



Revista del CLAD Reforma y Democracia

ISSN: 1315-2378

cedai@clad.org

Centro Latinoamericano de Administración para el
Desarrollo

Venezuela

Rosas Arellano, Jarumy

El diseño de pensiones sociales en gobiernos locales de Iberoamérica

Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 71, 2018, pp. 189-218

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo

Venezuela

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357559213007>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc

Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso
abierto

El diseño de pensiones sociales en gobiernos locales de Iberoamérica

Jarumy Rosas Arellano

Jarumy Rosas Arellano

Doctora en Ciencias Económico-Administrativas y Maestra en Políticas Públicas de Gobiernos Locales, ambas por la Universidad de Guadalajara. Es candidata a investigadora nacional del Sistema Nacional de Investigadores de México y actualmente se desempeña como Profesora en el Departamento de Estudios Regionales (INESER) de la Universidad de Guadalajara. Sus líneas de investigación se encuentran relacionadas con los gobiernos municipales y la política social. Es miembro de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (IGLOM). Ha participado en actividades de docencia y ha colaborado en diversos proyectos de consultoría en materia de gobiernos locales.

Las comunicaciones con la autora pueden dirigirse a:
Universidad de Guadalajara
Departamento de Estudios Regionales (INESER)
Periférico Norte 799, Módulo M, 2do Nivel
Núcleo Universitario Los Belenes
45100 Zapopan, Jalisco, México
E-mails: jarumy.rosas@gmail.com
rellano.j@cucea.udg.mx

El diseño de pensiones sociales en gobiernos locales de Iberoamérica*

Las pensiones sociales a la vejez se han convertido en una figura clave de los esquemas de protección social en el mundo. Su principal objetivo es contribuir a prevenir la vulnerabilidad en la que comúnmente pueden incurrir los adultos mayores, debido a la ausencia o reducción considerable de ingresos económicos. Tradicionalmente, la protección social y por ende, las pensiones sociales, se diseñan e instrumentan desde el gobierno central. Sin embargo, en los últimos años se ha observado que algunos gobiernos locales de países iberoamericanos han mostrado interés en participar en este tipo de esquemas. El objetivo de este trabajo es realizar un análisis exploratorio del diseño de las pensiones no contributivas o sociales instrumentadas por gobiernos locales de Colombia, España y México para identificar sus similitudes y diferencias, así como reconocer sus aportaciones a la estrategia de seguridad social instrumentada en estos países.

Se realizó una revisión documental para identificar la existencia de esquemas de pensión social local en los gobiernos de segundo orden de veintiocho países iberoamericanos. Los resultados permitieron identificar la presencia de veintiún programas de pensión social en la región. La metodología para el análisis es el estudio de casos, por lo cual, a partir de criterios de selección y la disponibilidad de información se eligieron tres casos de estudio: "Subsidio Distrital para el Adulto Mayor" de Barranquilla, Colombia; "Prestación complementaria a pensión no contributiva" de Cataluña, España; y "Atención a los adultos mayores" de Jalisco, México. Los resultados permiten destacar que los casos seleccionados se enmarcan y contribuyen a la estrategia de protección social de sus respectivas naciones. Se observó que los casos estudiados son de reciente creación y aparecen en los gobiernos locales bajo la forma de programas sociales. También se observó la necesidad de evaluar los programas de pensión social local con la intención de reconocer su factibilidad, impacto y si responden al contexto de los adultos mayores de sus territorios.

Palabras clave: Pensiones; Ancianos; Gobierno Local; Análisis Comparativo; Colombia; España; México

The Design of Social Pensions in Local Governments of Ibero-America

Social pensions to old age have become a key figure in social protection schemes in the world. Its main objective is to help to the prevention of the

Recibido: 09-11-2017 y 26-05-2018 (segunda versión). Aceptado: 29-05-2018.

(*) Este artículo es resultado del proyecto de investigación denominado "Análisis de la política social en los gobiernos locales iberoamericanos", financiado con recursos del Programa para el Desarrollo Profesional Docente para tipo superior (PRODEP). Secretaría de Educación Pública, México. Se agradece la ayuda de Paola Caudillo, Alan González y Sadel Quintero para la búsqueda y sistematización de información.

El envejecimiento de la población es un problema público que tiene implicaciones sociales, económicas y políticas importantes, principalmente por la necesidad de contar con políticas públicas que permitan garantizar los derechos de los adultos mayores.

vulnerability in which older adults can commonly incur due to the lack or the significant reduction of their economic income. Usually, social protection and, therefore, social pensions, are designed and implemented by the central government. However, local governments in Ibero-America have shown interest for this schemes in the last few years. This paper aims to perform an exploratory analysis of the design of non-contributory or social pensions implemented by local governments in Colombia, Spain and Mexico, to identify their similarities and differences and recognize their contributions to the social security strategy of these countries.

A documentary review was carried out to identify the existence of local social pension schemes in the second-order governments of 28 Ibero-American countries. 21 social pension programs were identified in this region. Basing on criteria of selection and availability of information, three case studies were selected: "Subsidio Distrital para el Adulto Mayor" in Barranquilla, Colombia; "Prestación complementaria a pensión no contributiva" in Catalonia, Spain; and "Atención a los adultos mayores" in Jalisco, Mexico. The results highlight that the selected cases are embedded and contribute to the social protection strategy of their respective nations. It was observed that the studied cases are of recent creation and appear in local governments as social programs. The need to evaluate local social pension programs was also observed with the intention of recognizing their feasibility, impact and if they respond to the context of older adults in their territories.

Key words: Pensions; Aged; Local Government; Comparative Analysis; Colombia; Spain; Mexico

Introducción

Las estadísticas del Banco Mundial (2017) señalan que en el año 2016 el 8,4% de la población del mundo tenía 65 años y más, siendo Japón el país con el mayor porcentaje de habitantes de esta edad. En el caso de Iberoamérica el porcentaje promedio registrado fue de 8,6%. Los países con mayor predominancia de adultos mayores de esa región fueron España (19%), Puerto Rico (14%) y Uruguay (14%). Estas cifras no son estáticas ya que, de acuerdo con la OMS (2015), las proyecciones de población indican que para el año 2050 los países con mayor porcentaje de adultos de 60 años y más serán Estados Unidos, China y la gran mayoría de los países europeos, en tanto en la región de Iberoamérica los porcentajes más altos serán de España, Chile, Cuba y El Salvador.

El envejecimiento de la población es un problema público que tiene implicaciones sociales, económicas y políticas importantes, principalmente por la necesidad de contar con políticas públicas que permitan garantizar los derechos de los adultos mayores. Como

respuesta, los gobiernos han diseñado e instrumentado esquemas de seguridad o protección social para cumplir con lo establecido en el artículo 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Los esquemas de protección social no contributivos o pensiones sociales proporcionan un ingreso económico a los adultos mayores para evitar que incurran en situaciones de vulnerabilidad, pobreza, marginación o desamparo, convirtiéndose en una herramienta que permite a los gobiernos garantizar seguridad social a los adultos mayores que por diversas cuestiones no participan de una pensión contributiva.

En los países iberoamericanos el diseño e instrumentación de pensiones sociales tradicionalmente se concentra en el gobierno central. Sin embargo, en los últimos años se ha observado un interés particular de los gobiernos locales¹ por replicar estos esquemas en aras de proporcionar beneficios económicos a la población de sus territorios.

El objetivo de este trabajo es realizar un análisis exploratorio del diseño de las pensiones no contributivas o sociales instrumentadas por los gobiernos locales en Colombia, España y México, para identificar sus similitudes y diferencias y de reconocer sus aportaciones a la estrategia de seguridad social instrumentada en estos países.

Las pensiones sociales como parte de la protección social para adultos mayores

El artículo 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos establece que todas las personas tienen el derecho a la seguridad social. El cumplimiento de esta responsabilidad ha llevado a que todos los Estados diseñen esquemas de protección social, entendidos estos como una política “para contribuir a la plena realización de los derechos económicos y sociales de la población, reconocidos en una serie de instrumentos legales nacionales e internacionales” (Cecchini ...[et al], 2015: 28) y cuyo principal objetivo es “garantizar un ingreso que permita mantener niveles mínimos de calidad de vida para el desarrollo de las personas, posibilitar el acceso a servicios sociales y de promoción, y procurar la universalización del trabajo decente” (Cecchini y Martínez, 2011: 18).

