

Título: Análisis económico de la política social del Programa de Pensión para Adultos Mayores en México

Palabras clave: *Política social, Programa de pensión, adultos mayores.*

Autor: Beatriz Martínez Carreño¹

Coautor: Carlos Absalón Copete²

1. Introducción

En México, el fortalecimiento de las finanzas públicas de los gobiernos subnacionales no fue incorporado a la agenda del Gobierno Federal sino hasta la década de los ochenta. El sistema fiscal mexicano está coordinado a través de la Ley de Coordinación Fiscal en la que se establece la participación que corresponde a las haciendas públicas de los estados, municipios y Distrito Federal, se fijan las reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales y se constituyen los organismos en materia de coordinación fiscal.

El eje fundamental de la coordinación fiscal en México ha sido la canalización de más transferencias a estados y municipios, condición que ha propiciado una alta dependencia hacia los recursos federales y ha desincentivado el esfuerzo fiscal, principalmente de los gobiernos municipales, cuya problemática también se manifiesta en las limitaciones en materia de transparencia, rendición de cuentas y en la calidad del gasto en el ejercicio de los recursos ante la ausencia de planeación financiera. El escenario nacional actual refleja administraciones estatales y municipales que presentan altos niveles de endeudamiento y bajos niveles de recaudación, mientras que la sociedad exige más y mejores resultados a sus gobernantes.

Es por ello que los gobiernos subnacionales deben orientar sus esfuerzos hacia la incorporación de herramientas que permitan mejorar la administración de sus recursos

¹ Beatriz Martínez es profesora-investigadora de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Facultad de Economía. San Claudio y 22 Sur, Colonia San Manuel, 72570, Puebla, Puebla. Tel: (222) 229 5500 ext. 7834. Correo-e: beatriz.mtz.c@gmail.com.

² Carlos Absalón es profesor-investigador de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, adscrito al Centro de Estudios del Desarrollo Económico y Social (CEDES) de la Facultad de Economía. San Claudio y 22 Sur, Colonia San Manuel, 72570, Puebla, Puebla (México). Tel: (222) 229 5500 ext. 7834. Correo-e: carlos_absalon@yahoo.com.mx.

financieros e incrementarlos para así responder con eficiencia las crecientes demandas de la población bajo los principios del buen gobierno: gestión innovadora y eficaz con enfoque a resultados, de calidad y caracterizada por ser abierta, participativa, ética y transparente. Si bien es cierto que el gasto de los gobiernos debe considerar las necesidades de infraestructura, bienes y servicios, también es necesario tomar en cuenta los límites en materia de ingresos y endeudamiento. Por ello, la principal controversia en el gasto de los gobiernos es el cómo equilibrar la inversión en capital físico, en capital humano y garantizar la suficiencia para cubrir el gasto corriente.

Es en este sentido que los gobiernos deben establecer instrumentos de planeación de las inversiones a través de los cuales puedan identificar los programas y proyectos de inversión, entendidos como *“conjunto de obras y acciones que llevan a cabo las dependencias u organismos que conforman la Administración Pública para la construcción, ampliación, adquisición, modificación, mantenimiento o conservación de activos fijos, con el propósito de solucionar una problemática o atender una necesidad específica y que generan beneficios y costos a lo largo del tiempo”*, y así identificar las necesidades de inversión a corto, mediano y largo plazo mediante criterios de evaluación que permitan priorizar. El proyecto de inversión debe tener como objetivo *“la formación bruta de capital (físico y/o humano) para la solución de un problema específico, la atención de una necesidad o el aprovechamiento de una oportunidad”* (Gobierno del Estado de Oaxaca, 2013).

Lo anterior con el objetivo de detectar aquellos programas y proyectos de inversión que sean susceptibles de generar un beneficio social neto bajo supuestos razonables. Ejemplos de los criterios pueden ser: rentabilidad socioeconómica, reducción de la pobreza extrema, desarrollo Municipal y/o Regional y concurrencia con otros programas y proyectos de inversión.

2. La Política Social en México

De acuerdo con el estudio realizado por la Organización Internacional del Trabajo, denominado “Envejecimiento y Empleo en América Latina y el Caribe”, el cual explica la

transición demográfica que está sufriendo América Latina y el Caribe en la que su población está envejeciendo, *“la pobreza de las personas mayores, en un mundo que progresivamente envejece es un gran reto político, económico y social y es de crucial importancia introducir medidas para hacer frente al mismo. Dichas medidas deben y pueden encontrarse en el mercado de trabajo y en los sistemas de transferencias sociales y deben ponerse en marcha de manera integrada y coherente”* (Paz, 2010).

