

PROGRAMA PENSIÓN GUERRERO: PROCESOS DE EXCLUSIÓN Y DISCRIMINACIÓN EN LA ZONA RUAL.

Ernesto Guzmán Hernández¹

Rocío López Velasco²

América Rodríguez Herrera³

Introducción.

La ponencia que se presenta, constituye sólo una parte del trabajo de investigación realizado sobre el Programa Pensión Guerrero, que como parte de la tesis para obtener el grado de Maestro en Desarrollo Regional realiza el autor.

Por el grado de marginación que existe en la entidad, el Programa Pensión Guerrero se ha convertido en una estrategia de gran importancia para este sector de la población. Por tal razón, es necesaria la evaluación de esta política social, con el objetivo de detectar eficiencias y/o deficiencias que permitan sugerir medidas correctivas para hacer más exitosa su aplicación y, en consecuencia, redunden en mayor beneficio a los adultos mayores de la entidad y que a su vez beneficie a las regiones y localidades de mayor rezago económico y social. Este programa funciona desde el año 2003 y dentro de sus objetivos está otorgar un apoyo económico a manera de pensión a los adultos que tengan 65 años o más.

La investigación se realizó tomando en consideración a todos los municipios del Estado de Guerrero y buscó, entre otros objetivos, detectar los principales errores que comúnmente se cometen en la aplicación de políticas sociales cuando se pretende focalizarlas a ciertos individuos.

Parte importante del trabajo aquí presentado lo constituye la propuesta de resarcir la discriminación de las regiones menos favorecidas, con esto, se pretende contribuir a mejorar las condiciones de vida de los adultos mayores que habitan en las distintas regiones del estado, pero sobre todo aquellas que han sido excluidas del programa. Además de que servirá como un modesto aporte para aquellos que se interesen en retomar la experiencia de este programa.

Se presentan en la ponencia los resultados obtenidos en el análisis, y se descubre la discriminación y exclusión que se dio en las zonas rurales y sobre todo en la región de la Montaña.

¹ Licenciado en Economía, estudiante del Programa Integrado de Maestría y Doctorado en Desarrollo Regional, Primera Generación. Mail: erguz_07@yahoo.com.mx

² Doctora en Ciencias Económicas. Docente-Investigadora de la UCDR-UAGro. (Directora de tesis)

³ Doctora en Antropología Social. Docente-Investigadora de la UCDR-UAGro. (Asesora de tesis)

Antecedentes

En diferentes análisis y estudios se reconoce una tendencia de envejecimiento de la población mundial, en este sentido se señala: *"El envejecimiento poblacional está ocurriendo como un fenómeno global con consecuencias variadas a través de los países del mundo, habiéndose iniciado en países desarrollados y ocurriendo en el futuro con mayor velocidad en los países en desarrollo"* (Salgado y Wong, 2003:15). Las causas de este proceso son atribuibles al incremento de la esperanza de vida como consecuencia de los adelantos médicos, además del decremento de las tasas de natalidad. Ham señala que: *"El proceso de envejecimiento de la población de México va adquiriendo importancia como preocupación social, económica y también política, con lo cual es cada vez más tema de estudio"* (Ham, 2003:81).

Para el caso de Guerrero, esta problemática posiblemente se agrave por la expulsión de grandes masas de migrantes que forman parte de la población económicamente activa. Los datos y proyecciones existentes para la población de 65 años y más en el Estado de Guerrero manifiestan con claridad esta tendencia y se expresan en el cuadro 1.

Cuadro 1. Guerrero: Proyección de la población de 65 años y más, 2005-2030

Año	2005	2010	2015	2020	2025	2030
Mujeres	95,340	107,930	121,145	137,949	162,004	192,117
Hombres	78,447	87,931	98,228	111,850	131,251	154,652
Total	173,787	195,861	219,373	249,799	293,255	346,769
Fuente: Elaboración propia con datos del Consejo Nacional de Población (CONAPO) México, 2008						

Se puede apreciar que esta tendencia al envejecimiento de la población, implica necesariamente el diseño de políticas públicas de corto, mediano y largo plazo que se orienten a prever y atender esta situación, y sobre todo, priorizando aquellos grupos que no tienen acceso a la seguridad social o privada.

Guerrero es reconocido como uno de los estados más pobres del país, junto con Chiapas y Oaxaca. Se caracteriza por la existencia de grandes desigualdades sociales, principalmente en las regiones de la Montaña y la Costa Chica. Si la pobreza en sí es un flagelo, la que se vive en el Estado de Guerrero y sobre todo en estas regiones es más alarmante. En este sentido: *"no es lo mismo ser pobre en país rico que ser pobre en un país pobre. Como los niveles de vida son, en aquellos, mucho más altos, también la línea de la pobreza se sitúa relativamente más arriba"* (Campos, 1995:90).

En Guerrero esta pobreza golpea y pone en condición de riesgo a los grupos más vulnerables, entre ellos encontramos a los adultos mayores. De acuerdo a los datos mostrados por el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), el total de adultos mayores, para el año 1990 fue de 106,772 y representó el 4.1% de la población total; en el año 2000 se registró un incremento en su participación porcentual que se ubicó en un 5.1%; para el 2005 el último conteo registró el 6.2% del total de la población¹ (ver cuadro 2).

Cuadro 2. Evolución porcentual por grupos de edad, Guerrero: 1960-2005

Grupos de edad	1960	1970	1980	1990	2000	2005
0-14 años	45.3%	48.0%	45.3%	42.7%	38.9%	35.9%
15-64 años	51.4%	48.4%	50.5%	52.0%	54.6%	56.3%
65 años y más	3.1%	3.6%	3.9%	4.1%	5.1%	6.2%

Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), México, 2005.

El Programa Pensión Guerrero, fue creado mediante acuerdo del Titular del Poder Ejecutivo para el ejercicio fiscal 2003², con el objeto de otorgar un apoyo económico a los adultos mayores de 65 años que residieran en los municipios de Acapulco de Juárez, Chilpancingo de los Bravo, Iguala de la Independencia, José Azueta y Taxco de Alarcón. Dicho acuerdo fue publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado número 17 Alcance I, el 28 de febrero de 2003.

Este programa surge a partir de dos iniciativas de ley que fueron turnadas el 12 de junio de 2003 y el 3 de marzo de 2004; la primera, en referencia a la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores del Estado de Guerrero y la segunda en relación con la Ley que crea el Instituto Guerrerense para la Atención Integral de Personas Adultas Mayores e instituye el Programa Pensión Guerrero.

¹ El 6.2% equivale a 192,947 habitantes, cifra que rebasa la proyección de CONAPO para este año mostrada en el cuadro 1.

² Durante el periodo de René Juárez Cisneros que comprendió del 1° de abril de 1999 al 31 de marzo de 2005.

