
Pensiones No Contributivas en México

Laura Juárez*

Colegio de México, Centro de Estudios Económicos

Resumen

Las pensiones no contributivas, es decir, aquellas que no están condicionadas a las contribuciones de seguridad social que el trabajador hizo a lo largo de su vida productiva, sino a requisitos básicos de edad mínima y, a veces, de residencia, se han consolidado como alternativa para combatir la pobreza en edades avanzadas, causada por la baja cobertura pensionaria de los sistemas de seguridad social contributivos. En México, las pensiones no contributivas se implementaron por primera vez en 2001, se expandieron a niveles estatal y federal durante el periodo 2001-2017 y, probablemente, continuarán formando parte del sistema de aseguramiento social en un futuro cercano. En el presente artículo se expone un panorama general sobre las pensiones no contributivas en México, situándolas en el contexto que ha favorecido su popularidad como política de apoyo público en la vejez. Adicionalmente, se examina la evidencia existente en el caso mexicano respecto al impacto que estas pensiones tienen sobre sus beneficiarios directos y sus hogares. En seguida, se realiza un balance de dicha evidencia y se discuten las perspectivas y retos que el uso de este instrumento de política enfrentará en nuestro país en un futuro cercano. Finalmente, se proponen algunos temas para la agenda futura de investigación en la materia.

Palabras Clave: Pensiones, Seguridad Social, México

Clasificación JEL: D04, J26, O12

Abstract

Non contributory pensions, that is to say those not conditional on the social security contributions paid by the worker during his productive years, but rather on basic requirements such as a minimum age and, sometimes, place of residence, have earned acceptance as an alternative to preventing poverty in old age, caused in turn by the low pension coverage of the contributory social security systems. In Mexico, non contributory pensions were first implemented in 2001. They expanded both at the state and federal level during the period 2001-2017, and they will probably continue being part of the Mexican social insurance system in the near future. In this article, I give a general overview of non contributory pensions in Mexico, placing them in the context that has favored their popularity as a policy of old-age public support. In addition, I examine the existing evidence on the impacts that these pensions have on their direct beneficiaries and their households in Mexico, summarize some of the main findings and discuss their implications. Next, I discuss some of the challenges that the use of this public policy instrument will face in the near future in Mexico. Finally, I propose some questions for the future research agenda on this type of pensions.

Keywords: Pensions, Social Protection, Mexico

JEL Classification: D04, J26, O12

* Agradezco los comentarios de los revisores externos.

Introducción

La seguridad social contributiva en México data de 1940, cuando se creó el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). En este esquema contributivo, como su nombre lo indica, la pensión de la que gozará una persona durante su vejez depende de las contribuciones que realice a lo largo de su vida, lo cual a su vez depende del tipo de trabajos que desempeñe¹.

Por ley, sólo los trabajadores subordinados y asalariados, así como sus empleadores, están obligados a realizar contribuciones al sistema de seguridad social. Otros tipos de trabajadores, como aquellos que realizan labores por cuenta propia, pueden afiliarse al sistema de forma voluntaria, aunque en la práctica muy pocos lo hacen². De hecho, aún entre los trabajadores subordinados, los cuales obligatoriamente deben contribuir por ley, un poco menos de la mitad no contribuye al sistema³. Adicionalmente, hay transiciones frecuentes entre trabajos cubiertos y no cubiertos por la seguridad social, por lo cual muchos trabajadores cotizan de forma intermitente.

El acceso a una pensión de retiro dentro de un sistema de seguridad social contributiva, y su monto, dependen de la cantidad total de cotizaciones y del tiempo cotizado y, por lo tanto, de las oportunidades y decisiones laborales de la persona a lo largo de su vida. En México, los parámetros para acceder a una pensión, y su monto, empezaron siendo relativamente generosos, lo cual era un reflejo de la situación demográfica del país, en la cual había una abundancia relativa de trabajadores jóvenes y una fracción pequeña de adultos mayores. Antes de la reforma de 1997, para pensionarse ante el IMSS era necesario haber cotizado en ese instituto en fecha previa al 1º de julio de 1997, tener por lo menos 60 años de edad y contar con un mínimo de 500 semanas cotizadas reconocidas por dicho instituto⁴.

Con la reforma de 1997, dichos parámetros cambiaron radicalmente. En el caso del IMSS, la edad mínima para acceder a una pensión aumentó a 65 años y el número de semanas de cotización requeridas se multiplicó por 2.5 para quedar en 1250 semanas (aproximadamente 24 años). Además de estos requisitos, la pensión depende de los recursos existentes en la cuenta individual del trabajador en la Afore. Si el saldo en dicha cuenta fuera insuficiente, el sistema garantiza una pensión equivalente a un salario mínimo general vigente en la Ciudad de México. La dinámica descrita del mercado laboral, aunada a este endurecimiento de los requisitos sobre cotizaciones acumuladas, necesariamente resulta en una baja cobertura de las pensiones contributivas entre los adultos mayores.

Según la Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social (ENESS) del INEGI, en 2013 el 59% de las personas de 14 años y más en México no habían contribuido nunca a la seguridad social. De las personas que tenían entre 50 y 59 años en 2013, las cuales alcanzarán la edad de retiro en los próximos 15 años, el 49% no había cotizado en su vida, por lo cual no tendrá derecho a una pensión contributiva. La combinación de la obligatoriedad limitada que contempla la ley y las decisiones laborales de las personas y empresas tienen como resultado una baja cobertura de dichas pensiones contributivas.

Dado el riesgo de condiciones de pobreza en la vejez que esta situación representa, nacen como respuesta reciente a esta problemática las pensiones no contributivas. Dichas pensiones

¹ La seguridad social contributiva proporciona un paquete de beneficios, como servicios de salud, y no sólo pensiones. En este artículo solamente se discutirá lo referente a las pensiones de retiro.

² Según la Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social (ENESS) del INEGI, en 2013 del total de la población afiliada a alguna institución de seguridad social, el 16% estaban afiliados voluntariamente al IMSS.

³ Según los datos de la ENOE, del total de trabajadores subordinados y remunerados en el primer trimestre de 2018, el 45% no tenía acceso a instituciones de salud.

⁴ De acuerdo a los requisitos establecidos en la Pensión por Régimen 73 del Gobierno Federal.

consisten en una transferencia pública monetaria, típicamente condicionada sólo a alcanzar cierta edad mínima y, a veces, a satisfacer ciertos requisitos de residencia. Estos requisitos las hacen prácticamente independientes de las trayectorias laborales de las personas, convirtiéndolas en un instrumento de política pública popular para prevenir la pobreza en edad avanzada. Además de su independencia de las trayectorias laborales de las personas, las pensiones no contributivas reducen considerablemente el riesgo de que los recursos acumulados durante la juventud no sean suficientes si la persona vive más años de lo esperado, debido a que la transferencia periódica, ya sea mensual o bimestral, se paga a partir de que el beneficiario alcanza la edad mínima requerida y hasta el final de su vida.

Por ello, varios países, principalmente en vías de desarrollo, han implementado este tipo de pensiones para cubrir a la población de adultos mayores que no cumple con los requisitos para una pensión contributiva.

Como muestra la Tabla 1, trece países en Latinoamérica cuentan con algún esquema de pensiones no contributivas, pero también hay países en otras regiones de África y Asia que los han adoptado.

Tabla 1. Países que cuentan con pensiones no contributivas

Región	Países
Latinoamérica	Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Panama, Paraguay, Peru, Uruguay
Africa	Botswana, Mauricio, Namibia, Sudáfrica
Asia	Nepal, India, Vietnam, Kirgistán

Fuentes: Levy, Schady (2013), Barrientos (2013).

En la siguiente sección, se dará un panorama general del inicio y expansión de los programas de pensiones no contributivas en México.