En el caso de América Latina y el Caribe, de acuerdo con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, las naciones presentan situaciones muy diferentes: hay países con un proceso de envejecimiento muy avanzado, como es el caso de Argentina, y también hay naciones con una etapa incipiente al proceso.

La heterogeneidad de la transición demográfica, también ha sido objeto de estudio por parte de la CEPAL, quien desarrollo una tipología de acuerdo a la etapa de la transición demográfica y de envejecimiento en la que se encuentra cada país, distinguiéndose cuatro estados:

1. Avanzado (alta cobertura, relativamente alto ingreso per cápita, sistema de pensiones tipo mixto integrado y relativamente baja pobreza de adultos mayores).
2. Moderado/avanzado.
3. Moderado.
4. Incipiente (baja cobertura, bajo ingreso per cápita, sistema de pensiones público y alta pobreza relativa de los adultos mayores).

En relación a los programas y acciones que se han implementado para abordar la problemática de los adultos mayores, algunos casos sobresalientes en la región son:

CUADRO 1.1 Programas de Adultos Mayores

País	Generalidad
Honduras	<ul style="list-style-type: none"> • Creación, en el año 2001, de la Asociación Nacional de Adultos Mayores de Honduras (ANAMH) cuyo objetivo es “construir un proceso de participación e integración del Adulto Mayor en la Sociedad para sostener en forma permanente un nivel de vida digno, decoroso y realizador”. • Ley Integral de Protección al Adulto Mayor y Jubilados.
Paraguay	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboración del Plan Nacional de Protección de los Derechos de las Personas Adultas Mayores. • Pensiones no contributivas otorgadas por el Parlamento.
México	<ul style="list-style-type: none"> • Creación del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores. • Existen transferencias; a partir de 2006 el programa Oportunidades incorpora el componente de Adultos Mayores (70 años y más), actualmente PPAM.
Chile	<ul style="list-style-type: none"> • Creación del Servicio Nacional del Adulto Mayor. • Sistema no contributivo de pensiones asistenciales (personas de 65 años e inválidos mayores de 18 años), después Sistema de Pensiones Solidarias.
Uruguay	<ul style="list-style-type: none"> • Plan de Atención a la Emergencia Social, Prima por edad (mayores de 70 años)

Fuente: CEPAL, 2004; complementado con información de Águila et al., 2013.

3. Características del Programa de Adultos Mayores en México

Desde la década de los sesenta, países miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) identificaron que la situación de los adultos mayores representaría un problema y desafío en el futuro si no se adoptaban políticas y programas adecuados para afrontar sus necesidades. El envejecimiento de la población es una de las transformaciones demográficas más importantes; sin embargo, las diferencias económicas y sociales de cada país suelen definir la manera en la que se pueden afrontar las consecuencias del proceso (Águila et al., 2013).

De acuerdo al Instituto para la Atención de los Adultos Mayores del Distrito Federal (2013), el envejecimiento es un proceso de cambio que se manifiesta con el paso del tiempo a nivel biológico, psicológico y social. En lo sucesivo, la expresión “adultos mayores” se referirá a la población con 65 años y más.

La situación en la que viven los adultos mayores tiene una gran importancia económica y social que se relaciona con el proceso de envejecimiento de los individuos, la vulnerabilidad resultante de la caída del ingreso al final de la vida productiva y la dependencia debido a las enfermedades crónicas y la reducción de la funcionalidad (SEDESOL, 2013). En este sentido, la Secretaría de Desarrollo Social asegura que el 25 por ciento de las personas mayores de 65 años presenta dificultades para realizar alguna de las actividades básicas de la vida diaria, entre ellas: bañarse, vestirse, utilizar el sanitario, caminar, acostarse y levantarse (SEDESOL, 2014).

De acuerdo al “Diagnóstico del Programa Pensión para Adultos Mayores” (SEDESOL, 2013), el principal problema de los adultos mayores sin pensión o jubilación contributiva (población objetivo del PPAM) es la vulnerabilidad derivada de bajos ingresos y el acelerado deterioro de la salud; en este sentido, se considera importante agregar a las causas planteadas la imposibilidad de ahorrar para el retiro en esquemas de ahorro privados: inversiones, contratación de seguros, AFORES, etc. (es importante tomar en cuenta que el padrón de confronta para exclusión del PPAM únicamente toma en cuenta en sus reglas de operaciones (ROP) 2015 la información del Instituto Mexicano del Seguro Social, del Instituto para la Seguridad Social y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y de Petróleos Mexicanos), derivada de los bajos ingresos que reciben las personas durante su edad productiva (considerando un rango de edad desde los 14 hasta los 58 años).

Asimismo, se identifica que los efectos más importantes que emanan del problema son: condiciones adversas en el bienestar económico del hogar, limitado ejercicio de los derechos sociales, dependencia económica y funcional de terceros y disminución de la autoestima.

