

## Nota técnica sobre la carencia por acceso a la seguridad social, 2018 - 2020

5 de agosto del 2021

### Introducción

La seguridad social puede ser definida como el conjunto de mecanismos diseñados para garantizar los medios de subsistencia de los individuos y sus familias ante eventualidades, como accidentes o enfermedades, o ante circunstancias socialmente reconocidas, como el embarazo en las mujeres en edad fértil o la vejez después de cumplir 65 años o más. La exclusión de los mecanismos sociales de protección vulnera la capacidad de los individuos para enfrentar contingencias fuera de su control que pueden disminuir de modo significativo su nivel de vida y el de sus familias.<sup>1</sup> Es así como, la seguridad social, se encuentra consagrada en el artículo 123º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) relativo al trabajo, dentro del cual se definen coberturas sociales mínimas que deben otorgarse a los trabajadores y sus familiares.

La serie de la medición multidimensional de la pobreza<sup>2</sup> de 2008 a 2018, a nivel nacional y estatal, correspondiente a *los Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza* (Lineamientos 2010),<sup>3</sup> incluye el umbral para identificar a la población que presenta la carencia por acceso a la seguridad social, este indicador comprende los elementos mínimos sin los cuales los individuos no podrían ejercer este derecho social. En 2018 se cumplieron los diez años de la medición multidimensional de la pobreza en México, periodo en el cual el CONEVAL revisó la metodología en función de los cambios normativos y sociales en el país. De tal forma que el Consejo dio a conocer el 30 de octubre de 2018 la actualización de los Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza (Lineamientos 2018).<sup>4</sup>

Por lo cual, el Consejo profundizó sobre diversos aspectos de la carencia por acceso a la seguridad social como la suficiencia de las pensiones y el reconocimiento del informante acerca del acceso a las prestaciones. Como resultado, se realizaron adecuaciones técnicas a la construcción de la carencia por acceso a la seguridad social con el objetivo de disminuir el sesgo en la identificación de las personas con acceso a este derecho.

En este sentido, el presente documento se encuentra dividido en cuatro secciones: la primera contiene los cambios técnicos en la construcción de la carencia; el segundo contiene los nuevos criterios de estimación; la tercera, un análisis de los resultados de la medición 2020 utilizando los Lineamientos

<sup>1</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2006). La protección de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad. Santiago de Chile: CEPAL.

<sup>2</sup> CONEVAL. Metodología de la Medición Multidimensional de la Pobreza, Segunda edición. Disponible en [https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/MEDICION\\_MULTIDIMENSIONAL\\_SEGUNDA\\_EDICION.pdf](https://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/MEDICION_MULTIDIMENSIONAL_SEGUNDA_EDICION.pdf) Consultado 30 de julio del 2021

<sup>3</sup> Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza. DOF, 16 de junio 2010. Disponible en: [https://coneval.org.mx/rw/resource/coneval/med\\_pobreza/DiarioOficial/DOF\\_lineamientos\\_pobrezaCONEVAL\\_16062010.pdf](https://coneval.org.mx/rw/resource/coneval/med_pobreza/DiarioOficial/DOF_lineamientos_pobrezaCONEVAL_16062010.pdf) Consultado 30 de julio del 2021

<sup>4</sup> Diario Oficial de la Federación (DOF). Lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza 2018. Disponible en [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5542421&fecha=30/10/2018](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5542421&fecha=30/10/2018) Consultado 30 de julio del 2021

2018 y, por último, las conclusiones y recomendaciones respecto al acceso a la seguridad social en el país.

### **Cambios técnicos realizados a la carencia por acceso a la seguridad social**

La metodología de la medición multidimensional de la pobreza reconoce que el acceso a la seguridad social depende principalmente de los integrantes del hogar que por medio de su trabajo cotizan o disfrutan de los beneficios de haber cotizado anteriormente, adicionalmente, las personas que no cumplen con esta condición pueden tener acceso a través de las redes de parentesco definidas por la ley u otros mecanismos previstos en ella, como el acceso voluntario al régimen obligatorio y la inscripción a una Afore.<sup>5</sup>

Como parte de la revisión de la metodología con los Lineamientos 2018, cuyo fin ha sido incorporar los cambios normativos y técnicos, el CONEVAL realizó un análisis del indicador de carencia por acceso a la seguridad social. Como resultado de esta revisión se identificaron dos aspectos técnicos de mejora.<sup>6</sup>

El primer aspecto técnico: consiste en establecer a la afiliación a servicios médicos (en instituciones como IMSS, ISSSTE, ISSSTE estatal, PEMEX, la defensa o la Marina) por prestación laboral, como condición suficiente para identificar en la ENIGH a la población trabajadora subordinada con acceso a la seguridad social, toda vez que los análisis del CONEVAL han mostrado que dicha afiliación permite conocer la cobertura de acceso a la seguridad social por parte de esta población.<sup>7</sup> Lo anterior permite, a la vez, tener un indicador menos sesgado, pues se disminuyen los sesgos por desconocimiento o falta de utilización de las prestaciones tanto como es posible.

A su vez, existen otros mecanismos de acceso a los beneficios derivados de la seguridad social, en especial a los programas de pensiones para población de 65 años o más. Si bien los beneficios de estos programas no brindan un acceso completo a la seguridad social, en cierta medida permiten asegurar los medios de subsistencia de la población. Desde hace más de una década<sup>8</sup>, en México se ha implementado una política social que tiene por objetivo mejorar el bienestar económico y social de

<sup>5</sup> CONEVAL (2019). Medición y análisis de la pobreza en México. Memorias del CONEVAL 2006-2018. Disponible en <https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/Memorias/Medicion-y-analisis-de-la-pobreza.pdf> Consultado 30 de julio del 2021

<sup>6</sup> Ídem.

<sup>7</sup> CONEVAL (2017). La carencia por acceso a los servicios de salud 2010-2016: evolución y retos. Disponible en [https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Pobreza\\_16/Notas\\_Pobreza\\_2016/Documento\\_salud\\_2010-2016.pdf](https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Pobreza_16/Notas_Pobreza_2016/Documento_salud_2010-2016.pdf) Consultado 30 de julio del 2021

<sup>8</sup> De acuerdo con Azuara, Oliver, et al. (2019) en *Diagnóstico del sistema de pensiones mexicano y opciones para reformarlo*, en la década de los 2000, "se inició una expansión de pensiones no contributivas a nivel local. En 2001, el Gobierno del entonces Distrito Federal implementó el programa denominado *Programa de Apoyo Alimentario, Atención Médica y Medicamentos Gratuitos para Adultos Mayores de 70 Años Residentes en el Distrito Federal*." Disponible en: [https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Diagn%C3%B3stico\\_del\\_sistema\\_de\\_pensiones\\_mexicano\\_y\\_opciones\\_para\\_reformarlo\\_es\\_es.pdf](https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Diagn%C3%B3stico_del_sistema_de_pensiones_mexicano_y_opciones_para_reformarlo_es_es.pdf) Consultado 30 de julio del 2021

Para el ámbito federal, en el año 2003 se creó el "Programa de Atención a Adultos Mayores en Zonas Rurales" como parte de los compromisos que derivaron del Acuerdo Nacional para el Campo, por el Desarrollo de la Sociedad Rural y la Soberanía y la Seguridad Alimentaria. Para 2007, surge el "Programa 70 y más", atendiendo originalmente a personas adultas mayores en localidades de hasta 2 mil 500 habitantes. En 2009-2010, se modificó para incluir a localidades de hasta 30 mil habitantes. En 2013, el programa se modifica nuevamente, renombrándolo "Programa Pensión para Adultos Mayores". Reglas de Operación del programa Pensión para el bienestar de las personas adultas mayores, 2021. Disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5608440&fecha=22%2F12%2F2020](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5608440&fecha=22%2F12%2F2020) Consultado el 30 de julio del 2021.

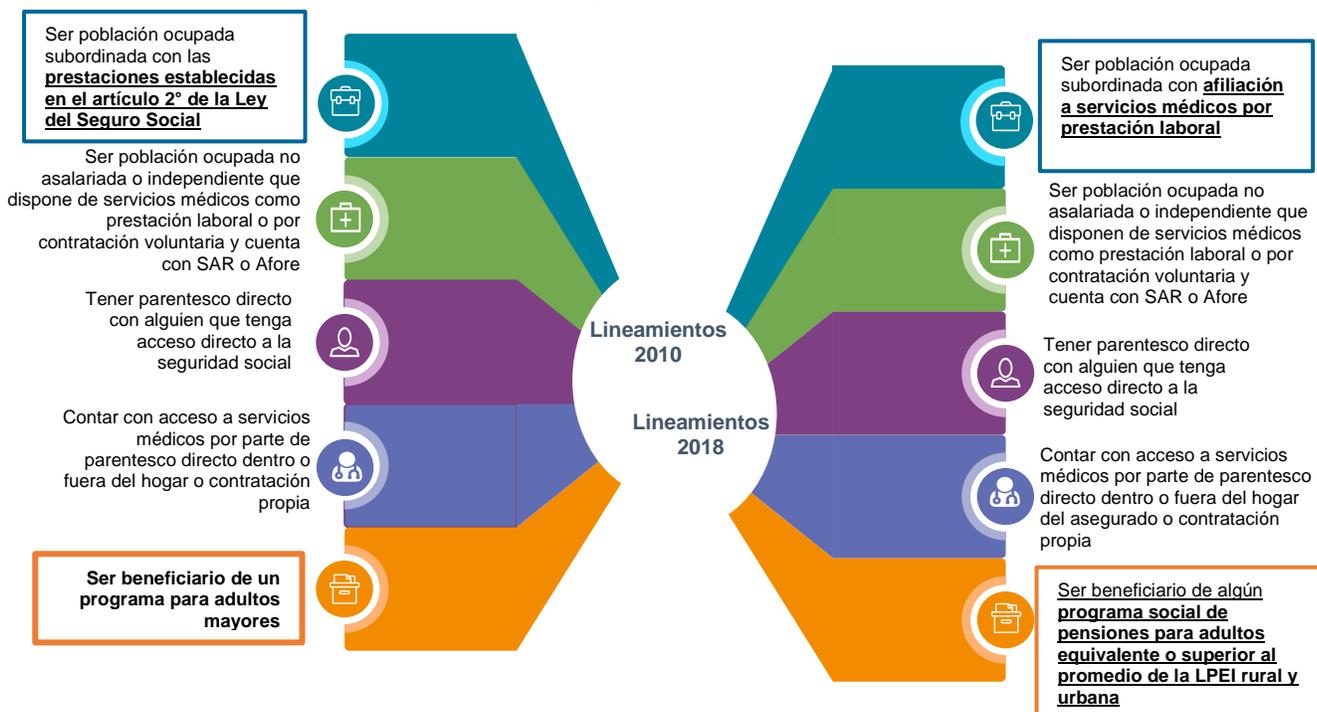
este grupo poblacional, mediante el aseguramiento de un ingreso mensual mínimo con el propósito de ampliar el acceso a la seguridad social.