Las pensiones no contributivas en México (2001-2018)

En México, el primer programa de pensiones no contributivas se implementó a nivel estatal en 2001 en la Ciudad de México, entonces Distrito Federal. Dicho programa, llamado “Pensión Alimentaria para Adultos Mayores” (PAAM-DF) consistía en una transferencia monetaria mensual de 700 pesos a todos los adultos de 70 años y más que fueran residentes del Distrito Federal. En principio, los adultos mayores que cumplieran con el requisito de edad, pero que vivieran en los municipios del Estado de México que pertenecen al área conurbada de la Ciudad de México no cumplirían el requisito de residencia y, por lo tanto, no tendrían acceso al programa. El PAAM-DF también incluía servicios médicos y medicamentos gratuitos en los hospitales públicos administrados por el Gobierno del Distrito Federal. Al inicio del programa y hasta 2003, sólo participaron los adultos mayores que cumplían con los requisitos mencionados y que además vivían en las áreas geostadísticas básicas (AGEB) de media, alta y muy alta marginación, de

acuerdo con la clasificación y el índice de marginación calculados por el Consejo Nacional de Población (CONAPO). En 2003, se expidió una ley estatal que establecía esta pensión como derecho para todos los adultos mayores que cumplieran con una edad mínima de 70 años y con el requisito de tener una residencia mínima de 3 años en el Distrito Federal, independientemente de su AGEB de residencia, o de cualquier otro requisito.

Dada la popularidad y amplia cobertura mediática que se dio a este primer programa estatal de la Ciudad de México, otros estados de la República comenzaron a implementar programas de pensiones similares de forma escalonada. Según Aguila et al (2011) para 2011, trece de los 32 estados contaban con un programa de este tipo. Estos estados eran (ordenados por año de implementación): Distrito Federal (2001), Chihuahua (2004), Nuevo León (2004), Veracruz (2005), Quintana Roo (2006), Chiapas (2007), Jalisco (2007), Sinaloa (2007), Yucatán (2007), Baja California Norte (2008), Tabasco (2009), Durango (2010) y Zacatecas (2011). Lo anterior muestra que estados de diferentes regiones del país implementaron programas similares entre 2000 y 2012. Como muestran Aguila et al (2011) en su artículo, estos programas estatales varían en la frecuencia de los pagos, la edad mínima requerida, y la cobertura geográfica. Sin embargo, la mayoría estableció en esos años el requisito de edad mínima de 70 años y también una transferencia cercana a los 500 pesos mensuales, la cual es similar a la que se estableció a nivel federal, como se describirá a continuación.

Mientras las pensiones no contributivas se expandían a nivel estatal, en 2007, el gobierno federal inició su propio programa de pensiones no contributivas, el programa *70 y Más*, basado también en requisitos de edad mínima y residencia. Este programa federal inició pagando una transferencia bimestral de 1000 pesos (500 pesos mensuales) a todos los adultos mayores de 70 años y más en localidades de menos de 2,500 habitantes, las más pequeñas del país y, por lo mismo, las más desprotegidas por el sistema contributivo de seguridad social. El programa se expandió rápidamente a localidades más grandes. En 2008, se extendió a las localidades de hasta 20,000 habitantes, y en 2009, a aquellas con hasta 30,000 habitantes. Hubo una pausa en la expansión hasta 2012, año en el que se incluyeron finalmente todas las localidades del país y se agregó la restricción de que la persona, además de cumplir con el requisito de edad mínima, no debía contar con una pensión contributiva para ser elegible para el programa⁵. A principios de 2013, la administración de Enrique Peña Nieto disminuyó de 70 a 65 años la edad mínima para acceder a la pensión no contributiva federal, con lo cual el nombre del programa se cambió a “65 y más”.

¿Cómo se compara la cobertura de las pensiones contributivas y las no contributivas? Según un artículo de la Comisión Nacional de Ahorro para el Retiro (CONSAR), en 2016 había 9.6 millones de personas de 65 años y más en el país, de las cuales sólo el 31% reportó ingresos provenientes de una pensión contributiva y un 49% reportó ingresos provenientes de una pensión no contributiva, ya sea a nivel federal, estatal o municipal⁶. Lo anterior muestra que las pensiones no contributivas tienen una cobertura mayor que las contributivas, como es de esperarse. Sin embargo, según el artículo de la CONSAR, los montos difieren sustancialmente. En promedio, una pensión contributiva mensual se encuentra entre los 5,120 y los 6,602 pesos, mientras que una pensión no contributiva mensual asciende aproximadamente a 600 pesos. Adicionalmente, mientras que el 60% de los beneficiarios de una pensión contributiva son hombres, el 40% son mujeres. Estos porcentajes se invierten en el caso de las pensiones no contributivas: para este tipo

⁵ Cabe mencionar que hasta 2012 no había una restricción explícita sobre tener acceso a otra pensión, ya sea contributiva o no contributiva, para poder recibir los beneficios para el programa 70 y Más. Por tanto, en principio una persona podía recibir una pensión no contributiva estatal y la federal de forma simultánea siempre y cuando cumpliera con los requisitos para ambas.

⁶ Dicho artículo calcula estas cifras con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH, INEGI) de 2016.

de pensiones el 58% de los beneficiarios son mujeres, mientras que el 41% son hombres. Lo anterior, junto con las diferencias esperadas y reportadas en los montos promedio, confirma que las desigualdades en las trayectorias laborales de las personas, en este caso por género, terminan traducándose en desigualdades en los ingresos por pensiones al momento del retiro. Finalmente, la CONSAR reporta que el goce de una pensión contributiva se concentra en los estados del Norte y Centro del país, mientras que el de una pensión no contributiva se concentra en los estados del Sur y Sureste, apuntando también a diferencias geográficas en el acceso a trabajos cubiertos y no cubiertos por la seguridad social, que afectan la cobertura de las pensiones contributivas⁷.

Evidencia sobre el impacto de las pensiones no contributivas sobre las decisiones y el bienestar de los hogares e individuos

Estudiar el impacto de las pensiones no contributivas es, de forma general, estimar el efecto de un aumento permanente en el ingreso en edad avanzada, que puede ser esperado o inesperado, dependiendo de las características de las personas.

Hay una literatura académica que examina los impactos de las pensiones no contributivas sobre las decisiones económicas de las personas y los hogares, así como sobre variables relacionadas con su bienestar. Algunas de las motivaciones de esta literatura son: (i) la popularidad de este tipo de pensiones se ha extendido, con lo cual cada vez más países de distintas regiones han implementado estos programas; (ii) hay una tendencia mundial, particularmente acelerada en algunos países en desarrollo, hacia el envejecimiento poblacional, lo cual aumenta el interés y la relevancia de estudiar los impactos de dichos programas; y (iii) las características de esta modalidad de pensiones otorgan ventajas para estimar sus impactos de manera convincente y rigurosa.

En relación al tercer punto, considérese la siguiente ecuación para estimar el efecto del acceso a una pensión, o su monto, sobre alguna variable de interés:

$$y_i = \alpha + \beta Pension_i + \gamma X_i + u_i$$

En la ecuación anterior, la variable dependiente de interés (y_i) puede ser, por ejemplo, la participación laboral del individuo y la variable independiente de interés ($Pension_i$), alguna medida del ingreso por pensiones, ya sea continua (como el monto) o discreta (si tiene acceso o no a una pensión). Por lo tanto, el interés principal es estimar de forma consistente el parámetro β , que captura el efecto de un cambio en el ingreso por pensiones sobre la participación laboral en edad avanzada. Además, se incluyen otras variables de control (X_i) considerando otras características relevantes de las personas y/o los hogares que son observables, como edad, género, composición del hogar, entre otras. A pesar de la inclusión de todos estos controles observables, existen factores no observables que afectan la participación laboral de las personas y que están capturados en el término de error de la ecuación (u_i), por ejemplo, sus preferencias por ocio versus trabajo. Al mismo tiempo, esos factores no observables pueden estar también correlacionados con la variable independiente de interés, que es el acceso a una pensión de retiro o su monto. Por ejemplo, una persona con altas preferencias por trabajar en el mercado tiene mayor probabilidad de participar en el mercado laboral durante su vejez. También es más probable que esta persona lo haya hecho durante toda su vida, con lo cual habrá acumulado mayores ahorros o activos y, por esto mismo,

⁷ Del sitio web del CONSAR al 30 de octubre de 2018:
<https://www.gob.mx/consar/articulos/quienes-y-cuantos-mexicanos-tienen-acceso-a-una-pension?idiom=es>

quizá tenga una mayor probabilidad de gozar de una pensión durante la vejez. En este ejemplo, por la correlación positiva entre el error de la ecuación tanto con la variable dependiente (participación laboral) como con la independiente de interés (ingreso por pensión), es decir $cov(Pension_i, u_i) > 0$, se tendería a sobreestimar el parámetro β . Es decir, se tendería a encontrar un impacto mayor, incluso positivo, de contar con una pensión sobre la participación laboral en edad avanzada, lo cual contradice la intuición de que una mayor pensión permite a los adultos mayores retirarse del mercado laboral.