En el proceso de análisis de estas iniciativas, la Quincuagésima séptima Legislatura acordó integrarlas dentro de una sola Ley, en función de que el ámbito de aplicación, operación y fin de las mismas presentaban bastante similitud. En virtud de lo anterior se creó la Ley Número 375, de los Derechos de las Personas Adultas Mayores del Estado de Guerrero. Esta Ley contempla en su Título cuarto de la Política Pública Estatal Sobre las Personas Adultas Mayores en su fracción XIX lo siguiente: *"Establecer un programa social de pensión económica, de carácter permanente que tenderá a la cobertura universal para las Personas Adultas Mayores, estableciendo las directrices para su operación y funcionamiento"*.

Por otra parte, la Ley 375 en su Título Octavo, que hace referencia a los programas especiales, en su Capítulo I del Programa Pensión Guerrero, establece que *"El Programa Pensión Guerrero, tiene por objeto, garantizar el otorgamiento de un apoyo económico a manera de pensión, a favor de las personas Adultas Mayores que no cuenten con ningún apoyo de este tipo por parte de los diferentes institutos de seguridad social de la Federación, el Estado, Municipios, el Sector Privado o por el Gobierno de otros países, como un acto de justicia social a favor de las Personas Adultas Mayores"*. Asimismo, en su Artículo 61, hace referencia al carácter permanente del programa, así como a la pretensión de alcanzar la cobertura universal.

En su Artículo 12 se planteó: *"ninguna persona Adulta Mayor podrá ser socialmente marginada o discriminada en ningún espacio público o privado por razón de su edad, género, estado físico, creencia religiosa o condición social"* (Periódico Oficial del Estado de Guerrero, 2004).

Este planteamiento y en particular el relativo al género asumen relevancia porque de acuerdo a investigaciones y estimaciones demográficas recientes, es cada vez mayor el número de mujeres ancianas y se calcula que en 25 años su población se triplicará (Salgado y Wong, 2003).

El ritmo de crecimiento de la población adulta mayor que se muestra en el cuadro 2, constituye el principal elemento que apura a realizar investigaciones en estos sectores de la población en el Estado de Guerrero, sin embargo, prácticamente no existen, y mucho menos en las zonas con mayor población indígena.

A nivel nacional existen diferentes investigaciones (Negrete 2001, Velázquez 2000, Ham 2003, Salgado y Wong, 2003) que abordan la problemática de los adultos mayores y que lo hacen desde diferentes perspectivas como pueden ser las relacionadas con la pobreza, aspectos psicosociales, género, salud física, etc.³. Existen también investigaciones relativas a evaluar los programas diseñados para atender a la población adulta mayor que vive en situación de pobreza; sobresale la evaluación externa realizada por el despacho "Covarrubias y Asociados" que se aplicó al Programa Federal de Atención a Adultos Mayores en Zonas Rurales en 2004 y 2005.

En Guerrero se han realizado dos importantes estudios con la finalidad de evaluar este programa; el primero lo desarrolló la Unidad Académica de Enfermería N° 1 de la Universidad Autónoma de Guerrero. Dentro de sus objetivos específicos, la Unidad señaló: *"describir las condiciones de salud y la función cognitiva de los adultos mayores, determinar la prevalencia de discapacidad motriz, auditiva y visual, así como evaluar su capacidad funcional."*

³ La obra de Salgado y Wong, 2003 reúne una gran diversidad de temas desde diferentes enfoques.

Se trató de un estudio epidemiológico de corte transversal y descriptivo, e incluyó la evaluación de la aplicación del programa y el impacto del programa en los beneficiarios.

De los resultados obtenidos en esta investigación, se rescatan algunos aspectos, por ejemplo, en la aplicación del programa, se mencionó que no existió condicionamiento para la inscripción del mismo y que en general el trato brindado por los funcionarios encargados fue bueno.

Sobre los beneficios que obtuvieron los adultos, se concluyó *“que ha mejorado su alimentación (82.1%) para las áreas tanto rural como urbana. Se siente más seguro (46.9%) sobre todo los que se localizan en el área urbana. Compran cosas para las que antes no les alcanzaba (28.7%), ubicando el mayor porcentaje los que viven en el área rural (29.2%) y por último, el 23.5% les ha ayudado a ser más independientes, para los pensionados tanto de las poblaciones urbanas como rurales.”* Además de los beneficios brindados en salud, ya que el 50.8% dijo ocupar el dinero para comprar medicamentos.

En general en este trabajo se enunciaron descriptivamente los resultados obtenidos y, a pesar de su importancia, se aprecia la falta de sugerencias y recomendaciones para mejorar el programa.

La segunda evaluación al PPG se realizó a partir de un convenio de colaboración entre el Instituto Nacional de Salud Pública y el IGATIPAM, con el objetivo de desarrollar el *“Diagnóstico de las Condiciones de Vida y Bienestar del Adulto Mayor y Evaluación del Programa Pensión Guerrero Para Vivir Mejor”*. Los objetivos de este estudio se dividieron en dos objetivos básicos: el primero se centró en elaborar un diagnóstico de las condiciones de vida y bienestar de los adultos mayores que al momento del estudio fueran o no fueran beneficiarios, pero que se encontraran en ese momento en lista de espera para ingresar. El segundo objetivo consistió en evaluar el impacto social, económico, emocional y en salud que tiene el programa en los beneficiarios.

Este trabajo se desarrolló durante el primer trimestre de 2007, e incluyó dentro del universo de estudio a adultos de 65 años y más, beneficiarios y no beneficiarios pero que se encontraban en lista de espera y que residieran en las cabeceras municipales; fue un estudio transversal e incluyó técnicas de investigación cualitativa y cuantitativa.

Entre las principales conclusiones y resultados de este trabajo de investigación se destacan las siguientes:

Dentro de las condiciones de vida y bienestar de los adultos mayores, el 68.4% de los adultos carecía de escolaridad, asimismo se detectó que el 85% de ellos refirió padecer alguna enfermedad y asociado a este aspecto se descubrió que el 65% carecía de derechohabencia a instituciones de seguridad social, y por último se mencionó que beneficiaba directamente en aspectos de alimentación y salud.

La parte relativa a la operación del programa, resaltó deficiencias técnicas y operativas para establecer un sistema que registrara los cambios en el padrón de beneficiarios. Se mencionó también la falta de una adecuada difusión en aspectos como trámites, procedimientos, fechas de pago, agregado a esto se descubrió también que no existía claridad en relación a qué instancia otorgaba el apoyo.

Metodología

La investigación se realizó apoyándose en herramientas que proporciona el uso de metodología cuantitativa y cualitativa de carácter no experimental, consistente en un estudio que se realiza sin la manipulación deliberada de las variables y en las que sólo se observan los fenómenos en su ambiente natural (Hernández, 2003).

En el proceso de investigación se partió de la clasificación y sistematización de la base de datos con la que operó el PPG hasta el segundo bimestre del ejercicio 2006, además, se realizó un intercambio de información con los datos proporcionados por las instancias oficiales: Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática; Consejo Nacional de Población y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), con la finalidad de conocer la cobertura de atención hacia grupos de adultos mayores y estimar el porcentaje de población adulta mayor que no cuenta con ningún tipo de beneficio.

El campo de estudio se centró en localidades rurales con un mínimo de 50 y un máximo de 2,500 habitantes. Se decidió utilizar este parámetro, para excluir localidades con menos de 50 habitantes, pues de acuerdo con los datos que maneja el INEGI, existen más de 3,600 localidades con estas características dispersas en todo el estado.