Como se mencionó anteriormente, el problema en torno a los adultos mayores y al aumento del grupo poblacional que conforman se debe principalmente a las condiciones de vulnerabilidad en las que se encuentran debido a la caída del ingreso al final de la vida productiva, la dependencia que surge de las enfermedades crónicas, la discapacidad y la reducción de la funcionalidad debido a un acelerado deterioro de la salud. Aunado a lo anterior, se suma la deficiencia que presentan los sistemas públicos de pensiones contributivas y seguridad social que dejan fuera a un número importante de adultos mayores (SEDESOL, 2013), los cuales no cuentan con algún esquema privado de ahorro para el retiro debido a que durante la etapa productiva de su vida no recibieron ingresos suficientes y se encontraban excluidos del sistema financiero.

Las instituciones que otorgan pensiones contributivas en México son, principalmente, el IMSS, el ISSSTE, PEMEX, el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas y los sistemas de seguridad estatales. En este tenor, de los 7 millones de adultos mayores censados en 2010, sólo 1.3 millones de ellos eran pensionados o jubilados (el 81.5 por ciento no contaba con pensión).

En efecto, una de las principales áreas de oportunidad para los sistemas de pensiones contributivas en el país es incorporar a los individuos que se encuentran en el mercado laboral informal, instrumentando medidas que amplíen la cobertura a la población con menores ingresos o que no está incorporada a un trabajo que cuente con estas prestaciones, así como la integración de los múltiples regímenes en un sistema universal y nacional de pensiones y jubilaciones equitativo (SEDESOL, 2013).

En los países desarrollados, el ingreso por concepto de pensión o jubilación es la principal fuente de ingreso durante la vejez; en contraste, las tasas de participación de los adultos mayores en los mercados laborales de México y América Latina son superiores. Tan solo para el año 2010, la Organización Internacional del Trabajo reporta que el 39 por ciento de las personas adultas mayores del país continuaban en el mercado laboral. Este fenómeno se explica porque la edad de jubilación es mayor que en los países desarrollados, los esquemas de pensiones son menos generosos y la cobertura de éstos es menor. Para el mismo

periodo, la SEDESOL (2013) reporta que los ingresos por trabajo independiente y subordinado de los adultos mayores sin pensión o jubilación representaron más del 53 por ciento de sus ingresos totales.

Las condiciones laborales de los adultos mayores en México se caracterizan por una tasa de participación elevada, tasas de desempleo relativamente bajas y bajos ingresos. Información de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) muestra que la tasa de desocupación de las personas que conforman este grupo de edad se ubicó por debajo del 2 por ciento, desplomándose a su vez el ingreso laboral en un 40 por ciento cuando los individuos cruzan el umbral de los 65 años. Asimismo, se observa que la mayoría de ellos laboran por cuenta propia o en el sector informal y que muchos mantienen también un empleo secundario que les permite complementar sus ingresos. Finalmente, se observa que la proporción de personas empleadas en el sector primario de la economía tiende a incrementarse a partir de los 60 años.

3.1 Acceso a servicios de salud

En 2010, 26.6 por ciento de los adultos mayores del país no contaba con afiliación a los servicios de salud otorgados por el Estado. De aquéllos afiliados, el IMSS cubría al 38.2 por ciento, el ISSSTE al 8.7 por ciento y el Seguro Popular poco más del 20 por ciento (es importante tomar en cuenta que el paquete de servicios que ofrece el Seguro Popular es limitado en comparación con la cobertura que ofrecen el IMSS y el ISSSTE). En el ámbito rural se registró una menor proporción de adultos mayores derechohabientes, siendo el Seguro Popular el servicio de salud que cubría a más del 50 por ciento de ellos (SEDESOL, 2013).

De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud, las enfermedades crónicas degenerativas que se presentan o agravan en la vejez son consecuencia de factores de riesgos comunes y modificables: alimentación poco saludable, inactividad física, consumo de alcohol o tabaco y ausencia de control y prevención de complicaciones de enfermedades, entre otras. Las consecuencias de estos factores en el estado de salud de los adultos mayores

confirman la relevancia que tiene una adecuada cultura de prevención puesta en práctica antes de llegar a edades avanzadas (SEDESOL, 2013).

Sólo el 38 por ciento de las personas adultas mayores que declaran tener dificultad en algún tipo de actividad funcional de la vida diaria recibe algún tipo de apoyo en México. En este sentido, diversos acuerdos internacionales coinciden en la importancia de promover programas para adultos mayores basados en la comunidad y orientados al esparcimiento, el desarrollo cultural y espiritual, las actividades físicas y otras formas de utilización creativa del tiempo libre, con la finalidad de abatir el aislamiento social que, de acuerdo con el INAPAM, está directamente asociado a la muerte por afectaciones cardíacas, accidentes o suicidio (de acuerdo al INEGI, el 12.9 por ciento de la población de adultos mayores viven en hogares unipersonales) (SEDESOL, 2013).

