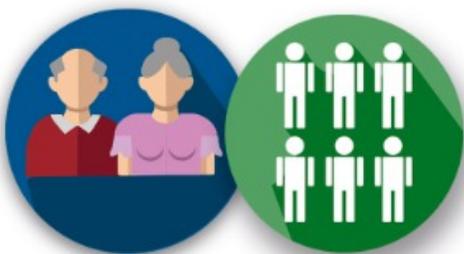


Pobreza y personas mayores en México



coneval

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

www.coneval.org.mx
Lo que se mide **se puede mejorar**

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo social

Consejo Académico

Armando Bartra Vergés

Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco

María del Rosario Cárdenas Elizalde

Universidad Autónoma Metropolitana

Guillermo Miguel Cejudo Ramírez

Centro de Investigación y Docencia Económicas

Claudia Vanessa Maldonado Trujillo

Centro de Investigación y Docencia Económicas

Salomón Nahmad Sittón

Centro de Investigaciones y Estudios Superiores
En Antropología Social Pacífico Sur

John Roberto Scott Andretta

Centro de Investigación y Docencia Económicas

Secretaría Ejecutiva

José Nabor Cruz Marcelo

Secretario Ejecutivo

Karina Barrios Sánchez

Directora General Adjunta de Evaluación

Alida Marcela Gutiérrez Landeros

Directora General Adjunta de Análisis de la Pobreza

Édgar A. Martínez Mendoza

Director General Adjunto de Coordinación

Daniel Gutiérrez Cruz

Director General Adjunto de Administración

Equipo Técnico

Orlando García Vega
Diana Zuleima Zaragoza Aguiña
Flor Araceli Ruiz Peña
Carlos Enrique Vázquez Juárez
Víctor Ríos Ramírez
Iván Orlando Hernández Martínez
Waldenia Cosmes Martínez
Alma Nayeli Santos Coria
Raúl Alberto Dufoo Barrios
Joel Ávila Lua
César Pineda Hernández
Patricia Estrada Drouaillet
Jesus Emanuel Paredes Romero
Alida Marcela Gutiérrez Landeros

Revisión Técnica

María del Rosario Cárdenas Elizalde
Claudia Vanessa Maldonado Trujillo

Contenido

Introducción	1
1. La población de 65 años o más en México	3
2. La situación de pobreza de la población de 65 años o más en México	8
Carencias sociales	13
Ingreso	16
Trabajo	20
Pensiones.....	23
3. Programas sociales de pensión para la población mayor	27
4. El sistema de pensiones contributivas	35
Consideraciones finales.....	38
Bibliografía.....	41

Introducción

El crecimiento de la población mayor, observado y proyectado para México es un cambio demográfico de importancia. Existen factores que han propiciado que el aumento de la población mayor sea superior al identificado en otros grupos de edad, por ejemplo: la alta tasa de natalidad en la primera mitad del siglo XX y su continuo descenso a partir de 1960, la disminución de la tasa de mortalidad y el aumento de la esperanza de vida al nacimiento.

En 1990 la población de 60 años o más fue de casi cinco millones de personas, lo que representó 6.2% de la población total (INEGI, 1990). Veinticinco años después, en 2015, esta población fue 2.3 veces más grande y representó 9.9% (CONAPO, 2018). Esta tendencia de crecimiento acelerado continuará por algunos años más, ya que se estima que en 2050 el número de personas mayores aumentará a 33.4 millones y representará 22.5% de la población del país. Además, a partir del año 2043 el número de personas de 60 años o más excederá al de menores de 15 años (CONAPO, 2018), lo que representa una recomposición demográfica muy rápida.

La población mayor está expuesta al riesgo de estar en situación de pobreza como cualquier otro segmento de la población. Sin embargo, la reducción de las capacidades físicas y el retiro del mercado laboral en esta etapa de la vida, así como las condiciones específicas de salud y educación, entre otros factores, pueden significar una reducción en su ingreso que podría verse reflejado en el aumento de la probabilidad de encontrarse en situación de pobreza o mayor dificultad para enfrentarla, si es que los mecanismos de retiro del trabajo y protección social no les favorecen.

En la Ley de Derechos de las Personas Adultas Mayores se define a las personas adultas mayores como aquellas que tienen 60 años de edad o más. No obstante, este estudio se concentra en analizar a la población de 65 años o más, debido a que hay diversos instrumentos jurídicos relativos a la seguridad social que hacen referencia específica a este grupo de edad, como la Ley del Seguro Social y la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado,

respecto al goce de prestaciones del seguro por vejez, así como las reglas de operación del Programa de Pensión para Adultos Mayores (PPAM), desde 2013 hasta 2018, y otros programas sociales.¹

El presente documento busca profundizar el análisis de la pobreza que afronta la población de 65 años o más en México. Se identifican sus principales características demográficas, sociales y económicas y se analizan los principales factores que influyen en su situación de pobreza y/o vulnerabilidad, como son: las carencias sociales, el ingreso, la condición de ocupación y el acceso a pensiones. Se hace énfasis en los programas sociales dirigidos a esta población y el sistema de pensiones contributivas.

Las principales fuentes de información que se utilizan son las estimaciones de pobreza en México a escala nacional y estatal, publicadas bienalmente entre 2008 y 2018 y la medición a escala municipal 2015. Estas fuentes fueron generadas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), con los insumos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

¹ Por ejemplo, la medición multidimensional de la pobreza que realiza el CONEVAL considera a la población de 65 años o más para el cálculo de la carencia por acceso a la seguridad social. Asimismo, presenta los resultados de pobreza desagregados para ese grupo de edad.

1. La población de 65 años o más en México

En 2018, en México había 9.1 millones de personas de 65 o más años, lo cual representó 7.2% de la población total (CONAPO, 2018). Tanto en términos absolutos como relativos, esta población ha registrado un constante crecimiento y continuará haciéndolo. Por tal motivo, es necesario conocer sus características y necesidades con el fin de identificar problemáticas específicas y elementos que sirvan de guía para la planeación y ejecución de acciones que contribuyan a garantizar sus derechos.

Los entornos económico y social, así como las características de la población, pueden llegar a determinar las oportunidades de desarrollo de las personas. De manera específica, la población de 65 años o más cuenta con características distintas a las del resto de la población. La incidencia de pobreza en este grupo de edad es ligeramente menor a la del resto. Esto se explica por factores como la acumulación de activos en el curso de vida, lo que resulta en mayor probabilidad de contar con vivienda propia, y el acceso a mecanismos de protección social, como las pensiones contributivas por retiro, entre otras particularidades.

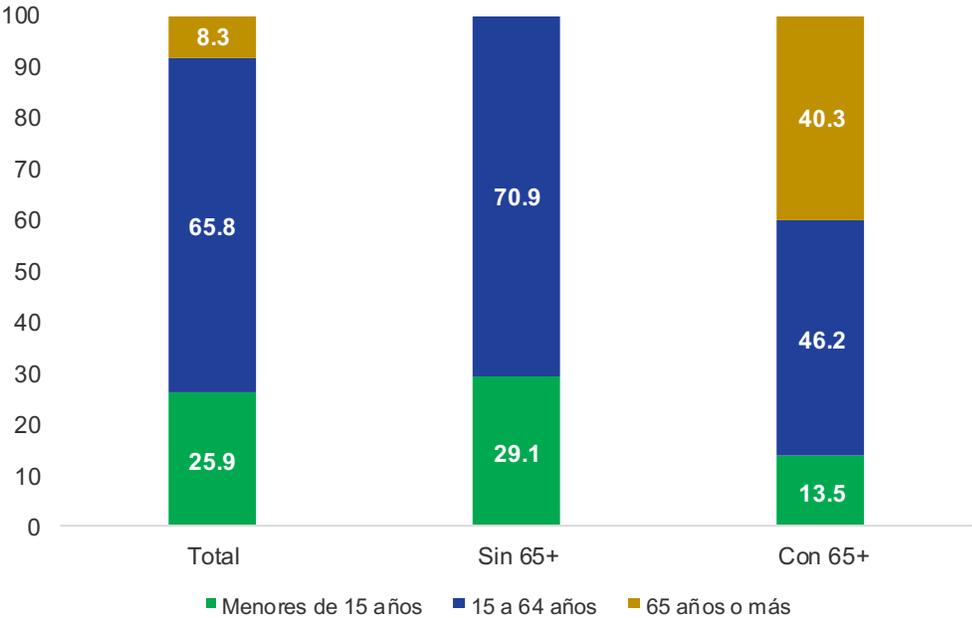
Sin embargo, este grupo es heterogéneo y hay subgrupos que son más propensos a experimentar la pobreza, por ejemplo, la población que no recibe pensión por jubilación. Además, para la población en edad avanzada puede llegar a ser más complicado afrontar la pobreza, porque en la mayoría de los casos, sus condiciones físicas pueden imposibilitar el obtener una fuente de ingreso en el mercado laboral que sea suficiente para satisfacer sus necesidades básicas.

La medición de la pobreza contempla la interacción de las personas dentro de los hogares, principalmente al observar las características de la vivienda, respecto a calidad y espacios y acceso a servicios básicos, además, para determinar el ingreso corriente por persona primero se calcula el ingreso de todos los integrantes del hogar, por tal motivo, enseguida se profundiza en cómo están integrados los hogares donde residen las personas de 65 o más años.

En 23% de los hogares en México (8 de 34.7 millones) residía, en 2018, por lo menos una persona de 65 años o más. Estos hogares eran en promedio más

pequeños (3.2 habitantes por hogar) que en donde no residían personas de 65 años o mayores (3.7 habitantes por hogar). En los hogares con población de 65 o más años, cuatro de cada diez personas pertenecían a este grupo y tanto la población en edad productiva, como los menores de 15 años, se presentaban en menor proporción que en los hogares en general (ver gráfica 1.1).

Gráfica 1.1 Composición etaria de los hogares, según presencia de personas de 65 años o más, por grupos de edad, México, 2018 (porcentaje)



Fuente: Elaboración del CONEVAL, con base en el MEC del MCS-ENIGH 2018, INEGI.

El papel que desempeñan las personas de 65 o más años en los hogares es importante. Para 2018, en 8 de cada 10 hogares con esta población ellas mismas ocupaban la jefatura del hogar, lo que puede deberse a varios factores, entre ellos el reconocimiento que se otorga a estas personas por su experiencia y trabajo desarrollado a lo largo de su vida, pero también ocurre que en muchos hogares son estas personas quienes aportan más recursos económicos para el consumo, además de que 2.5 millones de hogares solo estaban integrados por personas de este grupo de edad.

Los hogares que cuentan con miembros de este grupo de edad se distinguen de los demás por su estructura.² En 2018, 42.5% de los hogares con personas de 65 o más años estaban integrados de forma ampliada, lo que significa que, un grupo familiar primario cohabita con otros grupos familiares u otros parientes; en contraste, 19.2% de los hogares sin esta población tenían esta estructura. Esto es reflejo, principalmente, de la permanencia en la unión de personas mayores con sus descendientes, hasta momentos en que los hijos(as) establecen relaciones con otras personas sin separarse de las mayores.

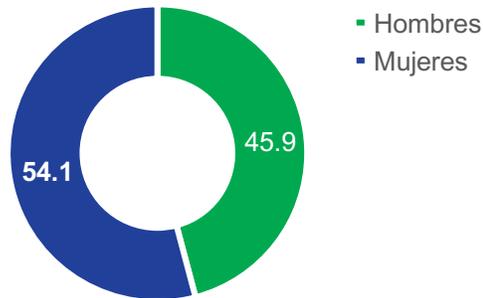
Por otro lado, 7 de cada 10 hogares sin personas de 65 o más años están integrados de forma nuclear, mientras que, en los hogares con personas mayores, este tipo de estructura es menos frecuente (38.9%). A su vez, 17.5% de los hogares con personas mayores son unipersonales y representan 35.1% de las personas que viven solas en el país.

Lo anterior es determinante al identificar la situación de pobreza de la población y muchas veces puede llegar a ser negativo, por ejemplo, cuando el ingreso es bajo y al dividirlo entre los integrantes del hogar, resulta insuficiente para adquirir los bienes necesarios para subsistir.

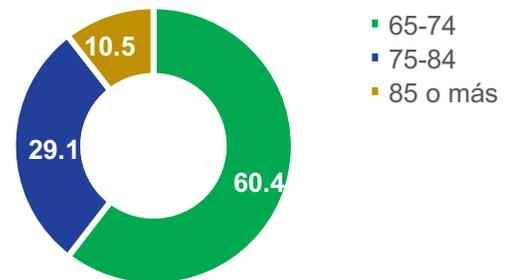
Por otro lado, la longevidad promedio de las mujeres es más alta que la de los hombres, por tal motivo, hay más mujeres que hombres y esto se acentúa entre la población de 65 o más años (118 mujeres por cada 100 hombres) comparado con lo que se observa en la población menor de 65 años (105 mujeres por cada 100 hombres). Respecto a la estructura de edad de este grupo poblacional, seis de cada diez personas tenían entre 65 y 74 años, tres de cada diez tenían entre 75 y 84 años y uno de cada diez contaba con 85 años o más (ver gráficas 1.2 y 1.3).