Cada país ha desarrollado su propio sistema de protección social en atención a sus necesidades, lo que ha derivado en una gran heterogeneidad de este tipo de esquemas. Sin embargo, existe cierto consenso sobre los elementos que los sistemas de protección social deben comprender. De acuerdo con Holzmann y Hinz (2005), el sistema se

El enfoque del “piso de protección social” prioriza la generación de condiciones para garantizar cuatro derechos en particular: acceso a servicios de salud esenciales; seguridad de ingresos a las familias con niños; seguridad de ingresos para adultos en edad laboral; y seguridad de ingresos para adultos mayores.

conforma por cinco pilares: pensiones sociales, sistema contributivo, cuenta de ahorro individual, contribuciones voluntarias, así como opciones de apoyo informal para apoyar el cumplimiento de los derechos sociales. Por otra parte, Cecchini y Martínez (2011) determinan que el sistema de protección social se compone de protección no contributiva, protección contributiva y regulación de mercados laborales.

De esta manera, si bien los sistemas de protección social son heterogéneos, en sus componentes deben atender a criterios mínimos básicos para garantizar los derechos sociales de la población. En el año 2011, la Organización Internacional del Trabajo difunde la necesidad de que los esquemas de seguridad social cuenten con un “piso de protección social” entendido como “un conjunto integrado de políticas sociales diseñado para garantizar a toda persona la seguridad de los ingresos y acceso a los servicios sociales esenciales, prestando especial atención a los grupos vulnerables y protegiendo y capacitando a las personas a lo largo de su vida” (OIT, 2011: 9). De manera general, el enfoque del “piso de protección social” plantea la garantía de los derechos de acceso a servicios de salud y la seguridad de ingresos básicos para los niños, adultos activos y adultos mayores.

A partir de la introducción de este nuevo enfoque se espera incrementar rápidamente la cobertura de seguridad social, al contar con políticas e instrumentos que permitan garantizar servicios de salud y un ingreso básico en todas las etapas de la vida de las personas. Mediante la determinación de este piso, cada país contaría con herramientas para combatir la pobreza y vulnerabilidad mediante la coordinación de las instancias responsables de las políticas sociales.

El enfoque del “piso de protección social” prioriza la generación de condiciones para garantizar cuatro derechos en particular: acceso a servicios de salud esenciales; seguridad de ingresos a las familias con niños; seguridad de ingresos para adultos en edad laboral, y seguridad de ingresos para adultos mayores. La garantía de estos derechos se debe realizar a través de distintas herramientas como transferencias condicionadas familiares, seguros de desempleo, invalidez o maternidad, prestaciones en caso de accidentes laborales, así como pensiones sociales.

Las pensiones sociales forman parte de los esquemas no contributivos del sistema de protección social y son definidas como “una transferencia económica regular proporcionada por el gobierno para los adultos mayores donde la elegibilidad no depende de contribuciones o ingresos pasados” (Palacios y Knox-Vydmanov, 2014: 251). La principal finalidad de las pensiones sociales es proporcionar un

Las pensiones sociales, si bien tienen altos costos en materia fiscal, tienen impacto sobre los niveles de pobreza del adulto mayor y benefician a otros miembros que comparten el hogar con ellos.

ingreso económico a los adultos mayores que por distintas razones no participaron del sistema de pensiones contributivas, en aras de disminuir el riesgo de esta población a vivir en situaciones de vulnerabilidad, marginación, pobreza y desamparo.

Las pensiones sociales son clasificadas comúnmente en dos tipos: universales y focalizadas. Se les llama pensiones sociales universales a aquellos apoyos económicos que son entregados a los adultos mayores al cumplir cierta edad y residencia en el territorio, sin importar sus ingresos previos o actuales. Este tipo de esquemas de pensiones sociales también son conocidos como pensiones ciudadanas y se definen como “un ingreso mínimo garantizado en la vejez, basado en la ciudadanía/residencia, y no en contribuciones formales anteriores. Las pensiones ciudadanas deben ser determinadas por ley, y ser adecuadas y regulares” (Knox-Vydmanov, 2012: 3). Por otra parte, las pensiones sociales focalizadas son aquellas que cuentan con criterios de elegibilidad. El método de focalización basado en el ingreso (*means-test*) implica que el criterio de elegibilidad se relaciona con el ingreso del adulto mayor y/o el hogar donde habita; mientras que el método de focalización basado en la pensión (*pension-testing*) considera como criterio de elegibilidad la ausencia de una pensión contributiva.

La existencia de pensiones sociales se ha convertido en un elemento común y necesario en los esquemas de protección social nacional en Iberoamérica, debido a los beneficios e impactos que se han identificado en la población. De manera particular, se ha demostrado que las pensiones sociales, si bien tienen altos costos en materia fiscal y pueden generar incentivos negativos hacia el ahorro, tienen impacto sobre los niveles de pobreza del adulto mayor (Gorman, 2005 y Barrientos, 2012) y benefician a otros miembros que comparten el hogar con ellos, especialmente los niños, ya que el ingreso se utiliza para cubrir necesidades de salud, nutrición y educación de los menores (HelpAge International, 2006). Adicionalmente, las pensiones sociales mejoran las condiciones de género (Clark, 2009) e incluso influyen positivamente en aspectos emocionales de los adultos mayores (Salinas ...[et al], 2014: 6).

Características de los esquemas de pensión social en Iberoamérica y el mundo

Como se comentó anteriormente, la búsqueda de un esquema de pensión social ideal es un asunto infructuoso, ya que el diseño de los mismos responde a características de cada país y a la evolución

Los esquemas de pensiones sociales en el mundo son heterogéneos y sus diferencias radican, entre otras cosas, en los criterios de elegibilidad establecidos en el diseño, que pueden relacionarse con la edad del beneficiario, la escala o el monto económico del apoyo.

de sus sistemas de protección social. De acuerdo a la base de pensiones sociales de HelpAge (2017), 110 países en el mundo cuentan con un esquema de pensión social de los cuales 17 pertenecen a la región de Iberoamérica. Los primeros países en tener esquemas de pensión social fueron Islandia, Dinamarca y Australia, los cuales datan de 1890, 1891 y 1900 respectivamente. Por su parte, Uruguay fue el primer país en instrumentar pensiones sociales en Iberoamérica en el año 1919 y no fue hasta 1963 que Brasil se convirtió en el segundo país en utilizar este tipo de protección social en la región. Para el año 2000 solo Chile, Costa Rica, Argentina, España y Bolivia se habían sumado a los países iberoamericanos que contaban con sistemas de pensión social.

Los esquemas de pensiones sociales en el mundo son heterogéneos y sus diferencias radican, entre otras cosas, en los criterios de elegibilidad establecidos en el diseño, que pueden relacionarse con la edad del beneficiario, la escala o el monto económico del apoyo. Colombia es el país con la edad de elegibilidad más baja, siendo de 54 años para las mujeres y 59 años para los hombres, mientras que en Antigua y Barbuda la población puede participar en este tipo de programas recién al alcanzar los 85 años. Es importante señalar que en 20 países existe una diferencia entre hombres y mujeres en la edad de elegibilidad, siendo más baja la edad para las mujeres (punto a tener en cuenta en la intención de contribuir a reducir las brechas de equidad de género).

Los esquemas de Argentina, El Salvador y Uruguay requieren que los adultos mayores tengan 70 años para participar de las pensiones sociales. En el caso de diferencias de edad de elegibilidad entre hombres y mujeres en la región, solo Brasil, Colombia y Venezuela cuentan con criterios de equidad de género.

En términos de escala, 19 países en el mundo tienen esquemas de pensiones sociales universales, mientras que en el resto existe algún tipo de focalización ya sea por ingresos (53 países), por pensión (28 países) o una mezcla de alguno de estos con otros criterios (8 países). En Iberoamérica solo Bolivia tiene una cobertura universal, mientras que 11 países tienen esquemas focalizados en atención a los ingresos, 2 países focalizan basados en pensiones y el resto realiza focalización basada en estos y otros criterios adicionales.

Los apoyos económicos que otorgan los esquemas de pensiones sociales son diversos en atención a los recursos fiscales disponibles, la esperanza de vida y la cobertura del mismo. Así, los países que

En términos de cobertura de la población elegible se observa que 47 países del mundo tienen una cobertura menor al 25% de los adultos mayores, 22 países tienen una cobertura entre el 25% y 75%, mientras que 24 países tienen una cobertura mayor al 75%.

otorgan menores apoyos económicos son India, Moldova y Papúa Nueva Guinea, mientras que Zambia, Países Bajos y Bélgica entregan los montos más altos en el mundo. En Iberoamérica, Colombia, Ecuador y México proporcionan los montos más bajos de apoyo económico a los adultos mayores y Venezuela, España y Argentina entregan los apoyos más altos.