3.2 Ingresos obtenidos durante el periodo de vida productivo

Según cifras del MCS-ENIGH 2010, 36.4 por ciento de la población de 12 años en adelante reportó que cotizaba o que en algún momento había realizado aportaciones a la seguridad social. Esta proporción es menor a 10 por ciento en el primer decil de ingresos e igual a 62 por ciento en el decil con mayores ingresos de la población (SEDESOL, 2013), lo cual muestra que existe una relación directa entre ingreso y ahorro para el retiro y una brecha considerable en el acceso a la seguridad social.

El acceso a servicios financieros es bajo entre la población de adultos mayores. De acuerdo con información de la Encuesta Nacional de Inclusión Financiera 2012, sólo el 30 por ciento de personas entre 65 y 70 años que fueron entrevistadas reportó tener alguna cuenta de ahorro, nómina, inversión u otra con alguna institución bancaria. Si se toma en cuenta sólo a la población objetivo, la proporción se reduce al 20 por ciento. La principal causa que manifestaron para permanecer al margen de la bancarización es que sus ingresos son insuficientes o irregulares.

En 2010 se identificaron 4.5 millones de hogares que albergaban al menos un adulto mayor sin pensión ni jubilación, registrando un ingreso per cápita promedio inferior al ingreso per cápita promedio de los hogares del país; además, el ingreso per cápita del 57.6 por ciento fue inferior al valor de la línea de bienestar y el del 23.1 por ciento resultó inferior al de la línea de bienestar mínimo. Aunado a esto, el estado de salud vulnerable de los adultos mayores causa presiones sobre los recursos económicos del hogar (SEDESOL, 2013).

La metodología para medir la pobreza multidimensional en México establece que una persona está imposibilitada para ejercer uno o más derechos cuando presenta carencia en al menos uno de los indicadores siguientes:

CUADRO 1.2 Indicadores de Carencias Sociales

Indicador	Porcentaje de adultos mayores sin pensión o jubilación
Rezago educativo	75.1
Carencia por acceso a los servicios de salud	34.9
Carencia por acceso a la seguridad social	39.1
Carencia por calidad y espacio de la vivienda	13.2
Carencia por acceso a los servicios básicos de la vivienda	20.6
Carencia por acceso a la alimentación	25.5

Fuente: SEDESOL, 2013.

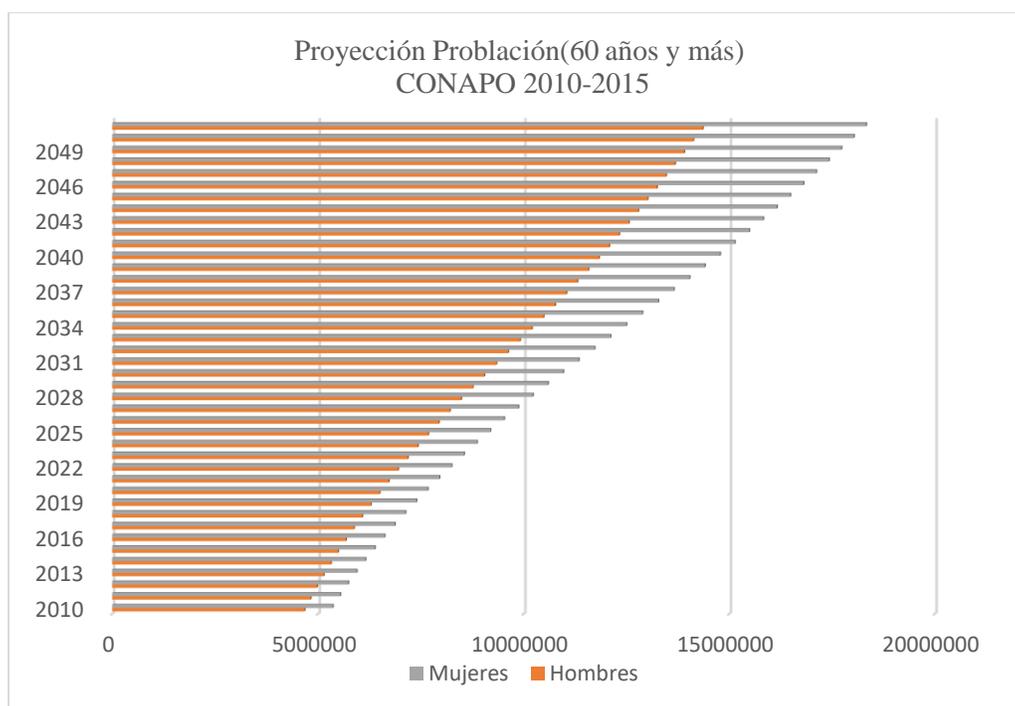
La información de la ENADIS 2010 muestra que poco menos del 62 por ciento de los adultos mayores depende de un familiar o tercero para su manutención económica (57.9 por ciento para el caso de los hombres y 75.6 por ciento para el caso de las mujeres). Por otro lado, se observa que las limitaciones para moverse o caminar afectan al 6.6 por ciento de los hombres y al 6.3 por ciento de las mujeres (SEDESOL, 2013).