Con el propósito de descubrir, comparar y mostrar las diferencias cuantitativas y cualitativas entre las zonas urbanas y las rurales, se incorporó al estudio la población beneficiaria de Acapulco urbano; la decisión, se justifica por ser ésta una zona de menor rezago social y por tener registrado el número más alto de beneficiarios.

La investigación tuvo un carácter transversal e involucró una muestra probabilística estratificada que contempló la aplicación de encuestas en regiones, municipios y comunidades a través de la modalidad de racimos. Esta modalidad la explica Hernández de la siguiente forma: *"En este tipo de muestreo se reducen costos, tiempo y energía, al considerar que muchas veces las unidades de análisis se encuentran encapsuladas o encerradas en determinados lugares físicos o geográficos a los que se denomina racimos"* (Hernández, 2003:312), de tal modo que hubo localidades donde se aplicaron dos o más encuestas, dependiendo de la distribución estratificada correspondiente; este mismo criterio se aplicó a la población de Acapulco urbano para seleccionar las colonias y el número de encuestas a aplicar.

Las encuestas incluyeron consultas sobre diferentes tópicos y en función de los objetivos planteados; para su elaboración, se tomaron en consideración los cuestionarios utilizados por "Covarrubias y Asociados", además se retomaron aspectos de la "Evaluación del Impacto Social del Programa Pensión Guerrero en los beneficiarios durante el periodo 2003-2005" y el trabajo realizado en 2007 por el Instituto Nacional de Salud Pública.

Con la aplicación de la encuesta se obtuvo información relativa al nivel socioeconómico de los beneficiarios, así como al destino del recurso proporcionado y, por último, se conoció el juicio y valoración que tienen los beneficiarios hacia el PPG.

Finalmente, el conjunto de la información obtenida, se capturó y procesó a través del paquete estadístico SPSS (Statistical Package for the Social Sciences) para posteriormente realizar y mostrar el análisis respectivo.

El padrón de beneficiarios que es utilizado para el pago de pensiones, se encuentra en constante modificación, de acuerdo a información proporcionada por el personal del IGATIPAM, éste genera en promedio 1,000 bajas y altas bimestrales, como consecuencia de los

fallecimientos y del proceso de depuración que se realiza ordinariamente. En función de lo anterior, se determinó utilizar el correspondiente al segundo bimestre de 2006.

La selección de la muestra se basó en el cálculo del número de beneficiarios que existían en las localidades rurales mayores de 50 y menores a 2500 habitantes y los existentes en Acapulco urbano, este total permitió seleccionar el tamaño de la muestra final que consistió en 400 encuestas distribuidas en función del porcentaje de beneficiarios existente por región.

La muestra se calculó a partir de la siguiente fórmula:

Con un nivel de confianza del 95% ($\alpha = 0,05$; $Z_{\alpha} = 1,96$), un error máximo admitido del (d) 4% (la amplitud del Intervalo de Confianza será 8) y un valor de prevalencia (p) conocido por la bibliografía del 20%, el tamaño de la muestra fue de 385 beneficiarios como mínimo.

$$(1) n = \frac{Z_{\alpha}^2 * p * q}{d^2}$$

$$(2) n = \frac{(1.96)^2 * (.20) * (.80)}{(0.04)^2} = 385 \text{ beneficiarios}$$

El tamaño de la muestra se aumentó a 400 sujetos para contrarrestar las pérdidas de información, es decir de los sujetos que no se puedan encuestar o encontrar en el momento de aplicación de la encuesta.

Estas 400 encuestas se distribuyeron entre las regiones rurales y Acapulco urbano en función del número de beneficiarios existentes al momento del estudio. Es importante señalar que se excluyeron para el cálculo de la muestra los beneficiarios de Acapulco Rural y los municipios urbanos de Iguala, Chilpancingo, José Azueta y Taxco de Alarcón; ya que no se contempló dentro de los objetivos comparativos del estudio. Se muestra de forma concentrada la distribución en el cuadro 3.

Cuadro 3. Distribución de encuestas			
Región	Beneficiarios rurales	Porcentaje beneficiarios	Distribución de encuestas
Centro	1,667	9.6%	38
Costa Chica	1,436	8.2%	33
Costa Grande	1,791	10.3%	41
Montaña	1,836	10.5%	42

Zona Norte	2,087	12.0%	48
Tierra Caliente	1,546	8.9%	36
Beneficiarios urbanos			
Acapulco	7,047	40.5%	162
Total	17,410	100.0%	400

Para distribuir el número de cuestionarios por municipio y localidad tanto en el área rural como en la urbana se aplicó el mismo procedimiento matemático que se utilizó a nivel regional.

Resultados

Distribución de beneficiarios por región, municipio y localidad según grado de rezago social

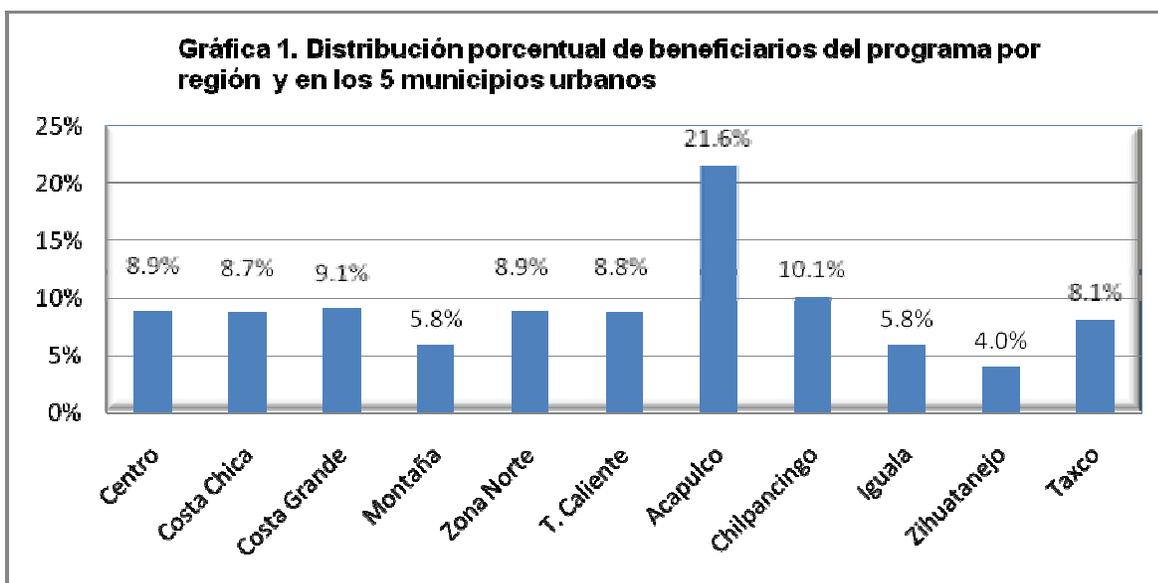
El Programa Pensión Guerrero, a pesar de que plantea en su diseño alcanzar una cobertura universal, por cuestiones presupuestales sólo tuvo para el año 2006 un techo financiero que le posibilitaba atender hasta 50,000 adultos; pero en el bimestre tomado como referencia para el estudio, cubrió sólo 46,770⁴ beneficiarios (94%) que se distribuyeron en regiones rurales y ciudades urbanas del estado de la siguiente manera.