² Las categorías de estructura de los hogares se definen a partir del tipo de relación consanguínea, legal, de afinidad o de costumbre entre el jefe(a) y los otros integrantes del hogar, sin considerar a los trabajadores domésticos y a los familiares de estos ni a los huéspedes. Se clasifican en: unipersonal: hogar formado por una sola persona que es el jefe(a); nuclear: hogar constituido por un solo grupo familiar primario; ampliado: hogar formado por el jefe(a) y su grupo familiar primario más otros grupos familiares u otros parientes; compuesto: hogar formado por un hogar nuclear o ampliado con personas sin parentesco con el jefe(a), y; corresidente: hogar formado por dos o más personas que no tienen parentesco con el jefe(a).

Gráfica 1.2 Distribución porcentual de la población de 65 años o más, según sexo, México, 2018



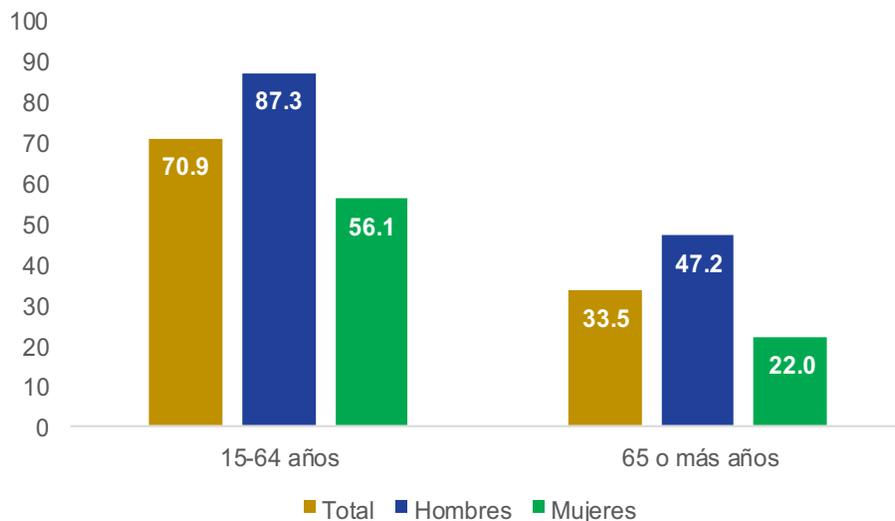
Gráfica 1.3 Distribución porcentual de la población de 65 años o más, según grupos de edad, México, 2018



Fuente: Elaboración del CONEVAL, con base en el MEC del MCS-ENIGH 2018, INEGI.

El retiro laboral y las condiciones físicas de la población de 65 o más años hacen que ésta participe menos en el mercado laboral que la población entre de 15 y 64 años. El porcentaje de población económicamente activa en esta población fue mucho menor que en la población menor de 65 años (33.5 frente a 70.9%), al desagregar la información por sexo se observa que el porcentaje de mujeres económicamente activo era aún menor, 22% (ver gráfica 1.4).

Gráfica 1.4 Porcentaje de la población económicamente activa, según sexo, por grupos de edad, México, 2018



Fuente: Elaboración del CONEVAL, con base en el MEC del MCS-ENIGH 2018, INEGI.

Entre el ámbito rural o urbano, la población de 65 años o más se distribuye prácticamente de la misma forma que la población en general, es decir, una de cada cuatro personas reside en el ámbito rural. Sin embargo, hay territorios donde el proceso de envejecimiento es más avanzado y se profundizará al pasar de los años. Ejemplo de esto son las entidades de Ciudad de México, Veracruz, Morelos, Oaxaca y San Luis Potosí, en las que actualmente más del 8% de la población tiene 65 años o más y se prevé que para 2050 más del 18% de la población en Ciudad de México, estado de México y Veracruz tendrá 65 años o más (CONAPO, 2018).

2. La situación de pobreza de la población de 65 años o más en México

La medición multidimensional de la pobreza del CONEVAL se efectúa mediante la combinación de dos enfoques, el acceso a los derechos sociales y el bienestar económico, además, considera que el contexto territorial influye en las opciones de vida de las personas. Uno de los principales atributos de la metodología, es que permite hacer estimaciones para grupos específicos de población y comparar resultados para distintos años.

La medición de la pobreza permite distinguir que, de igual forma que entre el total de la población, en la población de 65 años o más la incidencia de pobreza ha presentado cambios mínimos en los años recientes. Entre 2008 y 2014, la incidencia de pobreza en la población de 65 años o más fluctuó entre 45 y 46% a escala nacional, mientras que en 2016 se observó una disminución significativa de 4.8 puntos porcentuales, respecto a lo observado en 2014, y para 2018 la situación de pobreza en esta población se mantuvo al mismo nivel que en 2016 (41.1%).

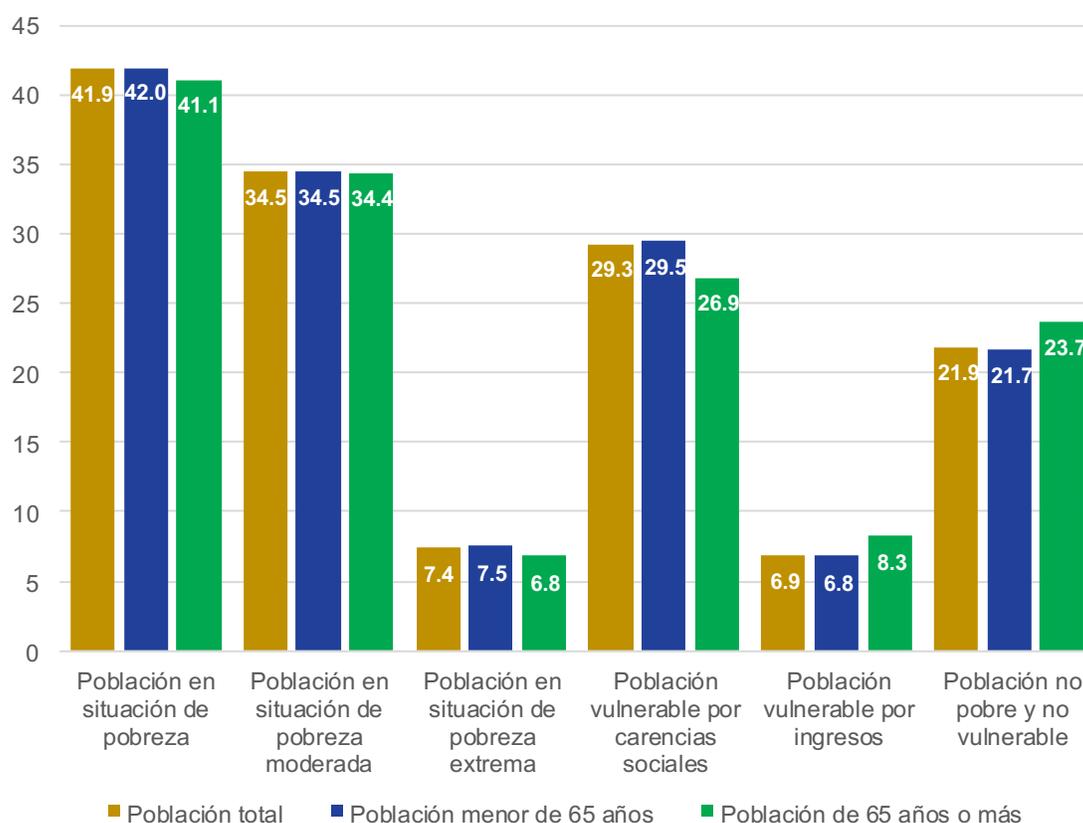
A escala nacional, en 2018, 41.9% de la población se encontraba en situación de pobreza. Sin hacer distinciones internas a los grandes grupos de edad, se observa que la incidencia de pobreza en la población de 65 años o más fue ligeramente menor (41.1%) que la observada en el resto de la población (42%), pero con una brecha muy corta. También, al hacer referencia al fenómeno de la pobreza extrema se observó una brecha corta entre la población de 65 años o más y la demás población (6.8 frente a 7.5%) (ver gráfica 2.1), sin embargo, como se verá más adelante, existen grupos específicos dentro de la población de 65 años o más que están más expuestos a encontrarse en condiciones de pobreza.

Respecto a la población que no se encontraba en situación de pobreza, la medición que realiza el CONEVAL permite identificar a la población vulnerable a padecer pobreza por experimentar carencias sociales o por no contar con ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades básicas; además, también se puede

identificar a la población que se encuentra en mejores condiciones, es decir, que no está en situación de pobreza ni en vulnerabilidad.

En este sentido, se observa que hay menor incidencia de vulnerabilidad por carencias sociales entre la población de 65 o más años que entre el resto de la población, mientras que se identifica mayor vulnerabilidad por ingresos entre la población de 65 o más años que en el resto. Estos resultados dejan ver que las dificultades que afronta la población de 65 o más años tienen mayor relevancia por el lado de la dimensión del ingreso, aspecto que se tratará más adelante (ver gráfica 2.1).

Gráfica 2.1 Indicadores de pobreza para la población total y por grupos de edad, México, 2018

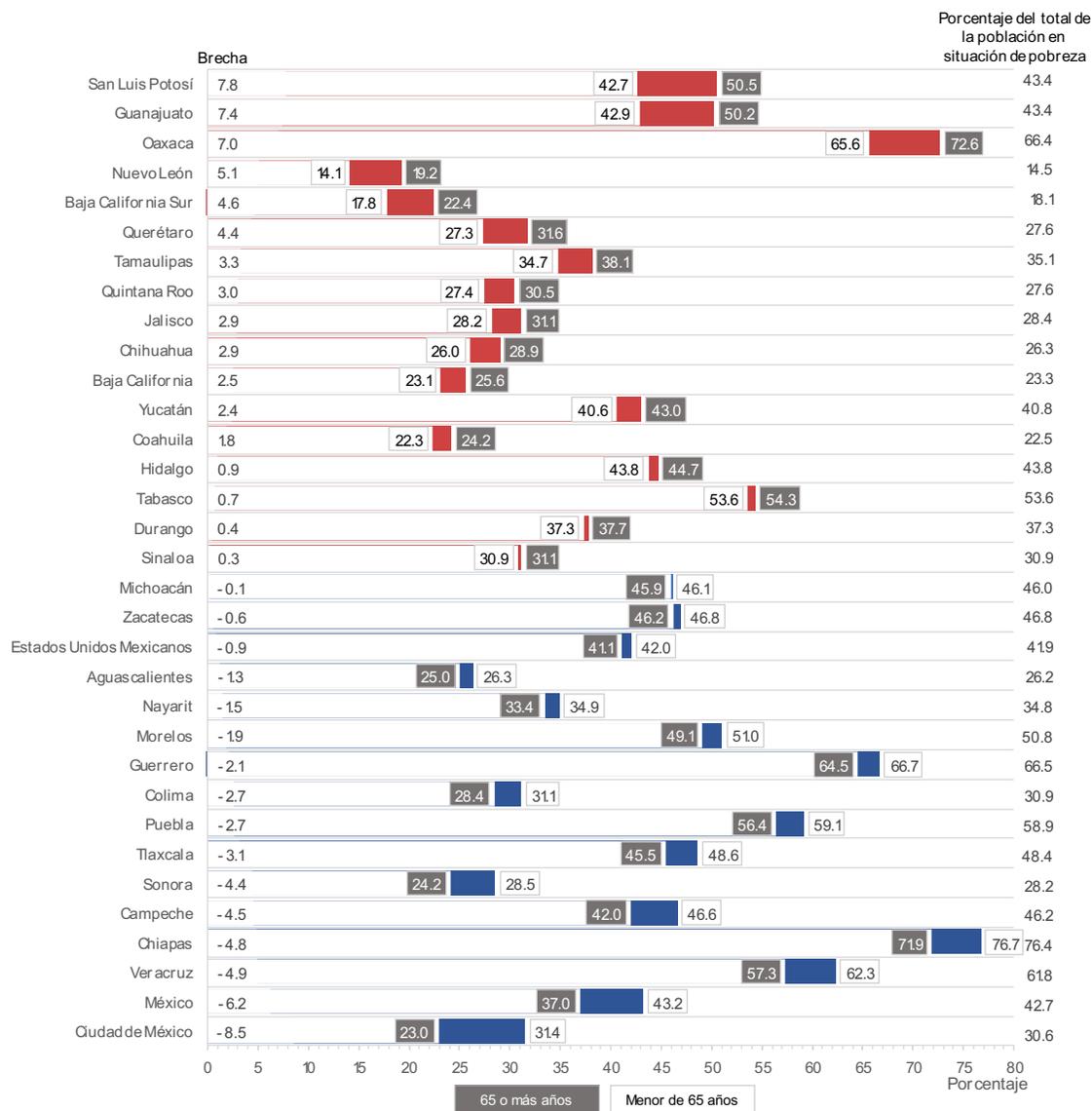


Fuente: Elaboración del CONEVAL, con base en el MEC del MCS-ENIGH 2018, INEGI.

