

La pobreza de los adultos mayores y la operación de la provisión social en México: principales problemáticas y los cambios necesarios

Katya Rodríguez Gómez¹

Resumen

El grupo de los adultos mayores es uno de los más pobres en la sociedad debido a su situación de baja participación en el mercado laboral. Por tanto su bienestar depende en gran medida del sistema de provisión social de un país. Ante ello el principal objetivo de este artículo es analizar la situación de pobreza de las personas de la tercera edad en México, y conocer qué tanto contribuye el sistema de provisión social, tal y como está diseñado en la actualidad, a mejorar su situación, y cuáles son sus principales limitaciones.

Palabras Clave

Pobreza; Adultos mayores; Provisión social; México

A pobreza dos idosos e a operação de proteção social no México: principais problemáticas e áreas de oportunidades

Resumo

O grupo dos idosos é um dos mais pobres da sociedade devido a sua situação de baixa participação no mercado de trabalho. No entanto, o seu bem-estar depende em grande medida do sistema de proteção social de um país. Diante disso, o principal objetivo desse artigo é analisar a situação de pobreza das pessoas de terceira idade no México, e conhecer como contribui o sistema de proteção social tal como está atualmente desenhado, como poderia melhorar essa realidade e quais são seus principais limites.

Palavras-chave

Pobreza, idosos, proteção social, México

Poverty in old age in Mexico and social provision system: main problems and opportunities to change

Abstract

Elderly people is a group with a high poverty risk in society, mainly due to their scarce participation in the labor force. Their welfare often depends on the system of social provision of any particular country. The objective of this paper is to analyze the poverty situation of elderly people in Mexico and the social provision system in order to know their main limitations.

Keywords

Poverty; Elderly people; Social provision; Mexico

Introducción

El grupo de los adultos mayores suele ser considerado uno de los grupos más vulnerables a la pobreza en la sociedad, debido a su limitada participación en el mercado laboral, que hace que su bienestar dependa fundamentalmente del sistema de protección social imperante de un país determinado (BARDASIY JENKINS, 2002). Comúnmente es un grupo típicamente sobre-representado entre los pobres (CAMINADA Y GOUDSWAARD, 2009). Aunque por otro lado, suele tener una atención prioritaria por parte del sistema de protección social, debido a que es uno de los grupos sociales que cuenta con mayor legitimidad para ser beneficiario del mismo.

México es un país con altos niveles de pobreza. Durante la última década se ha mantenido en niveles sumamente elevados: en el 2010 era el 46.1% de la población, en el 2012 el 45.5% y en el año 2014, se cifró en 46.2% (www.coneval.gob.mx). Es presumible que la situación de pobreza de las personas de la tercera edad sea elevada, porque, al encontrarse el país en un proceso demográfico de envejecimiento poblacional, el porcentaje de personas mayores de 65 años se ha ido incrementando paulatinamente. Para el año 2010 constituía el 6% de la población, pero se calcula que llegue a ser el 12% en el año 2030 y en el 2050 constituya el 21% (HAM CHANDE, 2010).

La combinación entre los altos problemas de pobreza y el envejecimiento poblacional genera implicaciones sociales y económicas de gran magnitud. De acuerdo con Ham Chande (2010), el proceso de envejecimiento demográfico es actualmente una situación común en casi todos los países del mundo. Sin embar-

go, el proceso que inició en los países desarrollados, se ha ido produciendo de manera paulatina, lo que ha permitido la adaptación de la sociedad al mismo. Pero en la mayoría de los países del sur, como el caso de México, el proceso se está produciendo aceleradamente, en un contexto en el cual persisten los problemas históricos de estos países, tales como la pobreza, la falta de empleo en el sector formal, desigualdad social, etc. Dichas condiciones tienden a agravar la situación de la tercera edad. Narro Robles, Moctesuma y Orozco (2010) coinciden en plantear una problemática similar: los cambios demográficos y epidemiológicos que ha vivido México, unidos a la desigualdad y la pobreza plantean un reto sin igual para el sistema de seguridad social en México, que actualmente no cuenta con las condiciones para enfrentarlo.

Por otro lado, se encuentra que el gasto social en América Latina, y en el caso de México. Particularmente, ha ido aumentando en las últimas décadas; sin embargo no se ha reflejado en mejores resultados en términos de disminución de la pobreza debido a que, como analiza la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el gasto social tiene una baja calidad. De acuerdo con este organismo internacional, la cantidad del gasto social tiene menos impacto que la calidad del mismo, para generar un mejoramiento social importante. Es por ello que la OCDE recomienda a América Latina mejorar la orientación de su gasto público, y volverlo más eficiente (OCDE, 2005a; OCDE 2005b).

Debido a la problemática descrita, el principal objetivo de este artículo es analizar la situación de pobreza de las personas de la tercera edad en México, y conocer qué tanto contribuye el sistema de previsión social tal y como está diseñado en la actualidad, a mejorar su situación. Se va a entender por personas de la tercera edad, a las personas de 65 y más años, que son las que de acuerdo con el sistema legal en México, están en posibilidades de dejar de prestar sus servicios en el mercado laboral y hacerse acreedores de la jubilación.

