



ICGDE



Benemérita Universidad Autónoma de Puebla
Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico

**Impacto del Programa Pensión para el Bienestar de los Adultos Mayores en el
Estado de Puebla, 2020**

Tesis para obtener el grado de Doctor en Ciencias de Gobierno y Política

Presenta: Mtra. María Olga Lozada Castillo
Director de Tesis: Dr. José Aurelio Cruz de los Ángeles
Asesor de Tesis: Dr. José Aurelio Cruz de los Ángeles

Agosto 2023



ICGDE

ÍNDICE

CAPÍTULO I. GENERALIDADES DE LA INVESTIGACIÓN	3
1.1. Planteamiento del problema	3
1.2. Objetivos	5
1.2.1. Objetivo general.....	5
1.2.2. Objetivos específicos	5
1.3. Justificación	6
1.4. Hipótesis	7
1.5. Bosquejo del método	8
CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO	9
2.1. La teoría del Desarrollo Humano	11
2.2. Sobre la concepción de la política social	16
2.2.1. Dimensiones de la política social.....	20
2.3. Bienestar social	25
2.4. El Estado social en México	27
2.5. La perspectiva de las políticas públicas	32
2.6. Programas dirigidos a la población adulta mayor en siglo XXI mexicano	37
CAPÍTULO III. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN	47
3.1. Descripción de la obtención de la información	49
3.2. Procedimiento del análisis cualitativo	58
CAPÍTULO IV. ANÁLISIS DE RESULTADOS	61
4.1. Características sociodemográficas de la población objetivo	61
4.2.1. Indicadores con base en el criterio de pobreza.....	70
4.2.2. Indicadores con base en el criterio de carencias sociales.....	76
4.2.3. Indicadores con base en el criterio de bienestar económico	81
4.2.4. Resumen del análisis descriptivo	84
4.3. Análisis de los efectos del PAM en el estado de Puebla	86
4.3.1. Modelo de análisis 1	86



ICGDE

4.3.2. Modelo de análisis 2	92
4.3.3. Comparación de los modelos	96
4.4. Efectos cualitativos del PAM.....	99
CAPÍTULO V. DISCUSIÓN	108
5.1. Hipótesis de trabajo 1	108
5.2. Hipótesis de trabajo 2	109
5.3. Hipótesis de trabajo 3	111
5.4. Hipótesis de trabajo adicionales.....	112
5.4.1. Tamaño del hogar	112
5.4.2. Género	112
5.4.3. Ubicación de residencia	113
5.4.4. Nivel educativo.....	113
5.4.5. Condición de ser PEA.....	113
5.4.6. Condición de pensión o jubilación	114
5.4.7. Condición Hablante de lengua indígena.....	114
5.4.8. Presencia de discapacidad física o mental	114
CONCLUSIONES.....	115
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	118



CAPÍTULO I. GENERALIDADES DE LA INVESTIGACIÓN

La estructura de un proceso de investigación científica es fundamental para ordenar el seguimiento de los puntos medulares que permiten llegar a un nuevo conocimiento y aportar resultados trascendentes en el área determinada de estudio. Para el caso de esta investigación, este apartado presenta justamente su esquematización general, determinando al mismo tiempo sus particularidades de análisis que permiten la obtención de un nuevo conocimiento válido.

Si bien existen diversas alternativas, propuestas y sugerencias para determinar un proceso metodológico de investigación, este apartado considera los puntos de coincidencia entre todas las anteriores, y que se han considerado como componentes básicos de una investigación científica. A continuación, se describen cada uno de ellos.

1.1. Planteamiento del problema

El envejecimiento de la población mundial es un hecho que se ha suscitado desde mediados en los años noventa que ha tenido un avance moderado, pero en los años siguientes se espera un incremento acelerado. Para principios del siglo, en México se estimaron siete millones de ancianos, pero de acuerdo con estimaciones del Consejo Nacional de Población (CONAPO), para el año 2050 se pronostican 36.2 millones (Gutiérrez, Minor y Garro, 2010). Ante este panorama es que surge la preocupación porque los adultos mayores no sean vulnerables a las condiciones de pobreza una vez que logren el retiro de su actividad laboral, en el caso de los que lo logren, o bien, dadas las condiciones actuales de desempleo, al envejecer carezcan de ingreso que les permita subsistir y cerrar su ciclo vital en condiciones favorables. Por lo anterior, es que los recursos económicos que proporciona el Estado, bajo la



noción de que todo ciudadano reciba protección y apoyo, son importantes para lograr el cometido mencionado anteriormente; en este sentido, es necesario analizar y evaluar los programas sociales que se dirigen a este sector de la población.

Actualmente, el estado de Puebla es la quinta entidad más poblada del país con 6.6 millones de habitantes, de la cual 11% corresponde a población de adultos mayores de 60 años (El Universal Puebla, 2021). Por lo tanto, se considera que Puebla está en una fase de transición moderada del envejecimiento de la población debido a que el número de personas mayores a 60 años supera al número de personas menores a 4 años. Es decir, se habla de cerca de 516 mil personas mayores de 65 años que tuvieron derecho al acceso de programas sociales para adultos mayores para el año 2022.

De acuerdo con cifras de la Secretaría de Desarrollo Social, para el año 2021 Puebla registró una población objetivo de 426,463, con un alcance total de 410,584 adultos mayores que reciben la Pensión para el Bienestar de los Adultos Mayores (El Universal Puebla, 2021). Esto indica una cobertura de 96% en todo el estado, lo cual es bastante favorable; no obstante, es importante realizar un estudio que refleje el impacto de dicha cobertura, pues tendría que ir más allá de la destinación de recurso económico e indagar sobre la influencia de este en aspectos que indiquen la mejora de la calidad de vida de la población adulta mayor que es beneficiaria del programa.

Si bien el contexto se enmarca en las transferencias monetarias para superar las condiciones desfavorables de los adultos mayores, es importante identificar si se están traduciendo en beneficios palpables dentro de este sector, como lo puede ser en variables tales como la esperanza de vida, número de población adulta que ha salido de la pobreza, respecto al acceso a servicios de salud, acceso a buenas condiciones de vivienda (servicios básicos, calidad y espacios), principalmente. Es



decir, resulta indispensable identificar los impactos reales de esta serie de acciones gubernamentales en este sector de la población.

De acuerdo con el resumen del Desempeño de los Programas Sociales para 2019 -2020, del Consejo para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), se identificó que en 2021 el programa de Pensión para el Bienestar de los Adultos Mayores no fue relevante para la disminución de carencias sociales que conforman los indicadores de pobreza a nivel nacional. Si bien es un aspecto a nivel general en México, convendría identificar la condición específica para el Estado de Puebla y verificar si mantiene la tendencia nacional.

1.2. Objetivos

1.2.1. Objetivo general

Evaluar el impacto del programa *Pensión para el Bienestar de los Adultos Mayores* en el Estado de Puebla para el año 2020.

1.2.2. Objetivos específicos

Diagnosticar el funcionamiento de programa *Pensión para el Bienestar de los Adultos Mayores* en el Estado de Puebla.

Medir el impacto del programa *Pensión para el Bienestar de los Adultos Mayores* en el Estado de Puebla sobre los indicadores de pobreza en materia de salud y vivienda (servicios básicos, calidad y espacios), principalmente, con base en la información obtenida en el diagnóstico.



Determinar la efectividad del programa *Pensión para el Bienestar de los Adultos Mayores* en el Estado de Puebla, basado en los resultados obtenidos de información cuantitativa y cualitativa.

1.3. Justificación

La elaboración de esta investigación representa un punto de partida para vincular el otorgamiento de recurso económico con su efectividad en la población adulta mayor, mediante la procuración que el recurso se refleje en las condiciones de vida de esta, sobre todo bajo el contexto nacional de evaluación donde no se identificaron impactos.

Dado que el programa de Pensión para el Bienestar de los Adultos Mayores se encuentra alineado al Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 con el eje “Política Social”, objetivo "Construir un país con Bienestar", es importante contar con elementos que permitan identificar si existe realmente el bienestar en este sector de la población. En el marco del Consejo para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), se estableció que con relación a los resultados de los indicadores de nivel Fin y Propósito para el ejercicio 2020 no se cuenta con información debido a que los indicadores se obtienen de manera bienal y al cierre de 2021 se reportarían los avances. Por lo anterior, el Programa obtuvo 50% en la dimensión de resultados del Índice de Seguimiento del Desempeño (ISeD) 2020-2021 de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). (CONEVAL, 2021). En este sentido puede observarse que, a nivel nacional, por el momento no se cuenta con un referente que sirva de contexto para establecer una relación y evaluación de los recursos y el impacto en el bienestar.

Con base en lo anterior, esta investigación sería pionera en identificar esta relación, sobre todo a nivel Estatal, lo cual sería una contribución académica en



término del análisis aplicado a la política social, sobre todo en identificar la efectividad del Programa Pensión para el Bienestar de los Adultos Mayores sobre los indicadores de interés.

Con esta contribución será posible tomar el esquema propuesto para futuras investigaciones centradas en aspectos económicos, políticos y sociales de los programas sociales dirigidos a adultos mayores en diferentes vertientes, ya sea en un ámbito comparativo de temporalidades, análisis a nivel municipal, o bien centrarse en el análisis de una característica específica de la pobreza, solo por mencionar algunas.

Asimismo, es posible que los diversos agentes de formulación de políticas públicas puedan ampliar su perspectiva con aspectos cuantitativos y cualitativos que se presentan en este documento, pues permite una visión integral de aspectos necesarios para establecer un punto de partida hacia un mejor diagnóstico, y en consecuencia una aplicación eficiente de política pública, que finalmente se materializa en buenos resultados y seguimiento adecuado de cada uno de los componentes que se propongan.

1.4. Hipótesis

Esta investigación parte de una hipótesis general que consiste en que el Programa Pensión para el Bienestar de los Adultos Mayores ha tenido un impacto positivo en el Estado de Puebla para el año 2020.

Es importante mencionar que el programa se efectúa mediante transferencias monetarias y que el impacto se percibe de manera cuantitativa y de manera cualitativa, por lo que, de manera específica, adicional a la hipótesis general de



trabajo, se propone el seguimiento de hipótesis secundarias que contribuyen a sustentarla:

- Las transferencias monetarias del programa de Pensión para el Bienestar de los Adultos Mayores influyen positivamente en los indicadores de disminución de la pobreza a nivel general de los adultos mayores en el Estado de Puebla.
- Las transferencias monetarias del programa de Pensión para el Bienestar de los Adultos Mayores influyen positivamente en el indicador de Salud de los adultos mayores en el Estado de Puebla.
- Las transferencias monetarias del programa de Pensión para el Bienestar de los Adultos Mayores influyen positivamente en el indicador de Vivienda (servicios básicos, calidad y servicios), de los adultos mayores en el Estado de Puebla.

1.5. Bosquejo del método

Se partirá de argumentos teóricos para fundamentar una política pública no solo de transferencias monetarias, sino de seguimiento y evaluación de los programas en favor de los adultos mayores.

De la misma manera se realizará la concentración de información estadística mediante el uso de microdatos del CONEVAL a nivel estatal para Puebla. A partir de las bases de datos se obtendrá el análisis estadístico descriptivo e inferencial para determinar los impactos del programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores en indicadores sociales para el estado de Puebla.



La población objetivo de esta investigación corresponde a la población adulta mayor en el Estado de Puebla, beneficiaria del programa Pensión para el Bienestar de los Adultos Mayores.

El tipo de investigación será mixto (aspectos cuantitativos y cualitativos), descriptivo, relacional, pues trabajarán con los microdatos disponibles del CONEVAL para su análisis a nivel Estado, así como también se diseñó una encuesta para recopilar información cualitativa respecto a la percepción de los beneficiarios y su efectividad en su calidad de vida.

CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO

Mucho se habla actualmente sobre la importancia que los programas sociales han tenido para el impulso hacia el desarrollo en México. Si bien, el funcionamiento económico actual del país se ha basado en los últimos años en la perspectiva neoliberal, pareciera ser que se ha implantado nuevamente el papel de un Estado de bienestar.

A nivel nacional se ha establecido que los efectos de la política social han sido positivos, pues ha permitido elevar los niveles de vida de la población en general. No obstante, es conveniente desmenuzar todos los programas que conforman la política social en México para identificar puntualmente la eficacia de cada uno de ellos; asimismo, también resulta importante realizar estudios de manera parcial en términos geográficos, que bien podrían ser a nivel estatal, municipal o local, para identificar si el efecto de los programas sociales mantienen el mismo comportamiento que se



establece a nivel nacional y poder aseverar que hay un patrón en todos los niveles de análisis.

Es por ello por lo que en esta investigación se pretende analizar el Programa Pensión para el Bienestar de los Adultos Mayores, establecido en el año 2013, atendiendo particularmente el efecto de esta política social en este grupo, que se considera como uno de los más vulnerables en el país, y poder verificar así su impacto y comportamiento en la mejora de la calidad de vida. De igual manera se abordan estos programas en el nivel estatal para el caso de Puebla, pues es importante mostrar información de primera mano sobre todo a aquel sector encargado de realizar políticas dirigidas al desarrollo del estado.

Se consideraba el periodo de análisis a partir del año 2007 debido a que en ese año se establece de manera oficial el programa a nivel nacional durante el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa, aunque previamente se había establecido en el año 2003 en el Distrito Federal (ahora Ciudad de México), durante el mandato de Andrés Manuel López Obrador, cuando fue Jefe de Gobierno. No obstante, debido a la disponibilidad de información estadística homologada por parte del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), se consideran los microdatos obtenidos del último informe emitido en el año 2020.

Pero antes de entrar en materia analítica de las cifras, es indispensable partir del enfoque teórico que enmarca esta investigación considerando los aportes de la Teoría del Desarrollo Humano, así como la concepción teórica de la política social, principalmente. También se retoma la noción conceptual del bienestar y la evolución de las políticas públicas, destacando que la atención al grupo de los adultos mayores realmente es propia del siglo XXI, siendo actualmente un grupo focal debido a los procesos de envejecimiento a nivel mundial.



2.1. La teoría del Desarrollo Humano

Para abordar el análisis de la política social dirigida a las personas adultas mayores, en primer lugar, es importante enmarcar el enfoque de abordaje, que en este caso corresponde a la teoría del desarrollo humano propuesta por Amartya Sen a través de su obra *Desarrollo y libertad*, publicada en 1999, sentando las bases para una concepción distinta para medir y abordar el desarrollo. El enfoque superó la visión economicista centrada en el tener (dinero y mercancías), por una visión holística centrada en el ser y hacer del ser humano (bienestar y capacidades) en el cual la participación de las instituciones juega un papel determinante en el desarrollo. (Sen y Nussbaum, 1993).

La justificación de la elección de este enfoque radica en la importancia que otorga esta propuesta a la salud, ingreso, educación, entre otras, y a su papel en el bienestar de las personas. La finalidad de presentar este enfoque teórico es remarcar la importancia del apoyo a las personas vulnerables en la posibilidad de alcanzar una mayor calidad de vida, centrado en el enfoque de las capacidades.

Este enfoque fue desarrollado por Amartya Sen, aunque Nussbaum realizó algunas aportaciones pocos años después de que Sen estableció los preceptos centrales del enfoque. La propuesta de Sen surge de las críticas que hace al utilitarismo y a la teoría de justicia de Rawls. Debido a que en el utilitarismo el estado social más justo es aquél que mayor utilidad global produzca, esto deja fuera del análisis el problema distributivo. Además, establece una relación directa entre las cosas (o mercancías) y la satisfacción, donde a mayor disponibilidad y consumo de bienes, se obtendrá mayor utilidad; y a mayor utilidad de los individuos mayor bienestar de la comunidad (hogar, sociedad). Como respuesta a este planteamiento,



Sen propone redefinir el bienestar como la capacidad de una persona para escoger el modo de vida que más valore. Desde esta perspectiva, el bienestar estaría definido por las libertades que efectivamente goza el individuo. (Sen, 1996a; 1999b).

Por tanto, la calidad de vida dependería de lo que el sujeto logre conseguir con esos recursos (ingresos, disponibilidad de servicios sociales) y de las maneras en que sea capaz de vivir. Para Sen, una buena evaluación de la situación de cada individuo debería llevarse a cabo dentro del espacio de las capacidades (de las personas) y no en el espacio de los bienes primarios o de la utilidad de los recursos. (Sen, 1999a; 1999b; 2001; 2004).

Además, señala Sen, debería dejar de considerarse al individuo como un ser pasivo, sin capacidad para interactuar con los planes de política pública, como usualmente se le ha contemplado. Esto lleva al autor a proponer el concepto de agencia, con el cual se abre la posibilidad de que el individuo sea concebido como alguien capaz de interactuar y generar cambios en su entorno, y cuyos logros —en sus proyectos de vida— pueden ser juzgados en términos de sus objetivos y valores personales.

Dos categorías importantes en la propuesta de Sen son los funcionamientos y las capacidades. De acuerdo con el autor, los funcionamientos son cosas que las personas realmente pueden ser o hacer, mientras que las capacidades son las oportunidades para elegir y llevar una u otra clase de vida y que sea valiosa para ellas. Se deduce de los trabajos de Sen que es muy importante que las personas tengan activados el mayor número de funcionamientos y con la más grande magnitud posible, ya que, a mayor extensión de los funcionamientos, el conjunto capacidad será más amplio. (Sen, 1982; 1987; 1989; 1996a; 1996b; 1999a; 1999b; 2001).



Aunque Sen no planteó una jerarquización de los funcionamientos, sí diferenció dos tipos: elementales y complejos. Dentro de los primeros se encuentran, por ejemplo, estar educado o tener buena salud. Mientras que los complejos se refieren a integrarse socialmente, alcanzar la auto dignidad, entre otros.

Desde sus primeros trabajos, el autor remarca la importancia de que el individuo sea quien determine las prioridades en su vida. Dado que los individuos son agentes y no meros depositarios de bienestar, sostiene que una vida buena es una vida rica en elecciones valiosas. Esto lleva a Sen a vincular bienestar y libertad, pues esta última es clave para alcanzar una determinada forma de vida. La idea de agencia, por tanto, es muy importante en este enfoque, ya que otorga un rol más activo a las personas, considerando sus objetivos y valores en el diseño e instrumentación de políticas públicas.

Respecto al funcionamiento salud, el autor lo considera como uno de los más importantes, toda vez que este podría activar a otros funcionamientos. Es decir, la salud ampliaría consistentemente al conjunto capacidad de las personas, lo que se traduciría en mayores oportunidades de elección, y, por ende, mayor libertad. Se infiere, de lo anterior, que es un instrumento con el cual se pueden alcanzar niveles de ingresos más altos, sino que también permite a las personas desarrollarse con mayor plenitud, debido a que los individuos logran una mejor integración con el resto de la sociedad, además de que es un elemento clave en la construcción de sus propias identidades.

Activar otros funcionamientos a través del bienestar ayudará, consecuentemente, a una ampliación de los estilos de vida que pueden realmente elegir las personas. Sen (1999a), sugiere que para lograr mejoras en el funcionamiento salud es necesario considerar diversos factores, entre los que



destacan los recursos y las instituciones involucradas en estos objetivos. Por tanto, para alcanzar algunos cambios en este funcionamiento, cobra relevancia la forma en que se llevan a cabo o se establecen los acuerdos sociales y las reglas institucionales; y no solo eso, sino que se deduce que son, sin lugar a duda, las políticas públicas las responsables de mejorar los niveles del funcionamiento en cuestión. (Sen, 1999a; 2010).

Un punto que subrayar, derivado de lo anterior, es el dilema que parecen enfrentar las políticas públicas en el funcionamiento analizado: mayor extensión o calidad; y es que países como el nuestro enfrentan grandes dificultades en este aspecto, toda vez que un incremento en la extensión del vector bienestar no necesariamente está acompañado de una mejor calidad.

En el marco de la teoría del desarrollo humano y en el espacio societal de las libertades humanas, la salud surge y constituye una de las libertades constitutivas e instrumentales básicas de las personas, la cual debe estar relacionada estrechamente con la cuestión de los derechos y la justicia social, de cuya mano va la noción de equidad. (Sen 1999; 2000; 2002).

La visión de la teoría del desarrollo humano ha sido acogida por la propuesta del desarrollo sustentable. Comparten la visión de contar con una base de recursos económicos, sociales, institucionales, políticos y culturales que constituyan la plataforma fundamental en la cual se desplieguen las libertades constitutivas e instrumentales del ser humano que potencien a su vez un nuevo tipo de desarrollo basado en la sustentabilidad.

En este contexto, Sen y Anand (1994), señalan que toda promoción del desarrollo en la época actual debe asegurar la disponibilidad de sus logros a futuro,



de manera que existan dos direcciones hacia las cuales se orienta la acción: el presente, expandiendo los beneficios del desarrollo a todos por igual y el futuro, asegurando que esos beneficios también estarán disponibles para todos. Posterior al Informe Brundtland, y dentro de los acuerdos derivados de la Comisión, en 1992, se celebró en Río de Janeiro, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, conocida como la Cumbre de la Tierra que concluyó con la Declaración de Río, conocida como la Agenda 21. Esta declaración se dio en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en Río de Janeiro en 1992 y tenía como objetivo establecer alianzas mundiales en forma equitativa mediante la cooperación entre Estados y la sociedad, para procurar alcanzar acuerdos internacionales que protegieran el medio ambiente y el desarrollo; además menciona que: "los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sustentable. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza". Considera la erradicación de la pobreza como requisito indispensable para la consecución de un desarrollo sustentable que dé respuesta equitativa a las necesidades de las generaciones presentes y futuras.

Hablando de John Rawls (2010), parece que las instituciones y programas en cuya justicia tenemos más confianza satisfacen sus demandas, al menos en el sentido de que las desigualdades permitidas por ellas contribuyen el bienestar de los menos favorecidos (p. 108). Así pues, respecto a muchas cuestiones de política social y económica, tenemos que recaer en una noción de justicia procesal casi pura: las leyes y programas políticos son justos en la medida en que estén dentro del ámbito consentido, y que el legislativo, siguiendo las formas autorizadas por una constitución justa, las haya promulgado de hecho. (p.192).



2.2. Sobre la concepción de la política social

No es menester de este apartado reproducir el esquema tradicional de señalar todos los aportes conceptuales de la política social, sino más bien tomar los referentes necesarios para armar un enfoque que retome los elementos centrales que serán importantes para el desarrollo de esta investigación. Dentro de las principales concepciones, a continuación, se resumen algunas de las concepciones tradicionales.

Para Marshall (1975), la política social usa el poder político para incidir en operaciones del sistema económico, con la finalidad de obtener resultados que el sistema económico no lograría por sí mismo, y al hacer esto, lo hace orientado por valores distintos a los de las fuerzas del libre mercado.

Por su parte Schoeck (1981), define a la política social como la aplicación de medios políticos para el cumplimiento de objetivos sociales, dentro de las cuales destacan la mejora del nivel de vida, buenos ingresos que permitan subsistir ante enfermedades, invalidez y vejez, así como una efectiva redistribución en ingreso en favor de los grupos menos beneficiados, económicamente hablando.

También se puede percibir como un conjunto de planes y aplicación de medidas gubernamentales para disminuir los problemas sociales, e impulsar el bienestar material y moral de la sociedad, sobre todo el de los sectores de menos recursos, con la finalidad de mejorar el nivel de vida. (Cabarellas, 1989).

La perspectiva de Egg (1990), señala a la política social como el conjunto de medidas que el estado realiza para estructurar la sociedad de manera más justa a través del fomento de políticas sociales no inmediatamente rentables (educación, salud, vivienda, seguridad social, atención a grupos especiales, etc.), y también a



través de disposiciones que contribuyan a mejorar la situación social de los más desfavorecidos.

Barreras y García (1994), perciben a la política social como la programación y la acción para lograr el desarrollo de una sociedad, en la búsqueda del perfeccionamiento de las relaciones sociales que constituyen procesos, mediante la elaboración y ejecución de planes, proyectos, métodos, medidas y otros mecanismos al respecto, con el objetivo de mantener y fortalecer los intereses y el modo de producción dominante. Se trata pues, de una estrategia formulada para la atención al hombre –protagonista y gestor de procesos sociales- orientada a atenuar, disminuir o eliminar diferencias sociales, y promover medidas de bienestar social.

También puede ser considerada como un sistema de principios y de orientación de acciones interdependientes que influye en la calidad de vida o en el nivel de bienestar de la sociedad, y determina la naturaleza de las relaciones intrasociales de los individuos, las entidades sociales y la sociedad en su conjunto. Comprende los fines y los objetivos de la acción social, las leyes, los programas y las acciones evaluables del gobierno, tomadas por una serie de consideraciones políticas para responder a un cierto número de carencias mediante mecanismos de redistribución progresiva de los ricos a los pobres, según las necesidades. (Carey Bélanger, 1996).

De acuerdo con Vilas (1998), puede ser un conjunto de intervenciones estatales en las relaciones del mercado para promover el mejoramiento de la calidad de vida de determinados actores a quienes se considera discriminados por el libre desenvolvimiento de las fuerzas del mercado, y que se aplica en situaciones consideradas como incidiendo negativamente en la capacidad de reproducción de segmentos determinados de la población o que resultan disfuncionales al proceso de



acumulación.

De acuerdo con lo anterior, se puede hacer una aproximación conceptual a la Política Social, ubicada desde una perspectiva crítica, que la entiende como el proceso articulado de lineamientos, decisiones, normas, cursos de acción y proyecciones estratégicas, explícitas, permanentes, sistemáticas y conflictuadas/consensadas socialmente, definidas y validadas desde los espacios estatales y socio-civiles, tendientes a modificar o transformar el fondo y la forma de cuestiones sociales específicas y priorizadas social y políticamente.

Toda política social además de servir como medio de reproducción, asistencia, hegemonía, control y cohesión social puede servir, de acuerdo con el contexto determinado donde se desarrolle, como medio y fin para elevar las condiciones sociales de la población, a partir, no solamente del acceso a servicios o beneficios sociales ofertados a sectores en desventaja social, sino a partir de medios o vehículos para el reconocimiento y ejercicio de los derechos sociales.