En términos de cobertura de la población elegible se observa que 47 países del mundo tienen una cobertura menor al 25% de los adultos mayores, 22 países tienen una cobertura entre el 25% y 75%, mientras que 24 países tienen una cobertura mayor al 75%. Es importante señalar que, aunque el esquema de pensión social tenga una escala universal ningún país alcanza una cobertura del 100%: Brunei y Suriname, los dos países con mayor cobertura del mundo, alcanzan al 91% y 92% de su población beneficiaria respectivamente. En la región de Iberoamérica, los países con menor cobertura son Argentina, España y El Salvador mientras que Bolivia, Ecuador, México y Chile son los países con mayores porcentajes de cobertura en esquemas de pensión social.

Rofman ...[et al] (2015) realizan un análisis de catorce sistemas de pensión social de América Latina mediante el estudio de cinco elementos relacionados con su cobertura, integralidad y algunas variables de instrumentación. Entre sus principales resultados se observa que la mayoría de los esquemas de pensión social en la región son focalizados con la intención de ampliar la cobertura hacia los que no participan en los sistemas de pensiones contributivas o se encuentran en situación de pobreza. Asimismo, se reconoce que los esquemas de pensión social existentes en su mayoría son independientes de la estructura de protección social y se instrumentaron de manera inmediata, es decir sin una fecha de vigencia, mediante instituciones existentes.

Los buenos resultados que se han obtenido mediante la instrumentación de esquemas de pensión social en el mundo e Iberoamérica han motivado a los gobiernos locales de la región para diseñar e implementar sus propios programas de apoyo económico para los adultos mayores que habitan sus territorios.

Metodología

En una revisión documental de las páginas web de 22 países² de Iberoamérica se encontró que algunos gobiernos locales de Argentina, Colombia, España y México otorgan pensiones sociales a los adultos

La existencia de esquemas de pensión social en el ámbito nacional y local se convierte en una invitación para analizar el diseño de estos programas, en aras de identificar si estos pretenden ser parte de la estrategia de protección social desarrollada a nivel nacional en estos países.

mayores de sus territorios. De manera general, se observa que estos apoyos se diseñan como programas sociales de transferencias económicas que pueden estar condicionados o no a la participación de los beneficiarios en los esquemas de pensión contributiva o pensión social del gobierno nacional.

La existencia de esquemas de pensión social en el ámbito nacional y local se convierte en una invitación para analizar el diseño de estos programas, en aras de identificar si estos pretenden ser parte de la estrategia de protección social desarrollada a nivel nacional en estos países. Para reconocer si los esquemas de pensiones sociales locales forman parte de la estrategia nacional se considerarán cinco elementos:

a) Objetivos: ¿los objetivos de la pensión social local son congruentes con aquellos estipulados por el esquema nacional?

b) Población objetivo: ¿existe duplicidad o complementariedad en la cobertura de la población objetivo entre las pensiones sociales locales y nacionales?

c) Cobertura: ¿la cobertura de las pensiones sociales locales es mayor que aquella presentada por los programas nacionales?

d) Posibilidad de impacto: ¿existe la posibilidad de que los apoyos económicos otorgados por los programas de pensión social local y nacional tengan influencia en la cobertura de las necesidades de la población objetivo?

e) Focalización: ¿los criterios de focalización establecidos por las pensiones locales y nacionales excluyen la posibilidad de que los beneficiarios puedan obtener mayores montos económicos?

f) Financiamiento: ¿existe prioridad financiera para la instrumentación y continuidad de los programas de pensión social local que la identificada en los esquemas de pensión social nacional?

Para obtener mayor información sobre la contribución de los programas de pensión social local a la estrategia de pensión social nacional se utilizó la metodología de estudio de caso. Para la selección de los casos de estudio se recurrió a la información obtenida en la revisión documental, en la cual fue posible identificar la existencia de veintinueve programas de pensión social local para adultos mayores en cuatro países iberoamericanos: Argentina (3 programas), Colombia (3 programas), España (3 programas) y México (12 programas).

Una vez identificados los programas de pensión social local se realizó un análisis exploratorio de los mismos a través de una revisión documental en reglas de operación, informes de gobierno, planes de

Se seleccionaron tres casos de estudio: "Subsidio Distrital para el Adulto Mayor" de Barranquilla, Colombia; "Prestación complementaria a pensión no contributiva" en Cataluña, España; y "Atención a los adultos mayores" de Jalisco, México.

desarrollo y acción, padrones de beneficios y otros documentos que proporcionaron información sobre las características de los programas de pensión social local. Este trabajo y los resultados presentados se encuentran limitados al análisis documental realizado, abriendo la posibilidad de mejorarlo a través de futuras evaluaciones y trabajo de campo entre los principales actores involucrados en el diseño e instrumentación de los programas.

Para la selección de los casos se determinaron los siguientes criterios: a) escala: los programas sociales debían ser gobiernos locales; b) actualidad: se buscó que los programas estuvieran vigentes y que preferentemente tuvieran cierta antigüedad en su implementación; c) posicionamiento: la intención fue que los programas seleccionados correspondieran a gobiernos locales de importancia social y económica del país, pero se excluyó aquellos que correspondieran a la ciudad capital al considerar que tendrían dinámicas y características no representativas del resto del territorio; y d) condicionamiento del apoyo: los programas no deberían tener implícito en su objetivo algún tipo de condicionamiento para la erogación del apoyo económico.

A partir de la disponibilidad de información y las características señaladas anteriormente se seleccionaron tres casos de estudio: "Subsidio Distrital para el Adulto Mayor" de Barranquilla, Colombia; "Prestación complementaria a pensión no contributiva" en Cataluña, España; y "Atención a los adultos mayores" de Jalisco, México.

El Distrito Especial Industrial y Portuario de Barranquilla es uno de los cinco distritos de Colombia que "no son una categoría intermedia entre el departamento y el municipio, sino entidades locales que por su importancia política, cultural, natural o histórica se conforman como entes de régimen especial con mayores transferencias fiscales y mayor importancia política a nivel nacional" (Hernández, 2016: 142). De manera particular, Barranquilla es un territorio de gran importancia para Colombia por su ubicación estratégica y su actividad económica.

Jalisco es una de las entidades federativas o estados más importantes de México. Es la cuarta entidad con mayor población del país y su capital Guadalajara es la segunda zona metropolitana más grande de México. En materia de economía, Jalisco es la cuarta entidad con mayor actividad económica en el país.

Cataluña, por su parte, es la segunda comunidad autónoma con mayor población en España y ocupa el primer lugar al mantener el

“Colombia Mayor” otorga un apoyo económico a los adultos mayores que viven en situación de pobreza, desamparo o carecen de una pensión contributiva.

PIB más alto de España, así como el cuarto lugar en término del PIB per cápita. Cataluña es una de las comunidades más importantes de España en términos políticos, culturales y económicos.

Como se puede observar, Barranquilla, Cataluña y Jalisco son gobiernos locales de gran importancia para el ámbito nacional, lo que permite considerar que el diseño de los programas de pensión social local seleccionados, como casos de estudio tiene el potencial para contribuir a las estrategias nacionales de seguridad social de Colombia, España y México respectivamente.

Es importante señalar que existen dificultades para realizar una comparación entre los estudios de caso seleccionados, ya que poseen diferentes contextos económicos y sociales. Sin embargo, los tres son gobiernos de gran importancia en el ámbito de sus respectivas naciones y poseen programas para otorgar transferencias económicas sin condicionamiento a los adultos mayores. Adicionalmente se considera que el análisis presentado va más allá de tan solo ser una comparación entre el diseño de los programas presentados, atendiendo al objetivo de este trabajo que es reconocer las aportaciones de los programas de pensión social local a la estrategia nacional de seguridad social.

Las pensiones sociales locales en Colombia

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas (2017), en el año 2015 en Colombia existían 5.226.152 adultos de 60 años y más, que representaban el 10% de la población total. Olivera y Zuluaga (2014) señalan que esta proporción se incrementará a 17,5% en el año 2050. Adicionalmente señalan que la pobreza en este grupo de población es considerable, ya que se reconoce que el 25,2% vive en pobreza y el 10,5% lo hace en pobreza extrema. En materia de pensiones, se estima que solo el 23% de los adultos mayores cuenta una pensión contributiva.

Los primeros indicios de pensiones sociales llegan a Colombia en el año 2004 mediante el Programa de Protección Social al Adulto Mayor (PPSAM) que en el año 2012 se convierte en “Colombia Mayor” y otorga un apoyo económico a los adultos mayores que viven en situación de pobreza, desamparo o carecen de una pensión contributiva. El objetivo del programa es “proteger al adulto mayor que carece de rentas o ingresos suficientes para subsistir o se encuentran en condiciones de extrema pobreza o de indigencia a través de un subsidio económico” (UT Econometría-SEI 2016: 17).