En este sentido, el segundo cambio consiste en introducir un umbral mínimo del monto otorgado por los Programas de Adultos Mayores (PAM) para identificar a un adulto mayor como no carente por acceso a la seguridad social mediante esta vía. El umbral se motiva en mantener consistencia con la Línea de Pobreza Extrema por Ingresos (LPEI) que equivale al ingreso mínimo necesario para adquirir una canasta de bienes considerados indispensables. Por lo que, se identifica si lo recibido es igual o mayor al valor promedio de la canasta alimentaria, calculado como el promedio simple de las LPEI rural y urbana.

Lo anterior debido a que, si bien los programas no contributivos de pensiones han permitido el descenso en la carencia por acceso a la seguridad social, este cambio reconoce la importancia de establecer un monto de ingreso mínimo que asegure las condiciones mínimas de subsistencia, y que a su vez contribuya al reconocimiento del avance en la protección social universal y a la disminución de desigualdades en los grupos de mayores desventajas sociales.

De acuerdo con lo anterior, en el esquema 1 se pueden comparar los aspectos técnicos entre los Lineamientos 2010 y los Lineamientos 2018 de la medición multidimensional de la pobreza.

### Esquema 1. Comparación de los criterios del indicador de carencia por acceso a la seguridad social



Fuente: elaboración de CONEVAL.

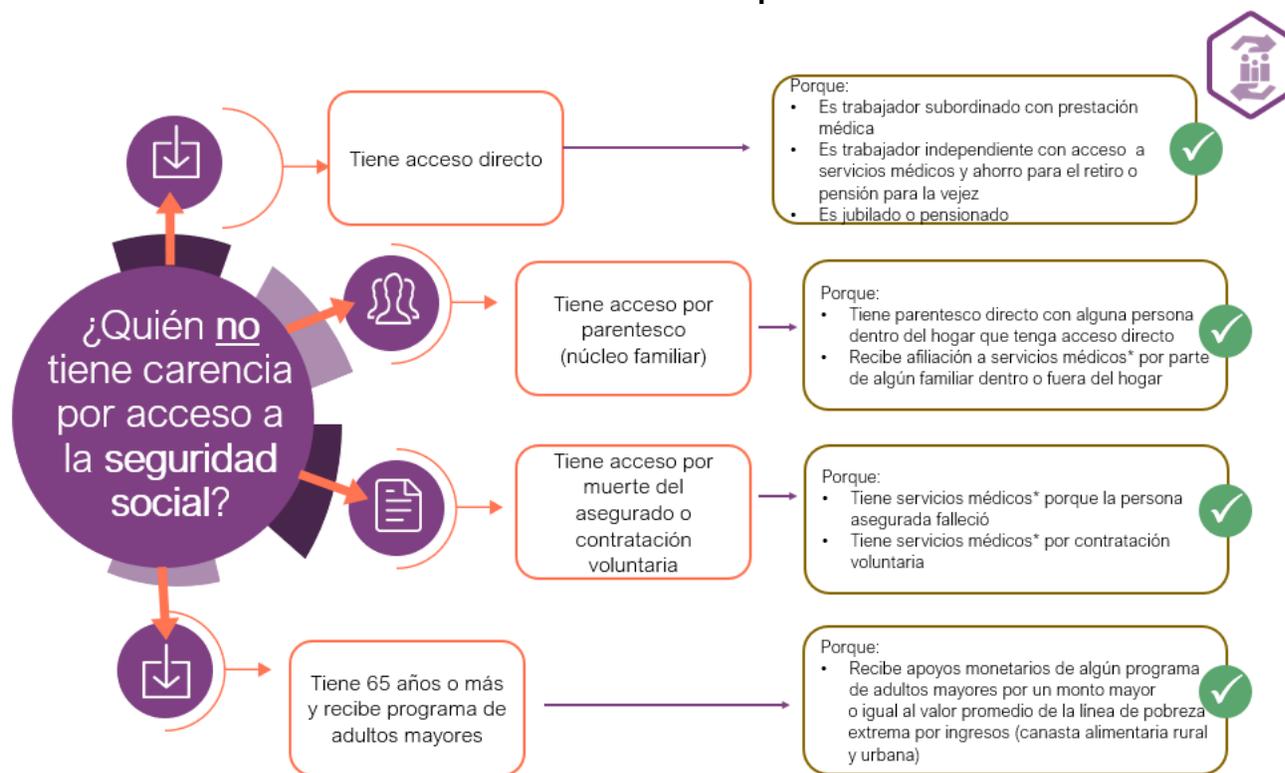
Es así como el indicador de carencia por acceso a la seguridad social incorpora modificaciones que permiten identificar con mayor exactitud a las personas con acceso a la seguridad social y, al

mismo tiempo, sugiere un umbral para monitorear que las pensiones no contributivas vayan de acuerdo con un umbral de subsistencia. En este sentido, se cumple con los estándares universales de derechos humanos, en específico, los expuestos en la observación general número 19 respecto al derecho humano a la seguridad social, que establece que las prestaciones, en este caso las pensiones no contributivas, "(...) deben ser suficiente en importe y duración a fin de que todos puedan gozar de sus derechos a la protección y asistencia familiar, de unas condiciones de vida adecuadas y de acceso suficiente a la atención de salud, como se dispone en los artículos 10, 11 y 12 del Pacto".<sup>9</sup>

### Acceso a la seguridad social en la medición multidimensional de la pobreza

De esta manera, los criterios que se consideran para que una persona no presente carencia por acceso a la seguridad social en la medición multidimensional de la pobreza 2020 (Lineamientos 2018) son los que se muestran en el esquema 2.

**Esquema 2. Construcción del indicador de seguridad social para la medición multidimensional de la pobreza**



Fuente: elaboración del CONEVAL.

\*Los servicios médicos son provistos por el IMSS, ISSSTE, ISSSTE Estatal o PEMEX, Defensa o Marina.

En este sentido, se considera que una persona ocupada (con trabajo principal o secundario) cuenta con acceso directo a seguridad social cuando: es trabajador subordinado y recibe como prestación

<sup>9</sup> Consejo Económico y Social (2007). Observación general N° 19: El derecho a la seguridad social (artículo 9). Disponible en [http://repositoriocdpd.net:8080/bitstream/handle/123456789/807/Inf\\_ObservacionDerechoSeguridadSocial\\_2007.pdf?sequence=1](http://repositoriocdpd.net:8080/bitstream/handle/123456789/807/Inf_ObservacionDerechoSeguridadSocial_2007.pdf?sequence=1) Consultada el 30 de julio del 2021

laboral el acceso a servicios médicos de alguna institución; o es trabajador no asalariado o independiente y tiene acceso a servicios médicos como prestación laboral o por contratación voluntaria y cuenta con SAR o Afore. Adicionalmente, se considera que una persona tiene acceso directo, independientemente de su condición laboral, si goza de alguna jubilación o pensión.

De la misma manera, se considera que una persona tiene acceso a seguridad social, de manera indirecta, cuando ésta es transferida debido a su relación familiar directa con alguien que goza de acceso directo.

En el caso de la población en edad de jubilación (65 años o más), se considera que tiene acceso a la seguridad social si es beneficiario de algún programa social de pensiones para adultos mayores cuyo monto mensual otorgado sea mayor o igual al valor promedio de la canasta alimentaria (calculado como el promedio simple de las LPEI en el ámbito rural y urbano).

### **Resultados de la carencia por acceso a la seguridad social 2020<sup>10</sup>**

De acuerdo con la información de la medición multidimensional de la pobreza a nivel nacional, entre 2018 y 2020, el porcentaje de personas con carencia por acceso a la seguridad social presentó una disminución de 1.4 puntos porcentuales, pasando de 53.5% a 52.0%, respectivamente, según se puede observar en la gráfica 1. Esta disminución representó que 0.2 millones de personas fueran no carentes para 2020. A nivel entidad federativa, 23 entidades presentaron disminuciones en este indicador,<sup>11</sup> de ellas, destacan las entidades de Oaxaca, Nayarit<sup>12</sup> y Tabasco con disminuciones de 5.3, 4.9 y 4.7 puntos porcentuales; mientras que, de las entidades con incrementos, Quintana Roo, Nuevo León y Coahuila presentaron los aumentos más altos respecto a 2018 con 4.3, 3.5 y 2.5 puntos porcentuales.

---

<sup>10</sup> Las cifras presentadas en este documento pueden variar debido al redondeo. Adicionalmente, todas las referencias a la significancia estadística consideran un nivel de confianza del 95%.

<sup>11</sup> Cabe señalar que solo en 4 entidades los cambios son estadísticamente significativos.

<sup>12</sup> Nayarit presenta un cambio no significativo.