Con base a lo anteriormente expuesto se deduce que las políticas sociales se basan en tanto lineamientos, procedimientos y acciones estratégicas para el funcionamiento de la esfera estatal, y tienen relación con los siguientes temas:

- Derechos Sociales
- Elevación del nivel de vida colectivo
- Servicios Sociales
- Beneficios Sociales
- Calidad de Vida
- Atención Social



- Organización Social
- Participación Social
- Lucha contra la Pobreza
- Aspectos Socioeconómicos
- Gestión Social
- Construcción de Ciudadanía
- Democracia
- Desarrollo sustentable
- Desarrollo local
- Capital social

En este sentido, se retoma la definición de política social de Atria (2005), como “un conjunto articulado y temporalizado de acciones, mecanismos e instrumentos, conducidos por un agente público, explícitamente destinados a mejorar la distribución de oportunidades o corregir la distribución de activos a favor de ciertos grupos o categorías sociales.” (p.55).

Este concepto se visualiza bajo dos ámbitos: el instrumental y el estratégico. Al respecto, el autor señala que para la parte instrumental un factor importante es el agente público, que se refiere a un grupo organizado en función de las jerarquías decisionales y las secuencias que construyen la cadena que articula la pluralidad de las acciones, las cuales requieren de mecanismos e instrumentos para llevarse a cabo. Por otro lado, la parte estratégica que se encarga de los procesos distributivos, pues es justamente a través de ellos que se efectúa la llegada de los recursos u oportunidades hacia cierto grupo de la población, es decir, se definen los esquemas de llegada.



Entonces, la importancia de la política social radica en que se considera como un mecanismo de distribución social de los recursos. Esta ha funcionado mediante dos esquemas fundamentales: transferencias monetarias a la población, o bien, prestación de servicios (salud y educación, principalmente). Asimismo, se ha identificado que los países que destinan mayores recursos a las transferencias obtienen menores niveles de pobreza monetaria. (Rodríguez y Patrón, 2017).

En términos de la operación de la política social, se observan dos modalidades: universal y focalizada. La modalidad universal es aquella que se otorga a la población, independientemente de su nivel de ingresos; aunque es importante señalar que puede ser restringida pues se tienen que cumplir una serie de requisitos, como por ejemplo la seguridad social, pues para poder acceder a ella, es necesario participar en el mercado laboral de manera formal. Por otro lado, la modalidad focalizada se caracteriza por estar al servicio de un grupo específico de personas que se encuentran en situación de pobreza. Para acceder a ellos se requiere acreditar que se cumplen ciertas condiciones.

En la perspectiva de Rodríguez y Patrón (2017), los programas focalizados, pese a brindar ayuda a los pobres, no ejecutan acciones de raíz para prevenir las condiciones de pobreza, y retoman la idea de Atkinson denominada como la “trampa de pobreza”, pues, aunque se destinan recursos, no se fomentan estructuras que permitan trascender y lograr crecimiento económico ni desarrollo social y cultural, principalmente.

2.2.1. Dimensiones de la política social



En la búsqueda de un referente teórico de la política social en Latinoamérica, se retoma el aporte de Sottoli (2002), donde señala el transcurso de la evolución, este concepto a partir de la década de los ochenta hasta comienzos del siglo XXI, de igual manera le asigna 10 dimensiones, cuyo resumen se puede apreciar en el cuadro siguiente.

Tabla 2.1.

Dimensiones de la política social en perspectiva comparada.

Dimensiones	Política social "tradicional" (pre-reformas)	Política social "nueva" (pos-reformas)	Política social "emergente"
1. Objetivos	Integración social y regulación de conflictos distributivos	Combate a la pobreza	Reducción de la exclusión social: aumento de la equidad social
2. Cobertura/alcance	Pretensión universalista y homogénea, acceso segmentado en la práctica	Selectiva y focalizada	Cobertura universal de servicios y prestaciones básica para la integración económica y social, combinada con acciones selectivas y focalizadas, según criterios de pobreza y vulnerabilidad
3. Destinatarios	Mayormente clase media urbana y grupos organizados	Grupos en situación de pobreza	Grupos en situación de pobreza y exclusión social
4. Actores			
Estado	Estado interventor y responsable principal de la planificación, financiación y ejecución de servicios y programas sociales	Intervención estatal selectiva y residual.	Estado como garante de derechos fundamentales que aseguren el acceso a ciertos umbrales de bienestar necesarios para la integración social.



ICGDE

Mercado	Mecanismo mayormente ajeno a la acción social	Creciente presencia del sector privado y de los mecanismos de mercado como prestadores de servicios sociales	Reconocimiento de los efectos inequitativos del mercado en el ámbito social.
Otros	Clase media y grupos de trabajadores organizados que presionan al Estado para obtener beneficios sociales; organizaciones de asistencia social	Estructura "pluralista" de actores. Instancias estatales centrales y descentralizadas, sector privado y sociedad civil. Énfasis en la participación de los destinatarios.	Se reafirma la participación de la ciudadanía en el proceso de gestión y control de los programas como ejercicio efectivo de derechos y como componente esencial de una política social incluyente.
5. Institucionalidad	Organización estatal sectorializada y centralizada. Fragmentación institucional programática.	Organización descentralizada y desconcentrada; enfoques centrados en proyectos y en la demanda, énfasis en la eficiencia.	Énfasis en la integralidad, en la multisectorialidad y en la redefinición de prioridades, según criterios de eficiencia y transparencia.
6. Dimensión política	Acción social estatal como escenario central del conflicto distributivo; el sistema favorece a los grupos de presión organizados con mayor influencia política.	Énfasis en la necesidad de despolitizar la acción social estatal y apelar a la "neutralidad" de las asignaciones del mercado.	Reconocimiento de la necesidad de consensos políticos básicos para hacer sostenible la política social y establecer prioridades compartidas. Necesidades de legitimación del sistema democrático. Empoderamiento y ciudadanía como dimensiones políticas de la acción social.



ICGDE

<p>7. Financiamiento</p>	<p>Predominantemente estatal, gasto social como instrumento de regulación del conflicto distributivo. Gasto social expansivo y asignado de acuerdo con presiones de grupos organizados. Subsidio a la oferta</p>	<p>Diversificación de las fuentes de financiamiento: estatal, internacional y privado; gasto social como inversión eficiente en capital humano. Gasto social focalizado. Subsidio a la demanda.</p>	<p>Financiamiento basado en el principio de factibilidad económica y de la equidad social; gasto social y política fiscal como instrumentos privilegiados de la política social. Énfasis en la eficiencia y la equidad del gasto.</p>
<p>8. Prioridades de la política social</p>	<p>Ampliación de la cobertura en los sectores "duros" de las políticas sociales, seguridad social, educación y salud.</p>	<p>Lucha contra la pobreza a través de programas sociales compensatorios y focalizados.</p>	<p>Además de lucha contra la pobreza, "nuevos temas": equidad, integración social de grupos excluidos, pobreza infantil, equidad de género, entre otros.</p>
<p>9. Relación política social/política económica</p>	<p>Política social desvinculada de la económica</p>	<p>Política social subordinada a la económica (especialmente a los equilibrios macroeconómicos)</p>	<p>Política social integrada y complementaria a la económica; crecimiento económico debe beneficiar a los más pobres y promover equidad; viceversa, equidad es beneficiosa para el crecimiento económico (calidad del crecimiento).</p>
<p>10. Ideario social</p>	<p>Solidaridad, justicia distributiva, responsabilidad colectiva, igualdad, universalismo.</p>	<p>Subsidiariedad, individualismo, responsabilidad personal, libertad individual, rendimiento, eficiencia.</p>	<p>Equidad, ciudadanía, derechos humanos.</p>

Fuente: Sottoli, 2002, pp. 49-51.



A grandes rasgos, la autora aporta una perspectiva muy clara sobre las dimensiones que debe considerar la política social en la actualidad, que se resume en las siguientes descripciones de las diez dimensiones:

1. **Objetivos.** Se señala que deben de ir más allá del combate a la pobreza e incorporar dimensiones como la desigualdad del ingreso, la desigualdad y la justicia social, así como también usar diversos enfoques teóricos aplicados para lograr una perspectiva multidimensional.
2. **Cobertura.** Se refiere a la importancia de la universalidad en el acceso a condiciones sociales básicas combinadas, al mismo tiempo, con estrategias focalizadas para sectores que han sido excluidos con la finalidad de establecer mecanismos de compensación e igualación anhelados.
3. **Destinatarios.** Sin duda debe mantenerse en la población que no goza de acceso a servicios sociales indispensables.
4. **Actores.** No solo el Estado permanece como único actor, sino que se debe considerar a toda la sociedad.
5. **Institucionalidad.** Donde la gestión pública debe manifestarse en una institucionalidad democrática, logrando legitimidad y transparencia en favor de los más pobres y de los más necesitados.
6. **Dimensión política de la acción social.** esta es muy importante pues señala que, generalmente, en la región latinoamericana, la política social se utilizaba con un fin político en favor de un grupo específico.
7. **Financiamiento.** Predomina el gasto social público como mecanismo redistributivo, cuya fuente principal proviene de la política fiscal que aplican los países de la región.



- 8. Prioridades de la política social.** Asume la necesidad de una perspectiva multidimensional de los problemas sociales que generen intervenciones que contribuyan a disminuir la pobreza y la exclusión.
- 9. Relación con la política económica.** Se vincula la efectividad de la política social con el crecimiento económico y la disminución de la pobreza, pero también se enfatiza que la política económica debe retomar objetivos sociales para lograr una armonía entre ambas.
- 10. Ideario social.** El tema de la solidaridad que traslapa la perspectiva del rendimiento individual.

Ante este esquema general de la política social surge la necesidad de realizar una revisión sobre dos conceptos adicionales: política pública y política de bienestar. El motivo es que parecieran ser conceptos sinónimos, pero existen elementos de trasfondo que es conveniente ir puntualizando para ir identificando esos diferenciadores pues influye mucho en el momento de su diseño y aplicación.

2.3. Bienestar social

A menudo, la concepción de bienestar social se confunde con la perspectiva del desarrollo social; no obstante, este último tiene que ver con los resultados de la mejora de los indicadores de bienestar, tales como la esperanza de vida, ingresos, buena alimentación y acceso a servicios, principalmente.

Para esta investigación se retoma el aporte de Actis (2015), quien establece su propia percepción del bienestar social cómo una especie de orden social, en el cual todas las personas alcanzan logros –específicos para su edad- que favorecen tanto el desarrollo individual como social. Lo individual, porque esos logros les otorgan la capacidad de vivir una vida digna, saludable y prolongada. Lo social,



porque en una comunidad, los actos individuales y grupales poseen una vinculación indiscutible con lo social. (Actis, 2015, p. 21).

En consecuencia, el bienestar remite a los efectos del desarrollo sobre el individuo, las familias y, en general, la sociedad. Así el desarrollo se convierte en el camino para lograr el nivel de vida que acompaña al bienestar. Dentro de los aspectos que se considerado se encuentra la alimentación, la salud y calidad de vida; este último siendo analizado tanto de forma cuantitativa (ingresos), como de forma cualitativa (felicidad).

Las crisis de los años setenta representaron el agotamiento del modelo económico de estabilidad social y económica, dando paso a un proceso de transformación económica, institucional y política de manera profunda. De acuerdo con Sajardo (2004), bajo este contexto es que se observan tres vectores que tienen que ver con: semiprivatización, re-mercantilización de las relaciones socioeconómicas y recomposición de la sociedad civil. En este sentido, establece que la política de bienestar social se concibe donde el Estado se encarga de las funciones de financiación, regulación y control; mientras que el sector privado se encarga de las tareas de producción y distribución, implicando la irrupción del mercado en el ámbito público.

Según Sen el bienestar a partir del concepto de capacidad comienza por identificar un ámbito de evaluación centrado en las elecciones individuales, no significa que todo lo que se considere valioso para una persona deba serlo también para los demás. Es necesario que se establezcan criterios para determinar cuáles funcionamientos son relevantes para el bienestar y cuáles no. Este proceso de valoración para excluir o incluir esquemas resulta complejo, y sólo es salvable si se busca el consenso entre los participantes en una organización, de acuerdo con los



valores que en ella se sostienen sobre las realizaciones trascendentes al momento de hacer comparaciones entre las personas y de diseñar las instituciones políticas sociales.

Quizá lo más relevante de la aportación de Sen sea la relación entre el concepto de capacidades con la forma de entender la pobreza, problema que por tradición se ha evaluado con base en la falta de recursos, ingresos o bienes que representan privaciones serias sobre lo que se considera elemental para tener un nivel de vida adecuado.

La contribución de Sen consiste en asumir que, efectivamente, para erradicar la pobreza es necesario que las políticas públicas que se empleen establezcan un criterio o un parámetro de bienes, ingresos o recursos indispensables. Sin embargo, para él ésta es sólo una etapa del análisis, ya que el punto decisivo para lograr una política integral es estudiar de qué forma la suficiencia de medios económicos de las personas converge con las posibilidades reales de convertir los ingresos y los recursos en capacidades para funcionar.

2.4. El Estado social en México

Durante el periodo del “Milagro Mexicano” el Estado tomó el papel de agente regulador de la economía, llevando la batuta del crecimiento y desarrollo del país, lo cual permitió estabilizar también la parte social. Al gozar de buenos indicadores económicos, también era posible atender las necesidades de la población como lo eran los derechos sociales de los trabajadores, atención a los grupos menos favorecidos, apoyos económicos para diversos sectores, entre otros aspectos.

Así, se gesta el famoso Estado de Bienestar en el país, donde la política social surge como necesidad para mantener la estabilidad política que había estado



ausente hasta antes del presidente Lázaro Cárdenas, y que permitía un orden social, sumado las buenas condiciones económicas. Es hasta la década de los setenta que las primeras acciones de la política social se enfocaron en el combate a la pobreza en México; dentro de ellas destacan el PIDER (Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural), y el COPLAMAR (Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados). El primero, de acuerdo con lo que plantean Valencia y Aguirre (1998, citado en Mendoza, 2011), se dio como un seguimiento a una recomendación hecha por el Banco Mundial (BM) y tuvo la finalidad de elevar el nivel de vida y la capacidad productiva de la población campesina que se había visto afectada por la crisis agrícola de mediados de los setenta y los desequilibrios generados por la estrategia económica aplicada entre 1940 y 1970 (Ordoñez, 2002; Villarespe; 2001, citados en Mendoza, 2011). Entonces, la política social del momento tomó en cuenta aspectos de alimentación, salud, educación, vivienda, agrarios y laborales.

Ya para el periodo de José López Portillo (1976–1982), los grupos de mayor marginación fueron grupos de atención especial en programas dirigidos al fomento del empleo, capacitación para el trabajo, vivienda, educación, salud e infraestructura básica en las localidades más necesitadas. Es por lo anterior que las acciones se dirigieron al sector rural y a actividades productivas mediante el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), junto con el Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados; estas acciones buscaban tener una autosuficiencia alimentaria de granos básicos (maíz, frijol, arroz y aceites comestibles), subsidiando su consumo en los campesinos más pobres y en la población de algunas zonas marginadas de las ciudades. Por otro lado, se implementó una segunda etapa del PIDER, en la cual se trató de prevalecer a las personas en sus lugares de origen mediante infraestructura en servicios básicos de educación y salud.



Para el sexenio de Miguel de la Madrid (1982–1988), su estrategia se centró en la estabilización económica del país después de la crisis de la deuda y mediante la estrategia de la “Renovación Moral” en un contexto de desempleo, inflación y desconfianza de la ciudadanía. Sin embargo, las crisis provocaron que el desgaste social fuera mayor pues la distribución del ingreso se tornó inequitativamente, así como se observó el deterioro del salario real de los trabajadores, altas tasas de desempleo, que, en conjunto, incrementaron los niveles de pobreza, marginación y exclusión en el país.

Ante este escenario, surge la intervención de organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), no solo en México, sino en toda la región latinoamericana, pues se considera a la década de los ochenta como la década perdida. Esta intervención se establece mediante el Consenso de Washington mediante una serie de “recomendaciones” que los países latinoamericanos debían implementar en materia económica, dando prioridad a la economía del mercado y dejando a un lado el estado de bienestar.

En materia de política social, se recomendaba priorizar el gasto en acciones que tuvieran impacto, al mismo tiempo que se había establecido la disciplina fiscal para disminuir los déficits. Por lo tanto, de acuerdo con Mendoza (2011), hubo cambios para la asignación de recursos en materia social ya que la calidad de vida en el país había sufrido estragos importantes por las crisis.

Para el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988–1994), se tenía plena conciencia de que la pobreza era el principal problema por resolver en el país, por lo que este sexenio representa el surgimiento de los programas sociales para combatirlo, y la política social se convirtió en la herramienta principal para legitimar al estado después de haber ascendido a la presidencia ante la inconformidad por el



fraude electoral. De inmediato destaca el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), mejor conocido como Solidaridad, que, en palabras de Lorenzo Meyer, era la bandera del sexenio de Salinas y que incluso lo convertía también en presidente municipal de los fines de semana, pues se dedicaba a visitar a los municipios con mayor pobreza y marginación pregonando que el programa había llegado para beneficiarlos.

El PRONASOL se dividió en tres ejes: solidaridad para el bienestar social, solidaridad para el desarrollo regional y solidaridad para la producción. En conjunto, el programa pretendía mejorar las condiciones de vida de la población en pobreza y, especialmente, de la que se encontraba en pobreza extrema, como lo eran los campesinos, poblaciones rurales e indígenas, por lo que estos ejes abarcaban acciones en materia de alimentación, salud, educación y vivienda, actividades productivas y apoyo al campo. Uno de los aspectos relevantes es que permitía la participación de la población beneficiada mediante la conformación de los comités de Solidaridad, pues intervenían en el diseño y operacionalización de las acciones, así como también se involucraban directamente en su implementación. Aunque también es muy sabido que el programa se manejaba con fines políticos electorales, esto era posible debido a la falta de mecanismos de control y evaluación, lo que impedía una asignación transparente.

En el sexenio de Ernesto Zedillo (1994–2000), se siguió con el modelo de los programas sociales, y en 1997 se creó el Programa Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) para continuar con el combate de la pobreza extrema, sobre todo después de la crisis de 1995 iniciada con el famoso “error de diciembre” de 1994. La línea del programa era reducir la pobreza mediante la inversión en capital humano, que consistía en “una transferencia directa de subsidios a las familias en situación de pobreza del medio rural, dejando de lado, el desarrollo comunitario local y



centrándose en la familia y el individuo” (Mendoza, 2011, p. 245). Estas transferencias se materializaron en forma de dietas nutricionales familiares, becas escolares para niños en educación básica (de tercero de primaria a tercer grado de secundaria) y mínimos de atención a la salud (Paquete Básico de Servicios de Salud), entre otros. Sin embargo, para Mendoza (2011), este programa fue innovador, sino que más bien fungió como un mecanismo para atenuar la pobreza.

Es importante retomar que en el nuevo siglo y milenio surge el impulso de la Teoría del Desarrollo Humano por parte de Naciones Unidas, por lo que a nivel mundial se hace énfasis en aspectos cualitativos e individuales de las personas como la salud y la educación como centro de atención de las políticas públicas. Así, se establecen los Objetivos del Desarrollo del Milenio, que se enfocan en 8 metas relacionadas con la pobreza, la salud, la nutrición, principalmente. En el caso de México, durante el sexenio de Vicente Fox (2000 – 2006), surge el programa OPORTUNIDADES, que se considera como una copia de PROGRESA, pues en esencia se mantienen los mismos mecanismos y funcionales, realizando pequeñas modificaciones. En la perspectiva de Mendoza (2011), “sólo atiende algunas necesidades básicas, por lo que el desarrollo humano al que hace alusión en sus planteamientos sólo queda en buenas intenciones, en virtud de que esta representación de la pobreza y su atención no cumplen su objetivo” (p. 246).

Felipe Calderón (2006 – 2012), continuó con el mismo programa tal cual, es decir, en realidad no realizó cambios sustanciales a OPORTUNIDADES, sino que siguió la misma dinámica, sobre todo porque los recursos estaban dirigidos, en su mayoría, a rubros de seguridad nacional debido a la ya conocida “Guerra contra el narcotráfico”.

Por último, Enrique Peña Nieto (2012 – 2018), cambió el nombre del programa



de OPORTUNIDAD a PROSPERA en el año 2014 señalando que sus méritos habían sido reconocidos internacionalmente, pero sus limitaciones eran cada día más evidentes (Aristegui Noticias, 2014). El programa tenía como objetivo:

“contribuir a fortalecer el cumplimiento efectivo de los derechos sociales que potencien las capacidades de las personas en situación de pobreza a través de acciones que amplían el desarrollo de capacidades en alimentación, salud y educación y el acceso a otras dimensiones de bienestar para coadyuvar a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza”. (CONEVAL, 2018)

El programa constaba de 4 componentes: alimentario (monetario y especie), salud (prevención), educación (becas) e inclusión (social, laboral, financiera y productiva).

Como se aprecia en esta revisión, el Estado social en México ha seguido la tradicional lucha contra la pobreza. En el actual gobierno, los programas sociales siguen haciendo lo mismo, solo que son más focalizados, es decir, van dirigidos a grupos específicos (becas de nivel básico, medio superior y superior), adultos mayores, personas con discapacidad, sector productivo, principalmente; pero se sigue la misma línea de mitigar las carencias sociales y económicas que han adolecido al país históricamente.

.2.5. La perspectiva de las políticas públicas

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), aborda el tema del que se habla en esta investigación que es la política social en México y de la política pública en general, la cual es una herramienta fundamental para mejorar constantemente su desempeño y conocer si las acciones para resolver los grandes problemas sociales y económicos son o no efectivos.



Entre estos programas sociales nació el apoyo a los Adultos Mayores que entre otras cosas se trata de diseñar un Sistema Nacional de Cuidados que contemple la participación de diversas secretarías o instancias gubernamentales que tienen a su cargo a grupos de la población con necesidades de cuidado, garantizar un ingreso a los adultos mayores que les permita enfrentar eventos en su vida, tales como enfermedad, invalidez y/o pérdida de ingresos, así como deficiencias estructurales del sistema de seguridad social.

El tema de envejecimiento, de acuerdo con la ONU, se refiere a la persona que tiene una edad que va de los 60 años en adelante. Jam (2007), establece tres grupos de acuerdo con su grado de envejecimiento: 50-64 años (transición hacia la vejez); 65-74 años (tercera edad); 75 años y más (cuarta edad). En este último rango, se puede subcategorizar en 75-84 años y de 85 y más. (p.451).

Según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), los adultos mayores de 60 años o más de edad del país representaron 6.2% de la población en 1990, 9.1% en 2010 y, según proyecciones del Consejo Nacional de Población (CONAPO), se estima que para 2050 este porcentaje ascienda a 21.5%, cifra superior a la de las personas más jóvenes para entonces, es decir aquellas que tendrán entre 0 y 14 años. La dependencia de ancianos y niños se percibe de diferente manera. En primer lugar, la de los adultos mayores se concibe como una carga económica que va en constante crecimiento; en contraste, la de los niños se asume como una inversión a futuro. (Gutiérrez, García y Jiménez, 2014, p.2).

Las políticas sociales tienen su base en las políticas públicas para la transformación social, ya que constituyen un factor decisivo para promoverla o inhibir a la sociedad. Existe un gran conjunto de políticas públicas, la participación ciudadana es una de ellas y es socialmente relevante. Generalmente por Políticas



Públicas se han entendido los programas que un gobierno cualquiera que sea desarrolla en función de un problema o situación determinada, para dar respuesta a diversas demandas de la sociedad y se pueden entender como uso estratégico de recursos para aliviar problemas nacionales. La mayoría de las Políticas Públicas tienen un impacto directo en el bienestar de la población, generalmente al acceso a bienes y servicios.

El gobierno a través de sus instituciones elabora sus propuestas que se basan en los siguientes aspectos:

Normas jurídicas: Los poderes públicos autorizan y establecen las actividades que constituyen las políticas y establecen las actividades, limitan la discrecionalidad en el actuar de los que la elaboran y ejecutan.

Para seguir hablando de la aplicación de las Políticas Públicas, Rodríguez (2008), afirma: “La asistencia social es parte de las responsabilidades del Estado ante la pobreza y la exclusión social, también se puede definir como la intervención pública destinada a brindar protección social a grupos vulnerables que no están cubiertos por sistemas de seguridad social, ni cuentan con los ingresos suficientes que les permitan enfrentar su condición de vulnerabilidad” (p.25).

En el Plan Nacional de Desarrollo (2000-2006) definen la situación de vulnerabilidad como “conjunto de causas sociales y características personales, y consideran como vulnerables a grupos de la población, entre los que se encuentran los adultos mayores, motivo de nuestra investigación, que más allá de su pobreza, viven en situaciones de riesgo.

Hernández (2019), señala con base en investigaciones sobre programas sociales a favor de adultos mayores, se nota una preocupación reiterada por varias



instancias internacionales y regionales es atender las necesidades de estas comunidades, para que logren una mayor calidad de vida y aumenten su capacidad funcional, participación social y su bienestar. Existen varias iniciativas y todas integran estrategias sociales y económicas. Se describen de forma somera los programas más destacados generados por la Organización de la Naciones Unidas (ONU):

“Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento, (1982). Lo que motiva su creación es de corte demográfico, social y humanitario. Enfatiza la colaboración de los gobiernos de todas las naciones para que haya resultados. Presenta siete esferas de preocupación que enmarca 51 recomendaciones: salud y nutrición, protección de los consumidores ancianos, vivienda y medio ambiente, la familia, bienestar social, seguridad del ingreso y el empleo y educación”. (P.456-457)

“Principio de la Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad, (1991). Considera cinco aspectos: independencia, participación, cuidados, autorrealización y dignidad”. (p.457)

“Proclamación sobre el Envejecimiento (1992). Resultado de la 41ª. Sesión plenaria, para la cual se convocó a una conferencia internacional sobre el envejecimiento, insta a retomar el Plan de Acción internacional de Viena sobre el Envejecimiento”. (p.457)

En México se cuenta con dos leyes la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores publicada en 2002, que sigue los principios propuestos por la ONU, agrega equidad y trato preferente. En su Artículo 6, inciso II se lee:

II: “Información: Las instituciones públicas y privadas, a cargo de programas sociales deberán proporcionarles información y asesoría tanto sobre las garantías consagradas en esta Ley como sobre los derechos establecidos en otras



disposiciones a favor de las personas adultas mayores [...] (Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, p.6).