Por el contrario, las pensiones no contributivas, al estar basadas principalmente en requisitos de edad y, a veces, de residencia, son casi independientes de las trayectorias laborales de las personas y, por tanto, de sus preferencias y características no observables, capturadas en el término de error de la ecuación anterior. Es decir, dichas pensiones no contributivas se pueden ver como un cambio exógeno en el ingreso por pensiones y se puede argumentar que $cov(PensionNC_i, u_i) = 0$, lo cual nos permite estimar el parámetro de interés de forma consistente. De esta manera, las pensiones no contributivas permiten estimar impactos de forma convincente bajo ciertos supuestos.

En general, la literatura empírica que estima los impactos de las pensiones no contributivas sobre las decisiones y el bienestar de las personas y sus hogares utiliza el método de diferencias-en-diferencias (DD). Este método consiste en definir grupos de tratamiento, es decir, aquellas personas u hogares que, por sus características y las reglas de los programas, están expuestos a la pensión no contributiva; y grupos de control, que son aquellas personas u hogares que son presumiblemente similares a los de tratamiento, pero que no han sido expuestos a la pensión no contributiva. Una vez definidos estos grupos, se toman las diferencias en sus variables dependientes de interés en el tiempo: antes y después de que se implementó la pensión no contributiva. La Tabla 2 ejemplifica cómo se podrían definir los grupos de tratamiento y de control para estimar el impacto del PAAM-DF sobre alguna variable dependiente de interés, usando el método de DD.

Como se señala en la Tabla 2, en este ejemplo, el grupo de tratamiento estaría compuesto por personas de 70 años y más de edad que son residentes del Distrito Federal, ya que son aquellas que son elegibles dadas las reglas del programa. La Tabla 2 también muestra que hay tres posibles grupos de control. El primero (Control 1) son las personas de 70 años y más que residen en otras ciudades, quienes pertenecen al mismo grupo de edad que los elegibles, pero al no residir en la ciudad donde opera el programa PAAM-DF, no están expuestos a él. Para sacar el efecto del programa, se tomaría el cambio en la variable dependiente de interés para el grupo de tratamiento observado entre los periodos antes y después del programa. A esta diferencia, se le restaría el mismo cambio para el grupo de Control 1. De este modo, al cambio temporal en la variable de interés para el grupo de tratamiento, se le resta el efecto de otros factores que podrían estar afectando a personas del mismo grupo de edad en otras ciudades y que, por lo tanto, no se pueden atribuir al programa.

Tabla 2: Grupos de control y tratamiento PAAM-DF

	Lugar de residencia	
	DF	Otras ciudades
Edad ≥ 70 años	Tratamiento	Control 1
Edad $\in [60-69]$	Control 2	Control 3

El segundo y tercer grupos de control están integrados por personas ubicadas en un rango de edad

cercano a los elegibles (60-69 años de edad), y que residen ya sea en el DF (Control 2) o en otras ciudades (Control 3). Se puede argumentar que estas personas son similares a las del grupo de tratamiento pues tienen una edad cercana a los 70 años, pero dado que están algunos años por debajo de la edad mínima requerida, aun no son elegibles para el programa, independientemente de su lugar de residencia. Al considerar los cambios en la variable dependiente de interés entre los periodos antes y después del programa para cada uno de estos grupos y restarlos a la diferencia entre el grupo de tratamiento y el grupo Control 1, se elimina cualquier efecto de factores que estén incidiendo de forma diferenciada en adultos mayores en el DF en el mismo periodo y que no puedan atribuirse al programa.

Es importante recalcar que los grupos de tratamiento y de control se definen con respecto a las características que hacen a las personas u hogares elegibles para el programa. En el presente ejemplo se definen en función de la edad y el lugar de residencia, y no con respecto a su participación de hecho en el programa. Al respecto, la decisión de participar en el programa, dado que se es elegible, se considera endógena porque depende de las características no observables de las personas u hogares y, por ello, no resulta adecuada para estimar los impactos causales del programa. Se puede argumentar que la elegibilidad es menos endógena, aunque haya personas elegibles en el grupo de tratamiento que, de hecho, no participen o no reciban los beneficios del programa. Por lo anterior, a los impactos estimados usando elegibilidad, en lugar de participación, se les llama efectos de la intención de tratar (*intention-to-treat effects, ITT*).

En general, si se incluyen todos los grupos de la Tabla 2, la especificación a estimar para obtener los impactos de las pensiones no contributivas podría definirse como sigue:

$$y_{i,l} = \alpha + \beta_1 Residence_{i,l} + \beta_2 Age_{i,l} + \beta_3 After_{i,l} + \beta_4 Residence_{i,l} \times Age_{i,l} \\ + \beta_5 Residence_{i,l} \times After_{i,l} + \beta_6 Age_{i,l} \times After_{i,l} \\ + \beta_7 Residence_{i,l} \times Age_{i,l} \times After_{i,l} + \gamma X_{i,l} + u_{i,l}$$

Donde $y_{i,l}$ es la variable dependiente de interés para la persona i en el lugar de residencia l ; $Residence_{i,l}$ es una variable dummy igual a 1 si la pensión no contributiva opera en el lugar de residencia l y cero en otro caso; $Age_{i,l}$ es una variable dummy igual a 1 si la persona cumple con la edad mínima (70 años) y cero en otro caso; $After_{i,l}$ es una variable dummy igual a 1 para observaciones después del programa y cero en otro caso. El coeficiente de interés es β_7 pues captura el efecto del ser elegible para la pensión no contributiva por edad y por lugar de residencia después del programa. Generalmente, en este tipo de estimaciones los errores estándar deben corregirse por la existencia de correlación grupal (*cluster*) al nivel al que se aplicó el tratamiento; siendo en este caso, a nivel de lugar de residencia (ciudad, estado, municipio, dependiendo de la aplicación específica).

Como se discute en el siguiente apartado, la literatura sobre las pensiones no contributivas en México se ha enfocado principalmente en estimar los impactos sobre las siguientes variables de interés:

- Oferta laboral
- Transferencias privadas recibidas por los adultos mayores
- Consumo y vulnerabilidad alimentaria
- Ahorro

-
- Salud y mortalidad
 - Asistencia a la escuela de niños residentes con adultos mayores.

Es de esperarse que, antes de la implementación de las pensiones no contributivas, los ingresos de los adultos mayores provengan principalmente de dos fuentes: del trabajo en edad avanzada y de las transferencias familiares. Por ello, en primer lugar, se discute la evidencia existente acerca del impacto de las pensiones no contributivas sobre estas dos variables de interés para después analizar aquellos sobre otras medidas de bienestar para los adultos mayores, así como sobre otras variables susceptibles de ser afectadas por el aumento en el ingreso durante la edad avanzada que inducen estas pensiones. La [Tabla 3](#) muestra un resumen de los estudios a discutir en este artículo.

Oferta laboral

Para el PAAM-DF, los resultados obtenidos por Juárez (2010) muestran que este programa no tiene un efecto estadísticamente significativo sobre la oferta laboral de los adultos mayores 70 años y más, que son los beneficiarios directos del programa. Dicho trabajo usa los datos de individuos mayores de 18 años en áreas geoestadísticas básicas (AGEBs) marginadas, obtenidos de la Encuesta Nacional de Empleo Urbano (ENEU) del 2do trimestre de 2000 al 3er trimestre del 2004. A pesar de no encontrar impactos significativos en los beneficiarios directos, se encuentra que el programa reduce de forma significativa la oferta laboral, medida como participación laboral y también como horas trabajadas a la semana, de los hombres de 60-69 años que viven con una persona que es elegible para el programa. Asimismo, se encuentran también reducciones significativas en la participación laboral y horas trabajadas de los adultos con 18 a 59 años de edad que viven con una mujer elegible para el PAAM-DF. Estos resultados indican que, en el caso del PAAM-DF, la transferencia del programa no necesariamente indujo a los beneficiarios directos a retirarse o a reducir su oferta laboral, pero sí a personas de otros grupos de edad que residen con ellos, particularmente cuando la beneficiaria es mujer.