Barranquilla instrumentó el programa “Subsidio Distrital para el Adulto Mayor” a partir del año 2008 con el propósito de “garantizar un mínimo vital a los adultos mayores que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad y extrema pobreza, a través de una ayuda económica que permita mejorar su bienestar físico y nutricional”.

El programa “Colombia Mayor” cuenta con dos modalidades de apoyo. La primera modalidad es un apoyo económico de entre \$ 40.000 y \$ 75.000 pesos colombianos mensuales (entre USD 13 y 25 aproximadamente). La entrega de los apoyos es bimestral y se realiza a través de la red bancaria o las tesorerías municipales. La priorización de los apoyos obedece a algunos criterios relacionados con el puntaje del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN)³ como la situación del hogar del adulto mayor, su edad, antigüedad en el programa, entre otros. La segunda modalidad de apoyo del programa son los Centros de Vida que son espacios de interacción entre los adultos mayores en los cuales se desarrollan actividades y servicios relacionados con salud, actividades de esparcimiento y emprendimiento entre otros.

El diseño de “Colombia Mayor” tiene la intención de focalizar sus esfuerzos hacia los adultos mayores en situación de pobreza, encontrando así una de sus mayores fortalezas: “Colombia Mayor evita el problema de los incentivos al dirigirse a personas con ingresos muy bajos o sin ingresos. Los beneficiarios son fundamentalmente trabajadores que han dedicado toda su vida laboral a trabajar en el sector informal, fundamentalmente en zonas rurales y con bajos niveles educativos” (OCDE, 2015: 118). Sin embargo, una de las recomendaciones más frecuentes ha sido la necesidad de ampliar la cobertura del programa que para el año 2017 había alcanzado al 62% de la población (OCDE, 2017). De tal forma se otorga la pensión social a 1,4 millones de adultos mayores aproximadamente.

En Colombia fue posible identificar la existencia de pensiones sociales en los gobiernos de Barranquilla, Bogotá y en el municipio de Leticia. Estos programas otorgan apoyos económicos a los adultos mayores de sus territorios. De manera particular se seleccionó el caso del programa “Subsidio Distrital para el Adulto Mayor” de Barranquilla, ciudad de mayor relevancia económica y social que Leticia, mientras que Bogotá fue descartado por ser la capital del país, incrementando su posibilidad de disponer de recursos económicos adicionales.

Barranquilla es una ciudad al norte de Colombia que en el año 2016 contaba con una población de 146.445 adultos mayores de 60 años y más, los cuales representaban el 12% de su población total. En este distrito se diseñó e instrumentó el programa “Subsidio Distrital para el Adulto Mayor” a partir del año 2008 mediante la emisión del Decreto Distrital No. 0564 de 2008 con el propósito de “garantizar un mínimo vital a los adultos mayores que se encuentran

en condiciones de vulnerabilidad y extrema pobreza, a través de una ayuda económica que permita mejorar su bienestar físico y nutricional” (Consejo Distrital de Barranquilla, 2012: 11).

Adicionalmente se pretende que el apoyo económico de programa tenga un efecto indirecto en la calidad de vida de las familias de los adultos mayores. De manera particular, el programa otorga un beneficio económico de \$ 100.000 pesos colombianos (USD 33) que se entregan de manera bimestral. A septiembre del año 2016 se había registrado un padrón de beneficiarios de 3.638 adultos mayores.

Los criterios de selección de los beneficiarios requieren que el adulto mayor tenga 54 años en el caso de las mujeres y 59 en los hombres. Sin embargo se dará prioridad a los adultos de 65 años y más. También se requiere que se encuentren en situación de vulnerabilidad y extrema pobreza, lo cual se refleja en un puntaje menor a 43,63 en el SISBEN que lo posicione en el nivel I o II. Además, el adulto mayor no debe estar inscrito en el programa PPSAM o recibir algún apoyo económico adicional.

En materia de objetivos se reconoce que el programa “Colombia Mayor” considera otorgar protección a los adultos mayores a través de un subsidio económico, mientras que en el caso del programa “Subsidio Distrital para el Adulto Mayor” el diseño contempla garantizar ingresos a los adultos mayores con la intención de incrementar su bienestar, marcando un objetivo específico. No obstante, se observa un nivel de congruencia bajo entre ambos programas.

La población objetivo del programa “Colombia Mayor” está conformada por los adultos mayores en pobreza extrema, situación similar a la determinada por el programa “Subsidio Distrital para el Adulto Mayor”. En el caso de Colombia es importante considerar la existencia del SISBEN como un instrumento para focalizar los apoyos económicos entre la población objetivo. En primera instancia se puede considerar que existe una duplicidad entre la población objetivo, sin embargo, los criterios de selección del programa local estipulan una exclusión al considerar que el beneficiario de la pensión no debe contar con el beneficio del PPSAM que es el antecesor de “Colombia Mayor”.

La cobertura del programa “Colombia Mayor” para 2017 fue del 62%, mientras que la cobertura que ofreció el programa “Subsidio Distrital para el Adulto Mayor” en el año 2016 solo alcanzó el 3,2%, lo que implica que el programa de pensión social de Barranquilla tiene una cobertura mucho menor a la identificada para el programa nacional.

Al considerar la posibilidad de que los apoyos económicos otorgados influyan en la cobertura de sus necesidades, una evaluación de impacto realizada al programa “Colombia Mayor” en 2016 señaló que el apoyo económico del programa no tiene “impactos positivos importantes sobre niveles estructurales de pobreza, ni en las condiciones de dignidad de la vejez. Sin embargo mejora las condiciones de vida de los adultos mayores y de sus hogares” (UT Econometría-SEI, 2016: 6). Para el caso del programa “Subsidio Distrital para el Adulto Mayor” no fue posible identificar alguna evaluación que permitiera conocer el impacto de los apoyos económicos obtenidos.

En términos de focalización el apoyo económico de “Colombia Mayor” varía entre los \$ 40.000 y \$ 75.000 pesos colombianos mensuales (USD 13 y 25 aproximadamente), mientras que el apoyo económico del “Subsidio Distrital para el Adulto Mayor” alcanza los \$ 100.000 pesos colombianos bimestrales (USD 33). Esta situación inicialmente permite observar que el apoyo económico que otorga el programa nacional puede llegar a ser mayor, en caso de que los criterios de edad y nivel de pobreza así lo determinen. Sin embargo, la participación de los programas de pensión social nacional y local requiere que el beneficiario no cuente con algún otro apoyo económico, por lo cual se deben limitar a los beneficios proporcionados por los programas.

Considerando el financiamiento de los programas de pensión social se observa que en el caso de “Colombia Mayor” el presupuesto proyectado de 2017 fue de \$ 1,43 billones de pesos colombianos (Contraloría General de la República, 2016), lo que correspondió al 0,63% del presupuesto total del país. Por su parte, el presupuesto del programa Subsidio Distrital para el Adulto Mayor” fue de \$ 3.485 millones de pesos colombianos en 2017 (Secretaría Distrital de Gestión Social, 2017), el cual representó el 0,12% del presupuesto del distrito. En términos per cápita, con respecto al total de los adultos mayores se observa que aproximadamente en el caso del programa “Colombia Mayor” existe un presupuesto de \$ 267.884 pesos colombianos (USD 94), mientras que el programa local tienen un presupuesto per cápita de \$ 23.800 pesos colombianos (USD 8). Como se observa, el presupuesto destinado a las pensiones sociales es mayor a nivel nacional que en el ámbito local.

Las pensiones sociales locales en España

De acuerdo con Abellán ...[et al] (2017), en España había 8,5 millones de adultos de 65 años y más en el año 2015 que representan el 18,4%

Las pensiones sociales forman parte del esquema de seguridad social de España desde el año 1990, mediante la Ley 26/1990 que otorga este beneficio a las personas jubiladas, en situación de invalidez o responsable de hijos.

de la población total del país. Las proyecciones de población indican que para el año 2050 habrá 16,4 millones de adultos mayores que serán el 37,6% de la totalidad de la población. La tasa de pobreza para este grupo de población es de 13% (IMSERSO, 2014). Si bien España es el país que tiene un mayor porcentaje de adultos mayores en la región de Iberoamérica, también tiene una alta cobertura en pensiones contributivas de la población de 65 años y más alcanzando al 88% de este grupo (IMSERSO, 2014).