Y la Ley de albergues privados para personas adultas mayores del Distrito Federal (actualmente Ciudad de México) creada en 2009:

“Con respecto a los programas nacionales y estatales dirigidos a esta población, existen varios, que pueden clasificarse en tres rubros:

Apoyo económico: Pensión para Adultos Mayores; Pensión alimentaria para Personas Adultas Mayores de 68 años; y Créditos para personas mayores.

Instituciones y espacios: Centros de atención integral con énfasis en servicios de salud.

Centros de Capacitación para el Trabajo y Ocupación del Tiempo Libre; Albergues y estancias diurnas; y Clubes comunitarios.

Servicios. Su objetivo es mantener un vínculo con la población adulta mayor: Actividad física y deporte; Servicio de Turismo Social; Visitas Médicas Domiciliarias; Visitas Domiciliarias; y Sistema Alerta Social. (MEXICO. Secretaría de Desarrollo Social.

Sobresale el hecho que no existe algún programa que puntualmente exprese el ofrecimiento de servicios o recursos de información, cuando de suyo estos resolverían o apoyarían en la solución de problemas de cualquier índole, lo que abonaría al objetivo de mejorar sus condiciones de vida y bienestar.



2.6. Programas dirigidos a la población adulta mayor en siglo XXI mexicano

El Gobierno del Distrito Federal inició en el año de 2001, la operación del Programa de Apoyo Alimentario, Atención Médica y Medicamentos Gratuitos para Adultos Mayores de 70 Años Residentes en el Distrito Federal, y comenzó con 150 mil personas beneficiadas. Este programa puede establecerse como el programa pionero en beneficio del grupo poblacional de los adultos mayores en México. Posteriormente, el 18 de noviembre de 2003 se publica en la Gaceta Oficial del Distrito Federal la “Ley que establece el derecho a la pensión alimentaria para los adultos mayores de sesenta y ocho años, residentes en el Distrito federal”, siendo Andrés Manuel López Obrador el Jefe de Gobierno. Al día siguiente de la publicación entró en vigor estipulando que el beneficio económico se emitiría mediante el uso de una tarjeta electrónica comenzando con un monto de \$668.00 mensuales.

La Tabla 2.2 muestra cifras generales sobre los recursos destinados, cobertura poblacional y monto del apoyo.

Tabla 2.2.

Aspectos generales de los programas dirigidos a adultos mayores en el Distrito Federal, 2001 – 2007.

Año	Presupuesto (miles de millones de pesos)	Cobertura (personas)	Porcentaje de la población mayor a 60 años	Monto de la pensión (pesos por mes)
2001	\$ 1,224,938,000.00	250,000	3.36%	\$ 600.00
2002	\$ 2,080,249,152.00	325,000	4.24%	\$ 638.00



ICGDE

2003	\$ 2,605,200,000.00	335,498	4.25%	\$ 668.00
2004	\$ 2,889,600,000.00	352,000	4.34%	\$ 688.00
2005	\$ 3,188,727,500.00	381,500	4.58%	\$ 709.00
2006	\$ 3,415,952,133.00	400,000	4.64%	\$ 730.05
2007	\$ 3,706,319,614.00	416,472	4.67%	\$ 758.55

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe. CEPAL, 2019.

Como puede observarse, las cifras son crecientes para cada uno de los rubros, sobre todo en el incremento del monto económico del apoyo del programa. En consecuencia, se refleja que el impacto del programa fue positivo, de tal manera que el año 2007 se implementa a nivel nacional durante el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa bajo el nombre de Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 años y más en zonas rurales (70 y más).

El programa fue dirigido a adultos mayores de 70 años y más que habitaran en localidades menores de 2500 habitantes, extendido en 2008 a zonas de 20,000 habitantes y en 2009 hasta 30,000 habitantes, con el objetivo de mejorar el nivel de ingreso de los adultos mayores y sus condiciones de vida con un apoyo mensual de \$500.00 entregado de manera bimestral (SEDESOL, 2012, p. 3). Además, implementó acciones para disminuir el deterioro de la salud física y mental de los beneficiarios.

Dentro de sus actividades esenciales consideraron cuatro principalmente: Ejecución de acciones para la protección social, Mantenimiento del padrón, Entrega del apoyo económico directo y Formalización de gestores voluntarios.

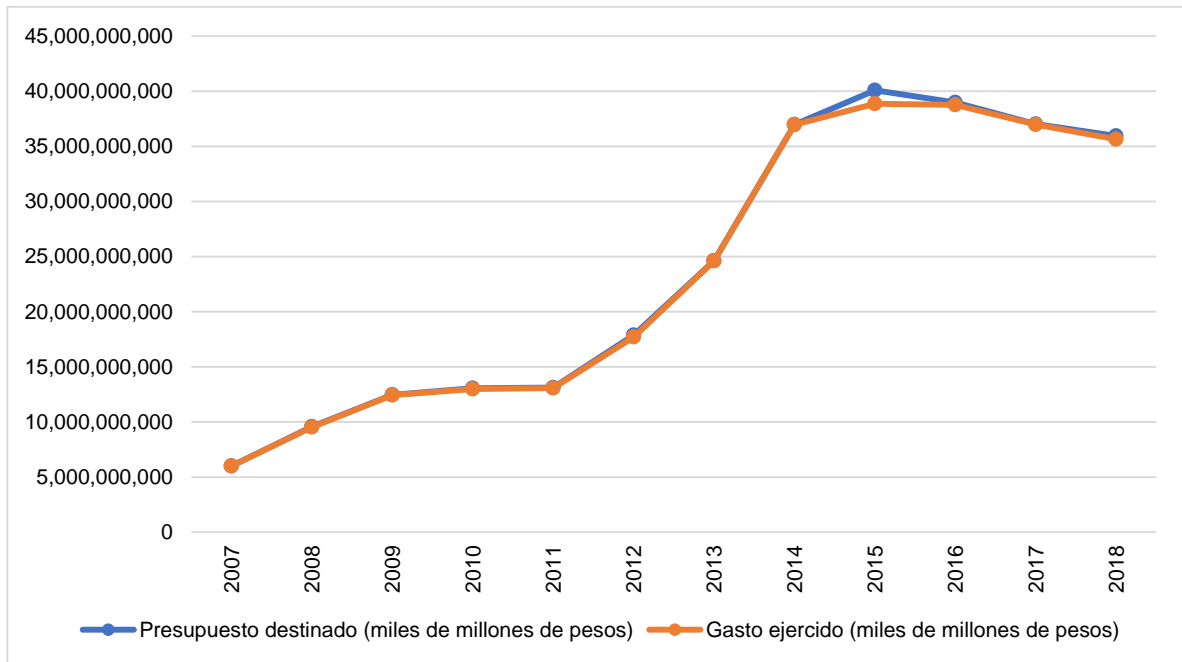


Así, para el año 2013, siendo presidente Enrique Peña Nieto, modifica el nombre del Programa como Pensión para Adultos Mayores (PAM), que tuvo como objetivo mejorar el bienestar económico y social de las personas Adultas Mayores de 65 años en adelante que no reciben ingreso mensual superior a \$1,092.00 por concepto de jubilación o pensión de tipo contributivo. Otorgó un apoyo económico de \$580.00 por mes con entregas bimestrales, así como un apoyo económico de pago de marcha por única ocasión equivalente a \$1,160.00 pesos que se entrega a un representante del adulto mayor una vez que éste fallece. Adicionalmente, el PAM realiza acciones para aminorar el deterioro de la salud física y mental a través de una red social integrada por gestores y facilitadores voluntarios, así como acciones de protección social que se refieren a servicios que promueven la obtención de la credencial del INAPAM, el acceso a los servicios de salud del Seguro Popular y el cuidado de la salud. También forman parte de estas acciones los apoyos para la rehabilitación, acondicionamiento y equipamiento de Casas de Día. (ROP, 2018 citado en CONEVAL, 2019).

A continuación, en la Gráfica 2.1 se presentan datos generales de indicadores presupuestales de cobertura y recursos económicos del periodo 2007 -2018, donde funcionaron los programas 70 y más y PAM.

Gráfica 2.1.

Presupuesto y Gasto destinado al Programa 70 y más, y PAM



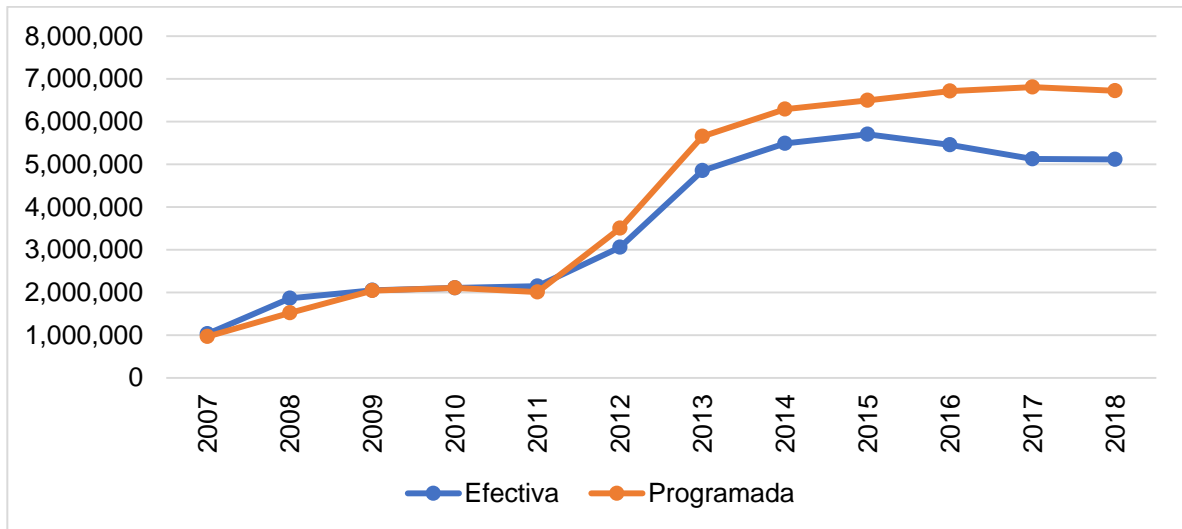
Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe. CEPAL, 2019.

Se observa que el año 2005 fue en el que más recursos se destinaron para los programas dirigidos a los adultos mayores, y también que han sido crecientes durante todo el periodo.

Con respecto a la cobertura de los programas, la siguiente gráfica muestra de inmediato el crecimiento de la población beneficiada a nivel nacional, sobre todo a partir del año 2012, lo cual está relacionado con el cambio de criterio de la edad, pues primero se comenzó considerando a los adultos mayores de 70 años y posteriormente se cambia a mayores de 65 años. En consecuencia, la población sujeta a recibir el beneficio, se incrementa.

Gráfica 2.2.

Cobertura del Programa 70 y más, y PAM (personas).

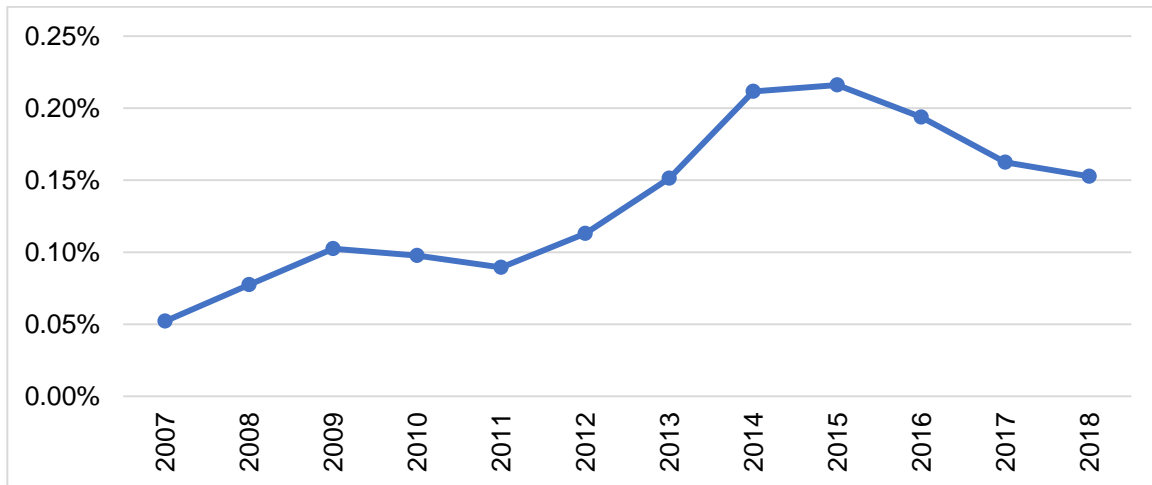


Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe. CEPAL, 2019.

Finalmente, la siguiente gráfica muestra que los recursos dirigidos a los programas han mostrado aumentos y disminuciones a lo largo del periodo de análisis, pero no llega siquiera al 0.5% del Producto Interno Bruto del País.

Gráfica 2.3.

Presupuesto destinado al Programa 70 y más, y PAM (como porcentaje del PIB).



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe. CEPAL, 2019.

A partir de 2019, siendo ya presidente Andrés Manuel López Obrador, se crea la pensión universal no contributiva “Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores” con un monto de apoyo por \$1,275.00 (Mil doscientos setenta y cinco pesos 00/100 M.N.) mensuales, que se entregan de manera bimestral y directa; para el año 2020 el monto se incrementa a \$1,310.00 (Mil trescientos diez pesos 00/100 M.N.).

El Programa se encuentra alineado al Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio de 2019, en su Eje “Política Social”, objetivo Construir a un país con Bienestar, y tiene como objetivo favorecer el acceso a mejores niveles de bienestar y revertir la situación de desigualdad social en México.

A diferencia de los programas anteriores, este programa pone atención especial en la población adulta mayor indígena de 65 años o más, que es un foco específico en los problemas de desigualdad social histórica en el país. Para la



población adulta mayor no indígena, el programa aplica para 68 años. Ambos casos se busca mejorar sus condiciones de seguridad social. (DOF, 2019).

A continuación, en la Tabla 2.3 se presentan cifras generales del primer año del funcionamiento del programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores.

Tabla 2.3.

Aspectos generales del programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, 2019.

Presupuesto		\$ 110,001,121,099.00
Gasto total		\$ 53,347,874,352.00
Gasto en transferencias		\$ 52,857,260,885.00
Cobertura	Programada	8,481,225
	Efectiva	7,480,998
	Hombres	3,330,467
	Mujeres	4,150,443
	Población indígena	635,022
	Adultos mayores como % de la población 60+	60.82%
Apoyo económico directo		\$ 1,275.00

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe. CEPAL, 2019.



Se puede observar que el presupuesto con respecto al periodo 2007-2018, se triplicó para el año 2019, lo cual puede reflejarse en el porcentaje de adultos mayores como porcentaje de la población de más de 60 años, con más del 60% de cobertura.

Con base en este panorama general es que resalta la importancia de evaluar los efectos de los programas en términos operativos, así como en términos económicos y sociales, sobre todo en el Estado de Puebla.

El Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores da un apoyo universal a mujeres y hombres de más de 65 años en todo el país. La mayor parte de ellos se encuentra en pobreza y sin acceso a un sistema de protección social que les garantice una vejez digna y plena. Según datos oficiales, solo 23 por ciento de las mujeres y 40 por ciento de los hombres tienen acceso a una pensión contributiva. Pero lo más grave es que 26 por ciento de las personas adultas mayores no tienen ni pensión contributiva ni apoyo de programas sociales. El apoyo económico se entrega de manera directa sin intermediarios- mediante el uso de una tarjeta bancaria. En las comunidades indígenas del país, la edad mínima para inscribirse en el programa es de 65 años. Lo mismo ocurre en el caso de personas mayores de 65 años que se hayan inscrito en el Padrón de derechohabientes del programa Pensión para Adultos Mayores activos a diciembre de 2018. Para 2019 el monto del apoyo económico es de \$1,275.00 mensuales y se entrega en forma bimestral mediante depósito directo en tarjeta bancaria.

En los últimos años en México se ha visto un crecimiento económico lento que repercute de manera sustancial en el bienestar de la población, sobre todo a nivel de seguridad social, con base en esta perspectiva se han realizado reformas sobre estas políticas. La transformación de las políticas públicas de seguridad social se ven



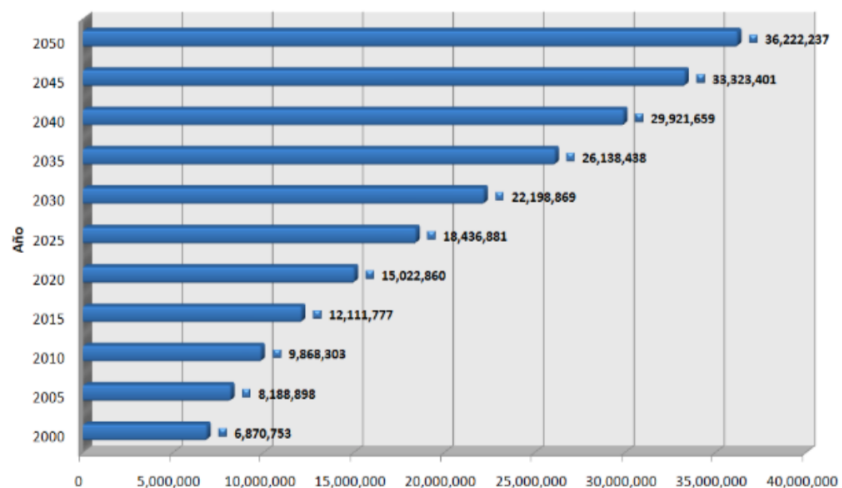
beneficiadas con el programa implementado Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores.

Las causas fundamentales de las crisis en el sistema de pensiones en México se dan por el alto grado de desempleo y vejez, así como por el modelo de pensiones, también se observa que se requiere que el número de población en edad de retiro sea menor que el número de personas jóvenes en edad de trabajar, ya que los trabajadores activos pagan las pensiones de los retirados.

De acuerdo con la CONAPO la población de 65 años o más continuará mostrando un incremento con relación a otros rangos de edad, representan un 7.9% de la población total y proyecta un 17.5% en 2030, 20.2% en 2035 y 28% en 2050 alcanzando 36.2 millones de personas adultas mayores (Gráfica 2.4).

Gráfica 2.4.

México: Proyección de la población adulta mayor, (2000-2050).



Fuente: Proyecciones, CONAPO.



De acuerdo con el CONEVAL la población de adultos mayores en nuestro país ha aumentado, esto con base en los censos de población y vivienda, se menciona que en un futuro próximo habrá más personas en edad de retiro que personas en edad laboral. Esto implica para la federación y para el estado un gran reto de fomentar la formalidad en el mercado laboral y la seguridad social de los adultos mayores. (CONEVAL, p.25).

Actualmente, el monto del apoyo económico para los beneficiarios de este programa corresponde a \$4,800.00 pesos bimestrales entregados de manera directa, sin intermediarios, con la finalidad de garantizar una vejez digna y plena.



CAPÍTULO III. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

Para llevar a cabo el análisis de la información cuantitativa referente al programa de Pensión para el Bienestar de los Adultos Mayores a nivel estatal, se tomaron como base los micro datos (base de datos: pobreza_20.dta) estimados y publicados por el CONEVAL para la Medición Multidimensional de la Pobreza 2020 con base en la ENIGH 2020, para el Estado de Puebla.

La intención original era realizar un análisis desde el año 2007, que fue cuando se empezó a establecer el programa social para adultos mayores, no obstante, no hay reportes de este para el nivel de entidad federativa, en consecuencia, solo se encuentra la información disponible para el año 2020 y se halló la siguiente información.

Tabla 3.1.

Población adulta mayor y condición de acceso al programa, Puebla, 2020.

Programa de Adultos Mayores	No pobre	Pobre	Total	%
No recibe	206,355	239,595	445,950	78%
Recibe	59,944	62,918	122,862	22%
Total	266,299	302,513	568,812	100%

Fuente: Elaboración propia con base en micro datos (base de datos: pobreza_20.dta) estimados y publicados por el CONEVAL para la Medición Multidimensional de la Pobreza 2020 con base en la ENIGH 2020, para el Estado de Puebla.



En la Tabla 3.1 puede observarse que en Puebla existe una población adulta mayor de 568, 812 para el año 2020, de la cual solo el 22% recibe la pensión. Asimismo, de ese porcentaje más de la mitad son pobres. Esta es una cifra preocupante porque es una cobertura baja, sobre todo los que se encuentran en situación de pobreza.

Siguiendo con el análisis, la Tabla 3.2 considera a la población adulta que recibe la pensión (122, 862 personas), desagregando condiciones de carencias por indicadores de pobres.

Tabla 3.2.

Porcentaje, número de personas y carencias promedio por indicador de pobreza para las personas que reportaron tener el Programa Pensión para el Bienestar de Adultos Mayores en el Estado de Puebla, 2020.

Indicadores	Porcentaje	Personas	Carencias promedio
Programa de Adultos Mayores	21.6	122,862	1.3
Pobreza			
Población en situación de pobreza	51.2	62,918	2.0
Población en situación de pobreza moderada	43.8	53,841	1.9
Población en situación de pobreza extrema	7.4	9,077	3.3
Población vulnerable por carencias sociales	27.5	33,756	1.6
Población vulnerable por ingresos	6.5	8,041	0.0
Población no pobre y no vulnerable	14.8	18,147	0.0
Privación social			
Población con al menos una carencia social	78.7	96,674	1.8
Población con al menos tres carencias sociales	25.5	31,330	3.3
Indicadores de carencia social			
Rezago educativo	71.5	87,849	1.9
Carencia por acceso a los servicios de salud	20.8	25,600	2.4
Carencia por acceso a la seguridad social	0.0	0	0.0
Carencia por calidad y espacios de la vivienda	8.0	9,781	3.1



Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	32.0	39,296	2.7
Carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad	26.0	31,922	2.5
Bienestar económico			
Población con ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos	15.3	18,843	2.0
Población con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos	57.8	70,959	1.7

Fuente: Elaboración propia con base en microdatos (base de datos: pobreza_20.dta) estimados y publicados por el CONEVAL para la Medición Multidimensional de la Pobreza 2020 con base en la ENIGH 2020, para el Estado de Puebla.

Se observa que de la población adulta mayor que cuenta con la pensión, 51% se encuentra en pobreza, pero al mismo tiempo, de esa misma población 44% se encuentra en situación de pobreza moderada. El promedio de carencias que muestra es de dos, es decir, son adultos mayores cuyas carencias no se han podido erradicar pese a la obtención de un apoyo económico.

También se puede observar que existe 21% de la población adulta que reciben la pensión, tiene carencia por acceso a los servicios de salud, 32% carencia por acceso a los servicios básicos de vivienda y 26% carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad. A grandes rasgos no hay una relación directa con la cobertura del programa y la disminución de los indicadores de carencia social, a excepción de la carencia por acceso a la seguridad social. Entonces en un primer acercamiento a los datos, las hipótesis de trabajo no se cumplen en la totalidad.

3.1. Descripción de la obtención de la información

Para esclarecer el procedimiento para analizar la información bajo el contexto descrito anteriormente, se utilizará información obtenida de la base de datos final de



pobreza publicada por el CONEVAL (pobreza20.dta) en formato Stata¹, la cual contiene estimaciones de pobreza multidimensional con representatividad a nivel nacional y estatal. El CONEVAL utiliza la información que genera el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) mediante el Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (MCS-ENIGH) que se levanta cada dos años a partir de 2008; dicha información es de carácter público. La base de datos proporciona información de las personas acerca de sus condiciones socioeconómicas, sus carencias, el ingreso de los hogares y estimaciones de pobreza. La unidad de análisis de la información son las personas y los hogares.

Se consideran los componentes de la pobreza multidimensional que realiza el CONEVAL (2018), que se refiere a: Pobreza, Carencias sociales y Bienestar económico, que se describen a continuación.

Para el espacio de pobreza se consideran los siguientes aspectos:

- **Pobreza.** Población con ingreso inferior al valor de la línea de pobreza por ingresos y que padece al menos una carencia social.
- **Pobreza extrema.** Población que dispone de un ingreso tan bajo que, aun si lo dedicase por completo a la adquisición de alimentos, no podría adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana; además, presenta al menos tres de las seis carencias sociales.
- **Vulnerable por carencias.** Población que presenta una o más carencias sociales, pero cuyo ingreso es igual o superior a la línea de pobreza por ingresos.

¹ El programa computacional estadístico utilizado fue STATA SE, para poder estimar los resultados de estadística descriptiva e inferencial. El Coneval proporciona las bases de datos de pobreza estimadas en formato STATA.



- **Vulnerable por ingresos.** Población que no presenta carencias sociales y cuyo ingreso es inferior a la línea de pobreza por ingresos.
- **No pobre y no vulnerable.** Población cuyo ingreso es igual o superior a la línea de pobreza por ingresos y que no tiene carencia social alguna.

Para el espacio de carencias sociales:

- **Rezago educativo.** Se considera con rezago educativo a la población que cumpla alguno de los siguientes criterios: tiene de 3 a 21 años, no cuenta con la educación obligatoria y no asiste a un centro de educación formal²⁶; tiene 22 años o más, nació a partir del año 1998 y no ha terminado la educación obligatoria (media superior); tiene 16 años o más, nació antes de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria vigente en el momento en que debía haberla cursado (primaria completa); tiene 16 años o más, nació entre 1982 y 1997 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria vigente en el momento en que debía haberla cursado (secundaria completa).
- **Acceso a servicios de salud.** Población que no cuenta con adscripción o derecho a recibir servicios médicos de alguna institución que los presta, incluyendo el Seguro Popular, las instituciones públicas de seguridad social (IMSS, ISSSTE federal o estatal, Pemex, Ejército o Marina) o los servicios médicos privados.
- **Acceso a seguridad social.** En cuanto a la población económicamente activa, asalariada, se considera que no tiene carencia en esta dimensión si disfruta, por parte de su trabajo, de las prestaciones establecidas en el artículo 2o. de la Ley del Seguro Social (o sus equivalentes en las legislaciones aplicables al apartado B del Artículo 123 Constitucional). Para la población en general, se considera que



tiene acceso cuando goce de alguna jubilación o pensión, o sea familiar de una persona dentro o fuera del hogar con acceso a la seguridad social.

