

# Programas de Pensiones No Contributivas y su Viabilidad Financiera

## El Caso de México

Emma Aguila, Nelly Mejía, Francisco Pérez-Arce, and Alfonso Rivera

RAND Labor & Population

WR-999

May 2013

This paper series made possible by the NIA funded RAND Center for the Study of Aging (P30AG012815) and the NICHD funded RAND Population Research Center (R24HD050906).

RAND working papers are intended to share researchers' latest findings and to solicit informal peer review. They have been approved for circulation by RAND Labor and Population but have not been formally edited or peer reviewed. Unless otherwise indicated, working papers can be quoted and cited without permission of the author, provided the source is clearly referred to as a working paper. RAND's publications do not necessarily reflect the opinions of its research clients and sponsors. RAND® is a registered trademark.



# PROGRAMAS DE PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS Y SU VIABILIDAD FINANCIERA: EL CASO DE MÉXICO

Emma Aguila<sup>a</sup>, Nelly Mejía<sup>a</sup>, Francisco Pérez-Arce<sup>a</sup> y Alfonso Rivera<sup>a</sup>

**Resumen.** *El envejecimiento es un fenómeno mundial con implicaciones en diversos rubros y del cual México no está exento. Este estudio analiza la sostenibilidad financiera del programa federal de pensión no contributiva de atención a adultos mayores en México. La expansión del programa -con la finalidad de cubrir a una mayor cantidad de localidades y población- tiene el objetivo de disminuir la vulnerabilidad de los adultos mayores, sin embargo, esto puede representar un reto en términos del costo fiscal. Utilizando proyecciones de población para las próximas décadas se calculan diversos escenarios para determinar los costos del programa. Se estima también la cantidad de población sin cobertura de seguridad social y los costos de otorgar una pensión no contributiva en las próximas décadas. Los resultados muestran los importantes incrementos en el costo del programa en el corto, mediano y largo plazos.*

**Abstract.** *This paper analyzes the financial sustainability of the non-contributory pension program for older persons in Mexico. The expansion of the program, with the aim of covering a larger number of localities and beneficiaries, focuses on diminishing the vulnerability of the older population. However, this expansion represents a challenge in terms of the fiscal cost of the program. Using population projections for the next decades, we calculate different scenarios to determine the costs of the program. We also estimate the amount of population without social security coverage, and the costs of providing a non-contributory pension in the next decades. The results indicate large increases in the cost of the program, in the short, medium and long terms.*

Clasificación JEL/ JEL Classification: H55, J26, C13

Palabras clave/ Keywords: envejecimiento, pensiones no contributivas, retiro, adultos mayores, México; aging, non-contributory pensions, retirement, older population, Mexico

Este material se desarrolló con el apoyo del Centro de Políticas Sociales para Latinoamérica de RAND. Los autores agradecen el trabajo de investigación realizado por Gabriela Castro, Edmundo Molina-Pérez y Eduardo Márquez-Peña.

This material is based upon work supported by the RAND Center for Latin American Social Policy. We would like to thank Gabriela Castro, Edmundo Molina-Pérez and Eduardo Márquez-Peña for their research assistance.

a/ Corporación RAND, E.U.A;

## 1. Introducción

Desde la década de los setenta, los países representados en la Organización de las Naciones Unidas (ONU) identificaron que, con base en las proyecciones demográficas y los cambios sociales previstos, la situación de los adultos mayores representaría un problema y desafío en el futuro de no adoptarse políticas y programas adecuados para afrontar sus necesidades (ONU, 1971).

En México la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, publicada en el año 2002 (CGEUM, 2012), señala de manera específica por su relevancia, los derechos de las personas adultas mayores<sup>1</sup> (que cuentan con sesenta años o más de edad) con el objeto de garantizar su ejercicio, y establecer las bases y disposiciones para su cumplimiento.

El total de la población en México, de acuerdo con las estimaciones del Consejo Nacional de Población CONAPO (2012) crecerá un 18.3 por ciento en el periodo 2012-2050, al pasar de un total de poco más de 116 millones a cerca de 137 millones; en este mismo periodo el total de adultos mayores de 70 años o más crecerá un 235.7 por ciento, de alrededor de 4.8 millones a un estimado de 16.6 millones, y el total de adultos mayores de 65 años o más crecerá un 210 por ciento al pasar de 7.3 a 23.0 millones.

En materia de pobreza en la población de adultos mayores, las cifras presentadas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en 2010 señalan que en México 3.5 millones de adultos mayores de 65 años se encontraban en pobreza, de los cuales 800 mil estaban en pobreza extrema; el 28.8 por ciento de los adultos mayores de 65 años no contaba con seguridad social. Asimismo, se estima que 43.9 por ciento de los adultos mayores de 60 años se encuentra en situación de pobreza, 45.7 por ciento de los mayores de 65, 46.0 por ciento de los mayores de 68 y 46.9 por ciento de los mayores de 70 años.

Dentro de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), México es el país con la edad de retiro efectivo más avanzada, la cual en 2010 fue de 72.2 años de edad para los hombres y 69.5 para las mujeres (OCDE, 2011); casi la mitad de los hombres mayores de 65 años trabajan (46 por ciento).

Con la finalidad de atender a la población de adultos mayores, diversas estrategias y programas se han implementado alrededor del mundo. Los programas de pensiones no contributivas –como el programa federal en México–, han sido utilizados en distintos países como una de las estrategias más importantes para combatir la condición de pobreza en los adultos mayores sin cobertura de seguridad social contributiva o de pensiones proporcionadas por sus empleadores (Willmore, 2007). En América Latina desde mediados de la década de los

---

<sup>1</sup> La Ley garantiza a los adultos mayores derechos relacionados con su integridad, dignidad y preferencia; certeza jurídica, la cual incluye el derecho a recibir apoyos de las instituciones; salud, alimentación y familia; a la educación; trabajo; asistencia social; participación; denuncia popular y acceso a los servicios. Como parte de los deberes del Estado se señala en el artículo 6 la obligación de establecer programas para asegurar a todos los trabajadores una preparación adecuada para su retiro (CGEUM, 2012).

noventa muchos de los países iniciaron la implementación de programas de pensiones no contributivas enfocados en la atención de la población adulta en pobreza, destinando a ello una importante cantidad de recursos (Levy y Schady, 2013).

En México uno de los programas del Gobierno Federal para la atención directa de los adultos mayores es el Programa de pensión para adultos mayores –antes 70 y más- a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), el cual en 2013 tiene el objetivo de contribuir a la reducción de la vulnerabilidad de la población adulta mayor de 65 años y más que no recibe ingresos por concepto de pago de jubilación o pensión de tipo contributivo. La meta de beneficiarios establecida para el programa en el año 2013 es de 4.4 millones de adultos mayores que representa un incremento de 26.3 por ciento en comparación con los beneficiarios establecidos como meta para el año 2011. El presupuesto original para el programa en 2013 es de poco más de 26 mil millones de pesos, lo que representa un incremento en términos reales de 36.9 por ciento con respecto al definido en 2012.

La expansión del programa a un mayor número de localidades y beneficiarios representa un reto financiero por el tamaño de la población que se deberá cubrir y por su elevado crecimiento esperado. El objetivo de este estudio es generar una visión integral del contexto en el que se encuentra la expansión del programa federal de pensión no contributiva; y generar proyecciones sobre el presupuesto que requerirá en el futuro.

El presente estudio muestra datos sobre la pobreza en adultos mayores y cómo se compara con otros grupos de edades. Asimismo, el estudio presenta detalles sobre otros programas de atención similares en el mundo, y se presenta el contexto de otros programas del Gobierno Federal y otras entidades federativas que beneficia a la población de adultos mayores.

Además, se analiza la sustentabilidad financiera del programa federal de pensión no contributiva con base en proyecciones de población, para analizar el impacto en el presupuesto gubernamental, que pudiese incrementar considerablemente debido al aumento en la esperanza de vida y en la proporción de la población adulta mayor en México.

Con las proyecciones de población y costo encontramos que al disminuir el criterio de edad a 65 años en 2013 se requiere un 52.4 por ciento más de presupuesto -48 mil millones de pesos que los 31 mil millones de pesos necesarios para atender al grupo de 70 años o más.

El estudio encuentra un importante aumento en el costo del programa en los siguientes 30 años. En comparación con el monto requerido de 22 mil millones de pesos para atender a 3.5 millones adultos mayores de 70 años o más que se estima en 2013 no cuentan con una pensión, para atender a los 5.0 millones de adultos mayores de 65 años o más, se requeriría un 43.6 por ciento más de presupuesto. Para el año 2020 se necesita un 48.4 por ciento más de presupuesto para atender a los 2 millones de adultos mayores de 65 años y más que se agregarían, y para el año 2029, sería necesario un 53.8 por ciento más de presupuesto para atender a los 2.8 millones de adultos mayores de 65 y más adicionales.

En términos del Producto Interno Bruto (PIB), el costo de atender a la totalidad de los adultos mayores de 65 años o más sin ingresos por pensión o jubilación, representaría en 2013 el 0.28 por ciento comparado con el 0.19

por ciento para el caso de los adultos mayores de 70 años o más. En el año 2020 el costo aumentaría a 0.34 por ciento del PIB en caso de apoyar a todos los adultos de 65 años o más sin ingresos por pensión o jubilación, y 0.23 por ciento para los de 70 años o más. En el 2029 el costo aumentaría al equivalente a 0.45 y 0.29 por ciento del PIB para los adultos mayores de 65 y 70 años respectivamente.

El estudio está estructurado de la siguiente manera. La sección 2 examina la transición demográfica y presenta una revisión del fenómeno de la pobreza en el ámbito internacional y en México para el caso de los adultos mayores, además de presentar brevemente las políticas y programas de atención a esta población en el ámbito internacional, nacional y local. La sección 3 muestra la evolución del programa de pensión no contributiva en México desde el inicio de su operación con base en los objetivos definidos, tipo de beneficiarios, así como el detalle de los montos presupuestales asignados para su operación. La sección 4 analiza la viabilidad financiera del programa con base en la proyección de adultos mayores en el país a partir de distintos escenarios. La sección 5 señala conclusiones y recomendaciones de política pública.

## **2. Envejecimiento, pobreza y programas de atención a adultos mayores**

En esta sección se describe el fenómeno del envejecimiento poblacional en el ámbito internacional y en México, se aborda el tema de la pobreza en el grupo de adultos mayores, se detallan las políticas y programas de atención para esta población y se presenta un antecedente del gasto que los países destinan a la atención de este grupo.