Los ámbitos de influencia de la política social para las personas de la tercera edad son principalmente tres: los que tienen que ver con el acceso a la salud, el acceso a la seguridad económica, y el acceso al cuidado; esto último se refiere al acceso a los servicios sociales de asistencia que puedan contribuir a mejorar la calidad de vida de las personas en esta etapa.

El artículo se va a centrar principalmente en el tema de la seguridad económica de las personas de la tercera edad, debido a que la pobreza monetaria en México persiste como uno de los aspectos más críticos de la pobreza; cuando otros indicadores de la misma, tales como el acceso a la salud y condiciones de

infraestructura básica han mejorado sustancialmente (CONEVAL, 2008, 2011, 2013). Respecto al tema del acceso al cuidado, este rubro es prácticamente inexistente en México.

Para cumplir con su objetivo el artículo comienza discutiendo cuál sería un sistema de provisión social y de pensiones óptimo, para contrastarlo, posteriormente, con el sistema de provisión social actualmente existente en el caso de México, para las personas de la tercera edad. La segunda parte del artículo describe el sistema de provisión social para las personas de la tercera edad actualmente existen en México. La tercera parte hace un análisis de las condiciones de pobreza de las personas de la tercera edad desglosada por grupos sociales, utilizando el Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS) de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH, 2012). El objetivo es conocer cuáles grupos sociales dentro de la tercera edad tienen mayores ventajas o desventajas respecto a su situación de pobreza, y qué tan efectiva resulta la provisión social para mitigar la pobreza de ciertos grupos. Las conclusiones resaltan los principales hallazgos y proponen cambios necesarios a la política social que se desprenden del análisis.

El criterio oficial para la medición de la pobreza en México es el Método de Medición Multidimensional (CONEVAL, 2009). El mismo está compuesto por dos parámetros básicos. El primero es la Línea de Bienestar Económico, que determina el ingreso necesario que debe de recibir las personas para no encontrarse en pobreza. El segundo parámetro es un indicador de privación, que toma en cuenta 6 elementos: rezago educativo, rezago por condiciones insuficientes de la vivienda, rezago de acceso a servicios públicos, rezago de acceso a la salud, rezago de acceso a la seguridad social y rezago alimentario. Para que las personas sean consideradas pobres oficialmente, deben de ser pobres bajo ambos parámetros, es decir, tener insuficiencia de ingresos, y tener al menos una carencia en el indicador de privaciones. En el caso de la presente investigación, como su interés es el componente de la seguridad económica, solo se va a tomar en cuenta para analizar la pobreza de las personas de la tercera edad, la Línea de Bienestar Económico de Coneval, porque resulta un indicador más exacto para análisis que se pretende llevar a cabo.

La provisión social y las pensiones para las personas de la tercera edad

Además del deterioro de la salud, el mayor riesgo que enfrentan las personas de la tercera edad, es la pobreza, debido a su salida del mercado laboral, en el

caso de aquellas personas que tuvieron una vida laboral activa. Aquellas personas que no participaron en el mercado laboral aún enfrentarían mayores problemas porque continuarían en una situación de dependencia económica en la vejez.

De acuerdo con Ham Chande (2010), el acceso al ingreso para personas de la tercera edad puede provenir de tres fuentes: apoyos familiares, acceso a una pensión, o ahorros personales que sirvan para el sostén económico. La primera fuente implica contar con la solidaridad familiar, y contar con una familia que esté en condiciones de brindar el apoyo económico. Mientras que la última fuente implica que la persona contó a lo largo de su vida activa los recursos suficientes para poderse mantener y haber ahorrado lo suficiente como para poder sostenerse también en la vejez. La cantidad de personas que pueden recibir su sustento en la vejez de ambas fuentes puede ser muy escasa, debido a la situación de pobreza e inequidad que existe en la sociedad mexicana.

En cambio, la opción de las pensiones implica que las personas que la reciben cuentan con una seguridad en su ingreso, que es provista por el Estado. Generalmente, esta modalidad suele implicar un derecho de ciudadanía para las personas de la tercera edad que puede ser exigido, y que es obligación del Estado cumplir, lo que las pone en una situación muy favorable de no dependencia. Por ello resulta la opción más deseable, así como la más común para la subsistencia en la vejez.

De acuerdo con la Organización Mundial del Trabajo (OIT) un sistema de pensiones adecuado, en un determinado país, debe de cumplir con los siguientes requisitos: proteger a toda la población; otorgar beneficios uniformes y equitativos; ofrecer beneficios adecuados y suficientes; ser económicamente redistributivo y ser sostenible tanto de manera financiera como social (OIT, 2002).

El Banco Mundial, por su parte, considera que la organización más eficiente de un sistema de pensiones es la compuesta por un modelo múltiple. En primer lugar una pensión básica y pública. En segundo lugar, una pensión de contribuciones definidas en ahorro individual obligatorio con administración pública o privada. Y, en tercer lugar, ahorro personal y voluntario en administración privada (BANCO MUNDIAL, 1994).