Las pensiones sociales forman parte del esquema de seguridad social de España desde el año 1990, mediante la Ley 26/1990 que otorga este beneficio a las personas jubiladas, en situación de invalidez o responsable de hijos. Las pensiones sociales nacen con la intención de “dar respuesta a una aspiración social de solidaridad (...) una de las demandas prioritarias de la sociedad era la garantía de pensiones públicas para todas las personas mayores (...) sin recursos que, por las causas que fueren, no podían acceder a las pensiones contributivas” (IMSERSO, 2015: 6). En España, las pensiones sociales se otorgan a través del sistema de protección social, particularmente del Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO).

Las “pensiones no contributivas por jubilación” que otorga el gobierno español están destinadas para los adultos mayores de 65 años que residan en el país y tengan un ingreso menor a € 5.164,60 anuales (USD 6.065 aproximadamente). Adicionalmente, este esquema contempla otorgar a los adultos mayores un apoyo complementario para el pago del alquiler de una vivienda, monto que para el año 2017 fue de € 525 (USD 616 aproximadamente). En el año 2016 se entregó un total de 255.165 apoyos a los adultos mayores españoles.

Para el año 2017 el apoyo económico de las pensiones sociales fue de € 368,90 mensuales (USD 435 aproximadamente). Sin embargo, existen variaciones y límites en los apoyos en caso de que en un mismo hogar residan dos o más adultos mayores. En caso de que en una misma vivienda radiquen dos beneficiarios, el apoyo se reduce a € 313,57 y a € 295,12 en caso de que sean tres.

En el caso de España, se identificó la existencia de programas de pensión social local en las comunidades de Cataluña, La Rioja y en el País Vasco. En La Rioja se detectó que el programa ha cerrado su convocatoria y sigue vigente solo para los adultos mayores que habían sido elegidos previamente. Por su parte, el programa del

País Vasco otorgó el beneficio económico con carácter alimentario, situación que no contribuye a los objetivos de este trabajo. Es por ello que se seleccionó el caso de la “Prestación complementaria a pensión no contributiva” de Cataluña.

La Comunidad Autónoma de Cataluña contaba en el año 2016 con una población de 7,5 millones de los cuales el 18,5% eran adultos mayores de 65 años, proporción que se prevé se incrementará a 30,8% en el año 2050 (IDESCAT, 2018). De acuerdo a ECAS (2016), la tasa de riesgo de pobreza y exclusión social de los adultos mayores es de 12,8%, teniendo las mujeres mayor riesgo de incurrir en pobreza. En materia de ingresos se reconoce que el 12,4% de los adultos mayores de Cataluña tienen ingresos por debajo del 60% de los ingresos medios. Al año 2014 el 59,4% de los adultos mayores de Cataluña tenían una pensión contributiva, siendo los hombres los más beneficiados con el apoyo (79,3% de los hombres de 65 años y más contaban con una pensión por jubilación, mientras que en el caso de las mujeres solo alcanza al 44,7%). De manera particular se reconoce que en Cataluña “hay un 2,3% de personas mayores de 65 años que no tienen acceso a una pensión contributiva y viven en situación de pobreza. La evolución anual del número de PNC [pensiones no contributivas] de jubilación muestra una tendencia creciente en los últimos años” (ECAS, 2016: 32).

Esta situación impulsó a que en el año 2006 mediante la Ley 13/2006 de 27 de julio se estipulara la creación del programa “Prestación complementaria a pensión no contributiva” por invalidez o jubilación. La misma consiste en “una prestación permanente de derecho subjetivo destinada a complementar la pensión de la modalidad no contributiva del sistema de la Seguridad Social para aquellas personas que no pueden incorporarse al mundo laboral” (Departamento de Acción Social y Ciudadanía, 2007: 18688). Hasta el año 2017 había en Cataluña 32.282 adultos mayores que contaban con el beneficio del programa de pensión social nacional en el área de jubilación y por ende podrían ser partícipes de la pensión social local.

Los requisitos para obtener esta prestación en el año 2017 fueron: ser beneficiario de la pensión no contributiva del sistema social nacional, residir en Cataluña, no realizar actividades laborales o participar de programas de apoyo residencial y tener un ingreso anual menor a € 1.291,15 (USD 1.502 aproximadamente). De manera particular, el

El objetivo del programa “Prestación complementaria a pensión no contributiva” de Cataluña pretende complementar el ingreso que los adultos mayores obtienen en el programa “Pensiones no contributivas por jubilación” del gobierno nacional.

programa otorga un apoyo económico de € 107,60 (USD 125 aproximadamente) mensuales y es instrumentado por el Instituto Catalán de Asistencia y Servicios Sociales del Departamento de Bienestar Social y Familia.

El objetivo del programa “Prestación complementaria a pensión no contributiva” es muy claro y pretende complementar el ingreso que los adultos mayores obtienen en el programa “Pensiones no contributivas por jubilación” del gobierno nacional. En este caso, el programa de pensión social local se muestra congruente con la estrategia nacional, al insertarse en el esquema de protección social existente.

En el caso de la población objetivo, se reconoce que ambos programas de pensión social se concentran en los adultos de 65 años y más que residen en sus respectivos territorios. Solo existen dos diferencias entre los esquemas: la primera es que el programa de pensión social local requiere que el adulto mayor participe en el programa nacional y la segunda radica en el monto mínimo de ingresos para ser beneficiario de estos apoyos (el programa nacional requiere un ingreso menor a € 5.164,60 anuales (USD 6.065 aproximadamente) y el programa local un ingreso inferior a € 1.291,15 anuales (USD 1.542 aproximadamente)). Por definición y en atención a los objetivos del programa de pensión social de Cataluña se reconoce que existe duplicidad en la cobertura, sin embargo, la definición de los ingresos mínimos permite determinar que existe una priorización de aquellos adultos mayores con menores ingresos.

Al considerar la cobertura de los programas de pensión social nacional y local se observa que en el caso del programa “Pensiones no contributivas por jubilación” se cuenta con una cobertura del 25% de los adultos mayores que carecen de una pensión contributiva en España. Por su parte, solo los adultos mayores que participan del programa nacional pueden participar en el programa “Prestación complementaria a pensión no contributiva”. De acuerdo a IMSERSO (2018) existieron 32.282 beneficiarios del programa nacional en Cataluña, mientras que el programa de pensión local proporcionó apoyos a 20.004 adultos mayores, de forma tal que la cobertura del programa local es del 62% siendo mayor que la presentada por el programa nacional.

Por otra parte, conocer el impacto de los recursos económicos en el caso de los programas de pensión social en España y Cataluña

En México la "Pensión para Adultos Mayores" tiene el objetivo de proporcionar un apoyo económico a los adultos mayores para protegerlos de caer en situaciones de pobreza o carencias sociales.

requiere de ejercicios de evaluación que no fue posible identificar. En cuanto a la posibilidad de impacto, se reconoce que el apoyo otorgado por la pensión local es una aportación económica que equivale al 6,8% de la renta media equivalente en Cataluña del año 2016 (INE, 2017). Adicionalmente es importante señalar que en ambos casos existen otros programas de apoyo económico para el pago de renta de una vivienda, que se encuentran vinculados al programa de pensiones contributivas. Esta situación implica considerar que los apoyos económicos otorgados tienen influencia en la cobertura de las necesidades de los adultos mayores.

En cuanto a los criterios establecidos para otorgar el apoyo económico de la pensión social se observa que el programa de pensión de Cataluña otorga un monto menor al programa nacional, sin embargo se reconoce que no existe una exclusión, ya que por definición las personas que participan del programa de pensión social nacional y que radican en Cataluña pueden ser beneficiarios de ambos programas.

Por último, el programa de "Pensiones no contributivas por jubilación" de España ha realizado una inversión de € 1.288.968.509,10 en el año 2017 (USD 1.511 millones aproximadamente) (IMSERSO, 2017), lo que representó el 0,4% del presupuesto total, mientras que el presupuesto del programa destinado a la atención a la población con carencias de Cataluña, en el cual se enmarcan las acciones de la "Prestación complementaria a pensión no contributiva", obtuvo en 2017 el 0,67% del presupuesto de la comunidad (Generalitat de Catalunya, 2017). En términos per cápita, con respecto al total de adultos mayores, el presupuesto del programa de pensión social nacional es de € 152 aproximadamente (USD 179); mientras que el presupuesto per cápita local fue de € 260 (USD 306). De esta forma se reconoce que el presupuesto destinado a las acciones de pensión social en el ámbito local es mayor que el nacional.