Al analizar el fenómeno de la pobreza en las entidades del país, en algunas se identifican brechas más amplias entre la incidencia de pobreza en las personas de

65 o más años y el resto de la población, principalmente en San Luis Potosí, Guanajuato, Oaxaca y Nuevo León, donde el porcentaje de población de 65 años o más en situación de pobreza fue más alto que el observado en la población menor de 65. Esto contrasta con lo que sucede en otras entidades como Ciudad de México, México y Veracruz, en donde esta incidencia fue menor que la observada en el resto de la población. Por otro lado, las entidades donde prevalecía mayor pobreza entre las personas de 65 años o más fueron las mismas que en las que se presentó mayor incidencia de pobreza en la población en general, es decir, Chiapas, Oaxaca, Guerrero y Veracruz (ver gráfica 2.2).

Gráfica 2.2 Porcentaje de población en situación de pobreza según grupos de edad por entidad federativa, México, 2018



Notas: La brecha es la diferencia entre el porcentaje de población de 65 o más años en situación de pobreza (A) y el de la población menor de 65 en la misma situación (B) (A-B), cuando el resultado es mayor que cero, significa que, en la entidad, la población de 65 o más años está en peores condiciones que el resto (rojo en la gráfica), mientras que cuando el resultado es menor que cero la población de 65 o más años está en mejores condiciones que el resto (azul).

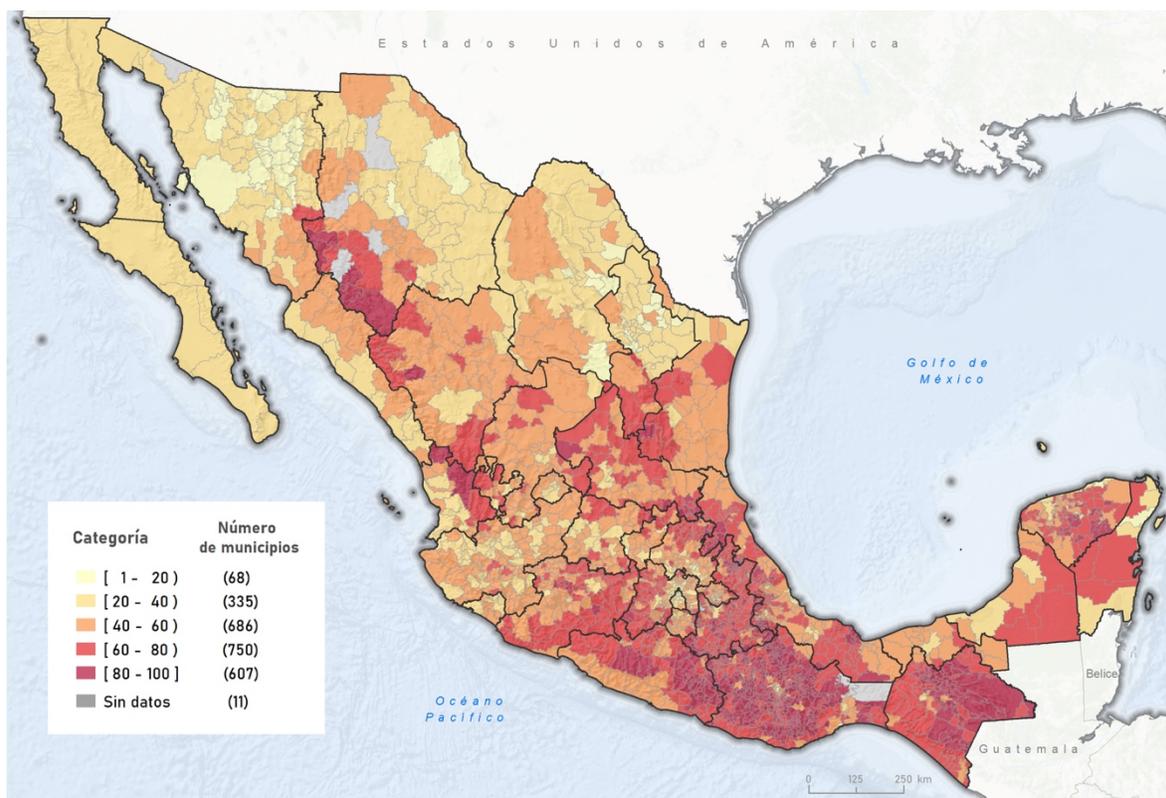
A causa del redondeo, la resta de los porcentajes de población en situación de pobreza puede no coincidir con los valores de la brecha.

Fuente: Elaboración del CONEVAL, con base en el MEC del MCS-ENIGH 2018, INEGI.

Respecto a la concentración de la población de 65 años o más en situación de pobreza, más de la mitad se ubicaba en siete entidades: México, Veracruz, Oaxaca, Puebla, Chiapas, Jalisco y Guanajuato.

A escala municipal, la incidencia de pobreza entre la población de 65 años o más presentó patrones de distribución territorial muy similares a los de la población en general. La mayoría de los municipios que tuvieron porcentajes superiores al 80% se localizaron en las entidades de Oaxaca, Chiapas y Guerrero. Al norte disminuyen los municipios con esa característica, no obstante, se distinguen zonas en las fronteras compartidas de los estados de Durango, Colima, Jalisco y al sur de Chihuahua. Cabe destacar una zona de concentración en las fronteras entre los estados de San Luis Potosí, Nuevo León y Tamaulipas en la que, aunque los porcentajes no exceden 80%, son elevados (superan 60%) (ver mapa 2.1).

Mapa 2.1 Porcentaje de población de 65 años o más en situación de pobreza, según municipio, México 2015



Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el Modelo Estadístico 2015 para la continuidad del MCS-ENIGH y la Encuesta Intercensal 2015.

La mayoría de los municipios con más de 80% de población de 65 o más años en situación de pobreza tienen características físicas y geográficas similares, por ejemplo, se ubican en zonas de relieve accidentado, en la Sierra Madre Occidental, Sierra Madre Oriental y en la Sierra Madre del Sur, por tal motivo, la accesibilidad geográfica es baja o muy baja.

Por otro lado, y en referencia a la población en general, la incidencia de pobreza en el ámbito rural es más alta que la que se presenta en el ámbito urbano, por tal motivo, es necesario emprender acciones para mejorar la calidad de vida de la población rural. En este sentido, cerca de una cuarta parte de la población en México residía en el medio rural y 8.6% de esta población tenía 65 años o más.

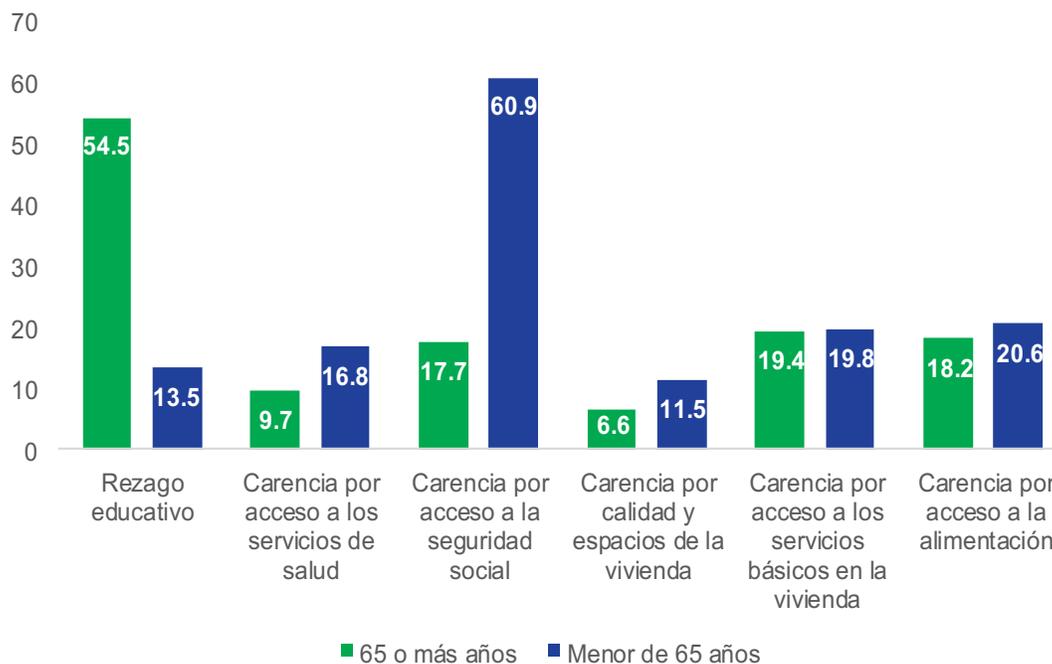
El porcentaje de población de 65 o más años en situación de pobreza, en el medio rural, fue ligeramente mayor que el que se observó en el resto de la población (56.1% frente a 55.2), mientras que en el ámbito urbano la diferencia favorecía a la población de 65 años o más, en la que 36.1% se encontraba en situación de pobreza, comparado con 37.7% en el resto de la población.

Carencias sociales

El carácter multidimensional de la pobreza se analiza mediante dos enfoques, uno de éstos es el de los derechos sociales, el cual se basa en la premisa de que toda persona tiene derecho a contar con una serie de garantías indispensables para la dignidad humana. La población de 65 años o más experimenta, en promedio, menos carencias sociales que la demás población y hay algunas carencias en las que se observan brechas importantes respecto a lo que se presenta entre el resto de la población.

Sin hacer referencia al rezago educativo, tema que se tocará enseguida, la incidencia de cada una de las carencias sociales fue menor en la población de 65 años o más que en el resto y resalta el bajo porcentaje de esta población con carencia por acceso a la seguridad social, lo cual se puede explicar por el alto porcentaje de la población con acceso a programas de pensión o con pensión por jubilación (52.4%). En 2018, 17.7% de la población de 65 años o más presentó esta carencia frente a 60.9% en menores de 65 años (ver gráfica 2.3).

Gráfica 2.3 Indicadores de carencia social por grupos de edad, México, 2018
(porcentaje)

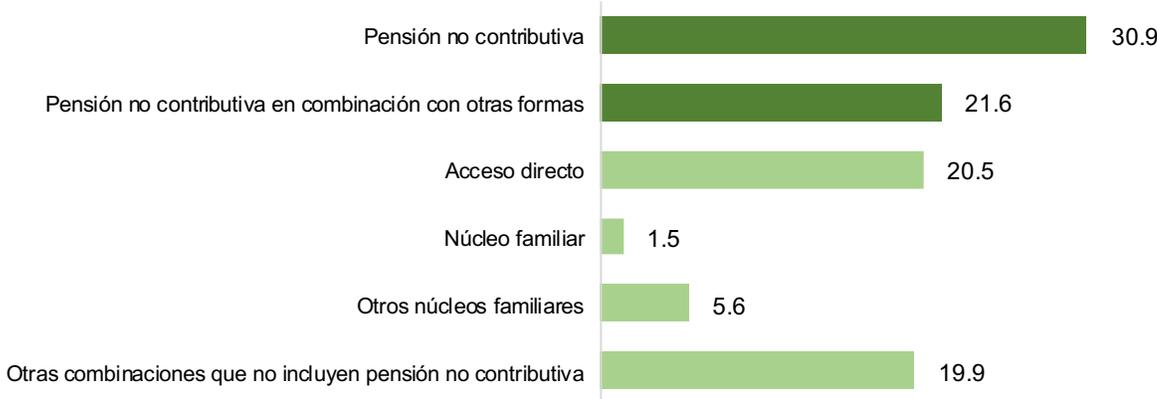


Fuente: Elaboración del CONEVAL, con base en el MEC del MCS-ENIGH 2018, INEGI.

Hay cuatro formas mediante las cuales el CONEVAL considera que la población adquiere la seguridad social,³ una de éstas es cuando las personas de 65 años o más tienen acceso a algún programa social de pensión (pensión no contributiva). Esto explica la alta cobertura de este derecho social en este conjunto de la población. Tres de cada diez de las personas de este grupo de edad (30.9%) que contaban con seguridad social lo adquirieron por estar inscritas a programas sociales de pensión, además, 21.6% de esta población accedió a la seguridad social también por recibir estos programas sociales, pero en combinación con alguna otra de las formas (ver gráfica 2.4).