Otra propuesta, que concuerda con la del Banco Mundial, pero resulta aún más detallada es la de Pholzmann y Hinz, (2005). De acuerdo con los autores, un sistema de pensiones debe de estar organizado en distintos componentes. En primer lugar, una pensión universal mínima que sea financiada públicamente y no contributiva. El objetivo de dicha pensión es evitar la pobreza extrema. En segundo lugar, un plan obligatorio de pensiones contributiva para los trabajadores que

sea de beneficios definidos de una pensión mínima. En tercer lugar, otro esquema contributivo igualmente para los trabajadores, pero en este caso, aquellos trabajadores con salarios por encima de algún nivel que marque diferencias de estatus socioeconómico, de contribuciones definidas. En este caso se trata de fondos que podrían administrarse pública o privadamente. Y, por último, un sistema de ahorro individual voluntario y esquemas complementarios por parte de las empresas donde se acumulen recursos administrados privadamente en dependencia de las capacidades individuales y de las empresas.

De acuerdo con Narro Robles, Moctezuma y Orozco (2010), un sistema de seguridad social adecuado debe de cumplir con las siguientes características: universalidad para cubrir a la totalidad de las personas sin importar su condición contributiva o laboral; integralidad para que los seguros cubran la totalidad de las contingencias que puedan afectar la vida de las personas; solidaridad, tanto entre generaciones como entre grupos sociales; redistribución para mejorar la desigualdad y la pobreza; participación personal para que los individuos contribuyan y estén informados; y portabilidad para que los fondos y aportaciones de una persona puedan ser transferidos a otros esquemas en caso necesario. En función del cumplimiento de estos principios los sistemas de seguridad social pueden considerarse como sistemas de seguridad social o como sistemas de seguro social limitado. Un sistema de seguridad social es el que cumple con todos los principios y tiene su financiamiento directamente de impuestos generales, mientras que el seguro social limitado puede cubrir diversos riesgos pero solo se dirige a sectores específicos de la población y se financia a través de contribuciones de los propios trabajadores y del Estado. Ocampo (2010) también considera que en el caso de la Seguridad Social es importante seguir manteniendo el sistema contributivo porque las contribuciones resultan muy importantes para su financiamiento. Pero que la Seguridad Social debe de complementarse con un pilar no contributivo que atienda a la población que no participa del mercado formal.

Como puede apreciarse, tanto los organismos internacionales, como la literatura especializada coinciden en considerar que un sistema de pensiones óptimo debe de proteger a toda la población en edad de acceder a la misma, y debe de estar formado por un sistema multipilar que lo haga más equitativo y financiable.

A la hora de analizar la provisión social para las personas de la tercera edad también resulta importante conocer, más allá del análisis de su cobertura y organización, la adecuación de los recursos que transfiere; de modo que los mismos sean suficientes para evitar que las personas se encuentren en pobreza. De acuer-

do con Ham Chande (2010), las necesidades que deben de ser satisfechas durante la vejez para contar con calidad de vida son las siguientes: los gastos de la vida cotidiana, la atención a la salud, recursos adicionales para solventar los problemas de discapacidad que pueden surgir y la realización de actividades sociales de entretenimiento y mantenimiento de las relaciones sociales y familiares.

El sistema de provisión social en México para las personas de la tercera edad

Los sistemas de provisión social en América Latina, y en el caso particular de México, han estado dominados por dos concepciones contrastantes. Una de ellas ha puesto el énfasis en la focalización únicamente hacia los más pobres, mientras la otra se ha basado en el principio de universalidad y solidaridad (OCAMPO, 2010). Sobre esta base el sistema se encuentra dividido entre el seguro social y la asistencia social. El seguro social se caracteriza por transferencias de ingreso por las cuáles los beneficiarios hicieron contribuciones, y a las mismas también aportó el empleador y el Estado. Sin embargo, los beneficios que se reciben no necesariamente son equiparables a lo que se contribuyó. Por otro lado, la asistencia social se compone de transferencias generalmente orientadas hacia las personas más pobres, que no tienen un componente contributivo, sino que son financiadas en su totalidad con recursos que provienen directamente del gasto público.

La Seguridad Social en México, desde su establecimiento en la Constitución de 1917 fue limitada exclusivamente a los trabajadores del sector formal y no como un derecho de carácter universal para toda la población. Primero surgió, en 1943, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) para los trabajadores urbanos. Posteriormente, en 1959 surge el Instituto para la Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), para atender de manera separada a la burocracia gubernamental. También existen otras instituciones públicas que brindan servicios de seguridad social tales como: Secretaría de Defensa Nacional, Marina, Petróleos Mexicanos y sistemas estatales.

La Seguridad Social opera de manera contributiva para los trabajadores en el sector formal de la economía, brindando derechos a los trabajadores urbanos y la Burocracia, a través de contribuciones tripartitas entre el trabajador, el empleador y el Estado. Como puede apreciarse, si bien a todos los esquemas brindan las mismas prestaciones, en particular, en el caso que nos ocupa las pensiones, se trata de un sistema altamente fragmentado. La Seguridad Social tiene un componente subsidiado muy alto. Es decir, una parte muy importante de su financiamiento

procede directamente del gasto público. Los subsidios recibidos, así como la cantidad de dinero pagadas en pensiones, varían mucho de acuerdo con el esquema, siendo los más altos los Pemex, seguidos por el ISSSTE, y más bajos los del IMSS. Y una de las cuestiones más preocupante es que, a pesar de la cantidad de esquemas existentes, de acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) para el año 2012, la seguridad social cubría a menos de la mitad de la población económicamente activa². Respecto a la cobertura de pensiones se calculaba que 2 de cada 3 adultos mayores no recibían pensión de ninguna de las dos principales instituciones de Seguridad Social (IMSS e ISSSTE), (NARRO ROBLES, MOCTEZUMAY OROZCO, 2010, p.18). El monto promedio de una pensión de la Seguridad Social se calculaba en aproximadamente 5,096 pesos mensuales (392 USD, aproximadamente) (RODRÍGUEZ Y PATRÓN, 2017).