**Gráfica 1**

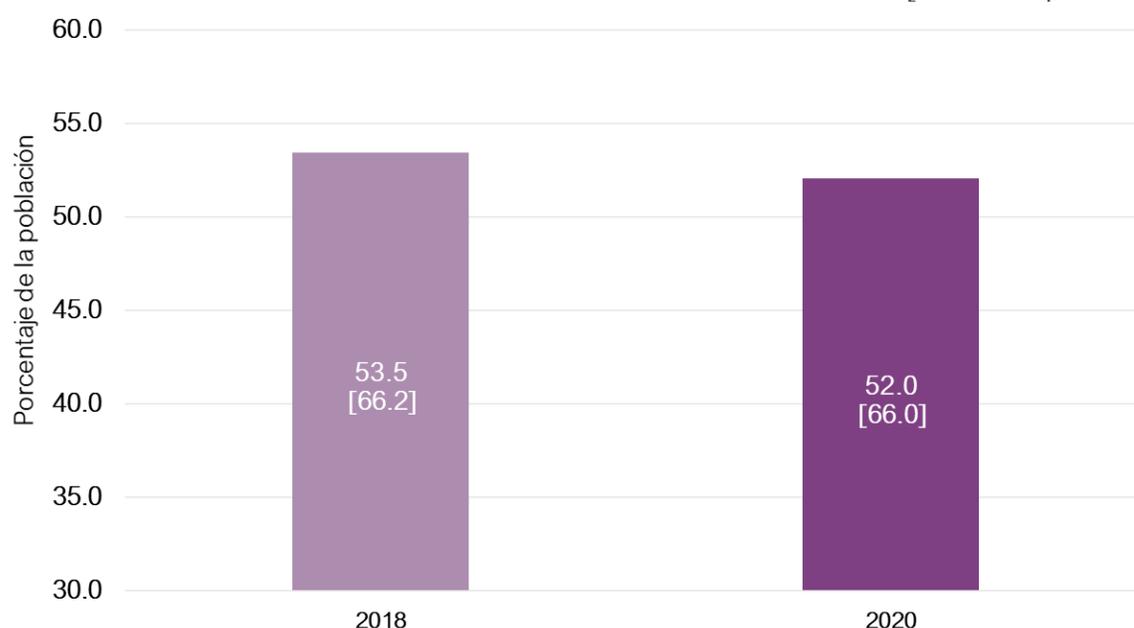


## Personas con carencia por acceso a la seguridad social

### Porcentaje de la población

2018 - 2020

[Millones de personas]



Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en la ENIGH 2018 y 2020.

[www.coneval.org.mx](http://www.coneval.org.mx)

De igual forma, se observan disminuciones a nivel nacional en los tres componentes de esta carencia.<sup>13</sup> En términos generales, por un lado, la población ocupada con acceso directo a la seguridad social tuvo un incremento entre 2018 y 2020 pasando de 35.0% a 35.8%, así como la población de 65 años o más con un ingreso por PAM mayor o igual al promedio de la línea de pobreza extrema por ingresos o que cuentan con una pensión (jubilación) presentó un aumento de 17.0 puntos porcentuales, pasando de 38.3% a 55.3% (ver gráfica 9). Por último, la población que no trabaja y cuenta con acceso a la seguridad social tuvo un aumento de 1.8 puntos porcentuales.

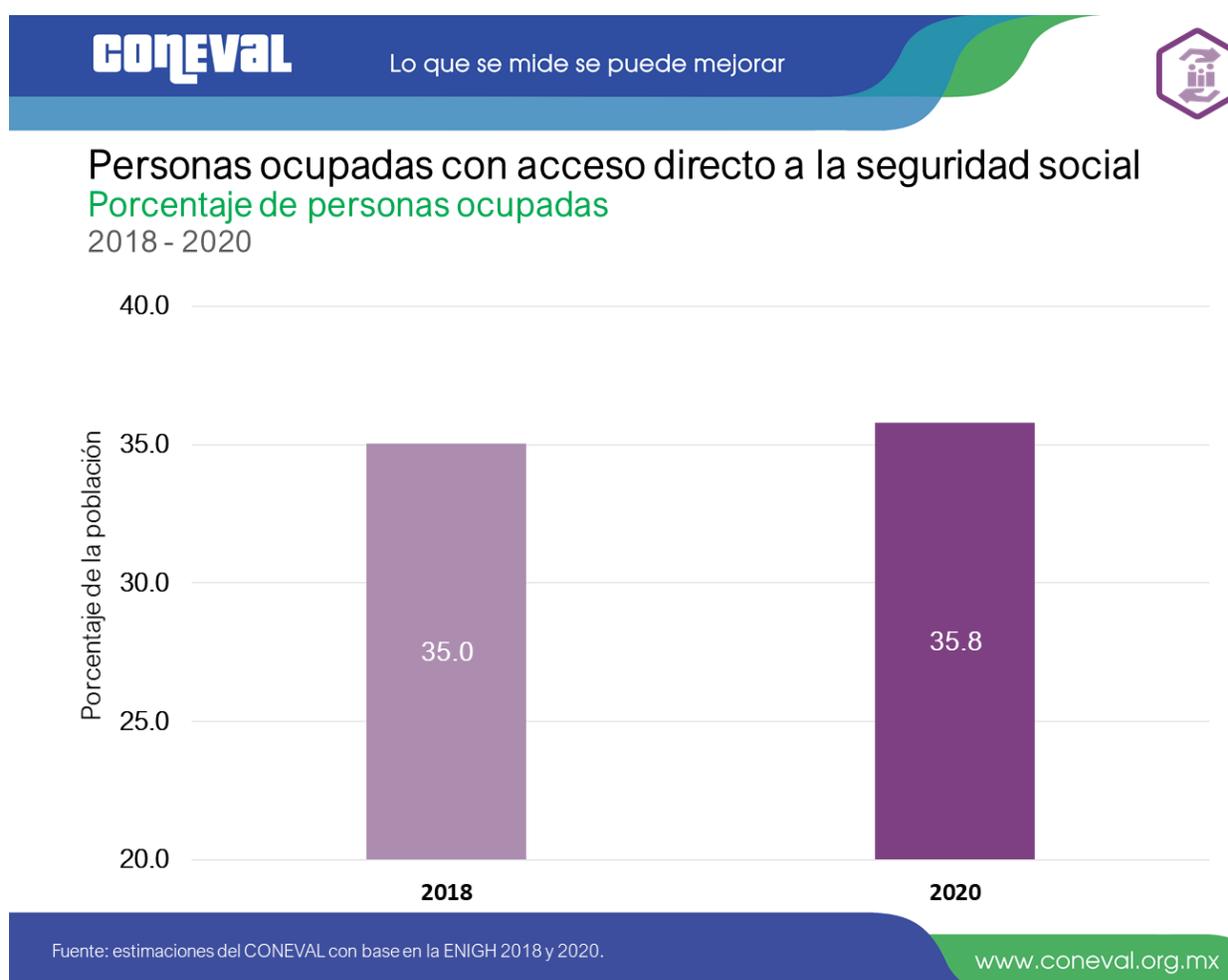
### *Acceso directo a la seguridad social*

Como se mencionó anteriormente, para el caso de los subordinados se considera que una persona cuenta con acceso directo a la seguridad social cuando por parte de su trabajo, principal o secundario, recibe como prestación laboral el acceso a servicios médicos de alguna institución; para el caso de

<sup>13</sup> Estos cambios no son estadísticamente significativos.

las personas que trabajan como independientes se toma en cuenta si dispone de servicios médicos como prestación laboral o por contratación voluntaria y, además, cuenta con SAR o Afore.

Con relación a lo anterior, los resultados muestran un aumento del porcentaje de la población ocupada<sup>14</sup> con acceso directo a la seguridad social de 0.8 puntos porcentuales entre 2018 y 2020, como se puede observar en la gráfica 2. Lo que podría significar un aumento de personas ocupadas en puestos de empleo formales que ofrecen las prestaciones anteriormente mencionadas.

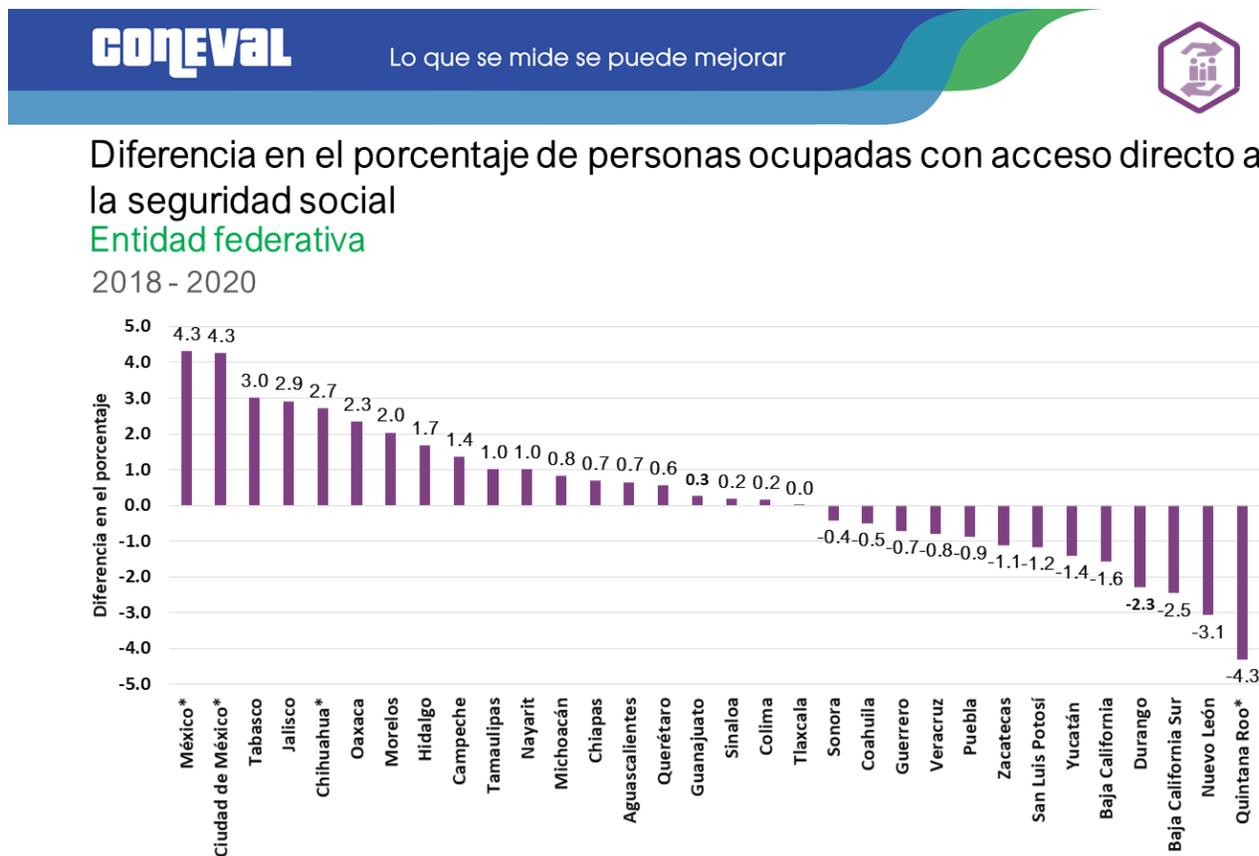
**Gráfica 2**

A nivel entidad federativa, los tres incrementos más grandes en el porcentaje de la población ocupada con acceso directo a la seguridad social fueron en el Estado de México (4.3 puntos porcentuales), Ciudad de México (4.3 puntos porcentuales) y Tabasco (3.0 puntos porcentuales), mientras que las entidades con mayores disminuciones fueron: Quintana Roo, Nuevo León y Baja California Sur con

<sup>14</sup> La medición multidimensional de la pobreza identifica a las personas ocupadas como aquellas que reportaron en la ENIGH tener al menos un trabajo el mes pasado lo cual incluye a los ausentes laborales, ya que para las carencias de acceso a los servicios de salud y acceso a la seguridad social es relevante conocer las prestaciones laborales con las que cuentan las personas.