### **2.1 Envejecimiento y pobreza**

El envejecimiento de la población es una de las transformaciones demográficas más importantes que están experimentando muchos países en las últimas décadas. Sin embargo, las diferencias económicas y en estructuras sociales suelen dictar la manera en la que se pueden enfrentar las consecuencias de este proceso (Del Popolo, 2001).

A finales de 2010, la población mundial era de alrededor de 6.8 mil millones de personas, de las cuales aproximadamente 759 millones (11.2 por ciento) correspondían a adultos mayores de 60 años. Al considerar la división por sexo las mujeres mayores de 60 años representaban 55 por ciento del total de adultos mayores, mientras que los hombres 45 por ciento (ONU, 2010).

Para el caso de los países miembros de la OCDE su población total en 2010 fue de 1.2 mil millones de personas, de las cuales 51 por ciento correspondían a mujeres y el resto a hombres (OCDE, 2010). La población de adultos mayores de acuerdo con los datos de 2010 fue de 248 millones de personas equivalentes a 20.6 por ciento como porcentaje de su población total (OCDE, 2010). El país con mayor número de personas adultas mayores, como porcentaje de su población total, fue Japón con 30.9 por ciento, le siguió Italia con 26.5 por ciento, Alemania 26.1 por ciento y Grecia con 25 por ciento (OCDE, 2010). Por el contrario, el país de la OCDE con la menor cantidad de

adultos mayores en comparación con su población total fue México con 8.7 por ciento, seguido por Turquía con 10.9 por ciento, Chile 12.9 por ciento, Israel 14.2 por ciento y Corea con 15.5 por ciento (OCDE, 2010).

Los cambios demográficos sugieren enfocar la atención de políticas y programas en gran medida a grupos de mayor edad, ya que existe un consenso en la literatura sobre la estrecha relación de las variables demográficas y la pobreza (Paz, Guzmán, Martínez y Rodríguez, 2004). En particular, se observa que entre los países miembros de la OCDE el porcentaje de pobreza entre las personas en edad de retiro fue de alrededor de 15.1 por ciento a finales de 2000 (OCDE, 2011b). El país que presentaba una mayor tasa de pobreza en este grupo de edad en ese año era Corea con el 45.1 por ciento, seguido por Australia con el 39.2 por ciento, Estonia 29.5 por ciento y México 29 por ciento (OCDE, 2011b). Es importante resaltar que la información mostrada previamente señala que México es el país con menor población adulta mayor con respecto a su población total dentro de los países miembros de la OCDE; sin embargo, es el cuarto país con mayor pobreza dentro de las personas en edad de retiro.

## **2.2 Programas de atención para adultos mayores en el mundo**

En el reporte “Envejecimiento sin crisis: políticas para la protección de los ancianos y la promoción del conocimiento”, publicado por el Banco Mundial en 1994, se identifican tres pilares para prevenir la pobreza en la edad adulta: pensiones básicas, contribuciones obligatorias a esquemas relacionados con los ingresos y ahorro voluntario (cf. Willmore, 2007).

Gran parte de la población en países en desarrollo depende de programas característicos del primer pilar, como son las pensiones básicas, para mejorar su nivel de bienestar. Los programas de seguridad social para los adultos mayores proporcionan transferencias monetarias, beneficios en especie, o apoyos en salud (Coady et al., 2004). Existen diferentes tipos de programas tales como los que otorgan transferencias en efectivo y aquellos que entregan apoyos en especie a los beneficiarios (comida y atención médica). Una ventaja de los programas de transferencia de efectivo es que proveen un apoyo sin establecer restricciones de cómo debe ser usado. Además, este tipo de programas son generalmente más fáciles de administrar en comparación con programas de apoyo alimentario que suelen exigir mayores atenciones, tal como la transportación de bienes perecederos.

Para aquellos que han permanecido la mayor parte de sus vidas fuera del sector formal laboral (incluidas a las muchas mujeres que participan en actividades domésticas no contabilizadas dentro del mercado de trabajo y a los trabajadores del sector informal – que representan un porcentaje importante dentro del mercado laboral en los países en vías de desarrollo) los programas del primer pilar constituyen un importante componente de su ingreso que coadyuva al combate de la pobreza; en particular, dichos programas son utilizados entre poblaciones objetivo de adultos mayores. Los programas de pensiones básicas son los más frecuentes de entre los distintos esquemas de pensión no contributivos (Willmore, 2007; Banco Mundial, 1994).

Los programas de seguridad social no contributivos son implementados como estrategias de mitigación de la pobreza para los adultos mayores sin cobertura de seguridad social contributiva o de pensiones proporcionadas por sus empleadores. Algunos de los programas de pensiones no contributivas realizan estudios socioeconómicos, es

decir se enfocan en los adultos mayores más pobres, mientras que otros son universales para las personas mayores de cierta edad. Willmore (2007) señala que una ventaja de que las pensiones sociales sean universales es que llevar a cabo estudios socioeconómicos puede resultar muy costoso.

En la literatura sobre programas de pensiones no contributivas, los esquemas universales han sido elogiados por su capacidad para proporcionar un ingreso en la vejez y mantener a su vez una cobertura de la totalidad de la población, de manera tal que los programas contributivos nunca podrían realizar. En este sentido, sus beneficios primordiales consisten en la extensión de la cobertura de seguridad social para adultos mayores y los potenciales impactos sustantivos en términos de reducción de la pobreza (Case y Deaton, 1998).

Los dos países con los programas de pensiones no contributivas más grandes, Brasil y Sudáfrica, han sido el foco de atención de numerosos estudios con el objeto de evaluar el impacto de esos programas.<sup>2</sup> En general estos estudios señalan impactos positivos en una gran serie de indicadores (Barrientos et al., 2003). Levy y Schady (2013) señalan que la implementación de programas sociales como los de pensiones no contributivas, aunados al incremento en gasto en desarrollo social, han ayudado a reducir la pobreza y la desigualdad en América Latina.

### **2.3 Envejecimiento y pobreza en México**

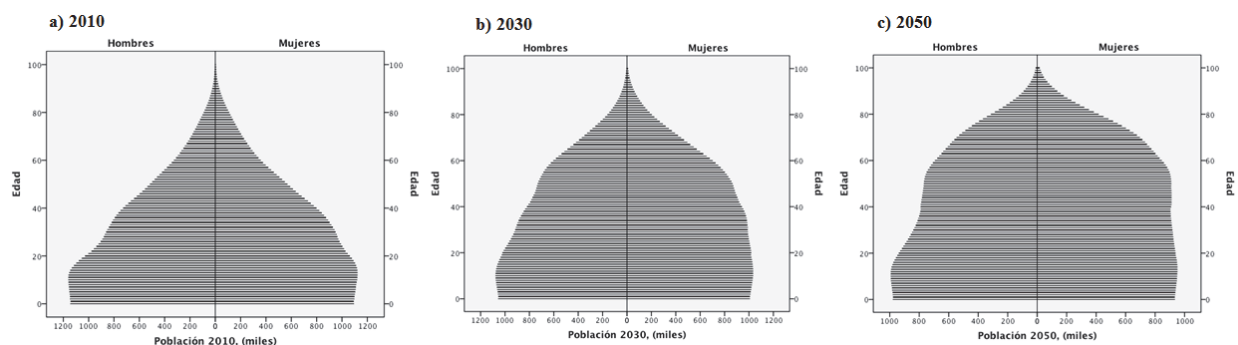
La población de mayor edad de México está creciendo rápidamente. De acuerdo con Aguila et al. (2011), en 2008, México ocupó el decimoquinto lugar mundial en números absolutos de personas de la tercera edad de 65 años en adelante, con 6.7 millones de adultos mayores. Esto equivale aproximadamente a 6.1 por ciento de la población total del país pero se prevé que esta cifra aumente rápidamente. Para 2050 se espera que ésta crezca a 26 millones de adultos mayores, equivalentes a 21.0 por ciento del total de la población estimada para ese año.

Las pirámides poblacionales de la gráfica 2.3.1 ilustran las proyecciones poblacionales hechas por el CONAPO (2012). Los efectos de menores tasas de natalidad y una mayor esperanza de vida alterarán la composición de la población en México. Las pirámides de población revelan una transformación paulatina a partir de la figura triangular del año 1950 que se caracteriza por una gran población joven, a una mucho más rectangular para el año 2050, lo que implica una proporción mayor de adultos mayores. Las generaciones más grandes son aquellas que en 2010 tenían entre 15 y 19 años de edad, las generaciones más jóvenes son de menor tamaño. Para el año 2050 se observa que esta generación ascenderá en la pirámide y ocupará los grupos de edad de entre 55 y 59 años.

---

<sup>2</sup> Para mayor detalle sobre las características de los programas de pensiones no contributivas en el mundo ver: <http://www.pension-watch.net/download/50585e09cffca>

Gráfica 2.3.1 Pirámides de población por sexo y edad



Fuente: CONAPO (2012)

En la actualidad, la mayor parte de la población de México (alrededor de 72.5 millones de personas: 65.5 por ciento) está en edad laboral (15–64 años). De acuerdo con las proyecciones poblacionales del CONAPO, entre 2005 y 2030 habrá una reducción en el número de personas de 15 años o menores y un mayor crecimiento de la población activa (Gráfica 2.3.1 b y c). Sin embargo, las generaciones más grandes, nacidas entre 1980 y 2005, comenzarán a alcanzar la edad de jubilación en el año 2040 y alcanzarán los 70 años a partir del 2045.

De acuerdo con las cifras presentadas por el CONEVAL<sup>3</sup> en 2010 en México 3.5 millones de adultos mayores de 65 años se encontraban en pobreza, de las cuales 800 mil estaban en pobreza extrema. Entre 2008 y 2010 el porcentaje de la población de adultos mayores de 65 años en pobreza pasó de 45.0 por ciento, equivalentes a 3.2 millones de personas, a 45.7 por ciento, que representan 3.5 millones de personas. En el mismo periodo, en términos de carencias de esta población el promedio disminuyó de 2.7 a 2.4, similar en 2010 al de la población menor de 65 años que fue de 2.5 (CONEVAL, 2011). En materia de acceso a la seguridad social, en 2008, 34.2 por ciento de los adultos mayores de 65 años no contaba con ella, indicador que muestra mejoría en 2010 al disminuir a 28.8 por ciento. Al comparar con el grupo de menores de 65 años, se observa que 63.0 por ciento de la población en este grupo presenta la carencia por acceso a la seguridad social, una diferencia de 34.2 puntos porcentuales.