Para las personas de la tercera edad que no tenían acceso a la Seguridad Social no existía ningún esquema de pensiones, o algún otro tipo de transferencia monetaria de carácter federal³, hasta el año 2007. En ese año se creó un programa de asistencia social de pensiones no contributivas denominado “70 y Más” que operaba exclusivamente en zonas rurales del país. Pero al operar únicamente en estas localidades, el mismo dejaba sin cobertura a la mayoría de la población de la tercera edad. Posteriormente, el programa cambio de nombre en 2012 para denominarse “Pensión para Adultos Mayores” ampliando su cobertura a las zonas urbanas, para cubrir a toda la población de 65 y más. A partir de este momento los beneficiarios comenzaron a recibir un apoyo de 580 pesos mensuales (45 USD aproximadamente)⁴. En el año 2013 se produjo un cambio histórico en la Ley de Seguridad Social para convertir este programa de pensiones en una pensión universal no contributiva para los adultos mayores en México, que no cuenten con una pensión de la seguridad social y que no tengan ingresos superiores a los 15 salarios mínimos. La cuantía de la pensión se irá incrementando en los siguientes años hasta llegar a equipararse con la Línea de Bienestar Mínimo, que es la línea alimentaria de la pobreza oficial (la misma tiene un valor aproximado de 853 pesos (aproximadamente 65 USD).

El sistema de pensiones, tal y como está organizado actualmente, implica una gran desigualdad. A pesar de la cantidad de esquemas de seguridad social hay una baja cobertura, por parte de la misma, y las personas que trabajaron en la informalidad han sido cubiertas solo hasta muy recientemente. Sin embargo, como se demostró anteriormente, las diferencias en el monto de las pensiones resultan muy grandes. Las de la vertiente no contributiva son incluso muy in-

feriores al valor de una canasta alimentaria definida oficialmente como parte de la medición de la pobreza en México. Por otra parte, existen pensiones muy elevadas para los altos funcionarios públicos y organizaciones que tienen tratos especiales tales como la banca de desarrollo, organismos como el electoral, la suprema corte y el sector energético.

Narro Robles, Moctezuma y Orozco (2010), consideran que la Seguridad Social Mexicana requiere de una profunda reforma. Los autores diagnostican los problemas de la Seguridad Social mexicana como los siguientes: se trata de un sistema incompleto en términos de cobertura a la población; está fragmentado porque los servicios se otorgan por varias instituciones; duplicado porque en algunos casos se tiene más de una cobertura; tiene fragilidad financiera por no contar con las reservas adecuadas y está mal administrado porque intervienen muchos aparatos administrativos debido a su fragmentación y resulta de calidad heterogénea, por lo que no se han podido aprovechar las economías de escala de los sistemas integrados. Ante la ausencia de un sistema unificado, se han creado esquemas para grupos específicos tales como universidades y algunos organismos públicos, así como programas sociales para la población en pobreza, sistemas de seguridad social fragmentado para poblaciones específicas y algunos programas por entidades federativas (NARRO ROBLES, MOCTEZUMAY OROZCO, 2010, p. 28)

La pobreza de las personas de la tercera edad en México

En 2012 el 48.5% de la población de 65 años y más se encontraba en situación de pobreza oficial (SHCPY CONSAR, 2013), de acuerdo con Método de Medición Multidimensional de la Pobreza en México; cuando la pobreza para la población en general fue de 45.5% (CONEVAL, 2013). Llama la atención, como primer hallazgo, que, como se mencionaba desde la introducción, el grupo de las personas de la tercera edad tiene una alta vulnerabilidad a la pobreza, ya que proporción del grupo en pobreza es mayor a la media nacional. Los adultos mayores eran, en el año 2012, aproximadamente 8 millones de personas lo que correspondía a un 7.36% de la población mexicana.

La siguiente tabla muestra la situación de pobreza de las personas de la tercera edad en México, de acuerdo a diversas características. La información de la tabla está calculada tomando en cuenta únicamente la Línea de Bienestar Económico, por las razones explicadas anteriormente. La tabla muestra los datos de la tasa de pobreza, que no es más que la proporción de personas de cada grupo en pobreza. Usar la tasa de pobreza tiene la ventaja de que la situación de cada grupo se vuelve

comparable, porque muestra la proporción de pobres, independientemente del tamaño total del grupo.

La primera columna de la tabla se refiere a las distintas características de la población de 65 y más, según género, ubicación geográfica, condición de etnicidad, condición de inactividad y nivel educacional. La segunda columna muestra la tasa de pobreza de las personas de 65 y más, si no hubiera transferencias monetarias de la provisión social en México. La tercera columna de la tabla muestra la tasa de pobreza de las personas de la tercera edad, una vez que recibe las transferencias de la provisión social. Es decir la tasa de pobreza real. Por transferencias de la provisión social se entienden todos los recursos monetarios que llegan a las personas de la tercera edad a través de los sistemas de pensiones y de asistencia social que fueron descritos en el apartado anterior.

