
políticas sociales

Análisis comparativo
sobre los programas para
adultos mayores en México

Gloria M. Rubio
Francisco Garfias



NACIONES UNIDAS



División de Desarrollo Social
Santiago de Chile, mayo de 2010



Este documento fue preparado por Gloria M. Rubio, consultora de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y Francisco Garfias, economista del Instituto Tecnológico Autónomo de México, en el marco de las actividades del programa CEPAL/Cooperación Técnica Alemana (GTZ) “Hacia una globalización sostenible y equitativa”, componente 4: “Política social y acceso a servicios financieros para combatir la pobreza” (GER/09/001). Agradecemos las valiosas discusiones y aportaciones de Andras Uthoff, Isidro Soloaga (COLMEX), así como los comentarios y sugerencias de Simone Cecchini (CEPAL), Rubén Lo Vuolo (Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas, CIEPP), y de los participantes en el Taller de expertos “Protección social, pobreza y enfoque de derechos: vínculos y tensiones” celebrado en la sede de la CEPAL en Santiago de Chile los días 5 y 6 de noviembre de 2009.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN versión impresa 1564-4162

ISBN: 978-92-1-323413-6

LC/L.3221-P

N° de venta: S.10.II.G.30

Copyright © Naciones Unidas, mayo de 2010. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Introducción.....	5
I. Selectividad y universalidad	7
A. Enfoque de los derechos económicos, sociales y culturales.....	7
B. Eficiencia.....	8
C. Economía política.....	9
II. Gasto social en México	13
III. Experiencia en México con los programas para adultos mayores	19
A. Apoyo para adultos mayores del programa Oportunidades.....	19
B. Programa 70 y más	22
C. Programa de pensión alimentaria para adultos mayores de 70 años, residentes en el Distrito Federal	22
IV. Perfil de la población adulta mayor	25
A. Distribución de los adultos mayores por tipología de hogar y niveles de pobreza	26
V. Análisis comparativo de programas.....	33
A. Cobertura de los programas de adulto mayor y el sistema de pensiones y jubilaciones.....	34
B. Incidencia de los programas de adulto mayor	37
C. Duplicidad y exclusión en jubilaciones y programas de adulto mayor	39
VI. Conclusiones	41
Bibliografía.....	43
Anexos.....	47
Serie Políticas sociales: Números anteriores	51

Índice de cuadros

CUADRO III.1	PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LOS PROGRAMAS DIRIGIDOS A ADULTOS MAYORES EN 2009.....	21
CUADRO III.2	EVOLUCIÓN DEL PADRÓN ACTIVO DE ADULTOS MAYORES BENEFICIARIOS DE LOS PROGRAMAS OPORTUNIDADES Y 70 Y MÁS	24
CUADRO IV.1	COMPOSICIÓN DE LOS HOGARES	27
CUADRO IV.2	INCIDENCIA DE LA POBREZA POR HOGAR	27
CUADRO IV.3	PERSONAS EN CONDICIÓN DE POBREZA POR GRUPOS DE EDAD	29
CUADRO IV.4	COMPOSICIÓN DEL INGRESO DE LOS HOGARES	31
CUADRO V.1	COBERTURA DE JUBILACIONES Y PROGRAMAS SOCIALES ENTRE LA POBLACIÓN ADULTA MAYOR	34
CUADRO V.2	COBERTURA Y TRANSFERENCIA PROMEDIO DE OPORTUNIDADES Y PROGRAMAS DE ADULTO MAYOR EN ZONAS RURALES Y EL D. F.	36
CUADRO V.3	DISTRIBUCIÓN DE BENEFICIARIOS POR QUINTILES POBLACIONALES ORDENADOS POR INGRESO PER CÁPITA (ANTES DE TRANSFERENCIAS POR PROGRAMAS DE ADULTO MAYOR).....	39
CUADRO V.4	DUPLICIDAD Y EXCLUSIÓN EN LA COBERTURA DE JUBILACIONES Y PROGRAMAS SOCIALES ENTRE LA POBLACIÓN ADULTA MAYOR	40
CUADRO A.1	CRITERIOS PARA MEDIR COBERTURA	48
CUADRO A.2	CARACTERÍSTICAS DE LA POBLACIÓN ADULTA MAYOR (70+ AÑOS) QUE NO RECIBE TRANSFERENCIAS DE JUBILACIONES, OPORTUNIDADES O PROGRAMAS DE ADULTO MAYOR	49
CUADRO A.3	COMPOSICIÓN DEL INGRESO DE LOS HOGARES CON ADULTOS MAYORES (70+ AÑOS) QUE NO RECIBEN JUBILACIONES, NI TRANSFERENCIAS DE PROGRAMAS DE ADULTO MAYOR U OPORTUNIDADES	50

Índice de gráficos

GRÁFICO II.1	AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (PAÍSES SELECCIONADOS): EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL COMO PORCENTAJE DEL PIB	14
GRÁFICO II.2	EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO Y SOCIAL EN MÉXICO COMO PORCENTAJE DEL PIB, 1972 – 2000	15
GRÁFICO II.3	GASTO SOCIAL EN MÉXICO COMO PORCENTAJE DEL GASTO PÚBLICO, 1972 – 2000.....	16
GRÁFICO II.4	AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (PAÍSES SELECCIONADOS): EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS COMO PORCENTAJE DEL PIB	17
GRÁFICO IV.1	INCIDENCIA DE LA POBREZA EXTREMA	28
GRÁFICO IV.2	DISTRIBUCIÓN DE LOS ADULTOS MAYORES ENTRE QUINTILES POBLACIONALES ORDENADOS POR INGRESO PER CÁPITA	30
GRÁFICO V.1	CONTRIBUCIÓN A LA SEGURIDAD SOCIAL DE LA POBLACIÓN ENTRE 14 Y 65 AÑOS POR DECILES POBLACIONALES ORDENADOS POR INGRESO PER CÁPITA	35
GRÁFICO V.2	COBERTURA DE PROGRAMAS SOCIALES Y PENSIONES ENTRE LA POBLACIÓN ADULTA MAYOR POR DECILES POBLACIONALES ORDENADOS POR INGRESO PER CÁPITA.....	36
GRÁFICO V.3	COBERTURA DE PROGRAMAS DE ADULTO MAYORES POR QUINTILES POBLACIONALES ORDENADOS POR INGRESO PER CÁPITA	37
GRÁFICO V.4	INCIDENCIA DE PROGRAMAS DE ADULTO MAYOR POR QUINTILES POBLACIONALES ORDENADOS POR INGRESO PER CÁPITA (ANTES DE TRANSFERENCIAS).....	38
GRÁFICO A.1	DISTRIBUCIÓN DE LOS ADULTOS MAYORES ENTRE QUINTILES POBLACIONALES ORDENADOS POR INGRESO PER CÁPITA EXCLUYENDO TRANSFERENCIAS DE ADULTO MAYOR.....	48
GRÁFICO A.2	INCIDENCIA DE LAS TRANSFERENCIAS DE PROGRAMAS DE ADULTO MAYOR POR QUINTILES POBLACIONALES ORDENADOS POR INGRESO PER CÁPITA	49

Introducción

La seguridad social en México es un mandato constitucional modelado siguiendo el sistema alemán de Bismarck. Desde su nacimiento, fue un sistema fragmentado, ligado a la participación en el mercado laboral (formal) de los individuos. Con el tiempo, se hicieron evidentes sus limitaciones innatas: insuficiente protección social ante la existencia de mercados de trabajo duales, inviabilidad financiera y exclusión sistemática de ciertos grupos, tales como la población rural y en pobreza. Solamente alrededor de una cuarta parte de los adultos mayores recibe actualmente los beneficios del sistema de seguridad social a través de una pensión o jubilación. En el quintil poblacional (20 por ciento) más rico la cobertura es del 50 por ciento, mientras que en el más pobre ni siquiera alcanza el 3 por ciento.

La seguridad social en México está fragmentada en sistemas (horizontalmente) desiguales. Coexisten sistemas especiales para trabajadores privados, empleados federales, estatales y paraestatales, además de regímenes especiales para las universidades públicas, la banca de desarrollo y los municipios (Azuara, 2005). Las reformas de los últimos quince años se enfocaron a mejorar la viabilidad financiera de los sistemas de jubilaciones¹, pero no incluyeron las medidas necesarias para ampliar la cobertura a la población pobre, ni para la integración de los múltiples regímenes en un sistema único, equitativo y viable.

En la última década se han realizado esfuerzos adicionales en México para reducir la vulnerabilidad de la población adulta mayor ante la caída en el ingreso derivado del final de su vida productiva.

¹ Reformas de los sistemas de pensiones del Instituto Mexicano del Seguro Social 1995 y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado 2007.

En particular, se han implementado distintos programas a nivel federal y estatal² con el fin de proporcionar un apoyo económico a este grupo poblacional. Algunos de estos programas se han enfocado en garantizar la participación de la población en pobreza extrema, mientras otros han enfatizado su carácter universal, dentro de ámbitos geográficos acotados. El objetivo de este artículo es analizar los tres principales programas: la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de 70 años en el Distrito Federal; el Apoyo para Adultos Mayores del Programa Oportunidades; y el Programa 70 y más, los dos últimos de competencia federal.

El artículo está organizado de la siguiente manera. La primera sección expone algunas consideraciones analíticas para la comparación de programas selectivos y universales. En la segunda sección se presenta el contexto general del gasto social en México en el cual se insertan los programas analizados. En seguida, se describen las principales características de estos programas. La cuarta sección analiza las características de la población adulta mayor y la quinta la incidencia comparativa de los programas para adultos mayores, ambas utilizando la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares 2008. Finalmente, las conclusiones resumen los principales resultados y recomendaciones de política pública sobre los programas para adultos mayores.

² Entre las entidades federativas que cuentan con programas de transferencias en efectivo o en especie para adultos mayores se encuentran el estado de México, Nuevo León, Michoacán y el Distrito Federal.

I. Selectividad y universalidad

En las últimas décadas se ha desarrollado un intenso debate en torno a la conveniencia de utilizar intervenciones selectivas o universales³. Como se verá más adelante, los programas de adultos mayores en México han utilizado ambos enfoques. El Apoyo para Adultos Mayores del Programa Oportunidades es una intervención selectiva dirigida a la población en pobreza extrema, mientras que la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de 70 años en el Distrito Federal y el Programa 70 y más fueron concebidos como acciones universales dentro de ámbitos geográficos acotados. A continuación se presentarán algunas consideraciones en torno a este debate en relación al enfoque de los derechos económicos, sociales y culturales; ganancias de eficiencia; y aspectos de economía política.

A. Enfoque de los derechos económicos, sociales y culturales

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) es un tratado multilateral general que reconoce derechos “de segunda generación” y establece mecanismos para su protección y garantía. Fue adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas a mediados de la década de los sesenta y entró en vigor 10 años más tarde. Este Pacto compromete a las partes a trabajar para la concesión de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas, incluidos entre otros, los derechos laborales y los derechos a la seguridad social, la salud, la educación y a un nivel de vida adecuado (alimentación, vestido y vivienda).

³ Siguiendo a Sojo (2007), a lo largo del documento se utilizan los términos selectividad e intervención selectiva para referirse a mecanismos de focalización y programas e intervenciones focalizadas.

En este marco, la universalidad se considera como principio ético básico, a través del cual se garantiza que todos los ciudadanos reciban en cantidad y calidad suficientes las protecciones consideradas fundamentales para participar plenamente en la sociedad. De esta manera se busca que todos los miembros de la sociedad cuenten con la certeza de que ésta les asegure un nivel y una calidad de bienestar considerados básicos, que deben ser los máximos posibles dado el desarrollo económico en un momento dado.

Sin embargo, la universalidad no es incompatible con la posibilidad de establecer criterios de selectividad que establezcan la prioridad de la población más vulnerable para acceder a los recursos públicos requeridos para disponer de servicios o garantías sociales. Por esta razón, la selectividad representa un medio para hacer más eficaz la universalización, teniendo en cuenta la escasez de los recursos públicos y logrando una mayor equidad y eficiencia (CEPAL, 2000 y CEPAL, 2006).

B. Eficiencia

La selectividad es un medio para incrementar la eficiencia de un programa a través de aumentar los beneficios que puede recibir la población pobre dado un presupuesto limitado. De acuerdo con la evidencia empírica de 36 países de ingresos bajos y medios analizada por Coady, et al. 2004, el valor mediano del indicador de desempeño de la selectividad fue 1,25⁴. Esto quiere decir que al ordenar las 85 intervenciones selectivas analizadas de mayor a menor valor del indicador del desempeño de la selectividad, la intervención justo a la mitad de la distribución –o sea, el valor mediano– logró hacer llegar a la población pobre 25 por ciento más recursos en comparación con un programa universal o un programa cuyos beneficios se hayan entregado aleatoriamente. Sin embargo, en el 25 por ciento de los casos analizados la selectividad fue regresiva comparada con la distribución aleatoria o universal⁵.

Entre los programas analizados se encuentra Oportunidades con un desempeño de selectividad de 1,56 (62,4/40). Esto significa que mientras un programa universal lograría hacer llegar 40 por ciento del presupuesto en transferencias al 40 por ciento más pobre de la población, la selectividad de Oportunidades logra transferir el 62,4 por ciento del presupuesto a esa misma población. Su desempeño se compara muy favorablemente con la mediana del desempeño de las intervenciones analizadas que utilizaron una selectividad categórica basada en la edad de los adultos mayores que fue de 1,16.

La utilización de mecanismos de selectividad, sin embargo, debe de considerar los costos de su implementación. En particular, se deben analizar los costos de administración derivados de mayores requerimientos de información y verificación; costos privados resultado de acciones necesarias para acceder a los beneficios de un programa (costo de oportunidad); costos indirectos o de incentivos ocasionados por cambios en el comportamiento de los individuos para poder acceder a los beneficios de un programa (migración/relocalización, reemplazo (crowding out) de transferencias privadas, etc.); y costos sociales que pueden presentarse cuando se genera un estigma social para los beneficiarios de los programas. La importancia relativa de cada rubro varía dependiendo del método de selectividad y el contexto socio-político de su aplicación.

⁴ Con el fin de utilizar una medida comparable de desempeño de la focalización entre las distintas intervenciones, se calculó la razón entre el desempeño observado y el que habría resultado de una distribución neutral (no regresiva o progresiva) de beneficios. Una distribución neutral implicaría que cada decil de la población recibiera el 10 por ciento de las transferencias, o alternativamente, que en cada decil se encontrara el 10 por ciento de los beneficiarios. Tal distribución neutral se puede lograr cuando los beneficios se reparten aleatoriamente entre toda la población o cuando en una intervención universal todos los individuos reciben transferencias idénticas. No se reporta el valor medio.

⁵ Existen distintos métodos de selectividad y su efectividad depende del tipo de programa y del contexto de cada país. El 80 por ciento de la variabilidad en el desempeño de la selectividad se debe a diferencias dentro de los métodos de selectividad y 20 por ciento a variaciones entre métodos.

C. Economía política

Visto desde una perspectiva de economía política, la disyuntiva planteada entre programas sociales universales y selectivos se enmarca en una discusión más amplia acerca de los determinantes políticos de las prácticas distributivas del Estado. Si bien ambas categorías de programas tienen diferencias importantes en términos de la población a la que sirven, también comparten la característica de estar –al menos en principio y suponiendo una universalidad efectiva, así como un mecanismo de selectividad transparente, objetivo y enfocado a la población vulnerable– alejados de la discrecionalidad que prevalece en muchos otros tipos de gasto.

Esta sección contempla un marco teórico de elección racional en el que se enfatiza la interacción entre dos clases de actores. Por un lado se encuentran los votantes que –dependiendo del modelo particular al que se haga referencia– tienen intereses egoístas además de preferencias altruistas e ideológicas. Por el otro los políticos, entendidos ya sea de manera individual o colectiva, que intentan maximizar su influencia, su capacidad de implementar políticas ideológicamente guiadas, su poder político o sus rentas. Ambos están constreñidos por el marco institucional en el que interactúan, que puede ir desde instituciones autoritarias hasta democracias competitivas, considerando los incentivos que moldean los sistemas de partidos, los procesos presupuestarios, los niveles de información pública, entre otros.