En contraste, usando los microdatos del Censo de Población y Vivienda de 2010, Juárez y Pfitze (2015) encuentran reducciones significativas de alrededor de 30%, en la participación laboral de los adultos mayores de 70 años y más en localidades rurales, particularmente para los más pobres, asociadas al programa federal de *70 y Más*. Asimismo, se encuentra también una reducción significativa en la oferta laboral de los hombres que tienen entre 12 y 17 años de edad y que viven con adultos mayores elegibles. Finalmente, a diferencia de los resultados obtenidos en el caso del PAAM-DF, no se encuentran efectos significativos del programa *70 y Más* sobre la oferta laboral de adultos de otras edades que residen con personas elegibles.

La diferencia entre los resultados de ambos programas podría deberse a las diferencias preexistentes entre las condiciones que enfrentan los adultos mayores urbanos y rurales. Por ejemplo, la proporción de adultos mayores en la Ciudad de México que cuentan con una pensión contributiva, desde antes de la implementación del PAAM-DF, es mayor que aquella de los adultos mayores en las localidades rurales, que son las que fueron incorporadas primero al programa *70 y Más*. Esto implica que una mayor proporción de adultos mayores urbanos puede retirarse antes de alcanzar los 70 años, comparando con la proporción de sus contrapartes en el sector rural y, por tanto, el margen de impacto del programa sobre la oferta laboral de ese grupo de edad es menor.

Transferencias privadas recibidas por los adultos mayores

Para tener una idea del efecto redistributivo de las transferencias públicas, es necesario analizar si estas desplazan o no a las transferencias privadas que reciben los beneficiarios. Esto es particularmente relevante en el caso de las pensiones no contributivas debido a que los adultos mayores reciben una proporción importante de su ingreso como transferencias familiares. Para el PAAM-DF, Juárez (2009) usa datos de individuos de al menos 60 años en hogares urbanos obtenidos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) para el periodo 1996-2004 y encuentra que por cada peso de la pensión no contributiva pagada por el programa, las transferencias privadas recibidas por los adultos mayores elegibles disminuyen en 86 centavos en promedio. La mayor parte de este efecto (60 centavos) se debe a la disminución en la probabilidad de recibir alguna transferencia, mientras que el resto se debe a una disminución en el monto de la transferencia para quienes continúan recibiendo transferencias familiares positivas. En este caso, el efecto desplazamiento (*crowding out*) es casi completo.

Para el programa *70 y Más*, Amuedo-Dorantes y Juárez (2014) usan datos para individuos de 55 años y más de la ENIGH para una ronda antes (2006) y una ronda después (2008) de la implementación de dicho programa y encuentran que cada peso de la pensión no contributiva federal disminuye las transferencias privadas recibidas por los elegibles en localidades rurales en 37 centavos. Este desplazamiento del apoyo privado es menor que el encontrado para los adultos mayores del DF. Al separar las transferencias familiares recibidas por su origen, se encuentra que aquellas que más se reducen con el programa federal son las que provienen de hogares residentes en México, mientras que no hay efecto significativo sobre las remesas internacionales recibidas. Lo anterior podría deberse a que los familiares donantes en el extranjero carecen de información sobre la existencia de dichas pensiones o sobre si sus familiares mayores las reciben. Alternativamente, podría ser el caso que los familiares que están en el extranjero tienen motivos distintos a los familiares residentes en México para transferir recursos a sus adultos mayores.

En suma, los resultados sugieren que las pensiones no contributivas en México desplazan el apoyo monetario privado que reciben los adultos mayores. Esto implica que parte de los recursos públicos que se pretendía distribuir a los adultos mayores terminan beneficiando también a sus donantes familiares, quienes posiblemente son más jóvenes. Adicionalmente, la diferencia en los impactos sobre las transferencias, dependiendo de si se originan en México o en el extranjero, podría ayudar a explicar las diferencias encontradas en el efecto desplazamiento de los adultos mayores urbanos versus los rurales. Para los hogares urbanos (DF), la mayor parte de las transferencias que reciben son nacionales (87%), es decir, aquellas que reaccionan más ante las pensiones, mientras que para los hogares rurales una parte importante son remesas del extranjero, las cuales parecen no responder a la implementación de las pensiones no contributivas.

Consumo y vulnerabilidad alimentaria

Si bien la evidencia acerca de los impactos de las pensiones no contributivas sobre la oferta laboral y sobre su efecto desplazamiento de las transferencias privadas sugiere que el aumento en el ingreso del hogar quizá no sea exactamente igual al monto de la transferencia de este tipo de programas, sí sugiere que dichas pensiones aumentan en cierta medida el ingreso del hogar, sobre todo para los hogares rurales. Además del posible aumento de nivel, las pensiones no contributivas reducen considerablemente la varianza del ingreso y el riesgo de longevidad, por lo cual es de esperarse que generen un aumento en el consumo de los hogares elegibles, particularmente en el sector rural. A continuación se discuten la evidencia empírica al respecto, la cual sólo está

disponible para el programa federal de *70 y Más*.

Galiani et al (2016) estudian los efectos del programa *70 y Más* usando datos recabados por el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) con el objetivo explícito de evaluar el programa. Estos datos incluyen algunas localidades con una población entre 500 y 2,500 habitantes, las cuales fueron incorporadas al programa desde el inicio, y otras con una población entre 2,501 y 3,300, las cuales fueron incorporadas tiempo después. Adicionalmente, se utilizan dos rondas de estos datos: una ronda antes (2007) y otra después (2008) del programa. Estos autores encuentran que los hogares tratados experimentaron un aumento de 23% en su nivel de consumo en localidades de hasta 2,500 habitantes, las más pequeñas del país y las primeras en contar con este programa federal.

Por otro lado, Águila et al (2017) llevan a cabo un experimento aleatorizado de campo para evaluar el impacto de *Reconocer Urbano*, un programa piloto de pensiones no contributivas en el estado de Yucatán. Usando los datos de este experimento de campo para antes (2008) y después (2010) de aplicado el tratamiento, los autores comparan la frecuencia de pagos del programa federal de *70 y Más* (bimestral) con la del programa piloto *Reconocer Urbano* (mensual) sobre el consumo total del hogar, así como el consumo de distintas categorías de bienes. Estos autores encuentran que una frecuencia de pagos mensual permite a los hogares suavizar el consumo en mayor medida que una bimestral.

Además de los efectos sobre el nivel de consumo total del hogar, un par de estudios han analizado el efecto del programa *70 y Más* sobre la vulnerabilidad alimentaria de los adultos mayores en localidades rurales, lo cual podría tomarse como un indicador extremo de pobreza. Águila et al (2017), usando los mismos datos del experimento de campo descrito anteriormente, muestran que la reducción en la vulnerabilidad alimentaria es mayor cuando la frecuencia de pagos es mensual. Por su parte, Juárez y Pfitze (2018) usan datos para individuos de 60 años y más del Censo de Población y Vivienda de 2010 y muestran que la pensión no contributiva federal reduce entre 52% y 72% la probabilidad de comer sólo una vez al día por falta de recursos para hombres que viven solos. Esta reducción es todavía más pronunciada para los más pobres.

Ahorro

Amuedo-Dorantes, Juárez y Alonso (2018) estiman el efecto que las pensiones no contributivas a nivel estatal y federal tienen sobre el ahorro de los hogares en distintos grupos de edad. Dicho trabajo usa datos de la ENIGH y analiza un periodo relativamente largo, desde 2000 hasta 2012, es decir, desde antes de que se implementara el primer programa de pensiones no contributivas en México (el PAAM-DF) hasta el año en que el programa federal *70 y Más* se expandió a todas las localidades del país. Por otro lado, dado que durante ese periodo de once años las pensiones no contributivas se expandieron a nivel estatal y federal, el estudio estima de forma diferenciada y conjunta los impactos de ambos tipos de programas. Finalmente, se estiman los impactos no sólo para hogares con personas elegibles para estas pensiones, sino también para hogares en otros grupos de edad, definidos en función de la edad del miembro del hogar de mayor edad. Los resultados muestran que sólo la pensión del programa *70 y Más* reduce de forma significativa el ahorro de ciertos hogares: aquellos cuyo miembro de mayor edad tiene entre 18 y 54 años y aquellos en los que el miembro de mayor edad tiene de 65 a 69 años. En contraste, las pensiones no contributivas a nivel estatal no parecen tener un efecto significativo sobre el ahorro, salvo en algunos casos selectos. Finalmente, no se encuentran impactos significativos de las pensiones no contributivas, ya sean a nivel estatal o federal, sobre el ahorro de los hogares cuyo miembro de mayor edad tiene 70 años

o más, es decir, sobre los hogares directamente elegibles para estas pensiones.