Tasa de pobreza de la población de 65 y más con y sin transferencias monetarias de la provisión social en México (2012)

Población de 65 y más en pobreza monetaria según:	Tasa de pobreza sin las transferencias monetarias de la provisión social	Tasa de pobreza con las transferencias monetarias de la provisión social
GÉNERO		
Hombres	69%	51%
Mujeres	67%	51%
UBICACIÓN RURAL O URBANA		
Urbano	65%	47%
Rural	75%	62%
CONDICIÓN DE ETNICIDAD		
Sin condición de etnicidad	65%	47%
Con condición de etnicidad	76%	64%
POR CONDICIÓN DE INACTIVIDAD		
Jubilados/pensionados	71%	31%
En labores del hogar	69%	57%
Discapacitados	73%	64%
POR NIVEL EDUCACIONAL		
Sin educación	79%	70%
Alfabeto	72%	58%
Primaria Completa	61%	42%
Secundaria Completa	53%	28%

Preparatoria Completa	46%	14%
Carrera Técnica o Comercial	56%	11%
Licenciatura	45%	11%
Maestría	44%	2%
Doctorado	9%	5%
Total	68%	51%

Fuente: Estimaciones propias con información procedente del MCS de la ENIGH 2012.

Nota: Los porcentajes están calculados usando el factor de expansión del MCS. Total de la población adulta mayor sin factor de expansión: N=16156

El primer resultado relevante que muestra la tabla es que la cantidad total de personas de la tercera edad en pobreza, con las transferencias monetarias de la provisión social, es superior si se calcula usando la Línea de Bienestar Económico, que si se calcula a través del Método de Medición Multidimensional de Coneval. Esto implica que el problema de la falta de recursos económicos en la vejez es crítico, y que es uno de los factores más importantes que explica la pobreza de este grupo. Si se aplica también el índice de privación social que forma parte de la medida oficial de pobreza, y que fue explicado en la introducción, baja la pobreza de este grupo social. Por tanto la primera conclusión que puede arribarse de los resultados de la tabla es que si bien la población de la tercera edad no tiene, tanto, un problema de carencias sociales, si tiene un problema de falta de acceso al ingreso, que es importante. De hecho, se encuentra que bajo la Línea de Bienestar de Coneval, el 51% de la población de adultos mayores es pobre en México.

Si analizamos la situación de pobreza de las personas de la tercera edad por grupos sociales encontramos que en términos de género, los hombres de la tercera edad resultan ligeramente más pobres que las mujeres si no existieran las transferencias de la provisión social. Este resultado resulta sorprendente dado que la participación de las mujeres en el mercado laboral en México es muy inferior a la de los hombres (RODRÍGUEZ, 2012). Lo que implica que, como consecuencia, en la tercera edad tienen menos posibilidades de contar con una pensión que sea resultado de su participación laboral. Sin embargo, esta diferencia puede deberse, presumiblemente, a que las mujeres reciben más apoyos familiares en esta etapa de la vida que los hombres, dado que en muchos casos fueron las encargadas de cuidar por el bienestar familiar y de los hijos, y que este aspecto se vea más recompensado en la vejez. Después de las transferencias monetarias de la provisión social, las tasas de pobreza de hombres y mujeres quedan idénticas. Pero una

conclusión importante es que los hombres disminuyen una mayor proporción de pobreza por el efecto de las pensiones que las mujeres (18% vs 16%).

En relación con la ubicación geográfica se encuentra que claramente los adultos mayores residentes en áreas urbanas tienen una proporción de pobreza que resulta muy inferior a la de los adultos mayores que residen en áreas rurales, tomando en cuenta su ingreso sin las transferencias de la provisión social. De hecho, se aprecia que la pobreza de los ancianos que residen en áreas rurales es sumamente elevada. Las transferencias de la provisión social, no obstante, tienen un sesgo urbano, lo que no resulta una sorpresa, dado que la seguridad social, como se discutió anteriormente, surgió para los sectores urbanos. Por tanto, si bien los ancianos urbanos son menos pobres, su situación mejora incluso más, porque tienen un acceso más privilegiado a las pensiones. La pobreza de los ancianos rurales es crítica, incluso después de las transferencias de la provisión social, por lo que es un grupo que requiere atención prioritaria.

Una situación muy similar a la de las personas de la tercera edad que habitan en áreas rurales se encuentra para los ancianos con condición de etnicidad en México. Ello implica claramente la asociación tan alta que existe entre estas dos variables. Es decir, la mayoría de las personas con condición de etnicidad habitan en áreas rurales. Y se aprecia una clara desventaja respecto a la situación de los adultos mayores sin condición de etnicidad. Por tanto este es otro grupo cuya pobreza es crítica.

Por condición de inactividad de adultos mayores, se aprecia, en primer lugar, la importancia de las pensiones para disminuir la pobreza de este grupo social. Las transferencias de la provisión social reducen la pobreza en un 40% a esta población. Aquellos que no reciben pensión de la Seguridad Social, como los que se encuentran en labores del hogar y los discapacitados tienen unos índices de pobreza elevados y disminuyen muy poco su pobreza por el efecto de las transferencias de la provisión social.