4.3, 3.1 y 2.5 puntos porcentuales menos que en 2018.<sup>15</sup> Por lo cual, dada la relación existente entre la ocupación y el acceso a la seguridad social, enseguida se presentan las cifras de ocupación entre 2018 y 2020 con el objetivo de explorar la dinámica del mercado laboral.

Gráfica 3



Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en la ENIGH 2018 y 2020.

\* Diferencias estadísticamente significativas.

[www.coneval.org.mx](http://www.coneval.org.mx)

Al analizar el número de personas ocupadas a nivel nacional entre 2018 y 2020, se observa que pasó de 57.9 millones de personas a 58.1 millones,<sup>16</sup> es decir, en dos años hubo un aumento de 0.2 millones de personas ocupadas en la economía mexicana.

Es relevante considerar que la dinámica del mercado laboral se da ante un contexto adverso por la emergencia sanitaria derivada por el virus SARS-CoV-2. A finales de marzo de 2020, la Organización Mundial de Salud (OMS) declaró la emergencia sanitaria derivada del virus SARS-CoV-2 (COVID-

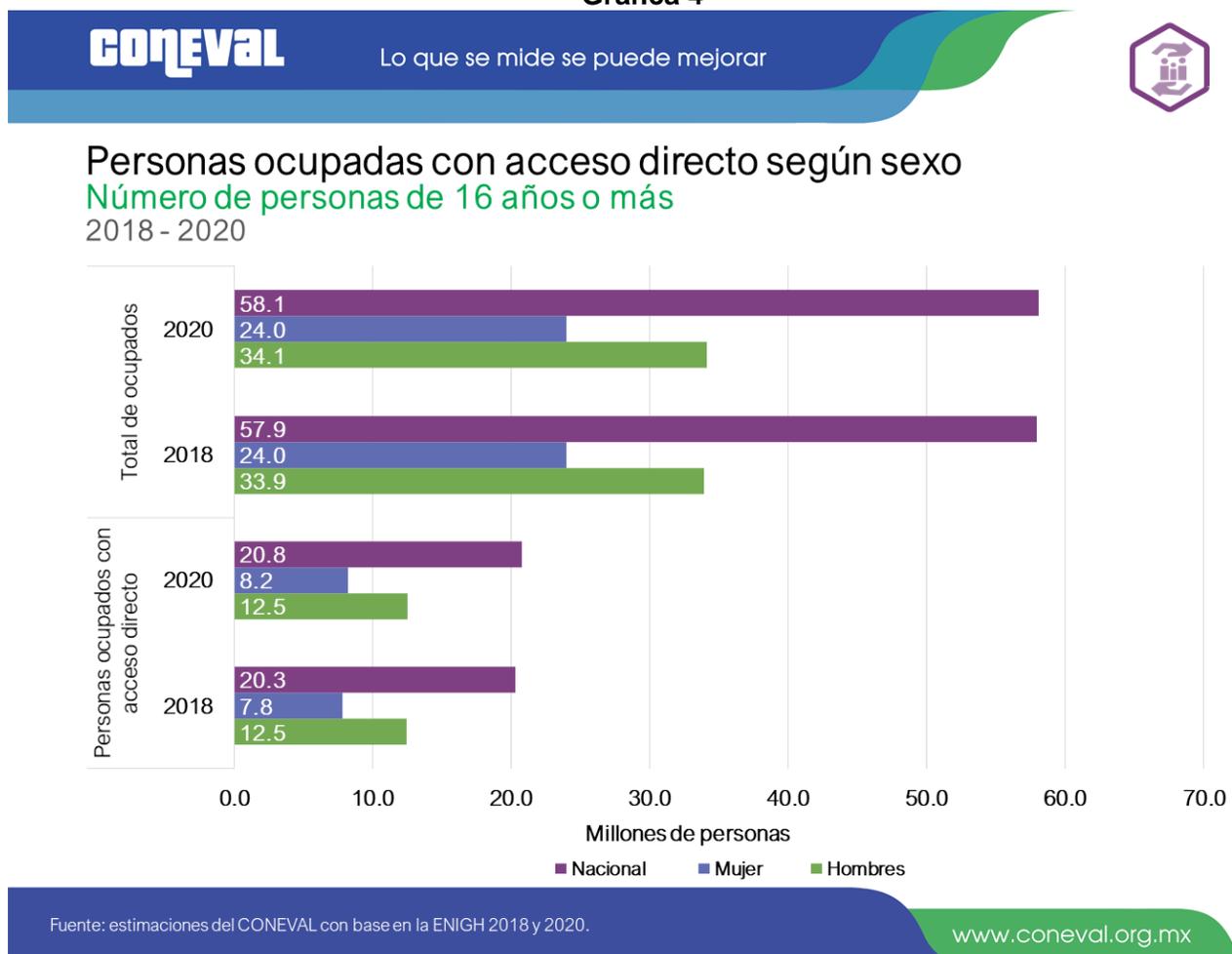
<sup>15</sup> En Tabasco, Nuevo León y Baja California estos cambios no fueron estadísticamente significativos.

<sup>16</sup> Se considera a la población de 16 años o más.

19), por lo que, en México, el Consejo de Salubridad General reconoció la epidemia<sup>17</sup> y estableció la suspensión de actividades no esenciales. En este sentido, en 2020 se observa un número de personas ocupadas similar al observado en 2018.

Asimismo, si se analiza a los ocupados que tienen acceso a la seguridad social por medio del trabajo y aquellos que no lo tienen, se observa que entre 2018 y 2020 había 20.3 y 20.8 millones de personas ocupadas con acceso, respectivamente, lo que se traduce en un aumento de 0.5 millones de personas con acceso directo. Del total de personas que conforman este aumento, 0.4 millones son mujeres y 0.1 millones son hombres. Esto significa que, aunque no hubo una mayor incorporación de las mujeres en el mercado laboral entre 2018 y 2020, sí hubo un incremento en cuanto al acceso directo a la seguridad social en comparación con los hombres, como se observa en la gráfica 4.

Gráfica 4



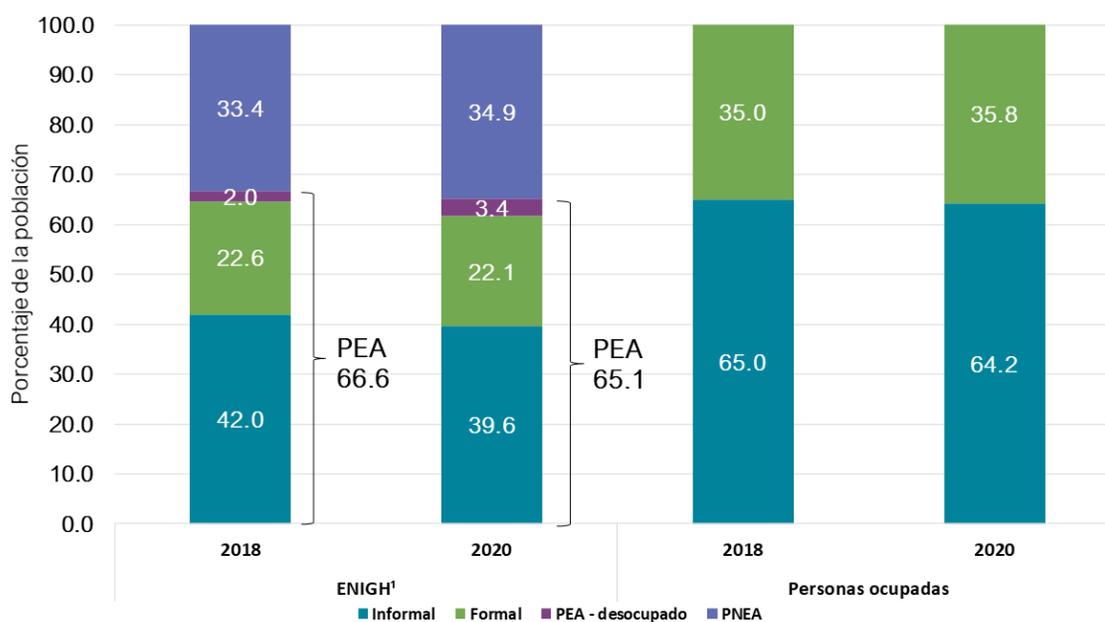
<sup>17</sup> Secretaría de Gobernación, (2020). ACUERDO por el que el Consejo de Salubridad General reconoce la epidemia de enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19) en México, como una enfermedad grave de atención prioritaria, así como se establecen las actividades de preparación y respuesta ante dicha epidemia. Disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5590161&fecha=23/03/2020](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590161&fecha=23/03/2020) Consultado el 30 de julio de 2021.

En cuanto a la distribución de la población de 16 años o más en la Población Económicamente Activa<sup>18</sup> (PEA) y la Población No Económicamente Activa<sup>19</sup> (PNEA) se observa lo siguiente: de acuerdo con información de la ENIGH 2020, la PEA representaba el 65.1% de las personas de 16 años o más, es decir, 1.5 puntos porcentuales menos que para 2018 (66.6%). Esto significa que, aunque creció la ocupación, este incremento no fue tan grande en comparación con el crecimiento demográfico de la población de 16 años o más registrado entre estos periodos, el cual fue de 5.2%. Aunado a lo anterior, entre 2018 y 2020, se observa un aumento de las personas de 16 años o más desempleadas y una caída de 2.4 puntos porcentuales en las personas ocupadas informales, mientras que en los formales esta fue de 0.6 puntos.