La discusión que se propone en este apartado considera dos debates relacionados con los incentivos políticos de los programas selectivos y universales. Primero, la controversia en torno a la asignación de transferencias entre la base electoral del partido en el poder y los grupos de votantes indecisos que surge en el contexto de la asignación del gasto del *New Deal* en los Estados Unidos (Wright, 1974) pero que posteriormente generó desarrollos teóricos para contextos más generales. De este enfoque se puede obtener un marco general para analizar las circunstancias en las cuales los políticos toman decisiones estratégicas con respecto al gasto público. Segundo, el campo fértil de estudio del clientelismo político, que afina el análisis de las condiciones en que se lleva a cabo la interacción entre votantes y gobernantes.

Wright (1974) sostiene que los políticos que buscan maximizar sus probabilidades de reelección invertirían en un índice de “productividad política”, y buscarían incidir en los sectores del electorado más responsivos a las transferencias. Así, intenta explicar empíricamente la distribución de los fondos del *New Deal* con un modelo político. Más allá de los resultados del debate que generó su artículo, la relevancia para el presente caso se encuentra en el desarrollo teórico que lo acompañó. Cox y McCubbins (1986) proponen un modelo en el que los políticos invierten los fondos disponibles en aquellos bloques del electorado cuyo rendimiento político es mayor, y que en el contexto de su análisis resulta ser la base electoral del partido gobernante. Lindbeck y Weibull (1987) sostienen, por el contrario, que el grupo del electorado que maximiza los retornos de la inversión política es aquel de votantes indecisos, dada su capacidad para decidir elecciones en el margen.

Dixit y Londregan (1996) intentan recuperar la intuición de ambas alternativas –además de generar un marco teórico consistente con la evidencia empírica mixta– proponiendo un modelo en el que ambos resultados son posibles, dependiendo de la tecnología de la política fiscal, es decir de la capacidad para aplicar la selectividad arbitrariamente. Donde es posible hacerlo, y dado un nivel suficiente de conocimiento acerca del electorado, los políticos redistribuirán a sus bases impuestos recaudados de los oponentes. Donde no es posible, buscarán atraer a los votantes indecisos con transferencias o políticas públicas específicas para ese grupo.

Dentro de los hallazgos en torno a este debate para México, Weldon y Molinar (1994) muestran evidencia a nivel estatal que sugiere que a principios de los años noventa en el contexto del gasto social del Programa Nacional de Solidaridad PRONASOL, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) privilegiaba a sus bases en el ejercicio del gasto público. Magaloni, Estévez y Díaz-Cayeros (2000)

encuentran a nivel municipal que tanto los bastiones partidistas como aquellos con márgenes de victoria muy pequeños recibieron una cantidad desproporcionada de recursos durante el periodo 1989-1994.

En una versión más reciente de este tipo de modelos, Persson y Tabellini (2000) integran aspectos relevantes hasta entonces dejados de lado, y permiten la combinación de transferencias de carácter universal y de aquellas dirigidas arbitrariamente. La probabilidad de ganar una elección, en su marco teórico, depende de la asignación estratégica de fondos con respecto a otro partido competidor. Esa probabilidad está en función de un paquete de políticas públicas integradas por transferencias universales y discrecionales; la separación de los grupos de votantes en diferentes jurisdicciones políticas, por ejemplo distritos electorales; la heterogeneidad de los votantes al interior de cada jurisdicción; y su nivel de lealtad política. Las instituciones políticas que median esta relación también se incluyen en el modelo al determinar la forma funcional específica.

Desde este punto de vista analítico, la decisión de seleccionar un programa de corte universal *vis a vis* uno selectivo se enmarca en una estrategia más general de uso del gasto público que permita al partido gobernante mantenerse en el poder. Sin embargo, la decisión sobre estos dos tipos de gasto no parece tan clara a la luz de su característica compartida: la ausencia de discrecionalidad –dados los supuestos antes mencionados. Para complementar el análisis, se puede acudir a la literatura de clientelismo político, que distingue con más detalle las formas en que el gasto puede presentarse.

En un esfuerzo por conceptualizar las diferentes formas que tiene el Estado de realizar transferencias redistributivas, en la literatura se enfatizan tres tipos de especial interés dependiendo de sus características de exclusión. En un extremo se encuentran los bienes privados o de peaje (también llamados de tipo “club”⁶), que permiten seleccionar a grupos o individuos específicos que pueden beneficiarse. Algunos ejemplos pueden ser la oferta de plazas de trabajo en una administración pública sin un servicio profesional de carrera, o subsidios a productores asignados de manera discrecional. En el otro extremo se encuentran bienes de cuyo consumo no puede excluirse a ningún ciudadano –bienes públicos extensivos– y en los que no hay rivalidad. Ejemplos comunes de este tipo de transferencias son la seguridad nacional o el estado de derecho. A una categoría intermedia de bienes en la que no existen características exclusión a nivel individual pero se tiene una jurisdicción geográfica limitada se les ha denominado bienes públicos locales (*pork-barrel*, o gasto particularista). Proyectos de infraestructura de transporte, agua potable o colecta de basura, por ejemplo, constituirían bienes públicos con estas características, dado que están acotados territorialmente.

Visto desde la perspectiva de los políticos, el gasto público puede distribuirse de tres formas: de modo que beneficie a todos a través de bienes públicos extensivos; que beneficie a todos los habitantes dentro de cierta jurisdicción a través de bienes públicos locales; o que beneficie a particulares o grupos específicos a través de bienes privados.

El clientelismo en este contexto implica una relación de intercambio entre el votante y el patrón político de bienes privados o públicos locales otorgados discrecionalmente a cambio de apoyo político. La relación suele ser asimétrica al disponer el patrón de un monopolio de los recursos, además de un aparato de monitoreo que permite identificar a quienes no cumplen con su parte del trato. Así, existe una amenaza creíble por parte del patrón de excluir de los beneficios a quien deje de apoyarlo políticamente (Stokes, 2005).

La prevalencia de las prácticas clientelares depende de elementos de demanda, determinada por los votantes y oferta, determinada por los políticos (Díaz-Cayeros y Magaloni, 2003). Por el lado de la demanda, existe la hipótesis de que a mayor nivel de ingresos, los ciudadanos demandan más bienes públicos. De lo anterior, se esperaría observar que las relaciones clientelares encuentren un campo más fértil entre menor sea el nivel de ingresos de la población⁷. Por el lado de la oferta, el esquema clientelar

⁶ Bienes de cuyo consumo se puede excluir a ciertos individuos o grupos pero con rivalidad en el consumo (el consumo de un individuo o grupo resulta en una menor disponibilidad del bien para los demás).

⁷ Existen explicaciones alternativas que enfatizan más el dilema en el que se encuentran los votantes pobres al estar atrapados en un intercambio monopolístico que un comportamiento desprendido de preferencias.

puede ser muy atractivo si se tiene el monopolio sobre los recursos públicos, y ante la ausencia de una burocracia independiente.

El caso mexicano es un ejemplo notable del tipo de dilemas estratégicos que presenta el clientelismo en la forma de la “lógica de la disuasión”. En un contexto de control centralizado de los recursos públicos, los votantes, aunque prefirieran alguna de las alternativas políticas disponibles, tenían que decidir entre votar por ellas y sufrir escasez de recursos en su localidad o votar por el régimen y continuar con el flujo de transferencias (Díaz-Cayeros, Magaloni y Weingast, 2005). Fue hasta perder el PRI la mayoría en el Congreso en 1997 cuando la oposición tradicional al régimen pudo transparentar los procesos de transferencias presupuestales a estados y municipios, y forzar a que se apegaran a fórmulas no discrecionales.

Categorizar de manera precisa a los programas universales y selectivo contemplados en este trabajo no parece presentarse de manera directa, dado que todos podrían considerarse como alguna categoría intermedia de bienes públicos. En ninguno pareciera haber exclusión arbitraria de individuos o grupos. En el caso de los programas del gobierno federal, la “jurisdicción” existe, aunque en dimensiones diferentes: por un lado, el componente de Oportunidades para adultos mayores tiene como universo de aplicación a quienes cumplan con el puntaje requerido para la focalización y vivan en localidades donde opere el programa; por otro el programa 70 y más beneficia a todos los adultos mayores en localidades de hasta 30.000 habitantes. La Pensión Alimentaria del DF, por su parte, es quizás el programa que más se acerca al ideal de un bien público extensivo, dado que no existe jurisdicción geográfica o de otro tipo en relación con la unidad política que lo implementa—el gobierno local del DF.

Haciendo referencia a ambas discusiones —distribución del gasto y prácticas clientelares—, Bueno de Mesquita *et. al.* (2003) presenta un modelo aplicable a contextos no democráticos en el que el gobierno decide entre transferir recursos a una coalición ganadora mínima de un “selectorado” y bienes públicos para todos. Entre mayor se vuelve este “selectorado”, o más se avanza a una democracia plenamente constituida, existen más incentivos a proveer bienes públicos. Bien podría ser que la existencia misma de estos tres programas responda al proceso de democratización. Si es cierto que no existe un espacio de discrecionalidad en su aplicación, se habría recorrido un largo trecho desde la aplicación del PRONASOL, implementado en los años ochenta, en donde sí se encontró evidencia de un uso político de las transferencias privadas de manera clientelar (Díaz-Cayeros y Magaloni, 2003). Si bien no es posible entender con precisión las ventajas políticas de un esquema universal sobre uno selectivo no discrecional en términos de la literatura revisada, ésta sí puede arrojar algunas intuiciones generales sobre porqué podría adoptarse uno en particular.

Entender a los programas descritos bajo esta lógica implicaría encontrar las razones de su implementación en una estrategia de maximización de las probabilidades de acceder al poder, o permanecer en él. La instauración de un programa totalmente universal podría responder —en el caso del DF— a una búsqueda de apelar a los votantes indecisos con una promesa más creíble que el simple discurso de provisión de bienes públicos con miras a la elección presidencial. O bien, alternativamente, podría ser una forma de transferencia a su base electoral. La secuencia de introducción de los programas sugiere que el gobierno federal pudo haber respondido directamente al programa del DF con dos programas de mayor flexibilidad en su aplicación, en términos de la definición de su población objetivo —aunque con candados formales— para evitar discrecionalidad. No se ha documentado evidencia de una transferencia desproporcionada de recursos de estos programas hacia bastiones del partido actualmente en el poder o en lugares con alta competencia electoral.

II. Gasto social en México

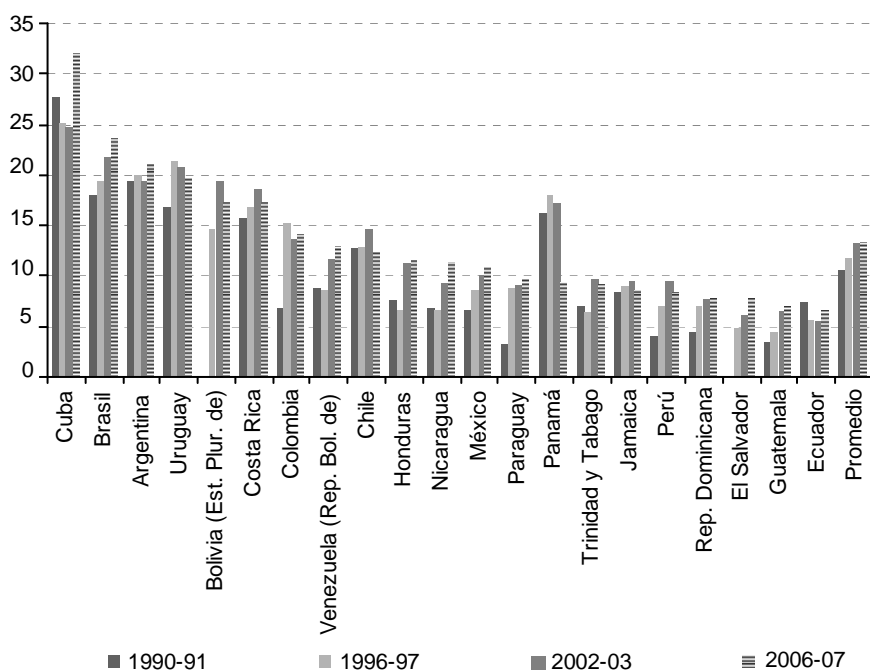
Es importante entender el contexto de aplicación de los programas para adultos mayores en relación al ejercicio del gasto social. De acuerdo con CEPAL 2009a, en el 2006 alrededor del 32 por ciento de la población mexicana se encontraba por debajo de la línea de pobreza y el 9 por ciento vivía en pobreza extrema. El gasto social es bajo en comparación con el promedio de la región (véase el gráfico II.1). Este nivel relativamente bajo es el resultado del desarrollo histórico del estado de bienestar en México, así como de factores económicos, culturales y sociales que lo han ido moldeando.

En su estudio sobre los determinantes del estado de bienestar en Latinoamérica, Segura-Ubiergo (2007) clasifica a México como un país de bajo esfuerzo en su política social utilizando diversos indicadores⁸. En dicho estudio se sostiene que el periodo de inicio de los primeros esfuerzos de política social determinó en buena medida la amplitud que el estado de bienestar alcanzó en los estados latinoamericanos. México, que tuvo la primera legislación importante sobre seguridad social hasta 1943⁹, forma parte de la segunda ola de países en instituir sistemas de seguridad social y nunca desarrolló un sistema de beneficios tan completo como el de otros países que hicieron esfuerzos pioneros en los años veinte y treinta.

⁸ Segura-Ubiergo (2007) construye un índice de “esfuerzo de bienestar” para cada estado, tomando en cuenta el gasto social como porcentaje del PIB, el gasto social como porcentaje del gasto público, el gasto social per cápita y el porcentaje de la población cubierta por la seguridad social y afiliación a servicios de salud.

⁹ En la década de los años veinte se creó el primer ministerio de educación y se inició una agresiva campaña de alfabetización. También se desarrollaron algunos arreglos de seguridad social para trabajadores del gobierno y militares. A finales de los años treinta, los trabajadores del sector petrolero y de ferrocarriles accedieron a los beneficios tras la nacionalización de las industrias. Aunque la base constitucional del seguro social en México se encuentra en la Constitución de 1917, su implementación efectiva fue a partir de la publicación de la Ley del Seguro Social en 1943.

GRÁFICO II.1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (PAÍSES SELECCIONADOS):
EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL 1990-91/2005-07
(En porcentajes del PIB)



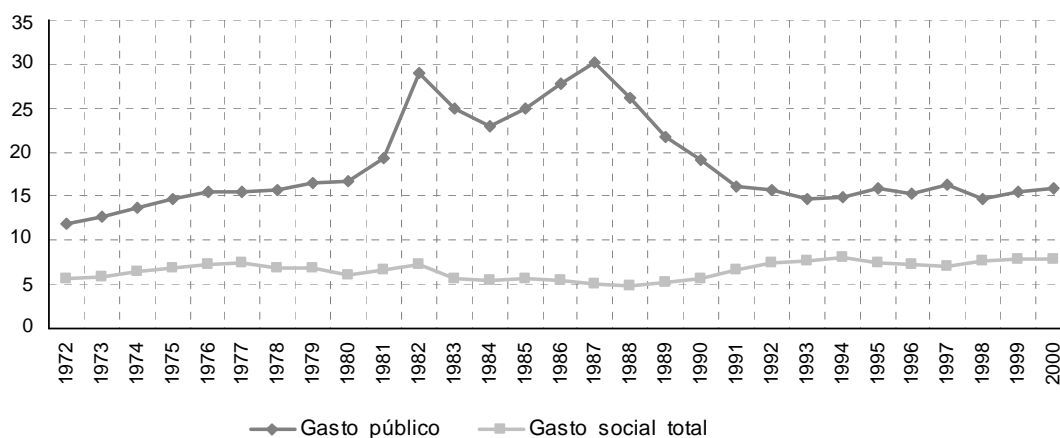
Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de CEPAL (2009b) y CEPAL (2009c).

A través de un análisis booleano, Segura-Ubierno identifica dos vías distintas a través de las cuales los países en Latinoamérica han llegado a desarrollar históricamente estados de bienestar relativamente amplios. La primera parte de condiciones económicas favorables, y requiere la combinación de desarrollo económico, una economía protegida de los mercados internacionales y democracia (como fue el caso de Brasil) o de un bloque de izquierda fuerte que representara los intereses de los trabajadores (como en Argentina), o la combinación de las últimas dos (como en Chile y Uruguay). La segunda vía identificada parte de condiciones económicas desfavorables y combina democracia y apertura comercial sin desarrollo económico sustantivo (el caso de Costa Rica). México siguió hasta la década de 1970 una vía similar a la de Argentina, aunque sin la existencia de un bloque de izquierda lo suficientemente fuerte como para presionar por la expansión del estado de bienestar.

Las condiciones de instauración y evolución de la seguridad social en México a mediados del siglo pasado refuerzan este argumento, y apuntan a factores económicos, socio-demográficos y del régimen político como las causas del nivel observado de gasto social. Para la adopción del primer esquema de seguridad social masivo las organizaciones laborales jugaron un papel importante, pero sólo una vez que el gobierno había avanzado la propuesta. Sin presiones importantes para la constitución de un sistema de seguridad social, la decisión del gobierno se puede entender al analizar los beneficios que la reforma le presentaba. Primero, se respondía simbólicamente y sustantivamente a los trabajadores tras varios años de salarios reales en deterioro en el contexto de un proceso de industrialización vertiginosa; la reforma permitía al régimen continuar con un firme control sobre los trabajadores. Segundo, garantizaba la pacificación de los lugares de trabajo, lo cual era condición necesaria para continuar con el proceso de industrialización. Finalmente, el esquema propuesto minimizaba la carga fiscal al gobierno, al dividir las contribuciones entre los empleadores, los trabajadores y el estado, al tiempo que generaba en el corto plazo una fuente de capitalización para continuar la inversión en infraestructura (Spalding, 1980).

Durante las décadas posteriores, el proceso de industrialización siguió ejerciendo una influencia fundamental en la dinámica de expansión de la cobertura de la seguridad social. Spalding (1980) encuentra que la urbanización y la participación promedio de los trabajadores en el PIB explican la mayor parte de la varianza en la cobertura del Instituto Mexicano del Seguro Social hacia 1970, mientras que la tasa de sindicalización y la presencia de oposición política no tuvieron efectos significativos. Además, sus resultados revelan una mayor cobertura en zonas urbanas, probablemente generada por menores costos de provisión derivados de la concentración de beneficiarios, y una mayor facilidad de incorporar a los sectores con mayor rentabilidad o alternatively una mayor demanda de seguridad social de sus trabajadores, dado el efecto positivo de su participación promedio en el PIB.

GRÁFICO II.2
EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO Y SOCIAL EN MÉXICO
1972 – 2000
(En porcentajes del PIB)

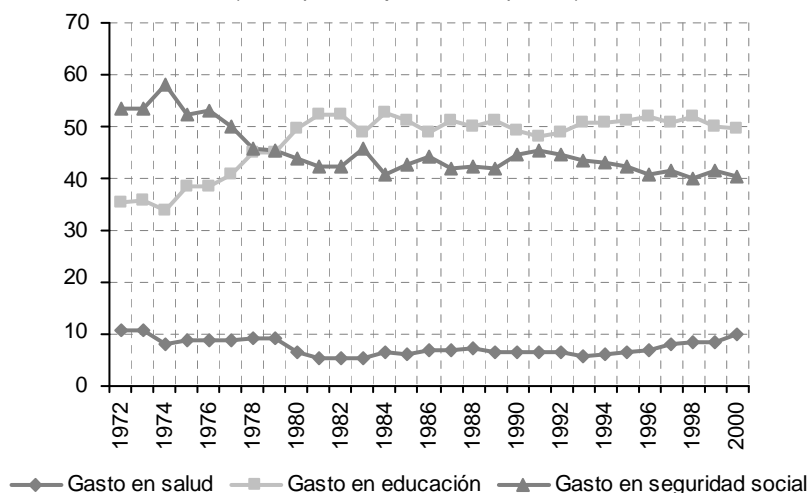


Fuente: Elaboración propia, sobre la base de la información del Fondo Monetario Internacional (FMI), Government Finance Statistics (varios números).

Después de 1970 se introdujeron algunas modificaciones a la legislación para expandir la cobertura de la seguridad social. En 1973 se aprobó una reforma que intentó integrar a la población rural y los trabajadores informales, aunque su implementación fue muy limitada en un contexto de inestabilidad política y deterioro económico (Haggard & Kaufman, 2008). El gráfico II.2 muestra los limitados esfuerzos por expandir de manera importante los beneficios en ese periodo, al menos en términos de los recursos utilizados en ello. A finales de los 70, con la economía en recuperación, se lograron avances de mayor alcance tal como la expansión de la red de educación primaria.

Además del desarrollo histórico del gasto social agregado, su distribución es un factor importante a considerar. En general, el gasto en seguridad social es altamente regresivo en Latinoamérica (CEPAL, 2007) y, como se mostrará en la sección V, México no es la excepción. En contraste, el gasto en educación y salud tiene un comportamiento más progresivo en la región (Mostajo, 2000). El gráfico II.3 muestra la creciente importancia del gasto educativo con respecto al gasto en seguridad social, presumiblemente volviendo la combinación del gasto público más progresivo.

GRÁFICO II.3
GASTO SOCIAL EN MÉXICO, 1972 – 2000
 (Como porcentaje del Gasto público)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de la información del FMI, Government Finance Statistics (varios números).

Sin embargo, habría que matizar este punto al considerar algunos programas incluidos en la categoría de seguridad social que tienen una incidencia más progresiva y que inician con la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) en los años ochenta, seguido del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) y Oportunidades a finales de los noventa¹⁰.

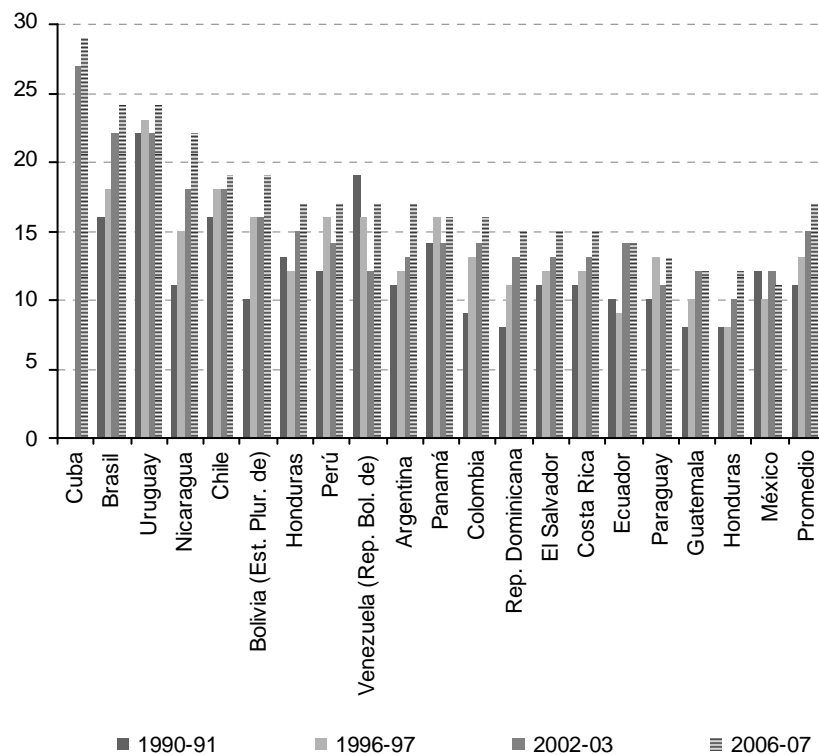
Con estas condiciones estructurales históricas, la expansión del gasto social ha estado limitado –además de otros factores¹¹– por la propia capacidad del Estado de obtener recursos. El gráfico II.4 revela este hecho de manera dramática. Durante el periodo de 2006-07, el gobierno federal de México tuvo una recaudación total de 10,7% del PIB¹², ocupando el último lugar de los países latinoamericanos considerados. En un escenario de una mayor integración comercial –y en particular con una mayor movilidad de capitales– existe una preocupación creciente de mantener déficits fiscales razonables. Sin una mayor capacidad de recaudación del gobierno los niveles de gasto social difícilmente podrán incrementarse, y por lo tanto la cuestión de eficiencia en el uso de los recursos existentes se vuelve fundamental.

¹⁰ En los datos de *Government Finance Statistics* se agregan dentro de la categoría de gasto en seguridad social los siguientes rubros: enfermedad e incapacidad, edad avanzada, supérstites, familia e hijos, desempleo, vivienda, exclusión social, investigación y desarrollo relacionados con la seguridad social y protección social. (*GFSM*, 2001).

¹¹ La teoría de los determinantes del gasto social incluye: (1) variables económicas como apertura comercial, movilidad de capitales y crecimiento económico; (2) factores demográficos, como nivel de urbanización y población dependiente; y (3) condiciones políticas, como democracia, puntos de veto en el sistema político y fuerza de los bloques de izquierda que representan al trabajo (Segura-Ubiergo, 2007).

¹² El ingreso tributario total incluye las contribuciones sociales, ingresos tributarios directos e indirectos. Para el caso de México en el periodo 2006-07, los ingresos tributarios directos alcanzaron el 4,7%; los indirectos el 4%; y las contribuciones sociales el 1,9%.

GRÁFICO II.4
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (PAÍSES SELECCIONADOS):
EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS, 1990-91/ 2006-07
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información de la CEPAL (2009b)

III. Experiencia en México con los programas para adultos mayores

Como ya se mencionó anteriormente, ante la falta de cobertura de la seguridad social principalmente entre la población rural y en pobreza, en los últimos años ha habido distintos esfuerzos por mejorar las condiciones de vida de la población adulta mayor. En particular, en este artículo se centrará el análisis en tres programas que comparten la característica de otorgar una transferencia de ingreso a la población de 70 años y más. No obstante, existen diferencias importantes en el monto, criterios de elegibilidad, y medios de pago que se discuten a continuación.

A. Apoyo para adultos mayores del programa Oportunidades

A finales de la década de los noventa, el nuevo Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), ahora llamado Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, marca un cambio de paradigma en la política social. El diseño original del programa se centró en el objetivo de mejorar la educación, salud y alimentación de las familias pobres, particularmente en los niños, para romper la transmisión intergeneracional de la pobreza. Con este programa se inicia la aplicación sistemática de intervenciones selectivas dirigidas a hogares pobres utilizando métodos objetivos, transparentes y no discrecionales –una combinación de selectividad geográfica y prueba de medios (*proxy means test*)– a nivel de hogares. Esto lo diferenció de prácticas anteriores que habían tendido a satisfacer las demandas de grupos ubicados en regiones más accesibles del país, mejor organizados social y políticamente o que disponían de mayor información para acceder a los programas sociales, pero

no constituían la población más vulnerable. La focalización del programa fue concebida no como un fin, sino como un medio para universalizar la mejor educación, salud y alimentación, potenciando la eficacia y equidad, y reduciendo el clientelismo político (Hernández, 2008).

Los resultados positivos de numerosas evaluaciones externas realizadas por expertos nacionales e internacionales evidenciaron su costo-efectividad como un mecanismo para la inclusión de la población en pobreza extrema a los beneficios de la política social. Por esta razón, con el tiempo se han agregado nuevos componentes al programa destinados a reducir la vulnerabilidad de grupos específicos, entre ellos el apoyo para adultos mayores implementado a partir del 2006, así como componentes emergentes para prevenir caídas en el consumo ante situaciones de crisis¹³. En el 2009, el programa cuenta con un presupuesto autorizado de 47.800 millones de pesos –alrededor del 0,4% del PIB– y beneficia a más de 5 millones de familias, de las cuales cerca de dos terceras partes se encuentra en los tres deciles de población con menores ingresos.

A partir del 2006, las familias beneficiarias de Oportunidades con algún integrante de 70 años o más reciben un apoyo monetario adicional por cada adulto mayor. Este nuevo componente se benefició de los mecanismos consolidados del programa para la identificación de los hogares en pobreza extrema, así como de su infraestructura operativa y de coordinación institucional. El monto del apoyo se ajusta semestralmente con respecto a la variación del Índice Nacional de Precios de la Canasta Básica y la cobertura geográfica del componente se ha ido acotando desde el 2007 con el fin de lograr una transición gradual de los beneficiarios al nuevo programa 70 y más.

En el primer semestre del 2009, el componente de apoyo para Adultos Mayores de Oportunidades otorgó de manera bimestral un apoyo monetario mensual de \$295 (US\$22,7) por adulto mayor a las familias beneficiarias que viven en localidades de más de 20.000 habitantes (véase el cuadro III.1). El apoyo está sujeto a la asistencia a citas médicas semestrales. Cuando una familia beneficiaria está integrada sólo por adultos mayores, el cumplimiento de esta corresponsabilidad sustenta adicionalmente la entrega de los apoyos alimentario (\$210), energético (\$55) y compensatorio por el efecto del alza internacional de los precios de los alimentos (\$120). Así por ejemplo, un hogar en situación de pobreza extrema integrado por dos adultos mayores que hayan asistido a sus citas médicas programadas recibiría mensualmente un apoyo monetario de \$975¹⁴. Los apoyos se entregan a la titular de la familia beneficiaria¹⁵, mediante entregas directas en efectivo o depósito en cuentas bancarias personalizadas. Una de cada cuatro familias beneficiarias del programa recibe sus apoyos a través del sistema bancario.

Oportunidades también proporciona a los integrantes de las familias beneficiarias un paquete básico de servicios de salud gratuitos de acuerdo al grupo de edad, sexo y evento de vida, a través de citas programadas. En el caso de los adultos mayores de 60 años, el paquete incluye acciones de promoción de la salud y detección oportuna de enfermedades tales como diabetes, hipertensión arterial, deficiencias visuales y auditivas, deterioro cognitivo, entre otras.

El padrón activo de adultos mayores ha ido decreciendo conforme las localidades donde residen se incorporan al Programa 70 y más, incluyendo actualmente un poco más de 80 mil adultos mayores en todo el país (véase el Cuadro III.2)¹⁶. El componente ejerció un presupuesto de casi \$350 millones en el 2008.

¹³ En el 2008, se incluyó un apoyo especial “Apoyo Alimentario para Vivir Mejor” para contrarrestar los efectos de la crisis de precios de los alimentos.

¹⁴ Más allá del monto estipulado en las Reglas de Operación del Programa como apoyo para Adultos Mayores, sería necesario hacer un análisis más detallado para calcular la transferencia total promedio por adulto mayor, considerando la composición de los hogares y su correspondiente esquema de apoyos, y suponiendo una determinada distribución intra-hogar de las transferencias.

¹⁵ Entre las obligaciones de las familias beneficiarias se encuentra entregar a los adultos mayores los apoyos monetarios que les corresponden.

¹⁶ Conforme el Programa 70 y más vaya avanzando en la cobertura de localidades de hasta 30 mil habitantes durante el resto del 2009, Oportunidades le hará la transferencia de su padrón de adultos mayores, suspendiendo la emisión de apoyos para evitar duplicidades.

CUADRO III.1
PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LOS PROGRAMAS
DIRIGIDOS A ADULTOS MAYORES EN 2009

	Oportunidades, componente de apoyo para adultos mayores	70 y más	Pensión alimentaria DF
Población objetivo	Adultos mayores de 70 años integrantes de familias beneficiarias de Oportunidades que residen en localidades de más de 20 000 hab.	Adultos mayores de 70 años y más que residen en localidades de hasta 30 000 hab.	Adultos mayores de 70 años y más residentes en el DF
Beneficios	Apoyo económico, paquete de servicios de salud	Apoyo económico, acciones de promoción y participación social, y coordinación institucional	Pensión alimentaria
Corresponsabilidad	Asistencia a citas médicas semestrales	ninguna	ninguna
Número de adultos mayores beneficiarios 2009	81 417	1 886 447	470 000
Cobertura	Nacional: 95 135 localidades	Nacional: 75.843 localidades	Distrito Federal
Monto individual mensual de la transferencia	\$295 ^a (US\$22,7)	\$500 (US\$38,5)	\$822 (US\$63,2)
Ajuste del monto	Actualización semestral conforme al Índice Nacional de Precios de la Canasta Básica	No especificado	Actualización conforme al salario mínimo vigente en el DF
Modalidad de pago	Efectivo y depósito en cuentas bancarias personalizadas	Efectivo	“Vale electrónico” (tarjeta plástica) utilizable en establecimientos comerciales del DF
Presupuesto autorizado 2009	\$349,7 millones (incluye sólo el componente AM ejercido en 2008)	\$13 000 millones	\$4 340 millones
Responsable de la operación	Coordinación Nacional del Programa Oportunidades	Secretaría de Desarrollo Social	Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el DF

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información de las Reglas de Operación 2009 de los programas y el Segundo Informe Trimestral de la Secretaría de Desarrollo Social.

^a Este monto corresponde exclusivamente al apoyo a adultos mayores conforme a lo establecido en las reglas de operación del programa. Adicionalmente, si todos los miembros cumplen con sus respectivas corresponsabilidades, el hogar podría recibir mensualmente \$385 por familia correspondientes al apoyo alimentario (\$210), apoyo energético (\$55) y apoyo Vivir Mejor (\$120). Si en la familia del adulto mayor hay becarios, la familia recibe un monto máximo adicional de \$1.070 para becarios de primaria y secundaria, o \$1.960 si también hay becarios de educación media superior.

B. Programa 70 y más

A nivel federal, el Programa 70 y más surge como resultado de las negociaciones del presupuesto 2007 en la Cámara de Diputados¹⁷. Se trata de una pensión no contributiva universal para los adultos mayores, originalmente, aquéllos residentes en localidades rurales de hasta 2.500 habitantes¹⁸. Cada año los diputados han incrementado el presupuesto asignado al programa, así como su cobertura geográfica. En el 2009 la pensión beneficia a los adultos mayores que viven en asentamientos de hasta 30 mil habitantes, con un presupuesto de poco más de 13.000 millones de pesos –alrededor del 0,1% del PIB, representando el segundo programa de desarrollo social con mayor presupuesto después de Oportunidades.

El programa consiste en una transferencia de \$500 (US\$38,5) mensuales en efectivo, con entregas bimestrales a adultos mayores de 70 años y más de edad. Para evitar la duplicidad de apoyos, los adultos mayores que participan en el programa 70 y más deben renunciar al apoyo para Adultos Mayores de Oportunidades en caso de ser beneficiarios. En 2009, el padrón activo es de 1,8 millones de adultos mayores en más de 75.000 localidades en todo el país (véase el cuadro III.1).

CUADRO III.2
EVOLUCIÓN DEL PADRÓN ACTIVO DE ADULTOS MAYORES BENEFICIARIOS DE LOS PROGRAMAS OPORTUNIDADES Y 70 Y MÁS

	2006 ^a	2007 ^b	2008 ^c	2009 ^d
Oportunidades				
Cobertura geográfica	Nacional	Loc >2 500 hab.	Loc >10 mil hab.	Loc > 20 mil hab.
Adultos mayores beneficiarios	793 616	219 011	92 921	81 417
70 y más				
Cobertura geográfica	-	Loc ≤ 2500 hab.	Loc ≤ 20 mil hab.	Loc ≤ 30 mil hab.
Adultos mayores beneficiarios	-	1 201 888	1 863 945	1 886 447

Fuente: Elaboración propia sobre la base de: ^a indicadores de seguimiento, evaluación, gestión y resultados del programa Oportunidades, bimestre noviembre-diciembre 2006; y los Informes Trimestrales de la Secretaría de Desarrollo Social correspondientes al ^b primer y ^c cuarto trimestre de 2008, y al ^d segundo trimestre del 2009.

C. Programa de pensión alimentaria para adultos mayores de 70 años, residentes en el Distrito Federal

En el 2001 inicia la operación del Programa de Apoyo Alimentario, Atención Médica y Medicamentos Gratuitos para Adultos Mayores de 70 años residentes en el Distrito Federal que en un principio estuvo focalizado territorialmente a la población adulta mayor en zonas de alta y muy alta marginación, y posteriormente se universalizó. Este programa surge como una inquietud del Gobierno de la Ciudad de México por “avanzar en la construcción de los derechos e instituciones de un Estado de Bienestar que garantice a todos los ciudadanos una vida digna y segura” (GDF, 2001). Este programa otorgaba un apoyo de 600 pesos mensuales y medicamentos gratuitos, y organizaba actividades grupales de promoción de la salud y control de padecimientos crónicos. El presupuesto original fue de 1.224

¹⁷ La propuesta del PRD de asignar seis mil quinientos millones de pesos para un programa para adultos mayores residentes en localidades de hasta dos mil quinientos habitantes fue aprobada por 257 votos a favor de legisladores de todos los partidos, y 191 votos en contra y una abstención del Partido Acción Nacional (PAN). Anteriormente, se había implementado el *Programa de Atención a los Adultos Mayores en Zonas Rurales*, como parte de las concesiones a las demandas campesinas que llevaron al Acuerdo Nacional por el Campo. Este programa estuvo en operación del 2003 al 2007, en este último año se traslada el padrón de beneficiarios al Programa 70 y más. Otorgaba un subsidio de 2.100 anuales a los adultos mayores en condiciones de pobreza alimentaria residentes en localidades de menos de 2.500 habitantes de alta y muy alta marginación que no fueran beneficiarios de otros programas sociales. Su cobertura dependía de la disponibilidad presupuestaria y se priorizaba la entrega de apoyos a los adultos mayores con alguna discapacidad, seguidos de los de mayor a menor edad.

¹⁸ Por esta razón, su nombre original fue *Programa Atención a los Adultos Mayores de 70 años y más en zonas rurales*.

millones de pesos que se obtuvieron del ahorro derivado del Programa de Austeridad Republicana del Gobierno del Distrito Federal (DF).

En el 2003, se publicó la ley que establece el derecho a la pensión alimentaria para los adultos mayores de setenta años, residentes en el DF. En esta ley se estipula el derecho de los residentes de la Ciudad a recibir una pensión diaria no menor a la mitad del salario mínimo vigente en el DF una vez que cumplan la edad requerida, así como la obligación del ejecutivo y legislativo de asegurar la disponibilidad presupuestal para su cumplimiento.

La pensión se deposita mensualmente en una tarjeta electrónica expedida por el gobierno, utilizable en centros comerciales autorizados y mercados públicos del DF¹⁹. Para el año 2009, se tiene programado un padrón de derechohabientes de la pensión alimentaria de al menos 470 mil adultos mayores con una asignación presupuestal de 4.340 millones de pesos. El monto de la pensión es de 822 pesos (US\$63,2) mensuales (véase el cuadro III.1).

¹⁹ Los únicos requisitos para recibir la pensión son acreditar la edad, radicar permanentemente en el DF con una antigüedad mínima de tres años de residencia y firmar una Carta-Compromiso.

IV. Perfil de la población adulta mayor

De acuerdo con las proyecciones del Consejo Nacional de Población (CONAPO), en el 2009 la población de 70 años y más es de 3,98 millones de personas, lo que representa el 3,7 por ciento de la población total. En el 2030 habrá un poco más de 9 millones de personas de 70 años y más, y su participación relativa habrá crecido al 7,6 por ciento del total.

A continuación se dará un panorama general de los adultos mayores en México, con base en la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) 2008. La encuesta proporciona información a nivel nacional, para el conjunto de localidades de 2.500 y más habitantes y para el de aquellas con menos de 2.500 habitantes. Además, en algunas entidades, incluyendo el Distrito Federal, se incrementó la muestra en el 2008 para poder dar resultados a nivel entidad. Para el análisis se utilizarán las siguientes categorías:

- Niños: 0-14 años.
- Adultos mayores: hombres y mujeres de 70 años y más.

A nivel de hogar, se utilizarán los siguientes grupos:

1. Hogares donde no residen adultos mayores.
2. Hogares compuestos exclusivamente por adultos mayores.
3. Hogares mixtos: niños, adultos y adultos mayores.
 - 3.1. Hogares cuyo jefe del hogar es un adulto mayor.
 - 3.2. Hogares cuyo jefe del hogar es un adulto en edad de trabajar (15-69 años).

Además, se desagregarán los resultados en cuatro niveles:

- Nacional.
- Rural: población en localidades de 14.999 habitantes y menos²⁰.
- Urbana: población en localidades de 15.000 habitantes y más, incluyendo el DF.
- Distrito Federal (DF).

Se utilizará la metodología oficial del gobierno federal mexicano para la medición de la pobreza²¹, y se contemplarán dos líneas relevantes:

- Pobreza extrema o alimentaria: incapacidad para obtener una canasta básica alimentaria, aún si se hiciera uso de todo el ingreso disponible del hogar para adquirirla²². En 2008, esta línea se definió como un ingreso mensual per cápita de 949 pesos en zonas urbanas y 706 pesos²³ en zonas rurales, equivalente a poco más de tres y dos dólares por día, respectivamente.
- Pobreza o pobreza de patrimonio: insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria, así como para cubrir los gastos del hogar en salud, vestido, vivienda, transporte y educación, aún si se usara todo el ingreso del hogar para adquirirlos. En 2008, esta línea se definió como 1.904 pesos en zonas urbanas y 1.282 pesos en zonas rurales.

A. Distribución de los adultos mayores por tipología de hogar y niveles de pobreza

Alrededor del 15 por ciento de los hogares tienen algún miembro de setenta años o más (véase el cuadro IV.1)²⁴. La mayoría de estos hogares son mixtos, aunque existe cerca de un millón de hogares –3,6 por ciento– integrados sólo por adultos mayores. En casi dos terceras parte de los hogares mixtos, la jefatura corresponde a un adulto mayor.

Aunque hay diferencias estadísticamente significativas en la proporción de hogares sin adultos mayores entre las distintas regiones de análisis, éstas no son muy acentuadas. El patrón encontrado es básicamente el mismo en todo el país. En zonas rurales hay una proporción ligeramente mayor de hogares con algún adulto mayor, mientras que los hogares urbanos y en el DF muestran una proporción menor comparada con el nivel nacional. Asimismo, en zonas rurales la proporción de hogares conformados sólo por adultos mayores es mayor a la proporción nacional, y lo contrario sucede en zonas urbanas. El porcentaje de hogares mixtos con jefatura de adulto mayor es estadísticamente el mismo en todas las regiones.

²⁰ Aunque para el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) las localidades rurales son aquellas de 2.500 habitantes y menos, se decidió tomar esta definición para ser consistentes con la estimación de la pobreza del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL).

²¹ Véase una descripción detallada de la metodología para la medición de la pobreza por ingresos en CONEVAL (2007).

²² La canasta alimentaria básica se construyó por INEGI-CEPAL en 1992 y su valor es actualizado a agosto de 2008.

²³ Pesos constantes a agosto de 2008.

²⁴ Debe enfatizarse que una limitación del análisis con base en la ENIGH es que no está diseñada para dar resultados por grupos de edad, por lo que los resultados presentados para la población adulta mayor deben considerarse como indicativos de tendencias.

CUADRO IV.1
COMPOSICIÓN DE LOS HOGARES

	Nacional		Rural		Urbano		DF	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Todos los hogares	26 732 594	100,0	9 033 946	100,0	17 698 648	100,0	2 423 637	100,0
Hogares sin adultos mayores	22 795 026	85,3	7 520 493	83,3***	15 274 533	86,3***	2 026 050	83,6**
Hogares sólo con adultos mayores	958 939	3,6	404 812	4,5***	554 127	3,1***	100 565	4,2
Hogares mixtos	2 978 629	11,1	1 108 641	12,3**	1 869 988	10,6*	297 022	12,3
con jefatura de adulto mayor	2 028 457	68,1	760 927	68,6	1 267 530	67,8	213 262	71,8
sin jefatura de adulto mayor	950 172	31,9	347 714	31,4	602 458	32,2	83 760	28,2

Fuente: Cálculos propios sobre la base de la ENIGH 2008.

Proporciones estadísticamente diferentes a la nacional: * p<0.1, ** p<0.05, ***p<0.01.

Los niveles de pobreza, en cambio, sí muestran una gran variación a través de las regiones analizadas, así como entre tipos de hogar (véase el cuadro IV.2). En términos generales la pobreza alcanza los mayores niveles en las zonas rurales, mientras que en el DF es menor. El 40 por ciento de los hogares a nivel nacional son pobres y el 14 por ciento son pobres extremos. En zonas rurales, más de la mitad de los hogares son pobres y un poco más de uno de cada cuatro vive en pobreza extrema. En contraste, alrededor de una cuarta parte de los hogares de la capital son pobres y sólo el cinco por ciento están por debajo de la línea de pobreza extrema.

CUADRO IV.2
INCIDENCIA DE LA POBREZA POR HOGAR
(En porcentajes)

	Total hogares		Hogares sin adultos mayores	Hogares sólo con adultos mayores	Hogares mixtos	Hogares mixtos con jefatura de adulto mayor	Hogares mixtos sin jefatura de adulto mayor
	Número	Porcentaje					
Nacional							
Extrema pobreza	3 824 615	14,3	14,4	9,9***	15,3	13,3	19,6***
Pobreza	10 736 363	40,2	40,1	33,3***	42,9*	39,7	49,6***
Rural							
Extrema pobreza	2 373 097	26,3	26,4	16,2***	29,3	24,1	40,7***
Pobreza	4 845 147	53,6	53,6	44,2**	57,3	52,6	67,6***
Urbana							
Extrema pobreza	1 451 518	8,2	8,5	5,3**	7,1	6,9	7,5
Pobreza	5 891 216	33,3	33,5	25,4***	34,3	32,0	39,3**
DF			Hogares sin adultos mayores		Hogares con adultos mayores		
Extrema pobreza	124 322	5,1^^^	5,8		1,7***		
Pobreza	617 991	25,5^^^	27,1		17,5***		

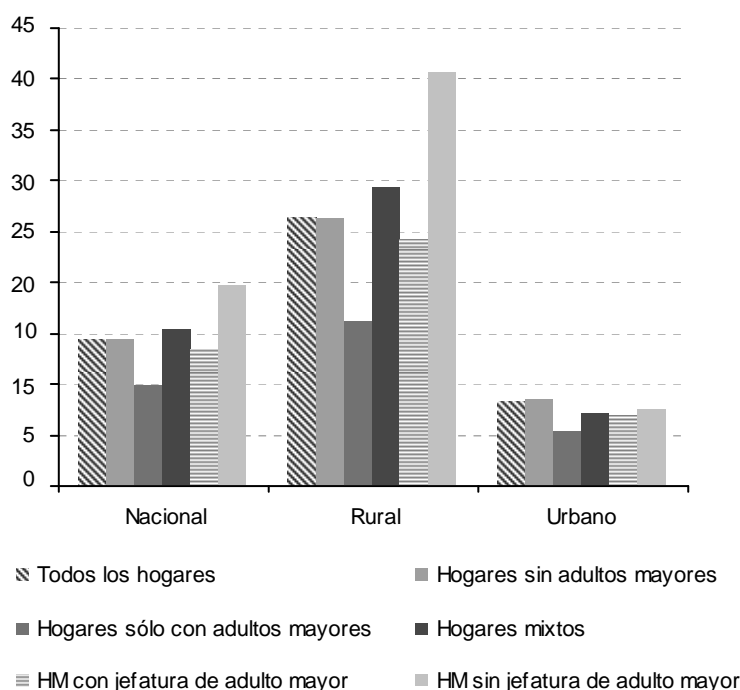
Fuente: Cálculos propios sobre la base de la ENIGH 2008.

Medias estadísticamente diferentes con respecto a todos los hogares: * p<0.1, ** p<0.05, ***p<0.01.

Medias estadísticamente diferentes con respecto a hogares urbanos: ^p<0.1, ^^p<0.05, ^^p<0.001.

Existen marcadas diferencias en la incidencia de la pobreza entre los tipos de hogares analizados (véase el gráfico IV.1). En aquellos que no tienen adultos mayores, los patrones son similares a las cifras discutidas en el párrafo anterior para todos los hogares –lo cual no es sorprendente– dado que este tipo de hogares constituyen la gran mayoría. En contraste, los hogares conformados sólo por adultos mayores muestran niveles de pobreza inferiores al resto de los hogares. Uno de cada tres hogares integrados sólo por adultos mayores es pobre y menos del 10 por ciento son pobres extremos. Es posible que este resultado refleje una auto-selección de los adultos mayores, ya que aquellos que cuentan con los medios suficientes para sostenerse tienen una mayor probabilidad de ser independientes. El nivel de pobreza entre los hogares mixtos no es estadísticamente diferente a la media nacional. Sin embargo, al interior de esta categoría sí se observan diferencias en la pobreza asociadas a la jefatura del hogar. Los hogares mixtos cuya jefatura no está en manos de un adulto mayor son más pobres comparados con el promedio de todos los hogares. Este patrón se observa a nivel nacional, y en zonas rurales es particularmente pronunciado. Dos de cada tres hogares mixtos rurales donde la jefatura no está a cargo del adulto mayor son pobres y poco más del 40 por ciento son pobres extremos. Una explicación posible es que el cuidado de un adulto mayor representa para estos hogares un factor de mayor vulnerabilidad de caer en pobreza.

GRÁFICO IV.1
INCIDENCIA DE LA POBREZA EXTREMA
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la ENIGH 2008.

Al comparar la incidencia de la pobreza entre individuos en distintos grupos de edad se puede apreciar la vulnerabilidad de los adultos mayores en relación a otros grupos de la población. El 47 por ciento de las personas son pobres y el 18 por ciento son pobres extremos. Entre los individuos de setenta años y más, estas cifras son comparativamente menores pero todavía elevadas (véase el cuadro IV.3)²⁵. A nivel nacional, dos quintas partes de la población adulta mayor es pobre y 14 por ciento vive en pobreza extrema.

²⁵ Estos resultados suponen que no hay diferencias en la distribución del ingreso o gasto al interior del hogar por edad o género, por lo que se asigna a cada miembro el ingreso per cápita del hogar para el cálculo de la pobreza.

La situación de los adultos mayores se agrava en áreas rurales, aunque comparativamente sigue siendo mejor en relación a la media de la población rural. Particularmente preocupante en este análisis es la situación de los niños y pre-adolescentes cuya incidencia de pobreza extrema es casi el doble de la observada entre los adultos mayores. Entre la población rural, más del 70 por ciento de los menores de 15 años viven en pobreza. Aún en el DF, la situación de este grupo de la población es desventajosa. Cerca de la mitad de los menores de 15 años en la capital viven en pobreza y alrededor de uno de cada 10 se encuentra en pobreza extrema. Las implicaciones de estos resultados en términos del desarrollo del capital humano de los futuros trabajadores, ciudadanos, madres y padres de familia deben considerarse al decidir entre distintas alternativas de política pública.

CUADRO IV.3
PERSONAS EN CONDICIÓN DE POBREZA POR GRUPOS DE EDAD

	14 años y menores		todas las personas		70 años y más	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Nacional						
Extrema pobreza	8 558 458	27,0%***	19 459 204	18,2%	666 781	13,9%***
Pobreza	19 405 667	61,2%***	50 550 829	47,4%	1 949 592	40,5%***
Rural						
Extrema pobreza	5 342 998	41,1%***	12 230 554	31,8%	466 818	24,9%***
Pobreza	9 324 710	71,8%***	23 377 863	60,8%	991 618	52,9%***
Urbano						
Extrema pobreza	3 215 460	17,2%***	7 228 650	10,6%	199 963	6,8%***
Pobreza	10 080 957	53,9%***	27 172 966	39,8%	957 974	32,6%***
DF						
Extrema pobreza	268 561	13%***	614 033	7,0%	6 878	1,4%***
Pobreza	998 121	48,5%***	2 828 379	32,1%	82 148	16,8%***

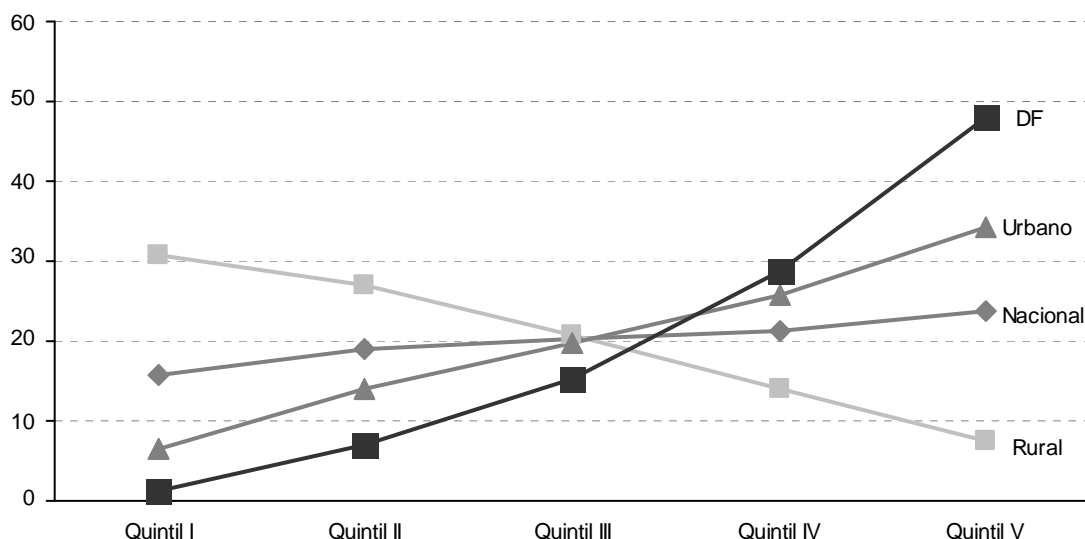
Fuente: Cálculos propios sobre la base en la ENIGH 2008.

Medias estadísticamente diferentes con respecto a la media de todas las personas: * p<0.1, ** p<0.05, ***p<0.01.

Para complementar lo anterior es necesario ubicar a las personas adultas mayores en términos de la distribución del ingreso. Existe una gran variación regional en la localización de las personas adultas mayores entre los distintos quintiles poblacionales ordenados por ingreso per cápita (véase el gráfico IV.2). Mientras que en zonas rurales el 58 por ciento de los adultos mayores se encuentran entre el 40 por ciento más pobre de la población; un porcentaje un poco mayor de los individuos de 70 años y más residentes en zonas urbanas se concentran en los dos quintiles con mayores ingresos²⁶. Al considerar la distribución del ingreso nacional, se puede observar que cerca de la mitad de los adultos mayores residentes en el DF se encuentra entre el 20 por ciento de la población con mayores ingresos. Como se mostró anteriormente en el cuadro IV.2, estos resultados reflejan la mayor incidencia de pobreza y pobreza extrema entre la población rural, aún entre los hogares con adultos mayores, en relación al resto del país.

²⁶ Si se excluye el ingreso proveniente de transferencias derivadas de programas de adulto mayor, se observa una mayor concentración de adultos mayores en el quintil más pobre en zonas rurales. También aumenta ligeramente la proporción de individuos de 70 años y más residentes en el DF que se encuentran entre el 40 por ciento de la población más pobre (véase el gráfico A.1 en el anexo).

GRÁFICO IV.2
DISTRIBUCIÓN DE LOS ADULTOS MAYORES ENTRE QUINTILES POBLACIONALES ORDENADOS POR
INGRESO PER CÁPITA
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la ENIGH 2008, sin factores de expansión.

La vulnerabilidad de los adultos mayores debe de analizarse también desde una perspectiva dinámica que considere el final de su vida productiva. Dado que no se tienen datos de panel para realizar este tipo de análisis, se hará una aproximación a través del análisis de las fuentes de ingreso de los hogares con algún miembro de 70 años o más en comparación con los hogares sin adultos mayores. Las diferencias en las fuentes de ingreso entre ambos tipos de hogares son notables. Aunque para ambos el ingreso laboral es el rubro más importante del ingreso corriente, en los hogares con algún adulto mayor representa el 38 por ciento del ingreso, comparado con 66 por ciento para los hogares sin adultos mayores (véase el cuadro IV.4). Los ingresos por transferencias –beneficios de programas públicos, becas, remesas, donativos y transferencias en especie– son la segunda fuente más importante de ingreso para los hogares con algún adulto mayor, constituyendo el 17 por ciento de su ingreso. Este porcentaje es más del doble de la proporción que representan las transferencias en el ingreso de los hogares sin adultos mayores. Dentro de las transferencias, destaca la importancia de los programas de adultos mayores y de Oportunidades para los hogares con algún adulto mayor. Alrededor del 7 por ciento de su ingreso corriente proviene de estos programas. Las pensiones o jubilaciones representan apenas 11 centavos de cada peso de ingreso de los hogares con adultos mayores. Esto no es sorprendente si consideramos la baja cobertura del sistema de seguridad social en México.

CUADRO IV.4

COMPOSICIÓN DEL INGRESO DE LOS HOGARES

Hogares sin adulto mayor	Nacional			Rural			Urbano			DF		
	Todos	Quintil I	Quintil V	Todos	Quintil I	Quintil V	Todos	Quintil I	Quintil V	Todos	Quintil I	Quintil V
Ingreso neto total per cápita ^a	\$3 515	\$567	\$8 679	\$1 848	\$544	\$7 085	\$4 336	\$627	\$8 901	\$5 605	\$1 032	\$13 893
Ingreso corriente total per cápita ^b	\$3 851	\$716	\$9 337	\$2 063	\$680	\$7 588	\$4 731	\$810	\$9 581	\$6 273	\$1 272	\$15 346
Ingreso laboral	65,6%	52,0%	67,5%	59,9%	47,6%	68,4%	68,5%	63,2%	67,3%	66,2%	66,4%	64,2%
Ing. por jubilaciones y pensiones ^c	2,9%	0,5%	5,3%	1,4%	0,3%	4,6%	3,6%	1,2%	5,4%	3,7%	0,8%	5,7%
Ingreso por negocios propios	14,3%	16,9%	13,0%	17,8%	17,2%	24,6%	12,5%	16,1%	11,4%	11,2%	14,4%	9,0%
Ingreso por renta de propiedad	1,7%	0,3%	4,5%	1,1%	0,3%	5,8%	2,0%	0,2%	4,3%	2,2%	0,5%	5,3%
Ingreso por transferencias ^d	7,3%	16,6%	3,8%	13,3%	20,3%	4,9%	4,4%	6,9%	3,6%	3,2%	3,9%	2,5%
Programas de adulto mayor	0,0%	0,1%	0,0%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0%	0%
Oportunidades	2,4%	10,1%	0,0%	6,3%	12,9%	0,2%	0,5%	2,7%	0,0%	0,1%	0,2%	0%
Remesas	1,6%	2,1%	0,8%	2,9%	2,4%	2,3%	0,9%	1,3%	0,6%	0,2%	0,5%	0,2%
Hogares con algún adulto mayor												
Ingreso neto total per cápita	\$3 475	\$584	\$8 891	\$1 890	\$577	\$7 211	\$4 465	\$611	\$9 195	\$6 610	\$1 123	\$14 606
Ingreso corriente total per cápita	\$4 013	\$826	\$9 836	\$2 254	\$795	\$7 791	\$5 110	\$950	\$10 206	\$7 332	\$1 445	\$15 871
Ingreso laboral	37,9%	29,8%	37,8%	33,4%	29,0%	43,4%	40,7%	33,2%	36,8%	36,7%	33,5%	31,8%
Ing. por jubilaciones y pensiones	11,3%	1,6%	19,4%	6,1%	0,4%	18,4%	14,6%	6,2%	19,6%	15,4%	7,7%	20,2%
Ingreso por negocios propios	10,9%	12,6%	11,3%	13,8%	13,1%	27,8%	9,2%	10,8%	8,3%	6,5%	2,8%	5,0%
Ingreso por renta de propiedad	2,7%	0,7%	7,1%	1,9%	0,9%	9,0%	3,1%	0,1%	6,7%	2,6%	0%	5,3%
Ingreso por transferencias	17,0%	30,9%	8,2%	28,3%	34,3%	10,3%	10,0%	17,5%	7,8%	12,9%	23,2%	17%
Programas de adulto mayor	4,7%	10,3%	1,2%	9,5%	11,9%	1,4%	1,8%	3,7%	1,2%	7,8%	15,4%	4,1%
Oportunidades	2,7%	9,8%	0,1%	6,3%	11,5%	0,2%	0,4%	3,0%	0,0%	0,0%	0%	0%
Remesas	2,0%	2,2%	1,1%	3,4%	2,0%	2,8%	1,1%	3,1%	0,8%	0,3%	0%	0,1%

Fuente: Cálculos propios sobre la base de la ENIGH 2008.

Los porcentajes son en todos los casos la proporción del rubro indicado del ingreso corriente total per cápita.

^a El ingreso neto total per cápita se obtiene de la sustracción de los regalos dados por los hogares, tanto monetarios como no monetarios, al ingreso corriente total, y se expresa en términos per cápita. La ENIGH contempla los ingresos de los últimos seis meses, así que se deflacta el ingreso de cada mes a pesos de agosto de 2008 y se obtiene el promedio mensual. Este es el ingreso considerado para la construcción de los quintiles y deciles, y para el cálculo de los niveles de pobreza en este trabajo.

^b El ingreso corriente total per cápita se obtiene de la suma del ingreso corriente monetario y del ingreso corriente no monetario (que incluye el valor imputado del autoconsumo, los pagos en especie, los regalos recibidos en especie y la estimación de la renta por el uso de la vivienda) expresado en términos per cápita.

^c Incluye ingresos provenientes de jubilaciones y/o pensiones originadas dentro o fuera del país; no incluye ningún tipo de indemnización (seguros contra riesgos a terceros, accidentes de trabajo y despido y retiro voluntario).

^d Ingresos por transferencias incluye además de las sub-categorías reportadas becas públicas y privadas, donativos de organizaciones no gubernamentales u otros hogares, Procampo y otros programas sociales, así como indemnizaciones (seguros contra riesgos a terceros, accidentes de trabajo y despido y retiro voluntario).

Las diferencias entre zonas rurales y urbanas también son evidentes. Para las zonas rurales, las transferencias –en particular las provenientes de programas de adulto mayor y de Oportunidades– y los negocios propios tienen una mayor importancia relativa como fuentes de ingreso comparado con las zonas urbanas. Más de una cuarta parte del ingreso de los hogares rurales con adultos mayores proviene de transferencias, mientras que apenas el 6 por ciento es producto de pensiones o jubilaciones. En contraste, de cada peso de ingreso de los hogares urbanos con adultos mayores 10 centavos son producto de transferencias y 15 centavos de pensiones o jubilaciones. Las transferencias de programas de adulto mayor en zonas urbanas son menores al dos por ciento del ingreso total. En el Distrito Federal los patrones son similares a las zonas urbanas, con excepción de las transferencias provenientes de programas de adulto mayor, que tienen una importancia comparable con la de las zonas rurales.

La vulnerabilidad de los hogares con adultos mayores se aprecia aún más al considerar las diferencias entre la población en distintos quintiles de ingreso. Como se verá en la siguiente sección, la seguridad social es prácticamente inexistente para los más pobres. Alrededor del dos por ciento del ingreso de los hogares con algún adulto mayor en el quintil más pobre proviene de jubilaciones. Sin embargo, para los hogares más ricos, el ingreso derivado de pensiones o jubilaciones representa casi una quinta parte del total. El resultado contrario se observa en el rubro de transferencias. Cerca de una tercera parte del ingreso de los hogares más pobres proviene de transferencias. En particular, veinte centavos de cada peso de ingreso de estos hogares resulta de su participación en programas sociales como Oportunidades o de algún otro programa de adulto mayor.

V. Análisis comparativo de programas

Un análisis comparativo completo requeriría evaluaciones rigurosas del impacto de las transferencias de los distintos programas en variables como consumo, ahorro y oferta laboral, entre otras. Así mismo, sería necesario un análisis de costos directos e indirectos que permitieran calcular la razón costo-efectividad de cada programa. Para complementar lo anterior, sería importante contar con un ejercicio de microsimulación del impacto en pobreza y desigualdad de distintas alternativas de expansión de los programas analizados, incluyendo estimaciones del costo fiscal.

Existen algunos esfuerzos para analizar los programas de adultos mayores pero aún son insuficientes. Oportunidades cuenta con evaluaciones externas de impacto desde el inicio del programa. Sin embargo, el análisis no distingue separadamente el impacto del programa en los adultos mayores o las familias con adultos mayores, excepto en temas de salud tales como enfermedades crónicas, capacidad funcional y función cognitiva (Bautista, y otros 2008).

El programa 70 y más cuenta con una evaluación externa de su impacto en zonas rurales cuyos resultados estarán disponibles próximamente (SEDESOL 2009c). La pensión alimentaria del DF no ha realizado evaluaciones externas de impacto, solamente dispone de encuestas de percepción de beneficiarios que no miden el cambio en bienestar atribuible al programa (GDF, 2008).

Realizar una evaluación de impacto, análisis de costos o ejercicios de microsimulación está fuera del alcance de estudio de este artículo. Sin embargo, con el fin de avanzar en la generación de evidencia analítica que ayude a la discusión informada de las alternativas de política pública.

A continuación se presentará un análisis de la cobertura e incidencia de los distintos programas en diferentes grupos de la población de acuerdo a la información de la ENIGH 2008.

A. Cobertura de los programas de adulto mayor y el sistema de pensiones y jubilaciones

Es necesario contextualizar brevemente el análisis de los programas de adulto mayor con respecto al sistema de pensiones y jubilaciones prevaleciente. Existe una multiplicidad de sistemas dirigidos a la población empleada en el sector formal de la economía. Sin embargo, menos de la tercera parte de la población adulta mayor en la muestra de la ENIGH 2008 recibe una pensión o jubilación (véase el cuadro V.1). La cobertura de los sistemas de jubilaciones es aún menor para la población rural e indígena, y prácticamente nula entre el 20 por ciento más pobre de la población²⁷.

Lo anterior no es sorprendente si se considera el patrón de contribución a la seguridad social de la población económicamente activa. En 2008, sólo el 40 por ciento de las personas entre 14 y 65 años reportaron cotizar o haber realizado contribuciones a algún sistema de seguridad social. Esta proporción es cercana a la mitad de la población en zonas urbanas, entre los hombres y en el DF. En contraste, sólo el 23 por ciento de las personas en zonas rurales, y apenas una de cada tres mujeres entre 14 y 65 años a nivel nacional hacen aportaciones a algún sistema de seguridad social. Este resultado es aún más desalentador si consideramos que de éstos un porcentaje menor habrá de tener una contribución suficiente y sostenida por un periodo mínimo para recibir una pensión al final de su vida productiva. Adicionalmente, existe una notable desigualdad en la participación en los esquemas de seguridad social entre los distintos deciles poblacionales de ingreso. Mientras más del 60 por ciento de los hombres en el decil poblacional con mayores ingresos participa en un esquema de seguridad social, alrededor del cinco por ciento de las mujeres en el decil poblacional más pobre lo hace (véase el gráfico V.1).

CUADRO V.1
COBERTURA DE JUBILACIONES Y PROGRAMAS SOCIALES
ENTRE LA POBLACIÓN ADULTA MAYOR^a
(En porcentajes)

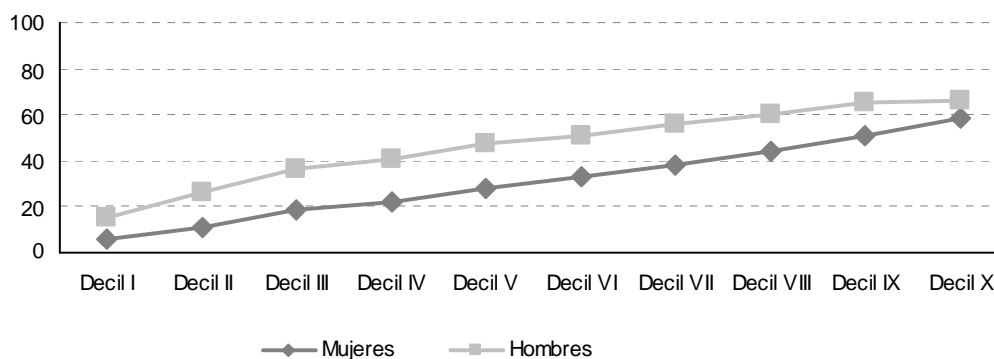
	Nacional	Rural	Urbano	DF	Indígena	Quintil I	Quintil V
Pensiones	27,4	13,6	36,1	40,6	17,7	2,7	50,2
Programas de adulto mayor	33,0	59,1	16,5	79,0	42,9	44,6	21,7
Oportunidades	9,0	20,1	2,1	0,2	23,6	18,6	0,9

Fuente: Cálculos propios sobre la base de la ENIGH 2008, sin factores de expansión.

^a La población de referencia son los adultos mayores de 70 años y más. La cobertura está medida como el porcentaje que recibe un ingreso o transferencia de la fuente señalada.

²⁷ Las conclusiones de esta sección son indicativas de tendencias ya que la muestra de la ENIGH no está diseñada para generar resultados a nivel de los subgrupos de beneficiarios de los programas analizados, ni para la población de adultos mayores.

GRÁFICO V.1
CONTRIBUCIÓN A LA SEGURIDAD SOCIAL DE LA POBLACIÓN ENTRE 14 Y 65 AÑOS
POR DECILES POBLACIONALES ORDENADOS POR INGRESO PER CÁPITA
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la ENIGH 2008, sin factores de expansión.

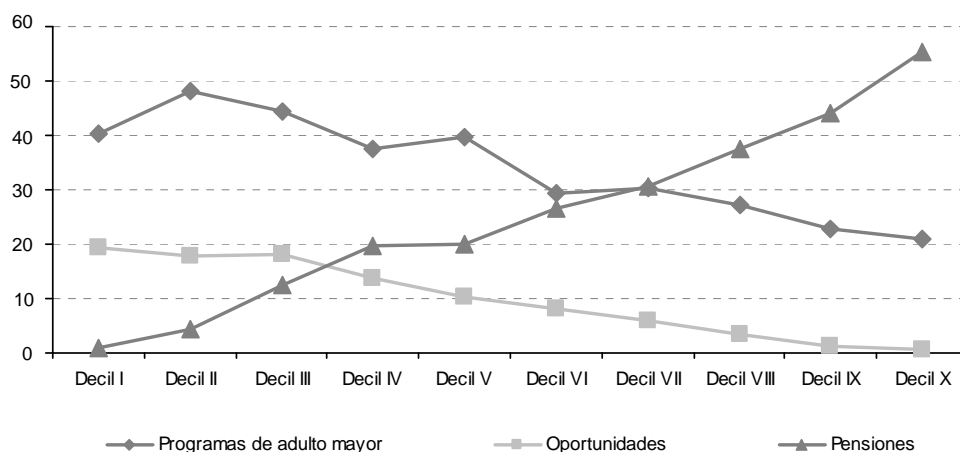
Una tercera parte de la población de 70 años y más recibe transferencias provenientes de programas de adulto mayor²⁸. La cobertura de las jubilaciones y de los programas de adulto mayor entre regiones se comporta como cabría esperar dado el diseño de los programas y la distribución ocupacional de la población. Mientras que solo el 14 por ciento de los adultos mayores en zonas rurales recibe una pensión o jubilación, casi el 60 por ciento se beneficia de algún programa dirigido a la población adulta mayor. Entre la población urbana el patrón de cobertura se invierte; se observa una mayor cobertura de jubilaciones y menor de programas de adulto mayor. Por otro lado, el DF presenta los niveles más elevados de cobertura tanto de jubilaciones como de programas de adulto mayor. La cobertura de Oportunidades entre la población adulta mayor es superior en zonas rurales y prácticamente inexistente en el DF.

Además de la variación regional, existen diferencias importantes en la cobertura de las jubilaciones y los programas de adulto mayor a lo largo de la distribución del ingreso (véase el gráfico V.2). Reiterando las conclusiones de estudios previos sobre el tema²⁹, las jubilaciones tienen una cobertura claramente regresiva, es decir su cobertura es muy baja o nula entre la población más pobre y se concentra entre la población con mayores ingresos. La tendencia contraria se observa en los programas de adulto mayor y Oportunidades, en los cuales se registra una mayor cobertura entre el 30 por ciento más pobre de la población y va disminuyendo conforme aumenta el nivel de ingresos de la población. La cobertura de los programas de adulto mayor es superior a la de Oportunidades a lo largo de toda la distribución del ingreso, lo cual no es sorprendente considerando su focalización en la población más pobre y la transferencia del padrón de beneficiarios en zonas rurales al programa 70 y más. No obstante como se verá más adelante, todavía existe un importante segmento de la población adulta mayor, que no cuenta con una jubilación, ni es beneficiaria de un programa de adulto mayor o de Oportunidades.

²⁸ Dado que en la ENIGH no se distinguen los distintos programas de adulto mayor, el análisis de esta sección se basa en el supuesto de que todos aquellos individuos que reportan transferencias de adulto mayor residentes de localidades de hasta 15.000 habitantes son beneficiarios del programa 70 y más. Similarmente, todas las personas que reportan transferencias de adulto mayor residentes en el DF son beneficiarios de la pensión alimentaria. Para el caso de Oportunidades, sí es posible distinguir a los adultos mayores que reciben transferencias provenientes de este programa, aunque no es posible distinguir el componente específico del programa al que corresponden (apoyo alimentario, apoyo energético, apoyo para adultos mayores, etc.).

²⁹ Véase por ejemplo Scott (2005).

GRÁFICO V.2
COBERTURA DE PROGRAMAS SOCIALES Y PENSIONES ENTRE LA POBLACIÓN ADULTA MAYOR
POR DECILES POBLACIONALES ORDENADOS POR INGRESO PER CÁPITA
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la ENIGH 2008, sin factores de expansión.

Resulta particularmente interesante comparar la cobertura en las zonas rurales, donde opera el programa 70 y más, y en el Distrito Federal, donde se implementa la pensión alimentaria. Aunque ambos programas son universales dentro de su respectivo ámbito geográfico, la ENIGH revela diferencias en su cobertura (véase el cuadro V.2). En el DF cerca del 80 por ciento de los adultos mayores reciben transferencias del programa de adulto mayor. En localidades de hasta 15.000 habitantes la cobertura es menor, alcanzando casi al 60 por ciento de la población de 70 años y más. Esta diferencia puede deberse a varias razones, incluyendo la fecha del levantamiento de la ENIGH 2008 en relación con el avance operativo en la incorporación de adultos mayores en localidades rurales; mayor complejidad logística en el ámbito rural dada la alta dispersión de la población; y mayores dificultades de los adultos mayores rurales para acceder a información sobre el programa y cumplir con los requisitos de elegibilidad, particularmente contar con la documentación necesaria para acreditar su edad. Los montos promedio de las transferencias mensuales por adulto mayor son consistentes con las reglas de operación de cada programa, siendo sustancialmente mayores en el Distrito Federal.

CUADRO V.2
COBERTURA Y TRANSFERENCIA PROMEDIO DE OPORTUNIDADES Y PROGRAMAS DE ADULTO
MAYOR EN ZONAS RURALES Y EL DISTRITO FEDERAL

	Cobertura (en porcentajes)	Monto promedio de la transferencia mensual por adulto mayor ^a
Programa adulto mayor en localidades de hasta 15 000 habitantes (70 y más)	59,1	\$485
Oportunidades ^b (nacional)	9,1	\$342
Programa adulto mayor DF (Pensión alimentaria)	79,0	\$747

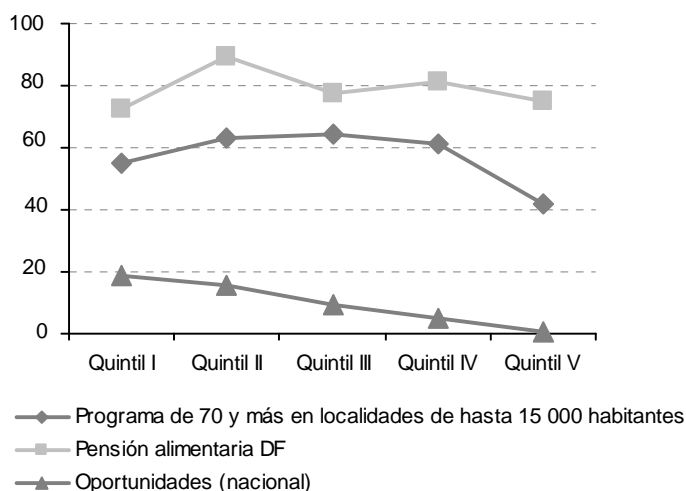
Fuente: Cálculos propios sobre la base de la ENIGH 2008, sin factores de expansión.

^a Transferencia en pesos de agosto de 2008.

^b Se refiere solamente a transferencias recibidas por miembros de 70 años y más en el hogar.

Ambos programas universales han logrado una cobertura relativamente uniforme entre los adultos mayores con distintos niveles de ingreso, excepto en zonas rurales que presenta una cobertura menor al promedio para el quintil más alto (véase el gráfico V.3)³⁰. En contraste, al apoyo para adultos mayores de Oportunidades tiene una cobertura claramente descendiente a mayores niveles de ingreso, consistente con los esfuerzos de focalización del programa hacia la población más pobre. Sin embargo, es notable su baja cobertura incluso en el quintil más bajo –apenas 19 por ciento– lo que refleja en parte la transferencia de su padrón de adultos mayores beneficiarios al programa 70 y más.

GRÁFICO V.3
COBERTURA DE PROGRAMAS DE ADULTO MAYORES POR QUINTILES POBLACIONALES
ORDENADOS POR INGRESO PER CÁPITA
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la ENIGH 2008, sin factores de expansión.

Nota: Los quintiles de DF corresponden a esa entidad. Oportunidades corresponde solamente a transferencias recibidas por población adulta mayor en el hogar.

B. Incidencia de los programas de adulto mayor

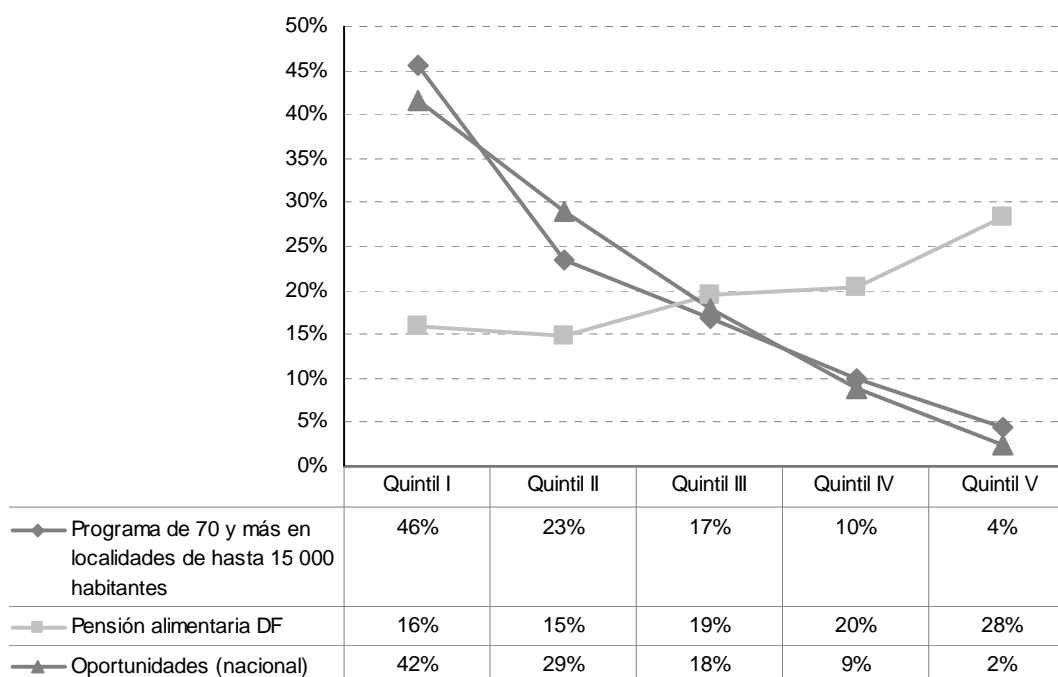
En teoría, en un programa universal donde todos los individuos reciben la misma transferencia debería de observarse una incidencia uniforme de beneficios y una distribución proporcional de beneficiarios entre los deciles o quintiles de la población ordenada por ingreso. Dicho de otra manera, se esperaría que en un programa universal el 20 por ciento más pobre de la población –al igual que el 20 por ciento más rico y el resto de los quintiles– concentre el mismo 20 por ciento de beneficios y beneficiarios.

De la misma manera, en un programa focalizado en la población pobre se esperaría que entre más efectivo sea su mecanismo de focalización o selectividad, el porcentaje de beneficiarios e incidencia de beneficios entre los dos quintiles más pobres sea superior al 40 por ciento y decrezca para los quintiles más ricos. Sin embargo, el gráfico V.4 muestra una incidencia de las transferencias de los programas universales de adulto mayor distinta a la esperada, tanto en el DF como en zonas rurales. En el DF, los adultos mayores en el quintil más rico reciben el 28 por ciento de las transferencias, lo que representa casi el mismo monto que se reparte entre aquellos que se encuentran entre el 40 por ciento más pobre de la población. Por el contrario, en zonas rurales los adultos mayores cuyo ingreso se encuentra entre el 40

³⁰ Si se considera la cobertura del programa de adulto mayor en localidades de hasta 15.000 habitantes utilizando los quintiles rurales se observa una cobertura menor al promedio en el quintil más bajo.

por ciento más pobre de la población reciben dos terceras partes de las transferencias y aquéllos en el quintil más rico menos del 5 por ciento³¹.

GRÁFICO V.4
INCIDENCIA DE PROGRAMAS DE ADULTO MAYOR POR QUINTILES POBLACIONALES
ORDENADOS POR INGRESO PER CÁPITA (ANTES DE TRANSFERENCIAS)^a
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la ENIGH 2008, sin factores de expansión.

^a Los quintiles del DF corresponden a esa entidad, para lo demás se utilizan los quintiles nacionales. Oportunidades corresponde solamente a transferencias recibidas por población adulta mayor en el hogar.

Los resultados anteriores se explican al considerar la ubicación de los beneficiarios a lo largo de la distribución del ingreso, la cual está altamente correlacionada con la distribución de adultos mayores discutida en la sección anterior (véase el cuadro V.3). Aunque ambos programas tienen carácter universal dentro de su ámbito geográfico de operación y dada su población objetivo, considerados desde una perspectiva de política pública nacional representan intervenciones con una focalización o selectividad categórica basada en la edad y también geográfica con resultados de incidencia muy distintos. Considerando la distribución del ingreso a nivel nacional en México, mientras que en zonas rurales un programa universal de transferencias para adultos mayores tiende hacia una incidencia progresiva, en zonas urbanas puede resultar regresiva si no hay una auto-focalización que reduzca la participación en el programa entre la población más rica. Finalmente, vale la pena notar que la incidencia de las transferencias universales de programas de adulto mayor en zonas rurales se compara favorablemente con las transferencias recibidas por los adultos mayores provenientes de Oportunidades a nivel nacional.

³¹ Si se aplican los quintiles nacionales al análisis de incidencia de la pensión alimentaria del DF se acentúa la regresividad, ya que el quintil más pobre recibe apenas el 1 por ciento de las transferencias, mientras el quintil más rico concentra el 47 por ciento. Si se aplican los quintiles rurales al análisis de incidencia del programa de adultos mayores en localidades de hasta 15.000 habitantes, el 40 por ciento más pobre recibe el 28 por ciento de las transferencias y el quintil más rico el 22 por ciento.

CUADRO V.3
DISTRIBUCIÓN DE BENEFICIARIOS POR QUINTILES POBLACIONALES ORDENADOS POR INGRESO PER CÁPITA (ANTES DE TRANSFERENCIAS POR PROGRAMAS DE ADULTO MAYOR)
(En porcentaje)

	Quintil I	Quintil II	Quintil III	Quintil IV	Quintil V
Programa adulto mayor localidades de hasta 15 000 habitantes (70 y más)	45,9	22,5	17,0	10,1	4,5
Programa adulto mayor DF (Pensión alimentaria) ^a	16,1	14,1	21,2	20,2	28,5
Oportunidades ^b (nacional)	45,5	27,1	16,9	8,1	2,3

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la ENIGH 2008, sin factores de expansión.

^a Los quintiles de DF corresponden a esa entidad, para lo demás se utilizan los quintiles nacionales.

^b Se refiere solamente a adultos mayores que reciben una transferencia del programa.

C. Duplicidad y exclusión en jubilaciones y programas de adulto mayor

Más allá del debate sobre la conveniencia de la universalidad o de la selectividad de los programas de adultos mayores, es necesario cuestionarse sobre las implicaciones de compensar las deficiencias del sistema de seguridad social en México a través de programas sociales. Un aspecto clave de este análisis es la duplicidad de beneficios, pero sobre todo la exclusión de segmentos de la población de un ingreso seguro para su vejez (véase el cuadro V.4). El porcentaje más alto de duplicidad se registra en el DF entre los beneficiarios de jubilaciones y programas de adulto mayor. En menor proporción se observa duplicidad en zonas rurales entre los adultos mayores que reciben transferencias del programa de adulto mayor y de Oportunidades simultáneamente. Esto puede deberse a que aunque los miembros de 70 años y más en hogares beneficiarios de Oportunidades dejan de recibir el apoyo para adulto mayor al incorporarse al padrón del programa de 70 y más, aún pueden obtener otras transferencias destinadas al hogar, incluyendo los apoyos alimentario y energético.

A pesar de los esfuerzos por cubrir la insuficiencia de la seguridad social por medio de programas sociales dirigidos a la población adulta mayor, más del 40 por ciento de las personas de 70 años y más no gozan de la seguridad de un ingreso proveniente de una pensión o jubilación o de un programa social. Particularmente preocupante es la población pobre que permanece excluida; alrededor del 35 por ciento de los adultos mayores que no reciben ingresos por jubilaciones o transferencias de programas sociales se encuentran en los dos quintiles más pobres de la población (véase el cuadro A.2 en el anexo). Una mayor proporción de la población excluida son mujeres, y como se esperaría, residentes de localidades urbanas. Aunque gracias a los programas sociales se ha cubierto a una parte importante de la población rural, alrededor del 25 por ciento de los adultos mayores todavía no cuentan con un ingreso seguro para su vejez. Finalmente, resulta interesante revisar la composición del ingreso de los hogares donde residen adultos mayores excluidos de la seguridad social y de los programas de adulto mayor. En estos hogares, el ingreso laboral es el rubro más importante (50 por ciento), seguido de ingresos por negocios propios (14 por ciento) y transferencias provenientes de donativos de otros hogares (8 por ciento) (véase el cuadro A.3 en el anexo). El ingreso por renta de la propiedad solamente es significativo para el quintil más alto.

CUADRO V.4
DUPLICIDAD Y EXCLUSIÓN EN LA COBERTURA DE JUBILACIONES Y PROGRAMAS SOCIALES
ENTRE LA POBLACIÓN ADULTA MAYOR
(En porcentajes)

	Nacional	Rural	Urbano	DF	Quintil I	Quintil V
Sólo pensión/jubilación	20,9	6,1	30,2	8,1	2,6	39,9
Sólo programa de adulto mayor (AM)	22,4	41,3	10,5	46,3	36,6	11,4
Sólo Oportunidades	3,9	7,6	1,5	0,0	10,7	0,5
AM + jubilaciones	5,8	6,0	5,7	32,5	0,1	10,1
Oportunidades + AM	4,5	11,0	0,3	0,2	7,9	0,2
Oportunidades + jubilaciones	0,4	0,8	0,2	0,0	0,0	0,2
AM + Oportunidades + Jubilaciones	0,3	0,7	0,0	0,0	0,0	0,0
Ninguno de los anteriores	41,8	26,4	51,5	12,9	42,0	37,7

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la ENIGH 2008, sin factores de expansión.

Nota: Oportunidades se refiere solamente a las transferencias recibidas por población adulta mayor.

VI. Conclusiones

La cobertura de la seguridad social en México, particularmente entre los grupo más vulnerables es insuficiente. Solamente el 27 por ciento de los adultos mayores perciben un ingreso proveniente de una pensión o jubilación mientras que la cobertura entre la población en el quintil más pobre es prácticamente nula. Los programas sociales de transferencias dirigidas a adultos mayores incluyendo el componente del mismo nombre de Oportunidades, el programa 70 y más a nivel federal, y la pensión alimentaria en el DF cubren un vacío importante en la política pública. Sin embargo, éstos representan soluciones fragmentadas, descoordinadas, incompletas e inconsistentes a un problema creciente a la luz del envejecimiento de la población y de la incapacidad del sistema de seguridad social de garantizar un ingreso a los individuos al final de su vida productiva.

A nivel nacional, algunos adultos mayores reciben transferencias públicas de distintos montos dependiendo exclusivamente de su lugar de residencia y no de su acceso a la seguridad social o condición de pobreza. La misma pareja de adultos mayores viviendo solos, y sin importar si cuentan con una pensión, podría recibir mensualmente transferencias de programas de adulto mayor equivalentes a \$1.000 si vive en una localidad con menos de 30 mil habitantes, o \$1.644 pesos si es residente del DF. Esto representa el 71 y 87 por ciento de las líneas de pobreza extrema rural y urbana respectivamente. Si la pareja de adultos mayores viviera en una zona urbana diferente al DF con cobertura de Oportunidades y fueran elegibles recibiría \$975 –es decir 51 por ciento de la línea de pobreza extrema urbana–. Aunque pareciera no haber duplicidad sistemática de beneficios de los distintos programas, uno de cada tres adultos mayores no recibe una pensión, se encuentra en los cuatro deciles más bajos de ingreso y tampoco es beneficiario de un programa de adulto mayor.

Igualmente preocupante resulta la situación de las mujeres que no reciben una pensión –probablemente por el hecho de haber trabajado en el cuidado de sus hijos y del hogar fuera de la economía formal–, y que tampoco son beneficiarias de algún programa dirigido a la población adulta mayor.

Además de la creación de programas especiales dirigidos a la población adulta mayor, algunos autores han analizado distintas alternativas de política pública para transitar del esquema polarizado de seguridad social vigente a un sistema de protección social universal. Una de las alternativas propuestas es una pensión básica universal definida con base en la línea de pobreza absoluta alimentaria cuyo costo máximo oscilaría entre el 0,5 y el 0,8 por ciento del PIB, dependiendo de la tasa de crecimiento económico (Scott 2005). El costo fiscal se estima alrededor del 0,2 por ciento del PIB –la mitad del presupuesto actual de Oportunidades– considerando ahorros en los compromisos de los sistemas de jubilaciones existentes. Sin embargo, existe disenso sobre las estimaciones del costo y su viabilidad fiscal (Azuara, 2005).

Del análisis de cobertura e incidencia realizado se desprenden algunas conclusiones útiles en esta discusión, que son preliminares ya que deben complementarse con evaluaciones de impacto y análisis de costos. Primero, la universalidad de las transferencias en zonas rurales ha logrado una incidencia progresiva dada la distribución de los adultos mayores entre los quintiles de ingreso a nivel nacional. Sin embargo, es necesario avanzar más en su cobertura para acercarse al 100 por ciento, particularmente entre la población más pobre.

Segundo, una estrategia basada en la focalización hacia los adultos mayores en pobreza en zonas urbanas parece ser al menos un buen comienzo en el camino a la universalidad de la seguridad social. Sin embargo, actualmente la cobertura de esta población es baja por lo que es necesario analizar las posibles causas, incluyendo la efectividad del mecanismo de selectividad para minimizar errores de exclusión de la población de adultos mayores; y la consistencia entre la disponibilidad presupuestal y la dimensión de la población objetivo. Además, la cobertura de las transferencias dirigidas a adultos mayores no debe estar sujeta a la oferta de servicios de salud o educación, como ocurre con las transferencias de Oportunidades. Es importante recordar también el objetivo para el cual el programa Oportunidades fue creado y evitar agregar componentes con objetivos distintos que generen inconsistencias internas y comprometan su efectividad.

Tercero, desde la perspectiva de la economía política es necesario analizar empíricamente las intervenciones universales y selectivas dirigidas a la población adulta mayor, ya que a partir de la literatura teórica no es posible determinar la direccionalidad de los efectos. Un aspecto importante a considerar es que la efectividad y objetividad del mecanismo de selectividad y la escala de operación de los programas influirán en su carácter de gasto público destinado a bienes públicos o privados.

Finalmente, más allá de la discusión sobre universalidad o selectividad, es fundamental la congruencia en la política pública a nivel nacional en montos, cobertura y edad, siendo fiscalmente realistas. Aunque los programas sociales dirigidos a la población adulta mayor han contribuido a cubrir la insuficiencia de la seguridad social, más del 40 por ciento de las personas de 70 años y más no gozan de la seguridad de un ingreso proveniente de una pensión o jubilación o de un programa social, mientras que se presentan algunas duplicidades en alrededor del 10 por ciento de los casos. El status quo no es óptimo y aún está lejos de cumplir el objetivo de contar con seguridad social universal. La solución debe estar, idealmente, integrada a un sistema de seguridad social nacional y no como un conjunto ad hoc de programas sociales administrados por distintos niveles de gobierno que carecen de una visión global nacional de la situación. Es necesario analizar también la edad a la cual debería de iniciarse la cobertura de la seguridad social ya que actualmente hay una brecha entre la edad de retiro y la edad mínima considerada en los programas de adulto mayor.

Bibliografía

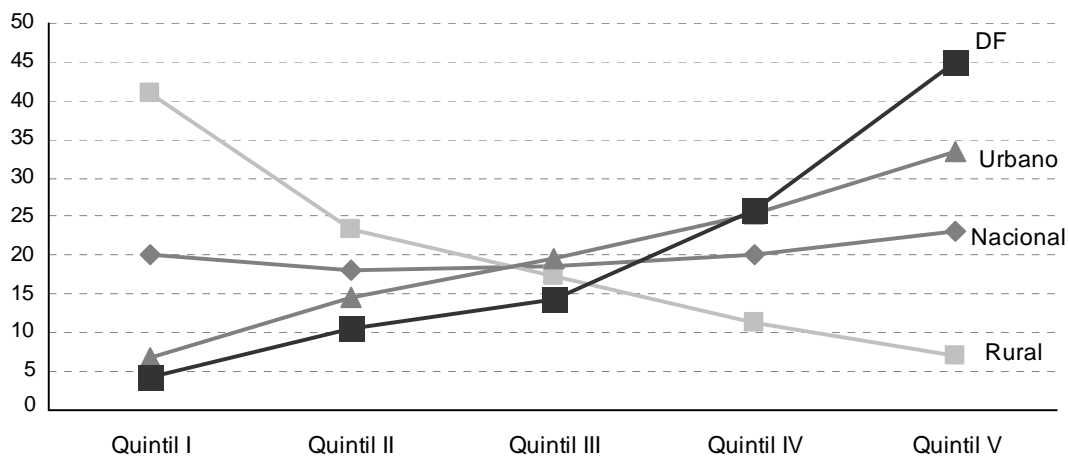
- Azuara, Oliver (2005), "Análisis económico de la pensión universal en México. Del populismo a la realidad fiscal", Documento de trabajo, Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC), julio.
- Banco Mundial (2008), Closing the Coverage Gap: Role of Social Pension and other Retirement Income Transfer.
- Bautista Arredondo, Sergio y otros (2008), Diez años de Oportunidades en zonas rurales: efectos sobre la utilización de servicios y el estado de salud de sus beneficiarios. En: Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007). Tomo II, El reto de la calidad de los servicios: resultados en salud y nutrición. México, DF: Secretaría de Desarrollo Social.
- Bueno de Mesquita, Bruce y otros (2003), The Logic of Political Survival. Cambridge, MA: MIT Press.
- Coady, David, Margart Grosh y John Hoddinott (2004), Targeting of Transfers in Developing Countries: Review of Lessons and Experience.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina) (2009a), Panorama Social de América Latina 2008. Santiago de Chile.
- ___ (2009b), División de Desarrollo Social. Base de datos sobre gasto social.
- ___ (2009c), Panorama Social de América Latina 2009. Versión Preliminar. Santiago de Chile.
- ___ (2007), Panorama Social de América Latina 2007. Santiago de Chile.
- ___ (2006), La Protección Social de Cara al Futuro: Acceso, Financiamiento y Solidaridad. Trigésimo primer período de sesiones de la CEPAL. Montevideo, Uruguay, Marzo 2006.
- ___ (2000a), Panorama Social de América Latina 1999. Santiago de Chile.
- ___ (2000b), Equidad, Desarrollo y Ciudadanía.
- CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) (2009), Reporta CONEVAL cifras de pobreza por ingresos 2008. Comunicado de prensa No. 006/09, Julio 2009.

- ___ (2007), Nota Técnica sobre la Aplicación de la Metodología para la Medición de la Pobreza por Ingresos y Pruebas de Hipótesis 2006, Julio 2007.
- CONAPO (Consejo Nacional de Población Proyecciones de la Población de México) 1990-2030. CD-ROM
- Cox, Gary y Mathew D. McCubbins (1986), "Electoral Politics as a Redistributive Game" *Journal of Politics* 48(May):370-89.
- Díaz-Cayeros, Alberto y Beatriz Magaloni (2003), "The Politics of Public Spending" preparado como Background Paper para el Informe del Desarrollo Mundial del Banco Mundial 2004.
- Díaz-Cayeros, Alberto, Beatriz Magaloni y Barry R. Weingast (2005), "Tragic Brilliance: Equilibrium Party Hegemony in Mexico," Working Paper, Hoover Institution, Stanford University.
- Dixit, Avinash y Londregan, John (1996), "The Determinants of Success of Special Interests in Redistributive Politics" *Journal of Politics* 58(November):1132-55.
- GDF (Gobierno del Distrito Federal) (2008), Encuesta de percepción sobre beneficios y evaluación de la pensión alimentaria para adultos mayores de 70 años residentes en el Distrito Federal. Marzo 2008.
- ___ (2007a), Decreto por el que se reforma el artículo 4 de la ley que establece el derecho a la pensión alimentaria para los adultos mayores de setenta años, residentes en el Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal, No. 32 BIS. 16 de febrero de 2007.
- ___ (2007b), Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del reglamento de la ley que establece el derecho a la pensión alimentaria para los adultos mayores de setenta años, residentes en el Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal, 115. 29 de junio de 2007.
- ___ (2003a), Ley que establece el derecho a la pensión alimentaria para los adultos mayores de setenta años, residentes en el Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal, No. 91 BIS. 18 de noviembre de 2003.
- ___ (2003b), Reglamento de la ley que establece el derecho a la pensión alimentaria para los adultos mayores de setenta años, residentes en el Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal, No. 103. 31 de diciembre de 2003.
- ___ (2001a), Acuerdo mediante el cual se emite el Programa de Apoyo Alimentario, Atención Médica y Medicamentos Gratuitos para adultos mayores de 70 años, residentes en el Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal, No. 15. 6 de febrero de 2001.
- ___ (2001b), Acuerdo mediante el cual se modifica el Programa de Apoyo Alimentario, Atención Médica y Medicamentos Gratuitos para adultos mayores de 70 años, residentes en el Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal, No. 138. 27 de noviembre de 2001.
- Haggard, Stephan y Robert R. Kaufman (2008), *Development, Democracy, and Welfare States: Latin America, East Asia, and Eastern Europe*. Princeton: Princeton University Press, 2008.
- Hernández Franco, Daniel (2008), *Historia de Oportunidades: Inicio y cambios del programa*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Holzmann, Robert and Richard Hinz (2005), *Old-Age Income Support in the 21st Century: An International Perspective on Pension System and Reform*, The World Bank, Washington DC.
- Huber, Evelyne, y otros (2008), *Social Policy in Latin America and the Caribbean Dataset, 1960-2006*, University of North Carolina, 2008.
- IMF (International Monetary Fund) (2001), *Government Finance Statistics Manual 2001*
- Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal (2008), Programa Institucional 2008-2012. Secretaría de Desarrollo Social.
<http://www.adultomayor.df.gob.mx/pdf/Programa%20Institucional%20de%20PAM%202008-2012.pdf>
- Kakwani, Nanak y K. Subbarao (2005), "Ageing and Poverty in Africa and the Role of Social Pensions" Social Protection Discussion Paper 521, World Bank, Washington, DC.
- Lindbeck, Assar y Jorgen Weibull (1987), "Balanced Budget Redistribution as the Outcome of Political Competition" *Public Choice* 52(3):273-97.
- Magaloni, Beatriz, Federico Estévez, y Alberto Díaz-Cayeros (2000), "Federalism, Redistributive Politics and Poverty Relief Spending: The Programa Nacional de Solidaridad in Mexico (1989-1994)" Paper delivered at the 2000 Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington, D.C.
- Molinar, Juan y Jeffrey Weldon (1994), "Electoral Determinants and Consequences of National Solidarity" in Cornelius, Wayne, Craig, Ann & Fox, Jonathan (eds.) *Transforming State-Society Relations in Mexico: The National Solidarity Strategy La Jolla*: Center for U.S.-Mexican Studies, UCSD.
- Mostajo, Rossana (2000), "Gasto social y distribución del ingreso: Caracterización e impacto redistributivo en países seleccionados de América Latina y el Caribe". CEPAL. SERIE REFORMAS ECONÓMICAS, No.69. Mayo de 2000.

- Persson, Torsten, Gerard Roland, y Guido Tabellini (2000), "Comparative Politics and Public Finance," *Journal of Political Economy* 108 (61):1121-1161.
- Rothstein, Bo (1998), *Just Institutions Matter. The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State*.
- Scott, John (2005), "Seguridad Social y Desigualdad en México: De la Polarización a la Universalidad" *Bienestar y Política Social*, Vol. 1, núm 1. Pp. 59-82.
- SEDESOL (Secretaría de Desarrollo Social) (2009a), *Primer Informe Trimestral 2009*. Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano, Dirección General de Seguimiento. Abril 2009.
- ___ (2009b), *Segundo Informe Trimestral 2009*. Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano, Dirección General de Seguimiento. Julio 2009.
- ___ (2009c), *Tercer Informe Trimestral 2009*. Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano, Dirección General de Seguimiento. Octubre 2009.
- ___ (2008a), *Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*. Diario Oficial de la Federación 29 de diciembre de 2008.
- ___ (2008b), *Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa 70 y más, para el ejercicio fiscal 2009*. Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 2008.
- Segura-Ubiergo, Alex (2007), *The Political Economy of the Welfare State in Latin America: Globalization, Democracy, and Development*. New York: Cambridge University Press, 2007.
- Sojo, Ana (2007), *La trayectoria del vínculo entre políticas selectivas contra la pobreza y políticas sectoriales*. *Revista de la CEPAL*, 91, pp.111-131.
- Spalding, Rose J. (1980), "Welfare Policymaking: Theoretical Implications of a Mexican Case Study" *Comparative Politics*, Vol. 12, No. 4 (Jul., 1980), pp. 419-438.
- Stokes, Susan (2005), "Perverse Accountability: A Formal Model of Machine Politics with Evidence from Argentina". In *American Political Science Review* 99(3): 315-325.
- United Nations University – World Institute for Development Economic Research (UNU-WIDER) (2008), *World Income Inequality Database*.
- Willmore, Larry (2003), "Universal Pensions in Low-Income Countries". Discussion Paper IPD-01-05, Initiative for Policy Dialogue, Pensions and Social Insurance Section, Social Science Research Network.
- Wright, Gavin (1974) "The Political Economy of New Deal Spending: An Econometric Analysis" *The Review of Economics and Statistics* 56(1):30-38.

Anexos

GRÁFICO A.1
DISTRIBUCIÓN DE LOS ADULTOS MAYORES ENTRE QUINTILES POBLACIONALES ORDENADOS POR
INGRESO PER CÁPITA EXCLUYENDO TRANSFERENCIAS DE ADULTO MAYOR
(En porcentajes)



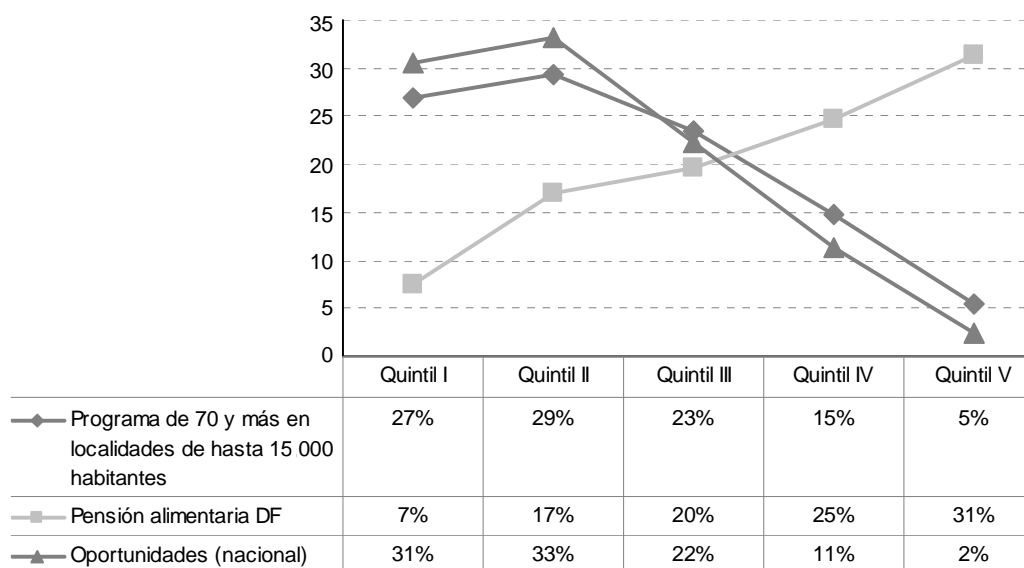
Fuente: Elaboración propia sobre la base de la ENIGH 2008.

CUADRO A.1
CRITERIOS PARA MEDIR COBERTURA

Cobertura de programas de adulto mayor	Ingreso mayor a cero en la categoría de transferencias de programas de adulto mayor.
Cobertura de Oportunidades	Ingreso mayor a cero en la categoría de transferencias de Oportunidades.
Cobertura de jubilaciones	Ingreso mayor a cero en la categoría de transferencias por pensiones / jubilaciones.
Contribución a seguridad social	¿Alguna vez ha contribuido o cotizado a alguna institución de seguridad social?

Fuente: Definiciones propias sobre la base de la ENIGH 2008.

GRÁFICO A.2
INCIDENCIA DE LAS TRANSFERENCIAS DE PROGRAMAS DE ADULTO MAYOR POR QUINTILES
POBLACIONALES ORDENADOS POR INGRESO PER CÁPITA^a
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la ENIGH 2008, sin factores de expansión.

^a Los quintiles del DF corresponden a esa entidad.

CUADRO A.2
CARACTERÍSTICAS DE LA POBLACIÓN ADULTA MAYOR (70+ AÑOS) QUE NO RECIBE
TRANSFERENCIAS DE JUBILACIONES, OPORTUNIDADES O PROGRAMAS DE ADULTO MAYOR

Edad	77,3
Tamaño del hogar	3,8
Número de adultos mayores en el hogar	1,4
Número de niños (14 años o menos)	0,5
Jefes del hogar	53,9%
Mujeres	60,0%
Hablantes de lengua indígena	11,9%
Cotizan en institución de seguridad social	15,5%
Afiliados al Seguro Popular	15,2%
Residentes en localidades <2.499	14,5%
Residentes en localidades 2.500-14.999	10,0%
Residentes en localidades >15.000	75,5%
Distribución entre quintiles de población	
I	15,9%
II	18,9%
III	21,6%
IV	22,1%
V	21,5%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la ENIGH 2008, sin factores de expansión.

CUADRO A.3
COMPOSICIÓN DEL INGRESO DE LOS HOGARES CON ADULTOS MAYORES (70+ AÑOS)
QUE NO RECIBE JUBILACIONES, NI TRANSFERENCIAS DE PROGRAMAS
DE ADULTO MAYOR U OPORTUNIDADES ^a
(En porcentajes)

	Todos	Quintil I	Quintil II	Quintil III	Quintil IV	Quintil V
Ingreso neto total per cápita	\$3 309	\$565	\$1 154	\$1 793	\$2 855	\$9 363
Ingreso laboral	50,1	38,9	47,0	54,1	56,5	51,1
Ing. por jubilaciones y pensiones	2,1	0,8	1,2	1,7	2,7	3,7
Ingreso por negocios propios	13,7	14,8	12,8	13,5	11,6	16,0
Ingreso por renta de propiedad	3,2	0,4	1,5	1,2	2,4	10,0
Ingreso por transferencias	13,4	18,2	16,3	12,5	11,5	10,1
Oportunidades ^b	0,9	4,2	1,0	0,2	0,0	0,0
Remesas	2,5	2,4	3,4	2,7	2,7	1,4
Donativos de otros hogares	8,3	7,9	10,2	8,5	7,3	7,9

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la ENIGH 2008, sin factores de expansión.

^a Se excluyeron a los hogares (16%) donde hay más de un adulto mayor y al menos uno sí recibe pensión o transferencia de programas de adulto mayor.

^b Oportunidades se refiere a transferencias recibidas por otros miembros del hogar que no son adultos mayores.



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL políticas sociales

Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

www.cepal.org/publicaciones

161. Gloria M. Rubio y Francisco Garfias, "Análisis comparativo sobre los programas para adultos mayores en México", (LC/L.3221-P), Número de venta: S.10.II.G.30, (US\$10.00), 2010.
160. Isabel Román, "Sustentabilidad de los programas de transferencias condicionadas: la experiencia del Instituto Mixto de Ayuda Social y "Avancemos" en Costa Rica", (LC/L.3209-P), Número de venta: S.10.II.G.23, (US\$10.00), 2010.
159. Laura Pautassi, Carla Zibecchi, "La provisión de cuidado y la superación de la pobreza infantil. Programas de transferencias condicionadas en Argentina y el papel de las organizaciones sociales y comunitarias", (LC/L.3198-P), Número de venta: S.10.II.G.10, (US\$10.00), 2010.
158. Rodrigo Martínez y María Paz Collinao (Editores), "El Gasto Social en El Salvador, Paraguay y Perú", (LC/L.3196-P), Número de venta: S.10.II.G.12, (US\$10.00), 2010.
157. Rosalía Cortés, Caudia Giacometti, "Políticas de educación su impacto sobre la superación e la pobreza infantil", (LC/L.3194-P), Número de venta: S.10.II.G.07, (US\$10.00), 2010.
156. Claudia Robles, "Pueblos indígenas y programas de transferencias con corresponsabilidad. Avances y desafíos desde un enfoque étnico", (LC/L. 3170 -P), Número de venta: S.09.II.G.144, (US\$10.00), 2009.
155. Ana Sojo, "Identidades y sentido de pertenencia y sus tensiones contemporáneas para la cohesión social ¿del derrotero a las raíces, y/o de las raíces al derrotero?", (LC/L. 3161 -P), Número de venta: S.09.II.G.134, (US\$10.00), 2009.
154. Giacomo Marramao, "Tras Babel: identidad, pertenencia y cosmopolitismo de la diferencia", (LC/L. 3160-P), Número de venta: S.09.II.G.133, (US\$10.00), 2009.
153. Roberto Gargarella y Christian Courtis, "El nuevo constitucionalismo latinoamericano: promesas e interrogantes", (LC/L.3142 -P), Número de venta: S.09.II.G.115, (US\$10.00), 2009.
152. Ernesto Zarama Vásquez, "Generación de ingresos para la población desplazada en Colombia: perspectivas desde abajo", (LC/L.3122-9-P), Número de venta: S.09.II.G.100, (US\$10.00), 2009.
151. Cristina Bloj, "El presupuesto participativo y sus potenciales aportes a la construcción de políticas sociales orientadas a la familia", (LC/L.3122-P), Número de venta: S.09.II.G.101, (US\$10.00), 2009.
150. Carmelo Mesa-Lago, "Efectos de la crisis global sobre la seguridad social de salud y pensiones en América Latina y el Caribe y recomendaciones de políticas", (LC/L.3104-P), Número de venta: S.09.II.G.85, (US\$10.00), 2009.
149. Flavia Marco Navarro, "Legislación comparada en materia de familias. Los casos de cinco países de América Latina", (LC/L.3102-P), Número de venta: S.09.II.G.84, (US\$10.00), 2009.
148. Juan Gonzalo Zapata, "Coordinación y gestión territorial de la política social en Colombia"Uruguay: los beneficios no contributivos y las alternativas para su extensión", (LC/L.3002-P), Número de venta: S.09. S.09.II.G.83, (US\$10.00), 2009.
147. Marcela Cerrutti, Georgina Binstock, "Familias latinoamericanas en transformación: desafíos y demandas para la acción pública", (LC/L.3100-P), Número de venta: S.09.II.G.82, (US\$10.00), 2009.

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@cepal.org.

Nombre:

Actividad:

Dirección:

Código postal, ciudad, país:

Tel.:.....Fax:.....E.mail:.....