Por último, analizar la condición de pobreza de los adultos mayores de acuerdo con su nivel educacional resulta interesante, porque este puede constituirse en un buen indicador de su situación previa en el mercado laboral. Aquí se observa que aquellos con bajos niveles educativos tienen una condición de pobreza elevada, incluso después de las transferencias de la provisión social, presumiblemente por su nula o baja inserción en el mercado laboral. También llama la atención el otro extremo del espectro educativo: los adultos mayores que tuvieron como nivel educativo el doctorado, tienen muy bajos niveles de pobreza, incluso sin las transferencias de la provisión social. Además se encuentra que, a partir del nivel educativo de secun-

daria completa, las transferencias de la provisión social contribuyen sustancialmente a bajar la pobreza. Lo que podría implicar que se trata de personas que contaron previamente con una inserción en el mercado laboral estable por lo que deben de contar, en su mayoría, con pensiones de la seguridad social con montos adecuados.

Conclusiones

El análisis anterior deja ver, en primer lugar, que la situación de pobreza de las personas de la tercera edad en México sigue siendo crítica, a pesar de la existencia de una política de provisión social. Igualmente el análisis revela cuáles son los grupos de personas mayores de 65 años con mayor desventaja social en el país. Se encuentra que la provisión social no ha sido efectiva para mejorar la situación de los ancianos que viven en áreas rurales, o que tienen condición de etnicidad. Igualmente sucede en el caso de las personas dedicadas al hogar, lo que implica quienes que se han dedicado la mayor parte de su vida al cuidado, y no han participado en el mercado laboral, tienen una alta situación de pobreza. Igualmente resulta crítica la pobreza del grupo de ancianos discapacitados. Por último, se encuentra que los ancianos con bajos niveles de escolaridad, enfrentan una mayor situación de pobreza debido, presumiblemente, a su inserción precaria en el mercado laboral.

Los resultados que se encuentran sobre la situación de pobreza de los diversos grupos de la tercera edad tienen que ver, no solo con el acceso a una pensión, sino con la inequidad del sistema de pensiones. La más reciente reforma al sistema de pensiones para universalizar la pensión no contributiva, es presumible que no implique una gran mejoría de la situación de pobreza de este grupo porque, la cantidad de dinero que es entregada a través de la misma no pone a las personas que la reciben por encima de la línea de pobreza (Línea de Bienestar Económico). Como se discutió anteriormente, para que una pensión resulte óptima para proveer calidad de vida en la tercera edad, debe de ser suficiente, no solo para solventar los gastos de la vida cotidiana, sino para atender las necesidades especiales que se pueden presentar en esta etapa de la vida, tales como, enfermedades crónicas y discapacidad, lo cual implica un gasto mayor de recursos. Sin embargo, la Línea de Bienestar Económico se encuentra construida en términos de satisfacción mínima de necesidades (RODRÍGUEZ, 2011). Es por ello que, incluso, si la pensión mínima no contributiva llegara a equipararse a la Línea de Bienestar, resultaría insuficiente para satisfacer realmente las necesidades de las personas de la tercera edad.

No obstante, la reciente reforma al sistema de pensiones, no es menor, y se presume puede tener un impacto positivo en la situación de las personas de la

tercera edad en México. Ello porque otros estudios (OCAMPO, 2010) han comprobado que los programas focalizados de política social que generan un mayor impacto redistributivo, son precisamente aquellos que tienden a ampliar su cobertura hasta resultar “universales” dentro de su población objetivo. De hecho, tal y como apunta el autor, en el caso de la seguridad social, la mayor progresividad en el gasto se logrará a través de universalizar su acceso. Por tanto, se encuentra que, la reciente reforma responde positivamente a las recomendaciones de la CEPAL, que para los casos de economías con importantes niveles de informalidad, ha sugerido que se agregue un pilar no contributivo a la Seguridad Social para que se sume a la parte contributiva ya existente (CEPAL, 2006).

Sin embargo, a pesar de la reforma, el sistema de pensiones en México sigue sin cumplir con los requisitos que propone la OIT. Es decir, el sistema no es redistributivo sino que reproduce la desigualdad económica con subsidios del presupuesto público muy desiguales, con pensiones privilegiadas para las minorías y pensiones muy escasas para la gran mayoría. Porque el mismo sigue altamente segmentado, generando que distintos grupos sociales accedan a beneficios muy diferentes. Con lo cual, si bien ya se cuenta con una pensión universal para los que antes estaban excluidos del sistema, particularmente los trabajadores del sector informal de la economía tanto urbanos como rurales; todavía no se han emprendido reformas para eliminar la desigualdad y los excesivos beneficios de los grupos privilegiados. Como si fue el caso en las reformas que transcurrieron a los países desarrollados que estuvieron encaminadas a evitar pensiones de privilegio y mover la jubilación hacia edades más avanzadas (HAM CHANDE, 2010). De hecho, el gasto público en seguridad social en América Latina es altamente regresivo, ya que la mayoría del mismo se va al quintil más alto de ingreso (OCDE, 2007).