Cuadro 4. Distribución de beneficiarios			
Región	Población total	Población de 65 años y más	Total Beneficiarios
Centro	379,631	22,523	4,173
Costa Chica	394,455	22,945	4,088
Costa Grande	282,814	21,609	4,270
Montaña	319,393	17,749	2,732

⁴ Esta situación, de acuerdo a operadores del programa, se explica por la diferencias que se dan en el cumplimiento de las metas, sobre todo por los desequilibrios entre los movimientos de altas y bajas y por el número de fallecimientos, lo cual genera incapacidad técnica para suplirlos al cien por ciento.

Zona Norte	227,609	22,313	4,164
Tierra Caliente	247,408	21,187	4,122
Municipios urbanos			
Acapulco	717,766	37,095	10,100
Chilpancingo	214,219	9,407	4,745
Iguala	128,444	8,470	2,732
Zihuatanejo	104,609	3,875	1,851
Taxco	98,854	6,838	3,793
TOTAL ESTATAL	3,115,202	194,011	46,770
Fuente: Elaboración propia con datos del PPG, padrón de beneficiarios 2006			

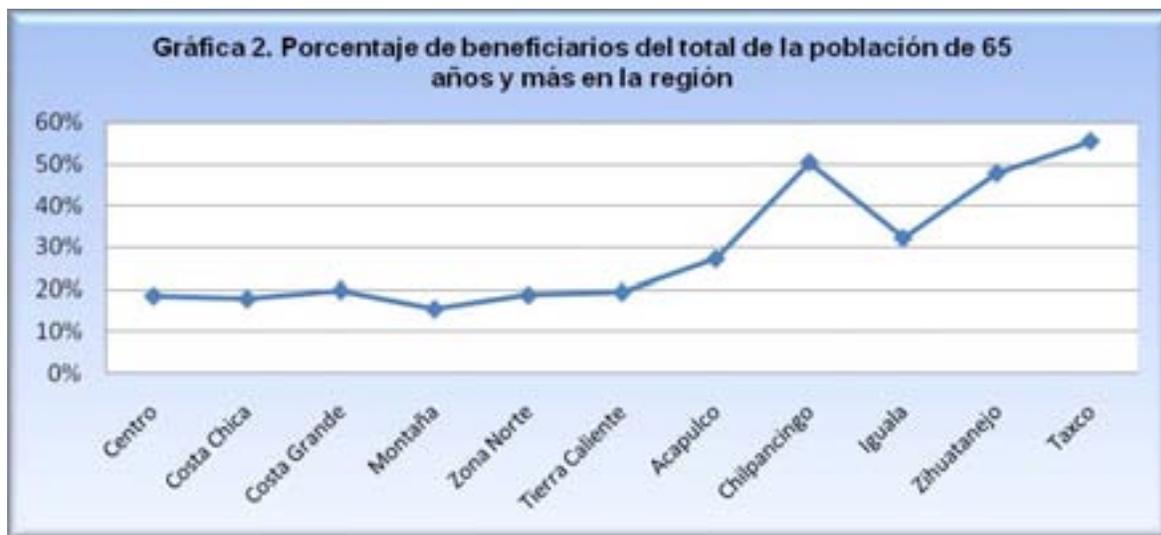
Porcentualmente la distribución regional de aquellos adultos mayores que gozan de este beneficio quedó establecida como lo indica la gráfica 1.



Fuente: Elaboración propia con datos del PPG, padrón de beneficiarios, 2006.

Sin embargo, la población de adultos mayores que habitaba en localidades rurales menores a 2,500 habitantes, sólo alcanzó la cantidad de 10,890 beneficiarios de los cuales 527 residían en localidades menores a 50 habitantes. En suma, el total de beneficiarios en localidades rurales, se ubicó en un 23.3% de la cobertura total.

Como parte complementaria a esta información, se agrega el resultado del análisis de la población beneficiaria en cada una de las regiones, tomando como referencia el total de la población de 65 años y más que habita en la región, (gráfica 2).



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, 2005 y padrón de beneficiarios del PPG, 2006

Estos datos muestran que los cinco municipios urbanos concentran un porcentaje mayor de población beneficiaria (en promedio por encima del 40%). Por el contrario, en las cinco regiones rurales el promedio se sitúa en 18%. Esta disparidad no está justificada, pero sin duda habla de un proceso de discriminación hacia las zonas rurales y que posiblemente favorece los municipios donde se concentra la mayor población votante, lo cual pone en evidencia el carácter político del inicio de esta política social. Situación reconocida por el Director del programa cuando manifiesta: *“un obstáculo muy importante en este programa, que tiene sus antecedentes en la administración anterior⁵, es que fue un programa manejado con toda la intencionalidad política, se trataba de cooptar a los ciudadanos para hacer un manejo electoral del programa”*. Otro elemento a considerar estaría vinculado con las facilidades logísticas y técnicas que se presenta en las ciudades más urbanizadas, esta opinión se refuerza al considerar que la falta de infraestructura carretera en las localidades más apartada constituye una limitante, un funcionario entrevistado expresó, en relación a los procesos de gestión que tiene que realizar un adulto para incorporarse al programa: *“una limitación es la comunicación que tienen con los enlaces de los ayuntamientos, entonces estamos hablando de que aunque esté a quince kilómetros de la cabecera municipal, pero si el acceso es muy difícil, que no hay teléfono o no hay carreteras, entonces ellos no pueden gestionar su pensión”*

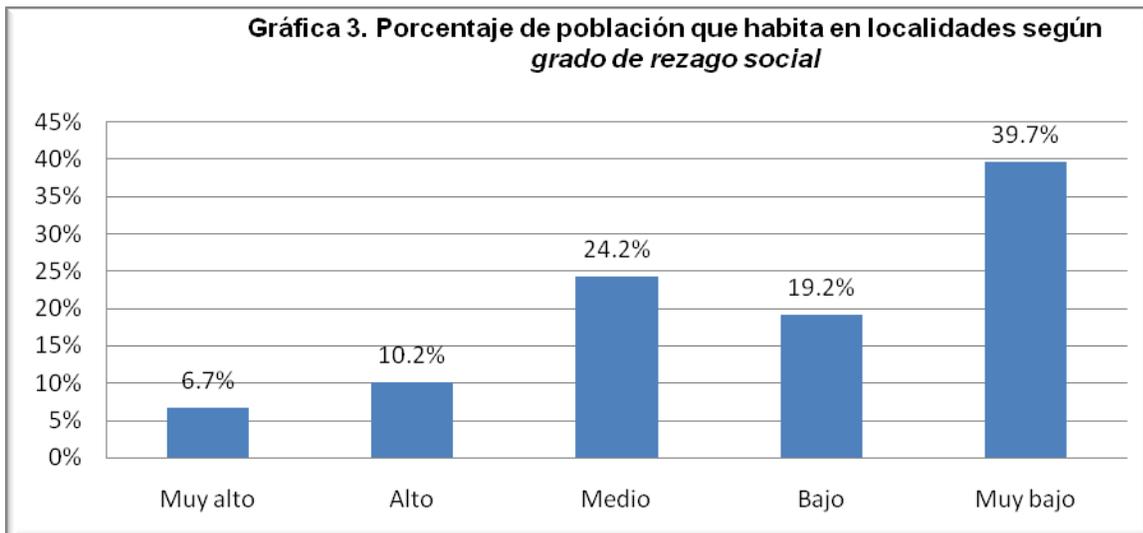
⁵ Se refiere al periodo de René Juárez Cisneros.