De acuerdo a la ENSANUT 2012, la autoestima disminuye conforme avanza la edad de las personas adultas mayores ya que éstas dejan de considerarse valiosas o su nivel de satisfacción consigo mismo se ve reducido. Esta pérdida de autoestima se acentúa aún más entre los adultos mayores que no tienen pensión ni jubilación como resultado de su precaria situación en términos de ingresos, salud y ejercicio de derechos (SEDESOL, 2013).

4. Beneficiarios

De acuerdo a cálculos del Consejo Nacional de Población (CONAPO), las personas mayores de 65 años que habitan en México pasarán de 7.9 millones en el año 2014 a 9.8 millones en 2020 (un aumento alrededor del 24 por ciento) y, de continuar la tendencia, se estima que para el año 2050 la proporción de habitantes mayores de 65 años en relación a aquéllos menores de 15 sea de 73 por cada 100 (SEDESOL, 2014), pronosticándose un incremento del 190 por ciento en el número de adultos mayores (23 millones, el 21 por ciento de la población total pronosticada) (Águila et al., 2013). Ver gráfica 1.1.

GRAFICA 1.1 Proyección Población 60 años y más



Fuente: Elaboración propia en base a CONAPO 2015, Estimaciones y Proyecciones de la Población a nivel nacional 2010-2051. http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones_Datos

En el Working Paper “Programas de Pensiones No Contributivas y su Viabilidad Financiera, el Caso de México”, publicado por RAND Corporation en 2013 (Águila et al), realizan una estimación del número de adultos mayores sin ingresos por concepto de pensión

o jubilación que tendrá el país en el periodo comprendido entre 2013 y 2029 utilizando cifras de CONAPO y haciendo uso de un modelo econométrico en el que incorporan la propensión de cada cohorte a recibir este tipo de ingresos. De sus cálculos se desprende que para el 2020 habrá 6.2 millones de adultos mayores sin una pensión y 8 millones para el año 2029.

Descrito lo anterior, y contextualizando la situación de México con el resto de los integrantes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el país presenta la edad de retiro efectivo más avanzada: 72.2 años para los hombres y 69.5 para las mujeres en 2010 (OCDE, 2011).

Para finales del año 2000, el ranking de la OCDE posicionaba a México como el país con menor población adulta mayor con respecto a su población total pero como el cuarto cuya población en edad de retiro padecía mayor pobreza. De igual forma, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo (CONEVAL) informa que para el año 2010 había en México 3.5 millones de adultos mayores en situación de pobreza (45.7 por ciento del total), de los cuales el 23 por ciento se encontraba en pobreza extrema.

En materia de acceso a la seguridad social, la cifra de adultos mayores que no contaba con ella se redujo del 34.2 al 28.8 por ciento del total para el grupo de edad en el periodo comprendido entre 2008 y 2010.

Asimismo, durante el año 2000 en México el 25 por ciento de los hombres mayores de 80 años de edad participaba en el sector laboral; constituyéndose como el componente más significativo del ingreso para los individuos mayores a 70 años, las transferencias familiares (Águila et al., 2013).

En el ámbito nacional existen una serie de programas y acciones orientados a la atención de los adultos mayores operados tanto por el Gobierno Federal como por las administraciones estatales. En este sentido, del total de Entidades Federativas (incluido el Distrito Federal), 16 otorgaron apoyos monetarios o subsidios como apoyo a los adultos mayores durante el ejercicio fiscal 2013. La importancia de este tipo de subsidios en el país

se ve reflejada en la tasa media de crecimiento anual de las transferencias en efectivo como proporción del PIB en materia de apoyo a adultos mayores, la cual equivale al 10.1 por ciento para el periodo 2000-2007 (la mayor tasa entre los países miembros de la OCDE) (OCDE, 2010). En lo que respecta a programas federares, en el año 2003 se establecieron las bases de un programa operado por la SEDESOL orientado a la atención de los adultos mayores a 60 años (Programa de Atención a los Adultos Mayores en Zonas Rurales).