Las pensiones sociales locales en México

En el año 2015 en México había 8.546.566 adultos de 65 años y más (INEGI, 2015), los cuales representaban el 7% de la población total del país. Se estima que en el año 2016 el 41% de los adultos mayores se encontraba en situación de pobreza y 6,6% en pobreza extrema (CONEVAL, 2016). En materia de pensiones, el 19% de la población adulta mayor en México contaba con

En México la "Pensión para Adultos Mayores" tiene el objetivo de proporcionar un apoyo económico a los adultos mayores para protegerlos de caer en situaciones de pobreza o carencias sociales.

una pensión contributiva (INEGI, 2016), lo que ha implicado un esfuerzo importante por parte del gobierno para proporcionar apoyos económicos a este grupo de población.

Los programas de pensión social del gobierno federal comenzaron en el año 2003. Sin embargo, es importante señalar que los primeros esquemas de pensión social de México fueron instrumentados por los gobiernos locales desde el año 2001, siendo la Ciudad de México (antes Distrito Federal) la precursora de los mismos. Inicialmente el programa de pensión social federal llevaba por nombre "Programa de atención a los adultos mayores", en el año 2009 cambió a "Programa 70 y más" y desde el año 2013 lleva el nombre de "Pensión para Adultos Mayores". Este programa tiene el objetivo de proporcionar un apoyo económico a los adultos mayores para protegerlos de caer en situaciones de pobreza o carencias sociales. De manera particular, la población objetivo del programa son los adultos mayores de 65 años y más que residan en el país y que no cuentan con una pensión contributiva mayor a \$ 1.092 pesos mexicanos mensuales, siendo estos elementos los criterios de elegibilidad para la incorporación de los adultos mayores al programa. Para abril de 2017 se contaba con un padrón de beneficiarios de 5.142.444 adultos mayores en todo el país.

El programa "Pensión para Adultos Mayores" otorga un apoyo económico de \$ 580 pesos mexicanos mensuales (USD 32 aproximadamente) en entregas bimestrales a través del sistema bancario del país. Adicionalmente proporciona un apoyo económico de inicio de \$ 1.160 pesos mexicanos (USD 64 aproximadamente), que es entregado en una sola ocasión cuando el adulto mayor ingresa al programa. Como apoyos adicionales a los montos económicos, se plantea la participación de los beneficiarios en actividades relacionadas con el cuidado de la salud, así como una credencial que les proporciona descuentos en bienes y servicios.

A diferencia de Colombia y España, en México los esquemas de pensión social local son muy comunes. Entre los años 2016 y 2017 existían 12 programas de pensión social local que corresponden a las entidades federativas de Baja California, Chiapas, Ciudad de México, Chihuahua, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Nuevo León, Sinaloa, Sonora, Veracruz y Zacatecas. Uno de los programas de pensión social local más antiguos es el programa "Atención a los adultos mayores" que se instrumenta en el estado de Jalisco desde el año 2007, por lo que se decidió abordar este caso de estudio.

En el año 2015 había en Jalisco 555.673 adultos mayores de 65 años y más. La gran mayoría se concentra en las zonas urbanas de la

El programa "Atención a los adultos mayores" de Jalisco tiene el objetivo de atender los problemas de vulnerabilidad económica y carencia social a las que se enfrentaban los adultos mayores de la localidad.

localidad y solo 17% vive en localidades rurales con menos de 2.500 habitantes. En materia de pensiones, se reconoce que solo el 28% de los adultos mayores de Jalisco cuenta con una pensión contributiva y, de ellos, solo el 22% son mujeres denotando un problema de género importante. Adicionalmente, se identifica que el 56% de los adultos de 65 años y más carecían de un apoyo económico del gobierno u otra persona (INEGI, 2015 y 2016).

El programa "Atención a los adultos mayores" tiene el objetivo de atender los problemas de vulnerabilidad económica y carencia social a las que se enfrentaban los adultos mayores de la localidad. La población objetivo de este programa está conformada por los adultos de 65 años y más que residan en Jalisco (con una antigüedad mínima de tres años) y que carecen de un apoyo económico mayor al que otorga el programa, cuyo monto para el año 2016 fue de \$ 1.095,60 pesos mexicanos (USD 62) mensuales que se entregaron a 29.147 beneficiarios de manera bimestral.

En ambos programas de pensión social el objetivo apunta a la reducción de la pobreza y carencias sociales de los adultos mayores, por lo cual se considera que son objetivos congruentes y el programa "Atención a los adultos mayores" de Jalisco se enmarca en la estrategia de protección social nacional.

Tanto el programa "Pensión para adultos mayores" como el programa "Atención a los adultos mayores" otorgan el apoyo a la población de 65 años y más que viven en sus respectivos territorios. La única diferencia radica en que el programa de pensión social de Jalisco estipula que los adultos mayores no deben recibir un apoyo económico que sea mayor al otorgado por el programa. En este caso, los adultos mayores de Jalisco pueden participar en ambos programas, ya que el programa local otorga un apoyo de \$ 1.095,60 pesos mexicanos (USD 62) y el programa nacional solo proporciona \$ 580 pesos mexicanos (USD 32) por lo tanto, existe duplicidad en términos de cobertura.

El programa "Pensión para adultos mayores" tiene un alto alcance en el país, logrando llegar al 67% de los adultos mayores que no cuentan con una pensión contributiva, mientras que el programa "Atención a los adultos mayores" tiene una cobertura de 8%, por lo cual se observa que las acciones federales logran llegar a más personas.

Es importante la cobertura, pero cuando se analiza la posibilidad de impacto, las evaluaciones realizadas al programa "Pensión para Adultos Mayores" y a sus diseños anteriores señalan que el apoyo económico

ha tenido efectos positivos en las variables económicas (ingreso, ahorro, gasto), emocionales (seguridad y bienestar), laborales (horas de trabajo) y ha sustituido a las transferencias económicas privadas que recibían los adultos mayores anteriormente (Galiani y Gertler, 2009; Abreu, 2011; Salinas ...[et al], 2014, Amuedo y Juárez, 2015). Por su parte, el programa "Atención a los adultos mayores" fue evaluado en el año 2016 y los resultados de la evaluación de procesos reflejaron que "los beneficiarios perciben un buen funcionamiento del programa y valoran mucho la mejoría de su situación económica a partir del apoyo en efectivo que destinan predominantemente a su manutención y cuidados de salud" (Linder Consultores, 2017: 4). Las evaluaciones realizadas observan que los apoyos económicos otorgados por los programas de pensión social nacional y local tienen la posibilidad de influir en la mejora de las necesidades de los adultos mayores.

En cuanto a la focalización se reconoce que los criterios determinados en el programa de pensión social de Jalisco no son excluyentes y, por ende, los adultos mayores de esta entidad federativa pueden acceder a una pensión social total de \$ 1.675,60 pesos mexicanos (USD 94) otorgada por el gobierno federal y estatal.

Por último, al considerar el financiamiento de los programas de pensión social se observa que el programa "Pensión para Adultos Mayores" obtiene el 1,10% del presupuesto total del país y es el segundo con mayor presupuesto en el ámbito social. El programa "Atención a los adultos mayores" contó con un presupuesto de \$ 434.035.458 pesos mexicanos en el año 2017 (SEDIS, 2017), lo que representó el 0,44% del presupuesto total del estado de Jalisco. Si se consideran los presupuestos per cápita con respecto al total de adultos mayores se observa que en el caso del programa de pensión social nacional se destinan \$ 4.575 pesos mexicanos aproximadamente (USD 222); mientras que en el programa local el presupuesto alcanza los \$ 781 pesos mexicanos (USD 38). En ambas comparaciones, el presupuesto nacional destinado al programa de pensión social es mayor que en el local.

Análisis comparativo

Las dimensiones de análisis determinadas para este trabajo permiten reconocer las diferencias existentes entre los programas de pensiones sociales nacionales y locales, así como las aportaciones que estos últimos realizan a los esquemas de protección social de sus propios contextos. En la Tabla 1 se muestran los resultados comparativos entre los programas estudiados.