Estos son sólo dos aspectos que intentan explicar las causas de discriminación en las zonas rurales, además, se mencionó también por parte del Jefe de Informática y Archivo el caso de las personas que no saben leer ni escribir o bien sólo hablan dialecto y por lo tanto se encuentran en desventaja para la gestión.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) tiene la responsabilidad y atribución para establecer oficialmente los lineamientos y criterios para definir, identificar y medir la pobreza. De acuerdo al CONEVAL, el 42% de la población del estado se encuentra en situación de pobreza alimentaria, el 50.2% está en pobreza de capacidades y finalmente el 70.2 % se ubicó como pobre de patrimonio, ubicando al Estado de Guerrero con muy alto grado de rezago social.

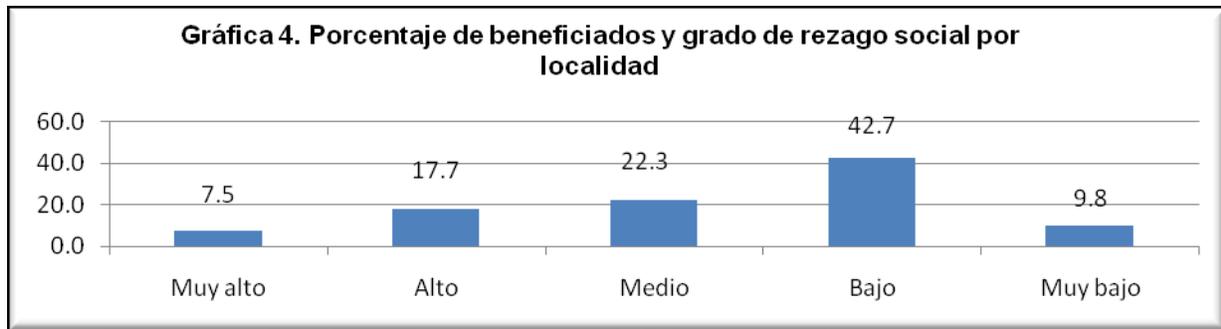
El criterio asumido por el CONEVAL para medir la pobreza, incorpora indicadores de ingreso, educación, seguridad social, alimentación, características y servicios disponibles en la vivienda y el grado de cohesión social. Con indicadores que se basaron en la información contenida en el II Censo de Población y Vivienda 2005, el CONEVAL construyó el Índice de rezago social, agrupándolos en Bajo, Muy bajo, Medio, Alto y, Muy alto.

La información relativa a Guerrero, en términos porcentuales queda expresada en la gráfica que se muestra a continuación.



Fuente: Elaboración propia con datos de CONEVAL, México, 2008

Cruzando esta información con el padrón de beneficiarios se obtuvo que del total de adultos mayores que fueron favorecidos de este programa, más del 50% se encontró en localidades identificadas de bajo y muy bajo rezago social. En cambio, sólo el 7.5 de ellos habitaba en localidades ubicadas en muy alto rezago social y el 17.7 % en localidades de alto rezago (ver gráfica 4).



Fuente: Elaboración propia con datos de CONEVAL y padrón de beneficiarios 2006.

Para mayor ilustración, se expone el cuadro 5 que muestra el total y promedio porcentual de beneficiarios en cada una de las regiones y que se encuentran en localidades identificadas con rezago social Alto y Muy alto.

Cuadro 5. Promedio porcentual de beneficiarios según grado de rezago social.

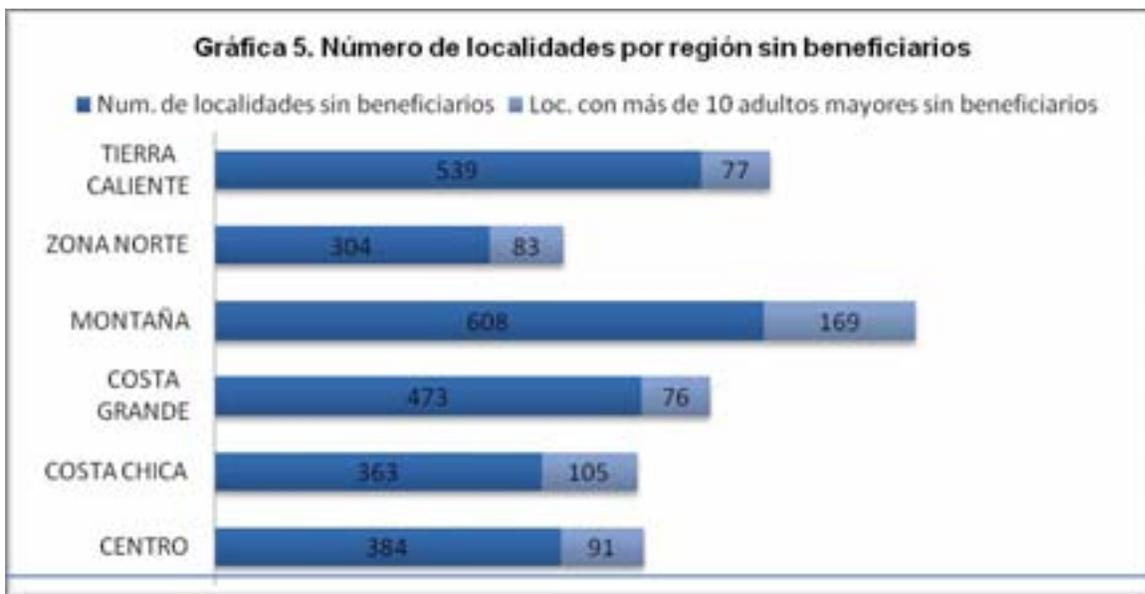
Región	Total de beneficiarios	Muy alto grado	Alto grado
Centro	4,173	3.1%	17.1%
Costa Chica	4,088	3.3%	6.0%
Costa grande	4,270	3.5%	2.6%
Montaña	2,732	16.3%	23.6%
Zona Norte	4,164	2.1%	10.9%
Tierra caliente	4,122	1.8%	1.1%

Fuente: Elaboración propia con datos de CONEVAL y padrón de beneficiarios

Cobertura por localidad

Con el propósito de realizar un diagnóstico del grado de cobertura por localidad alcanzado por el Programa Pensión Guerrero, se realizó un concentrado de las siete regiones en que opera, excluyendo los cinco municipios que el programa considera o identifica como urbanos.