Una posible explicación de estos resultados es que las pensiones no contributivas permiten a los hogares “jóvenes”, es decir, aquellos cuyo miembro de mayor edad tiene entre 18 y 54 años, reducir las transferencias familiares hacia sus adultos mayores. Ya se discutió anteriormente que existe evidencia de un efecto desplazamiento considerable de este tipo de pensiones sobre el apoyo monetario familiar que reciben los adultos mayores. Además de esta menor necesidad de transferir recursos a sus familiares que son adultos mayores, lo cual genera un aumento en el ingreso disponible de los hogares jóvenes, las pensiones no contributivas reducen considerablemente el riesgo de longevidad que estos hogares enfrentan a través de sus familiares mayores, por lo cual también puede reducir sus ahorros de precaución. Los hogares cuyo miembro de mayor edad tiene entre 65 y 69 años, están a pocos años de empezar a recibir una pensión no contributiva, por lo cual reducen su ahorro para empezar a transferir esos recursos del futuro al presente. Finalmente, la ausencia de impactos significativos sobre los hogares cuyo miembro de mayor edad tiene 70 o más años, es decir sobre aquellos que son elegibles para recibir una pensión no contributiva, se puede explicar debido a que estos hogares ya se encuentran en una etapa del ciclo de vida más inclinada a consumir, y no a ahorrar.

Salud y Mortalidad

Dado que la evidencia discutida hasta el momento sugiere que las pensiones no contributivas disminuyen la oferta laboral de los elegibles, e incrementan su consumo y su seguridad alimentaria, es razonable indagar si también tienen impactos positivos en su salud. Usando los datos del experimento aleatorizado de campo descrito anteriormente, Aguila et al (2014) estiman el impacto de una pensión no contributiva estatal en dos ciudades de Yucatán. Los adultos mayores en la ciudad de tratamiento tuvieron una mejora estadísticamente significativa en el funcionamiento pulmonar y en la memoria. Los autores señalan que estas mejoras son equivalentes a una reducción de entre 5 y 10 años de edad y observaron que los beneficiarios usaban su ingreso extra para ir al doctor, comprar medicamentos y satisfacer sus necesidades alimenticias.

El resultado anterior contrasta con los resultados de Feeney (2017), quien utiliza los registros administrativos de defunciones del 2002 al 2011 y estima que el programa federal de *70 y Más* está asociado a un aumento del 5% en la mortalidad promedio entre los adultos mayores, debido a aumentos en mortalidad por enfermedades circulatorias y cardiovasculares en las comunidades con mayor desventaja económica. El autor no encuentra efectos significativos sobre otras causas de mortalidad entre los adultos mayores. Debido a esto, el autor argumenta que los dos posibles mecanismos que podrían explicar el aumento en mortalidad por enfermedades circulatorias y cardiovasculares son las transiciones por retiro y el cambio dramático en la dieta, con el consecuente aumento del índice de masa corporal (BMI) y de hipertensión entre los adultos mayores. En suma, la evidencia existente sobre los impactos de las pensiones no contributivas sobre la salud y mortalidad de los adultos mayores, dos variables diferentes, pero relacionadas entre sí, parece ser mixta para el caso de México.

Por otra parte, Galiani et al (2016) usan los datos recabados por el INSP para evaluar el programa federal *70 y Más*, descritos con anterioridad, para estimar el impacto de las pensiones no contributivas sobre la salud mental de los beneficiarios. Los autores encuentran que la salud mental de los adultos mayores mejora significativamente con las pensiones no contributivas, ya

que el puntaje promedio en la Escala de Depresión Geriátrica para los adultos mayores elegibles disminuye en 12%.

Asistencia a la escuela de niños residentes con adultos mayores

Gutiérrez, Juárez y Rubli (2017) usan datos de la ENIGH para 2004, 2006 y 2008 para mostrar que las pensiones no contributivas del PAAM-DF aumentan la probabilidad de que los niños de 13-18 años, que viven con adultos mayores elegibles para el programa, asistan a la escuela. Los efectos son particularmente significativos para las niñas. Además, encontraron evidencia que sugiere una disminución en la oferta laboral de ese mismo grupo de edad.

En resumen, la evidencia a nivel microeconómico es consistente con lo esperado para un aumento permanente en el ingreso en edad avanzada. La mayor parte de dicha evidencia concierne a los adultos mayores que residen en localidades rurales, quienes tienden a ser más vulnerables, a estar menos cubiertos por los sistemas de seguridad social contributivos y a experimentar un menor desplazamiento del apoyo familiar. De acuerdo con lo discutido en esta sección, para los adultos mayores elegibles, las pensiones no contributivas en México:

- Permiten retirarse del mercado laboral a aquellos más vulnerables (quienes residen en localidades rurales y son relativamente más pobres)
- Aumentan el consumo y disminuyen las deficiencias alimentarias de los más vulnerables.
- Mejoran el bienestar subjetivo y la salud mental.
- Tienen efectos mixtos sobre la salud física y la mortalidad.

De acuerdo con la evidencia empírica, las pensiones no contributivas también generan beneficios indirectos a los familiares más jóvenes de los adultos mayores a través de:

- Menor necesidad de realizar transferencias
- Menor riesgo de longevidad de sus familiares mayores en el futuro
- Mayor asistencia a la escuela de niños que residen con adultos mayores
- Menor oferta laboral, en algunos casos selectos.

Perspectivas de las pensiones no contributivas como política pública

Al final de la sección anterior, se apuntó que por lo que respecta a indicadores objetivos y subjetivos del bienestar de los beneficiarios, el balance de la evidencia es positivo. Adicionalmente, por sus criterios de elegibilidad sencillos (edad, residencia) las pensiones no contributivas pueden ser una herramienta efectiva para prevenir la pobreza en edad avanzada, aunque es necesario tomar en cuenta que parte de los recursos destinados a ella se comparten con familiares jóvenes, lo cual puede tender a atenuar la redistribución intergeneracional.

Otros aspectos a pesar de las pensiones no contributivas como política pública son:

- Su costo fiscal, dado el proceso de envejecimiento de la población
- Los incentivos que generan y su lugar dentro del sistema de protección social mexicano

Respecto a su costo fiscal, lo primero a notar es que, por su naturaleza, las pensiones no contributivas se financian con recursos fiscales generales. La Tabla 4 muestra el costo de la pensión no contributiva federal como porcentaje del producto interno bruto (PIB) de México. En dicha tabla, no se incluye el costo de los programas de pensiones similares que son administrados por instancias estatales o municipales⁸. La Tabla muestra que, según estimaciones de Levy y Schady (2013), en 2011 los recursos dedicados al programa federal 70 y Más, cuando este cubriría a todos los adultos mayores de 70 o más años de edad residentes en localidades de hasta 30,000 habitantes, representaban solo el 0.09% del PIB, cuando por su parte, el grupo de países de Latinoamérica que cuentan con pensiones no contributivas destinó un promedio del 0.56% del PIB. De acuerdo con Levy y Schady (2013), en ese año México era uno de los países latinoamericanos que menos gastaba en este tipo de pensiones, debido a la combinación de una transferencia modesta a nivel federal (500 pesos mensuales) y una edad mínima requerida alta (70 años).

Tabla 4: Costo de la pensión no contributiva federal en México (%PIB)

Año	Fuente	Criterios /supuestos	Costo/% PIB
2011	Levy & Schady	Edad \geq 70, localidades<30,000	0.09
2017	CONEVAL,	Edad \geq 65, todas las locs	0.17
2018 (min)*	CONAPO, INEGI	Edad \geq 68, todas las locs, doble transf.	0.43
2018 (max)*	CONAPO, INEGI	Edad \geq 65, todas las locs, doble transf.	0.55

*Costo estimado de duplicar el monto de la pensión federal, usando datos de la población y el PIB disponibles para 2018 y los supuestos especificados.

Como se discutió en secciones anteriores, las pensiones no contributivas continuaron expandiendo su cobertura tanto geográfica como etaria, incluso después de 2011. Después de 2012, la expansión de la pensión no contributiva federal, llamada “65 y Más”, a todas las localidades del país y a aquellas personas de 65 años en adelante aumentó los costos fiscales del programa. De acuerdo con cálculos propios usando las cifras del reporte de desempeño del CONEVAL para 2017 y las del INEGI para el PIB, se calcula que en ese año el costo total del programa 65 y Más ascendía a 0.17% de PIB, casi el doble del costo en 2011.