El porcentaje de adultos mayores de 65 años con un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo<sup>4</sup> pasó de 18.6 por ciento (1.3 millones de personas) en 2008, a 19.2 por ciento (1.5 millones de personas) en 2010. Por lo que se refiera a la incidencia de pobreza para cuatro grupos de edad, adultos mayores de 60, 65, 68 y 70 años en el

<sup>3</sup> En el año 2010 el CONEVAL presentó los lineamientos para llevar a cabo la medición de la pobreza en México con base en un enfoque multidimensional, que no sólo considera el ingreso de los individuos. Con base en el artículo 36 de la Ley General de Desarrollo Social la medición multidimensional de la pobreza incluye los siguientes indicadores: ingreso corriente per cápita; rezago educativo promedio en el hogar; acceso a los servicios de salud; calidad y espacios de la vivienda; acceso a los servicios básicos en la vivienda; acceso a la alimentación y grado de cohesión social (CONEVAL, 2010).

<sup>4</sup> La línea de bienestar mínimo equivale al valor monetario de la canasta básica alimentaria generada por el CONEVAL; la línea de bienestar, que equivale al valor total de la canasta alimentaria y de la canasta no alimentaria por persona al mes (CONEVAL, 2010).



ámbito urbano y rural con base en los indicadores del CONEVAL, se calculó que en promedio, 43.9 por ciento de los adultos mayores de 60 años se encuentra en situación de pobreza, 45.7 por ciento de los mayores de 65, 46.0 por ciento de los mayores de 68 y 46.9 por ciento de los mayores de 70 años (ver Apéndice A.1).

Aguila et al. (2011) destacan que en el año 2000 en México, uno de cada cuatro hombres mayores de 80 años de edad participaba en el sector laboral. Por otro lado, las mujeres reciben con mayor frecuencia apoyo financiero –incluidas remesas- por parte de sus hijos. En general, con base en el estudio de Aguila et al. (2011), se observa que desde los 70 años de edad, las transferencias de familiares de todo tipo son el componente más significativo del ingreso. Las transferencias públicas, las cuales incluyen a las pensiones no contributivas, son menos relevantes pero incrementan su importancia como apoyo para personas de edades más avanzadas.

## **2.4 Programas sociales que benefician a adultos mayores en México**

En el ámbito nacional existen una serie de programas y acciones orientadas a la atención de los adultos mayores operadas por el Gobierno Federal y por los gobiernos de los estados.

Entre los programas federales (ver Apéndice A.2.) destaca el Programa Oportunidades que entrega un apoyo monetario (\$335.00) a los adultos mayores de 70 años -que no reciben apoyo del programa federal de pensión no contributiva-, el cual en 2012 planteó una meta de atención de casi 80 mil beneficiarios. El Programa de Empleo Temporal (PET), aun cuando no está orientado directamente a la población de adultos mayores, beneficia también a este segmento. De acuerdo con Aguirre (2011) el programa benefició a 177,472 adultos mayores entre 2006 y 2010, a los cuales se les otorgó el equivalente a 99 por ciento del salario mínimo diario por realizar actividades en beneficio de la comunidad.

Asimismo, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) administra un programa de atención que realiza entrega de un apoyo monetario temporal equivalente a \$800.00 pesos mensuales a adultos mayores de 60 años en caso de desamparo. El SNDIF y el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM) operan acciones y programas orientados a proporcionar alojamiento, atención médica, apoyo alimentario, actividades recreativas, entre otras, a la población de adultos mayores. La Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) proporciona servicio de bolsa de trabajo orientada a los mayores de 60 años, al igual que el INAPAM que además otorga capacitación para el trabajo.

En cuanto a las acciones y programas para atención de adultos mayores operados por los gobiernos estatales existe una gran heterogeneidad (ver Apéndice A.3.). Del total de entidades federativas y el D.F. dieciséis, equivalentes al 50 por ciento, otorgaron apoyos monetarios o subsidios equivalentes como apoyo a los adultos mayores. Los apoyos otorgados por las entidades federativas incluyen dotaciones alimentarias, asistencia legal, atención médica, capacitación, bolsa de trabajo, actividades físicas y recreativas, entre otros. Las edades definidas como base para el criterio de elegibilidad de la recepción de los apoyos también presentan diferencias, en algunos casos se consideran a los mayores de 60, 65, 68, ó 70 años.

## 2.5 Gasto gubernamental para la atención a adultos mayores

Los países miembros de la OCDE han dirigido sus esfuerzos a atender la población de adultos mayores, sin embargo las recientes crisis económicas han afectado el presupuesto de las políticas y programas para la atención de este grupo vulnerable. En el periodo 2000-2007, la tasa media de crecimiento anual (TMCA) de las transferencias en efectivo<sup>5</sup> como proporción del PIB de los países de la OCDE fue de cero por ciento (ver Cuadro 2.5.1).

**Cuadro 2.5.1. Transferencias en efectivo a adultos mayores porcentaje del PIB, OCDE, 2010**

<b>País</b>	<b>1980</b>	<b>1985</b>	<b>1990</b>	<b>1995</b>	<b>2000</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
Australia	3.0	2.8	2.7	3.4	3.5	3.1	3.1	3.2
Austria	9.8	10.8	8.8	9.8	10.0	10.4	10.4	10.3
Bélgica	5.9	6.3	6.5	6.9	6.8	7.0	7.0	7.0
Canadá	2.8	3.4	3.8	4.2	3.9	3.8	3.8	3.8
Chile	N.D.	N.D.	7.4	6.1	6.6	5.2	4.7	4.5
República Checa	N.D.	N.D.	5.2	5.5	6.6	6.6	6.5	6.7
Dinamarca	4.6	4.7	5.1	6.2	5.3	5.4	5.5	5.6
Estonia	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	5.8	5.2	5.2	5.1
Finlandia	4.6	6.4	6.3	7.7	6.7	7.5	7.6	7.4
Francia	7.5	8.5	9.0	10.4	10.3	10.5	10.6	10.7
Alemania	9.5	9.6	9.2	8.0	8.8	9.2	8.9	8.6
Grecia	4.6	7.2	9.3	9.1	10.0	10.9	9.9	9.9
Hungría	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	6.3	7.3	7.4	7.8
Islandia	N.D.	N.D.	2.2	2.3	2.1	1.9	1.8	1.9
Irlanda	4.0	4.2	2.9	2.6	2.3	2.5	2.6	2.8
Israel	N.D.	N.D.	N.D.	3.9	4.1	4.4	4.2	4.1
Italia	7.2	9.0	8.2	9.3	11.1	11.5	11.5	11.6
Japón	2.9	3.7	4.0	5.1	6.2	7.4	7.4	7.5
Corea	N.D.	N.D.	0.6	1.0	1.2	1.3	1.4	1.4
Luxemburgo	5.7	5.4	7.4	8.1	6.9	5.2	5.0	4.8
<b>México</b>	N.D.	0.1	0.3	0.5	0.6	0.9	1.0	1.1
Holanda	5.6	5.5	5.8	5.0	4.6	4.7	4.5	4.5
Nueva Zelanda	6.8	7.3	7.1	5.5	4.8	4.1	4.2	4.2
Noruega	4.0	4.3	5.2	5.1	4.5	4.6	4.4	4.5
Polonia	N.D.	N.D.	4.1	7.6	8.5	9.3	9.4	8.7
Portugal	3.1	3.3	4.0	6.0	6.6	8.8	9.0	9.2
Eslovaquia	N.D.	N.D.	N.D.	5.3	5.4	5.3	5.2	5.0
Eslovenia	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	10.1	9.5	8.4	8.1
España	4.6	5.7	7.1	8.1	8.0	7.6	6.1	6.1
Suecia	6.5	7.0	7.0	7.4	6.6	7.0	6.8	6.6
Suiza	5.5	5.6	5.3	6.3	6.3	6.4	6.1	6.1
Turquía	1.0	1.1	1.6	2.1	N.D.	4.7	4.7	4.9
Reino Unido	3.8	4.0	4.5	5.0	5.1	5.4	5.1	5.2
Estados Unidos	5.1	5.3	5.1	5.3	5.0	5.2	5.2	5.3
<b>OCDE - Total</b>	<b>4.8</b>	<b>5.4</b>	<b>5.6</b>	<b>6.0</b>	<b>6.0</b>	<b>6.2</b>	<b>6.0</b>	<b>6.0</b>

Fuente: OCDE (2010).

<sup>5</sup> Incluye todo tipo de transferencias en efectivo para las distintas pensiones en la edad de retiro. Los beneficios en efectivo para adultos mayores proveen un ingreso a las personas retiradas del mercado laboral o garantizan ingresos cuando alguna persona ha alcanzado la edad de retiro, o bien ha cumplido con los requisitos de contribución necesarios. Esta categoría también incluye las pensiones de retiro temprano: pensiones pagadas antes de que el beneficiario alcance la "edad" de retiro para pensión relacionada con el programa. Se encuentran excluidos de esta categoría los programas relacionados con retiros tempranos del mercado laboral por razones clasificadas bajo desempleo (OCDE, 2010).

México fue la economía que registró una mayor TMCA en materia de apoyos a adultos mayores durante ese periodo, equivalente al 10.1 por ciento, seguido de Portugal con 4.8 por ciento, Hungría con 3.0 por ciento, Japón 2.8 por ciento, Irlanda 2.6 por ciento y Corea con el 2.4 por ciento. Algunas economías que presentaron retrocesos en materia transferencias en efectivo como porcentaje de su PIB fueron Chile con -5.3 por ciento, Luxemburgo -5 por ciento, España con -3.8 por ciento; Eslovenia con -3.1 por ciento; Nueva Zelanda -2.1 por ciento; Islandia con -1.7 por ciento; Estonia -1.6 por ciento; Australia -1.5 por ciento y Estonia con -1.6 por ciento.

No obstante la popularidad de programas de pensiones no contributivas en el mundo y en México, y de sus posibles efectos positivos en la población adulta mayor, es importante analizar el costo que representa este tipo de programas para el presupuesto gubernamental. Asimismo, es necesario considerar acciones o políticas que fortalezcan el sistema de seguridad social disminuyendo la proporción de población adulta mayor en pobreza a la cual se encuentra dirigido el subsidio de la pensión no contributiva.

### **3. El programa de pensión no contributiva federal para adultos mayores**

En el año 2003 se establecieron las bases de un programa federal operado por la SEDESOL orientado a la atención de los adultos mayores, con el inicio de operación del Programa de Atención a los Adultos Mayores en Zonas Rurales (PAAMZR), enfocado en apoyar adultos de 60 años o más, con el otorgamiento de un apoyo monetario y diversas acciones de apoyo nutricional. Posteriormente, en el 2007, el programa fue redefinido y se transformó en el Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 años y más en Zonas Rurales, en el cual se estableció un enfoque de atención amplia a los adultos mayores que habitaban en las localidades elegidas, sin importar su condición socioeconómica. En 2013 el programa 70 y más se transformó en el Programa de Pensión para Adultos Mayores.