En 2007 el programa fue redefinido y se transformó en el Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 años y más en Zonas Rurales. En el 2013, el programa 70 y más se transformó en el PPAM (CONEVAL, 2014). A continuación se presenta un resumen de la evolución del PPAM:

CUADRO 1.3 Evolución del PPAM

Año	Beneficiarios	Localidades	Localidades atendidas	Beneficiarios meta	Beneficiarios atendidos	Monto de la pensión
2007	70+	<25,000 hab.	67,790	968,750	1,031,005	\$500
2008	70+	<20,000 hab.	75,859	1,520,374	1,863.95	\$500
2009	70+	<30,000 hab.	76,299	2,042,000	2,050,626	\$500
2010	70+	<30,000 hab.	76,980	2,105,305	2,105,306	\$500
2011	70+	<30,000 hab.	77,610	2,009,019	2,149,024	\$500
2012	70+ que no reciban ingresos por pagos de jubilación o pensión	Universal	77,576	3,504,142	3,056,816	\$500
2013	65+ que no reciban ingresos por pago de jubilación o pensión contributiva	Universal	84,396	4,426,982	4,851,025	\$525
2014	65+ que no reciban ingresos superiores a \$1, 092.00 por pago de jubilación o pensión contributiva	Universal	N/D	5,727,077	5,487,664	\$580
2015	65+ que no reciban ingresos superiores a \$1, 092.00 por pago de jubilación o pensión contributiva	Universal	N/D	N/D	N/D	\$580

Fuente: Águila et al., 2013; complementado con información de las Reglas de Operación del Programa 2014 y 2015 y el Cuarto Informe Trimestral 2014 de la SEDESOL.

En cuanto al presupuesto del programa, para el año 2015 se asignaron 42.5 miles de millones de pesos, un incremento del 15 por ciento con respecto al año anterior:

CUADRO 1.4 Presupuesto del PPAM

Año	Presupuesto original	Presupuesto ejercido	Gastos de Operación	Máximo Porcentaje de GO vs Presupuesto
2007	\$ 6,550,000,000.00	\$ 5,988,254,953.00	\$ 419,177,847.00	7.0%
2008	\$ 9,916,437,363.00	\$ 9,536,677,065.00	\$ 667,567,395.00	7.0%
2009	\$ 13,176,270,020.00	\$ 12,406,855,042.00	\$ 868,479,853.00	7.0%
2010	\$ 13,101,260,460.00	\$ 12,922,703,288.00	\$ 904,589,230.00	7.0%
2011	\$ 13,287,220,934.00	\$ 12,972,304,705.00	\$ 873,036,107.00	7.0%
2012	\$ 18,821,205,682.00	\$ 17,703,701,886.00	\$ 752,848,227.00	4.0%
2013	\$ 26,000,944,706.00	\$ 23,432,333,000.00	\$ 1,070,302,603.00	5.0%
2014	\$ 36,979,677,243.00	\$ 36,956,929,390.00	\$ 1,280,139,857.00	4.0%
2015	\$ 42,515,567,727.00	N/D	N/D	3.8%

Fuente: Águila et al., 2013; complementado con información de las Reglas de Operación del Programa 2014 y 2015 y el Cuarto Informe Trimestral 2014 de la SEDESOL.

De no atenderse el problema de los adultos mayores en nuestro país, continuará incrementándose el número de ellos que vive en condiciones de vulnerabilidad y pobreza de acuerdo a las estimaciones anteriormente detalladas. Para el caso particular del PPAM, es necesario entender que se trata de un programa correctivo de transferencia que busca aminorar los efectos que han tenido las causas ya definidas en la vida de este grupo poblacional; sin embargo, es importante que éste se complemente con programas preventivos enfocados a la población económicamente activa que le permitan tener un mejor acceso a la seguridad social y a sistemas de ahorro privados.

El Banco Mundial identifica tres pilares para prevenir la pobreza en la edad adulta: pensiones básicas, contribuciones obligatorias a esquemas relacionados con los ingresos y ahorro voluntario. Para los adultos mayores que han permanecido la mayor parte de sus vidas fuera del sector formal, los programas del primer pilar constituyen un importante componente de su ingreso que coadyuva al combate de la pobreza. Según Águila et al. (2013), en la literatura sobre programas de pensiones no contributivas, los esquemas universales han sido elogiados por su capacidad para proporcionar un ingreso en la vejez y mantener a su vez una cobertura de la totalidad de la población; en este sentido, sus beneficios primordiales consisten en la extensión de la cobertura de seguridad social para adultos mayores y los potenciales impactos sustantivos en términos de reducción de la pobreza. De igual forma, se

señala que la implementación de este tipo de programas, aunados a un incremento en gasto en desarrollo social, ha ayudado a reducir la pobreza y desigualdad en América Latina.