Después de identificar y clasificar aquellas localidades que tenían por lo menos un adulto mayor beneficiario y cruzando esta información con el listado de localidades que maneja el INEGI, se procedió a identificar aquellas localidades que al segundo bimestre del 2006 no tenían ningún beneficiario⁶. Esto permitió detectar 2,671 localidades que fueron excluidas del beneficio del programa (ver gráfica 5).



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, 2005 y padrón de beneficiarios.

De acuerdo con la gráfica anterior (5) la región de la Montaña registró el mayor número de localidades sin tener un sólo beneficiario. Se estima que en la región se tenían 3,564 adultos mayores que fueron excluidos del programa.

⁶ Esto a pesar de que de acuerdo al último conteo del 2005 realizado por el INEGI existía por lo menos un adulto de 65 años o más. Por otra parte, se encontraron localidades que registraron beneficiarios pero INEGI reportó en el último conteo la no existencia de adultos mayores; esta inconsistencia posiblemente se explique por las diferentes fechas en que se realizó tanto el conteo como el estudio, pues seguramente se dio el caso de que el adulto cumplieran la edad y fuera dado de alta. Para tener una estimación más objetiva, se optó por clasificar las localidades que tenían en el momento del estudio 10 o más adultos mayores y que no contaban con algún beneficiario. Con este criterio se obtuvieron 601 localidades

La región que tenía menos localidades sin beneficiarios, fue la zona norte, con un estimado de 2,231 adultos excluidos, es importante resaltar que de éstos, cerca del 50% pertenecían a localidades del municipio de Teloloapan.

Con esta información se resalta el grado de exclusión en la región de la Montaña al contabilizar el más alto número de localidades sin beneficiarios, esta situación se torna grave si se toma en cuenta que esta región con sólo 2,732 beneficiarios, representó el 5.8% del total en el estado, con una población regional de 17,749 adultos mayores. Este mismo porcentaje (5.8%) de beneficiarios lo tiene el municipio de Iguala de la Independencia, pero con una población de adultos mayores de 8,470, muy por debajo de la región de la Montaña.

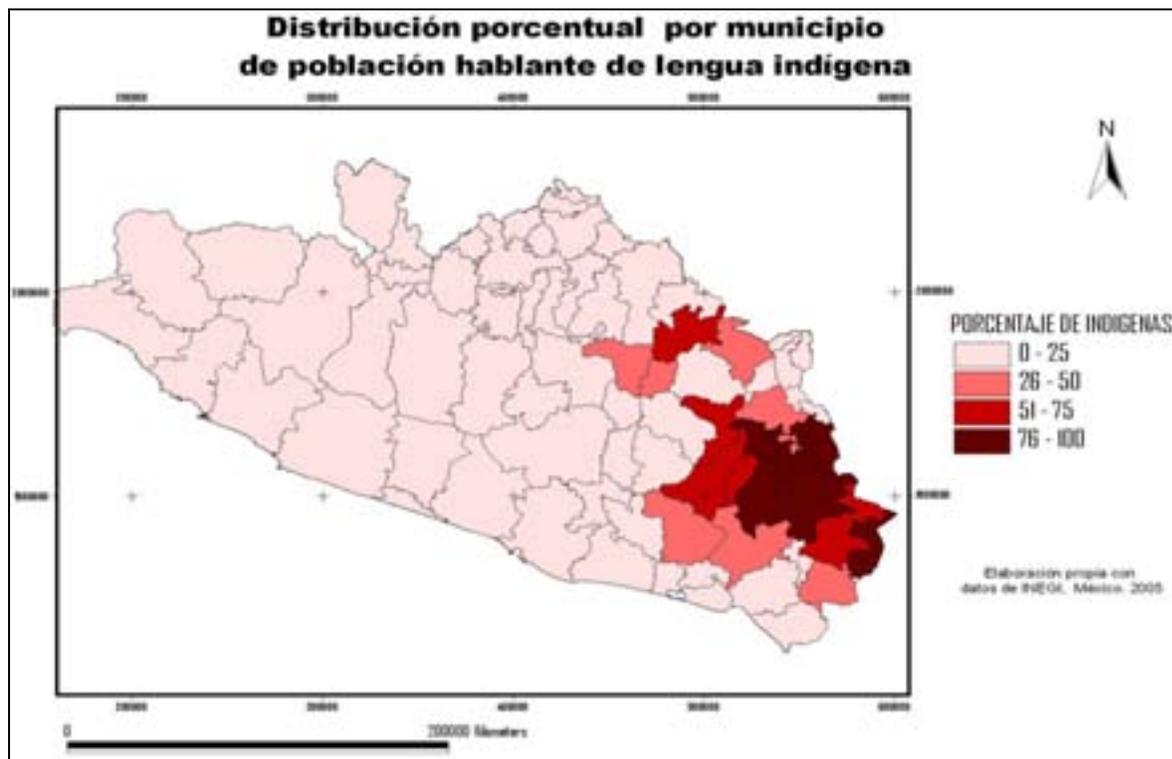
Por otro lado, el municipio de Taxco de Alarcón (con una población de 6,838 adultos mayores) tenía registrados 3,793 beneficiarios que representaban el 8.1% del total de cobertura en el estado.

Para el caso de Acapulco urbano y rural, se tenían registrados 10,100 adultos mayores. Esta cifra representaba el 21.6% de la cobertura estatal y un 27% de su población de 65 años y más, contra un 15% de la población de adultos mayores en la región de la Montaña.

Cobertura en localidades indígenas

En Guerrero, la población de 5 años y más que habla alguna lengua indígena fue de 383,427 en el 2005, cifra que representó el 12.3% de la población total. Aquellos que tenían 65 años o más fueron 28,732 en el mismo año. La mayor parte de esta población se distribuye en la región de la Montaña alta, Montaña baja y parte de la Costa Chica (ver mapa 1). Sin embargo, de acuerdo a proyecciones de CONAPO para el año 2010 (ver cuadro 6), la población adulta mayor indígena alcanzará 34,272 habitantes, es decir, que se incrementará en un 45% en relación a la población registrada en el año 2002.

Mapa 1.



Sobresalen 9 municipios que tienen más del 70% de hablantes de lengua indígena y entre estos, destacan: Acatepec, Atlamajalcingo y Cochoapa con más del 80% de sus habitantes en esta condición. (INEGI, 2005).

De los 28,732 adultos mayores indígenas registrados al 2005 en el estado, el Programa Pensión Guerrero atendió en la región de la Montaña a 4,558 (indígenas y mestizos). Si se agrega la población de los municipios de Ayutla, Xochistlahuaca y Tlacoachistlahuaca se obtiene un total de 5,480 beneficiarios, lo que representó un 19% del total de adultos mayores indígenas⁷.

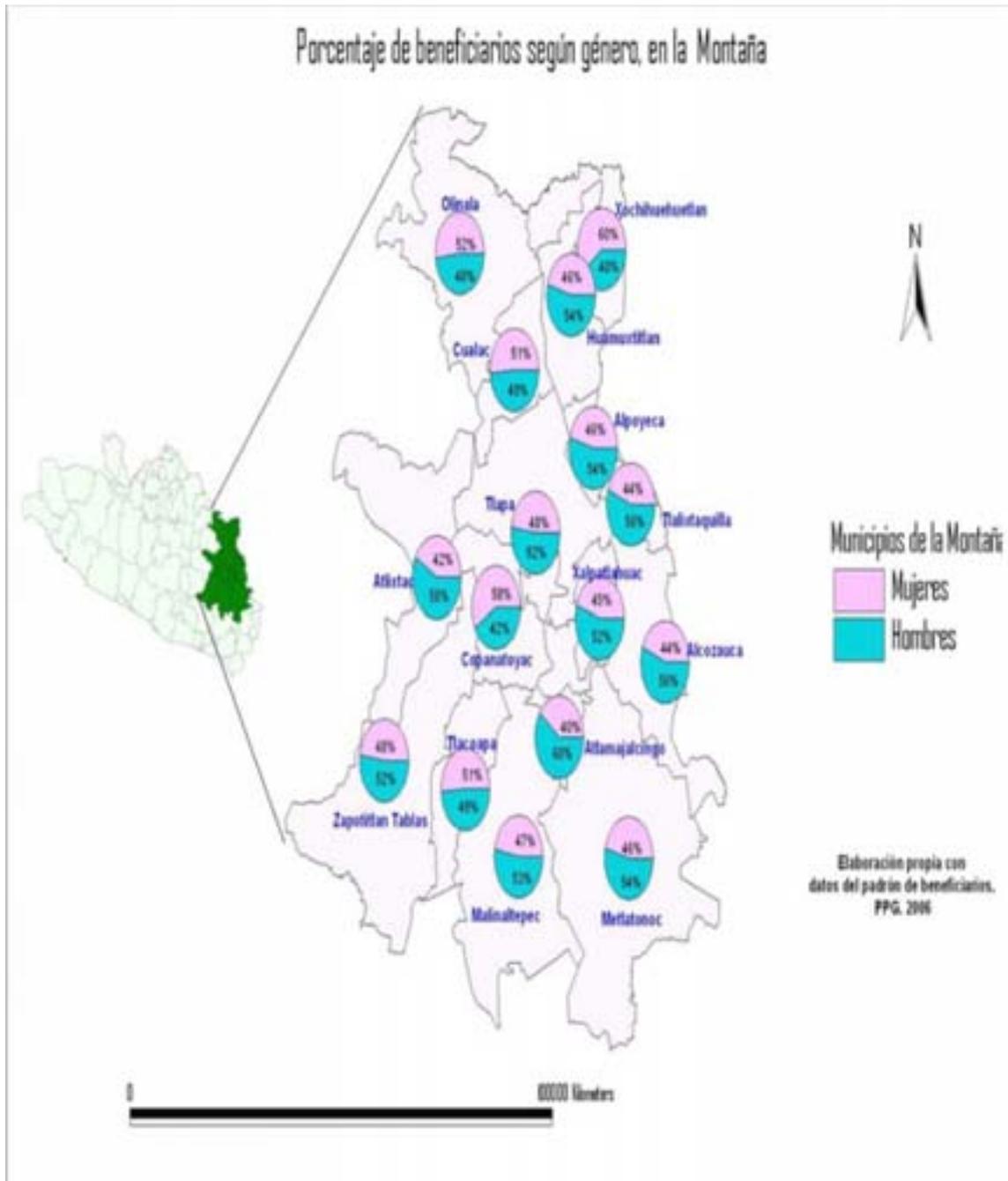
Cuadro 6. Guerrero: Adultos mayores indígenas, proyección al 2010.

⁷ Es importante señalar que de éstos no todos entran en esta categoría, pero se mencionan para tener una idea del grado de cobertura alcanzado para este sector de la población en los municipios con mayor población indígena.

Sexo	2000	2005	2010
Hombres	11,493	13,791	16,212
Mujeres	12,196	14,941	18,060
Total	23,689	28,732	34,272
Fuente: CONAPO, México en cifras 2008			

En relación con el género, en la región de la Montaña, se detectó que el porcentaje de hombres que recibieron Pensión Guerrero fue de 43% mientras que las mujeres ocuparon el 57%. Existen municipios con población mayoritariamente indígena en que ésta relación se invierte (ver mapa 2).

Mapa 2.



Por ejemplo, sobresalen: Acatepec, Atlamajalcingo, Atlixac, Cochoapa, Huamuxtlán y Metlatonoc, entre otros, donde el porcentaje de hombres beneficiados fue mayor que el de las mujeres. En los demás municipios de la región se dio un porcentaje ligeramente mayor para las mujeres las cuales en general constituyen el porcentaje más alto de habitantes.

Conclusiones

El Programa Pensión Guerrero constituye sólo una de las muchas asignaturas que hay que atender para reducir las condiciones de pobreza y marginación en que viven decenas de miles de adultos mayores en el Estado de Guerrero, sin embargo, hace falta realizar un diseño más acorde con la realidad estatal, y es que de acuerdo a la investigación realizada, este programa tuvo vicios de origen, sobre todo si se toma en cuenta que se implementó originalmente en los cinco municipios urbanos de mayor población y dentro de una coyuntura electoral urgida de votos por parte del partido que en ese momento tenía el poder al frente del Gobierno del Estado.

Por otra parte, la cobertura que brinda el programa es reducida pues sólo cubrió al periodo de estudio cerca del 25% del total de potenciales beneficiarios en el estado, existiendo más de 6,000 localidades que no tuvieron acceso al beneficio. Esta situación se agrava cuando se deja fuera (consciente o inconscientemente) a las localidades que tienen un índice de rezago social alto y muy alto⁸. Esto motivó que las zonas rurales fueran en cierto grado discriminadas del beneficio y que actualmente sigan siendo las que ocupan el menor porcentaje de beneficiarios, agregando además, la falta de rigidez en el cumplimiento de lo establecido en las reglas de operación, sobre todo en la parte relativa a la realización del estudio socioeconómico.

La existencia del Programa Pensión Guerrero está contemplado dentro de la Ley 375; esta Ley, aprobada en el estado, es muy completa, pero no se puede decir que es producto de un estudio de las condiciones y necesidades propias de los adultos mayores del Estado de Guerrero, más bien obedeció a la transcripción de lo que establece la Ley Federal en la materia, la que a su vez es una copia de la Ley aprobada en el Distrito Federal. En síntesis, estamos hablando de leyes distintas pero, prácticamente con la misma estructura y contenido, pero que se aplican en condiciones y medios diversos y con recursos e infraestructura desiguales.

Esta situación se refleja sin duda en el bajo impacto que sobre el desarrollo regional pudiera tener la aplicación del programa. Una manera de hacer que impacte de forma más efectiva,

⁸ Pudiera existir cierto margen de error en este dato, esto sería atribuible a que muchos beneficiarios tienen errores en la identificación del domicilio en la credencial de elector. El Director del IGATIPAM informó que en algunos casos el adulto pertenece a alguna localidad pero en la credencial sólo aparece como domicilio conocido y se cargan a la cabecera municipal.

tiene que ver con una distribución más justa y equitativa del recurso asignado para el pago de la pensión. Sobre todo hacia aquellas regiones, zonas y localidades que se han visto discriminadas, pero, especialmente, tiene que ver con el engarzamiento de esta política social con el conjunto de instituciones que tienen relación con los adultos mayores.