El programa ha realizado desde su inicio ajustes a su objetivo general, en 2013, tiene como objetivo establecido en sus reglas de operación el contribuir a la reducción de la vulnerabilidad de la población adulta mayor de 65 años y más que no recibe ingresos por concepto de pago de jubilación o pensión de tipo contributivo, mediante la entrega de apoyos económicos y de protección social.

Los tipos de apoyo, montos otorgados, así como las acciones adicionales en apoyo de los beneficiarios también se han modificado a lo largo del tiempo. El apoyo monetario base de \$500.00 pesos se mantuvo sin cambios desde el año 2007 hasta su ajuste en 2013 a \$525.00 pesos; a partir del 2010 se agregó el llamado apoyo de marcha en caso de defunción del beneficiario con un monto en 2013 de \$1,050.00; desde el 2011 se apoya también con un pago único para apertura de cuentas en el sistema bancario equivalente a \$300.00.

El tipo de localidad atendida ha variado desde los orígenes del programa de poblaciones rurales con menos de 2 mil 500 habitantes, menores a 20 mil en 2008, poblaciones menores a 30 mil habitantes de 2009 a 2011, hasta el 2012 año en que se eliminó la restricción del número de habitantes en la localidad donde puede operar el

programa. El número de localidades atendidas tuvo una tasa media de crecimiento anual (TMCA) de 2.9 por ciento al pasar de 67,790 en 2007, a 77,576 localidades en 2013.

La meta definida para el número de beneficiarios de 2007 a 2013 muestra una TMCA de 59.5 por ciento al pasar de 968,750 beneficiarios en 2007 al objetivo definido en 2013 de atender a 4,426,982 adultos mayores. El número de beneficiarios atendidos de 2007 a 2012 pasó de 1,031,005 a 3,056,816 adultos mayores, lo que equivale a una TMCA de 39.3 por ciento.

**Cuadro 3.1. Beneficiarios, tipo, meta y atendidos; tipo y número de localidades atendidas, programa de pensión no contributiva federal para adultos mayores 2007-2013**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Tipo de beneficiarios</b>	70+	70+	70+	70+	70+	70+ que no reciban ingresos por pago de jubilación o pensión	65+ que no reciban ingresos por pago de jubilación o pensión contributiva
<b>Tipo de localidades</b>	Rurales (<2500)	<20,000	<30,000	<30,000	<30,000	Universal	Universal
<b>Localidades atendidas</b>	67,790	75,859	76,299	76,980	77,610	77,576	-
<b>Beneficiarios, meta</b>	968,750	1,520,374	2,042,000	2,105,305	2,009,019	3,504,142	4,426,982
<b>Beneficiarios atendidos</b>	1,031,005 <sup>1</sup>	1,863,945 <sup>2</sup>	2,050,626 <sup>3</sup>	2,105,306 <sup>4</sup>	2,149,024 <sup>5</sup>	3,056,816 <sup>6</sup>	-

Fuente: Reglas de Operación del Programa, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 y 2013; Cuenta de la Hacienda Pública Federal (CHPF), 2007, 2008, 2009, 2010, 2011 y Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2013.

\*Meta programada

<sup>1</sup> Padrón de beneficiarios al cierre noviembre-diciembre 2007

<sup>2</sup> Padrón de beneficiarios bimestre noviembre-diciembre 2008

<sup>3</sup> Padrón de beneficiarios bimestre noviembre-diciembre 2009

<sup>4</sup> Padrón de beneficiarios bimestre noviembre-diciembre 2010

<sup>5</sup> Padrón de beneficiarios bimestre noviembre-diciembre 2011

<sup>6</sup> Padrón de beneficiarios bimestre noviembre-diciembre 2012

En materia de recursos el presupuesto original del programa ha tenido una TMCA del 26.0 por ciento en términos reales, al pasar de \$6,550 millones de pesos en el 2007 a un total de \$26 mil millones en el 2013, lo cual se explica por el importante crecimiento de los beneficiarios del programa. Asimismo, el presupuesto ejercido por el programa ha variado en términos reales a una TMCA del 24.3 por ciento durante el periodo 2007 a 2013, el cual en todos los casos ha sido menor al presupuesto original. Por otro lado, los gastos de operación del programa han pasado de representar 7.0 por ciento del presupuesto anual de 2007 a 2010, al 5.0 por ciento en 2013.

**Cuadro 3.2. Presupuesto original y ejercido, programa de pensión no contributiva federal para adultos mayores 2007-2013**  
(monto en pesos)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Presupuesto Original</b>	6,550,000,000	9,916,437,363	13,176,270,020	13,101,260,460	13,287,220,934	18,821,205,682	26,000,944,706
<b>Presupuesto Ejercido</b>	5,988,254,953	9,536,677,065	12,406,855,042	12,922,703,288	12,972,304,705	17,703,701,886	-
<b>Gasto de Operación</b>	419,177,847	667,567,395	868,479,853	904,589,230	873,036,107	752,848,227	1,300,047,235
<b>Porcentaje*</b>	7%	7%	7%	7%	6.73%	4%	5%

\*Límite definido en las Reglas de Operación

Fuente: Reglas de Operación del Programa, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 y 2013; CHPF, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011 y PEF 2012 y 2013.

Para su operación en 2013 el programa definió como su población objetivo a los adultos mayores de 65 años que no reciben ingresos por pago de jubilación o pensión de tipo contributivo, con una cobertura universal de las localidades del país –con base en el alcance presupuestal. La meta de beneficiarios establecida para este año es de 4.4 millones, que representa un incremento de 26.3 por ciento en comparación con los beneficiarios establecidos como meta para el año 2012. El presupuesto original para el programa en 2013 es de poco más de 26 mil millones de pesos, lo que representa un incremento en términos reales de 36.9 por ciento con respecto al definido en 2012. En términos del PIB estimado por la OCDE para México en el 2013, equivale al 0.17 por ciento (OCDE, 2012).

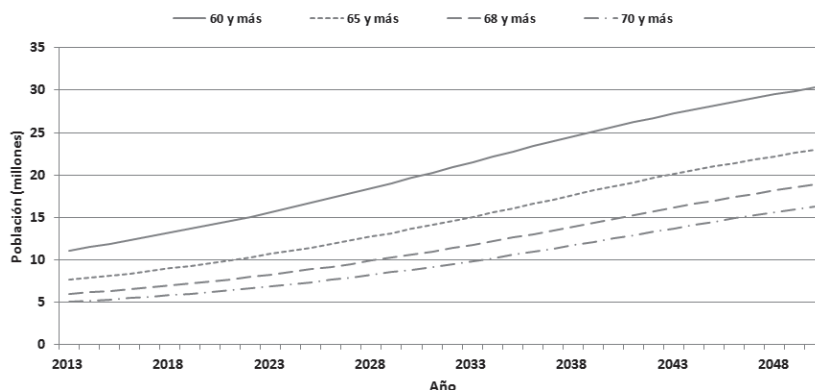
#### **4. Proyecciones sobre viabilidad financiera del programa de pensión no contributiva**

La expansión del programa de pensión no contributiva para adultos mayores a un mayor número de localidades presenta un reto financiero por el tamaño de la población que se deberá cubrir y por el crecimiento esperado en la misma. A continuación se presentan las proyecciones de población y costo de los apoyos relacionados con base en distintos escenarios de atención.

##### **4.1 Proyecciones de costo con apoyo universal para adultos mayores de 60, 65, 68 y 70 años o más**

Al considerar escenarios basados en cobertura universal (todo tipo de localidades) con base en distintas edades (60, 65, 68 y 70 años) a continuación se observan los diferentes comportamientos en cuanto al total de beneficiarios, así como al costo estimado del programa para el periodo 2013–2050.

**Gráfica 4.1.1. Beneficiarios en cobertura universal. Proyección 2013-2050, 60, 65, 68 y 70 años**

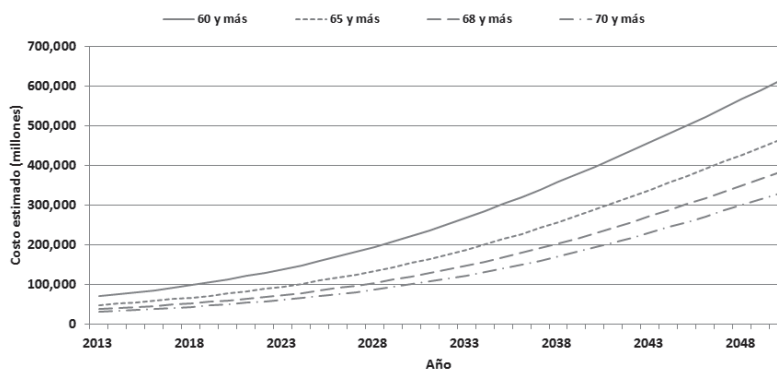


Fuente: Cálculos propios con base en CONAPO (2012)

Como se observa en la Gráfica 4.1.1 si se apoyara en 2013 a la totalidad de adultos mayores en cada bloque, al comparar con los 5 millones que tienen 70 años o más, se tendría que atender a un 19.3, 52.6 y 122.5 por ciento más de adultos mayores de 68, 65 y 60 años o más, respectivamente. En el 2020 las diferencias se estima sean de 19.9, 55.0 y 127.4 por ciento en el mismo orden, en comparación con los 6.2 millones de adultos de 70 años o más. En el 2030 las diferencias respecto a los 8.8 millones de adultos maores de 70 años o más serán de 20.0, 54.1 y 122.4 por ciento respectivamente.

Con base en el uso de las proyecciones elaboradas por la OCDE (OCDE, 2012) para el PIB de México, es posible estimar el costo del programa de pensión no contributiva para adultos mayores. La información de la OCDE contiene proyecciones del PIB en paridad de poder adquisitivo (PPA), en dólares americanos 2005, para el periodo 2013-2060. La serie fue convertida en índice -año base 2005-, para estimar las variaciones anuales del PIB en PPA. Al tomar como base que el monto de transferencia directa a los adultos mayores del programa es de \$525.00 pesos para 2013, se estandarizó esta cifra con el factor de PPA. Una vez estandarizado el monto de transferencia, se estimó el costo de la misma al asociarlo a la tasa de crecimiento del PIB para el periodo 2013-2060. Finalmente las proyecciones fueron convertidas a pesos mexicanos aplicándoles el factor de PPA para el PIB.