En el caso de la población en edad de jubilación (sesenta y cinco años o más), se considera que tiene acceso a la seguridad social si es beneficiario de algún programa social de pensiones para adultos mayores cuyo monto mensual otorgado sea mayor o igual al valor promedio de la canasta alimentaria (calculado como el promedio simple de las líneas de pobreza extrema por ingresos en el ámbito rural y urbano, respectivamente).

La población que no cumpla con alguno de los criterios mencionados se considera en situación de carencia por acceso a la seguridad social. El indicador de carencia por acceso a la seguridad social comprende las condiciones mínimas sin las cuales los individuos no podrían ejercer este derecho social.

- **Calidad y espacios de vivienda.** Se considera como población en situación de carencia por calidad y espacios de la vivienda a las personas que residan en viviendas que presenten, al menos, una de las siguientes características: el material de los pisos de la vivienda es de tierra, el material del techo de la vivienda es de lámina de cartón o desechos. El material de los muros de la vivienda es de barro o bajareque; de carrizo, bambú o palma; de lámina de cartón, metálica o asbesto; o material de desecho. Y que la razón de personas por cuarto (hacinamiento) sea mayor que 2.5.
- **Servicios básicos para la vivienda.** Se considera como población en situación de carencia por servicios básicos en la vivienda a las personas que residan en viviendas que presenten, al menos, una de las



siguientes características: el agua se obtiene de un pozo, río, lago, arroyo, pipa; o bien, el agua entubada la obtienen por acarreo de otra vivienda, o de la llave pública o hidrante. No cuentan con servicio de drenaje, o el desagüe tiene conexión a una tubería que va a dar a un río, lago, mar, barranca o grieta. No disponen de energía eléctrica. El combustible que se usa para cocinar o calentar los alimentos es leña o carbón sin chimenea.

- **Alimentación nutritiva y de calidad.** Se considera en situación de carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad a los hogares que: Presenten un grado de inseguridad alimentaria moderado o severo, o presenten limitación en el consumo de alimentos. Lo anterior, debido a que un hogar en situación de carencia por acceso a la alimentación es, por ende, carente por acceso a la alimentación con carácter nutritivo y de calidad, y que un hogar sin carencia por acceso a la alimentación puede ser carente por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad si observa limitación en el consumo de alimentos.

El espacio del bienestar económico es analizado a partir del ingreso disponible para la adquisición de bienes y servicios en el mercado, el cual representa el flujo de entradas, no necesariamente monetarias (por ejemplo, puede incluir los productos recibidos o disponibles en especie), que permiten a los hogares obtener los satisfactores que requieren, sin disminuir los bienes o activos que poseen. Se adoptó la definición de ingreso corriente total, el cual se compone de la suma de las percepciones de todos los integrantes del hogar, monetarios y no monetarios. En resumen, se identifica a la población cuyos ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades.



Para estimar el impacto del Programa de Pensión para el Bienestar de los Adultos Mayores (PAM), en la incidencia de la pobreza en Puebla se plantean dos modelos econométricos de estimación de máxima verosimilitud (EMV) de respuesta binaria (logit)² con el fin de obtener la probabilidad de que una persona caiga o no en situación de pobreza considerando si recibe o no ayuda de PAM.

La descripción de las variables a operacionalizar se describe a continuación:

Variable dependiente:

- **Pobreza:** es una variable dummy que toma valor 1 si la persona está en condición de pobreza y toma valor 0 si la persona no tiene esta condición.

Variables independientes o explicativas:

- **Programa Pensión para el Bienestar de los Adultos Mayores (pam):** es una variable dummy que toma valor 1 si cuenta con PAM y 0 si no se cuenta en el programa.
- **Tamaño del hogar (tamhogesc):** se refiere al tamaño del hogar ajustado que va desde 1 hasta 11.6.
- **Género (mujer):** variable dummy que se refiere al género de la persona, toma valores 1 cuando es mujer y 0 cuando es hombre.
- **Ingresos por el Programa de Adultos Mayores (ing_pam):** variable que considera el ingreso por programa de adultos mayores.

² En la mayoría de las aplicaciones de los modelos de respuesta binaria, la meta principal es explicar los efectos de las x_j sobre la probabilidad de respuesta $P(y=1|x)$ (Wooldridge, 2010, p. 575-587).



- **Tipo de localidad (rururb):** variable dummy que considera el ámbito de la localidad de residencia, toma valores 1 cuando se trata de rural y 0 cuando es urbano.
- **Nivel educativo (n_ed_3):** variable dummy que considera el nivel educativo, toma valores 1 cuando se trata de una persona con nivel educativo medio superior o superior (completo o incompleto) y toma valores 0 cuando se trata de personas con nivel educativo básico (completo o incompleto).
- **Acceso a seguridad social por hijos (hijo_ss):** variable dummy que considera el acceso directo a la seguridad social proporcionado de hijos(as) de la jefatura del hogar, toma valores 1 cuando cuenta con el acceso y 0 cuando no cuenta.
- **Acceso a seguridad social de cónyuge (cony_ss):** variable dummy que considera el acceso directo a la seguridad social de cónyuge de la jefatura del hogar, toma valores 1 cuando cuenta con el acceso y 0 cuando no cuenta.
- **Población Económicamente Activa (pea_1):** variable dummy que considera a la población económicamente activa (PEA) ocupada, toma valores 1 cuando es PEA ocupada y toma valores 0 cuando se trata de población no económicamente activa (PNEA) y PEA desocupada.
- **Población pensionada o jubilada (jub):** variable dummy que considera a la población pensionada o jubilada, toma valores 1 cuando se trata de población pensionada o jubilada y toma valores 0 cuando se trata de población no pensionada o jubilada.
- **Población hablante de lengua indígena (hli):** variable dummy que considera a personas hablante de lengua indígena, toma valores 1 cuando hablan una lengua indígena y 0 cuando no hablan una lengua indígena.

- **Población con algún tipo de discapacidad (discap):** variable dummy que considera a personas con alguna discapacidad, toma valores 1 cuando presenta alguna discapacidad y 0 cuando no presenta.

Dicho lo anterior, se plantean algunas hipótesis esperadas en cada uno de los coeficientes a estimar en la Tabla 3.3.

Tabla 3.3.

Hipótesis por variable que determinarían la condición de pobreza de personas de 65 y más años en Puebla para el año 2020.

Hipótesis (vector)	Variable	Rango	Signo esperado	Descripción
Hip1 (Programa de Adultos Mayores)	pam	[1 = Recibe; 0= No recibe]	-	Recibir ayuda por programa de adultos mayores disminuye la probabilidad de ser pobre
Hip2 (Tamaño del hogar)	tamhogesc	[1, 11.5794]	+	Se espera que al aumentar el tamaño del hogar aumente la probabilidad de ser pobre.
Hip3 (género femenino)	mujer	[1 = Mujer; 0= Hombre]	+	La probabilidad de ser pobre aumentaría si la persona es mujer.
Hip4 (ingreso por programa adultos mayores)	ing_pam	[1577.295, 2777.16]	-	Se espera que aumentar el monto de la ayuda por el programa de adultos mayores disminuya la probabilidad de ser pobre
Hip5 (Ubicación de residencia)	rururb	[1 = Rural; 0= Urbano]	+	Dada la poca diversificación del trabajo de las zonas rurales, se espera que un hogar ubicado en una zona rural aumente las probabilidades de ser pobre.



ICGDE

Hip6 (Mayor nivel educativo)	n_ed_3	[1 = Media superior o más completo o incompleto; 0= Básico completo o incompleto]	-	Se espera que si la persona tiene un nivel educativo más alto (media superior y superior) disminuye la probabilidad de ser pobre respecto de personas con nivel educativo menor a media superior
Hip7 (Acceso directo a la seguridad social de hijos(as) de la jefatura del hogar)	hijo_ss	[1 = Con acceso; 0= Sin acceso]	-	Tener acceso directo a la seguridad social proporcionada por los hijos jefes del hogar disminuye la probabilidad de ser pobre
Hip8 (Acceso directo a la seguridad social de cónyuge de la jefatura del hogar)	cony_ss	[1 = Con acceso; 0= Sin acceso]	-	Tener acceso directo a la seguridad social proporcionada por el cónyuge disminuye la probabilidad de ser pobre
Hip9 (Población económicamente activa)	pea_1	[1 = PEA ocupada; 0= PEA desocupada y PNEA]	-	Permanecer en la fuerza laboral después de los 65 años disminuye la probabilidad de ser pobre
Hip10 (Población pensionada o jubilada)	jub	[1 = Pensionada o jubilada; 0= No pensionada o jubilada]	-	Tener un esquema de jubilación o pensión disminuye la probabilidad de ser pobre
Hip (Población hablante de lengua indígena)	hli	[1 = Hablante de lengua indígena; 0= No hablante de lengua indígena]	+	Pertenecer a la población indígena aumenta considerablemente la probabilidad de caer en la pobreza
Hip12 (Población con presencia de discapacidad física o mental)	discap	[1 = Con alguna discapacidad; 0= Sin discapacidad]	+	Pertenecer a la población con alguna discapacidad aumenta considerablemente la probabilidad de caer en la pobreza

Fuente: elaboración propia.



3.2. Procedimiento del análisis cualitativo

Se optó por diseñar un instrumento de medición que será aplicado a la población beneficiaria de Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, para tratar de identificar percepciones más cualitativas que puedan contrastarse con las cifras anteriores.

En principio se aplicó un muestreo probabilístico aleatorio simple con población finita para determinar el tamaño de muestra, tomando como referencia el universo de 122, 862 adultos mayores que son beneficiarios para el año 2020 de acuerdo con las cifras obtenidas del CONEVAL.

$$n = \frac{\sigma^2 U p q}{e^2 (U - 1) + \sigma^2 p q}$$

Donde:

$$\begin{aligned}\sigma^2 &= 1.96; \\ U &= 122, 184; \\ p &= 0.5; \\ q &= 0.5; \\ e &= 0.05\end{aligned}$$

Dando como resultado un tamaño de muestra de 384 adultos mayores en el Estado de Puebla.

A continuación, se presenta la propuesta de instrumento a aplicar a la población adulta mayor.

A quien corresponda:

Buen día, soy estudiante del programa del **Doctorado en Ciencias de Gobierno y Política**, mismo que se imparte en el **Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla**. Estoy desarrollando una investigación con fines académicos, que tiene como objetivo **“Evaluar la efectividad, pertinencia y funcionamiento de los programas sociales**



para adultos mayores en el Estado de Puebla bajo la perspectiva teórica de la política social.”; por tal razón, le solicito atenta y respetuosamente responda el siguiente cuestionario.

Instrucciones: Lea detenidamente las siguientes afirmaciones y marque o conteste con la respuesta que más se apegue a su realidad. Por favor, conteste con la mayor sinceridad. Sus respuestas son anónimas y confidenciales; no tienen la intención de evaluarlo a usted. Muchas gracias por su colaboración.

1. Género: 1) Mujer 2) Hombre
2. Edad: _____
3. Estado Civil: 1) Casado (a) 2) Viudo (a) 3) Otro
4. Número de hijos: _____
5. Número de nietos: _____
6. Municipio de residencia: _____
7. ¿Padece alguna enfermedad?
1) Si, ¿Cuál? _____ 2) No
8. ¿Tiene acceso a alguna institución salud por vía Seguridad Social (IMSS, ISSSTE, etc.)?
1) Si 2) No
9. La casa donde habita es:
1) Propia 2) Rentada 3) De familiares 4) Casa de retiro
10. ¿Considera que el recurso que recibe es suficiente para cubrir sus necesidades básicas (Alimentación, Vestido, Vivienda)?
1) Si 2) No
11. Con el recurso que recibe ¿le es posible acceder a alguna actividad de esparcimiento o recreación?
1) Si, mencione cuál _____ 2) No



ICGDE

12. ¿Recibe un ingreso adicional al apoyo que le da el gobierno?

- 1) Si
- 2) No

13. Si su respuesta anterior fue Si, señale el tipo de apoyo:

- 1) Pensión de su trabajo
- 2) Apoyo familiar
- 3) De su trabajo u oficio
- 4) Otro

14. ¿En qué medida considera que a partir de que empezó a recibir su apoyo, su condición de vida ha mejorado?

- 1) Ha cambiado mucho
- 2) Ha cambiado
- 3) Sigue igual
- 4) No ha cambiado
- 5) Empeoró

15. ¿Está a favor de mantener este tipo de programas en beneficio de los adultos mayores?

- 1) Muy a favor
- 2) A favor
- 3) Indiferente
- 4) En contra
- 5) Totalmente en contra



CAPÍTULO IV. ANÁLISIS DE RESULTADOS

Este apartado considera el análisis en dos partes. La primera se refiere al análisis estadístico descriptivo e inferencial respecto a los datos oficiales obtenidos por parte del CONEVAL con la finalidad de observar el panorama general de las condiciones del Programa Pensión para el Bienestar de los Adultos Mayores (que a partir de ahora se denominará como PAM) para el año 2020. La segunda parte considera el análisis de la encuesta aplicada a 384 adultos mayores del Estado de Puebla, donde se destacan los aspectos cualitativos respecto a sus percepciones con relación a los beneficios obtenidos por parte del programa.

Al contrastar en análisis cuantitativo con el análisis cualitativo, será posible determinar el cumplimiento de los objetivos de esta investigación, así como también proceder a la comprobación (o no), de las hipótesis de trabajo establecidas. Asimismo, permitirá dar antesala a las conclusiones generales de esta investigación, que representan un aporte novedoso para el tema propuesto.

4.1. Características sociodemográficas de la población objetivo

La población para el Estado de Puebla para el año 2020 corresponde a 6, 625, 691 habitantes, de los cuales 72% habita en zonas urbanas y 28% en zonas rurales. Para el caso de la población mayor a 65 años, en la Tabla 4.1 se puede apreciar que la cifra corresponde a 568, 812 (9% de la población). De igual manera, puede observarse que no toda la población mayor de 65 años recibe el PAM, sino que solo el 22% obtiene este beneficio y que se concentra en localidades urbanas.



Tabla 4.1.

Población Total y Adulta Mayor Beneficiaria y No Beneficiaria del PAM en Puebla, México, 2020.

Tipo de población	Población Total	Población en localidades urbanas	Población en localidades urbanas (%)	Población en localidades rurales	Población en localidades rurales (%)
General	6,625,691	4,755,472	72%	1,870,219	28%
Mayor 65 años	568,812	400,460	70%	168,352	30%
PAM (65 años y más)	122,862	82,284	67%	40,578	33%
No PAM (65 años y más)	445,950	318,176	71%	127,774	29%

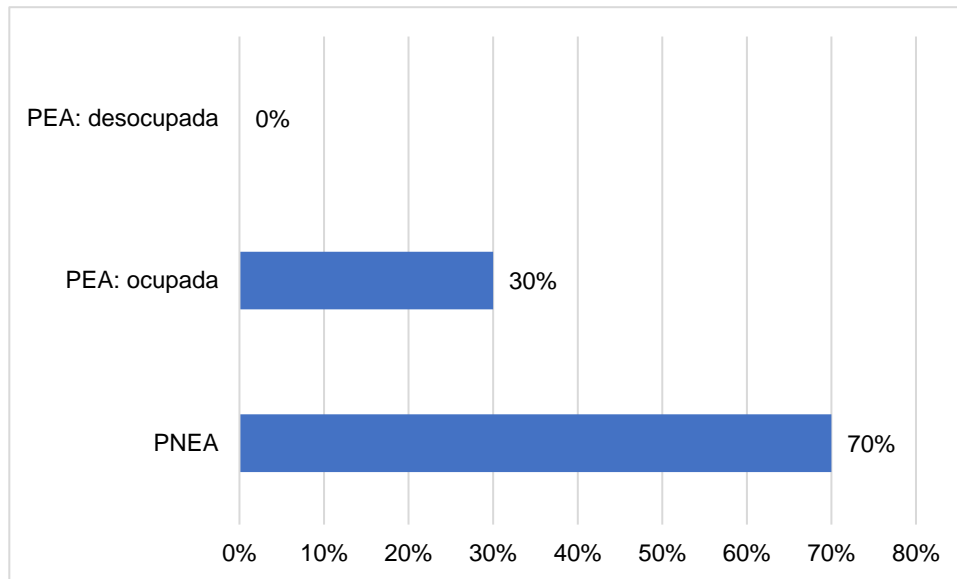
Fuente: elaboración propia con base en estimaciones del CONEVAL para la medición multidimensional de la pobreza 2020. PAM: Población de 65 años y más que recibe el programa de adultos mayores (PAM)

De entrada, se deduce un problema de cobertura con base en estos datos oficiales; no obstante, la información limita conocer las razones por las cuales ocurre esta situación y puede suceder que no todos los adultos mayores solicitan el apoyo y eso disminuya los indicadores de cobertura. Otro elemento que destaca es la tendencia en las zonas urbanas, cuyo porcentaje representa el 70%, en promedio, de la población en todos los segmentos; esto tiene sentido al observar las proporciones de la división de la población, y para el caso de los que reciben el programa, el porcentaje es mayor en esas mismas zonas.

Respecto a la edad de los beneficiarios del PAM, se obtuvo que la edad promedio corresponde a 78 años; es decir, la población adulta mayor tiene una edad muy avanzada. Esto resulta interesante pues como puede observarse en la Gráfica 4.1, aún existe 30% bajo la condición de Población Económicamente Activa (PEA); es decir, aún hay personas con edades muy avanzadas que se encuentran ejerciendo una actividad económica cuando, en teoría, debería estar ya inactivos.

Gráfica 4.1.

Condición económica de los beneficiarios del PAM

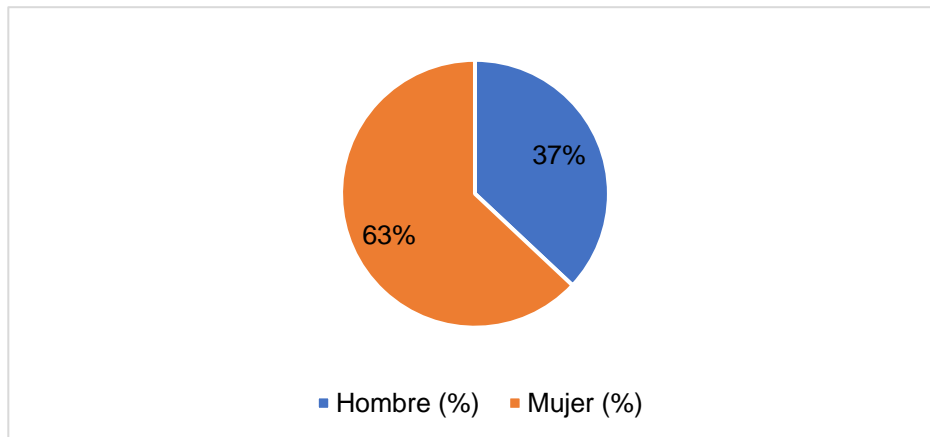


Fuente: elaboración propia con base en estimaciones del CONEVAL para la medición multidimensional de la pobreza 2020.

En la Gráfica 4.2, se aprecia que la población beneficiaria del PAM en el estado de Puebla tiene mayor porcentaje para las mujeres que para los hombres. Es importante destacar esta característica debido a que a nivel nacional solo 23% de las mujeres adultas mayores tiene acceso a una pensión contributiva (Secretaría de Bienestar, 2022); por lo tanto, se justifica que el mayor porcentaje se dirija a las mujeres, además de que en términos de la estructura de la pirámide poblacional en los grupos de edad mayores a 65 años de 57% para mujeres y 43% para hombres.

Gráfica 4.2.

Género de los beneficiarios del PAM.

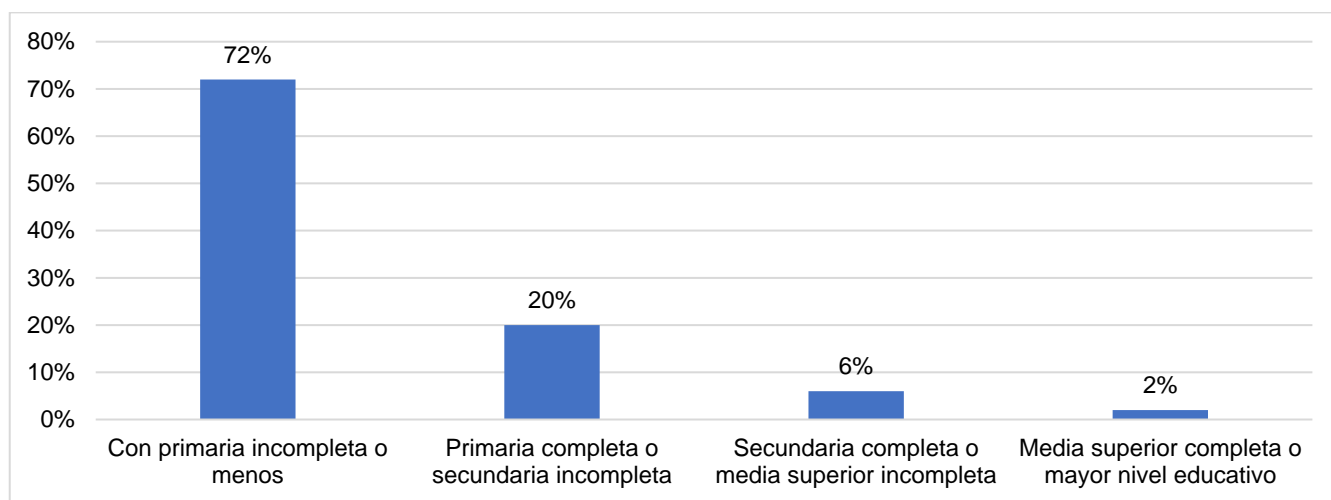


Fuente: elaboración propia con base en estimaciones del CONEVAL para la medición multidimensional de la pobreza 2020.

Con respecto al nivel educativo, se obtuvo que solo el 20% de los adultos mayores que reciben el PAM concluyó sus estudios de nivel primaria y que el mayor porcentaje se concentra en adultos mayores que no concluyeron su educación básica (Ver Gráfica 4.3), lo cual es propio de la temporalidad en la cual estuvieron cuando debieron realizar sus estudios, pues es importante señalar que la cobertura educativa era deficiente hasta antes de la década de los noventa, cuando se empieza a impulsar este indicador.

Gráfica 4.3.

Nivel educativo de los beneficiarios del PAM.



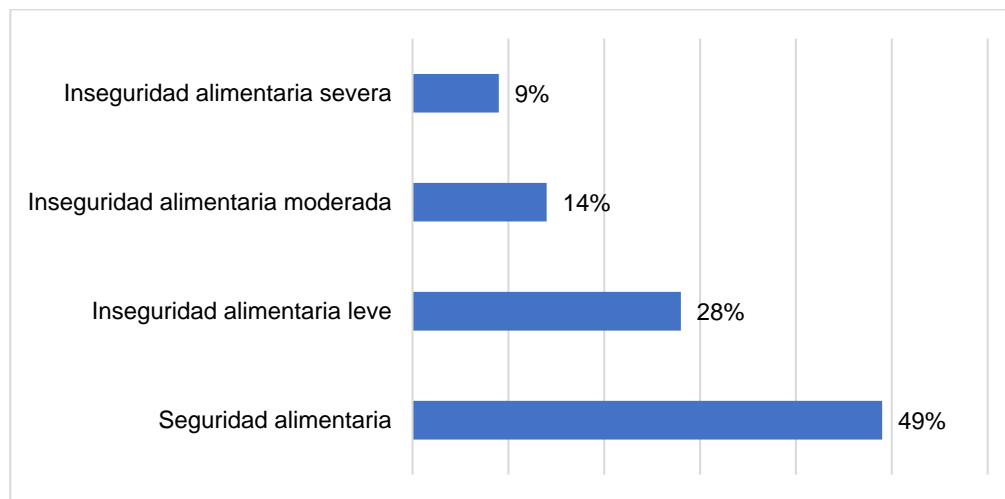
Fuente: elaboración propia con base en estimaciones del CONEVAL para la medición multidimensional de la pobreza 2020.

Otra característica de análisis tiene que ver con el grado de seguridad alimentaria, que se refiere al acceso con el que cuentan las personas a los alimentos. En la Gráfica 4.4 se puede observar que 49% de los beneficiarios del PAM cuentan con seguridad alimentaria y 51% no. De este último porcentaje, solo 9% muestra inseguridad alimentaria severa.



Gráfica 4.4.

Grado de inseguridad alimentaria de los beneficiarios del PAM.



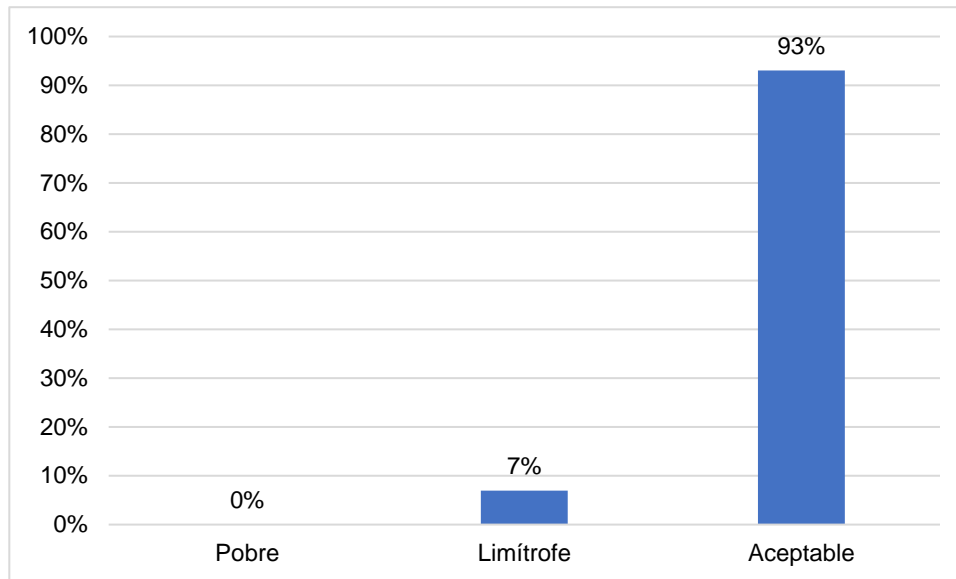
Fuente: elaboración propia con base en estimaciones del CONEVAL para la edición multidimensional de la pobreza 2020.

Relacionado con la variable anterior, se indagó sobre la información referencial a la dieta consumida de los adultos mayores que reciben el PAM donde puede observarse en la siguiente Gráfica 4.5 que 93% tiene una dieta aceptable, lo cual se vincula con el hecho de que la población adulta mayor, en su mayoría, tiene acceso a la obtención de alimentos y, mediante el apoyo, su dieta cumple con los elementos para ser considerada como nutritiva.



Gráfica 4.5.

Dieta consumida en los hogares de los beneficiarios del PAM.

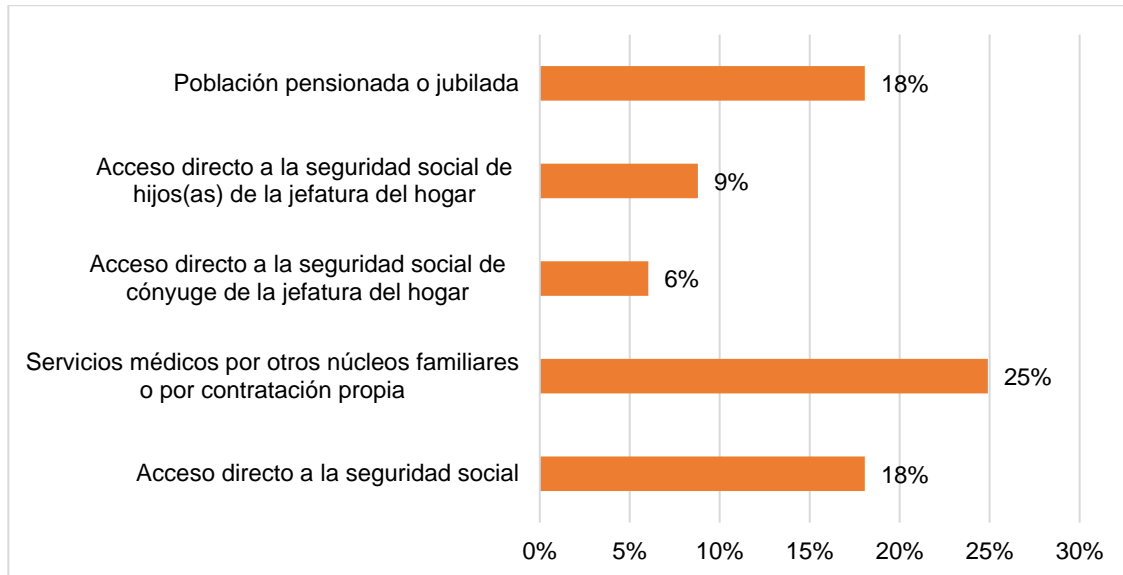


Fuente: elaboración propia con base en estimaciones del CONEVAL para la medición multidimensional de la pobreza 2020.

La variable de la seguridad social resultó dentro de los elementos sociodemográficos en las bases de datos del CONEVAL, por lo que al revisar sus indicadores en la Gráfica 4.6 se aprecia que solo 18% de la población adulta mayor que recibe el PAM cuenta con la característica de ser pensionada o jubilada, lo cual indica que la mayoría no gozó de seguridad social al no proporcionarles ese derecho en su actividad laboral, sobre todo considerando el problema estructural de la informalidad. Por ello, ese mismo porcentaje coincide para la población que tiene acceso a la seguridad social. Las demás características de la seguridad social y servicios médicos se obtienen por medio de los hijos, cónyuge y otros núcleos familiares, respectivamente.

Gráfica 4.6.

Seguridad social de los beneficiarios del PAM



Fuente: elaboración propia con base en estimaciones del CONEVAL para la medición multidimensional de la pobreza 2020.

Se considera también la característica de la población hablante de lengua indígena, donde en la Tabla 4.2 se aprecia que, a nivel estado, esta población representa 9%; para el resto de los grupos presenta de manera proporcional el 15% de personas adultas mayores que reciben o no el PAM.

Tabla 4.2.

Población Total y Adulta Mayor hablante de lengua indígena, Puebla 2020.

Tipo de población	Población	Población hablante de lengua indígena
General	6,625,691	9%
Mayor 65 años	568,812	15%
PAM (65 años y más)	122,862	15%
No PAM (65 años y más)	445,950	15%

Fuente: elaboración propia con base en estimaciones del CONEVAL para la medición multidimensional de la pobreza 2020. PAM: Población de 65 años y más que recibe el programa de adultos mayores (PAM).

Por último, también es importante incorporar a la población que tiene alguna discapacidad física o mental. En la Tabla 4.3 destaca que la población de 65 años y más tiene el mayor porcentaje con respecto a la población general y también con respecto a la población de 65 años y más. Esto tiene sentido al considerar que las personas, en términos biológicos, conforme avanza su edad, tiene mayor propensión y vulnerabilidad de sufrir algún tipo de discapacidad.

Tabla 4.3.

Población Total y Adulta Mayor con algún tipo de discapacidad, Puebla 2020.

Tipo de población	Población	Población con presencia de discapacidad física o mental
General	6,625,691	7%
Mayor 65 años	568,812	39%
PAM (65 años y más)	122,862	47%
No PAM (65 años y más)	445,950	37%

Fuente: elaboración propia con base en estimaciones del CONEVAL para la medición multidimensional de la pobreza 2020. PAM: Población de 65 años y más que recibe el programa de adultos mayores (PAM)

4.2. Análisis de los efectos del PAM bajo el enfoque de la pobreza multidimensional

Continuando con el análisis, es importante establecer que se realizará considerando tres aspectos: indicadores con base en el criterio de pobreza, con base en el criterio de carencias, y con base en el criterio de bienestar económico. Estos han sido explicados en el apartado metodológico.

4.2.1. Indicadores con base en el criterio de pobreza

El análisis de la pobreza multidimensional por parte del CONEVAL considera 5 aspectos que se pueden observar en la Tabla 4.4 para el caso de la población adulta mayor en el Estado de Puebla. En términos generales se puede apreciar que la pobreza presenta porcentajes elevados, sin embargo, para el caso de la población mayor a 65 años que recibe el PAM, representa el menor porcentaje, lo cual puede reflejar un efecto positivo al ser el segmento menos afectado.

Tabla 4.4.

Indicadores de pobreza para la población mayor a 65 años para Puebla, México, 2020.

Tipo de población	Población	Pobreza				
		Pobreza (%)	Pobreza extrema (%)	Vulnerable por carencias sociales (%)	Vulnerable por ingresos (%)	No pobre y no vulnerable (%)
General	6,625,691	62.43	12.74	17.86	7.51	12.20
Mayor 65 años	568,812	53.18	12.41	22.41	7.11	17.30
PAM (65 años y más)	122,862	51.21	7.39	27.47	6.54	14.77
No PAM (65 años y más)	445,950	53.73	13.79	21.02	7.26	17.99

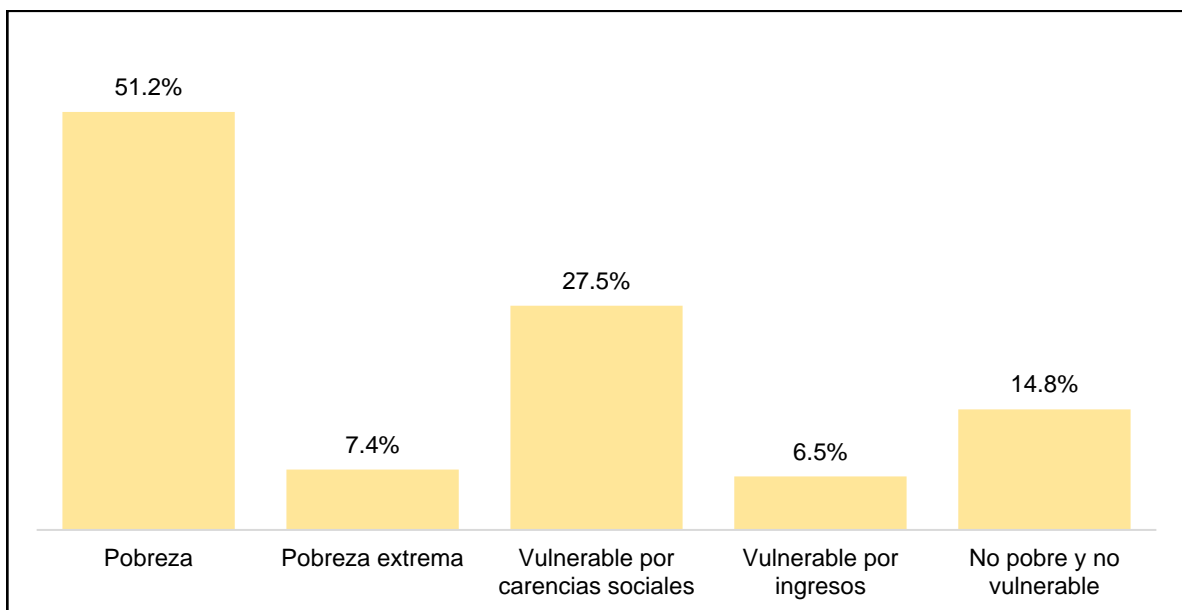


Fuente: elaboración propia con base en estimaciones del CONEVAL para la medición multidimensional de la pobreza 2020. PAM: Población de 65 años y más que recibe el programa de adultos mayores (PAM).

Abordando de manera más específica el segmento de la población de 65 años y más que recibe el PAM, en la Gráfica 4.7 se puede apreciar que el menor porcentaje de la dimensión de la pobreza multidimensional corresponde al componente de vulnerable por ingreso, lo que quiere decir que solo el 6.5% de este segmento no cuentan con el ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades, aunque tienen cubiertas todas sus carencias sociales. También implica que, aunque reciben un ingreso por parte del PAM, seguramente es el único ingreso que reciben; por lo tanto, si se relaciona con el hecho de que no es suficiente para cubrir sus necesidades.

Gráfica 4.7.

Indicadores de pobreza para la población adulta mayor beneficiaria del PAM para Puebla, México, 2020.

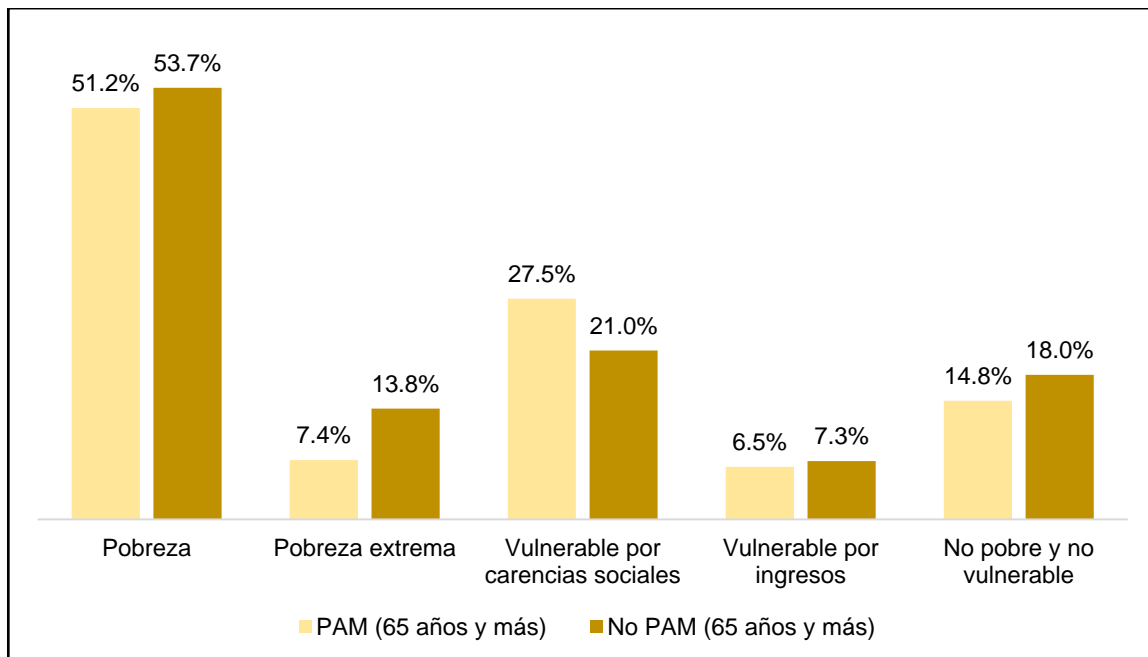


Fuente: elaboración propia con base en estimaciones del CONEVAL para la medición multidimensional de la pobreza 2020. PAM: Población de 65 años y más que recibe el programa de adultos mayores (PAM).

Para terminar de constatar los efectos del PAM sobre la pobreza en la población de 65 años y más que recibe el beneficio, la Gráfica 4.8 presenta el comparativo con respecto al mismo tipo de población, pero que no recibe el beneficio. Se observa, en efecto, que los indicadores son más favorables, a excepción del indicador de vulnerabilidad por carencias sociales, que quiere decir que el porcentaje de las personas que reciben el PAM que tienen al menos una carencia social, pero perciben un ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades, es mayor con respecto a las personas que no lo reciben.

Gráfica 4.8.

Comparativo de Indicadores de pobreza la para población adulta mayor beneficiaria y no beneficiaria del PAM para Puebla, México, 2020.



Fuente: elaboración propia con base en estimaciones del CONEVAL para la medición multidimensional de la pobreza 2020. PAM: Población de 65 años y más que recibe el programa de adultos mayores (PAM).

Es importante también destacar el comparativo entre los efectos del PAM a nivel de localidad, por lo que en la Tabla 4.5 se puede apreciar la división de la población de análisis para localidades urbanas y rurales, donde se observa que los porcentajes de pobreza son mayores en las localidades rurales, aunque la diferencia porcentual es menor a 1%. Lo mismo ocurre para el caso de la pobreza extrema, aunque es mayor en las zonas rurales también la diferencia porcentual no rebasa el 1%. Las diferencias porcentuales destacan en los tres indicadores subsecuentes, donde hay mayor porcentaje de población adulta vulnerable por carencias sociales en las localidades rurales, y también menor porcentaje población adulta que recibe PAM no pobre y no vulnerable.

Tabla 4.5.

Población Total y Adulta Mayor Beneficiaria y No Beneficiaria del PAM por tipo de localidad en Puebla, México, 2020

Tipo de población	Pobreza en localidades urbanas					Pobreza en localidades rurales				
	Pobreza (%)	Pobreza extrema (%)	Vulnerable por carencias sociales (%)	Vulnerable por ingresos (%)	No pobre y no vulnerable (%)	Pobreza (%)	Pobreza extrema (%)	Vulnerable por carencias sociales (%)	Vulnerable por ingresos (%)	No pobre y no vulnerable (%)
General	59.33	11.63	15.70	9.52	15.45	70.33	15.58	23.33	2.38	3.96
Mayor 65 años	49.84	11.90	18.01	10.10	22.05	61.14	13.61	32.89	0.00	5.97
PAM (65 años y más)	50.97	7.48	20.38	9.77	18.88	51.70	7.21	41.86	0.00	6.44
No PAM (65 años y más)	49.55	13.04	17.39	10.18	22.88	64.13	15.65	30.04	0.00	5.83

Fuente: elaboración propia con base en estimaciones del CONEVAL para la medición multidimensional de la pobreza 2020. PAM: Población de 65 años y más que recibe el programa de adultos mayores (PAM).

Como parte del análisis de este aspecto, se realizó también un comparativo con respecto a los indicadores a nivel nacional y con respecto a la Ciudad de México (CDMX), siendo que esta última es una referencia esencial debido a que fue donde comenzó la implementación de este programa. La finalidad es determinar si la



tendencia es favorable y si hay incidencia debido al tiempo que lleva en funcionamiento con respecto a Puebla.

En la Tabla 4.6 puede apreciarse que los indicadores de la Ciudad de México destacan de inmediato con respecto a los demás, sobre todo para el caso del porcentaje de la población adulta mayor en condiciones de pobreza extrema.

Tabla 4.6.

Indicadores de pobreza para la población de 65 años y más con Programa de Adultos Mayores (PAM), Puebla, CDMX y Nacional, 2020.

Entidad	Pobreza				
	Pobreza	Pobreza extrema	Vulnerable por carencias sociales	Vulnerable por ingresos	No pobre y no vulnerable
Puebla	51.21%	7.39%	27.47%	6.54%	14.77%
CDMX	20.08%	0.36%	19.08%	8.43%	52.41%
Nacional	36.68%	2.75%	33.60%	6.65%	23.08%

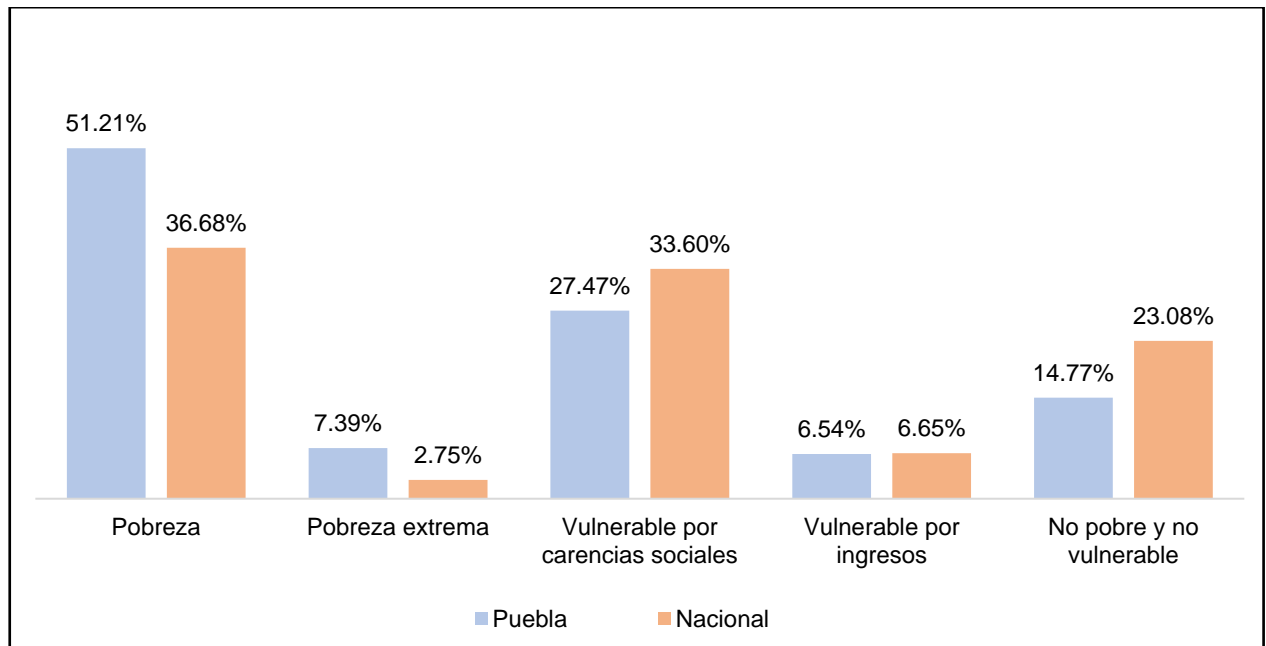
Fuente: elaboración propia con base en estimaciones del CONEVAL para la medición multidimensional de la pobreza 2020.

En este sentido conviene señalar que con respecto a la comparación que se analiza con base en la proporción poblacional, si bien en términos absolutos las variaciones numéricas son amplias, los valores porcentuales permiten realizar inferencias proporcionales. En la Gráfica 4.9 se observa que, con respecto a la tendencia nacional, el Estado de Puebla se encuentra con valores por debajo de la tendencia nacional que corresponde a la vulnerabilidad por carencias sociales y la vulnerabilidad por ingresos; no obstante, respecto a la pobreza rebasa el 50%, tiene

mayores porcentajes de pobreza extrema y menor porcentaje de población (adulto mayor), no pobre y no vulnerable.

Gráfica 4.9.

Comparativo de Indicadores de pobreza la para población adulta mayor beneficiaria del PAM para Puebla y nivel Nacional, 2020.



Fuente: elaboración propia con base en estimaciones del CONEVAL para la medición multidimensional de la pobreza 2020. PAM: Población de 65 años y más que recibe el programa de adultos mayores (PAM).

A grandes rasgos, es posible determinar que la efectividad del PAM para el Estado de Puebla considerando el criterio de Pobreza, muestra buenos resultados para la población que lo recibe, con respecto a la que no lo recibe. El indicador que muestra mejores niveles es del de vulnerabilidad por ingresos, lo cual quiere decir que el monto económico que se proporciona está directamente relacionado con la



satisfacción de sus necesidades y la cobertura de carencias sociales; sobre todo en las localidades rurales. Al mismo tiempo la característica anterior se relaciona con el hecho de que el indicador de vulnerabilidad por carencias sociales sea menor con respecto al promedio nacional.

2.2. Indicadores con base en el criterio de carencias sociales

Con base en el enfoque utilizado por parte del CONEVAL para analizar el aspecto de las carencias sociales, se percibe en el enfoque de los derechos sociales que consideran aquellos factores indispensables mínimos con los que debe contar una población para medir su calidad de vida. En este caso, se consideran seis carencias para el análisis: Rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a los servicios básicos de la vivienda y acceso a la alimentación nutritiva y de calidad. En la Tabla 4.7 se puede apreciar que nuevamente se han considerado estos aspectos para toda la población, la de más de 65 años, y personas adultas mayores que reciben el PAM y las que no. Se observa, en promedio, que la población que tiene al menos una carencia de las seis señaladas anteriormente corresponde a 77%, y llama la atención que el menor porcentaje corresponde a la población mayor de 65 años que no recibe el PAM.

Tabla 4.7.

Indicadores de carencia social para la población mayor a 65 años para Puebla, México, 2020.

Tipo de población	Población	Carencias							
		Población con al menos una carencia (%)	Población con tres o más carencias (%)	Rezago educativo (%)	Acceso a los servicios de salud (%)	Acceso a la seguridad social (%)	Calidad y espacios de vivienda (%)	Acceso a los servicios básicos de vivienda (%)	Acceso a la alimentación nutritiva y de calidad (%)
General	6,625,691	80.29	32.60	23.16	32.01	68.87	10.35	26.19	30.81



ICGDE

Mayor 65 años	568,812	75.60	37.40	59.06	26.51	44.93	7.20	28.49	25.06
PAM (65 años y más)	122,862	78.69	25.50	71.50	20.84	0.00	7.96	31.98	25.98
No PAM (65 años y más)	445,950	74.74	40.68	55.64	28.07	57.30	6.99	27.53	24.81

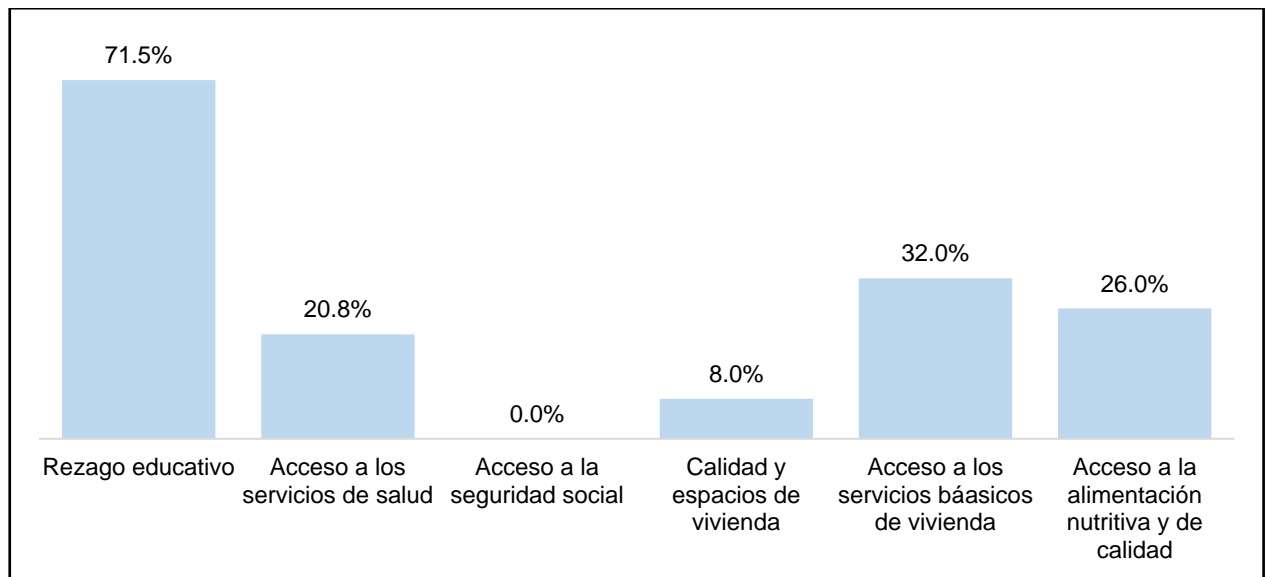
Fuente: elaboración propia con base en estimaciones del CONEVAL para la medición multidimensional de la pobreza 2020. PAM: Población de 65 años y más que recibe el programa de adultos mayores (PAM).

También puede observarse que los porcentajes de la población que tiene tres o más carencias son menores con respecto a la característica anteriormente descrita; y en este caso, las personas mayores de 65 años que reciben el PAM son el segmento más favorecido con el porcentaje de 25.5%.

Analizando de manera puntual a las carencias, se aprecia que el mayor rezago educativo se encuentra justamente en el segmento que recibe el PAM con un porcentaje mayor al 70%, lo cual indica que la población de más de 65 años no concluyó sus estudios educativos obligatorios en el momento en que debió hacerlo. Lo mismo ocurre con el acceso a los servicios de salud y de seguridad social, mostrando incluso 0% de acceso de este segmento poblacional a dichos servicios. Sin embargo, se aprecian también indicadores que reflejan que al obtener el PAM, se favorece el porcentaje de la población con calidad y espacios de la vivienda, así como también a los servicios básicos de vivienda y acceso a la alimentación. Todos estos aspectos se pueden apreciar se mejor manera en la Gráfica 4.10.

Gráfica 4.10.

Indicadores de carencias para población adulta mayor beneficiaria del PAM para Puebla, México, 2020.

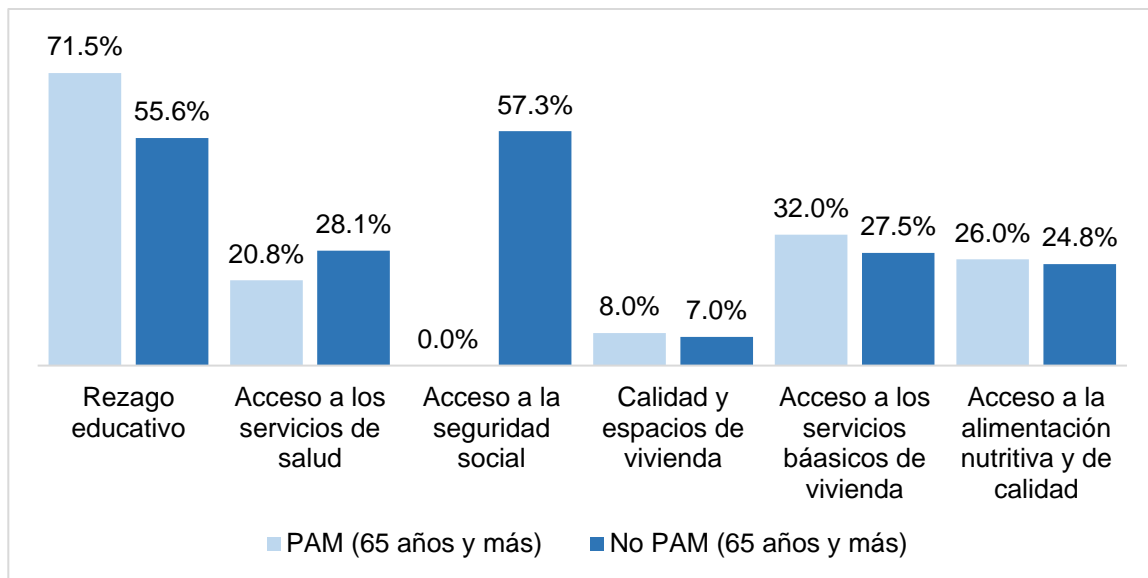


Fuente: elaboración propia con base en estimaciones del CONEVAL para la medición multidimensional de la pobreza 2020. PAM: Población de 65 años y más que recibe el programa de adultos mayores (PAM).

Comparando el grupo de la población mayor a 65 años que recibe el apoyo con respecto a la que no lo recibe, la Gráfica 4.11 muestra que algunos indicadores son más favorables para la población que no recibe apoyo.

Gráfica 4.11.

Comparativo de Indicadores de carencias para población adulta mayor beneficiaria y no beneficiaria del PAM para Puebla, México, 2020.



Fuente: elaboración propia con base en estimaciones del CONEVAL para la medición multidimensional de la pobreza 2020. PAM: Población de 65 años y más que recibe el programa de adultos mayores (PAM).

Por ejemplo, se destaca el porcentaje que accede a la seguridad social de 57.3%. Esto puede estar estrechamente relacionado al hecho de que esta población recibe un salario o una pensión en función de sus condiciones laborales favorables, como pudo apreciarse de igual manera en el apartado de características sociodemográficas.

Considerando nuevamente el aspecto del tipo de localidad, la Tabla 4.8 presenta que los indicadores son más altos en las localidades rurales que en las localidades urbanas; solo en el caso del acceso a la seguridad social, ambas presentan 0%. Nuevamente esto resulta interesante pues el tema de la seguridad social parece ser el más sensible, pues en el apartado de las características

sociodemográficas de las personas adultas mayores que reciben el PAM, es el aspecto con indicadores más desfavorables, retomando que los que tienen acceso se debe por los hijos o los cónyuges.

Tabla 4.8.

Población Total y Adulta Mayor Beneficiaria y No Beneficiaria del PAM por tipo de localidad en Puebla, México, 2020.

Tipo de población	Pobreza en localidades urbanas						Pobreza en localidades rurales					
	Rezago educativo (%)	Acceso a los servicios de salud (%)	Acceso a la seguridad social (%)	Calidad y espacios de vivienda (%)	Acceso a los servicios básicos de vivienda (%)	Acceso a la alimentación nutritiva y de calidad (%)	Rezago educativo (%)	Acceso a los servicios de salud (%)	Acceso a la seguridad social (%)	Calidad y espacios de vivienda (%)	Acceso a los servicios básicos de vivienda (%)	Acceso a la alimentación nutritiva y de calidad (%)
General	20.19	31.72	62.15	7.44	16.81	31.27	30.70	32.74	85.93	17.76	50.04	29.64
Mayor 65 años	49.57	22.07	37.28	4.88	16.17	22.82	81.65	37.07	63.11	12.72	57.80	30.39
PAM (65 años y más)	65.51	16.18	0.00	6.19	18.97	26.77	83.64	30.28	0.00	11.55	58.38	24.39
No PAM (65 años y más)	45.45	23.59	46.92	4.54	15.45	21.80	81.01	39.22	83.16	13.10	57.61	32.30

Fuente: elaboración propia con base en estimaciones del CONEVAL para la medición multidimensional de la pobreza 2020. PAM: Población de 65 años y más que recibe el programa de adultos mayores (PAM).

Al considerar nuevamente la comparativa de los indicadores entre Puebla, CDMX y nivel nacional, en la Tabla 4.9 se aprecia que nuevamente la ciudad de México muestra los menores porcentajes de carencias sociales, sobre todo en el aspecto de Calidad y espacios de la vivienda.

Tabla 4.9.

Indicadores de carencias sociales para la población de 65 años y más con Programa de Adultos Mayores (PAM), Puebla, CDMX y Nacional, 2020.



Entidad	Carencias				
	Rezago educativo	Acceso a los servicios de salud	Calidad y espacios de vivienda	Acceso a los servicios básicos de vivienda	Acceso a la alimentación nutritiva y de calidad
Puebla	71.50%	20.84%	7.96%	31.98%	25.98%
CDMX	25.24%	12.73%	0.43%	3.28%	14.35%
Nacional	59.95%	18.45%	6.28%	22.26%	19.78%

Fuente: elaboración propia con base en estimaciones del CONEVAL para la medición multidimensional de la pobreza 2020.

4.2.3. Indicadores con base en el criterio de bienestar económico

El CONEVAL utiliza la dimensión de bienestar económico para identificar si las personas tienen (o no) los recursos para adquirir bienes y servicios que satisfagan sus necesidades alimentarias y no alimentarias. En la Tabla 4.10 se aprecia que las personas adultas mayores que reciben el PAM, reflejan que son el segmento con menor porcentaje de población con ingreso menor a la línea de pobreza extrema por ingresos y también de la línea de pobreza por ingresos. Es decir, dentro del Estado de Puebla, los efectos del PAM son favorables con respecto al resto de la población general, y mayor a 65 años que no recibe el PAM. Esto se puede apreciar con mayor claridad en la Gráfica 4.12.

Tabla 4.10.

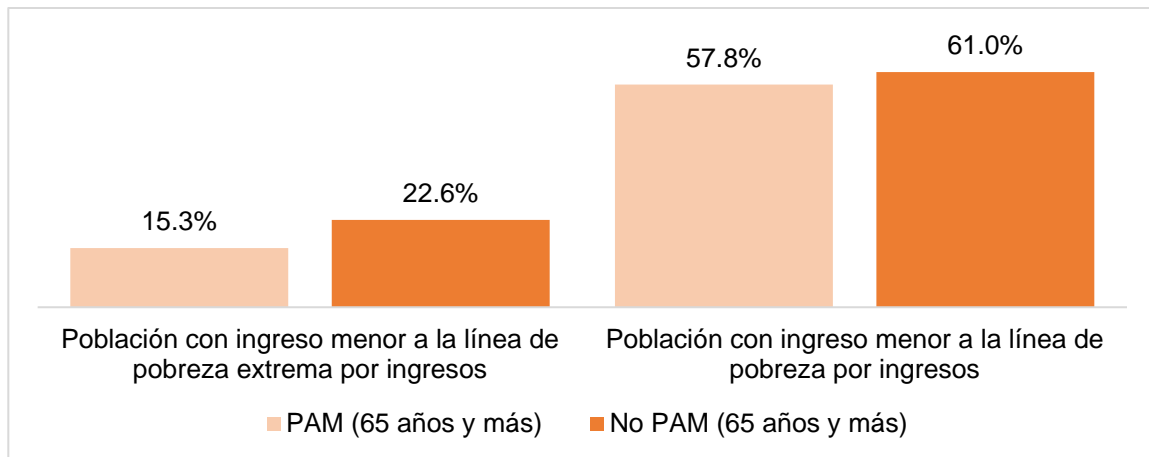
Indicadores de bienestar social para la población mayor a 65 años para Puebla, 2020.

Tipo de población	Población	Bienestar económico	
		Población con ingreso menor a la línea de pobreza extrema por ingresos (%)	Población con ingreso menor a la línea de pobreza por ingresos (%)
General	6,625,691	26.22	69.94
Mayor 65 años	568,812	21.06	60.29
PAM (65 años y más)	122,862	15.34	57.76
No PAM (65 años y más)	445,950	22.63	60.99

Fuente: elaboración propia con base en estimaciones del CONEVAL para la medición multidimensional de la pobreza 2020.

Gráfica 4.12.

Comparativo de Indicadores de bienestar social la para población adulta mayor beneficiaria y no beneficiaria del PAM para Puebla, 2020.



Fuente: elaboración propia con base en estimaciones del CONEVAL para la medición multidimensional de la pobreza 2020. PAM: Población de 65 años y más que recibe el programa de adultos mayores (PAM).

Con respecto al análisis por localidad, en la Tabla 4.11 se aprecia que los porcentajes de bienestar son mayores en localidades urbanas con respecto a las localidades rurales, lo que indica que el beneficio no está permeando en zonas más desfavorecidas; de igual manera, se refleja la tendencia de que las personas adultas mayores que reciben el PAM tienen los mejores indicadores de bienestar económico explicado precisamente por el apoyo económico que se recibe, el cual contribuye a elevar sus ingresos.

Tabla 4.11.

Indicadores de bienestar social por tipo de localidad para la población mayor a 65 años para Puebla, México, 2020.

Tipo de población	Bienestar económico en localidades urbanas		Bienestar económico en localidades rurales	
	Población con ingreso menor a la línea de pobreza extrema por ingresos (%)	Población con ingreso menor a la línea de pobreza por ingresos (%)	Población con ingreso menor a la línea de pobreza extrema por ingresos (%)	Población con ingreso menor a la línea de pobreza por ingresos (%)
General	25.28	68.85	28.61	72.71
Mayor 65 años	22.10	59.94	18.57	61.14
PAM (65 años y más)	15.08	60.74	15.86	51.70
No PAM (65 años y más)	23.92	59.73	19.43	64.13

Fuente: elaboración propia con base en estimaciones del CONEVAL para la medición multidimensional de la pobreza 2020.

Con respecto a la comparativa con la Ciudad de México y los indicadores nacionales, nuevamente el Estado de Puebla muestra los porcentajes más bajos, como puede observarse en la Tabla 4.12. Los porcentajes de población adulta mayor que recibe el PAM con ingresos menores a las líneas de pobreza extrema y pobreza por ingresos se encuentran por encima del promedio nacional y de la Ciudad de México.



Tabla 4.12.

Indicadores de bienestar social para la población de 65 años y más con Programa de Adultos Mayores (PAM), Puebla, CDMX y Nacional, 2020.

Entidad	Bienestar económico	
	Población con ingreso menor a la línea de pobreza extrema por ingresos	Población con ingreso menor a la línea de pobreza por ingresos
Puebla	15.34%	57.76%
CDMX	4.91%	28.50%
Nacional	8.40%	43.32%

Fuente: elaboración propia con base en estimaciones del CONEVAL para la medición multidimensional de la pobreza 2020.

4.2.4. Resumen del análisis descriptivo

En primera instancia es importante destacar que la población adulta mayor que recibe el beneficio del PAM, muestra mejores indicadores con respecto a la que no lo recibe; sobre todo en ellos indicadores de pobreza.

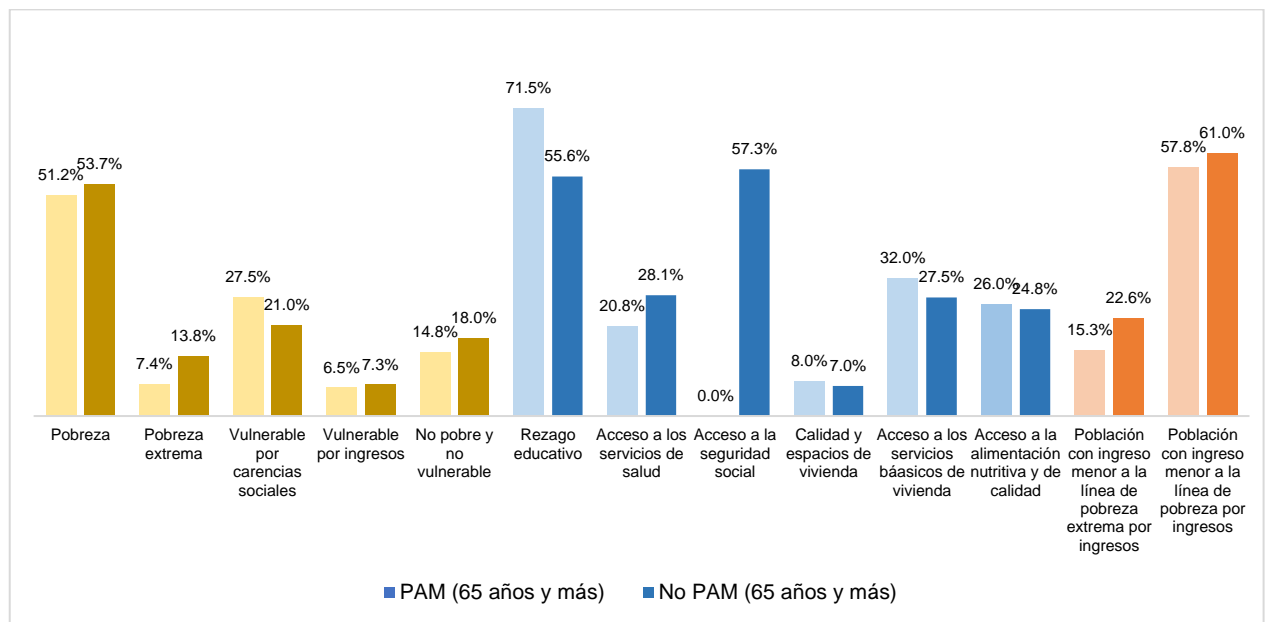
También se identificó que solo 22% de la población adulta mayor recibe el beneficio económico del PAM, en su mayoría mujeres (63%), con una edad promedio de 78 años; 98% de la población beneficiaria se encuentra con bajos niveles educativos de primaria y secundaria sin terminar. 18% de los que reciben el beneficio se encuentran jubilados o pensionados, lo que indica que solo ese porcentaje cuenta con acceso a la seguridad social. 49% cuenta con seguridad alimentaria y 93% con una dieta saludable.

Los indicadores del Estado de Puebla se encuentran por debajo de los promedios nacionales y también con respecto a los promedios de la Ciudad de México, que se incorporó en función de la antigüedad del funcionamiento del programa en el país y que resulta un referente para la comparativa.

En la Gráfica 4.13 se puede apreciar con mayor claridad el conjunto de los componentes del análisis multidimensional de la pobreza del CONEVAL aplicado a la población adulta mayor beneficiaria y no beneficiaria del PAM para el Estado de Puebla.

Gráfica 4.13.

Comparativo de Indicadores de la pobreza multidimensional para población adulta mayor beneficiaria y no beneficiaria del PAM para Puebla, México, 2020.



Fuente: elaboración propia con base en estimaciones del CONEVAL para la medición multidimensional de la pobreza 2020. PAM: Población de 65 años y más que recibe el programa de adultos mayores (PAM).

Respecto a la pobreza, solo el componente de Vulnerable por carencias es mayor para la población que recibe el PAM con respecto a la que no lo recibe, pero los demás porcentajes son menores. Respecto a las carencias sociales, los componentes no se comportan igual, sino que los porcentajes no muestran una tendencia para todos ellos. Por último, con respecto al bienestar social, se observa



que se relaciona con la pobreza, pero considerando solo los ingresos, donde los porcentajes de los beneficiarios del PAM indican menor población por debajo de la línea de pobreza y de la línea de pobreza extrema, con respecto a los que no son beneficiarios del PAM.

4.3. Análisis de los efectos del PAM en el estado de Puebla

A la luz de la información obtenida en el apartado anterior, surge el interés por confirmar los hallazgos respecto a las características del PAM en el Estado de Puebla, por ello se formulan dos modelos de análisis para verificar la efectividad del programa sobre las variables de las características sociodemográficas y la pobreza multidimensional de la pobreza.

El primer modelo considera como variable dependiente a la probabilidad de ser pobre en el Estado de Puebla si las personas son adultas mayores (65 años y más). Mientras que el segundo modelo considera como variable dependiente a la probabilidad de ser pobre en el Estado de Puebla si las personas son adultas mayores (65 años y más) y además reciben el beneficio económico del Programa de Adultos Mayores (PAM).

4.3.1. Modelo de análisis 1

Se desarrolla el primer modelo de análisis considerando como población objetivo a las personas adultas mayores (65 años y más) en el estado de Puebla, México 2020, donde se considera como variable dependiente la probabilidad de ser pobre, considerando a 12 variables independientes. El modelo se puede ejemplificar, de acuerdo con su forma funcional, de la forma siguiente:

Probabilidad de ser pobre = f (*programa adultos mayores, tamaño del hogar, sexo, ingreso por programa de adultos mayores, tipo de localidad, nivel educativo,*



seguridad social proveniente de hijos, seguridad social proveniente de conyugue, población ocupada, población jubilada, población hablante de lengua indígena, población discapacitada).

En términos operativos el modelo Logit se especifica explícitamente de la siguiente manera:

$$\begin{aligned} Y_i^* = & \beta_1(\text{programa adultos mayores}) + \beta_2(\text{tamaño del hogar}) + \beta_3(\text{sexo}) \\ & + \beta_4(\text{ingreso por programa de adultos mayores}) \\ & + \beta_5(\text{tipo de localidad}) + \beta_6(\text{nivel educativo}) \\ & + \beta_7(\text{seguridad social proveniente de hijos}) \\ & + \beta_8(\text{seguridad social proveniente de cónyugue}) \\ & + \beta_9(\text{población ocupada}) + \beta_{10}(\text{población jubilada}) \\ & + \beta_{11}(\text{población hablante de lengua indígena,}) \\ & + \beta_{12}(\text{población discapacitada}) + \varepsilon_i \end{aligned}$$

Donde i =Personas adultas mayores en Puebla

Una vez definidas todas las especificaciones operativas, en la Tabla 4.13 se pueden apreciar los resultados obtenidos de la regresión aplicada para 565,082 observaciones.



Tabla 4.13. Resultados del modelo Logit 1 aplicado.

Coefficientes del modelo logit						
Iteration 0:	log likelihood =	-390661.64				
Iteration 1:	log likelihood =	-298828.35				
Iteration 2:	log likelihood =	-296617.62				
Iteration 3:	log likelihood =	-296578.1				
Iteration 4:	log likelihood =	-296578.1				
Logistic regression				Number of obs =	565,082	
				LR chi2(12) =	188167.08	
				Prob > chi2 =	0.0000	
Log likelihood =			-296578.1	Pseudo R2 =	0.2408	
pobreza	Coef.	Std. Err.	z	P>z	[95% Conf. Interval]	
pam	-0.4306565	0.0125880	-34.21	0.000	-0.4553284	-0.4059846
tamhogesc	0.3752131	0.0021839	171.81	0.000	0.3709327	0.3794935
mujer	-0.1937698	0.0068616	28.24	0.000	0.1803213	0.2072182
ing_pam	-0.000088	0.0000074	-11.86	0.000	-0.0001026	-0.0000735
rururb	-0.3079941	0.0073593	-41.85	0.000	-0.322418	-0.2935702
n_ed_3	-3.05476	0.0201165	-151.85	0.000	-3.094187	-3.015332
hijo_ss	-1.582549	0.0109198	-144.92	0.000	-1.603952	-1.561147
cony_ss	-1.19978	0.0207536	-57.81	0.000	-1.240456	-1.159104
pea_1	0.2495097	0.0072727	34.31	0.000	0.2352555	0.2637639
jub	-1.431666	0.0092020	-155.58	0.000	-1.449702	-1.413631
hli	0.6320647	0.0094190	67.11	0.000	0.6136038	0.6505257
discap	0.1462584	0.0066396	22.03	0.000	0.1332449	0.1592718
_cons	-0.39484	0.0097084	-40.67	0.000	-0.4138681	-0.3758119

Fuente: estimaciones propias con base en microdatos de pobreza (pobreza_20.dta), publicada por el CONEVAL para la medición multidimensional de la pobreza.

En primera instancia, se aprecia que todas las variables resultan ser estadísticamente significativas, pues todos los valores de la columna P>z son menores a 0.05, que corresponde al 5% de error establecido para el análisis. El modelo se ajusta en un 24.08%. (Pseudo R2 = 0.2408).



Una vez estimado el modelo logit, se obtiene (mediante el programa STATA) la probabilidad de que una persona sea pobre³ o no de acuerdo con el modelo planteado, los resultados se muestran en la tabla siguiente:

Tabla 4.14.

Efectos marginales (probabilidades) del modelo 1 aplicado.

Marginal effects after logit

y = Pr(pobreza) (predict)

= .49900623

Efectos marginales (logit)							
variable	dy/dx	Std. Err.	z	P>z	[95% C.I.]		X
pam*	-0.1068253	0.00307	-34.74	0.000	-0.112852	-0.100799	0.214875
tamhogesc*	0.0938029	0.00055	171.78	0.000	0.092733	0.094873	3.24445
mujer*	-0.0484035	0.00171	28.29	0.000	0.04505	0.051757	0.431258
ing_pam*	-0.000022	0.00000	-11.86	0.000	-0.000026	-0.000018	714.509
rururb*	-0.07676	0.00182	-42.11	0.000	-0.080333	-0.073187	0.294037
n_ed_3*	-0.5187034	0.0014	370.2	0.000	-0.52145	-0.515957	0.106639
hijo_ss*	-0.3501931	0.00191	182.95	0.000	-0.353945	-0.346441	0.135897
cony_ss*	-0.2725119	0.00386	-70.55	0.000	-0.280083	-0.264941	0.051777
pea_1*	0.0622888	0.00181	34.41	0.000	0.058741	0.065837	0.39401
jub*	-0.3311439	0.00181	182.9	0.000	-0.334692	-0.327595	0.218844
hli*	0.154947	0.00222	69.93	0.000	0.150604	0.15929	0.15224
discap*	0.0365471	0.00166	22.05	0.000	0.033299	0.039796	0.394192

Fuente: estimaciones propias con base en microdatos de pobreza (pobreza_20.dta), publicada por el CONEVAL para la medición multidimensional de la pobreza.

Considerando la segunda parte de la tabla, que presenta a los efectos marginales, la probabilidad promedio del modelo es de 49.90%, es decir los adultos mayores en Puebla tienen una probabilidad promedio de caer en la pobreza,

³ Esta probabilidad estimada, "P", se obtiene a partir de una variable llamada "logit", esta última es el equivalente a la variable dependiente estimada en el modelo econométrico LOGIT = $\ln \left(\frac{P}{1-P} \right)$ (Gujarati, 2010, p. 555-560).



considerando las variables explicativas del modelo, del 49.9% aproximadamente ($y = \text{Pr}(\text{pobreza}) (\text{predict}) = 0.49900623$).

Considerando los efectos marginales del modelo:

- Para el caso de la variable denominada como pam, que se refiere a los adultos mayores que reciben PAM, se observa que el hecho de tener el programa de adultos mayores ($\text{pam}=1$), incide negativamente en la pobreza de las personas adultas mayores (reducción), al disminuir la probabilidad de caer en la pobreza en un 10.68% ($\text{pam} * \text{dy/dx} = - .1068253$), respecto de los adultos mayores que no tienen el programa.
- En el caso de la variable tamaño del hogar (tamhogesc), se identifica que, si el tamaño del hogar aumenta en un integrante más, la probabilidad de caer en la pobreza aumenta en un 9.3% aproximadamente.
- Con respecto al género, en este modelo de toma como referencia la variable mujer, cuyo resultado refleja que, el hecho de ser mujer disminuye la probabilidad de pobreza en un 4.8%, respecto de los hombres.
- Específicamente se consideró la variable de ingresos por el Programa de Adultos Mayores (ing_pam), donde se obtuvo que aumentar el ingreso por PAM en un peso, disminuye la probabilidad de caer en la pobreza en un 0.0022%
- Es importante retomar que el tipo de localidad fue un aspecto relevante, en este modelo se consideró con la variable rururb, cuyo resultado indica que pertenecer a una localidad rural disminuye la probabilidad de caer en la pobreza en un 7.6%, respecto de pertenecer a localidades urbanas.



- Aunque se percibió altos niveles de rezago educativo en la población adulta mayor, la variable `n_edu_3` retoma el nivel educativo para dar cuenta de que tener un nivel educativo de medio superior completo o un nivel educativo mayor, disminuye la probabilidad de caer en la pobreza en un 51.8% aproximadamente, respecto de personas que tienen un nivel educativo de básico (primaria o secundaria completa o incompleta).
- De igual manera la seguridad social fue un aspecto de los menos favorecidos para la población adulta mayor, y en este caso se consideró la variable `hijo_ss` para indicar el acceso a seguridad social por medio de hijos. Se obtuvo que tener acceso directo a la seguridad social proveniente de hijos de la jefatura del hogar disminuye la probabilidad de caer en la pobreza en un 35.01% respecto de los que no cuentan con este acceso.
- Relacionado con el aspecto anterior, se considera ahora el acceso a seguridad social del cónyuge (`cony_ss`). El resultado indica que tener acceso directo a la seguridad social de cónyuge de la jefatura del hogar disminuye la probabilidad de caer en la pobreza en un 27.25% respecto de los que no cuentan con este acceso.
- Dentro de las características obtenidas en el análisis descriptivo, se obtuvo que 30% de la población adulta mayor, aunque se encuentra bajo la condición de Población Económicamente Activa (PEA), por ello en este modelo se considera esta variable como `pea_1`. En consecuencia, se obtuvo que ser una persona adulta mayor ocupada económicamente aumenta la probabilidad de caer en la pobreza en un 6.2% respecto de aquellas personas que no están ocupadas económicamente.



- Relacionado con la variable anterior, se consideró también la variable jubilación o pensión (jub), lo cual se observa que ser un adulto mayor pensionado o jubilado disminuye la probabilidad de caer en la pobreza en un 33.11%
- Dentro de los aspectos de inclusión social se considera la variable de hablante de lengua indígena (hli). Se obtuvo que ser un adulto mayor hablante de lengua indígena aumenta la probabilidad de caer en la pobreza en un 15.4% respecto de aquellas personas adultas mayores que no hablan lengua indígena.
- Por último, la variable de discapacidad (discp) indica que ser un adulto mayor con algún tipo de discapacidad aumenta la probabilidad de caer en la pobreza en un 3.6%

4.3.2. Modelo de análisis 2

El segundo modelo de análisis considera como población objetivo a las personas adultas mayores (65 años y más) que cuentan con el Programa de Adultos Mayores (PAM) en el estado de Puebla, México 2020, y se considera como variable dependiente la probabilidad de ser pobre, y a 11 variables independientes. El modelo se puede ejemplificar, de acuerdo con su forma funcional, de la forma siguiente:

Probabilidad de ser pobre = f (tamaño del hogar, sexo, ingreso por programa de adultos mayores, tipo de localidad, nivel educativo, seguridad social proveniente de hijos, seguridad social proveniente de conyugue, población ocupada, población jubilada, población hablante de lengua indígena, población discapacitada).

En términos operativos el modelo Logit se especifica explícitamente de la siguiente manera:



$$\begin{aligned} Y_i^* = & \beta_1(\text{tamaño del hogar}) + \beta_2(\text{sexo}) \\ & + \beta_3(\text{ingreso por programa de adultos mayores}) \\ & + \beta_4(\text{tipo de localidad}) + \beta_5(\text{nivel educativo}) \\ & + \beta_6(\text{seguridad social proveniente de hijos}) \\ & + \beta_7(\text{seguridad social proveniente de conyugue}) \\ & + \beta_8(\text{población ocupada}) + \beta_9(\text{población jubilada}) \\ & + \beta_{10}(\text{población hablante de lengua indígena,}) \\ & + \beta_{11}(\text{población discapacitada}) + \varepsilon_i \end{aligned}$$

Donde i =Personas adultas mayores en Puebla con PAM

En la Tabla 4.15 se aprecian los resultados obtenidos de la regresión aplicada a 114, 015 observaciones y a continuación se explican a detalle los hallazgos considerando la misma codificación de las variables explicadas en el modelo 1.

Tabla 4.15.

Resultados logit del modelo 2 aplicado.

Tabla 4.16.

Resultados logit del modelo 2 aplicado.

Marginal effects after logit

$y = \text{Pr}(\text{pobreza})$ (predict)

0.54925741

Efectos marginales (logit)							
variable	dy/dx	Std. Err.	z	P>z	[95% C.I.]		X
tamhog~c	0.1073759	0.0011	97.84	0.000	0.105225	0.109527	3.36799
mujer*	-0.0040753	0.00363	1.12	0.261	-0.003035	0.011186	0.347437
ing_pam	0.0000714	0.00001	11.77	0.000	0.00006	0.000083	1843.21
rururb*	-0.1542566	0.00376	-41.04	0.000	-0.161623	-0.14689	0.337499
hijo_ss*	-0.3725368	0.00485	-76.85	0.000	-0.382038	-0.363036	0.08505
pea_1*	0.0845518	0.004	21.12	0.000	0.076706	0.092398	0.309222
jub*	-0.3036873	0.00465	-65.27	0.000	-0.312807	-0.294568	0.135456
hli*	0.0360804	0.00467	7.73	0.000	0.026935	0.045225	0.160953
discap*	0.0901045	0.00348	25.92	0.000	0.083291	0.096918	0.475806

Fuente: estimaciones propias con base en micro datos de pobreza (pobreza_20.dta), publicada por el CONEVAL para la medición multidimensional de la pobreza.

La probabilidad promedio del modelo es de 54.92%, es decir los adultos mayores en Puebla que cuentan con PAM tienen una probabilidad promedio de caer en la pobreza, considerando las variables explicativas del modelo, del 54.92% aproximadamente ($y = \text{Pr}(\text{pobreza})$ (predict) = 0.54925741).

- Considerando los efectos marginales del modelo:
 - Aumentar el tamaño del hogar en un integrante más, aumenta la probabilidad de caer en la pobreza en un 10.73% aproximadamente.
 - La variable con respecto al análisis de género no fue estadísticamente significativa.
 - Aumentar el ingreso por PAM en un peso, disminuye la probabilidad de caer en la pobreza en un 0.00714%.



- Pertener a una localidad rural disminuye la probabilidad de caer en la pobreza en un 15.42%, respecto de pertenecer a localidades urbanas.
- La variable educativa fue omitida del modelo debido a que el número de observaciones de esta variable es muy poco, por lo que no se puede procesar una inferencia estadística.
- Tener acceso directo a la seguridad social proveniente de hijos de la jefatura del hogar disminuye la probabilidad de caer en la pobreza en un 37.25% respecto de los que no cuentan con este acceso.
- La variable de la seguridad social del cónyuge también fue omitida del modelo.
- Ser una persona adulta mayor ocupada económicamente aumenta la probabilidad de caer en la pobreza en un 8.45% respecto de aquellas personas que no están ocupadas económicamente.
- Ser un adulto mayor pensionado o jubilado disminuye la probabilidad de caer en la pobreza en un 30.36%
- Ser un adulto mayor hablante de lengua indígena aumenta la probabilidad de caer en la pobreza en un 3.60% respecto de aquellas personas adultas mayores que no hablan lengua indígena.
- Ser un adulto mayor con algún tipo de discapacidad aumenta la probabilidad de caer en la pobreza en un 9,01%.

4.3.3. Comparación de los modelos

En resumen, es importante concluir los resultados obtenidos en ambos modelos para establecer los efectos sobre la pobreza en la población adulta mayor y, específicamente en esta población que recibe el beneficio económico del PAM, por



lo que la Tabla 4.15 presenta la información comparativa de las probabilidades y de los efectos en la pobreza.

El primer aspecto por destacar es que, si la población adulta mayor recibe el PAM, disminuye la probabilidad de 10.68% de caer en la pobreza. Sin duda resalta la importancia del beneficio económico para disminuir los niveles de pobreza, lo cual se relaciona también con las probabilidades de disminuir la pobreza, aunque en porcentajes mínimos que corresponden a 0.0022% y 0.0071%, respectivamente.

Tabla 4.17.

Comparativa de los resultados los modelos aplicados

Variables	Efectos en la pobreza			
	Población adulta mayor		Población adulta mayor con PAM	
	Valor de la probabilidad	Efecto	Valor de la probabilidad	Efecto
PAM (si recibe)	10.68%	Disminuye	No aplica	No aplica
Tamaño del hogar (si aumenta un integrante)	9.30%	Aumenta	10.73%	Aumenta
Género (si es mujer)	4.80%	Disminuye	No significativa	
Ingresos por PAM (por un aumento en un peso)	0.0022%	Disminuye	0.0071%	Disminuye
Tipo de localidad (si es rural)	7.60%	Disminuye	15.42%	Disminuye
Nivel educativo (si tiene nivel educativo alto)	51.80%	Disminuye	Omitida	
Seguridad social (hijos)	35.01%	Disminuye	37.25%	Disminuye
Seguridad social (cónyuge)	27.25%	Disminuye	Omitida	
PEA (si es PEA)	6.20%	Aumenta	8.45%	Aumenta
Jubilación o pensión	33.11%	Disminuye	30.36%	Disminuye
Lengua indígena	15.40%	Aumenta	3.60%	Aumenta
Discapacidad	3.60%	Aumenta	9.01%	Aumenta

Fuente: elaboración propia con base es los resultados de los modelos aplicados.



Las variables que muestran incidencia negativa en la pobreza corresponden

a:

- **Tamaño de hogar.** En ambos casos se observa que las probabilidades tienen la tendencia de aumento, sobre todo en los que reciben el PAM.
- **Género.** Esta variable no resultó significativa para la población que recibe el PAM, es decir, realmente no importa si ser hombre o mujer influye en la probabilidad de ser pobre. Pero para el caso de la población adulta mayor, ser hombre aumenta la probabilidad de ser pobre.
- **Ser PEA.** Ambas poblaciones reflejan que si estas aún se encuentran económicamente activas, la probabilidad de ser pobre aumenta, sobre todo para el caso de la población que recibe el PAM.
- **Lengua indígena.** La probabilidad de ser pobre aumenta si ambas poblaciones son hablantes de lengua indígena, pero esta es menor para la población que recibe el PAM, pues se observa un porcentaje de 3.6%.
- **Discapacidad.** Esto indica que, si una persona adulta mayor presenta algún tipo de discapacidad, la probabilidad de ser pobre aumenta, solo que en este caso la probabilidad es mayor para aquellos que reciben el PAM con 9% de probabilidad.

Por otro lado, las variables que muestran incidencia positiva en la pobreza tienen que ver con las siguientes variables:

- **Tipo de localidad.** En ambos casos muestran tendencia a disminuir la pobreza, aunque el porcentaje es mayor para los que reciben el PAM. Entonces, las personas que viven en localidades rurales y que reciben el PAM son más favorecidos.
- **Nivel educativo.** Se aprecia un porcentaje mayor a 50% de probabilidad, y el efecto es de disminución; es decir, a mayor nivel educativo, menor



probabilidad de ser pobre. Esto ocurre solo para el caso de la población adulta mayor, pues para el caso de los que reciben PAM, esta variable fue omitida del modelo debido a pocas observaciones para poder establecer una inferencia, pues en términos descriptivos se pudo apreciar que solo 2% de esa población contaban con nivel educativo alto.

- **Seguridad social.** En términos generales de la seguridad social, en ambos casos se observa que la tendencia es de disminución de la pobreza, pues si ambas poblaciones acceden a seguridad social por medio de hijos o cónyuge, se observan probabilidades mayores a 25%.
- **Jubilación o pensión.** Si las personas adultas mayores y reciben el PAM, la probabilidad de ser pobre disminuye en más del 30%.

Entonces, a grandes rasgos es posible identificar las variables de incidencia para la pobreza para la población adulta mayor que recibe el PAM. En este sentido, al identificarlas es posible establecer mecanismos de política social a nivel estatal para seguir contrarrestados estos efectos y seguir fortaleciendo los puntos que favorecen la disminución de la pobreza en este grupo poblacional.

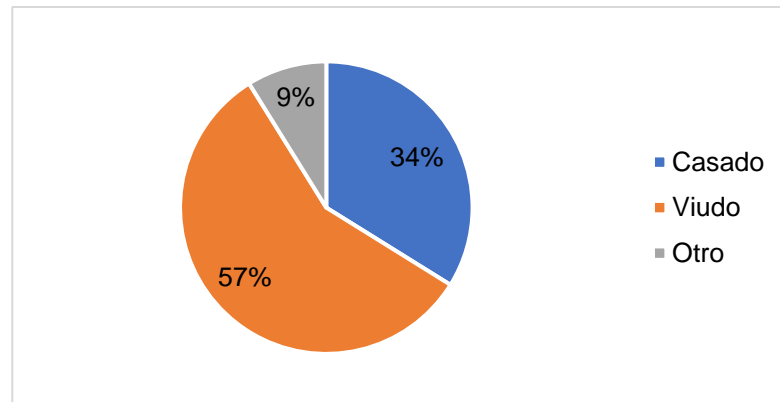
4.4. Efectos cualitativos del PAM

Después de analizar la información cuantitativa, corresponde ahora presentar los resultados obtenidos de la encuesta aplicada a la población adulta mayor que recibe el PAM en las 32 regiones del Estado de Puebla conforme se estableció en el Plan Estatal de Desarrollo 2019 – 2024. Se obtuvieron 384 encuestas de las cuales 63% fueron aplicadas a mujeres y 37% a hombres, estructura obtenida en la información estadística del CONEVAL y cuya edad promedio fue de 76 años. A continuación, se describen los resultados con base al instrumento presentado en el apartado metodológico de esta investigación.

Respecto al estado civil de los encuestados, la Gráfica 4.14 muestra que 57% son viudos, lo que implicaría que el beneficio económico del PAM tendría que ser efectuado para una persona dentro de su hogar, por lo que el efecto sería más presente.

Gráfica 4.14.

Estado civil de los encuestados

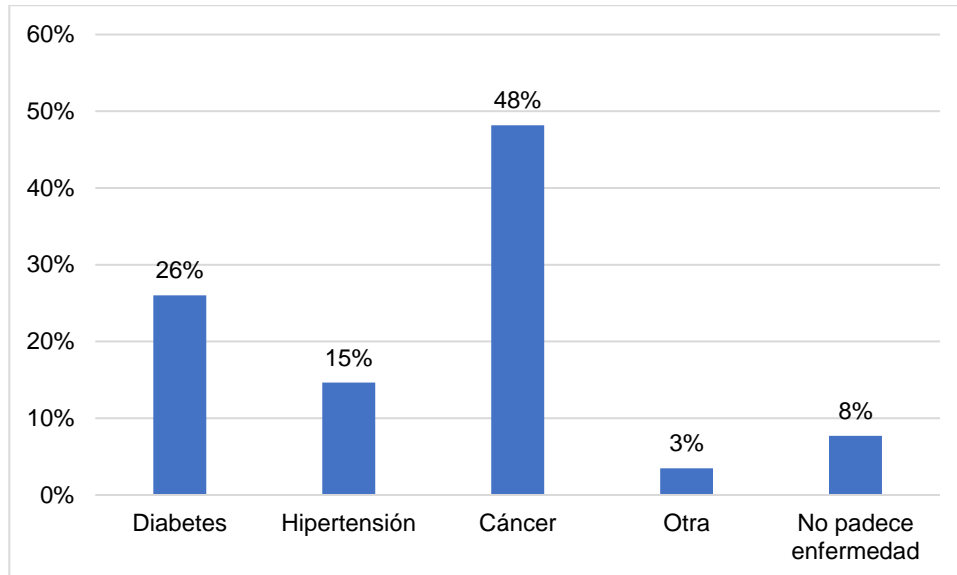


Fuente: elaboración propia con base en resultados de la encuesta aplicada

De igual manera se les preguntó sobre el padecimiento de algún tipo de enfermedad, donde en la Gráfica 4.15 se observa que 48% padece algún tipo de cáncer y le sigue la diabetes con 26%; solo el 8% manifiesta no padecer ninguna enfermedad pese a que se trata de una población mayor a 65 años. Esta característica resultó importante porque se relaciona con el aspecto del acceso a los servicios de salud a nivel estatal, cuyo indicador era muy bajo con respecto a los demás componentes de las carencias sociales; por lo tanto al mostrar que la mayor enfermedad presente es el cáncer se percibe que gran parte del recurso que se obtiene del PAM se dirige precisamente a cubrir los gastos derivados de la enfermedad, sobre todo cuando no se tiene acceso a servicios de salud y seguridad social, como también se puede apreciar en la Gráfica 4.16.

Gráfica 4.15.

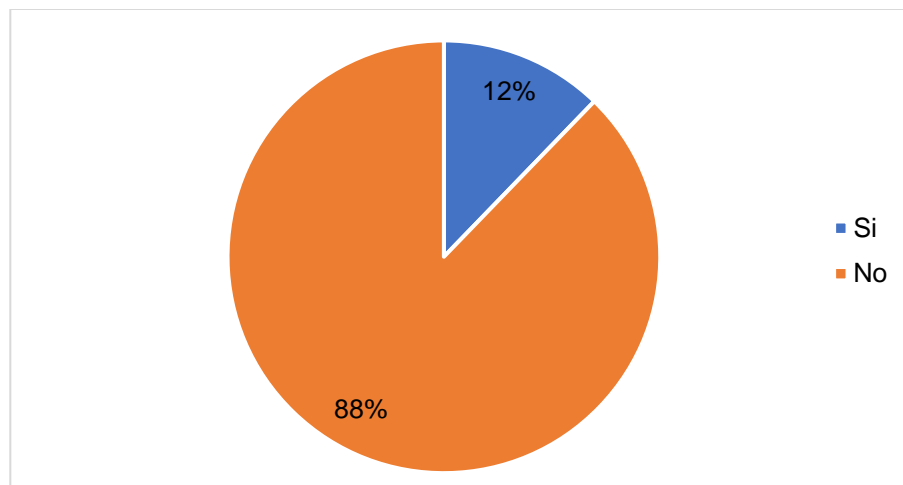
Enfermedades de los encuestados



Fuente: elaboración propia con base en resultados de la encuesta aplicada

Gráfica 4.16.

Acceso a la seguridad social de los encuestados

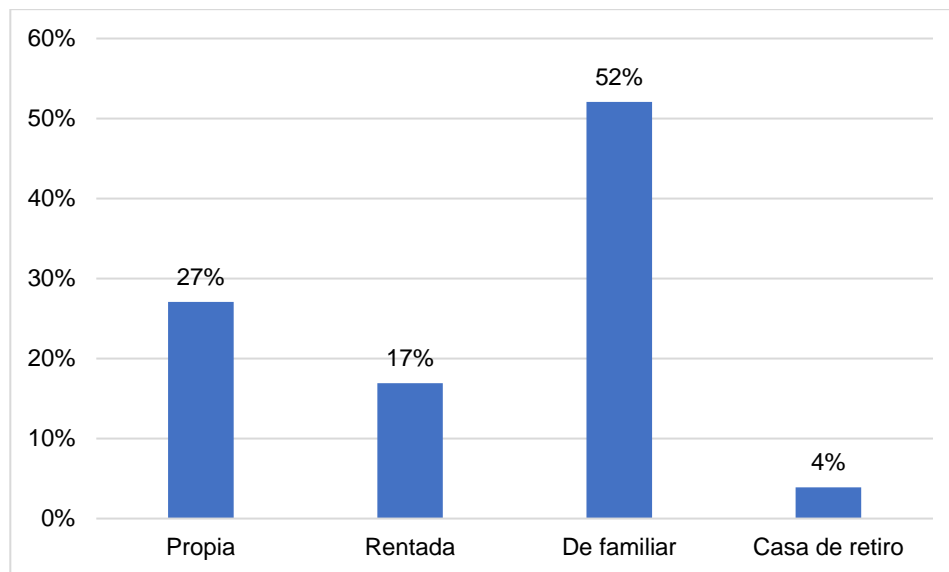


Fuente: elaboración propia con base en resultados de la encuesta aplicada

También se indagó sobre la característica de la vivienda donde habita, y se obtuvo que 52% de los encuestados manifestó que es propiedad de un familiar como puede observarse en la Gráfica 4.17, especificando que muchos de los adultos mayores que reciben el PAM viven con un familiar, principalmente en la vivienda de sus hijos. Solo 27% habita una vivienda que es de su propiedad.

Gráfica 4.17.

Condición de la vivienda de los encuestados

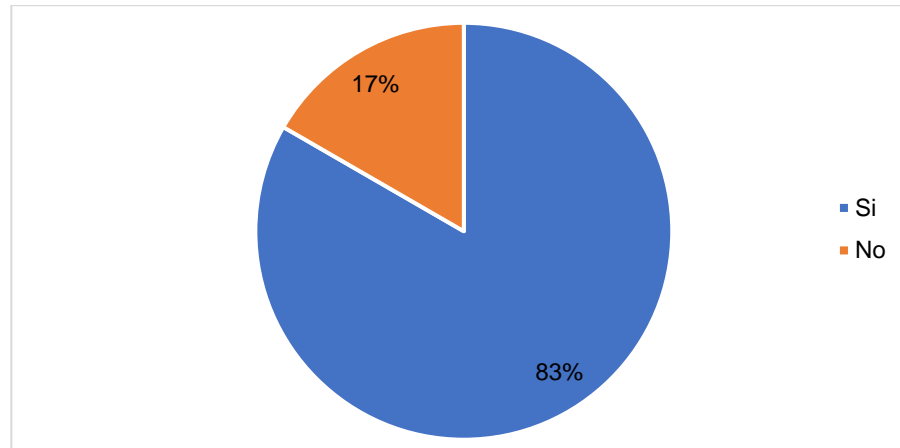


Fuente: elaboración propia con base en resultados de la encuesta aplicada

Siendo más específicos, se les preguntó a los encuestados sobre su opinión respecto al recurso que obtienen y su suficiencia para cubrir sus necesidades básicas, donde la Gráfica 4.18 muestra que 83% considera que si se cubren.

Gráfica 4.18.

Percepción del recurso para cubrir sus necesidades básicas.

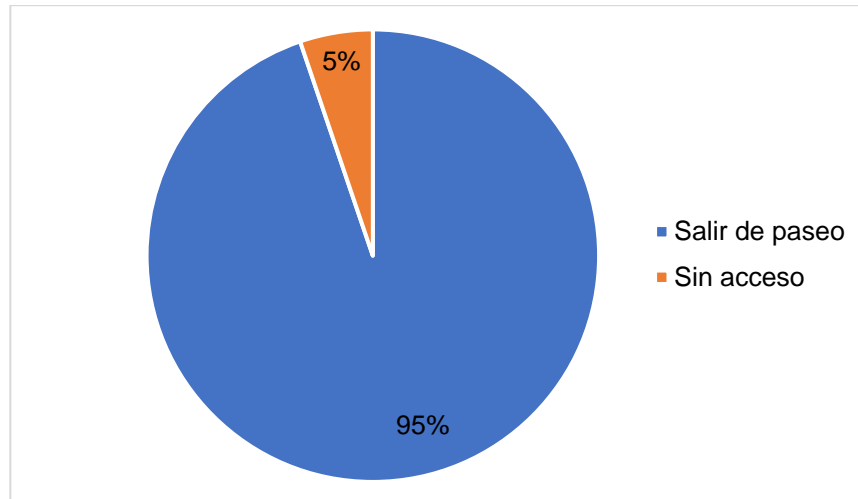


Fuente: elaboración propia con base en resultados de la encuesta aplicada

Un aspecto que no se puede apreciar en la parte cuantitativa es el aspecto recreativo y de esparcimiento, por lo que en la encuesta se les preguntó si el beneficio del PAM les permite realizar alguna actividad recreativa y de esparcimiento, y en la Gráfica 4.19 se observa que 95% respondió que sí, y que la principal actividad es salir de paseo con su familia.

Gráfica 4.19.

Acceso al esparcimiento gracias al recurso.

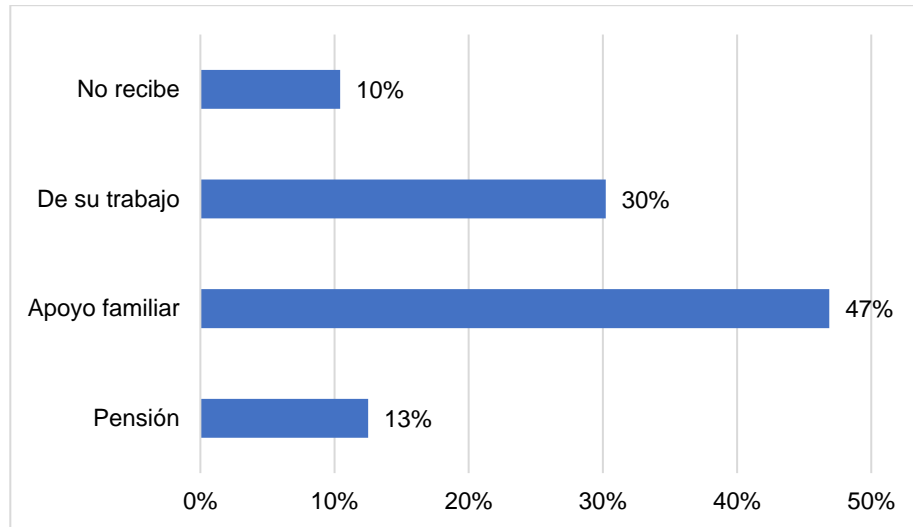


Fuente: elaboración propia con base en resultados de la encuesta aplicada

De igual manera, surgió el interés por saber si los beneficiarios del PAM recibían algún tipo de ingreso adicional, a lo que el 47% respondió que percibe otro apoyo económico por parte de sus familiares y 30% por una pensión, como puede observarse en la Gráfica 4.20. De igual manera, se observa que solo el 13% de manifiesta obtener una pensión, lo cual coincide con la estadística estatal observada en el apartado descriptivo; lo mismo así para el caso del 30% que recibe ingresos por medio de una actividad laboral, es decir, que siguen siendo Población Económicamente Activa (PEA).

Gráfica 4.20.

Ingresos adicionales al PAM de los encuestados.

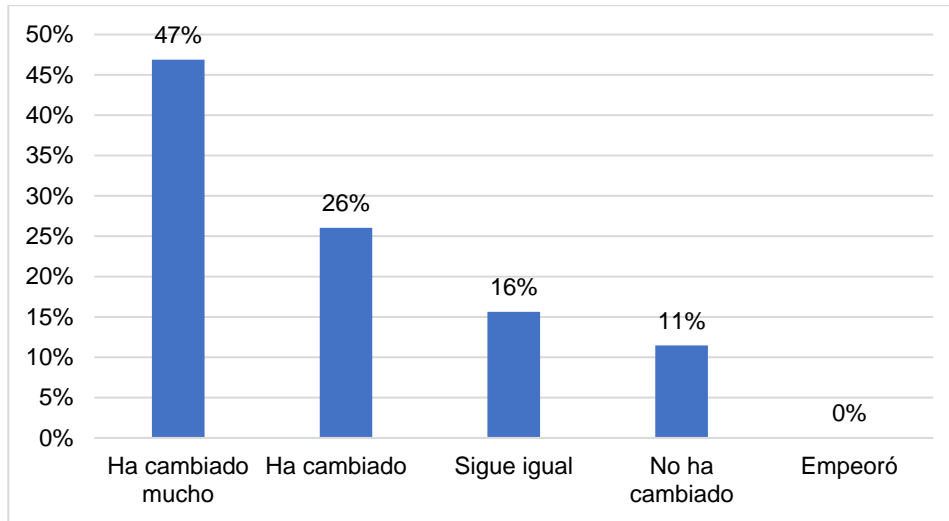


Fuente: elaboración propia con base en resultados de la encuesta aplicada

En términos generales, la Gráfica 4.21 presenta la evaluación cualitativa de los efectos del PAM en la calidad de vida de las personas adultas mayores. Se observa que la mayoría (73% en conjunto), manifiestan que su calidad de vida ha cambiado a partir de recibir este beneficio; ningún encuestado manifestó que su calidad de vida ha empeorado.

Gráfica 4.21.

Percepción sobre la mejora de la calidad de vida.

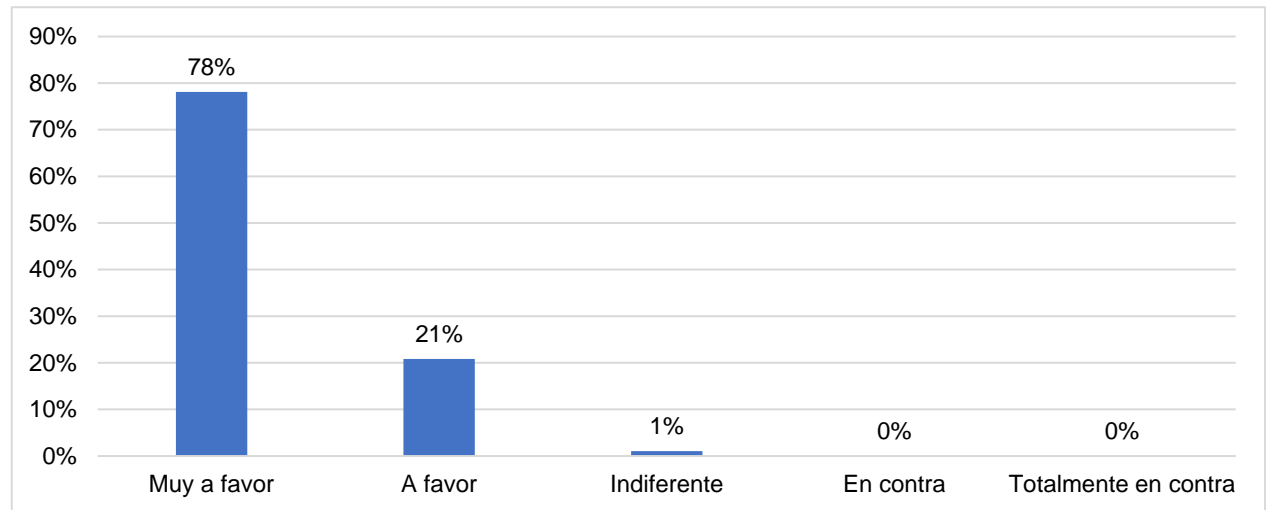


Fuente: elaboración propia con base en resultados de la encuesta aplicada

Por último, se preguntó a los beneficiarios sobre la continuidad del PAM para siempre dentro de la política social en el país, y en la Gráfica 4.22 se observa que el 78% manifestó estar muy a favor, 21% a favor y solo 1% indiferente. No hubo respuestas en contra.

Gráfica 4.22.

Percepción sobre continuidad del PAM.



Fuente: elaboración propia con base en resultados de la encuesta aplicada

El análisis de la encuesta aplicada refleja, en general, la satisfacción de los beneficiarios del PAM al observar una buena percepción en el cambio respecto a su calidad de vida y en la postergación de este programa en otras administraciones de gobierno.



CAPÍTULO V. DISCUSIÓN

A la luz de los resultados obtenidos de análisis de la información estadística, se cuentan con los elementos para poner en discusión el cumplimiento de las hipótesis de trabajo de esta investigación, cuyo objetivo principal consiste en evaluar el impacto del Programa Pensión para el Bienestar de los Adultos Mayores en el Estado de Puebla bajo la perspectiva teórica de la política social. A continuación, se presentan el análisis de las hipótesis centrales de trabajo, así como también de las hipótesis adicionales que fueron posibles evaluar a partir de la información estadística obtenida.

5.1. Hipótesis de trabajo 1

Las transferencias monetarias del programa de Pensión para el Bienestar de los Adultos Mayores influyen positivamente en los indicadores de disminución de la pobreza a nivel general de los adultos mayores en el Estado de Puebla. Se cumple con esta hipótesis de trabajo al identificar que estas transferencias disminuyen la probabilidad de caer en la pobreza en 11%, con respecto a los adultos mayores que no obtienen este beneficio económico. Al respecto, dentro de la revisión teórica se pudo apreciar que el centro de la política social en México se centra en el combate de la pobreza, sobre todo después de la crisis de los ochenta, donde el modelo de Estado de Bienestar se agota, dando paso al modelo neoliberal.

En este sentido, el gobierno actual ha retomado la noción del “Bienestar” desde un enfoque social, donde el centro de las políticas públicas retoma la búsqueda de la calidad de vida de la sociedad, en este caso del grupo de los adultos mayores, quienes tradicionalmente han sido considerados como parte de los más vulnerables (además de los niños, mujeres y personas con capacidades diferentes).



Si bien las transferencias monetarias resultan fundamentales para el logro de estos resultados, es importante retomar con mayor énfasis el análisis multidimensional de la pobreza que “está asociada a condiciones de vida que vulneran la dignidad de las personas, limitan sus derechos y libertades fundamentales, impiden la satisfacción de sus necesidades básicas e imposibilitan su plena integración social” (CONEVAL, 2018, p. 3).

5.2. Hipótesis de trabajo 2

Las transferencias monetarias del programa de Pensión para el Bienestar de los Adultos Mayores influyen positivamente en el indicador de Salud de los adultos mayores en el Estado de Puebla. En este aspecto se pudo identificar hallazgos muy interesantes que se describen a continuación. En primer lugar, se observa que solo 21% de los adultos mayores que cuentan con la pensión, acceden a servicios de salud; sin embargo, es un porcentaje menor con respecto a todo el grupo de 65 años y más (27%), y con los adultos mayores que no cuentan con la pensión (28%). En este sentido, estas cifras suman a comprobar la hipótesis de trabajo.

También resulta importante destacar que 47% tiene algún tipo de discapacidad, y esta condición refleja una probabilidad de 9% de caer en la pobreza para este grupo poblacional. Dentro de la encuesta cualitativa, 92% manifestó tener algún tipo de enfermedad, donde destacó el cáncer (48%). Con respecto al tipo de localidad, los indicadores son mayores en zonas rurales.

Al realizar la comparativa con los indicadores nacionales y de Ciudad de México, se observó que el Estado de Puebla tiene mayores porcentajes, lo que refleja que rebasa los estándares nacionales, por lo que queda pendiente un esfuerzo por



seguir disminuyendo los porcentajes, que bien podrían ser por medio de otro tipo de programas.

De igual manera, relacionado con temas de salud, se identificó que la población adulta mayor que recibe la pensión no tiene acceso a seguridad social, lo cual se encuentra estrechamente vinculado con los bajos porcentajes de acceso a servicios de salud.

Otros aspectos identificados con respecto a la salud, fue que 49% tiene seguridad alimentaria y 93% está considerado dentro del rubro de una dieta aceptable; esto se relaciona porque al tener una buena alimentación, se asume que los adultos mayores concentran nutrientes en su organismo que favorecen sus condiciones de salud. Este último aspecto se relaciona con el aporte de Sen, respecto al funcionamiento Salud, pues considera que este activa a los demás.

Como lo señala el CONEVAL (2018), el acceso a los servicios de salud es un elemento primordial del nivel de vida que brinda las bases necesarias para el mantenimiento de la existencia humana y su adecuado funcionamiento físico y mental. Cuando las personas carecen de un acceso a los servicios de salud oportuno y efectivo, el costo de la atención de una enfermedad o accidente puede vulnerar el patrimonio familiar o, incluso, su integridad física.

Por otro lado, la seguridad social también es mecanismo para garantizar los medios de subsistencia de los individuos y sus familias ante eventualidades, como accidentes o enfermedades, o ante circunstancias socialmente reconocidas, como la vejez y el embarazo. En este caso, su exclusión vulnera la capacidad de los adultos mayores para enfrentar esas incidencias que pueden disminuir de modo significativo su nivel de vida y el de sus familias. (CEPAL, 2006).



5.3. Hipótesis de trabajo 3

Las transferencias monetarias del programa de Pensión para el Bienestar de los Adultos Mayores influyan positivamente en el indicador de Vivienda (servicios básicos, calidad y espacios), de los adultos mayores en el Estado de Puebla. Se halló que solo 8% de la población adulta mayor en Puebla que recibe la pensión, cuenta con calidad y espacios de la vivienda, mientras que el 32% tiene acceso a servicios básicos de la vivienda. Estos son indicadores favorables, pues son mayores con respecto al grupo de personas mayores de 65 años en general, y que no reciben la pensión. En consecuencia, se cumple la hipótesis de trabajo.

Se observa que ambas características son más presentes cuando se comparan las zonas urbanas con respecto a las zonas rurales, pues los porcentajes son mayores para la población adulta que recibe la pensión en zonas rurales. No obstante, realizando la comparación con respecto a las cifras de Ciudad de México y la tendencia nacional, el comportamiento para el estado de Puebla se encuentra por debajo; es decir, los indicadores no son tan favorables, pues a nivel nacional la tendencia es menor, incluso para CDMX, es el aspecto de calidad y espacios en la vivienda es un porcentaje de 0.43%. Esta tendencia sigue igual desde hace algunos años, pues el CONEVAL presentó que para 2018, 52.2 por ciento de la población en el entorno rural presentaba carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda, en contraste con 9.2 por ciento de la población en el entorno urbano. Lo anterior refleja que entre los espacios urbanos y rurales persiste una brecha importante en materia de infraestructura física (agua, drenaje, electricidad y principalmente el combustible para cocinar) que debe ser atendida.



5.4. Hipótesis de trabajo adicionales

Para continuar con el análisis, es importante retomar la Tabla 3.3 del apartado metodológico, donde se establecieron algunas hipótesis adicionales a partir del análisis de la información estadística disponible. A continuación, se realiza el análisis correspondiente.

5.4.1. Tamaño del hogar

Se estableció que, al aumentar el tamaño del hogar, aumente la probabilidad de ser pobre. En el caso de esta investigación se comprueba la hipótesis, pues con base en los resultados obtenidos, la probabilidad de ser pobre aumenta 10.73% para los adultos mayores que reciben el PAM. Esto se vincula directamente por el esquema familiar convencional del país, pues muchos adultos mayores viven con sus familiares, lo que implica que el monto económico que perciben involucra a los integrantes de la vivienda. En consecuencia, el adulto mayor no ejerce ese gasto totalmente en su persona, sino que muchas veces lo comparte con su familia, incluso llegando a cubrir todos los gastos de su vivienda.

5.4.2. Género

Debido a los esquemas tradicionales de la desigualdad entre hombres y mujeres, para el caso de los adultos mayores que reciben el PAM, se estableció la hipótesis de que la probabilidad de ser pobre aumentaría si el adulto mayor es mujer. En los resultados obtenidos, el análisis de esta variable no fue estadísticamente significativa, lo cual quiere decir que, para el caso de esta investigación, no se puede comprobar esta hipótesis.



5.4.3. Ubicación de residencia

Dada la poca diversificación del trabajo de las zonas rurales, se formuló que un adulto mayor que pertenece a un hogar ubicado en una zona rural aumente las probabilidades de ser pobre. Se obtuvo como resultado que la probabilidad disminuye en 15.42%, por lo tanto, la hipótesis no se cumple. Tiene sentido al recordar que este programa prioriza a los adultos mayores que viven en zonas rurales del país.

5.4.4. Nivel educativo

Se espera que, si el adulto mayor tiene un nivel educativo más alto, disminuye la probabilidad de ser pobre respecto de personas con nivel educativo menor a media superior. Esta variable se omitió del modelo de regresión debido a pocas observaciones, pues como se pudo observar, el rezago educativo fue la variable de mayor carencia de los adultos mayores que reciben el PAM con prácticamente 72%.

5.4.5. Condición de ser PEA

Permanecer en la fuerza laboral después de los 65 años disminuye la probabilidad de ser pobre. Sin embargo, se obtuvo que se PEA aumenta la probabilidad de ser pobre en 8.45%. Resulta interesante analizar este resultado, pues si una persona adulta mayor sigue laborando, obtiene entonces un ingreso. Sin embargo, las características precarias del mercado laboral mexicano pueden explicar también este resultado, pues las condiciones laborales son desfavorables para este grupo poblacional al no contar con buenos salarios y condiciones de seguridad social, como se presentó en la segunda hipótesis de trabajo.



5.4.6. Condición de pensión o jubilación

Tener un esquema de jubilación o pensión disminuye la probabilidad de ser pobre. Se comprueba la hipótesis con el mayor indicador de probabilidad de 30.36%, de todo el modelo. Esto tiene que ver con el hecho de que el presidente Andrés Manuel López Obrador estableció que aquellas las personas que están jubiladas o pensionadas también pueden recibir la Pensión para el Bienestar. Entonces tiene sentido, pues al recibir mayores ingresos, los adultos mayores tienen menor probabilidad de ser pobre.

5.4.7. Condición Hablante de lengua indígena

Pertenecer a la población indígena aumenta la probabilidad de caer en la pobreza. Esta hipótesis se cumple con 3.6% de probabilidad. Es decir, lamentablemente, en México persiste las condiciones desiguales para los grupos indígenas, y más aún si se le asume la condición de vejez.

5.4.8. Presencia de discapacidad física o mental

Pertenecer a la población con alguna discapacidad aumenta la probabilidad de caer en la pobreza. Se obtuvo una probabilidad de 9.01% si el adulto mayor tiene alguna discapacidad física o mental, de ser pobre.



CONCLUSIONES

Se cumplió el objetivo de evaluar el impacto del Programa Pensión para el Bienestar de los Adultos Mayores en el Estado de Puebla bajo la perspectiva teórica de la política social. Esto se puede constatar en el hecho de que los resultados demostraron que si un adulto mayor tiene acceso al recurso económico que proporciona el Programa de Pensión el Bienestar de los Adultos Mayores, tiene menor probabilidad de caer en la pobreza en 11%, más aún si habita en una zona rural (15%).

No solo se identificó el impacto de ser beneficiario del Programa de Pensión para el Bienestar de los Adultos Mayores, sino que también fue posible identificar las variables que inciden en la pobreza, tanto de manera positiva como negativa. Las variables que muestran incidencia negativa en la pobreza corresponden a: **Tamaño de hogar, Género, ser Población Económicamente Activa, ser hablante de Lengua indígena y condición de discapacidad.** Por otro lado, las variables que muestran incidencia positiva en la pobreza tienen que ver con las siguientes variables: **Tipo de localidad, Nivel educativo, Seguridad social, Jubilación o pensión.**

Respecto a la parte cualitativa, 83% de los encuestados manifestó que el recurso que recibían de este apoyo económico servía para cubrir sus necesidades básicas; así como también que el 95% manifestó que el recurso les permitía acceso a actividades de esparcimiento y recreación, sobre todo ir de paseo con su familia. 73% manifiestan que su calidad de vida ha cambiado a partir de recibir este beneficio; ningún encuestado manifestó que su calidad de vida ha empeorado. Por último 91% está a favor de la continuidad de este programa, independientemente del gobierno



que siga a esta administración. En suma, la percepción de los Adultos Mayores beneficiarios de la pensión refleja su aceptación y efecto favorable en su bienestar.

Aunque se demostró que la obtención de una transferencia monetaria para los adultos mayores en el Estado de Puebla disminuye la probabilidad de ser pobre en 11%, se observó que solo el 22% de la población mayor a 65 años son beneficiarios del programa. Esto deja pendiente el análisis del tema de cobertura estatal, para comprender este porcentaje, pues teniendo en cuenta que la edad para acceder al programa es menor con respecto a otros periodos (70 y 68 años), se pensaría que la cifra incrementaría. Lo mismo así para el criterio de contar con pensión o jubilación por parte de otro organismo; anteriormente si los adultos mayores no podían recibir del programa, pero actualmente si es posible.

Se identificó 30% de población adulta mayor que aún es catalogada como PEA junto con la característica de que la edad promedio es de 78 años. Es decir, hay población adulta de edad muy avanzada que aún sigue laborando, lo cual no es un buen panorama para este grupo poblacional, pues resulta ser el reflejo de las condiciones socioeconómicas que seguirán pendientes de contrarrestar en el país.

La cuestión de ser indígena y discapacitado sigue siendo una situación vulnerable para la población adulta mayor. Parece ser entonces que se encuentra una situación de “Trampa de pobreza”, pues si bien hay recursos, no se está observando progresos relevantes en los aspectos del desarrollo y de la inclusión social.

Ser incapaz de leer, escribir, o realizar las operaciones matemáticas básicas, e incluso no tener un nivel de escolaridad que la sociedad considera básico, limita las perspectivas culturales y económicas de todo ser humano, lo que restringe su



capacidad para interactuar, tomar decisiones y funcionar activamente en su entorno social (CONEVAL, 2018). En este sentido el rezago educativo es una condición que no se puede revertir, pero que es importante considerar para la posterioridad en la formulación de políticas públicas a futuro.

Los avances en las condiciones de pobreza y en bienestar económico de este segmento de la población no son lo suficientemente grandes, tal vez de deba al impacto de la pandemia registrada en 2019 y que siguió hasta el año 2022, por lo cual los efectos extraordinarios de este evento han mermado los posibles avances que se pudieran observar en una situación sin este fenómeno externo.

El análisis de los programas sociales, sobre todo para el caso de los adultos mayores, debe ser un aprendizaje para formular la futura política social que permita el bienestar, ya que como se ha mencionado, el envejecimiento de la población es un hecho.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Actis, E. (2015). Hacia una definición conceptual de bienestar social. El debate desde la economía del bienestar hasta enfoque de las capacidades. Comunicación presentada en VI Encuentro Regional de Estudios del Trabajo, Tandil [ARG], 7-8 septiembre 2015. ISBN 978-950-658-376-7. [Hacia una definición conceptual de bienestar social. El debate desde la economía del bienestar hasta enfoque de las capacidades \(mdp.edu.ar\)](#)

Aguilar, C. R. (2019). Rodríguez, F. J. (2018). Políticas Públicas Focalizadas. Análisis de programas sociales dirigidos a población vulnerable: indígenas, jóvenes y adultos mayores. México: Miguel Ángel Porrúa. An@lítica, 2(2). <http://revista-csh.ler.uam.mx/index.php/rda/article/view/66>

Aristegui Noticias (2014). "Prospera", nuevo programa social, releva a Oportunidades. <https://aristequinoticias.com/0209/mexico/sepulta-pena-el-programa-oportunidades-ahora-sera-prospera/>

Atria, R. (2005). Políticas sociales. Concepto y diseño. En *Estudios sociales*, No. 116. <https://observatoriocultural.udgvirtual.udg.mx/repositorio/bitstream/handle/123456789/114/Atria-Políticas.pdf?sequence=1>

CEPAL. (2019). Pensión Alimentaria para personas mayores de 68 años que residen en la Ciudad de México. Disponible en: <https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=53>

Chávez, M. G. (2013). La vulnerabilidad en la vejez. <http://textoscirculo.blogspot.com/2014/03/la-vulnerabilidad-en-la-vejez.html>



Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2018). Ficha de Monitoreo 2017-2018. PROSPERA Programa de Inclusión Social. [FMyE \(coneval.org.mx\)](http://coneval.org.mx)

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2019). Ficha de Monitoreo 2017-2018. Pensión para Adultos Mayores. https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FMyE_2017_2018/FMyE_20_S176.pdf

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2021). La política social en el contexto de la pandemia por el virus SARS-CpV-2 (COVID-19) en México. <http://www.pued.unam.mx/export/sites/default/archivos/SUCS/2020/200520.pdf>

Consejo Nacional de Población (CONAPO). (2019). Colección. Proyecciones de la población de México y las entidades federativas 2016-2050. Puebla. Disponible en: http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Cuadernillos/21_Puebla/21_PUE.pdf

Diario Oficial de la Federación (DOF). (31 de diciembre de 2019). Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, para el ejercicio fiscal 2020. Disponible en: http://normateca.bienestar.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/Reglas_Operacion/2020/RO_Adultos_Mayores.pdf

García, V. (11 de abril de 2019). Puebla, cuarto lugar nacional en población de adultos mayores. Disponible en: <https://mediatik.com.mx/puebla-cuarto-lugar-nacional-en-poblacion-de-adultos->



[mayores/#:~:text=Puebla%20ocupa%20el%20cuarto%20lugar,del%20Adulto%20Mayor%2C%20Javier%20Sirvent.](#)

Gutiérrez, L.M., García, M. C., Jiménez, J. E. (2014). Envejecimiento y dependencia. Realidades y previsión para los próximos años. Academia Nacional de Medicina México. <http://www.anmm.org.mx/publicaciones/CAnivANM150/L11-Envejecimiento-ydependencia.pdf>

Hernández, M. (28 de agosto de 2019). ¡Estado a la antigua! Aumenta población mayor de 60 años de edad en Puebla. Disponible en: <https://www.elsoldepuebla.com.mx/local/estado-a-la-antigua-aumenta-poblacion-mayor-de-60-anos-en-puebla-abuelitos-adultos-mayores-tercera-edad-abuelo-abuela-abuelos-consejo-nacional-de-poblacion-conapo-4100681.html>

Mendoza, H. (2011). El concepto de pobreza y su evolución en la política social del gobierno mexicano. Estudios sociales, 37 (19), enero -junio, pp. 222 -251. <https://www.scielo.org.mx/pdf/estsoc/v19n37/v19n37a9.pdf>

Narro, J., Moctezuma, D. y De la Fuente, D. (2013). Descalabros y desafíos de la política social en México. Revista Problemas del Desarrollo, 174 (44), julio-septiembre, pp. 9-34. <https://www.redalyc.org/pdf/118/11826969002.pdf>

Rawls, J. (2006). Teoría de la Justicia (Trad. de María Dolores Gonzáles, Sexta reimpresión). https://etikhe.files.wordpress.com/2013/08/john_rawls_-_teoria_de_la_justicia.pdf

Rodríguez, K. y Patrón, F. (2017). 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. En *Gestión y política pública*, 26(1), 3-51.



http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1405-10792017000100003&script=sci_abstract

Sajardo, A. (2004). Economía social y nuevo estado de bienestar. Los servicios asistenciales y la integración socio-laboral. En *Mediterráneo económico*, 6, 280-310. [Economía Social y nuevo estado de bienestar. Los servicios asistenciales y la integración socio-laboral \(publicacionescajamar.es\)](http://publicacionescajamar.es)

SEDESOL. (2012). Resumen ejecutivo del Primer Seguimiento a la Evaluación de Impacto del Programa de Atención a Adultos Mayores de 70 años y más en Zonas Rurales (Programa 70 y más). Disponible en: https://www.inapam.gob.mx/work/models/SEDESOL/EvaluacionProgramasSociales/Evaluacion_Impacto/EI_70YM_2008_2009/Resumen_Ejecutivo.pdf

Sen, A. (2010). *La idea de la justicia*. Taurus.

Sen, A. (2004). "Discapacidad y justicia", *Ponencia en la Segunda Conferencia Internacional sobre Discapacidad y Desarrollo Inclusivo*, Banco Mundial.

Sen, A. (2001). *La desigualdad económica*. FCE.

Sen, A. (1999a). "Invertir en la infancia: su papel en el desarrollo", *Ponencia presentada en la Asamblea Anual del Banco Interamericano de Desarrollo*, París, 14 de marzo

Sen, A. (1999b), *Development as Freedom*, Editorial Alfred A. Knopf Inc.

Sen, A. (1996a). "Capacidad y bienestar", en Martha Nussbaum y Amartya Sen (compiladores), *La calidad de vida*, FCE.



Sen, A. (1996b). "On the foundations of welfare economics: utility, capacity, and practical reason", in Francesco Farina et. al. (edit.), *Ethics, Rationality, and Economic Behaviour*, Oxford University Press.

Sen, A. (1989), *Sobre ética y economía*, Alianza Editorial.

Sen, Amartya (1987), "The standard of living: Lecture II, lives and capabilities", in Geoffrey Hawthorn (edit.), *The Standard of Living*, Cambridge University Press.

Sen, Amartya y Williams, B. (1982), "Introduction: Utilitarianism and beyond", in Amartya

Sen and Bernard Williams (edit.), *Utilitarianism and beyond*, Cambridge University Press.

Sottoli, S. (2000). La política social en América Latina: conceptos y estrategias de reforma. En *Ibero-Amerikanisches Archiv* 26 (3-4).
<file:///C:/Users/jlmag/Downloads/890-2930-1-PB.pdf>

Sottoli, S. (2002). La política social en América Latina: diez dimensiones para el análisis y diseño de políticas. En *Papeles de población*, 8(34), 43-63.
http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-74252002000400003&lng=es&tlng=es

Uribe, C. (2004). Desarrollo Social y bienestar. En *Universitas Humanística*, XXXI (58), 11-25. [\(12\) Desarrollo social y bienestar | consuelo uribe mallarino - Academia.edu](#)