**Gráfica 5**



## Población de 16 años o más según situación de empleo e informalidad<sup>1</sup> Porcentaje de la población 2018 - 2020



<sup>1</sup> Se utiliza el acceso directo a la seguridad social para clasificar como informal o formal e incluye jubilados que trabajan.  
Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en la ENIGH 2018 y 2020.

[www.coneval.org.mx](http://www.coneval.org.mx)

<sup>18</sup> INEGI. La PEA se refiere a todas las personas en edad de trabajar, o que contaban con una ocupación durante el período de referencia o no contaban con una, pero estaban buscando emplearse con acciones específicas. Disponible en [https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/metodologias/est/702825000156.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/metodologias/est/702825000156.pdf) Consultado 30 de julio del 2021

<sup>19</sup> NEGI. Personas que en la semana de referencia únicamente realizaron actividades no económicas y no buscaron trabajo. Disponible en <https://www.inegi.org.mx/app/glosario/default.html?p=ENOE15> Consultado 30 de julio del 2021.

Adicionalmente, al analizar la ocupación según situación de formalidad, se advierte que, si bien hubo un aumento en el porcentaje de personas ocupadas con acceso directo a la seguridad social, también se observa que hay una reducción de las personas ocupadas informales del mercado laboral, las cuales no tienen acceso directo a la seguridad social. En la gráfica 5 se observa que el porcentaje de los ocupados informales respecto a los trabajadores totales disminuyó, en contraste con el de los ocupados formales.<sup>20</sup> Otro elemento a indagar es en qué actividades económicas se observan estos aumentos y si estos tuvieron efectos en la proporción de formales e informales.

**Gráfica 6**



## Personas con acceso directo a la seguridad social según actividad económica<sup>1</sup>

### Número de personas

2018 - 2020

Sector económico	Con acceso			Sin acceso		
	2018	2020	Tasa	2018	2020	Tasa
Agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca	535,715	602,566	12.5	7,773,450	7,882,897	1.4
Industria extractiva y de la electricidad	322,633	353,742	9.6	87,981	87,094	-1.0
Industria manufacturera	5,148,260	5,028,720	-2.3	4,193,092	4,236,921	1.0
Construcción	1,100,290	881,094	-19.9	3,581,193	3,637,425	1.6
Comercio	3,367,210	3,528,023	4.8	7,297,736	7,688,930	5.4
Restaurantes y servicios de alojamiento	1,059,973	922,480	-13.0	3,671,115	3,520,500	-4.1
Transportes, comunicaciones, correo y almacenamiento	1,168,952	1,343,759	15.0	1,709,606	1,624,107	-5.0
Servicios profesionales, financieros y corporativos	2,191,254	2,422,252	10.5	1,927,300	1,852,354	-3.9
Servicios sociales	3,060,960	3,198,119	4.5	1,385,999	1,078,849	-22.2
Servicios diversos	677,709	733,894	8.3	5,230,516	5,058,452	-3.3
Gobierno y organismos internacionales	1,568,632	1,737,362	10.8	582,117	525,849	-9.7

<sup>1</sup> Solo se considera el acceso y ocupación del trabajo principal. Se empleó la clasificación del SCIAN.  
Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en la ENIGH 2018 y 2020.

<sup>20</sup> En el apartado Aspectos adicionales sobre la ocupación, se profundiza sobre este tema y se abordan los efectos de la contingencia sanitaria por la COVID-19.

Entre 2018 y 2020, de acuerdo con la información de la ENIGH y la clasificación del SCIAN,<sup>21</sup> se observan disminuciones en el número de personas ocupadas con acceso directo a la seguridad social en las actividades: construcción, restaurantes y servicios de alojamientos e industria manufacturera con tasas de -19.9%, -13.0% y -2.3%, así como disminuciones generales en el número de personas ocupadas.

En contraste, las tres actividades con mayores incrementos en el número de ocupados con acceso directo son transportes, comunicaciones, correo y almacenamiento (15.0%); agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca (12.5%); y, gobierno y organismos internacionales (10.8%), como se observa en la gráfica 6, cabe mencionar que estos también tuvieron un aumento en el número de ocupados en general.

Lo anterior refleja que las personas ocupadas en actividades económicas no esenciales<sup>22</sup> por la contingencia sanitaria fueron las más afectadas mientras que no se observaron afectaciones en la ocupación de aquellas donde se pueden realizar trabajos a distancia o que están relacionadas con actividades esenciales.

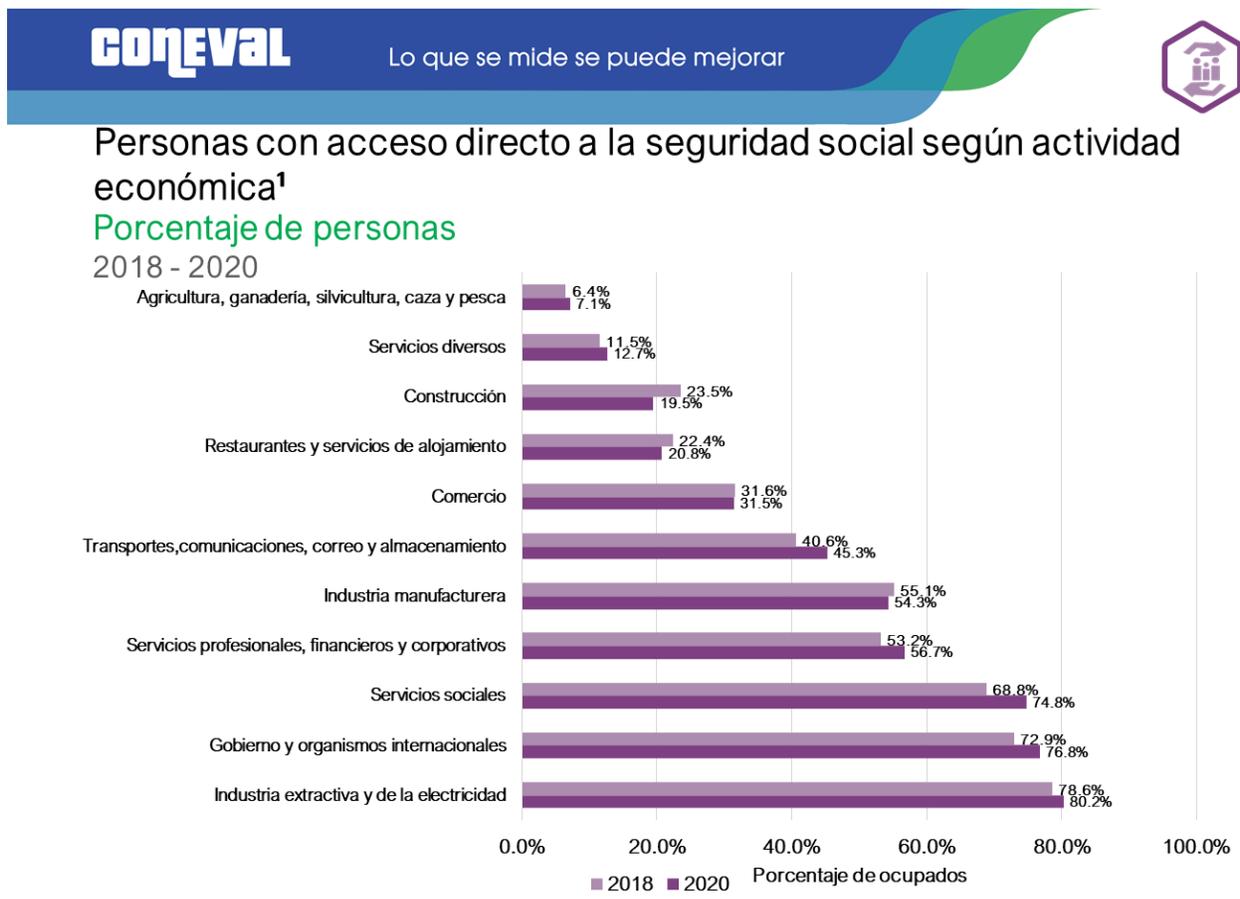
Sin embargo, es importante observar que en los últimos dos años se ha mantenido en niveles similares el número de personas que declararon contar con prestaciones laborales (servicios médicos y/o SAR o AFORE) en aquellas actividades donde más del 50.0% de las personas ocupadas no tienen acceso a la seguridad social como es el caso de: agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca; servicios diversos; comercio; construcción; restaurantes y servicios de alojamiento; y, transportes, comunicaciones, correo y almacenamiento. Cabe destacar que en las tres primeras actividades se emplea casi la mitad de los ocupados en 2020 (ver gráfica 7).

---

<sup>21</sup> El Sistema de clasificación Industrial de América del Norte (SCIAN) proporciona información sobre la actividad económica a la que se dedica la empresa, negocio o institución para la que trabajó el integrante del hogar. Se realiza la categorización de acuerdo con el documento de reconstrucción de las variables de la ENOE. Disponible en: [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enoe/15ymas/doc/recons\\_var\\_15ymas.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enoe/15ymas/doc/recons_var_15ymas.pdf) Consultado 30 de julio del 2021.

<sup>22</sup> Es decir, aquellas actividades identificadas como no esenciales y publicadas en el DOF el 31 de marzo 2020. *ACUERDO por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2.* [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5590914&fecha=31/03/2020](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590914&fecha=31/03/2020) Consultado 30 de julio del 2021

Gráfica 7



<sup>1</sup> Solo se considera el acceso y ocupación del trabajo principal. Se empleó la clasificación del SCIAN. Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en la ENIGH 2018 y 2020.