³ Las cuatro formas mediante las cuales la población adquiere la seguridad social son las siguientes: a. Acceso directo, que sucede cuando la población ocupada cuenta con las prestaciones de incapacidad con goce de sueldo, servicios médicos y acceso a un sistema de jubilación, se hace distinción entre la población ocupada subordinada, independiente sin sueldo asignado e independiente con sueldo, también refiere a la población jubilada o pensionada por el empleo; b. Núcleo familiar, se refiere a la transferencia de la seguridad social entre familiares dentro del hogar, entre cónyuges, hacia la descendencia o hacia la ascendencia; c. Otros núcleos familiares, que se refiere a la transferencia de servicios médicos de alguna institución de seguridad social desde algún familiar del hogar o de otro hogar, algún familiar asegurado que haya muerto o por contratación propia y ; d. pensión no contributiva, que sucede cuando la población de 65 años o más recibe ingresos por algún programa de pensión para población mayor (CONEVAL, 2014).

Gráfica 2.4 Distribución porcentual de la población de 65 años o más con acceso a seguridad social, según forma(s) en que accede a esta, México, 2018



Fuente: Elaboración del CONEVAL, con base en el MEC del MCS-ENIGH 2018, INEGI.

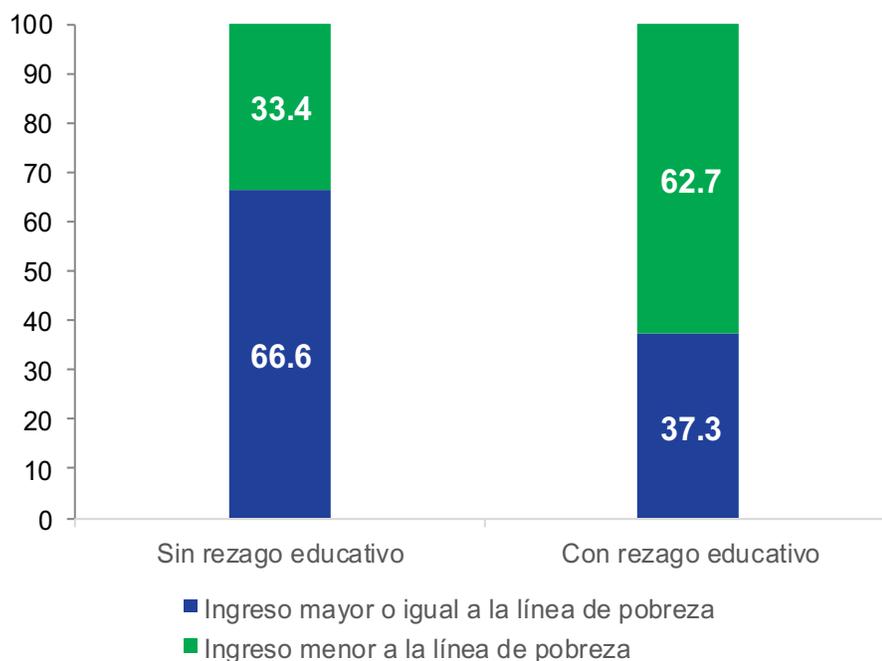
La seguridad social se define como el conjunto de mecanismos diseñados para garantizar los medios de subsistencia de los individuos y sus familias ante eventualidades, como accidentes o enfermedades, o ante circunstancias socialmente reconocidas como desafiantes, como la vejez o el embarazo (CONEVAL, 2014). Parte del objetivo general del PPAM es contribuir a dotar de esquemas de seguridad social que protejan el bienestar económico de la población en situación de carencia o pobreza (DOF, 2017), por tal motivo, en el apartado 3 se profundiza en el análisis de los programas sociales de pensión y se busca dar cuenta de su funcionamiento.

Las carencias sociales por acceso a los servicios de salud, acceso a la alimentación, calidad y espacios de la vivienda y acceso a los servicios básicos en la vivienda, tuvieron menor incidencia en la población de 65 años o más que en el resto de la población.

Por otro lado, el rezago educativo fue la carencia con mayor incidencia entre esta población. Esto se explica por los atrasos de cobertura en el sistema educativo en décadas anteriores y significa que poco más de la mitad de esta población no contaba con la primaria terminada. Adicionalmente, cuatro de cada diez personas de 65 años o más y con rezago educativo, no sabían leer ni escribir.

A partir de cierta edad (alrededor de los 20 años) el nivel educativo se mantiene casi sin movimiento, por tanto, una parte de la población de 65 años o más ha arrastrado esta carencia a lo largo de la mayor parte de su vida (54.5%, en 2018), lo cual conlleva limitaciones y trunca el desarrollo de esta población de varias formas, la principal es que hay una estrecha relación entre el bajo nivel educativo y empleos precarios de bajas remuneraciones y pocas prestaciones, lo cual impacta en la situación actual de la población de mayor edad. Para 2018, el porcentaje de la población con ingreso insuficiente para satisfacer sus necesidades básicas fue mayor en la población de 65 años o más con rezago educativo que en la población sin rezago, 62.7 y 33.4%, respectivamente (ver gráfica 2.5).

Gráfica 2.5 Distribución porcentual de la población de 65 años o más según condición de rezago educativo, por nivel de ingreso, México, 2018



Fuente: Elaboración del CONEVAL, con base en el MEC del MCS-ENIGH 2018, INEGI.

Ingreso

La población mayor coincide en la opinión de que entre las principales problemáticas que afrontan como grupo poblacional están las relacionadas con el

ingreso. Por un lado, la mitad de esta población considera que lo que más le afecta es no contar con pensión o que esta es insuficiente para cubrir sus necesidades básicas. Además, otra parte de esta población (22.5%) piensa que el principal problema es la falta de oportunidades para encontrar trabajo (INEGI, 2017).

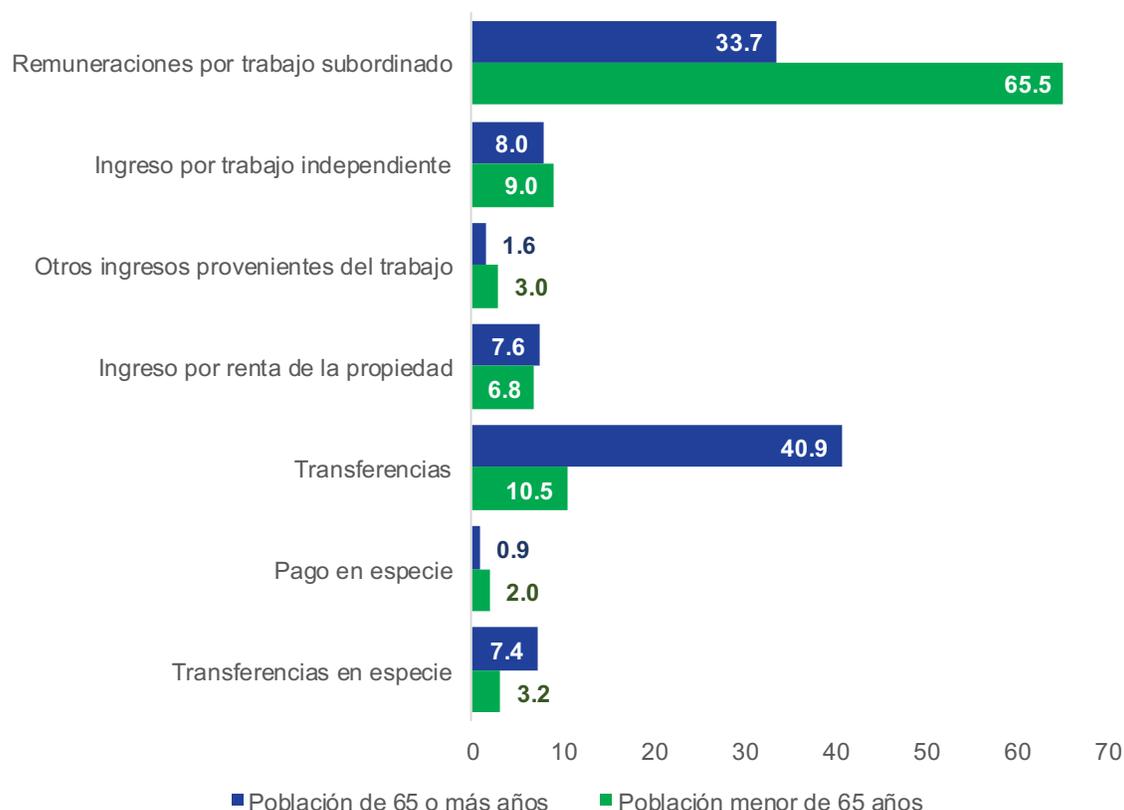
Además de las carencias sociales, el nivel de ingreso que dispone la población también influye en la determinación de su situación de pobreza. La población de 65 años o más contaba con un nivel de ingreso ligeramente mayor que el que percibía la población menor de 65 años (2018), sin embargo, hubo mayor desigualdad entre esta población (el coeficiente de Gini entre la población menor de 65 años fue de 0.4669, mientras que entre la población de 65 años o más fue de 0.4892) y esto provoca que haya ciertos sectores de la población entre los que hay mayor incidencia de pobreza, por ejemplo, quienes no reciben ingresos de pensión por jubilación.

De acuerdo con la clasificación del ingreso corriente total por fuente (ver gráfica 2.6), las transferencias monetarias fueron el principal ingreso de la población de 65 años o más; estos son flujos de efectivo procedentes de jubilaciones y/o pensiones, indemnizaciones, becas, donativos, tanto de organizaciones de la sociedad civil, como de otros hogares, remesas y beneficios por programas sociales. En promedio, los montos por transferencias por jubilaciones son mayores que los procedentes de programas sociales.

Las transferencias monetarias más importantes para las personas de 65 años o más fueron: en primer lugar, las pensiones contributivas, en segundo, las que son por concepto de programas sociales y, por último, las procedentes de otros hogares. Respecto a los ingresos por programas sociales, 8.3 pesos de cada 10 que recibió en 2018 la población de 65 años o más de esta fuente, procedían del PPAM.

La segunda fuente de ingreso en importancia, son las remuneraciones por trabajo subordinado. En 2018, este rubro representó el 33.7% del ingreso corriente total promedio de la población de 65 años o más.

Gráfica 2.6 Distribución porcentual del ingreso corriente total por fuente, según grupos de edad, México, 2018



Fuente: Elaboración del CONEVAL, con base en el MEC del MCS-ENIGH 2018, INEGI.

Un elemento que explica, en parte, la desigualdad de ingreso entre este grupo poblacional es que las fuentes de ingreso pueden llegar a ser excluyentes y una parte reducida del grupo es la que recibe ingresos de fuentes específicas en los que estos son más altos, por ejemplo, una persona que cuenta con remuneraciones por trabajo subordinado, habitualmente no tiene acceso a transferencias por pensión, ya sea por jubilación del trabajo o por programas sociales y por otro lado, una persona con pensión por jubilación es muy probable que no reciba remuneraciones por trabajo subordinado.

Cerca de la mitad de la población de 65 años o más (43.2%) contaba con ingresos de pensión por programas sociales en 2018, pero el monto promedio era bajo (\$550 por persona al mes), mientras que otros sectores más pequeños, como el

que recibía remuneraciones por trabajo subordinado (12% de esta población), recibía en promedio mayores ingresos por este concepto (\$5,399 mensuales). Por otro lado, tres de cada diez personas de 65 o más años tenían acceso a transferencias por jubilación, es decir, pensiones contributivas y el valor monetario promedio era alto (\$5,878), aún mayor que lo que se obtenía por trabajo subordinado (ver gráfica 2.7).

Gráfica 2.7 Población de 65 años o más que recibe ingreso monetario mensual, por concepto y promedio de ingreso, México, 2018



Notas: Otros ingresos provenientes del trabajo se refiere a los ingresos obtenidos por trabajos extras al principal y secundario, mientras que otras transferencias incluye remesas, indemnizaciones, transferencias procedentes de organizaciones y becas.

Fuente: Elaboración del CONEVAL, con base en el MEC del MCS-ENIGH 2018, INEGI.

Hay factores determinantes en el nivel de ingreso y, por tanto, en la situación de pobreza de la población de 65 años o más, como la condición de ocupación y el tipo de relación laboral, es decir, si desempeña trabajo subordinado o independiente o si recibe pensión, ya sea contributiva o no contributiva o no la recibe. A continuación, se profundiza un poco más en estos aspectos.

Trabajo

La condición laboral influye en la situación de pobreza de la población. En 2018, una de cada tres personas de 65 años o más (3.5 millones) trabajó o buscó trabajo, es decir, era población económicamente activa (solo 2% buscó trabajo). Se podría pensar que la población ocupada, al contar con una fuente de ingreso, tiene la capacidad de evadir la pobreza o superarla, pero no es del todo cierto.

En este grupo poblacional, el fenómeno de la pobreza fue más frecuente en la población ocupada que en la población no económicamente activa (45.4% frente a 38.8%), esto puede estar relacionado con diversos factores; uno de estos es que entre las personas de 65 años o más no económicamente activas, proporcionalmente, había más gente sin carencias sociales y con ingreso mayor o igual a la línea de pobreza por ingresos que entre la población económicamente activa, además de que 4 de cada 10 de estas personas tienen acceso a pensión por programas sociales.

En la población ocupada de 65 años o más también se observó una característica que es muy diferente a lo que se identificó en el resto de la población. Una mayor proporción de este grupo realizó sus actividades laborales de forma independiente, es decir, se dedicaba a un negocio o actividad por su cuenta (59.5% frente a 21% que se observa entre el resto de la población).

Principalmente son dos los motivos que puede tener este grupo de edad para incorporarse al mercado laboral de forma independiente. El primero es que la preferencia de los empleadores por personas más jóvenes puede excluir a las personas mayores del empleo asalariado y el segundo es que las personas mayores pueden preferir un trabajo independiente y aprovechar las habilidades y los conocimientos adquiridos a lo largo de su vida laboral para trabajar fuera de la estructura jerárquica del empleo asalariado. En el primer caso, la inserción se caracterizaría por condiciones laborales precarias, mientras que en el segundo no necesariamente es así (CEPAL, 2018) y, como se pudo observar antes, el promedio de ingreso por trabajo independiente es menor que el que percibe la población por remuneraciones por trabajo subordinado.

Otro factor importante que está asociado al nivel de ingreso y, por lo tanto, a la situación de pobreza de la población es la actividad que desempeñan las personas en sus empleos. Las actividades que más realiza la población de 65 años o más se caracterizan por ofrecer sueldos bajos y muy frecuentemente no otorgan las prestaciones necesarias para que la población cuente con acceso a la seguridad social, entre estas se encuentran las agrícolas o ganaderas, las elementales de apoyo (resaltan las de trabajo doméstico y apoyo en actividades del sector primario) y las comerciales, principalmente en comercios establecidos (ver cuadro 2.1).

Cuadro 2.1 Distribución porcentual de la población ocupada, según clasificación de ocupación y grupos de edad, México 2018

División o subdivisión	65 o más años		Menor de 65 años	
Actividades agrícolas, ganaderas, forestales, caza y pesca	29.0		6.9	
Actividades agrícolas y ganaderas	28.5		6.4	
Otros en la misma división	0.6	*	0.6	
Actividades elementales y de apoyo	22.7		26.2	
Apoyo en actividades agropecuarias, forestales, pesca y caza	6.6		5.9	
Apoyo en la minería, construcción e industria	3.6		8.1	
Vendedores ambulantes	3.3		2.2	
Trabajo doméstico, de limpieza, planchadores y otros trabajadores de limpieza	7.0		7.3	
Otros en la misma división	2.3		2.7	
Comerciantes, empleados en ventas y agentes de ventas	17.3		13.0	
Comerciantes en establecimientos	10.4		3.3	
Empleados de ventas en establecimientos	6.7		9.7	
Otros en la misma división	0.2	*	0.1	
Artesanales	11.2		9.9	
Extracción y la edificación de construcciones	2.3		3.3	
Artesanos y trabajadores en la elaboración de productos de madera, papel, textiles y de cuero y piel	3.6		2.2	
Elaboración y procesamiento de alimentos, bebidas y productos de tabaco	3.4		2.7	
Otros en la misma división	1.8	*	1.8	
Servicios personales y vigilancia	7.2		8.5	
Preparación y servicio de alimentos y bebidas en establecimientos	3.0		4.2	
Cuidados personales y del hogar	2.0		2.0	
Servicios de protección y vigilancia	2.2		2.2	
Otros en la misma división	0.0		0.1	*
Profesionistas y técnicos	6.3		15.1	
Operadores de maquinaria industrial, ensambladores, choferes y conductores de transporte	3.3		10.0	
Conductores de transporte y de maquinaria móvil	2.7		5.3	
Otros en la misma división	0.6	*	4.7	
Funcionarios, directores y jefes	1.8		4.1	
Auxiliares en actividades administrativas	1.1	*	6.2	

* Precisión insuficiente. Coeficiente de variación superior a 15.

Notas: 1. Se desglosaron las divisiones de ocupación en los casos que por lo menos una subdivisión contaba con información suficiente para dar precisión estadística. 2. Por redondeo, es posible que el total de la división no coincida con la suma de los valores de la subdivisión.

Fuente: Elaboración del CONEVAL, con base en el MEC del MCS-ENIGH 2018, INEGI.

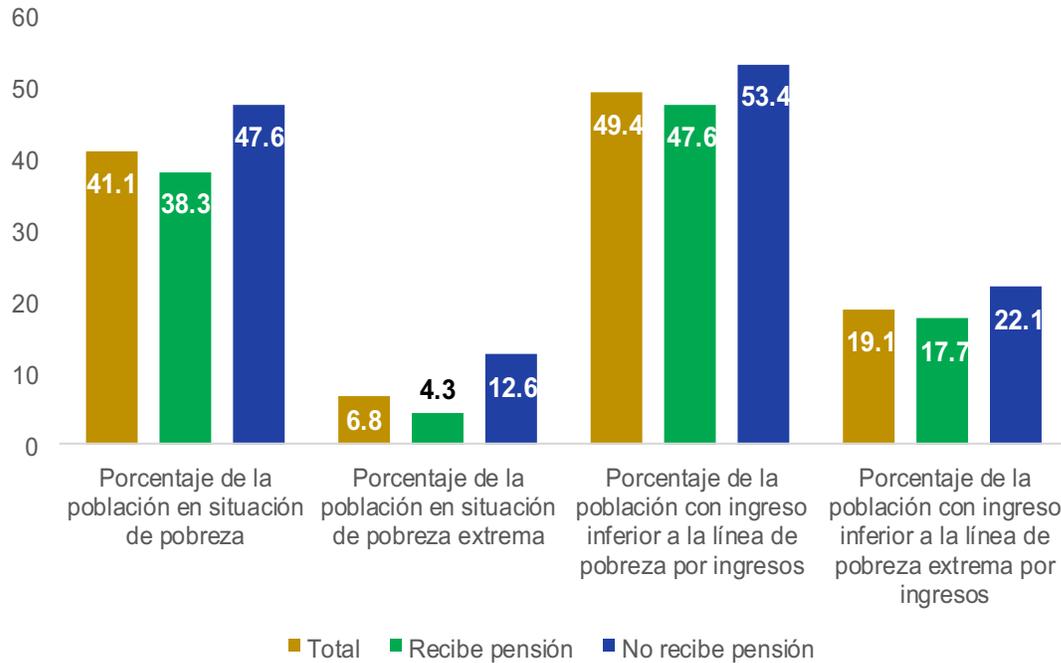
Las personas mayores tienen derecho a gozar de igualdad de oportunidades en el acceso al trabajo o de otras opciones que les permitan contar con un ingreso propio y desempeñarse en forma productiva tanto tiempo como lo deseen. Sin embargo, los resultados encontrados dejan ver que la población de 65 años o más que trabaja lo hace por necesidad y, aun así, sufre carencias y su ingreso es insuficiente para satisfacer sus necesidades básicas.

Pensiones

En México existen dos esquemas mediante los cuales la población mayor puede tener acceso a pensiones. El primero es el sistema contributivo, el cual está vinculado al mercado laboral. La población que recibe pensiones por este sistema gozó en su etapa laboral de empleos en los que contó con las prestaciones que le garantizaron el acceso a este beneficio. El segundo esquema es el de las pensiones no contributivas, que son flujos monetarios por pensión procedentes de programas sociales.

En 2018, siete de cada diez personas de 65 años o más (7.2 de 10.4 millones) recibieron ingresos por pensión (contributiva o no contributiva). Sin embargo, la condición de recibirla no fue suficiente para erradicar la pobreza entre este grupo, ya que 38.3% de esta población se encontraba en pobreza y cerca de la mitad (47.6%) no contó con ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas, mientras que para 17.7% de esta población los ingresos no fueron suficientes para adquirir la canasta alimentaria (ver gráfica 2.8).

Gráfica 2.8 Indicadores de pobreza de la población de 65 años o más, según percepción de ingresos por pensión, México, 2018



Fuente: Elaboración del CONEVAL, con base en el MEC del MCS-ENIGH 2018, INEGI.

Como se mencionó anteriormente, los ingresos que recibía la población de 65 años o más por pensiones contributivas fueron superiores que los que recibían por pensiones no contributivas, esto se vio reflejado en la situación de pobreza que enfrentó esta población. Por tal motivo, enseguida se analizan tres grupos: el de personas con ingresos por pensiones contributivas, el de aquellas que contaron con ingresos por pensiones no contributivas y el de aquellas que no recibieron ningún tipo de pensión (ver cuadro 2.2).

Cuadro 2.2 Población de 65 o más años en situación de pobreza, según tipo de pensión y condición de recibirla por sexo, México, 2018

Tipo de pensión	Total		Mujeres		Hombres		Pobreza	
	Millones	Porcentaje	Millones	Porcentaje	Millones	Porcentaje	Millones	Porcentaje
Con pensión contributiva	3.2	30.9	1.3	39.8	1.9	60.2	0.6	18.4
Con pensión no contributiva	4.5	43.2	2.7	60.2	1.8	39.8	2.3	50.7
Sin pensión	3.2	30.4	1.9	60.1	1.3	39.9	1.5	47.6

Fuente: Elaboración del CONEVAL, con base en el MEC del MCS-ENIGH 2018, INEGI.

El 30.9% de la población de al menos 65 años (3.2 millones) recibió ingresos por pensiones contributivas, este grupo, en comparación con los otros dos, es el que se encuentra en mejores condiciones, pues un porcentaje menor de esta población estaba en situación de pobreza (18.4%).

El contar con pensión contributiva es resultado de un proceso individual de trabajo, sin embargo, también influyen características del entorno, como la dinámica social o el mercado laboral. Un ejemplo para identificar las diferencias en el ámbito social se puede observar al analizar el acceso a la pensión contributiva por sexo; en México, seis de cada diez personas de 65 años o más con acceso a pensión contributiva fueron hombres y del total de mujeres de al menos 65 años, el 77.3% no recibió pensión contributiva.

Por otro lado, la selectividad del mercado laboral pone trabas a la inserción; por ejemplo, para la población con bajo nivel educativo es más complicado tener acceso a empleos mejor pagados y con prestaciones. La información analizada muestra que 2 de cada 10 personas de 65 años o más con rezago educativo (18.8%), contaba con acceso a pensión contributiva, mientras que cerca de la mitad (45.4%) de esta población sin rezago educativo contaba con esta prestación.

El 43.2% de la población de 65 años o más contaba con ingresos provenientes de pensión no contributiva (programas sociales), en este caso, se observó mayor cobertura en mujeres que en hombres (60.2 contra 39.8% de los hombres). Sin embargo, el monto de estas pensiones no fue suficiente para igualar o superar la línea de pobreza por ingresos, lo cual trajo como consecuencia que poco más de

la mitad de esta población (50.7%) se encontrara en situación de pobreza. Este nivel de incidencia fue incluso mayor que lo que se observó en la población que no recibía ningún tipo de pensión y hace evidente el bajo impacto que han tenido las pensiones no contributivas en el nivel de pobreza, a la vez que resalta la desventaja que afrontan las mujeres.

El porcentaje de población en situación de pobreza que contaba con acceso a pensión contributiva (jubilación) fue menor que el observado en la población con pensión no contributiva (programas sociales), sin embargo, la población sin acceso a ningún tipo de pensión se encontraba en mejores condiciones que la población con pensión no contributiva. Esto se puede explicar porque en los hogares donde residían estas personas, ellas mismas o los demás integrantes contaban con otros ingresos, que eran principalmente remuneraciones por trabajo subordinado; el ingreso corriente total per cápita de la población de 65 o más años sin ningún tipo de pensión fue 29.1% superior que el de la población del mismo grupo de edad, que contaba con ingresos por pensión no contributiva.

Recibir pensión contributiva en la vejez es una condición que se acerca a lo ideal, sin embargo, solo una parte de la población de 65 años o más tiene acceso a este beneficio y el compromiso de la sociedad es con toda la población mayor. Por tanto, es indispensable generar las condiciones laborales en las que cada vez sea menos necesario depender de las pensiones no contributivas, a través de mayores aportaciones obrero-patronales, o bien, con la expansión del mercado laboral formal y la cobertura de seguridad social para toda la población, lo cual implica diseñar la normatividad que logre que más gente cuente con un plan de ingreso digno en la vejez.

3. Programas sociales de pensión para la población mayor

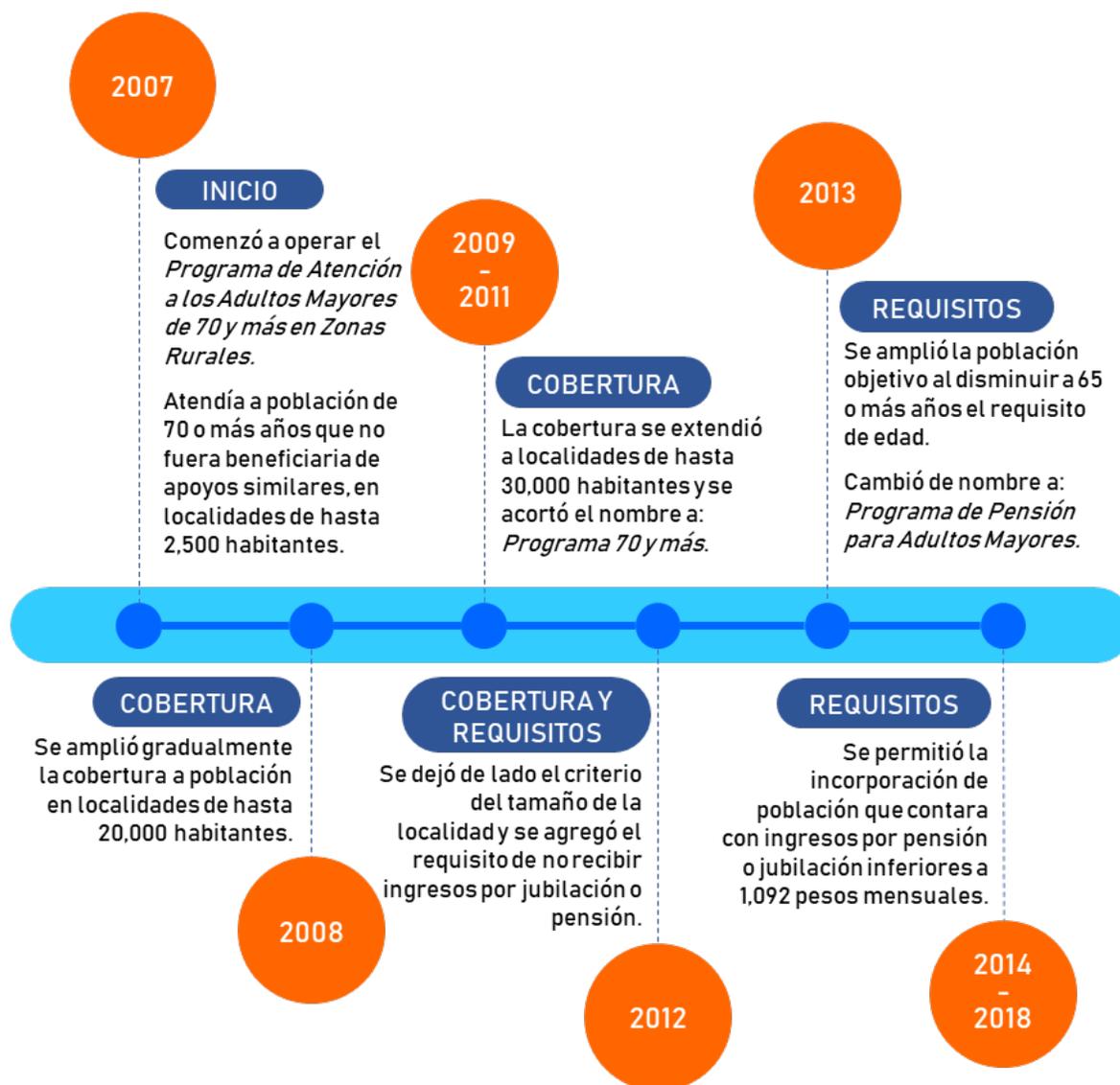
El alto número de personas de 65 años o más con ingreso insuficiente para satisfacer sus necesidades básicas o sin acceso a pensión contributiva ha vuelto imprescindible la creación de programas sociales contra la pobreza en la vejez. Estos programas son financiados con recursos fiscales provenientes de impuestos generales y se conocen como pensiones no contributivas.

En 2018, cerca de la mitad de la población de al menos 65 años (49.4%) no tuvo ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas, a su vez, siete de cada diez personas no contaban con pensión contributiva. Por ello, uno de los principales objetivos de las pensiones no contributivas es incrementar el ingreso de las personas mayores.

En México, existen diversos programas de orden federal, estatal y municipal destinados específicamente a la atención de la población mayor. De acuerdo con el Listado de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social publicado por el CONEVAL (2018a), el principal programa que atendía a este grupo poblacional fue el PPAM: 8.3 pesos de cada 10 pesos que recibía la población de 65 años o más por programas sociales procedían de este programa.

El PPAM tiene como antecedente el *Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 y más en zonas rurales*, que comenzó a operar en 2007. Este programa atendía a la población de 70 años o más residente en localidades de hasta 2,500 habitantes que no fuera beneficiaria de apoyos similares. Se han incorporado constantes cambios en las reglas de operación del programa referentes a cobertura en el territorio y requisitos de afiliación, los más importantes son que se extendió la cobertura a todas las localidades y se amplió el grupo de edad al disminuir de 70 a 65 o más para la población indígena y 68 o más para la no indígena (ver esquema 3.1).

Esquema 3.1 Cambios en cobertura y requisitos del PPAM, 2007-2018



Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en las reglas de operación del programa, DOF, 2008-2018.

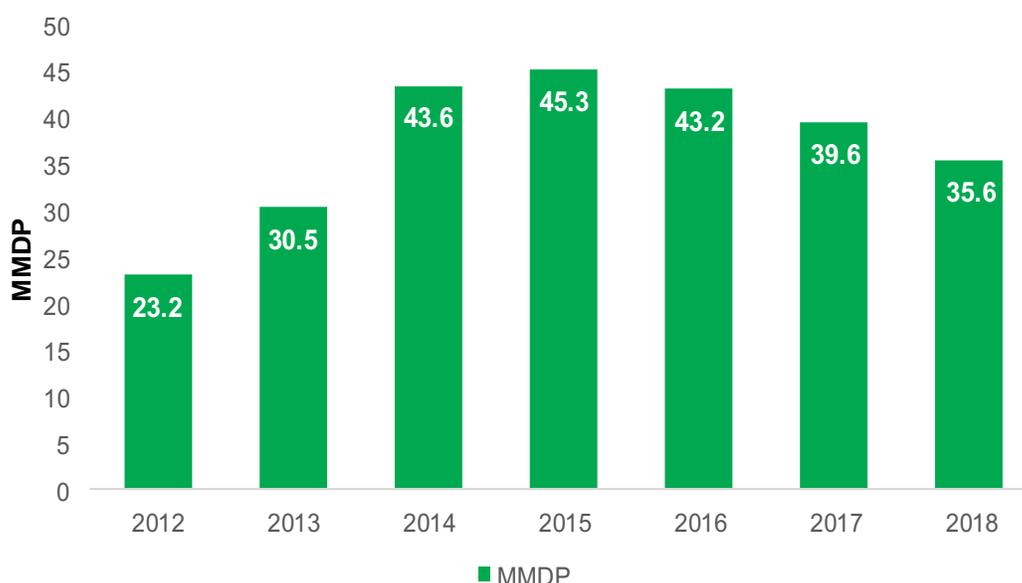
De acuerdo con las reglas de operación del PPAM en 2018, el objetivo del programa fue contribuir a dotar de esquemas de seguridad social que protegieran el bienestar socioeconómico de la población de 65 o más años que no recibía pensión o jubilación de tipo contributivo superior a \$1,092 mensuales.

Los tipos de apoyo eran económicos directos y también contemplaban acciones de protección social y participación comunitaria. En referencia a los primeros, se otorgaban 580 pesos mensuales entregados cada dos meses, más un apoyo

único de marcha por 1,160 pesos. El segundo tipo de apoyo se dividía en acciones para aminorar el deterioro de la salud física y mental, consistía en ofrecer servicios o apoyos dirigidos a reinsertar e incluir a las personas mayores en la comunidad, así como a fortalecer el tejido social y acciones para la protección social, mediante las cuales se buscaba atenuar los riesgos por pérdidas en el ingreso o salud. Se referían, por ejemplo, a promover la obtención de la credencial del INAPAM y el acceso a los servicios de salud (Seguro Popular) o a fomentar la capacitación de las personas cuidadoras, todo esto conforme a la disponibilidad presupuestal.

El CONEVAL (2017; 2018b) realizó evaluaciones de consistencia y resultados para este programa. En ellas se muestra que desde 2016, 14% de su población objetivo no disfrutaba de los beneficios del programa y, que para 2017, este porcentaje de la población sin cobertura aumentó a 25%. Esto es consecuencia, principalmente, de las presiones derivadas de la inercia demográfica, así como de la limitación del presupuesto asignado, que desde 2015 a 2018 cada año mostró mayores reducciones y en 2018 fue 21.3% menor que en 2015 (ver gráfica 3.1).

Gráfica 3.1 Presupuesto ejercido del programa, 2012-2018



*Miles de millones de pesos. Valores a precios constantes promedio de 2018, actualizados con el INPC.

Fuente: Elaboración del CONEVAL con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Nominalmente el programa otorga seguridad social a esta población, sin embargo, no se puede decir que protegía completamente el bienestar socioeconómico de las personas, debido a que la cantidad monetaria otorgada era muy baja y resultaba insuficiente para cubrir, siquiera, el costo de la canasta alimentaria. Por tanto, a escala nacional esta medida ha sido insuficiente para la superación de la pobreza.⁴

Aunque entre 2010 y 2018 hubo una ampliación en la cobertura de pensiones no contributivas, donde se pasó de atender a 1.7 a 4.0 millones de personas, el aumento no ha tenido el efecto esperado en la disminución de la pobreza en este grupo, ya que entre los mismos años el porcentaje de esta población en situación de pobreza pasó de 45.7 a 41.1%, lo que significó una reducción de 4.6 puntos, mientras que en términos absolutos, el número de personas de 65 o más años en situación de pobreza aumentó de 3.6 a 4.3 millones.

La relación entre la cobertura de programas sociales de pensión y el porcentaje de población de 65 o más años en pobreza permitió identificar tres grupos de entidades, el primero (ver gráfica 3.2, cuadrante III) está integrado por aquellas con cobertura de pensiones no contributivas y porcentajes de pobreza inferiores a la media nacional. Principalmente se observó este comportamiento en el norte del país, en entidades como Nuevo León, Baja California y Chihuahua, donde mayor porcentaje de la población de 65 o más años cuenta con acceso a pensiones contributivas y la incidencia de pobreza en la población total es más baja que en otras regiones.

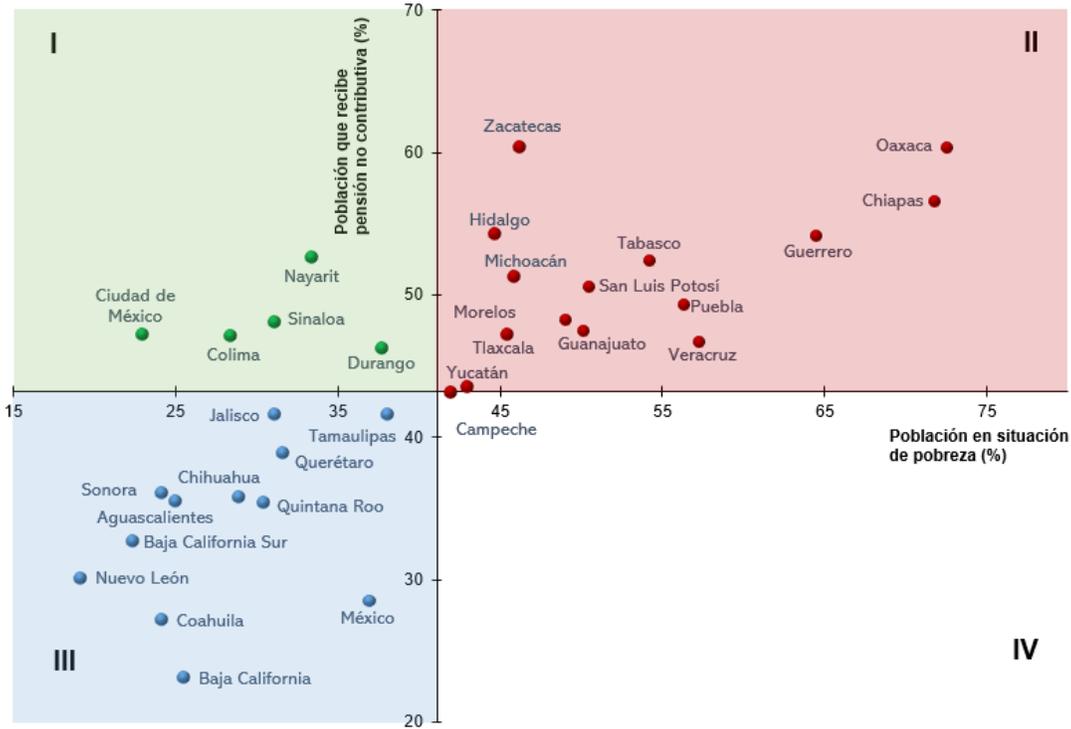
El segundo grupo (ver gráfica 3.2, cuadrante II) corresponde a las entidades con cobertura por pensiones no contributivas superior a la media nacional y alto porcentaje de población en situación de pobreza. Se observan entidades del sur del país como Oaxaca, Guerrero y Chiapas, que son estados que han presentado bajo acceso de la población a pensiones contributivas. La identificación de estas entidades pone en evidencia que la cobertura de programas sociales para esta población estaba dirigida a los espacios en los que era más necesaria, sin

⁴ Para agosto de 2018, el valor de la canasta alimentaria en el ámbito rural fue de \$1,073.69; mientras que el valor de la canasta alimentaria en el ámbito urbano fue de \$1,516.62.

embargo, la permanencia de la pobreza en estas entidades ha sido muestra de la poca efectividad de estos programas.

Finalmente, el tercer grupo (ver gráfica 3.2, cuadrante I) corresponde a la Ciudad de México, Colima, Sinaloa, Nayarit y Durango, entidades en las que la incidencia de pobreza es menor a la media nacional (no solo para este grupo de edad, sino también para la población en general), cuentan con una mayor cobertura de pensiones contributivas, y también, se han observado importantes incrementos en la población beneficiaria por programas sociales, lo que probablemente ha hecho que este tipo de programas tengan avances o resultados favorables.

Gráfica 3.2 Relación entre la cobertura de programas sociales de pensión para población mayor y la incidencia de pobreza, según entidad federativa, México, 2018



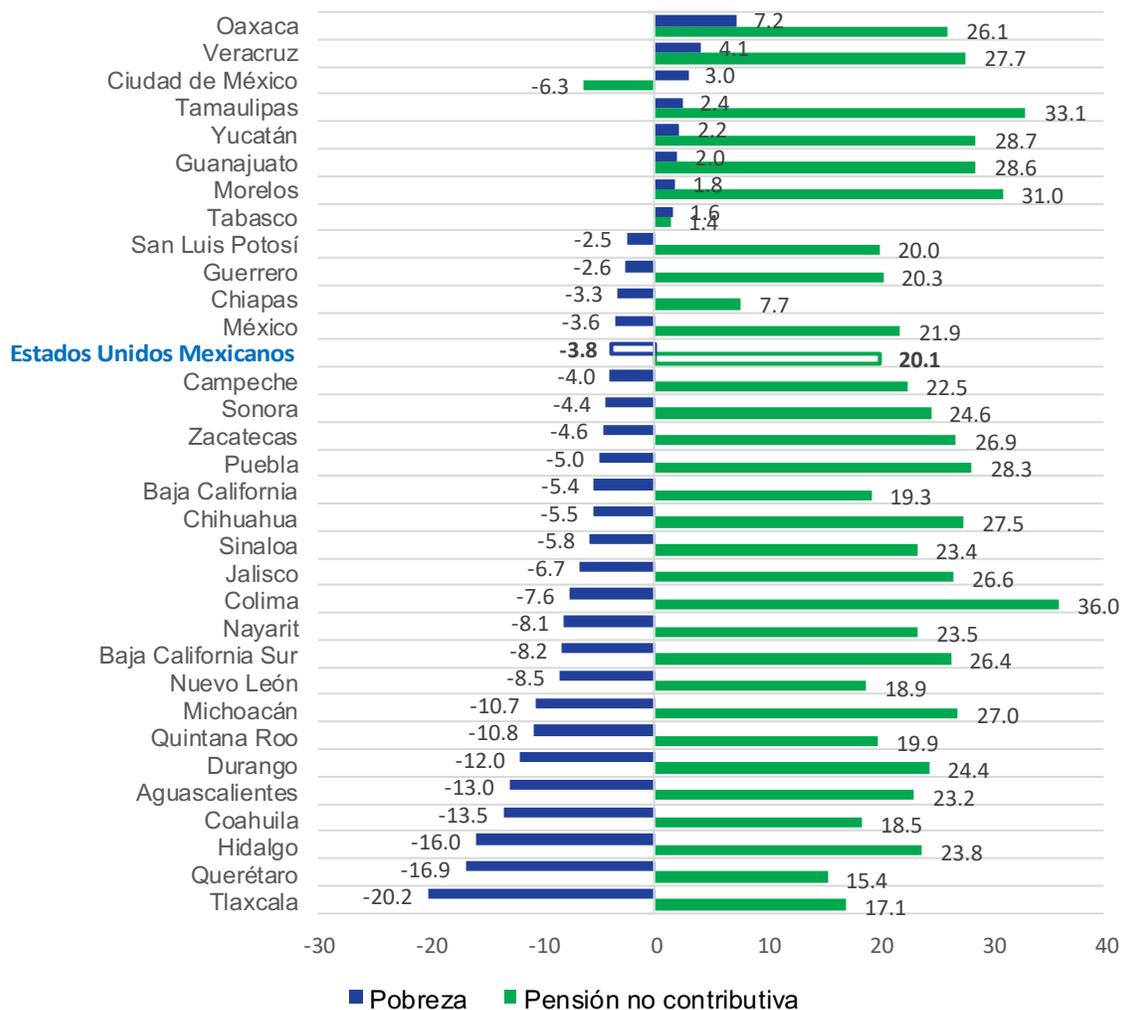
Fuente: Elaboración del CONEVAL con base en el MEC del MCS-ENIGH 2018, INEGI.

Entre 2008 y 2018, en la mayoría de las entidades se observó una disminución en el porcentaje de pobreza, que, a su vez, fue acompañado del aumento en el porcentaje de población beneficiada por pensión no contributiva, por ejemplo, Tlaxcala, Querétaro e Hidalgo. Sin embargo, hubo casos en los que el aumento en

la cobertura por programas sociales de pensión no coincidió con una disminución en el porcentaje de pobreza, como en Oaxaca, Veracruz y Tamaulipas.

La Ciudad de México fue la única entidad en la que se observó una disminución en la cobertura de pensiones no contributivas y acompañada de un aumento del porcentaje de población en situación de pobreza (ver gráfica 3.3).

Gráfica 3.3 Cambios porcentuales en incidencia de pobreza y cobertura de pensión no contributiva entre la población de 65 o más años, según entidad federativa, México, 2008-2018



Fuente: elaboración del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008 y el MEC del MCS-ENIGH 2018.

La información anterior permite apreciar que los apoyos monetarios que recibe la población mayor por medio de programas sociales hasta el momento no han representado un factor clave para lograr una disminución significativa en la incidencia de pobreza en este grupo poblacional.

En 2018, el CONEVAL emitió recomendaciones enfocadas a la atención de la población mayor en el documento *Evaluación Estratégica de Protección Social en México*. Entre ellas, se definió que era necesario diseñar un sistema de protección universal que sustituyera programas sociales inconexos y dispersos, así como garantizar un ingreso que les permitiera enfrentar eventualidades asociadas a enfermedad, invalidez, pérdida de ingresos y deficiencias estructurales del sistema de seguridad social.

En 2019, el Gobierno Federal duplicó el monto de la pensión del PPAM, ahora nombrado *Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores*, en concordancia con las recomendaciones de CONEVAL. Sin embargo, el monto aún es inferior a la línea de pobreza por ingresos.

Entre los cambios a las reglas de operación de 2019, respecto a las del año anterior, se redujo el grupo de edad cubierto al indicar que, como requisito para incorporarse al programa, las personas debían contar con 68 años o más, mientras que las personas que ya contaban con acceso a la pensión continúan incorporadas, aunque tengan menos de 68 años. En el caso de la población indígena, el requisito de cumplir 65 años se mantuvo.⁵

El presupuesto aprobado para 2019 fue de 100 mil millones de pesos, cifra que corresponde a alrededor del 66% de lo asignado para el desarrollo social (ramo 20), en contraste con lo destinado en 2018 y 2012 cuando representó aproximadamente 37 y 22% respectivamente.

Entre las acciones referentes a la protección social, el programa plantea promover el acceso universal a los servicios de salud, así como espacios comunitarios para el bienestar de las personas mayores a través de acciones que ayuden a

⁵ El 28 de febrero de 2019, se emitieron en el DOF las nuevas reglas de operación para este programa, denominado *Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores*.

garantizar sus derechos e impulsar mecanismos para promover fuentes adicionales de ingreso que les permitan mejorar su nivel de vida.

4. El sistema de pensiones contributivas

La población de 65 años o más que actualmente disfruta de una pensión contributiva, la obtuvo como resultado de trabajar durante cierto periodo en uno o varios empleos en los que tuvo acceso a esta prestación laboral. En este sistema, el monto de la pensión depende del salario promedio de los últimos cinco años de la persona asegurada, o bien, cuentan con un monto mínimo garantizado. Sin embargo, la operatividad de este sistema de pensiones se rige con una normatividad diferente a la que ahora es vigente, ya que, en el régimen actual, la población depende directamente de las aportaciones a cuentas individuales.

Los antecedentes del actual sistema de pensiones se remontan a la Ley Federal del Trabajo y la creación de instituciones como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). En este marco, se reconoció el derecho a la seguridad social y se implementaron seguros de vejez y cesantía en edad avanzada, además de otros como invalidez, muerte o enfermedades y maternidad.

Además de los esquemas de retiro del IMSS y el ISSSTE, en México existen otros como los propios de las fuerzas armadas, CFE o Pemex, sin embargo, enseguida se hace énfasis en los dos primeros porque la mayoría de la población en retiro y aquella que actualmente realiza aportaciones se encuentra afiliada a estos.

En la Ley del Seguro Social de 1973, se establecen los mecanismos mediante los cuales la población ocupada, principalmente en el sector privado, puede tener acceso a pensiones contributivas a su retiro. Posteriormente esta Ley fue reformada, en consonancia con la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (publicada en mayo de 1996) y los cambios entraron en vigor en julio de 1997, sin embargo, la mayoría de las personas de 65 años o más que hoy recibe pensión por jubilación se retiró bajo el régimen de 1973.

La Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado fue publicada en diciembre de 1983 y entró en vigor en enero del siguiente año. En ella se establecen los seguros, prestaciones y servicios a los que las personas trabajadoras al servicio civil de las dependencias y de las entidades de

la Administración Pública Federal tienen derecho, entre estos seguros se incluyen el de jubilación, el de retiro por edad y tiempo de servicios y el de cesantía en edad avanzada, además de otros. Esta Ley fue abrogada en 2007 y en abril del mismo año entró en vigor una nueva, con el mismo nombre.

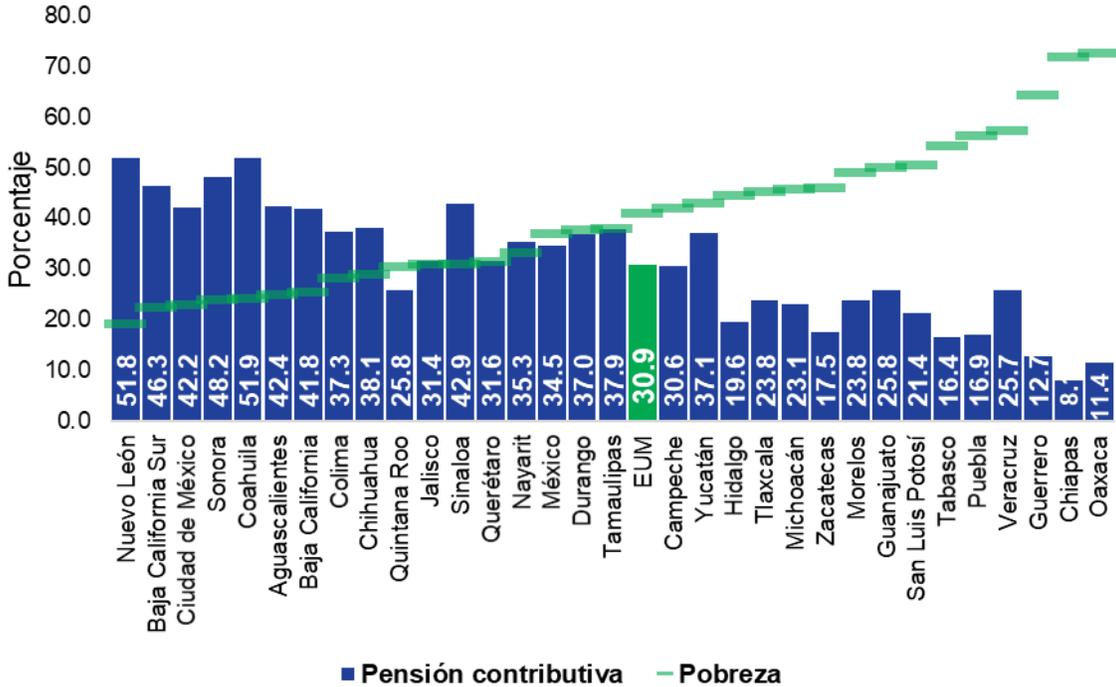
En 2018, de los 10.4 millones de personas de 65 años o más que habitaban en México, solo 3.2 millones reportaron ingresos por pensión contributiva, esto correspondió a 30.9% del total y al desglosarlo por sexo, 22.7% de las mujeres lo reportaron, mientras que 40.5% de los hombres también lo hizo.

La importante brecha entre hombres y mujeres en materia de acceso a pensiones proviene principalmente de la selectividad y desigualdad que ha existido en el mercado laboral. De acuerdo con la CONSAR (2018), esto deriva principalmente de tres factores: las diferencias en salarios, la baja densidad de cotización en mujeres y la mayor esperanza de vida al nacimiento.

Aunque en décadas recientes ha aumentado la incorporación de las mujeres al mercado laboral, aún tienen menor participación (41.4%) que los hombres (58.6%), lo que supone mayor riesgo de pobreza, vulnerabilidad y dependencia en la vejez.

Hay entidades en las que se observó un mayor porcentaje de población con acceso a pensión contributiva, estas fueron principalmente: Coahuila (51.9%), Nuevo León (51.8%), Sonora (48.2%), Baja California Sur (46.3%) y Sinaloa (42.9%). Las entidades en las que se observó menor acceso a pensiones contributivas también presentaron mayor incidencia de pobreza y tasas de informalidad laboral más altas (INEGI, 2019); entre estas destacaron Chiapas, Oaxaca y Guerrero. En estos estados, la población de 65 años o más que recibió pensión contributiva apenas superó 10% del total, mientras que el porcentaje de pobreza fue superior a 50% (ver gráfica 4.1).

Gráfica 4.1 Acceso de la población de 65 o más años a pensión contributiva y situación de pobreza, según entidad federativa, México, 2018



Fuente: Elaboración del CONEVAL, con base en el MEC del MCS-ENIGH 2018, INEGI.

La actual incidencia en el acceso a pensión contributiva entre la población de 65 años o más es resultado de las características del mercado laboral y la política que rigió en décadas anteriores. Sin embargo, en las reformas a la Ley del Seguro Social en 1997 y a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado en 2007, se hicieron cambios que advierten, por un lado, dificultades para que la actual población ocupada joven alcance una pensión contributiva a su retiro y, por otro, que las personas que la alcancen percibirán pensiones inferiores (en términos reales) a las que percibe la población de 65 años o más en la actualidad.

Consideraciones finales

En México, el porcentaje de población de 65 años o más en situación de pobreza es similar al que se observa en el resto de la población. Sin embargo, el deterioro de las capacidades físicas y el retiro del mercado laboral, entre otras causas, provocan que esta población sea más sensible a factores como la disminución del ingreso o altos gastos de bolsillo en salud, lo que aumenta el riesgo de que se ubiquen en situación de pobreza o dificulta su superación, en el caso de quienes ya la experimentaban.

Uno de los principales problemas que afronta esta población es contar con ingreso insuficiente para satisfacer sus necesidades básicas. En este sentido, las transferencias monetarias son de las fuentes más importantes con las que cuenta esta población, principalmente las provenientes de pensiones por jubilación o por programas sociales. Cerca de un tercio de la población mayor recibe pensión por jubilación y el 18.4% se encuentra en situación de pobreza; mientras que 43.2% recibe ingresos de pensión por programas sociales, sin embargo, más de la mitad de este grupo está en pobreza, este porcentaje es mayor incluso que en la población que no recibe ningún tipo de pensión.

En 2019, con el fin de mejorar las condiciones de vida de la población que recibe pensiones no contributivas (programas sociales), se implementaron cambios al *Programa de Pensión para Adultos Mayores*, ahora denominado *Programa de Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores*. El principal cambio fue duplicar el monto de la pensión, lo que significó un aumento en el ingreso de la población beneficiaria. Sin embargo, aún es necesario fortalecer las acciones de participación comunitaria del programa y de protección social, así como el acceso a los servicios de salud. Además, es preciso considerar que el presupuesto público asignado al programa significa una carga fuerte al erario y corre el riesgo de no ser sostenible en el futuro.

Por otro lado, en 2018, un tercio de la población de 65 años o más se mantenía incorporada al mercado laboral y la incidencia de pobreza fue mayor en comparación con aquellas personas que no laboraban, esto debido a que las

actividades que desempeñan están relacionadas (en su mayoría) con sectores que no ofrecen prestaciones ni sueldos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas. Por ello, es necesario que se lleven a cabo acciones que mejoren sus condiciones laborales, ya sea con subsidios al empleo o mediante una mayor incorporación de este grupo a programas de pensión por programas sociales.

Las mujeres en edad avanzada, y que tienen mayor esperanza de vida que los hombres, ameritan especial atención, ya que son más propensas a carecer de pensión por jubilación y depender de los apoyos de pensión vía programa sociales.

En el futuro cercano, la informalidad en el mercado laboral y las bajas aportaciones a cuentas individuales en el actual sistema de pensiones, se verán reflejadas en mayor vulnerabilidad y pobreza para la población que hoy es menor de 65 años, por lo que tendrán grandes dificultades de acceso a una pensión por jubilación y con ello, a una vida digna en la vejez.

Para prevenir la situación anterior, es imperativo modificar el Sistema de Ahorro para el Retiro, asegurar mayores aportaciones obrero-patronales y contar con mecanismos que garanticen un ingreso mayor a lo mínimo necesario para la población mayor. Asimismo, es necesaria la expansión del mercado laboral formal y la extensión de cobertura de seguridad social a quienes trabajan en el sector informal, debido a que es crucial que la población ocupada cuente con opciones atractivas y viables de ahorro para el retiro y que, con esto, sean más las personas que cuenten con seguridad social y pensión.

La construcción de políticas para garantizar el acceso a derechos de la población mayor enfrenta algunos desafíos: En primer lugar, garantizar la satisfacción de las necesidades básicas y el acceso a derechos sociales de la población y, al mismo tiempo, anticipar las condiciones que enfrentará la población joven que se retirará con el régimen actual, y encontrar medidas de protección social mínima, que deberán contar con medidas suficientes y sostenibles para su financiamiento.

El rápido envejecimiento de la población, así como las condiciones que se han presentado en el contexto aquí descrito, podrían provocar aumentos importantes en la incidencia de la pobreza en México si no se toman medidas adecuadas en el corto y mediano plazo. Cabe mencionar que las políticas públicas para atender a la población mayor son inseparables de la protección a la población en general. Por ello, buscar soluciones con enfoque de ciclo de vida y consideraciones de equidad intergeneracional resulta imprescindible.

Bibliografía

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2018). Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe, Número 18, *La inserción laboral de las personas mayores: necesidades y opciones*. Chile.

Consejo Nacional de Población (CONAPO) (2018). Proyecciones de la Población de México y de las Entidades Federativas, 2016-2050. Ciudad de México.

Recuperado de <https://www.gob.mx/conapo/acciones-y-programas/conciliacion-demografica-de-mexico-1950-2015-y-proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-y-de-las-entidades-federativas-2016-2050>

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2014). Metodología para la Medición Multidimensional de la Pobreza en México (Segunda Edición). Ciudad de México.

___(2017). Fichas de Monitoreo y Evaluación 2016-2017 de los Programas y las Acciones Federales de Desarrollo Social. Ciudad de México. Recuperado de <https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/Fichas-de-Monitoreo-2016-2017.pdf>

___(2018a). Listado de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social. Ciudad de México. Recuperado de <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPFE/Paginas/Default.aspx>

___(2018b). Fichas de Monitoreo y Evaluación 2017-2018 de los Programas y las Acciones Federales de Desarrollo Social. Ciudad de México. Recuperado de <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Fichas-Monitoreo-y-Evaluacion-2017-2018.pdf>

___(2018c). Evaluación Estratégica de Protección Social en México. Segunda Edición. Ciudad de México. Recuperado de <https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/Evaluacion-Estrategica-Proteccion-Social-segunda-edicion.pdf>

Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR) (2018). La Equidad de Género en pensiones: desafíos y posibles soluciones. Ciudad de México. Recuperado de

<https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/304065/2. WP Doc 7 Equidad de ge nero VF.pdf>

Diario Oficial de la Federación (DOF) (1995). Ley del Seguro Social (21 de diciembre de 1995). Recuperado de

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Ley_del_Seguro_Social.pdf

____ (2002). Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores (25 de junio de 2002). Recuperado de

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/245_120718.pdf

____ (2007a). Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (31 de marzo de 2007). Recuperado de

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LISSSTE_040619.pdf

____ (2007b). Reglas de Operación del Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 años y más en zonas rurales, para el ejercicio fiscal 2007 (28 de febrero de 2007). Recuperado de

https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4964247&fecha=28/02/2007&cod_diario=210715

____ (2007). Reglas de Operación del Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 años y más en zonas rurales, para el ejercicio fiscal 2008 (31 de diciembre de 2007). Recuperado de

https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=5012069&fecha=31/12/2007&cod_diario=212395

____ (2008). Reglas de Operación del Programa 70 y más, para el ejercicio fiscal 2009 (29 de diciembre de 2008). Recuperado de

https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=5076295&fecha=29/12/2008&cod_diario=216968https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=5076295&fecha=29/12/2008&cod_diario=216968

____ (2009). Reglas de Operación del Programa 70 y más para el ejercicio fiscal 2010 (28 de diciembre de 2009). Recuperado de

https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=5126475&fecha=28/12/2009&cod_diario=225808

___(2010). Reglas de Operación del Programa 70 y más, para el ejercicio fiscal 2011 (31 de diciembre de 2010). Recuperado de https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=5173559&fecha=31/12/2010&cod_diario=234429

___(2011). Reglas de Operación del Programa 70 y más, para el ejercicio fiscal 2012 (30 de diciembre de 2011). Recuperado de https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=5228700&fecha=30/12/2011&cod_diario=243908

___(2013). Reglas de Operación del Programa de Pensión para Adultos Mayores para el ejercicio fiscal 2013 (26 de febrero de 2013). Recuperado de https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=5288941&fecha=26/02/2013&cod_diario=250872

___(2013b). Reglas de Operación del Programa de Pensión para Adultos Mayores para el ejercicio fiscal 2014 (29 de diciembre de 2013). Recuperado de https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=5328387&fecha=29/12/2013&cod_diario=255681

___(2014). Reglas de Operación del Programa de Pensión para Adultos Mayores para el ejercicio fiscal 2015 (27 de diciembre de 2014). Recuperado de https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=5377505&fecha=27/12/2014&cod_diario=262021

___(2015). Reglas de Operación del Programa de Pensión para Adultos Mayores para el ejercicio fiscal 2016 (30 de diciembre de 2015). Recuperado de https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=5421758&fecha=30/12/2015&cod_diario=267681

___(2016). Reglas de Operación del Programa de Pensión para Adultos Mayores para el ejercicio fiscal 2017 (28 de diciembre de 2016). Recuperado de https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=5467903&fecha=28/12/2016&cod_diario=273581

___(2017). Reglas de Operación del Programa Pensión para Adultos Mayores para el ejercicio fiscal 2018 (28 de diciembre de 2017). Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5509626&fecha=28/12/2017

___(2019) Reglas de Operación del programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores para el ejercicio fiscal 2019 (28 de febrero de 2019).

Recuperado de

https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5551445&fecha=28/02/2019

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (1990). XI Censo General de Población y Vivienda 1990. Tabulados básicos. Recuperado de

<https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/1990/>

___(2015). Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (MCS-ENIGH). México.

___(2015). Encuesta Intercensal 2015. Microdatos. México. Recuperado de

<https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/default.html#Microdatos>

___(2016). Tabulados de la Encuesta Intercensal 2015, Fecha de elaboración: 24/10/2016. Recuperado de

<https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/default.html#Tabulados>

___(2017). Tabulados de la Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017.

Recuperado de

<https://www.inegi.org.mx/programas/enadis/2017/default.html#Tabulados>

___(2018). Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (MCS-ENIGH). México.

___(2019). Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Tabulados básicos.

Recuperado de

<https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/default.html#Tabulados>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2012-2018). Plataforma de transparencia presupuestaria. Recuperado de

<https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/programas>