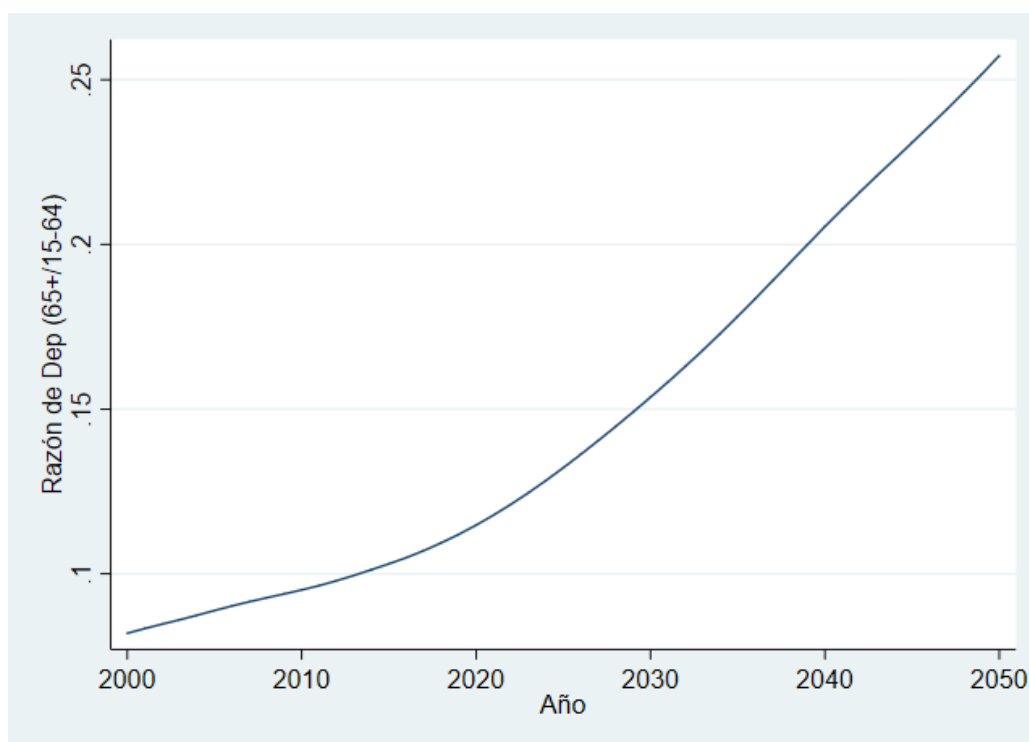
Desde su campaña, una de las principales promesas de actual presidente, Andrés Manuel López Obrador, fue duplicar el monto de la pensión federal no contributiva a partir de 2019, inmediatamente al inicio de su administración. Este aumento en el monto de la pensión aumentará significativamente el costo del programa. Al momento de escribir el presente artículo parece ser que la edad mínima requerida para acceder a esta pensión podría incrementarse de 65 a 68 años. No obstante, se presentan cálculos de costo fiscal para la edad mínima requerida actual (65 años) y para la edad más alta de 68 años. Según estos cálculos propios, usando los datos de población

⁸ Una discusión relevante, que en este artículo se omite por cuestiones de espacio, es si los programas de pensiones no contributivos debieran reservarse al ámbito federal o no.

por edad del Consejo Nacional de Población (CONAPO) de 2018, el doble de la transferencia del programa federal actual y el PIB observado en 2018, dependiendo de la edad mínima requerida que se elija, el costo de la pensión no contributiva federal podría situarse entre 0.43% y 0.55% del PIB, según puede apreciarse en los dos últimos renglones de la tabla 4.

Lo anterior acercaría los recursos destinados a este tipo de programas al promedio de Latinoamérica, según lo reportado por Levy y Schady (2013) en 2011. Sin embargo, cabe mencionar que el mencionado promedio (0.56%) está influido por dos observaciones extremas, Brasil y Bolivia, cuyo gasto en pensiones no contributivas es aproximadamente 1% del PIB. Excluyendo esas dos observaciones, el promedio de la región sería 0.20% (según los datos presentados en Levy y Schady, 2013), con lo cual México sería de los países que más recursos destina, como proporción de su PIB, a las pensiones no contributivas junto con Chile (0.55% del PIB). Sin embargo, cabe señalar que México cuenta con ingresos tributarios menores que Chile. Según datos de la OECD, el promedio de ingresos tributarios como proporción del PIB de México, excluyendo ingresos derivados de recursos naturales, como el petróleo, durante el periodo 2012-2016 fue de 14.9%, comparado con un promedio de 20.3% para Chile en el mismo periodo⁹.

Figura 1: Razón de dependencia en México (Población 65+/Población 15-64)



Fuente: Proyecciones de población (mitad año), CONAPO

En vista de que actualmente la población mexicana experimenta un envejecimiento acelerado y ante la perspectiva de una mayor generosidad en los parámetros de las pensiones no contributivas,

⁹ OECD (2018), Tax revenue (indicator). doi: 10.1787/d98b8cf5-en (consultado el 6 de noviembre de 2018). Se decidió tomar este indicador, que excluye los ingresos por recursos naturales, como el petróleo, debido a que dichos ingresos son relativamente volátiles

es de esperarse que en un futuro cercano sus costos aumenten considerablemente. Para ilustrar lo anterior, la Figura 1 muestra el incremento en la razón de dependencia que toma en cuenta sólo a los adultos mayores. Esta medida es la población de 65 años y más dividida por la población en edad de trabajar (15 a 64 años de edad). Dicha figura indica que esta razón de dependencia ha estado aumentando desde 2000, pero alrededor de 2020 su tendencia creciente cambiará de pendiente para volverse más acelerada. Por otro lado, la Tabla 5 señala el número de personas en edad de trabajar por cada adulto mayor de 65 años o más. En 2000, por cada adulto mayor en dicho rango de edad había 12.2 personas en edad de trabajar. En 2018, hay menos: 9.1 personas en edad de trabajar por cada adulto mayor. El número de personas en edad de trabajar continuará disminuyendo hasta ser de sólo 3.9 por cada adulto mayor en 2050. Todo esto implica que el número de beneficiarios de las pensiones no contributivas será cada vez mayor y estará apoyado en un número cada vez menor de personas en edad productiva.

Tabla 5: Número de jóvenes 15-64 por cada adulto mayor

Año	
2000	12.2
2012	10.2
2018	9.1
2030	6.5
2050	3.9

Fuente: Proyecciones de población (mitad año), CONAPO.

Además del costo actual y futuro de las pensiones, es indispensable reflexionar sobre los incentivos que generan y su lugar dentro del sistema de protección social mexicano. Actualmente, las pensiones contributivas y las no contributivas conviven en este sistema, confiriéndole un carácter dual, pues cada una parece proporcionar incentivos contradictorios a las empresas y a las personas que están en etapa productiva. Por un lado, la seguridad social contributiva es obligatoria para los trabajadores asalariados y proporciona incentivos a ahorrar para el retiro, ya que el acceso y monto a una pensión dependen de las contribuciones hechas al sistema. Por otro lado, las pensiones no contributivas, al ser independientes de las trayectorias laborales de las personas, podrían generar incentivos contrarios al ahorro en el sistema contributivo.

Estos incentivos pueden afectar las oportunidades y decisiones laborales de ciertos tipos de trabajadores, inclinándolos en contra de los empleos cubiertos por el sistema contributivo. Dicha circunstancia podría tener otras consecuencias negativas si los trabajos no cubiertos son de mayor calidad y productividad que los que están cubiertos. Por ejemplo, los trabajadores jóvenes en general tienen menor acceso a los trabajos cubiertos por el sistema contributivo, debido a varias razones: porque todavía no cuentan con experiencia previa que sirva como señal de sus habilidades para los posibles empleadores, y porque su valoración del paquete de beneficios otorgado por el sistema contributivo podría ser menor. Sin embargo, aumentar los incentivos para que los jóvenes pasen mayor parte de su vida laboral inicial en trabajos de baja calidad y productividad tiene consecuencias negativas en toda su trayectoria laboral futura.