En el caso particular del PPAM, el CONEVAL (2014) considera que *“el apoyo económico directo, las acciones para aminorar el deterioro físico y mental así como las acciones de protección social, tienen efectos positivos en los beneficiarios y en sus familias. La Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012, evidenció que los adultos mayores perciben mejoría en sus condiciones de vida gracias al programa.”*

Al tratarse el PPAM de un programa de subsidio con el objetivo de aminorar los efectos actuales de causas del pasado, se considera a éste como la única alternativa para mejorar las condiciones en las que viven los adultos mayores; sin embargo, se reitera la necesidad de contar con un programa preventivo para las futuras generaciones.

5. Conclusiones

La situación actual de los adultos mayores en México es alarmante debido al alto grado de vulnerabilidad que presentan; además, debido al proceso demográfico por el que está atravesando el país, se espera que estas condiciones empeoren si no se toman medidas de corrección y prevención.

De acuerdo a estimaciones del CONAPO, el total de adultos mayores para el año 2050 rondará los 23 millones de personas, situación que hace prioritaria la atención de los problemas relacionados con este grupo de edad. En envejecimiento de la población debe ser un tema relevante para las políticas de desarrollo social, fundamentalmente por los aspectos de dependencia que los adultos mayores generan en razón de la vulnerabilidad que padecen.

Reiterando lo anterior, el problema principal que se identifica para este corte es la vulnerabilidad originada por la escasa y desigual cobertura de los sistemas de pensiones, el limitado acceso a servicios de salud de calidad, la ausencia de políticas efectivas de prevención de enfermedades, las condiciones laborales a las que se enfrentan y la baja

oportunidad de ahorrar en sistemas privados durante su etapa productiva (14 a 58 años) debido a los bajos ingresos que reciben.

Los efectos de esta situación se ven reflejados en las condiciones de vida que presentan los adultos mayores que no cuentan con ingresos por pensión o jubilación y sus familias, el limitado ejercicio de sus derechos sociales, la dependencia económica y funcional hacia terceros y la disminución de su autoestima.

El Programa “Pensión para Adultos Mayores” es la estrategia diseñada por el Gobierno Federal como medida correctiva a las condiciones de vida de los adultos mayores, otorgando un subsidio de \$580.00 mensuales a aquéllos que no reciban ingresos superiores a los \$1,092.00 mensuales por concepto de pensión o jubilación. Este programa ha sido evaluado por instancias como el CONEVAL de forma positiva en base a la percepción de sus beneficiarios, al menos hasta el 2013 (último ejercicio fiscal evaluado).

El aumento de los costos, para el año 2029, es del 50.24 por ciento con respecto al presupuesto asignado en 2015 (tan solo 14 años de después), situación que puede volverse insostenible al largo plazo en caso de que continúen las tendencias demográficas, sociales y económicas analizadas. Si se pone en perspectiva el aumento en el presupuesto contra el aumento que ha registrado el PIB nacional durante los últimos años, el otorgamiento de este tipo de subsidios rebaza el crecimiento económico. En este sentido, se considera importante comenzar a diseñar medidas preventivas enfocadas en incentivar el ahorro para el retiro en las generaciones que se encuentran en edad productiva.

Bibliografía

Abreu Lastra, Raúl (2010). Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011, C-230 Consultores S.C, Coneval, México, 2010.

Adolfo Albo At. (2007) Hacia el Fortalecimiento de los Sistemas de Pensiones en México: Visión y Propuestas de Reforma. Pensiones y Seguros América y Servicio de Estudios Económicos, México.

- Barrera-Osorio, F., Bertrand, M., Linden., L.L. & Pérez-Calle, F. (2011). Improving the Design of Conditional Transfer Programs: Evidence from a Randomized Education Experiment in Colombia. *American Economic Journal. Experiment in Colombia. American Economic Journal.*
- Benhamza, K., Ellagoune, S., Seridi, H. & Akdag, H. (2015). Agent-based modeling for traffic simulation. *ResearchGate.*
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Estrategia Regional para América Latina y el Caribe del Plan Internacional sobre Envejecimiento*, Santiago de Chile, 2004.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2010). *Metodología para la Medición Multidimensional de la Pobreza en México*. Disponible en http://www.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES_Y_PUBLICACIONES_PDF/Metodologia_Multidimensional_web.pdf (Consultada el 15 de julio de 2013).
- Consejo Nacional de Población (2012). *República Mexicana: Población por sexo y edad a principio de año, 2010-2051*, CONAPO, México.
- Diario Oficial de la Federación (2013). *Lineamientos para dictaminar y dar seguimiento a los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. Disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5301827 (Consultada el 17 de julio de 2013).
- Engler T. *Economía del envejecimiento exitoso [presentación en seminario]*. Seminario Envejecimiento Poblacional y Seguridad Social; 2004 octubre 11–15, México, D.F, México. México, D.F.: Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social; 2015.