Puede concluirse, por tanto, que el gran reto pendiente en el sistema de provisión social para las personas de la tercera edad es lograr una mayor equidad en el mismo. Los análisis de varias organizaciones internacionales han apuntado ya hacia este aspecto, en relación con la política y el gasto social, en general, en los países de América Latina. Y como este estudio demuestra, ello sucede de manera muy clara en el caso particular de las pensiones en México.

Tanto el Banco Mundial (2006) como la OCDE (2007), consideran que incrementar las transferencias de ingreso, y mejorar la equidad de las mismas es una gran área de oportunidad para disminuir la situación de pobreza en América Latina.

De acuerdo con la OCDE (2007), la desigualdad en Europa antes de impuestos y transferencias resulta relativamente similar a la de América Latina.

Sin embargo, lo que hace la diferencia, es que los impuestos y las transferencias reducen la desigualdad en Europa de manera sustancial, mientras que en América Latina prácticamente no lo hacen. Esto se explica, en primer lugar, por el porcentaje que representan las transferencias respecto al PIB, ya que en Europa se dobla la cantidad de PIB que se transfiere, respecto a América Latina. Pero, la explicación más importante está en el hecho de que Europa tiene impuestos y transferencias más progresivos, cuando en América Latina tanto la recaudación como el gasto resulta más regresiva (OCDE, 2007).

Mientras que en países de la OCDE las transferencias implican dos terceras parte de la aportación que hace el sistema fiscal a la reducción de la desigualdad; en el caso de América Latina su impacto es mucho menor debido a que son muy escasas y a los problemas sobre su distribución. El gasto en pensiones es uno de los mejores ejemplos de la regresividad de las transferencias en América Latina (OCDE, 2007).

El Banco Mundial, por su parte, asegura que en la mayoría de los países de América Latina, el papel de las transferencias públicas para la disminución de la desigualdad es muy escaso. Por tanto, en estos países la desigualdad de ingreso que se genera en el mercado no difiere mucho de la desigualdad en el ingreso disponible de los hogares. Sin embargo, cuando se analizan los países desarrollados se encuentra que el papel desempeñado por las transferencias es mucho más importante, y que en efecto reduce mucho la desigualdad de ingreso del mercado, lo que resulta en menor desigualdad en el ingreso disponible (BANCO MUNDIAL, 2006). De acuerdo con estos resultados, el Banco Mundial recomienda que para mejorar la distribución del ingreso en América Latina se debe de examinar la composición y estructura de los programas de transferencias existentes, porque es un área potencial para América Latina para reducir la desigualdad. Ello porque, si se compara con Europa, se encuentra que la mitad de la diferencia en la desigualdad social entre los países desarrollados (Europa y Estados Unidos) y América Latina se debe a la manera en que funciona el sistema de impuestos y transferencias en los primeros (BANCO MUNDIAL, 2006).

De acuerdo con el Banco Mundial (2006) existen varias razones que explican por qué el sistema de impuestos y transferencias tiene tan bajo impacto redistributivo en América Latina. Primero: los impuestos recolectados, como porcentaje del PIB resultan sumamente bajos. La segunda razón tiene que ver con la manera en que se distribuye el gasto público. A pesar de que los programas de asistencia social

suelen tener una focalización adecuada entre los pobres, la cantidad de dinero que se transfiere por los mismos es muy baja, lo que limita sustancialmente su capacidad de redistribuir el ingreso. En muchos casos la cantidad de dinero transferida a través de un programa de asistencia social para mejorar la alimentación de los pobres (como Prospera por ejemplo), resulta 10 veces inferior que lo transferido a través de las pensiones de la seguridad social. Por otra parte, los programas que transfieren cantidades de dinero más elevadas, como las pensiones, tienden a ser regresivos porque su vía de acceso es a través del mercado formal. Y los hogares más pobres suelen trabajar en el mercado informal, con lo cual quedan fuera de estos beneficios. Sin embargo, los programas de pensiones representan una parte muy importante del presupuesto público y esto es financiado por los impuestos generales (debido a la escasa contribución de sus beneficiarios) y, en muchos casos, el subsidio público a los programas de pensiones de la seguridad social resulta varias veces mayor que el gasto en programas focalizados de asistencia social. Esto último se aprecia claramente en el caso de México (Rodríguez y Patrón, 2017). Ante ello, el Banco Mundial (2006) ve como un área de oportunidad importante para mejorar la distribución del ingreso, la reducción en el déficit de las pensiones contributivas, y darle accesibilidad a las mismas a los grupos pobres de trabajadores informales.

Una reforma importante que ha sido propuesta específicamente para el caso de México es la de Narro Robles, Moctezuma y Orozco (2010). Los autores proponen construir un sistema nacional de pensiones que asegure cobertura universal a través de combinar el enfoque solidario, contributivo y voluntario. El mismo debe de caracterizarse por estar diferenciadas de acuerdo con la situación del pensionado en: pensión básica para quienes aportaron poco o nada en su vida laboral; pensión complementaria para los que coticen de forma reglamentaria, y pensión completa para aquellos que además de cotizar ahorren de manera personal. Algo muy importante es que el sistema debe de administrarse como un sistema integrado, que acabe con la alta fragmentación del sistema actual.