Tabla 1
Resumen comparativo de los principales resultados por dimensión de análisis

Dimensiones de análisis	Colombia		España		México	
	"Colombia Mayor"	"Subsidio Distrital para el Adulto Mayor"	"Pensiones no contributivas por jubilación"	"Prestación complementaria a pensión no contributiva"	"Pensión para Adultos Mayores"	"Atención a los adultos mayores"
Objetivos	Congruentes		Congruentes		Congruentes	
Población objetivo	Complementariedad		Duplicidad intencional		Duplicidad	
Cobertura	62%	3,2%	25%	62%	67%	8%
Posibilidad de impacto	Poca influencia	Sin evaluaciones	Sin evaluaciones	Sin evaluaciones	Tiene influencia	Tiene influencia
Focalización	Son excluyentes		No hay exclusión		No hay exclusión	
Financiamiento	0,63% del presupuesto total	0,12% del presupuesto local	0,4% del presupuesto total	0,67% del presupuesto local	1,10% del presupuesto total	0,44% del presupuesto local
	Presupuesto per cápita = \$ 267.884 pesos colombianos (USD 94)	Presupuesto per cápita = \$ 23.800 pesos colombianos (USD 8)	Presupuesto per cápita = € 152 (USD 179)	Presupuesto per cápita = € 260 (USD 306)	Presupuesto per cápita = \$ 4.575 pesos mexicanos (USD 222)	Presupuesto per cápita = \$ 781 pesos mexicanos (USD 38)

Fuente: elaboración propia.

La congruencia entre los objetivos planteados permite considerar las aportaciones que las acciones de los gobiernos locales realizan a las estrategias de protección social nacional, convirtiéndose en actores importantes de la misma.

En los casos de Barranquilla y Jalisco la cobertura local es menor que la nacional, mientras que en el caso de Cataluña la cobertura es mayor en el programa de pensión social local.

Resulta interesante reconocer que existe congruencia entre los objetivos planteados por los programas de pensiones sociales nacionales y locales con una intención clara de mejorar las condiciones de vida de los adultos mayores en cada territorio estudiado. La congruencia entre los objetivos planteados permite considerar las aportaciones que las acciones de los gobiernos locales realizan a las estrategias de protección social nacional, convirtiéndose en actores importantes de la misma.

La duplicidad o complementariedad de los apoyos a la población objetivo debe ser congruente con el objetivo del programa y el diseño del mismo. En el caso de la duplicidad se busca incrementar el monto del apoyo económico, mientras que la complementariedad apunta al crecimiento de la cobertura. En términos de la población objetivo se observa que en los casos de los programas de Cataluña y México existe una duplicidad, ya que los requisitos y criterios de selección implican la provisión de los apoyos económicos al mismo grupo de población. Sin embargo, en el caso de Cataluña la duplicidad de los apoyos es intencionada, mientras que en Jalisco parece involuntaria. Por su parte, el programa de Barranquilla muestra una tendencia hacia la complementariedad de las acciones realizadas por el programa nacional en la medida en que sus criterios impiden la duplicidad de beneficiarios entre ambos programas.

La estimación de la cobertura presentada en este trabajo fue realizada a través de información documental que permite reconocer si los recursos económicos destinados a los programas de pensión social locales pueden tener una mayor cobertura que aquellos instrumentados desde el gobierno nacional. Las cifras identificadas permiten observar que en los casos de Barranquilla y Jalisco la cobertura local es menor que la nacional, mientras que en el caso de Cataluña la cobertura es mayor en el programa de pensión social local, lo que puede ser atribuido a una mejor identificación de la población objetivo y la disposición de mayores recursos financieros en la comunidad.

Por otra parte, para conocer la posibilidad de impacto que tienen los apoyos económicos en la población objetivo se requiere de ejercicios de evaluación. En los casos de Colombia y México las evaluaciones reflejan que los beneficios económicos tienen efecto positivo sobre las necesidades de los adultos mayores, ya sea en mayor o menor grado, como en el caso del programa "Colombia Mayor". En los casos de los programas de pensión social en España no fue posible identificar evaluaciones para saber el efecto del apoyo económico.

Las limitaciones definidas en los criterios de focalización implican la posibilidad de los adultos mayores para acceder a otros beneficios otorgados por los gobiernos. En caso de existir exclusión en la focalización, la población objetivo debe valorar su participación en el programa de pensión nacional o en el local, lo que a su vez influye en la cobertura y la presión sobre el presupuesto público. Los criterios de focalización establecidos en los programas de pensión social en Colombia implican exclusión entre los beneficiarios del programa nacional y local, caso contrario al identificado en Jalisco y en Cataluña, donde por definición la "Prestación complementaria a pensión no contributiva" implica que el beneficiario debe contar con los dos apoyos económicos.

Por último, en términos de presupuesto público se observa que la proporción que se destina a los programas de pensión social nacional en el caso de Colombia y México siempre es mayor a aquella identificada en los programas locales, lo que puede estar derivado de las demandas sociales por mejorar los esquemas de protección social a nivel nacional. No obstante, es importante considerar que si bien los porcentajes del presupuesto local destinado a los programas de pensión social son menores a los nacionales, se reconoce un interés de estos órdenes de gobierno por atender las demandas de los adultos mayores.

Reflexiones finales

El análisis presentado en este trabajo permite destacar que los programas de pensión social local de Barranquilla, Cataluña y Jalisco se enmarcan en la estrategia de protección social de sus respectivas naciones. También es posible observar que las pensiones sociales son de reciente creación y aparecen en los gobiernos locales en forma de programas sociales con la intención de otorgar apoyos económicos a los adultos mayores más vulnerables del territorio, que son aquellos que inicialmente carecen de una pensión contributiva.

En términos de diseño de política social, se observa que los objetivos de los programas de pensión social analizados reconocen los esfuerzos de los gobiernos locales por resolver problemas de protección social, vulnerabilidad y pobreza, problemas que generalmente son abordados en el diseño de la política social nacional. Esta situación permite considerar que los gobiernos locales están desarrollando política social desde sus espacios de competencia y que contribuyen a mejorar la cobertura de protección social de sus países.

Los casos estudiados permiten reconocer que están diseñados para convertirse en un apoyo complementario a los esfuerzos de los esquemas de seguridad social nacional, pero se debería valorar si los recursos que los gobiernos locales invierten en estas acciones permiten obtener un impacto que justifique su existencia más allá de criterios políticos o de asistencia social.

Por último, es importante destacar que los programas de pensión social local otorgan apoyos económicos por encima de la línea de pobreza mundial, situación que permite descartar a los adultos mayores que son beneficiarios de estos programas de las estadísticas de pobreza de cada territorio. Los apoyos económicos que otorgan los programas de pensión social de Cataluña y Jalisco se encuentran por encima de la línea de pobreza mundial determinada por el Banco Mundial⁴. Pero en el caso de los apoyos que proporciona Barranquilla se reconoce que son bajos, incluso en comparación con el beneficio económico del programa nacional.

Lo observado en este artículo requiere repensar en la factibilidad de la existencia de programas de pensión social diseñados e instrumentados por el gobierno local, principalmente por los costos en que incurren y la cobertura que son capaces de alcanzar. Si bien esta discusión rebasa los alcances de este documento, conviene resaltar que los casos estudiados permiten reconocer que están diseñados para convertirse en un apoyo complementario a los esfuerzos de los esquemas de seguridad social nacional, pero se debería valorar si los recursos que los gobiernos locales invierten en estas acciones permiten obtener un impacto que justifique su existencia más allá de criterios políticos o de asistencia social.

Por otra parte, es necesario poner en la mesa de discusión si el diseño de los programas de pensión social que se están instrumentando en los gobiernos locales de Iberoamérica se encuentra fundamentado en el contexto local, y responden a las necesidades de los adultos mayores de estos territorios. Este análisis es muy relevante en la medida en que permitirá conocer si existe algún fenómeno de replicabilidad de estos esquemas en el entorno local, con respecto a los esfuerzos nacionales o si las acciones locales responden legítimamente a un entorno de necesidades y problemas claramente identificados en el contexto.

Notas

(1) En este trabajo se entiende por gobiernos locales a aquellos a partir del segundo orden de gobierno de cada nación.

(2) La revisión documental se realizó en el período de agosto-octubre de 2017. Se consultaron las páginas web de los gobiernos de los siguientes países: Andorra, Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Cuba, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Portugal, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

(3) El SISBEN es el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales que, a través de un puntaje, clasifica a la población

de acuerdo con sus condiciones socioeconómicas. Se utiliza para identificar de manera rápida y objetiva a la población en situación de pobreza y vulnerabilidad para focalizar la inversión social y garantizar que esta sea asignada a quienes más la necesitan. Fuente: <https://www.sisben.gov.co>.

(4) La línea de pobreza establecida por el Banco Mundial en 2011 es de USD 1,9 diarios o USD 57 mensuales (Banco Mundial, 2017b).