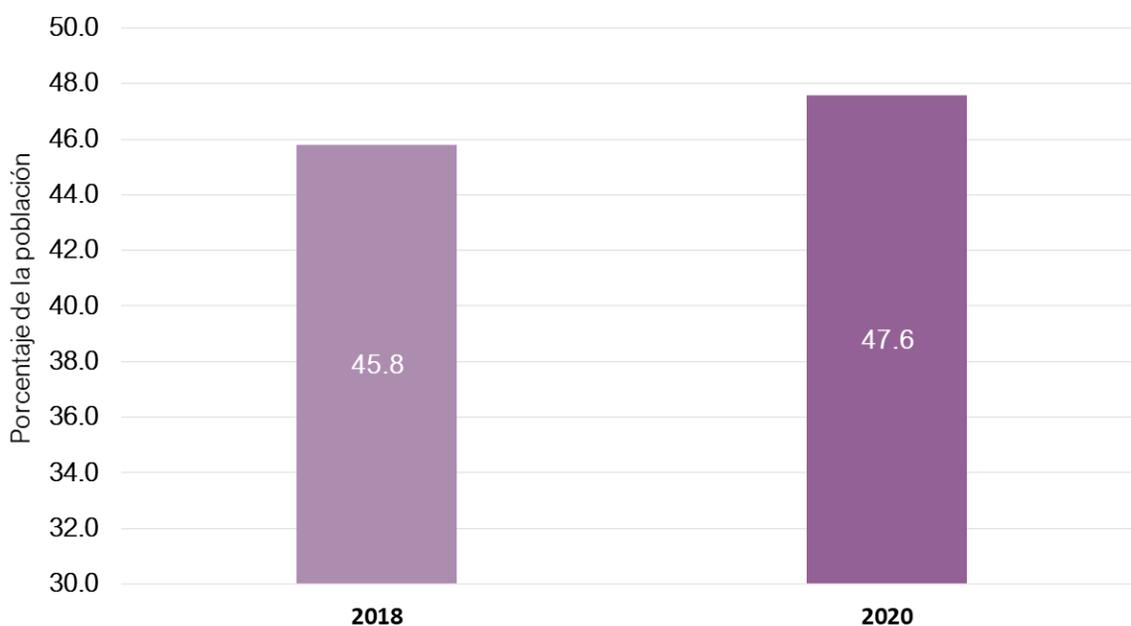
[www.coneval.org.mx](http://www.coneval.org.mx)

Finalmente, es importante destacar que este aumento en la ocupación con acceso directo a seguridad social, trajo consigo un incremento en el porcentaje de personas que lo obtienen de forma indirecta, ya sea por medio de núcleos familiares, a través de la transferencia de algún familiar directo por prestación laboral o contratación voluntaria, ya que un integrante del hogar puede transmitir la seguridad social a sus hijas, hijos, pareja o padres. Así, el aumento en el acceso directo por prestación laboral tiene un impacto importante en las personas que no trabajan, pues existen casos donde se les garantiza el acceso a la seguridad social, como se observa en la gráfica 8.

**Gráfica 8**



**Personas que no trabajan y que tienen acceso a la seguridad social**  
**Porcentaje de personas**  
 2018 - 2020



Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en la ENIGH 2018 y 2020.  
 Nota: la suma puede variar debido al redondeo.

[www.coneval.org.mx](http://www.coneval.org.mx)

**Programas de Adulto Mayor (PAM)**

Otra de las formas de acceder a la seguridad social, de acuerdo con la metodología para la medición multidimensional de la pobreza, es a través de los Programas de Adulto Mayor (PAM) para personas de 65 años o más. Estos se encuentran dentro de los programas de pensiones no contributivas, pues entregan un monto específico de ingresos a aquellas personas adultas de 65 años o más que no cuentan con una jubilación y, tiene como objetivo específico, mejorar el bienestar económico y social de las personas de este grupo de edad.

Estos programas existen tanto a nivel estatal como federal y, en 2019, a nivel federal tomó el carácter de un programa universal bajo el nombre de *Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores*. En este sentido, según las reglas de operación vigentes de cada año, en 2018 el monto bimestral era de \$1,160.00 pesos (\$580.00 pesos mensuales),<sup>23</sup> en 2019 aumentó a \$2,550.00 pesos

<sup>23</sup> ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Pensión para Adultos Mayores, para el ejercicio fiscal 2018. Disponible en [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5509626&fecha=28/12/2017](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5509626&fecha=28/12/2017) Consultado 30 de julio del 2021

bimestrales<sup>24</sup> (\$1,275.00 pesos mensuales), y finalmente en 2020 pasó \$2,620.00 pesos bimestrales<sup>25</sup> (\$1,310.00 mensuales).

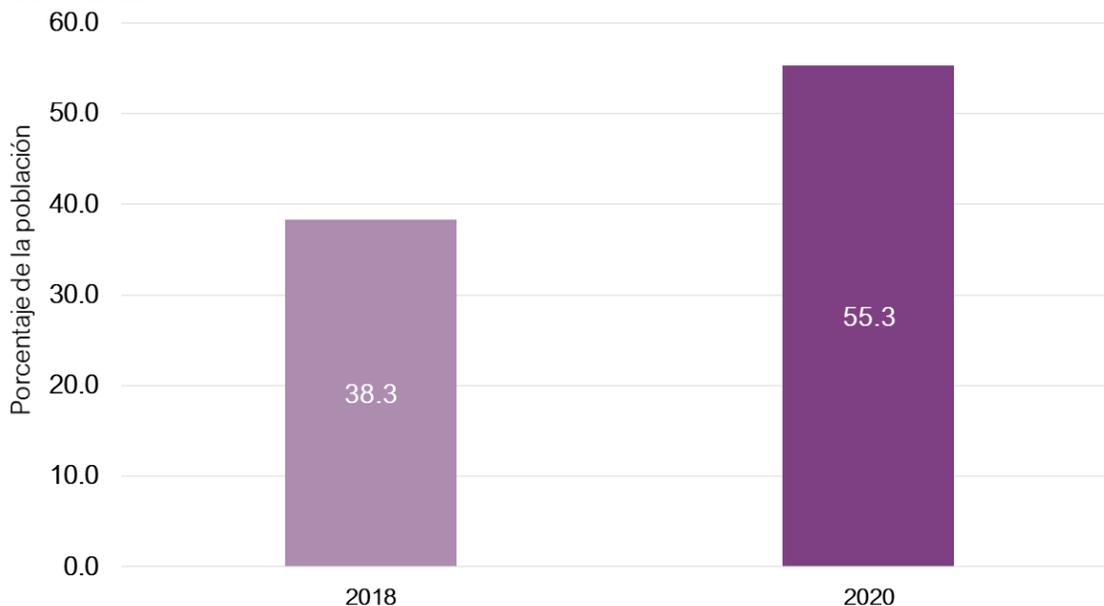
**Gráfica 9**

**CONEVAL** Lo que se mide se puede mejorar 

Personas de 65 años o más con un ingreso por programa de adultos mayores mayor o igual al promedio de la línea de pobreza extrema por ingresos o que cuentan con una pensión (jubilación)

Porcentaje de la población

2018 - 2020



Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en la ENIGH 2018 y 2020.  
Nota: la suma puede variar debido al redondeo.

[www.coneval.org.mx](http://www.coneval.org.mx)

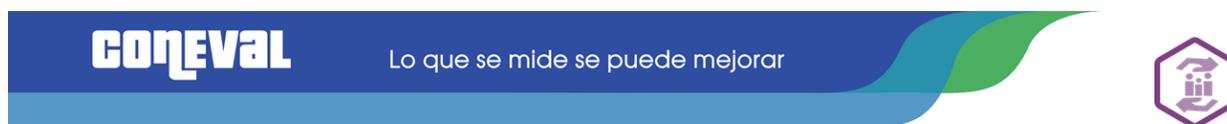
Lo anterior tuvo implicaciones en el acceso a la seguridad social de las personas de 65 años o más, pues el porcentaje de la población de 65 años o más con ingreso por PAM mayor o igual al promedio de las LPEI rural y urbano o que cuentan con una pensión (jubilación) aumentó en 17.0 puntos porcentuales entre 2018 y 2020, como se puede observar en la gráfica 9. A nivel entidad federativa, todas presentaron aumentos en este indicador, destacando las entidades de Tabasco, Chiapas y

<sup>24</sup> Diario Oficial de la Federación (DOF). ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación de la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, para el ejercicio fiscal 2019. Disponible en [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5551445&fecha=28/02/2019](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5551445&fecha=28/02/2019) Consultado 30 de julio del 2021

<sup>25</sup> Diario Oficial de la Federación (DOF). ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, para el ejercicio fiscal 2020. Disponible en [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5583304&fecha=31/12/2019](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5583304&fecha=31/12/2019) Consultado 30 de julio del 2021

Oaxaca, con aumentos en 31.6, 30.8 y 27.6 puntos porcentuales, respectivamente, de acuerdo con la gráfica 10.

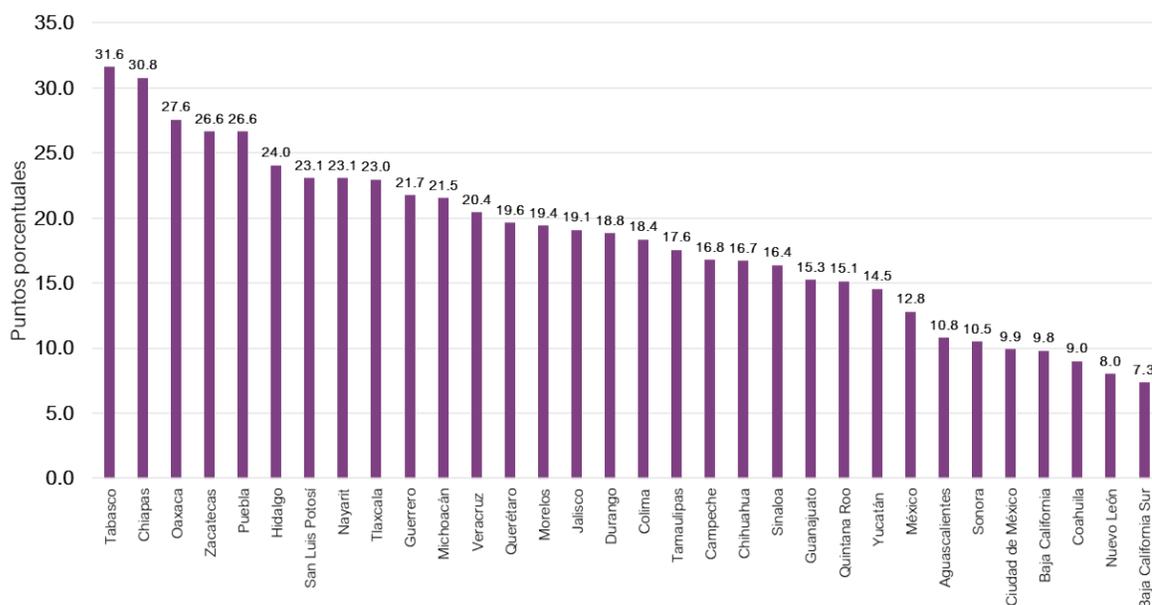
Gráfica 10



Diferencia en el porcentaje de la población de 65 años o más con un ingreso por programa de adultos mayores mayor o igual al promedio de la línea de pobreza extrema por ingresos o que cuentan con una pensión (jubilación)

Entidades federativas

2018 - 2020



Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en la ENIGH 2018 y 2020.