**Gráfica 4.1.2. Costo en cobertura universal. Proyección 2013-2050, 60, 65, 68 y 70 años**



Fuente: Cálculos propios con base en CONAPO (2012) y OCDE (2012)

En materia presupuestal si se considera un escenario de cobertura universal y se toma como base a la población de 70 años o más, al realizar los cálculos para los distintos grupos de edad, al disminuir el criterio de edad a 68 años en 2013 se requiere un 19.2 por ciento más de presupuesto (38 mil millones de pesos)<sup>6</sup> que el necesario para atender al grupo de 70 años o más (31 mil millones de pesos). En el caso de disminuir la edad de atención a 65 o 60 años, se requeriría en 2013 un 52.4 por ciento más para el primer grupo y un 121.6 por ciento para el segundo grupo (48 mil y 70 mil millones de pesos respectivamente).

En el año 2020 las diferencias porcentuales de monto requerido para cobertura universal en comparación con el grupo de 70 años seguirían pautas similares con diferencias mayores en 19.9 por ciento para el grupo de 68 años, 55.0 por ciento para el de 65 años y 123.4 por ciento para el de 70 años; para el año 2030 las diferencias serían de 20.0 por ciento, 54.1 por ciento y 124.4 por ciento para los mismos grupos en ese orden.

En términos del PIB el costo de atender a la totalidad de los adultos mayores de 70 años o más representaría en 2013 el 0.28 por ciento, y para el caso de los adultos de 68, 65 y 60 años o más, el 0.33, 0.43 y 0.62 por ciento respectivamente. En el año 2020 el costo representaría 0.35, 0.42, 0.54 y 0.79 por ciento del PIB para los adultos de 70, 68, 65 y 60 años o más. En el 2030 y en el mismo orden el costo sería equivalente al 0.50, 0.59, 0.76 y 1.10 por ciento del PIB.

<sup>6</sup> Todos los cálculos y estimaciones excluyen los gastos de operación del programa.

#### **4.2 Proyecciones de costo con apoyo a adultos mayores no pensionados de 65 y 70 años o más**

Las reglas de operación vigentes en 2013 abren la posibilidad de expandir el programa a las grandes áreas urbanas además de reducir la edad de incorporación a 65 años. Además, se busca cubrir a todos los individuos que no reciben pensión por parte de alguna otra fuente, como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) o del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Esto tiene la ventaja que se daría atención a un gran número de adultos mayores en pobreza, que anteriormente no eran atendidos al no residir en localidades de menos de 30,000 habitantes. Sin embargo, esto potencialmente implicaría un crecimiento importante del número de beneficiarios y, por lo tanto, del presupuesto requerido.<sup>7</sup>

Asumiendo que los operadores del programa pueden observar exactamente quién es acreedor a una pensión (por ejemplo, del IMSS o el ISSSTE), calcular el número de beneficiarios potenciales del programa consiste en estimar, además del total de habitantes de 65 y 70 años o más, el porcentaje dentro de este grupo que será acreedor de alguna pensión o jubilación.

Se realizó una proyección de pensionados y no pensionados por grupo poblacional, empleando resultados de la Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social 2009 (ENESS), en combinación con análisis de la Encuesta Nacional de Empleo Urbano (ENEU) (1994-2004) y la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) (2005-2011). Las proyecciones sobre el número de individuos de 65 y 70 años y más son bastante precisas debido a que se conoce el número actual de habitantes de los grupos de edad que en 10, 20 o 30 años tendrán más de 65 o 70 años, y se puede esperar que los patrones de mortalidad no difieran significativamente de lo esperado. En cambio, la predicción del número de pensionados tiene menor exactitud ya que éste dependerá de la evolución del mercado laboral.

Se realizó el siguiente ejercicio para estimar el número futuro de pensionados, el proceso se puede resumir en tres pasos. El primero consiste en estimar el porcentaje de habitantes de 65 y 70 años o más que reciben seguridad social en un momento en el tiempo. Se utilizaron los resultados de la ENESS-2009 para estimar este porcentaje para 2009. Con base en los resultados de esta encuesta, se estima que en 2009 había 1.3 millones de individuos de 70 años o más y 2.0 millones de 65 años o más con seguridad social.

Si fuera posible estimar el porcentaje de individuos que serán acreedores de las generaciones que están terminando su vida laboral, se podría fácilmente estimar cuántos nuevos pensionados habría, por lo menos para el futuro cercano. Sin embargo, esto no es posible debido a que para ser acreedor de una pensión pública es necesario

---

<sup>7</sup> En 2013, el presupuesto del programa de pensión no contributiva federal es menor solamente al del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades entre los programas de SEDESOL. Sin embargo, se espera que bajo las reglas actuales el crecimiento del programa sea tal que rebase el presupuesto de Oportunidades en su componente alimentario.



haber cotizado un mínimo número de años y no existe una base de datos que dé seguimiento a los mismos individuos a lo largo de varios años. A consecuencia, nuestra proyección requiere dos pasos adicionales.

El segundo paso consiste en estimar la probabilidad relativa de cada generación de cotizar a la seguridad social. Esto se realiza por medio de un análisis econométrico con datos de la ENEU-ENE y ENOE (se explica a detalle más adelante). El tercer paso consiste en estimar cómo se traduce esa propensión relativa en los números absolutos de esa generación que será acreedora a una pensión. Debido a que los trabajadores del presente y pasado reciente serán los nuevos pensionados en los años siguientes, este paso nos permite calcular el total de pensionados de 70 años o más.

Para el segundo paso, la estimación de la propensión (relativa a la media en este periodo) de cotizar en seguridad social, se utilizaron los datos contenidos en los segundos trimestres de cada año de la Encuesta Nacional de Empleo Urbano (ENEU 1994-2004) y de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE 2005-2011), y se acotó la sub-muestra en que son comparables (las áreas urbanas que son cubiertas en todo el periodo).

Asimismo, se construyeron variables “dummy” para el año en que se levantó la encuesta, para la generación (año de nacimiento) y si cotizan en seguridad social. Usando sólo observaciones para mayores de 18 años, se estimó el siguiente modelo:

$$\text{Cotiza\_seg\_social}_i = \alpha + \beta_1 \text{Año}_1(1994) + \dots + \beta_{18} \text{Año}_{18}(2011) + \delta_1 \text{Generacion}_1(1896) + \dots + \delta_{104} \text{Generacion}_{104}(1999)$$

Los coeficientes de interés son las  $\delta$  que nos indican la propensión a cotizar en seguridad social en cada generación. Al incluir efectos fijos para cada año de observación (y al observar a las generaciones a través de todo el rango de edades en que trabajan) se puede estimar el cambio a través de las generaciones en cuanto a la proporción de sus miembros que trabajan. Los resultados muestran que la proporción de individuos que cotizan a la seguridad social ha ido en aumento en el tiempo. Por ejemplo, se estima que un individuo nacido en 1960 es 10.5 puntos porcentuales más probable de cotizar para alguna pensión que un individuo nacido en 1930, a lo largo de su vida laboral.

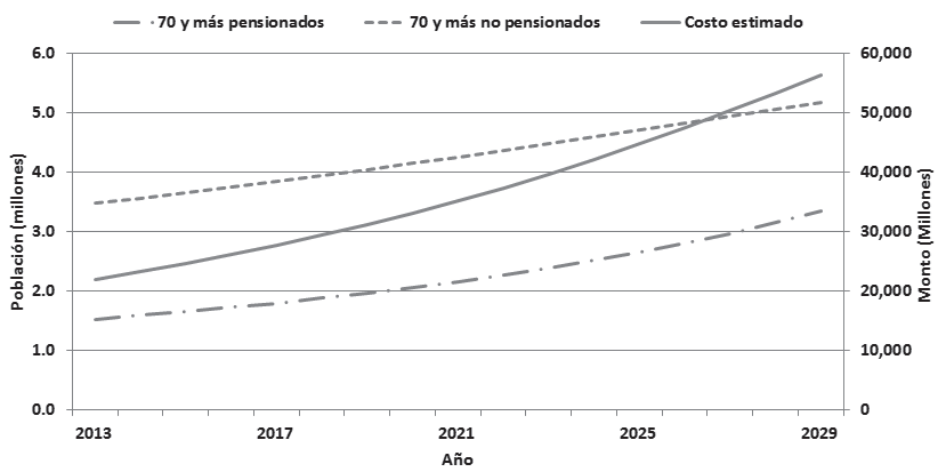
Los coeficientes descritos anteriormente, sin embargo, no se traducen uno a uno en predictores de la proporción de la generación que se hará acreedor a una pensión; esto debido a que se tiene que cotizar un mínimo número de años. Por esto, se utilizaron los coeficientes solamente para estimar la propensión relativa (no absoluta) entre generaciones.

Para lograr una predicción sobre el nivel absoluto se ejecutó el tercer paso que consistió en calibrar un modelo en el cual hay una constante (desconocida) que se refiere al porcentaje de pensionados en una generación en la cual la propensión relativa a cotizar iguala a 0 (es decir, el promedio de pensionados que habría en la generación con un coeficiente igual a 0 en las regresiones anteriores).

Para el año 2009 se conoce tanto el porcentaje total de pensionados de 65 y 70 años o más así como el número de habitantes de cada generación de entre 65 y 70 años o más (usando las proyecciones de CONAPO) así como la pensión relativa que se estimó en el paso 2. Se simuló el modelo con distintos valores de la constante hasta encontrar el valor con el cual la simulación iguala pensionados de 65 y 70 o más observados en 2009. Una vez fijada esta constante, se puede estimar el número de individuos en años posteriores que tendrán alguna pensión en cada uno de los años futuros.

La Gráfica 4.2.1 muestra los resultados en los que se estima que para 2013 aproximadamente 1.5 millones de adultos mayores de 70 años, equivalentes a 30.2 por ciento del total de los 4.9 millones de adultos mayores de 70 años cuentan con una pensión, en tanto que el 69.8 por ciento restante no cuenta con esta (3.4 millones). Para el año 2020 se estima que la proporción de adultos mayores de 70 años o más sin una pensión disminuya a 66.9 por ciento (4.2 millones) del total de adultos mayores (6.2 millones); para el año 2029 se estima que la proporción de no pensionados continúe disminuyendo y sea equivalente al 60.8 por ciento (5.2 millones) del total de 8.5 millones de adultos mayores de 70 años y más estimados.

**Gráfica 4.2.1. Proyección de costo, adultos mayores de 70 años o más (2013-2029)**



Fuentes: Cálculos propios con base en ENES-2009; ENEU 1994-2004; ENOE 2005-2011, y CONAPO 2012.

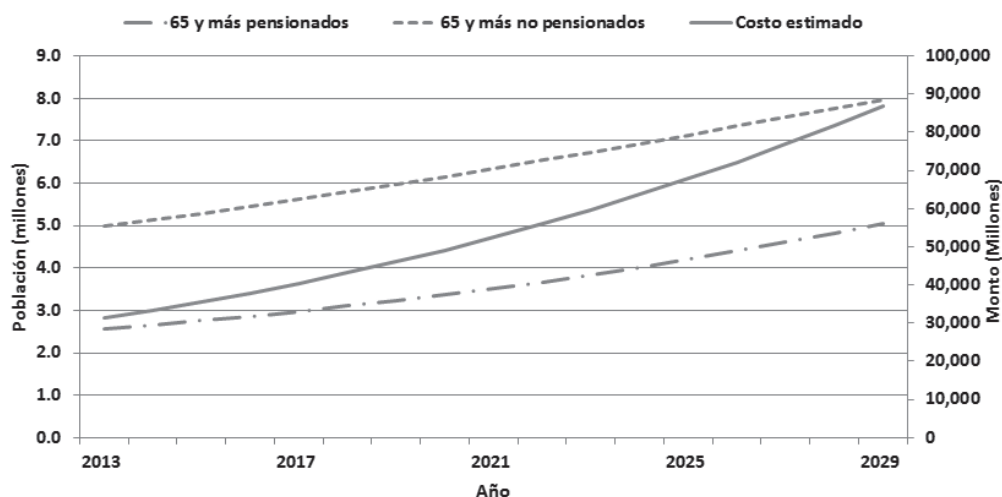
Se estima que los costos si se lograra atender la totalidad de la población de adultos mayores de 70 años o más sin una pensión en 2013, equivalentes a 3.5 millones de personas, serían de casi 22 mil millones de pesos. En el año 2020, esta cifra se elevaría a poco más 33 mil millones de pesos equivalentes a un aumento del 51.2 por ciento; para el año 2029 se estima sea de poco más de 56 mil millones de pesos, un aumento del 157.6 por ciento.

El costo estimado requerido para entregar los apoyos del programa únicamente a los adultos mayores de 70 años que no cuentan con una pensión representa el 69.6 por ciento del total requerido en 2013 (22 mil millones de pesos).

pesos) en el caso de cubrir de forma universal a los adultos mayores de 70 años de todas las localidades sin importar su tamaño; para 2020 se estima representaría el 66.9 por ciento.

Considerando la ampliación del programa a los adultos mayores de 65 años o más que no cuentan con una pensión, se estima un escenario como el que se muestra a continuación.

Gráfica 4.2.2. Proyección de costo, adultos mayores de 65 años o más (2013-2029)



Fuentes: Cálculos propios con base en ENES-2009; ENEU 1994-2004; ENOE 2005-2011, y CONAPO 2012.

La Gráfica 4.2.2 muestra los resultados en los que se estima que para 2013 aproximadamente 2.6 millones de adultos mayores de 65 años, equivalentes a 33.9 por ciento del total de los 7.6 millones de adultos mayores de 65 años cuentan con una pensión, en tanto que el 66.1 por ciento restante, equivalente a 5.0 millones, no cuenta con ésta. Para el año 2020 se estima que la proporción de adultos mayores de 65 años o más sin una pensión disminuya a 64.7 por ciento (6.2 millones) del total de adultos mayores (9.5 millones); para el año 2029 se estima que la proporción de no pensionados continúe disminuyendo y sea equivalente al 61.2 por ciento (8.0 millones) del total de 13.0 millones de adultos mayores de 65 años y más estimados.

Sin embargo, esta disminución en la proporción del total de individuos que no tienen pensión será mucho menor comparada con el crecimiento esperado del grupo demográfico, por lo que en conjunto el crecimiento del grupo de 65 años y más sin ingresos por jubilación o pensión crecerá de manera importante en términos absolutos. Como resultado, la tasa de crecimiento de los adultos mayores de 65 años y más no pensionados será sólo ligeramente menor a la tasa de crecimiento del total de habitantes de 65 años y más.

Lo anterior tendrá repercusiones muy importantes en términos del costo del programa. Se estima que los costos del programa, si se lograra atender la totalidad de la población de adultos mayores de 65 años o más sin una pensión (5.0 millones), serían en 2013 equivalentes a poco más de 31 mil millones de pesos. En el año 2020, esta cifra se elevaría a 49 mil millones de pesos equivalentes a un aumento del 56.2 por ciento; para el año 2029 se

estima sería cercana a 87 mil millones de pesos, un aumento del 175.9 por ciento. El costo estimado requerido para entregar los apoyos del programa únicamente a los adultos mayores de 65 años que no cuentan con una pensión representa el 66.1 por ciento del total requerido en 2013 (48 mil millones de pesos), en el caso de cubrir de forma universal a estos adultos mayores en todas las localidades sin importar su tamaño.

En comparación con el monto requerido de 22 mil millones de pesos para atender a 3.5 millones adultos mayores de 70 años o más que se estima en 2013 no cuentan con una pensión, el atender a los 5.0 millones de adultos mayores de 65 años o más en ese año, requeriría un 43.6 por ciento más de presupuesto (31 mil millones de pesos), para atender a 1.5 millones de beneficiarios adicionales estimados. Para el año 2020 se requeriría un 48.4 por ciento de presupuesto más (49 mil millones de pesos) para atender a los 2 millones de adultos mayores de 65 años y más que se agregarían, y para el año 2029, sería necesario un 53.8 por ciento más de presupuesto (86.8 mil millones de pesos) para atender a los 2.8 millones de adultos mayores de 65 y más adicionales.

El cuadro 4.2.1 sintetiza el costo potencial del programa si se focalizara a diferentes grupos, asumiendo cobertura exacta del grupo en el que se busca atender. Bajo la población actual, se estima que si se alcanzara a cubrir exactamente a todos los adultos mayores de 65 años o más que no reciben pensión ni jubilación, se apoyaría en 2013 a 5.0 millones con un costo estimado de 31 mil millones de pesos aproximadamente; y para el caso de los adultos mayores de 70 años o más a 3.5 millones de personas de 70 años o más con un costo estimado de 22 mil millones de pesos.

**Cuadro 4.2.1. Costo potencial del programa de pensión no contributiva ante diferentes alternativas de focalización, con población estimada 2013**

	<b>Universal (65 y más)</b>	<b>Universal (70 y más)</b>	<b>Sin ingresos por pensión o jubilación (65 y más)</b>	<b>Sin ingresos por pensión o jubilación (70 y más)</b>
Beneficiarios estimados (millones)	7.6	5.0	5.0	3.5
Costo estimado, pesos (miles de millones)	47.6	31.5	31.5	21.9

Fuente: Cálculos propios con base en ENES-2009; ENEU 1994-2004; ENOE 2005-2011, CONAPO 2008, CONAPO 2012, INEGI 2010 y OCDE 2012. Nota: Se asume perfecta identificación de la población objetivo, no se consideran los gastos de operación del programa.

En términos del PIB el costo de atender a la totalidad de los adultos mayores de 65 años o más sin ingresos por pensión o jubilación, sería equivalente en 2013 al 0.28 por ciento, y para el caso de los adultos de 70 años o más, el 0.19 por ciento. En el año 2020 el costo representaría 0.34 por ciento del PIB para los adultos de 65 años o más y 0.23 por ciento para los de 70. En el 2029 el costo sería equivalente a 0.45 y 0.29 por ciento del PIB para el caso de los adultos mayores de 65 y 70 años respectivamente.

## 5. Conclusiones

Los países han identificado desde hace más de cuatro décadas que la situación del envejecimiento de la población representará un problema y desafío de no adoptarse políticas y programas adecuados para afrontar las necesidades

(ONU, 1971). En este sentido se ha reconocido a los adultos mayores como colaboradores en el desarrollo de la sociedad, y los países se han comprometido a incluir el tema del envejecimiento en sus políticas de desarrollo social y económico, incluidos los programas de reducción de la pobreza. Además se ha adoptado un enfoque con el que se considera al envejecimiento no sólo como un problema sino como un avance en términos del aumento en la esperanza de vida (ONU, 2003).

El programa de pensión no contributiva para adultos mayores a cargo de SEDESOL es la estrategia del Gobierno Federal en México diseñada para la atención específica de la población de adultos mayores, por medio de la entrega de una pensión no contributiva equivalente a \$525.00 pesos mensuales. El programa estableció para 2013 el objetivo de contribuir a la reducción de la vulnerabilidad de la población adulta mayor de 65 años y más que no recibe ingresos por concepto de pago de jubilación o pensión de tipo contributivo, mediante la entrega de apoyos económicos y de protección social.

Los datos del programa señalan que el número de localidades atendidas ha crecido 2.9 por ciento anualmente al pasar de 67,790 en 2007, a 77,576 localidades en 2012. También, el número de beneficiarios objetivo de 2007 a 2013 ha crecido anualmente en promedio 59.5 por ciento, al pasar de 968,750 beneficiarios en 2007 al objetivo definido en 2013 de atender a 4,426,982 adultos mayores. El número de beneficiarios atendidos de 2007 a 2012 pasó de 1,031,005 a 3,056,816 adultos mayores, un crecimiento promedio anual de 39.3 por ciento. La meta de beneficiarios establecida para 2013 muestra un incremento de 26.3 por ciento en comparación con los beneficiarios establecidos como meta para el año 2012. El presupuesto original para el programa en 2013 fue de poco más de 26 mil millones de pesos, lo que representa un incremento en términos reales de 36.9 por ciento con respecto al definido en 2012, y equivale al 0.17 por ciento del PIB estimado por la OCDE para 2013.

La expansión del programa a un mayor número de localidades y a los beneficiarios de 65 años o más representa un reto financiero al considerar la cantidad de población en el segmento por cubrir y el crecimiento que se estima tendrá en las próximas décadas. El total de la población en México, de acuerdo con las estimaciones de CONAPO (2012) crecerá un 18.3 por ciento en el periodo 2012-2050, al pasar de un total de poco más de 116 millones a cerca de 137 millones; en este mismo periodo el total de adultos mayores de 70 y más crecerá un 235.7 por ciento, de alrededor de 4.8 millones a un estimado de 16.6 millones, y el total de adultos mayores de 65 años o más crecerá un 210 por ciento al pasar de 7.3 a 23.0 millones. En este sentido, Levy y Schady (2013) señalan que la expansión de los programas de pensiones no contributivas en materia de cobertura y beneficios, podrían llegar a representar importantes obligaciones en el futuro debido a que los beneficios entregados y las contribuciones recibidas por el gobierno no están directamente ligadas.

Las estimaciones presentadas en el estudio indican que para 2013 aproximadamente 5.0 millones de adultos mayores de 65 años o más, equivalentes a 66.1 por ciento del total de los 7.6 millones de adultos mayores de 65 años no contaban con una pensión. Para el año 2020 se estima que la proporción de adultos mayores de 65 años o más sin una pensión disminuya a 6.2 millones, el 64.7 por ciento del total de 9.5 millones de adultos mayores. Los costos del programa, si se lograra atender a los 5.0 millones de adultos mayores de 65 años o más sin una pensión, serían en términos de 2013 equivalentes a poco más de 31 mil millones de pesos. En el año 2020, esta cifra se elevaría a casi

49 mil millones de pesos equivalentes a un aumento del 56.2 por ciento; para el año 2029 aumentaría un 175.9 por ciento.

Al comparar con el monto necesario para atender a 3.5 millones adultos mayores de 70 años o más que se estima en 2013 no contaban con una pensión, el atender a los 5.0 millones de adultos mayores de 65 años o más, en 2013 requeriría un 43.6 por ciento más de presupuesto, equivalente a más de 31 mil millones de pesos. Para el año 2020 se requeriría en comparación, un 48.4 por ciento más de presupuesto, aproximadamente 49 mil millones de pesos, para atender a los 2 millones de adultos mayores de 65 años y más que se agregarían al programa. Lo anterior representa un aumento considerable en el costo del programa, que puede representar una importante carga en materia presupuestal en el corto, mediano y largo plazos.

En comparación con el PIB el presupuesto que en 2013 se programó para el programa equivale al 0.17 por ciento. En este sentido el costo de atender a la totalidad de los adultos mayores de 65 años o más sin ingresos por pensión o jubilación, sería equivalente en 2013 al 0.28 por ciento del PIB; 0.19 por ciento para el caso de los adultos mayores de 70 años o más. Se estima que para el año 2020 el costo aumente a 0.34 por ciento del PIB en caso de apoyar a todos los adultos de 65 años o más sin ingresos por pensión o jubilación, y 0.23 por ciento para los de 70 años o más. Para el año 2029 el costo aumentaría al equivalente a 0.45 y 0.29 por ciento del PIB para los adultos mayores de 65 y 70 años respectivamente.

Por lo que respecta a la política de atención en materia de envejecimiento en México, es necesaria la promoción de mecanismos de ahorro para el retiro que permitan cubrir a la fuerza laboral en el futuro, por medio de la obligatoriedad para los trabajadores de incorporarse al sistema de seguridad social sin importar si forman parte del sector formal o informal. Asimismo, es importante aumentar los incentivos para fomentar la cultura del ahorro para el retiro con base en productos diseñados para la población en situación vulnerable, y desarrollar alternativas con un tratamiento fiscal preferente.

En cuanto a la atención a adultos mayores es necesario que exista coordinación con las diferentes instancias del Gobierno Federal en México, en especial con los gobiernos de los estados, con la finalidad de generar consenso en términos del objetivo general y específico de los programas, la población objetivo, los beneficios otorgados, así como los criterios de elegibilidad, con la finalidad de evitar duplicidades y mejorar el impacto de los programas.

En materia del programa de pensión no contributiva federal es necesario identificar el número de beneficiarios que podrían estar recibiendo beneficios por parte de otros programas de apoyo a adultos mayores, con la finalidad de cuantificar el monto de las posibles “fugas” de recursos. Además, resulta importante definir un nuevo método de focalización con base en las estimaciones de costo basadas en el crecimiento y necesidades de la población, la disponibilidad presupuestal y la capacidad de operación del programa. Es necesario diseñar un programa de expansión de la cobertura del programa con base en la definición de criterios para priorizar beneficiarios potenciales, considerando posibles ajustes al método de focalización, las reglas de operación y las restricciones presupuestales.

## 6. Apéndices

Apéndice A.1. Pobreza en la población mayor de 60, 65, 68 y 70 años. Incidencia y número de personas en los indicadores de pobreza, urbano y rural, 2010

	Urbano								Rural							
	60 y más		65 y más		68 y más		70 y más		60 y más		65 y más		68 y más		70 y más	
	millones	%	millones	%	millones	%	millones	%	millones	%	millones	%	millones	%	millones	%
Población total	8.4		5.7		4.4		3.7		2.7		1.9		1.6		1.4	
<b>Pobreza</b>																
Población en situación de pobreza	3.2	38.0	2.3	40.0	1.8	40.1	1.5	40.9	1.7	62.5	1.2	62.3	1.0	62.4	0.9	63.0
Población en situación de pobreza moderada	2.6	31.5	1.9	33.6	1.5	33.9	1.3	34.7	1.1	40.3	0.8	41.4	0.7	42.6	0.6	44.1
Población en situación de pobreza extrema	0.5	6.5	0.4	6.4	0.3	6.2	0.2	6.3	0.6	22.2	0.4	20.9	0.3	19.8	0.3	18.9
Población vulnerable por carencias sociales	2.5	29.7	1.7	30.6	1.4	31.6	1.2	32.0	0.9	33.5	0.7	33.9	0.5	34.2	0.5	33.9
Población vulnerable por ingresos	0.6	7.4	0.4	7.1	0.3	7.2	0.2	6.8	0.0	0.9	0.0	0.9	0.0	0.9	0.0	1.0
Población no pobre y no vulnerable	2.1	24.9	1.3	22.3	0.9	21.2	0.7	20.3	0.1	3.2	0.1	2.8	0.0	2.4	0.0	2.1
<b>Privación social</b>																
Población con al menos una carencia social	5.7	67.7	4.0	70.6	3.1	71.6	2.7	72.9	2.6	95.9	1.9	96.3	1.5	96.6	1.3	96.9
Población con al menos tres carencias sociales	1.7	20.2	1.2	20.7	0.9	20.6	0.8	21.3	1.4	51.8	1.0	49.1	0.7	46.7	0.6	43.9
<b>Indicadores de carencia social</b>																
Rezago educativo	4.3	51.9	3.3	58.0	2.7	60.8	2.3	62.9	2.3	87.4	1.8	90.0	1.4	91.0	1.2	91.6
Carencia por acceso a los servicios de salud	2.1	24.5	1.4	24.7	1.1	25.0	0.9	25.6	0.8	30.6	0.6	30.8	0.5	31.5	0.4	31.3
Carencia por acceso a la seguridad social	2.5	29.4	1.5	25.8	1.0	23.1	0.8	21.6	1.3	48.1	0.7	37.5	0.5	29.9	0.3	22.7
Carencia por calidad y espacios de la vivienda	0.5	6.0	0.4	6.5	0.3	6.3	0.2	6.6	0.6	22.5	0.4	22.0	0.4	22.3	0.3	22.5
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	0.5	6.0	0.3	6.1	0.3	6.0	0.2	6.0	1.2	45.2	0.9	45.8	0.7	45.6	0.6	45.5
Carencia por acceso a la alimentación	1.5	18.1	1.1	18.8	0.8	18.8	0.7	19.5	0.8	29.7	0.6	29.3	0.5	29.3	0.4	29.3
<b>Bienestar</b>																
Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	1.2	14.6	0.9	15.1	0.7	15.3	0.6	15.7	0.8	31.7	0.6	30.9	0.5	30.3	0.4	30.1
Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar	3.8	45.4	2.7	47.1	2.1	47.2	1.8	47.7	1.7	63.4	1.2	63.2	1.0	63.4	0.9	64.0

Fuente: Cálculos propios con base en la Metodología para la medición multidimensional de la pobreza de CONEVAL y con información de la ENIGH 2010.

**Apéndice A.2. Programas para atención de adultos mayores operados por el Gobierno Federal (2012)**

<b>Responsable</b>	<b>Nombre del programa / Acción</b>	<b>Tipo de Apoyo</b>	<b>Edad</b>	<b>Ámbito</b>
Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	Monetario	70+	Nacional (ROP)
SEDESOL/ SEMARNAT/SCT/STPS	Programa de Empleo Temporal	Monetario	n.d.	Nacional
Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF)	Programa de Atención a Familias y Población Vulnerable (Atención a Personas y Familias en Desamparo)	Monetario (temporal); Médico en especie; Atención especializada	60+	Nacional
Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS)	Servicio Nacional de Empleo	Bolsa de Trabajo	50+	Nacional
	Estrategia Abriendo Espacios -Gobiernos de los Estados	Bolsa de Trabajo	n.d.	Estatal
Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA)	Educación Básica	Educativo	-	Nacional
Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM)	Capacitación para el Trabajo y Ocupación del Tiempo Libre	Talleres	60+	Nacional
	Centros de Atención Integral	Médico (Primer Nivel)	60+	Nacional
	Centros Culturales	Cultural	60+	Nacional
	Clubes INAPAM	Educativo, Cultural, Social	60+	Nacional
	Empleo para Adultos Mayores	Capacitación, Bolsa de Trabajo		Nacional
	Albergues y Residencias Diurnas	Alojamiento, Alimentación, Médico	60+	Nacional
	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF)	Asistencia Alimentaria a Sujetos Vulnerables	Alimentario	n.d.
Atención al Adulto Mayor en los Centros de Rehabilitación.		Médico	n.d.	Nacional
Atención Integral en Centros Asistenciales (Atención Integral a las y los Adultos Mayores Sujetos de Asistencia Social)		Protección física, mental y social	60+	Nacional

Fuente: Reglas de operación de los programas y portales de internet.