Sin embargo, resulta importante mencionar que, a pesar de que una redistribución del ingreso a través de las transferencias puede mejorar la situación de la pobreza de las personas de la tercera edad en México, también se requiere ampliar el crecimiento económico del país que permita una mayor recaudación de impuestos para financiar las transferencias. Esto último resulta un tema de análisis muy importante; pero que se aleja de los objetivos del presente artículo, que se centró en realizar un diagnóstico de cómo está la situación de la pobreza en las personas de la tercera edad, el diseño del sistema de provisión social para ellos y sus principales desafíos.

Referencias

BANCO MUNDIAL. *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*. Nueva York: Editora Oxford University Press, 1994.

_____. *Reducción de la pobreza y crecimiento: círculos virtuosos y círculos viciosos*. Washington-Bogotá: Editora Banco Mundial/Mayol Ediciones, 2006.

BARDASI, E., y JENKINS, S.P. *Low Income in Later life: work history Matters*. Bristol: Editora The Polity Press, 2002.

CAMINADA, K. y GOUDSWAARD, K. P. *Effectiveness of poverty reduction in the EU. A descriptive analysis*. *Poverty & Public Policy*, vº1, nº2, p.1-49, 2009.

CEPAL. *La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad*. Santiago de Chile: Editora CEPAL, 2006.

CONEVAL. *Informe de evaluación de la política de desarrollo social en México*. México: Editora Coneval, 2008.

_____. *Metodología para la evaluación multidimensional de la pobreza en México: 2008*. México: Editora Coneval, 2009.

_____. *Informe de evaluación de la política de desarrollo social en México: 2011*. México: Editora Coneval, 2011.

_____. *Comunicado de prensa N°. 003*. México: Editora Coneval, 2013.

HAM CHANDE, R. *Envejecimiento demográfico*, en *Los grandes problemas de México*, Tomo I, "Población". México: Editora El Colegio de México, 2010.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (México) (INEGI). *Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MCS) 2012: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH)*. México: Editora INEGI, 2012.

NARRO ROBLES, J.; MOCTEZUMA NAVARRO, D.; OROZCO HERNÁNDEZ, L. *Hacia un nuevo modelo de Seguridad Social*. *Economía Unam*, vol. 7, n. 20 Especial, p. 7-33, 2010

OCAMPO, J. A. *Las concepciones de la política social: universalismo vs focalización*. En SERRANO, J. y TORCHE F. (edts.). *Movilidad social en México*. Población, desarrollo y crecimiento. México: Editora Centro de Estudios EspinosaYglesias, 2010.

OCDE. *Economic Survey of Brazil*. Paris: Editora OCDE, 2005a.

_____. *Economic Survey of Mexico*. Paris: Editora OCDE, 2005b.

_____. *Perspectivas económicas de América Latina 2008*. Paris: Editora Centro de Desarrollo OCDE, 2007.

OIT. *Seguridad social: un nuevo consenso*. Ginebra: Editora OIT, 2002.

PHOLZMANN, R., y HINZ, R.P. *Old-Age Income Support in the 21st Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform*. Washington: Editora Banco Mundial, 2005.

RODRÍGUEZ, K. *Pobreza y política social en México 2000-2010: ¿unadécada de cambio?*. En Mónica Uribe (coord.), *Los vaivenes de las políticassociales en América Latina Argentina, Colombia, Chile, México y Uruguay: ¿Neoo Posneoliberalismo?*. México: Editora Porrúa, p. 139-178, 2011.

_____. *¿Existe feminización de la pobreza en México?* La evidencia bajo un cambio del modelo unitario al modelo colectivo de hogar, *Papeles de Población*, v. 18, n. 72, p. 181-2012, 2012.

_____. y PATRÓN F. *La efectividad de la política social en México: un análisis de la reducción de la pobreza monetaria después de la operación de los programas que transfieren ingreso*, *Gestión y Política Pública*, Vol. 27, primer semestre, 2017.

SHCP y CONSAR. *Reformas a la Seguridad Social. Propuestas de modificaciones*. México: Editora SHCP y CONSAR, 2013.

Notas

- 1 Katya Rodríguez Gómez: Dra. en sociología por la Universidad de Essex. Profesora-Investigadora de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guanajuato, Campus León. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Es maestra en Estudios Urbanos por El Colegio de México. Sus principales líneas de investigación son pobreza, grupos vulnerables y política social. Correo electrónico: katyarg@yahoo.com
- 2 De acuerdo con la tasa de informalidad laboral calculada por Inegi en los indicadores de Bienestar por entidad federativa disponible en: www.inegi.com consultado 23-05-2016
- 3 Comenzaron a existir, a partir de la experiencia pionera del Distrito Federal, esquemas de pensiones no contributivas en muchas entidades federativas del país para las personas de la tercera edad. El Distrito Federal comenzó a implementar el esquema incluso antes de que existiera un esquema no contributivo federal; y otros estados lo han ido adoptando poco a poco. En estos esquemas varía notablemente la cantidad de dinero que es transferida entre cada una de las entidades federativas que cuentan con el programa, sin que el mismo haya sido extendido a todas. Los mismos oscilan entre cantidades de 60 USD a 15 USD.
- 4 Pension para adultos mayores. disponible en www.sedesol.gob.mx consultado 24-05-2016.

Artigo recebido em julho de 2016 e aceito para publicação no mês de agosto de 2016.