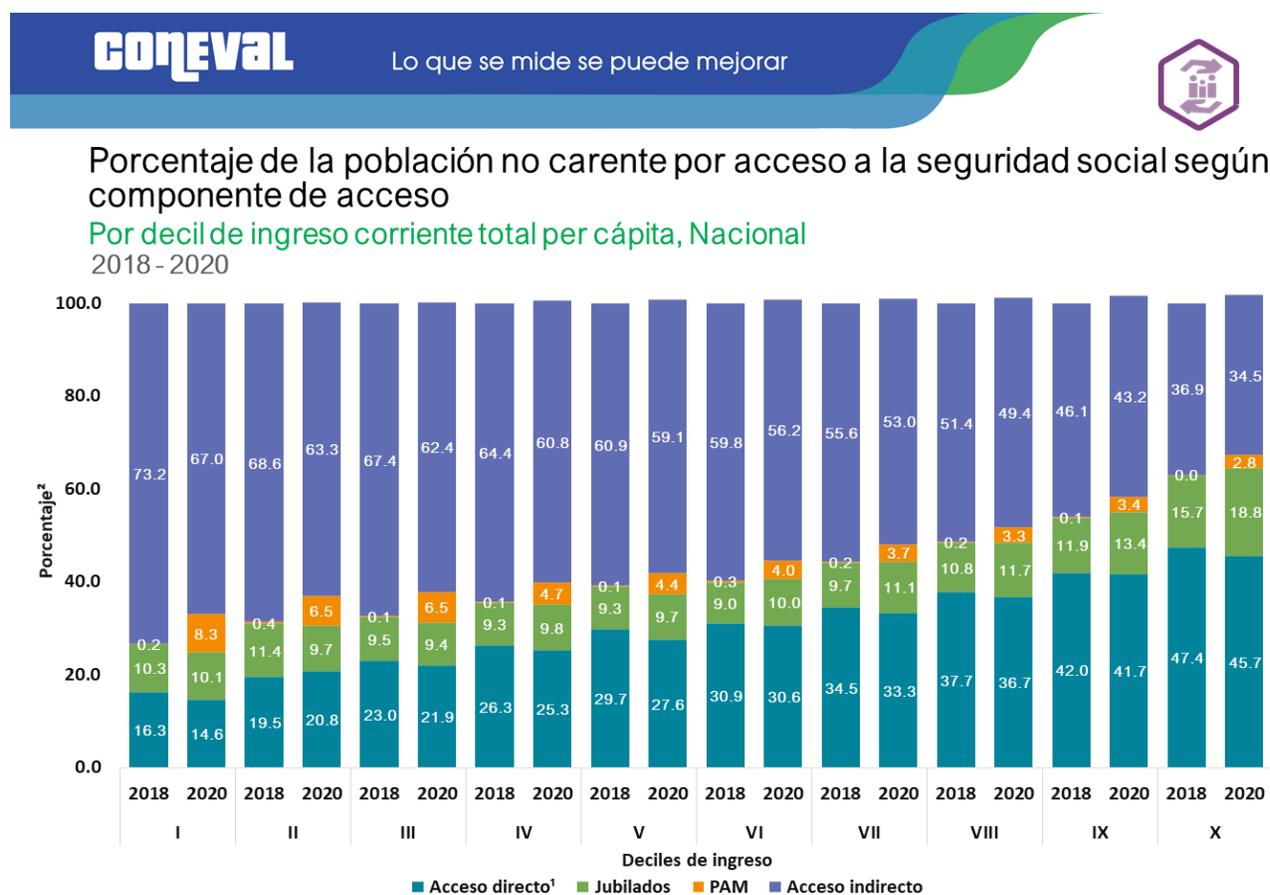
[www.coneval.org.mx](http://www.coneval.org.mx)

Respecto al monto del programa que se reporta, todas las entidades tuvieron aumentos de más del doble respecto a 2018, únicamente los estados de Chiapas, Estado de México, Nuevo León y Ciudad de México tuvieron crecimientos inferiores, donde destaca la Ciudad de México, cuyo monto promedio aumentó 20.5%. Este incremento en los montos del programa contribuyó a que un número importante de personas que reciben el programa sobrepasaran el valor de la línea promedio de la LPEI, cuyo promedio se encontraba en \$1,500.79 pesos para 2020, mientras que para 2018, este equivalía a \$1,354.41.<sup>26</sup> De igual manera, se observó un incremento de 2.2 millones de personas que recibieron un programa de adultos mayores respecto a 2018. Esto representa un aumento de 12.5 puntos porcentuales para 2020 respecto al 43.2% de las personas de 65 años o más que recibían PAM en 2018.

<sup>26</sup> A precios de agosto de cada año.

De igual forma, al explorar el componente de PAM según el decil de ingreso,<sup>27</sup> se observa que, en 2020, en los primeros deciles (la población de menores ingresos), hay una mayor proporción de personas no carentes de 65 años o más que reciben PAM y cuyo monto promedio es mayor o igual al promedio de la LPEI. Estos niveles van disminuyendo conforme aumenta el decil de ingreso. Sin embargo, en comparación con 2018, se observa que PAM tuvo un mayor efecto en la carencia en todos los deciles, ya que antes el porcentaje de las personas con acceso a la seguridad social que formaban parte de este programa no superaba el 0.5% de la población en todos los deciles de ingreso. Este cambio se debe tanto al incremento en los montos otorgados como al número de personas beneficiarias.

Gráfica 11



<sup>1</sup> Para acceso directo se considera únicamente a personas ocupadas (16 años o más) y que declaran no estar jubiladas.  
<sup>2</sup> La suma de los porcentajes puede sumar más de 100% debido a que hay personas que tienen acceso por más de un medio distinto.  
Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en la ENIGH 2018 y 2020.

La mayor relevancia del programa de adultos mayores en el acceso a la seguridad social de la población en todos los deciles de ingresos se tradujo en una disminución de la carencia por acceso a la seguridad social: de acuerdo con el ejercicio de las estimaciones de pobreza sin programas

<sup>27</sup> Se divide en diez partes a la población ordenada de menor a mayor ingreso corriente total per cápita.

sociales, de los 1.4 puntos porcentuales que disminuyó la carencia a nivel nacional entre 2018 y 2020, este componente aportó más de la mitad, una reducción de 0.9 puntos porcentuales.<sup>28</sup>

Por otro lado, la gráfica 11 muestra que la población con acceso a la seguridad social por medio de una jubilación (pensión) representa una mayor proporción en los deciles más altos de ingreso, en especial en el decil diez. Adicionalmente, se observa que el acceso indirecto tiene un menor peso en los deciles altos de ingresos mientras que los deciles bajos dependen, en mayor medida, de éste; posiblemente relacionado con empleos sin prestaciones laborales en la población de menores ingresos.

### **Aspectos adicionales sobre la ocupación**

Con el objetivo de brindar un mayor panorama de los resultados de la carencia por acceso a la seguridad social entre 2018 y 2020, en esta sección se presenta un análisis del empleo<sup>29</sup> a partir de datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) y la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo Nueva Edición (ENOE<sup>N</sup>) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

De acuerdo con la gráfica 12, entre el primer y tercer trimestre de 2020, hubo una disminución en el número total de ocupados, el cual pasó de 55.0 a 50.6 millones de personas, respectivamente, mientras que, para el cuarto trimestre del mismo año, se presentó una recuperación de 2.3 millones, situándose en 52.9 millones, nivel similar al observado a inicios de 2018.

---

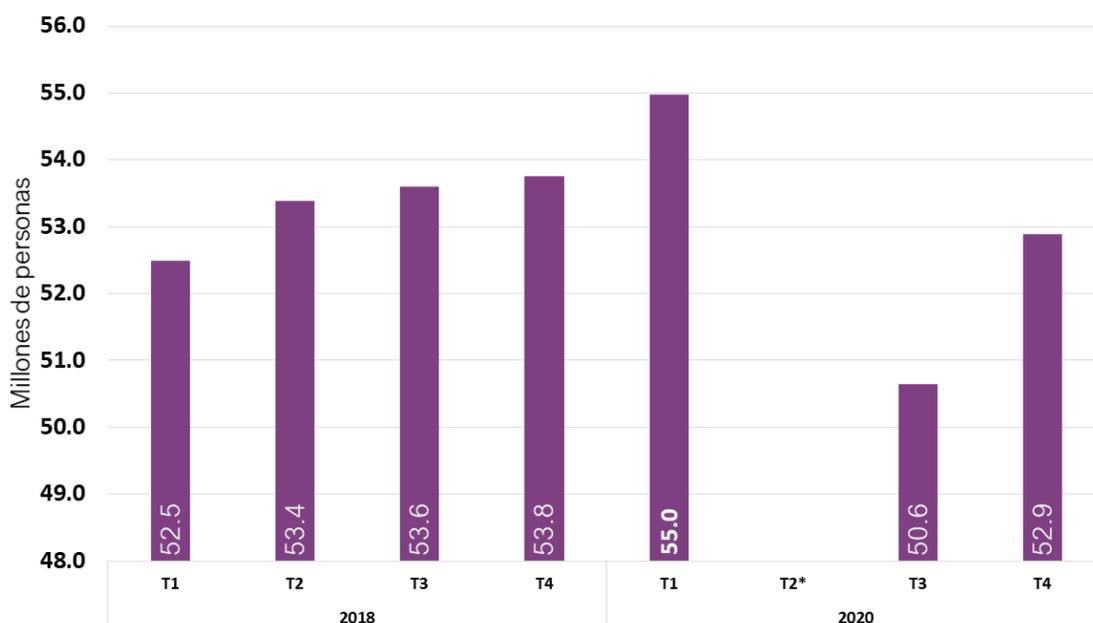
<sup>28</sup> Para consultar los resultados de pobreza sin programas sociales se recomienda consultar el anexo de la nota *Evolución del ingreso en el espacio del bienestar económico, 2018-2020* disponible en la página web de la medición multidimensional de la pobreza 2020.