**Apéndice A.3. Programas para atención de adultos mayores operados por los gobiernos estatales (2012)**

Entidad	Nombre del programa / Acción	Tipo de Apoyo	Monto Apoyo	Edad
Aguascalientes	Atención a la Senectud - DIF	Capacitación; Orientación en salud; Asistencia legal; Atención médica; Actividades recreativas y culturales; Albergue	-	60+
Baja California	Programa de Apoyo al Adulto Mayor	Monetario (anual único)	\$1,500	65-69
Baja California Sur	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Campeche	Centro de Atención Integral al Adulto Mayor	Albergue; Asesoría Jurídica; Actividades Deportivas y Recreativas; Terapia Ocupacional.	-	70+ (albergue); 60+ (otros)
Chiapas	Adultos Mayores Nuestra Esperanza y Certidumbre (AMANECER); Casa Hogar; Pláticas de Orientación y Sensibilización	Monetario; Albergue; Orientación	\$550	64+; 60+
Chihuahua	Vive a Plenitud. Programa integral para el adulto mayor.	Beca alimenticia	\$898	70+
Coahuila	Centro Diurno de la Tercera Edad; Centro de Atención Alimentaria a Sujetos Vulnerables (CAASV); Club del Centenario	Alimentario, ocupacional, recreativo, orientación psicológica, ciber café; Subsidio de productos alimentarios y artículos de apoyo; Monetario y despensa	-;,\$800	n.d.; n.d.; 99+
Colima	Pensión Alimenticia; Cama Digna;	Alimentario; Mobiliario		65+; 60+
Distrito Federal	Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores; Programa de Acceso Gratuito a los Servicios Médicos y Medicamentos a las Personas Residentes en el Distrito Federal que Carezcan de Seguridad Social Laboral	Monetario; Médico	\$897.3	68+
Durango	Estrategia Crecemos	Monetario	\$500	60+
Guanajuato	Centros Gerontológicos	Salud; alimentario; recreativo; jurídico y psicológico.	-	60+
Guerrero	Pensión Guerrero, para Vivir Mejor	Monetario	\$400	65+
Hidalgo	Centros Gerontológicos Integrales	Salud; alimentario; recreativo; orientación, talleres, jurídico y psicológico.	-	60+
Jalisco	Programa LLEGA; Programa de Atención a los Adultos Mayores	Subsidio transporte; Apoyo Alimentario;	\$300 (trimestrales); \$500	60+; 70+
Estado de México	Programa de Desarrollo Social Gente Grande Vertiente Adultos Mayores de 60 a 69 años de edad; Programa de descuentos; Capacitación a Adultos Mayores; Consulta Médica y Asesoría Jurídica; Bolsa de empleo	Canasta Alimentaria; Descuentos; Capacitación; Salud, jurídico; Laboral.	-	60-69; 60
Michoacán	Programa Compromiso con la Nutrición de los Adultos Mayores; Adultos Mayores Brindando Servicio a Escuelas;	Canasta Alimentaria; Capacitación-empleo;	-	60+
Morelos	Desarrollo Gerontológico Integral; Recreación, Esparcimiento, Cultura y Turismo Social Para Adultos Mayores; Estrategia de Integración y Vinculación a los Adultos Mayores;	Alimentario, ocupacional, orientación psicológica; Recreativo; Integración social;	-	60+
Nayarit	Programa Recuerdos que nos Unen; Entrega de despensas; Farmacia de la gente;	Recreativo; Alimentario; Medicamentos	-	60+
Nuevo León	Apoyo directo al adulto Mayor; Procuraduría de la defensa del adulto mayor;	Monetario; Legal, psicológico y social;	\$700	70+; 60+
Oaxaca	Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 70 años y más;	Monetario	\$1,000 (bimestral)	70+

Puebla	Programa 70 y más urbano; Programa de Orientación Alimentaria; Clínica de Prevención y Atención al Maltrato; Capacitación para el Trabajo y la Ocupación del Tiempo Libre;	Monetario; Talleres; Orientación psicológica y legal; Capacitación	\$500	70+; 60+
Querétaro	Programa Estatal de Atención al Adulto Mayor	Despensa; Actividades físicas, recreativas, culturales; Atención médica; Desarrollo de proyectos productivos	-	60+
Quintana Roo	Becas Económicas para Adultos Mayores; Club de la Tercera Edad	Monetario; Recreativo, ocupacional;	n.d.	n.d.
San Luis Potosí	Atención a Población en Desamparo; Modelo Nacional de Educación Familiar; Atención a Adultos Mayores	Albergue; Talleres; Actividades	-	60+
Sinaloa	Programa Apoyo para adultos mayores 70 y más en el Estado de Sinaloa (mensual y pago de marcha)	Monetario	\$500 , \$1,000;	70+
Sonora	CreSer con Adultos Mayores; CreSer con Vivienda Digna;	Monetario, apoyos en salud, educación, empleo, recreación; Apoyo para construcción.	\$1,000 (anual); hasta \$65,000	65-69
Tabasco	Proyecto de Apoyo de Lentes para el Adulto Mayor; Residencia "Casa el Árbol"	Lentes; Albergue	-	60+
Tamaulipas	Adultos Mayores en Comunidad: Casas Club y Clubes del Adulto Mayor; Estancias Diurnas; Adultos Plenos	Talleres, actividades recreativas; Alimentario; recreativo; talleres; médico; Empleo.	-	60+
Tlaxcala	Atención a la Salud del Adulto Mayor	Médico	-	60+
Veracruz	Pensión Alimenticia para Adultos Mayores de 70 años; Asesoría y Gestión Jurídica; Centros de Atención Integral.	Monetario; Jurídico; Orientación, talleres.	\$900	70+,60+
Yucatán	Programa Reconocer Universal para Personas en Edad Senescente del Estado de Yucatán; Programa de Atención al Adulto Mayor;	Monetario; Orientación; Recreativo, médico;	\$550	70+; 60+
Zacatecas	Programa Sumando a los Abuelos	Monetario	\$400	n.d

Fuente: Reglas de operación de los programas y portales de internet.

## 7. Referencias

- Aguila, Emma, Claudia Díaz, Mary Manqing Fu, Arie Kapteyn, y Ashley Pierson. *Envejecer en México: Condiciones de Vida y Salud*. RAND Corporation, E.U.A., 2011. Disponible en: <http://www.rand.org/pubs/monographs/MG1179z2.html>
- Aguirre Quezada, Juan Pablo, (2011), El acceso al empleo de los adultos mayores. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Documento de Trabajo núm. 105, febrero de 2011, LXI Legislatura, Cámara de Diputados, México.
- Barrientos, A., Monica Ferreira, Mark Gorman, Amanda Heslop, Helena Legido-Quigley, Peter Lloyd-Sherlock, Valerie Møller, João Saboia, Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna. *Non-contributory pensions and poverty prevention? A comparative study of Brazil and South Africa*. IDPM y HAI, 2003.
- Case, Anne, y Angus Deaton. "Large Cash Transfers to the Elderly in South Africa." *The Economic Journal*, Vol. 108, No. 450, (1998): 1330-1361. <http://dx.doi.org/10.1111/1468-0297.00345>
- Coady, David, Margaret E. Grosh, John Hoddinott. *Targeting of transfers in developing countries: review of lessons and experience*. World Bank regional and sectoral studies, Washington, D.C., World Bank, 2004. Disponible en: <http://www.loc.gov/catdir/toc/fy053/2004048585.html>
- Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (CGEUM), "Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores". México, (2012).
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). "Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México". (2010) Disponible en: [http://web.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES\\_Y\\_PUBLICACIONES\\_PDF/Metodologia\\_Multidimensional\\_web.pdf](http://web.coneval.gob.mx/Informes/Coordinacion/INFORMES_Y_PUBLICACIONES_PDF/Metodologia_Multidimensional_web.pdf)
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). "Nota Informativa, Día de la Población Adulta Mayor, Dirección de Información y Comunicación Social", (2011).
- CONAPO (Consejo Nacional de Población). *Proyecciones de la población en México (2005–2050)*, (2006). Disponible en: [http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/De\\_la\\_poblacion\\_de\\_Mexico\\_2005-2050](http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/De_la_poblacion_de_Mexico_2005-2050)
- CONAPO (Consejo Nacional de Población). *Proyecciones de la población de México de las entidades federativas, de los municipios y de las localidades (2005–2050)*, (2008). Disponible en: [http://www.portal.conapo.gob.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=36&Itemid=199](http://www.portal.conapo.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=36&Itemid=199)
- CONAPO (2012), *Proyecciones de la población en México (2010–2050)*. Disponible en: <http://www.portal.conapo.gob.mx/00cifras/proy/municipales.xls>
- Del Popolo, F. *Características sociodemográficas y socioeconómicas de las personas de edad en América Latina*, Naciones Unidas, CEPAL, Proyecto Regional de Población CELADE-FNUAP (Fondo de Población de las Naciones Unidas), Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), División de Población, 2001.
- Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) (2011), *Consulta Dinámica de Estadísticas Institucionales y Financieras*. Disponible en: <http://www.imss.gob.mx/estadisticas/financieras/Pages/cubo.aspx>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Encuesta Nacional de Empleo Urbano*, (1994:2004).
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*, (2005:2011).
- Levy, Santiago y Norbert Schady (2013), *Latin America's Social Policy Challenge: Education, Social Insurance, Redistribution*. *Journal of Economic Perspectives*, 27(2): 193-218.
- ONU (1971), *Cuestión de las personas de edad y los ancianos*. Vigésimo sexto periodo de sesiones, Asamblea General de las Naciones Unidas.
- ONU (2003), *Declaración Política y Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento*. Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, Madrid, España, Naciones Unidas Nueva York.
- ONU (2010), *United Nations Statistics Division Demographic Statistics*. Disponible en: <http://data.un.org/Explorer.aspx?d=POP>
- OCDE (2010), *OECD. StatExtracts*. Disponible en: <http://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=254>
- OCDE (2011), *Pensions at a Glance 2011: Retirement-Income Systems in OECD and G20 Countries*.
- OCDE (2011b), *Society at a Glance 2011: OECD Social Indicators*, OECD 2011. Disponible en: <http://www.oecd.org/statistics/>
- OCDE (2012), *Economic Outlook No 91 - June 2012 - Long-term baseline projections, GDP*. Disponible en: [http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=EO91\\_LTB](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=EO91_LTB)
- Paz, Jorge, José Miguel Guzmán, Jorge Martínez y Jorge Rodríguez. *América Latina y el Caribe: dinámica demográfica y políticas para aliviar la pobreza*, Vol. 53: United Nations Publications, 2004.
- Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). "Reglas de Operación del Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 años y más en zonas rurales, para el ejercicio fiscal 2007", (2007).
- SEDESOL. "Reglas de Operación del Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 años y más en zonas rurales, para el ejercicio fiscal 2008", (2008).
- SEDESOL. "Reglas de Operación del Programa 70 y más, para el Ejercicio Fiscal 2009", (2009).

SEDESOL. “Reglas de Operación del Programa 70 y más, para el Ejercicio Fiscal 2010”, (2010).

SEDESOL. “Reglas de Operación del Programa 70 y más, para el Ejercicio Fiscal 2011”, (2011).

SEDESOL. “Reglas de Operación del Programa 70 y más, para el Ejercicio Fiscal 2012”, (2012).

SEDESOL. “Reglas de Operación del Programa de Pensión para Adultos Mayores, para el Ejercicio Fiscal 2013”, (2013).

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). *Cuenta de la Hacienda Pública Federal (CHPF)*, México (2007-2011).

SHCP, *Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF)*, México, (2012-2013).

Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF), Reglas de Operación del Programa de Atención a Familias y Población Vulnerable 2012, (2012).

Willmore, Larry, Universal Pensions for Developing Countries, *World Development*, Vol. 35, No. 1, (2007): 24-51. <http://www.sciencedirect.com/science/article/B6VC6-4MBC596-1/2/3c936be2f9de4eda74a0a38cc464a450>

Banco Mundial (World Bank) (1994), *Averting the old age crisis*. New York: Oxford University Press.