Más que esperar que una política de asistencia social, dirigida a este grupo de edad, impacte en el desarrollo de una región, habría que plantear el desarrollo integral de las regiones (económico, en infraestructura, salud, educación, servicios, político, cultural, ecológico, de género, etc.) como una condición *sine quanon* para que los adultos mayores vivan en mejores condiciones y que les permita florecer y ejercer sus capacidades y experiencia.

La política social tiene que estar engarzada estructuralmente con una acertada política económica y con un exitoso modelo de desarrollo del país. El modelo neoliberal ya mostró suficientemente su inviabilidad. Sin embargo, creer que solamente el mercado y sus mecanismos resolverán este problema, es tan equivocado como creer que es únicamente responsabilidad del Estado atender los problemas que genera el cambio demográfico. Sin duda que tanto los individuos (familias), el mercado y el Estado deben conjuntar esfuerzos para atender con una visión de largo plazo el conjunto de necesidades sociales, pero sin dejar de lado que en este proceso tienen prioridad aquellos que se encuentran en mayor atraso e indefensión.

En México, y para el caso del problema que representa el envejecimiento de la población, existe aún cierto margen de maniobra para que desde este momento se tomen medidas orientadas a darle solución, los esfuerzos deben orientarse en dos grandes vías:

Primeramente, aquella que atienda el problema de los deficientes sistemas de pensiones que arrojan al conjunto de individuos que tuvieron la posibilidad de contar con un empleo formal, y es que de acuerdo a Ham: *"Las pensiones de retiro y la seguridad social se encuentran en una crisis de insolvencia financiera y de déficit actuarial. Estas dificultades no se deben únicamente al envejecimiento de la población, sino que sus causas principales se encuentran en el desequilibrado sistema social y económico del país. La privatización de los sistemas de pensiones no son la solución"* (Ham, 2003: 283).

En segundo lugar, medidas que atiendan a los individuos que se aglutinan en el empleo informal o en el gran ejército de desempleados. Aunado a estas medidas, se deben diseñar

políticas que fortalezcan y preparen el personal humano y la infraestructura que posibilite dar atención a la creciente demanda de servicios médicos para este sector de la población.

Con transferencias monetarias sólo se atiende parte de los problemas concretos que tienen los adultos mayores (alimentación y salud); sin embargo, los serios problemas que está implicando – y que se agravarán en el futuro – la transición demográfica, invita a: realizar mayor investigación, generación de más propuestas y, sobre todo, la hechura de políticas públicas que atajen los riesgos que implica tener una población crecientemente envejecida y sin las condiciones necesarias para satisfacer sus demandas más apremiantes.

La responsabilidad que el Estado mexicano tiene de salvaguardar el bienestar de sus ciudadanos, no debe estar sujeto a coyunturas económicas, políticas, o de cualquier índole, las obligaciones las impone la Constitución y el conjunto de acuerdos firmados. Es responsabilidad de la sociedad en su conjunto exigir su cumplimiento y es deber del científico social mostrar los argumentos y evidencias que fortalezcan estas exigencias.

Sugerencias

1. Impulsar una campaña intensiva y extensiva en la depuración del padrón de beneficiarios, con el objetivo de priorizar la atención de los más necesitados en todas y cada una de las localidades que tienen adultos mayores; para esto, se requiere la contratación de personal específico y suficiente para este propósito, esto, como una medida estratégica de corto y mediano plazo, pues en el largo plazo se tiene que cumplir con el mandato de la Ley 375 y en consecuencia otorgar la pensión de manera generalizada.
2. Otorgar mayores responsabilidades y facultades a los ayuntamientos y a los comisarios municipales en los procesos de gestión de las necesidades de la población adulta mayor.
3. Programar reuniones con la autoridad municipal y con todos los comisarios en los 81 municipios del estado para coordinar el proceso de depuración e incorporación de potenciales beneficiarios, así como facilitar la gestión para acceder a la documentación necesaria para el trámite (acta de nacimiento, credencial de elector, CURP, etc.).

4. La Ley Federal de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, reconoce como población adulta mayor a todo ciudadano que tenga sesenta años o más, por lo tanto es pertinente ampliar el beneficio del PPG a partir de los sesenta años, en congruencia con esta Ley.
5. Ejercer la corresponsabilidad de obligaciones, que permita que el adulto mayor tome conciencia y se comprometa a asumir tareas de alfabetización, medicina preventiva con educación para la salud, higiene, etc.
6. Coordinar acciones orientadas a difundir en todas las localidades y entre las familias los derechos de las personas adultas mayores.
7. Ampliar prioritariamente la cobertura en localidades rurales e indígenas como una meta estratégica de corto plazo pero sin dejar de lado la búsqueda de la cobertura universal.
8. Registrar en los expedientes si el beneficiario pertenece a población indígena, con el fin de identificar la cobertura alcanzada en este grupo.

Bibliografía.

Alvarado, V. M. et al. 2006. Evaluación del impacto social del Programa “Pensión Guerrero” en los beneficiarios durante el periodo 2003-2005. Unidad Académica de Enfermería N°1, UAGro.

Campos, J. 1995. ¿Qué hacemos con los pobres? La reiterada querrela por la nación. México Ed. Nuevo Siglo.

Expediente Técnico 2006, Programa Pensión Guerrero, México.

Ham, Ch. R. 2003. El envejecimiento en México: El siguiente reto de la transición demográfica. México, Porrúa

_____ “Enfoques y perspectivas del envejecimiento en México”, en: Envejeciendo en la pobreza: género, salud y calidad de vida.2003, Salgado de Snyder V. Nelly y Rebeca Wong (editoras) Instituto Nacional de Salud Pública, México.

Hernández, S.R., Fernández C. C. y Lucio B. P. 2003. Metodología de la investigación. 3ª edición, Mc Graw Hill, México.

INEGI Censos Generales de Población y Vivienda 1960, 1970, 1980, 1990, 2000

INEGI. Censo de población 2005, México

INEGI. La población hablante de lengua indígena de Guerrero (concentrado)

Ley Núm. 375 de los Derechos de las Personas Adultas Mayores del Estado de Guerrero. Periódico Oficial del estado de Guerrero, 16 de noviembre de 2004 **Salgado de Zinder, V. N. y Rebeca W.** (editoras), (2003). Envejeciendo en la pobreza: género, salud y calidad de vida, México, Instituto Nacional de Salud Pública

Velázquez Alva, M.del C. 2000. “Dieta: Una aproximación de lo que consumen los adultos mayores y pautas para mejorar la alimentación y nutrición de este grupo etario”. UAM-X

Negrete S. 2001. “Envejecimiento y migración. Distribución geográfica de la población mayor”, Revista Demos 14, IISUNAM.

Consejo Nacional de Población (CONAPO). México en cifras, 2008.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). México, 2008.