<sup>29</sup> La ENOE indaga sobre la situación de empleo de las personas tomando como referencia la semana anterior a la entrevista, a diferencia de la ENIGH que lo hace respecto al mes anterior.

Gráfica 12<sup>30</sup>



## Personas ocupadas Número de personas de 16 años o más 2018 - 2020



Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en la ENOE y ENOE<sup>N</sup>.

\*Debido a la contingencia sanitaria por la COVID-19, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) suspendió la recolección de información de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) del segundo trimestre 2020.

[www.coneval.org.mx](http://www.coneval.org.mx)

Asimismo, si se analiza la evolución de la situación de formalidad e informalidad utilizando la variable de acceso a instituciones de salud, la cual es una aproximación cercana al acceso directo a la seguridad social, se observa un crecimiento del número de empleo formales entre el primer trimestre 2018 y el primer trimestre 2020, al pasar de 19.7 a 20.9 millones de personas. Estos incrementos fueron mermados debido a la contingencia sanitaria por la COVID-19, la cual provocó una caída de 0.4 millones de personas ocupadas formales entre el primer y tercer trimestre 2020.

Sin embargo, al analizar el promedio del tercer y cuarto trimestre de la información de la ENOE para 2018 y 2020,<sup>31</sup> se observa que para 2018 había 20.2 millones de personas formales mientras que para 2020 había 20.5, esto se traduce en un aumento de alrededor de 0.3 millones de personas

<sup>30</sup> El INEGI considera en sus tabulados de la ENOE a las personas ocupadas cuya edad es de 15 años en adelante, sin embargo, dentro de los cálculos de la medición multidimensional de la pobreza, se considera a la PEA a partir de los 16 años.

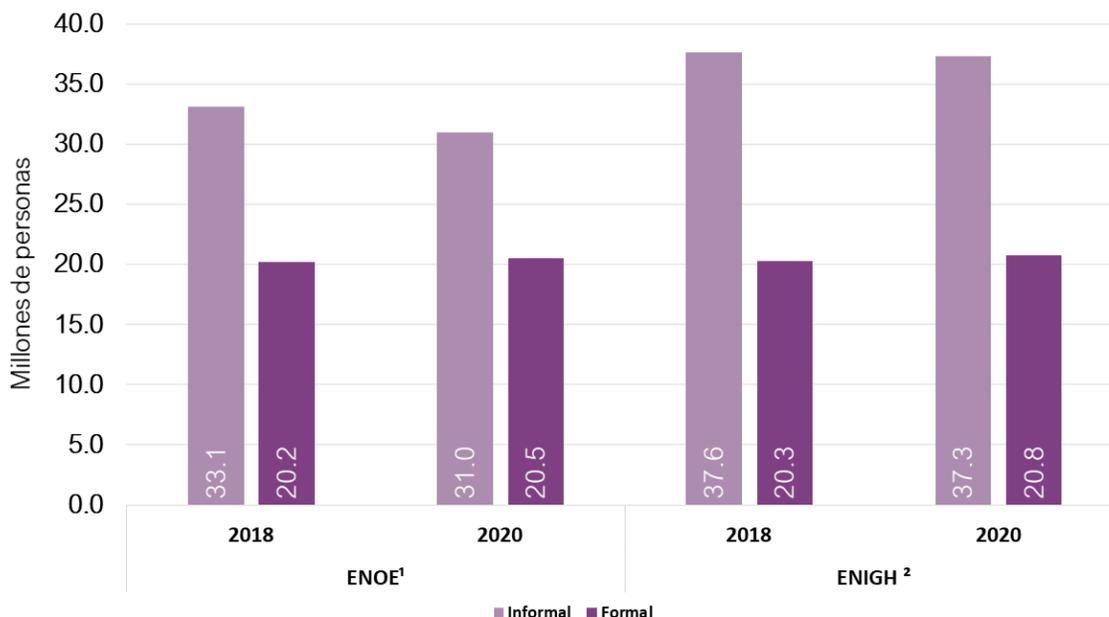
<sup>31</sup> De acuerdo con el INEGI, el periodo de levantamiento de la ENIGH fue del 11 de agosto al 18 de noviembre, por lo que, con la finalidad de presentar una aproximación a este periodo de levantamiento, se presenta el promedio del tercer y cuarto de la ENOE.

formales. En contraste, para el empleo informal se presentó una caída de 2.1 millones de personas, pasando de 33.1 millones en 2018 a 31.0 millones en 2020, según se observa en la gráfica 13.

Gráfica 13<sup>32</sup>



### Personas ocupadas según fuente de información Número de personas de 16 años o más 2018 - 2020



<sup>1</sup> Se considera el promedio del 3er y 4to trimestre del respectivo año, así como el acceso a instituciones de salud para clasificar informal o formal.

<sup>2</sup> Se utiliza el acceso directo a la seguridad social para clasificar como informal o formal e incluye jubilados que trabajan.

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en la ENIGH 2018 y 2020 la ENOE y ENOE<sup>N</sup>.

Los datos anteriores muestran que, a nivel nacional, el mercado laboral sufrió una afectación derivada de las restricciones por la emergencia sanitaria por el virus por COVID-19, sin embargo, gracias a la reapertura de actividades conforme al sistema de semáforo por regiones,<sup>33</sup> hacia el cuarto trimestre de 2020 se pudo registrar una recuperación de los puestos de trabajo que se perdieron. Esta recuperación, a nivel nacional, si bien no es cercana a los niveles de ocupación del primer trimestre

<sup>32</sup> Es importante destacar que la información de la ENOE y de la ENIGH no es directamente comparable, debido a que se refiere a dos instrumentos de captación con objetivos distintos: la ENOE está enfocada en capturar información sobre el mercado laboral mexicano; mientras que la ENIGH se enfoca en conocer el comportamiento de los ingresos y gastos de los hogares en cuanto a su monto, procedencia y distribución. Esta tiene como objetivo abonar a que ambos instrumentos muestran tendencias paralelas. Para su elaboración se consideró como PEA a la población de 16 años o más, de acuerdo con la medición multidimensional de la pobreza.

<sup>33</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo de 2020, con vigencia de inicio al 1 de junio de 2020. "ACUERDO por el que se establece una estrategia para la reapertura de las actividades sociales, educativas y económicas, así como un sistema de semáforo por regiones (...)" Disponible en [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5593313&fecha=14/05/2020](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593313&fecha=14/05/2020) Consultado 30 de julio del 2021

de 2020, sí lo es a los niveles del tercer y cuarto trimestre de 2018, lo cual refleja la mejora de la población ocupada con acceso directo a la seguridad social a nivel nacional.

Lo anterior explica dos puntos importantes: primero, el aumento en el acceso directo a la seguridad social a nivel nacional se debe a un aumento en el número de personas ocupadas, principalmente subordinadas, en el sector formal, este sector tuvo afectaciones por la contingencia sanitaria, pero las disminuciones no fueron suficientes como para alcanzar niveles inferiores a los observados en 2018; segundo, el empleo informal fue el más afectado por la contingencia sanitaria, ya que presentó caídas tanto en la ENIGH como en la ENOE. Esto tuvo implicaciones en los niveles de ocupación y en los niveles de ingresos, pero no en la carencia por acceso a la seguridad social, pues los ocupados informales no tienen acceso a la seguridad social. Así, retomando la información de la ENIGH y ENOE, estas conclusiones van en el mismo sentido en ambos instrumentos.

Por otra parte, con relación al incremento en la carencia por acceso a la seguridad social en Coahuila, Nuevo León y Quintana Roo, de acuerdo con la ENOE, entre primer y el tercer trimestre de 2020 hubo una afectación al mercado laboral derivada de la contingencia sanitaria que se reflejó en el número de personas ocupadas. De estos estados destaca el caso de Quintana Roo, donde la caída del primer al tercer trimestre de 2020 asciende a 138.1 miles de personas. La recuperación que se presenta para el cuarto trimestre de 2020 fue de 63.6 miles de personas, sin embargo, esta no alcanza los niveles de ocupación registrados con el promedio del tercer y cuarto trimestre del 2018.

A partir de los datos presentados, se observa que el mercado laboral mexicano, si bien presentó una importante baja en la población ocupada, desde el tercer al cuarto trimestre de 2020 comenzó a recuperar los puestos de trabajo perdidos, situándose en niveles similares a los que se tuvieron en el año 2018. Es importante destacar el caso del estado de Quintana Roo, estado que presentó un incremento en la carencia por acceso a seguridad social (junto con los estados de Nuevo León y Coahuila) y que presentó una disminución en la población ocupada con acceso directo a seguridad social.

## **Conclusiones**

Entre 2018 y 2020, se observa una disminución en el porcentaje de la población con carencia por acceso a la seguridad social de 53.5% a 52.0%; en términos de número de personas, pasó de 66.2 millones de personas a 66.0 millones, en este periodo.

Si bien, a nivel nacional, no se presentó un incremento en la carencia por acceso a seguridad social debido a caída en el empleo por el cese de actividades por la emergencia sanitaria derivada del virus SARS-CoV-2 (COVID-19), es importante destacar que más de la mitad de las personas en México siguen encontrándose con carencia por acceso a la seguridad social, de manera que es la carencia con la mayor incidencia en la población.

La disminución observada en la carencia por acceso a la seguridad social se puede deber al aumento tanto del número de personas de 65 años o más con programa de adultos mayores como en el aumento del monto reportado por este programa, que supera el promedio rural y urbano de la línea de pobreza extrema por ingresos, equivalente al valor monetario de las canastas alimentarias.

Otro factor relevante en la disminución de la carencia por acceso a la seguridad social es la población con acceso a una jubilación (pensión) que aumentó su importancia especialmente en la población de mayores ingresos (últimos deciles de ingresos).

Los resultados del indicador de seguridad social en la medición multidimensional de la pobreza, entre 2018 y 2020, muestran la prevalencia de sistema fragmentado y desigual entre aquella población con acceso a la seguridad social de manera directa por contar con prestaciones laborales o haber cotizado en un sistema de pensiones; en contraste, se observa un sector desprotegido vinculado al trabajo informal sin acceso a prestaciones.

Es necesario realizar esfuerzos en el mismo sentido y magnitud para la población ocupada que no cuenta con acceso a la seguridad social por parte de las prestaciones laboral y que posteriormente no tendrá acceso a un sistema de pensiones contributivas, lo cual representa poco más del 60% de la población ocupada.