- Galiani, Sebastián y Gertler, Paul (2008). Primer seguimiento a la evaluación de impacto del programa de atención a adultos mayores de 70 años y más en zonas rurales (Programa 70 y más). SEDESOL, Instituto Nacional de Salud Pública, México D.F. México.
- Gill I, Packard T, Yermo J. Rethinking social security priorities in Latin America. En: Keeping the promise of social security in Latin America. Washington, D.C.: The World Bank, Stanford University Press; 2005. Pp. 1–15.
- Huenchua Navarro, Sandra (2004). Marco legal y de políticas a favor de las personas mayores en América Latina, CEPAL.
- INEGI (2005), Los Adultos mayores en México: perfil sociodemográfico a inicios del siglo XXI. México.
- Instituto para la Atención de los Adultos Mayores del Distrito Federal (2013). Quién es el adulto mayor.
- International Labor Organization. Cost of social security 1990–1996. Statistical tables by country. Geneva: ILO; 1997. Hallado en: <http://www.ilo.org/public/english/protection/socsec/publ/css/cssindex.htm>. Acceso el 15 de abril de 2015.
- Kanagarajah, A.K., Lindsay, P., Miller, A. & Parker, D. (s.f.). An exploration into the Uses of Agent-Based Modeling to Improve Quality of Health Care.
- Larrain A. Privatizing social security in Latin America. Dallas, Texas: National Center for Policy Analysis; 1999. (NCPA Policy Report No. 221). Hallado en: <http://www.ncpa.org/studies/s221.html>. Acceso el 20 de abril de 2015.
- Liu, Z., Jalapour, M., Jacques, C., Szyniszewski, S. & Mitrani-Reiser, J. (2012). Interfacing Building Response with Human Behavior Under Seismic Events. Cleveland State University - Civil and Environmental Engineering Faculty Publications.

- Oficina Internacional del Trabajo. Panorama laboral, 2003. Lima: OIT; 2003. Hallado en: http://www.oit.org.pe/portal/documentos/panorama_laboral_2003_texto_completo.pdf. Acceso el 15 de abril de 2015.
- Paz, Jorge. Envejecimiento y Empleo en América Latina y el Caribe. Organización Internacional del Trabajo. Sector del Empleo, Documento de trabajo Núm. 56., 2010.
- Pugatch T. The social quota: preventing poverty among the elderly in Mexico. En: Gill I, Packard T, Yermo J. Keeping the promise of social security in Latin America. Washington, D.C.: The World Bank, Stanford University Press; 2005. Pp. 208–9.
- Santos, J.L, Mancha-Navarro, T. & Kaszowska, J.A. (2014). Microsimulación de dinámicas urbanas y estrategias de localización empresarial. ¿Por qué surge la concentración espacial? Instituto Universitario de Análisis Económico y Social.
- Secretaría de Desarrollo Social (2013). Diagnóstico del Programa Pensión para Adultos Mayores, 2013. SEDESOL, México. Disponible en http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Sedesol/sppe/dgap/diagnostico/Diagnostico_PAM_2013.pdf (Consultada el 16 de julio de 2013).
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de la Función Pública, Consejo Nacional para la Evaluación de la política de Desarrollo Social (2011). Guía para la Construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados. México D.F. México.
- SEDESOL (2013). Diagnóstico del Programa Pensión para Adultos Mayores.
- SEDESOL (2014). Reglas de Operación del Programa Pensión para Adultos Mayores, para el ejercicio fiscal 2015.
- Social Security Administration. Social security programs throughout the world: the Americas, 2003. Washington, D.C.: SSA; 2003. Hallado en:

<http://www.ssa.gov/policy/docs/progdsc/ssptw/2002-2003/americas/index.html>.
Acceso el 15 de abril de 2015.

Tsai, J., Bowring, E., Epstein, S., Fridman, N., Garg, P., Kaminka, G., Ogden, A., Tambe., M. & Taylor, M. (s.f.). Agent-based Evacuation Modeling: Simulation the Los Angeles International Airport.

Ulloa Padilla, Odilia. (1999). “Una mirada al sistema de pensiones privado: SAR y la industria financiera de las AFORE” del libro La seguridad social. Reformas y retos. UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas. México.

Zúñiga Elena y Daniel Vega (2004). Envejecimiento de la Población de México: Reto del Siglo XXI, Consejo Nacional de Población, México.