Las mujeres son otro grupo que en promedio tiene menor acceso a trabajos cubiertos por

la seguridad social contributiva, debido a varias razones, entre ellas, la necesidad de flexibilidad para atender demandas familiares de cuidado que no son todavía repartidas equitativamente dentro de la familia; o su rol como trabajador secundario, el cual tiende a hacerlas más sensibles a tener que pagar un doble impuesto por algunos beneficios del paquete ofrecido por la seguridad social contributiva que se extienden a toda la familia (como los servicios de salud). Aumentar los incentivos para que las mujeres continúen fuera de la fuerza laboral o en trabajos no cubiertos lesiona la equidad de género en el mercado laboral.

Finalmente, en general los trabajadores de baja escolaridad también tienen en promedio menos acceso y permanencia en trabajos cubiertos por la seguridad social contributiva, por lo que aumentar los incentivos para que permanezcan en este tipo de empleos perjudica sus posibilidades de crecer laboralmente y de obtener otros beneficios del paquete de seguridad social que son distintos a las pensiones.

Por todo lo anterior, vale la pena reflexionar acerca del diseño del sistema de seguridad social y sus parámetros clave con miras a hacerlo equitativo, sostenible e internamente coherente. Algunas propuestas a este respecto podrían ser:

- Focalizar las pensiones no contributivas con criterios sencillos (por ejemplo, lugar de residencia) para cubrir sólo a las personas en comunidades rurales, cuyo costo de incorporar en el sistema de seguridad social contributivo es alto y los beneficios de otros componentes del paquete de beneficios es quizá bajo, dada la infraestructura actual para proporcionar dichos beneficios (clínicas, guarderías, acceso al sistema financiero). Lo anterior podría atenuar los incentivos encontrados, y bajar el costo fiscal de las pensiones no contributivas debido a que el acceso a trabajos cubiertos es de por sí bajo en esas comunidades.
- Migrar hacia un sistema de pensiones universales, desvinculadas del status o trayectoria laboral de las personas, financiado por recursos fiscales generales y no con contribuciones pagadas por los trabajadores o patrones (para mayores detalles sobre esta propuesta, ver Levy, 2008).

Algunas sugerencias para una agenda futura de investigación sobre pensiones no contributivas

Como se discutió en el presente artículo, la mayor parte de la evidencia empírica sobre las pensiones no contributivas en México ha estimado sus impactos de corto plazo, es decir, a pocos años de que estas se implementaron. Por esto, la agenda futura de investigación podría abocarse a estimar los efectos en el mediano y largo plazo de este tipo de pensiones, sobre todo porque ya llevan 17 años formando parte del sistema mexicano de beneficios sociales.

Adicionalmente, los impactos de corto plazo, por su naturaleza, tienden a ser al mismo tiempo resultado de un cambio inesperado en la política pública. Al inicio de la implementación de las pensiones no contributivas, las personas elegibles para ellas, aquellas con 70 años y más, ya habían tomado las decisiones laborales y de ahorro durante gran parte de su vida, cuando experimentaron un cambio inesperado en el ingreso permanente durante su vejez. En este sentido, el tiempo que ya llevan operando estos programas de pensiones abre la posibilidad de estimar los impactos de ese cambio esperado, ya no inesperado, sobre las decisiones de las personas en distintos grupos de edad, no sólo aquellos que ya cuentan con la edad para ser elegibles, o que en pocos años lo serán.

Respecto a esto último, como se discutió en las secciones anteriores, algunos estudios han estimado justamente los efectos anticipatorios de las pensiones contributivas, es decir, los cambios que la expectativa de recibir una pensión de este tipo en pocos años, tiene sobre las decisiones de las personas que están en sus sesenta. Dado que la edad mínima para ser elegible podría aumentar de 65 a 68 años en la presente administración, se podría investigar los impactos de un retraso inesperado en la recepción de beneficios para aquellas personas que ya se encuentran cerca de los 65 años y que ahora deberán esperar un mayor número de años para recibir la pensión.

Finalmente, se requiere más evidencia empírica sobre los efectos de las pensiones no contributivas sobre la salud y la mortalidad de los beneficiarios potenciales, así como estimar el efecto que el aumento del doble en la transferencia federal a partir de 2019 tendrá sobre el ahorro del hogar y el ahorro contributivo de los trabajadores.

Comentarios finales

Las pensiones no contributivas han ganado popularidad como herramienta de política pública para cubrir a los adultos mayores que no cumplen con las condiciones para acceder a una pensión de los sistemas contributivos tradicionales. En México, las pensiones no contributivas se implementaron por primera vez a nivel estatal en el Distrito Federal en 2001 y, a partir de ahí, se expandieron tanto a nivel estatal y federal hasta el presente. La evidencia existente a nivel microeconómico de los impactos de estas pensiones sobre las decisiones y algunas medidas de bienestar de los adultos mayores es en general positiva y consistente con lo que podría esperarse de un aumento permanente en el ingreso durante la vejez. En México, a los adultos mayores elegibles, las pensiones no contributivas les permiten retirarse del mercado laboral, sobre todo a los que residen en localidades rurales. Asimismo, aumentan el consumo y disminuyen la vulnerabilidad alimentaria y la incidencia de cuadros depresivos en los más vulnerables. Sin embargo, la evidencia acerca de su impacto sobre la salud física y la mortalidad es mixta. Además de generar beneficios directos a los adultos mayores, la evidencia discutida en este artículo muestra que las pensiones no contributivas también generan beneficios indirectos a los familiares más jóvenes de los adultos mayores a través de varios mecanismos, entre ellos, una menor necesidad de realizarles transferencias, un menor riesgo de longevidad, una mayor asistencia a la escuela por parte de los niños que residen con los adultos mayores elegibles y, en casos selectos, una menor oferta laboral de adultos en edad productiva que también residen con estos.

Cabe mencionar que además de estos impactos a nivel micro, el futuro de las pensiones no contributivas como política pública depende de otras consideraciones más amplias como el costo fiscal y su lugar dentro del sistema de protección social mexicano. Al respecto, el costo fiscal ha aumentado y seguirá aumentando debido a las decisiones de los gobiernos de establecer parámetros cada vez más generosos para estos programas, como, por ejemplo, ampliar la cobertura mediante disminuciones en la edad mínima requerida para ser beneficiario elegible, expansiones geográficas, o aumentos en el monto de la pensión. Además de estas decisiones de gobierno, la dinámica demográfica de México apunta hacia un envejecimiento acelerado de la población, lo cual por sí mismo aumentará también el costo fiscal de estas pensiones en el futuro cercano. Respecto a su lugar dentro del sistema de protección mexicano, es necesario reconocer que la coexistencia de las pensiones contributivas y no contributivas genera incentivos encontrados para las empresas y trabajadores en edad productiva. Por ello, vale la pena reflexionar sobre dicho sistema en su conjunto con el fin de hacerlo sostenible, equitativo e internamente coherente. Dos

alternativas apenas esbozadas en el artículo son: focalizar las pensiones no contributivas a las comunidades rurales más pequeñas, en lugar de buscar universalizarlas; o bien, migrar hacia un sistema de pensiones no contributivas y universales, como propone Levy (2008).

Finalmente, por lo que toca a la agenda futura de investigación sobre las pensiones no contributivas, algunos aspectos sugeridos son la evaluación de impactos de mediano y largo plazo, estimar los impactos de la expectativa de recibir una pensión no contributiva dentro de algunos años, o del retraso en recibirla, en caso de concretarse un aumento inesperado de la edad mínima requerida de 65 a 68 años, y generar más evidencia sobre los correspondientes impactos en la salud.

Referencias

- Aguila, E., C. Diaz, M. Manqing Fu, A. Kapteyn, y A. Pierson. (2011). "Living Longer in Mexico: Income Security and Health." Santa Monica, United States: RAND Corporation. Available at: <http://www.rand.org/pubs/monographs/MG1179>.
- Aguila E, Kapteyn A, Smith JP. (2014). "Effects of income supplementation on health of the poor elderly: The case of Mexico." *Proceedings of the National Academy of Sciences* 112 (1): 70-75.
- Aguila, E., A. Kapteyn, and F. Perez-Arce. (2017). "Consumption Smoothing and Frequency of Benefit Payments of Cash Transfer Programs." *American Economic Review*, 107 (5): 430-35.
- Alonso, Jorge, Amuedo-Dorantes, Catalina, & Juárez, Laura. (2018). "The Effect of Non-contributory Pensions on Saving in Mexico", forthcoming at *Economic Inquiry*.
- Amuedo-Dorantes, C., and L. Juarez. (2014). "Old-Age Government Transfers and the Crowding Out of Private Gifts: The 70 and Above Program for the Rural Elderly in Mexico." *Southern Economic Journal* 81(3): 782-802.
- Barrientos, A. (2012). "Social Transfers and Growth: What Do We Know? What Do We Need to Find Out?" *World Development*, 40(1), 11-20.
- Feeney, K. (2018). "Dying for More: Cash Transfers and Health". Mimeo.
- Galiani, S., P. Gertler, and R. Bando. (2016). "Non-contributory pensions." *Labour Economics*, Volume 38, Pages 47-58.
- Gutiérrez, E., L. Juarez and A. Rubli. (2017). "The Effect of a Transfer Program for the Elderly in Mexico City on Co-Residing Children's School Enrollment." *World Bank Economic Review*, Volume 31, Issue 3, October, Pages 809–828.
- Juarez, L. (2009). "Crowding Out of Private Support to the Elderly: Evidence from a Demogrant in Mexico." *Journal of Public Economics* 93(3-4): 454-463.
- Juarez, L. (2010). "The Effect of an Old-Age Demogrant on the Labor Supply and Time Use of the Elderly and Non-Elderly in Mexico." *B.E. Journal of Economic Analysis and Policy* 10(1): 1-27.
- Juarez, L., and T. Pfütze. (2015). "The Effects of a Non-Contributory Pension Program on Labor Participation: The Case of 70 y Más in Mexico." *Economic Development and Cultural Change* 63(4): 685-713.
- Juarez, L., and T. Pfütze. (2018). "Can Non-Contributory Pensions Improve Food Security? The Case of Mexico." Mimeo.
- Levy, S., (2008). *Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality and Economic Growth in Mexico*. Washington, DC, United States: Brookings Institution Press.
- Levy, S., and N. Schady. (2013). "Latin America's Social Policy Challenge: Education, Social Insurance, Redistribution." *Journal of Economic Perspectives* 27(2): 193-218.

Tabla 3: Resumen de los estudios sobre el impacto de las pensiones no contributivas en México

Autores y año	Variable de interés	Datos usados	Grupos de tratamiento (T) y control (C)	Resultados
Juárez (2010)	Ofertal laboral de elegibles y no elegibles	Datos de individuos mayores de 18 años en hogares pobres, obtenidos de la ENEU del 2do trimestre de 2000 al 3er trimestre del 2004.	T: individuos que viven con al menos un adulto mayor de 70 años o más en el DF. C: individuos en el Estado de México, pero dentro del área del metro de la ciudad.	No hay efectos significativos sobre la oferta laboral de elegibles (adultos 70+). Se estima una disminución para los adultos de 60 a 69 años si viven con un elegible. Adultos de 18 a 59 años disminuyen su oferta laboral si viven con una mujer elegible.
Juárez y Pflütze (2015)	Participación laboral en hombres y mujeres en edad adulta	Datos individuales y por hogar del censo nacional de 2010.	T: localidades con 25,000-29,000 habitantes e individuos de más de 70 años. C: localidades con 30,000 35,000 habitantes e individuos de 60 a 69 años.	La oferta laboral se reducen en 30% para los hombres elegibles, particularmente los relativamente pobres. No hay efectos significativos en mujeres elegibles, ni en adultos en edad productiva.
Juárez (2009)	Total de transferencias privadas recibidas por adultos mayores	Datos de individuos de al menos 60 años en hogares urbanos, obtenidos de la ENIGH (1996-2004)	T: adultos mayores de 70 años en el DF. C: adultos mayores de 60 años en otras ciudades y de 60 a 69 años en el DF.	Efecto desplazamiento de 86 centavos por peso de pensión NC.
Amuedo-Dorantes y Juárez (2015)	Transferencias privadas domésticas e internacionales	Datos de individuos obtenidos de la ENIGH 2006 y 2008	T: adultos mayores de 70 años en localidades de menos de 25,000 habitantes. C: adultos mayores de 70 años en localidades de más de 100,000 habitantes. Individuos de 55 a 69 años como control adicional en ambos tipos de	Efecto desplazamiento de 37 centavos por peso de pensión NC federal, debido a una reducción en transferencias domésticas. No hay efecto sobre las transferencias internacionales.
Águila et al (2017)	Suavización del consumo	RCT. Datos de encuestas llevadas a cabo antes (2008) y después (2010) de la implementación de una contribución a adultos mayores de 70 años.	T: Localidad de Valladolid. C: localidad de Motul	Hay evidencia de una mejor "suavización" del consumo con la pensión estatal en Yucatán (mensual) que con la pensión NC federal 70 y Más (bimensual) resultando en mejoras más grandes en la disponibilidad de alimentos y el cuidado de la salud.
Galiani et al (2016)	Consumo	Datos del Programa de Adultos Mayores. 2007 y 2008.	T: individuos de 70 años o más elegibles a la pensión del programa de adultos mayores. C: individuos de 70 años o más que no recibieron la pensión.	Los hogares tratados aumentaron sus niveles de consumo, en promedio, en un 23%.
Juárez y Pflütze (2018)	Seguridad alimentaria	Datos del Censo Nacional 2010. Individuos de 60 años o más que viven por su cuenta en localidades de 25,000 a 35,000 habitantes.	T: localidades con 25,000-29,000 habitantes e individuos de más de 70 años. C: localidades con 30,000 35,000 habitantes e individuos de 60 a 69 años.	Los efectos son positivos y significativos para hombres solteros, especialmente los más pobres siendo que el programa redujo el riesgo de comer solo una comida al día. Los resultados para las mujeres, aun siendo positivos, son pequeños en cuanto a magnitud y no son estadísticamente significativos.
Amuedo-Dorantes, Juárez y Alonso (2018)	Ahorro	Datos de la ENIGH 2000-2012	T: hogares con adultos mayores elegibles al programa 70 y más y otros programas estatales en localidades seleccionadas. C: el resto de las localidades y hogares con adultos de 60 años en adelante.	Las pensiones NC federales reducen significativamente el ahorro de dos grupos de hogares: aquellos cuyo miembro de mayor edad tiene entre 18 y 54 años y aquellos en los que el miembro de mayor edad tiene entre 65 y 69 años. Las pensiones estatales no tienen un efecto significativo en el ahorro. No hay efectos de ningún programa sobre el ahorro de los hogares cuyo miembro de mayor edad tiene más de 70 años.
Feeney (2014)	Mortalidad	Datos de los certificados de dunciones individuales del 2002 al 2011 y datos censuales por localidad de los censos nacionales del 2005 y 2010.	T: localidades donde se aplicó el programa. C: el resto de las localidades.	La mortalidad promedio aumentó en un 5% debido a aumentos en muertes ligadas a enfermedades cardiovasculares en las comunidades más pobres.
Águila et al (2014)	Salud (funcionamiento pulmonar y memoria)	RCT. Datos de encuestas llevadas a cabo antes (2008) y después (2010) de la implementación de una contribución a adultos mayores de 70 años.	T: Localidad de Valladolid. C: localidad de Motul	Beneficios significativos de un ingreso adicional (una pensión NC) sobre la salud de los adultos mayores. Relativo al sitio de control, hubo una mejora estadísticamente significativa en el funcionamiento pulmonar y mejora en la memoria, equivalentes a una reducción de 5-10 años de edad.
Galiani et al (2016)	Salud mental	Datos del Programa de Adultos Mayores. 2007 y 2008.	T: individuos de 70 años o más elegibles a la pensión del programa de adultos mayores. C: individuos de 70 años o más que no recibieron la pensión.	La salud mental de los adultos mayores en el programa mejora significativamente al caer la escala de depresión geriátrica en un 12%.
Gutiérrez, Juárez y Rubli (2016)	Inscripción escolar de los niños cohabitantes	Datos de la ENIGH 2004, 2006, 2008. Submuestra de hogares en el DF con al menos un adulto mayor y por lo menos un niño entre 13 y 18 años.	T: hogares con adultos elegibles al programa en localidades seleccionadas. C: los demás hogares de la muestra.	La inscripción escolar de los niños que cohabitan con el recipiente de la pensión incrementa significativamente (de 19 a 54 puntos porcentuales) lo que sugiere que los hogares están restringidos por el crédito. Al variar por género, el aumento en la inscripción parece ser más robusto para las niñas que para los niños.