Bibliografía

- Abellán García, A.; Ayala Alba, A.; y Pujol Rodríguez, R. (2017), "Un perfil de las personas mayores en España, 2017. Indicadores estadísticos básicos", en *Informe Envejecimiento en Red*, N° 15.
- Abreu, Raúl (2011), *Informe de la evaluación específica de desempeño 2010-2011 del Programa 70 y más*, México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social; Secretaría de Desarrollo Social.
- Amuedo-Dorantes, C. y Juárez, L. (2015), "Old-Age Government Transfers and the Crowding out of Private Gifts: the 70 and Above Program for the Rural Elderly in Mexico", en *Southern Economic Journal*, Vol. 81 N° 3, January, pp. 782-802, <https://doi.org/10.4284/0038-4038-2013.055>.
- Banco Mundial (2017a), Datos de libre acceso del Banco Mundial, Washington, Banco Mundial, <https://goo.gl/rxuT8V>, 10-10-2017.
- _____ (2017b), PovcalNet, Washington, Banco Mundial, <https://goo.gl/37mWtF>, 10-10-2017.
- Barrientos, Armando (2012), *What is the Role of Social Pensions in Asia?*, Tokyo, Asian Development Bank Institute.
- Cecchini, Simone ...[et al] (2015), "Derechos y ciclo de vida: reordenando los instrumentos de protección social", en *Instrumentos de protección social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización*, S. Cecchini, F. Filgueira, R. Martínez y C. Rossel (eds.), Santiago, CEPAL.
- Cecchini, Simone y Martínez, Rodrigo (2011), *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derecho*, Santiago, CEPAL; GIZ.
- Clark, Fiona (2009), "Experiencia de las pensiones no contributivas en América Latina", en *Envejecimiento con dignidad: pensiones no contributivas para reducir la pobreza en el Perú*, Lima, UNFPA; OIT; Cáritas del Perú; HelpAge International, <http://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>, 26-09-2017.

- CONEVAL (2016), *Anexo estadístico de la pobreza en México*, México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, <http://www.coneval.org.mx>, 22-05-2018.
- Consejo Distrital de Barranquilla (2012), "Acuerdo por el cual se adopta el Plan de Desarrollo 2012-2015 del distrito especial, industrial y portuario de Barranquilla, 'Barranquilla florece para todos'", Barranquilla, Consejo Distrital de Barranquilla.
- Contraloría General de la República (2016), *Comentarios al proyecto de presupuesto general de la nación 2017*, Bogotá, Contraloría General de la República.
- Departamento de Acción Social y Ciudadanía (2007), "Decreto 123/2007 de 29 de mayo, por el que se determina el régimen aplicable a la solicitud y concesión de las prestaciones sociales de carácter económico de derecho subjetivo, y se concretan los requisitos para el reconocimiento del derecho a las prestaciones", Madrid, Departamento de Acción Social y Ciudadanía.
- ECAS (2016), *Informe INSOCAT per a la millora de l'acció social*, 32, Barcelona, Entitats Catalanes d'Acció Social.
- Gabinet Tècnic del Departament de Treball, Afers Socials i Famílies (2016), *Informe sobre l'estat dels serveis socials a Catalunya*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, <http://treballiaferssocials.gencat.cat>, 21-05-2018.
- Galiani, Sebastián y Gertler, Paul (2009), *Primer seguimiento a la evaluación de impacto del programa de atención a adultos mayores de 70 años y más en zonas rurales*, México, Secretaría de Desarrollo Social; Instituto Nacional de Salud Pública.
- Generalitat de Catalunya (2017), *Llei 4/2017: pressupostos 2017*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, http://aplicacions.economia.gencat.cat/wpres/AppPHP/2017/pdf/PRE_CAS.pdf, 22-05-2018.
- Gorman, Mark (2005), "Securing Old Age: the Case for Social Pensions in Developing Countries", en *Public Finance and Management*, Vol. 5 N° 2, June, pp. 310-330.
- HelpAge International (2006), *Why Social Pensions Are Needed Now*, London, HelpAge International.
- _____ (2017), "Social Pension Database", en *Pension Watch Social Protection in Older Age*, London, HelpAge International, <http://www.pension-watch.net>, 27-09-2017.
- Hernández, José (2016), "Gobiernos locales en Colombia", en *Manual de gobiernos locales en Iberoamérica*, José Ruano y Camilo Vial (eds.), Santiago, Universidad Autónoma de Chile; CLAD.

- Holzmann, Robert y Hinz, Richard (2005), *Soporte del ingreso en la vejez en el siglo veintiuno: una perspectiva internacional de los sistemas de pensiones y de sus reformas*, Washington, Banco Mundial.
- IDESCAT (2018), *Anuario estadístico de Cataluña*, Barcelona, Instituto de Estadísticas de Cataluña, <https://www.idescat.cat/pub/?id=aec&lang=es>, 21-05-2018.
- IMRSO (2014), *Informe 2014: las personas mayores en España. Datos estadísticos estatales y por Comunidades Autónomas*, Madrid, Instituto de Mayores y Servicios Sociales, <https://goo.gl/G49Uz5>, 12-10-2017.
- _____ (2015), *25 años de las pensiones no contributivas de la seguridad social*, Madrid, Ministerio de Sanidad, Servicio Social e Igualdad.
- _____ (2017), *Pensiones no contributivas de la seguridad social y prestaciones sociales y económicas para personas con discapacidad. Evolución de las nóminas*, Madrid, Instituto de Mayores y Servicios Sociales, <http://www.imerso.es>, 21-05-2018.
- _____ (2018), *Pensión no contributiva de jubilación. Beneficiarios e importe de las nóminas: Cataluña*, Barcelona, Instituto de Mayores y Servicios Sociales.
- Instituto Nacional de Estadísticas (2017), *Indicadores de calidad de vida 2017*, Madrid, INE, <http://www.ine.es>, 21-05-2018.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía (2015), *Encuesta intercensal 2015*, México, INEGI, <http://www.beta.inegi.org.mx>, 22-05-2018.
- _____ (2016), *Encuesta nacional de ocupación y empleo*, México, INEGI, <http://www.inegi.org.mx>.
- Knox-Vydmanov, Charles (2012), *Pisos de protección social y sistemas de pensiones: el papel de las "pensiones ciudadanas"*, Londres, HelpAge International.
- Linder Consultores (2017), *Evaluación de procesos del programa Atención a los Adultos Mayores*, México, Evalúa Jalisco, <http://seplan.app.jalisco.gob.mx/evalua/evaluacion/listado-evaluaciones>, 22-05-2018.
- OCDE (2015), *Estudios económicos de la OCDE: Colombia 2015*, París, OCDE.
- _____ (2017), *Estudios económicos de la OCDE: Colombia*, París, OCDE.
- OIT (2011), *Piso de protección social para una globalización equitativa e inclusiva*, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.
- Olivera, J. y Zuluaga, B. (2014), "The ex-ante Effects of non-Contributory Pensions in Colombia and Peru", en *Journal of International Development*, Vol. 26 N° 7, October, pp. 949-973.
- OMS (2015), *Informe mundial sobre el envejecimiento y la salud*, Ginebra, Organización Mundial de la Salud.

- Organización de las Naciones Unidas (2017), *World Population Prospects 2017*, New York, ONU, <https://esa.un.org/unpd/wpp>, 21-05-2018.
- Palacios, Roberto y Knox-Vydmanov, Charles (2014), "The Growing Rol of Social Pensions: History, Taxonomy and Key Performance Indicators", en *Public Administration and Development*, Vol. 34 N° 4, October, pp. 251-264.
- Rofman, R.; Apella, I.; y Veza, E. (2015), "Introduction and Overview", en *Beyond Contributory Pensions Fourteen Experiences with Coverage*, R. Rofman, I. Apella y E. Veza (eds.), Washington, World Bank Group.
- Salinas-Rodríguez, Aarón ...[et al] (2014), "Impact of the non-Contributory Social Pension Program 70 y más on Older Adults' Mental Well-Being", en *PLOS ONE*, Vol. 9 N° 11, <http://doi.org/10.1371/journal.pone.0113085>, 18-09-2017.
- Secretaría de Desarrollo e Integración Social (2017), *Reglas de operación del programa "Atención a los adultos mayores" para el ejercicio fiscal 2017*, México, SEDIS, <https://transparencia.info.jalisco.gob.mx>, 22-05-2018.
- Secretaría Distrital de Gestión Social (2017), *Informe de gestión enero-diciembre de 2017*, Barranquilla, Alcaldía Distrital de Barranquilla, <http://www.barranquilla.gov.co>.
- UT Econometría-SEI (2016), *Realizar una evaluación de impacto del programa Colombia Mayor que permita medir el efecto causal de la intervención en el ingreso, consumo, pobreza y condiciones de dignidad de los beneficiarios*, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación.