

POBREZA Y PERSONAS MAYORES EN MÉXICO 2020

coneval

Consejo Nacional de Evaluación
de la Política de Desarrollo Social

Lo que se mide
se puede mejorar



CONSEJO ACADÉMICO**Armando Bartra Vergés**

Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco

María del Rosario Cárdenas Elizalde

Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco

Guillermo Cejudo Ramírez

Centro de Investigación y Docencia Económicas

Claudia Vanessa Maldonado Trujillo

Universidad Autónoma Metropolitana

Salomón Nahmad SittónCentro 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

Alida Marcela Gutiérrez Landeros

Coordinadora General de Análisis de la Pobreza

José Manuel Del Muro GuerreroCoordinador General de Monitoreo, Entidades
Federativas y Fortalecimiento Institucional**Karina Barrios Sánchez**

Coordinadora General de Evaluación

Daniel Gutiérrez Cruz

Coordinador General de Administración

EQUIPO TÉCNICO

Orlando García Vega

Diana Zuleima Zaragoza Aguiña

Luis Manuel Arreguín Toral

Víctor Ríos Ramírez

Carlos Enrique Vázquez Juárez

Iván Orlando Hernández Martínez

César Pineda Hernández

Patricia Estrada Drouaillet

Joel Avila Lua

Alma Nayeli Santos Coria

Raúl Alberto Dufoo Barrios

Flor Araceli Ruiz Peña

Jesus Emanuel Paredes Romero

Alida Marcela Gutiérrez Landeros

José Nabor Cruz Marcelo

Índice

Introducción	1
I. Panorama de la población mayor en México.....	5
II. Pobreza en la población de 65 años o más.....	12
Derechos sociales	17
Bienestar económico	26
III. Ingreso laboral.....	31
IV. Las pensiones contributivas y no contributivas.....	37
Pensiones contributivas	39
Pensiones no contributivas.....	45
V. Reflexiones finales	55
Bibliografía	58

Lista de gráficas, cuadros, figuras y mapas

Gráfica 1. Distribución porcentual de los hogares, según estructura y presencia de personas de 65 años o más, México, 2020.....	6
Gráfica 2. Porcentaje de hogares, según presencia de personas de los grupos de edad seleccionados, México, 2016-2018-2020.....	8
Gráfica 3. Distribución porcentual de la población de 65 años o más, según grupo de edad quinquenal, México, 2020.....	10
Gráfica 4. Porcentaje de la población económicamente activa, según sexo y grupos de edad, México, 2020	11
Gráfica 5. Indicadores de pobreza, según grupos de edad, México, 2020 (porcentaje)	13
Gráfica 6. Porcentaje de población en situación de pobreza, según grupos de edad por entidad federativa, México, 2020	16
Gráfica 7. Indicadores de carencia social, según grupos de edad, México, 2020 (porcentaje)	19
Gráfica 8. Distribución porcentual de la población de 65 años o más, según condición de rezago educativo por nivel de ingreso, México, 2020.....	21
Gráfica 9. Total de la población de 65 años o más con acceso a la seguridad social, según vía(s) en que accede a esta, México, 2016, 2018 y 2020	23
Gráfica 10. Distribución porcentual del ingreso corriente total per cápita, según fuente de ingreso por grupos de edad, México, 2020	28

Gráfica 11. Distribución porcentual de la población de 65 años o más, según condición de ocupación laboral por sexo, 2020	33
Gráfica 12. Indicadores de pobreza en la población de 65 años o más, según condición de recibir pensión, México, 2020	37
Gráfica 13. Porcentaje de la población de 65 años o más que recibe pensión contributiva y con ingreso inferior a la Línea de Pobreza por Ingresos, según entidad federativa, México, 2020.....	43
Gráfica 14. Presupuesto ejercido del programa, 2007-2020	48
Gráfica 15. Relación entre la cobertura de programas sociales de pensión y el porcentaje de pobreza en la población de 65 años o más, según entidad federativa, México, 2020.....	52
Gráfica 16. Cambios porcentuales en la incidencia de pobreza y cobertura de pensión no contributiva en la población de 65 años o más, según entidad federativa, México, 2016-2020.....	53
Cuadro 1. Distribución porcentual de la población ocupada, según clasificación de ocupación por grupos de edad, México, 2020.....	35
Cuadro 2. Población de 65 años o más, según tipo de pensión y situación de pobreza, por sexo, México, 2020.....	38
Figura 1. Porcentaje de la población de 65 años o más que recibe ingreso monetario mensual, según concepto y promedio de ingreso, México, 2020	29

Figura 2. Cambios en el PPBPAM, 2007-2020..... 47

Mapa 1. Porcentaje de la población de 65 o más años en situación de pobreza,
según entidad federativa, México, 2020..... 14

Introducción

La medición multidimensional de la pobreza que lleva a cabo el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en cumplimiento de lo establecido en la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), se basa en el enfoque de derechos humanos a partir de criterios metodológicos específicos que contemplan los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de estos; ello permite identificar la ausencia de elementos necesarios para acceder a dimensiones para el desarrollo de las personas, como el ingreso, la educación, la salud, la seguridad social, las condiciones de vivienda o la alimentación, además de su expresión en el territorio.

El CONEVAL desarrolla una agenda de investigación permanente, cuyo propósito es profundizar el conocimiento y análisis de cada uno de los elementos que componen la medición multidimensional de la pobreza, así como los factores que influyen en esta, su comportamiento dentro del territorio o su manifestación en segmentos específicos de población, como es el de las personas mayores (65 años o más).

Además, el CONEVAL tiene entre sus atribuciones establecer los Lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza en México¹, por lo que, en 2018 se informó acerca de la actualización de distintos elementos de la Metodología para la Medición Multidimensional de la Pobreza, derivadas de las modificaciones normativas relacionadas con el ejercicio de los derechos sociales, así como de las investigaciones que fundamentan la incorporación de adecuaciones técnicas que reflejan los cambios sociales en el país.

¹Para más información consultar: https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Lineamientos_DOE.aspx

En este sentido, en 2021 y con base en estos nuevos Lineamientos, el CONEVAL dio a conocer los resultados de la medición de la pobreza 2016-2020 a nivel nacional y por entidades federativas con las que se comenzó una nueva serie bienal. Esto tuvo como finalidad, proporcionar un panorama actualizado en función de los cambios que definen los umbrales para las carencias sociales. Con base en estos resultados, se presenta el documento *Pobreza y personas mayores en México 2020*.

En los últimos años, la composición de la población ha cambiado de forma acelerada, no solo en México, sino también a nivel mundial. Existen factores que han propiciado que el aumento de la población mayor sea superior al identificado en otros grupos de edad. Entre ellos destacan: la alta tasa de natalidad en la primera mitad del siglo XX y su continuo descenso a partir de 1960, así como la disminución de las tasas de mortalidad y el aumento de la esperanza de vida al nacimiento debido al mejoramiento de las condiciones de vida.

En 2015, había poco más de ocho millones de personas de 65 años o más en México, lo que representaba el 6.8 % de la población, mientras que, para 2020, este grupo fue de 9.8 millones, equivalente al 7.6 % del total; además, se espera que esta tendencia continúe en los próximos años y que, para 2030, el número de personas mayores aumente a 14.2 millones y represente el 10.3 % de la población del país (Conapo, 2018).

Desde la perspectiva de la política para el desarrollo social, este tema trae consigo retos importantes para el Estado, pues si bien la población mayor presenta menor incidencia de pobreza que el resto de la población, se encuentra expuesta a la reducción de las capacidades físicas y el retiro del mercado laboral, así como a condiciones específicas de salud y educación, entre otros factores que pueden significar una reducción en su ingreso. Lo anterior 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 actuales para atender sus condiciones no les favorecen.

En la Ley de Derechos de las Personas Adultas Mayores se precisa que las personas que pertenecen a este grupo poblacional son las de 60 años o más, no obstante, en el presente documento se analiza la situación de la población de 65 años o más, debido a que existen diversos instrumentos jurídicos y programas sociales encaminados al acceso a la seguridad social que hacen referencia específica a este grupo etario.

El objetivo del presente documento está centrado en analizar la situación de pobreza que afronta la población de 65 años o más en México a partir de sus principales características demográficas, sociales y económicas; además de las carencias sociales que presentan, el ingreso, la condición de ocupación y el acceso a pensiones contributivas o no contributivas. Esto, con el fin de promover la instrumentación de medidas que apoyen el desarrollo social para este grupo de población.

Para cumplir con lo anterior, el documento se encuentra dividido en cuatro capítulos y un apartado de reflexiones finales. El primero, aborda un panorama sobre la población mayor en México que permite dar paso al segundo capítulo, en el que se identifica la situación de pobreza para este grupo etario, sus principales carencias sociales, así como el comportamiento de los ingresos que perciben; posteriormente, el capítulo tres trata el tema sobre la importancia del ingreso laboral; y finalmente, el último apartado aborda la importancia de los tipos de pensiones que puede recibir este grupo de población, ya sea por medio de un esquema contributivo o por apoyos provenientes del Gobierno.

Las principales fuentes de información que se utilizan son los resultados de la medición de la pobreza en México a nivel nacional y por entidad federativa,

publicados por el CONEVAL y las bases de datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) publicadas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), ambas para los años 2016, 2018 y 2020.

I. Panorama de la población mayor en México

De acuerdo con el Conapo (2018), se estimó que para 2020 había 9.8 millones de personas de 65 años o más, lo que representó 7.6 % del total de la población. Tanto en términos absolutos como relativos, esta cifra ha presentado un incremento en los últimos años y continuará aumentando en los siguientes. De mantenerse así, se estima que para 2030 más de 14 millones de personas tendrán 65 años o más en el país, lo que representará el 10.3 % de la población total, esto generará la necesidad de fortalecer las políticas públicas para el desarrollo social que permitan atender a la población que se encuentre en situación de pobreza dentro de este grupo etario.

En este sentido, es preciso conocer las características de la población mayor en México, debido a que presentan condiciones y necesidades distintas respecto al resto de las personas, por lo que, además de contar con elementos que posibiliten apoyar la planeación de políticas públicas para el desarrollo social y el combate a la pobreza, este análisis permitirá identificar la posible situación que afrontará este grupo de población en los próximos años. A continuación, se identifican las principales características de la población de 65 años o más en México, donde los datos para el análisis se retoman principalmente de la ENIGH 2020.

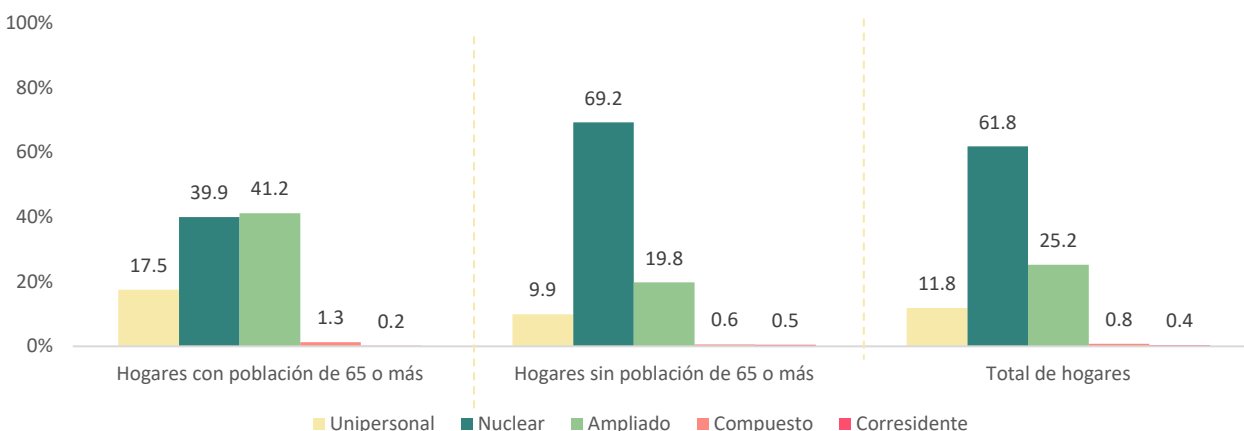
De acuerdo a la ENIGH 2020, en México había 35.7 millones de hogares, de los cuales, en más de nueve millones (25.3 %) residía al menos una persona de 65 años o más; esto ha sido ligeramente superior a lo observado en años anteriores y obedece principalmente al proceso de envejecimiento que se ha identificado no solo en el país, sino a escala mundial y que, además, es un comportamiento que continuará en años próximos.

La población mayor ha contado con reconocimiento debido a diversos aspectos, entre los cuales destacan el trabajo y experiencia que han desarrollado a lo largo de su vida, e incluso, por los distintos recursos que aportan a su familia y la

importancia que esta les da; en este sentido, para 2020, del total de hogares con población de 65 años o más, en 8 de cada 10 alguna persona de este grupo poblacional ocupaba la jefatura del hogar.

La estructura² de aquellos hogares en los que residían miembros de este grupo etario presentaron particularidades, ya que se observó un comportamiento distinto que en el total de la población. En 2020, la mayoría de los hogares en México contaban con una estructura nuclear (61.8 %); no obstante, en los hogares con personas de 65 años o más fue frecuente identificar la estructura ampliada (41.2 %), que significa que están constituidos por el jefe (a) y su grupo familiar primario más otros grupos familiares u otros parientes, y la estructura nuclear en menor proporción que en el resto de los hogares (39.9 %) (ver gráfica 1).

Gráfica 1. Distribución porcentual de los hogares, según estructura y presencia de personas de 65 años o más, México, 2020



Fuente: elaborado por el CONEVAL con base en la ENIGH 2020, Inegi.

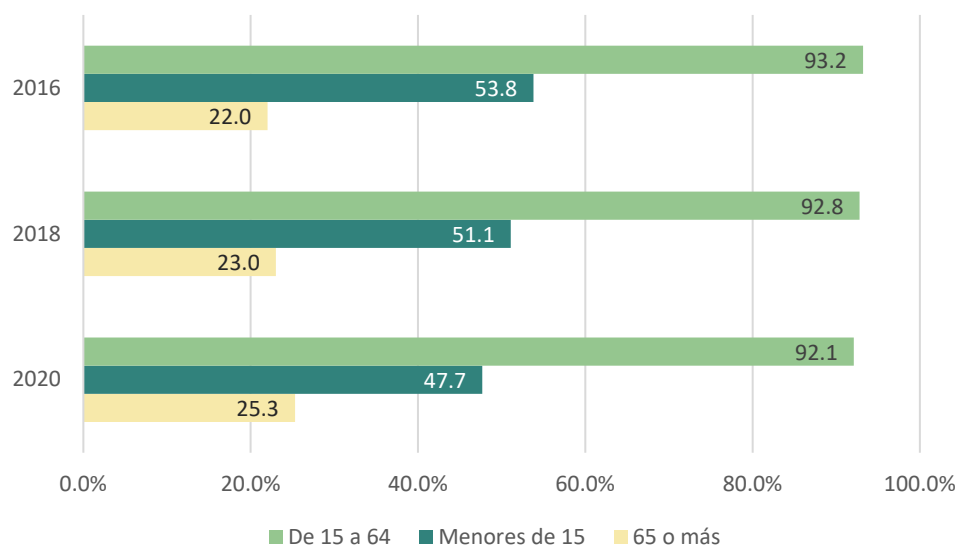
²Los hogares se estructuran a partir de su diferenciación a partir del tipo de relación consanguínea, legal, de afinidad o de costumbre entre el jefe o jefa y los otros integrantes del hogar, sin considerar a los trabajadores domésticos y a los familiares de estos, ni a los huéspedes. Se clasifican en: 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); corresidente: hogar formado por dos o más personas que no tienen parentesco con el jefe (a) (ENIGH, 2020).

Otra de las características de los hogares con personas de 65 años o más es que el 17.5 % de estos tenían una estructura unipersonal, lo que significó que solo habitaba una persona mayor. Esta cifra fue superior que lo observado en el total de los hogares y en aquellos en los que no residían personas de 65 años o más, lo cual puede ser explicado por factores de distinto tipo, ya sea culturales, económicos, o bien, porque a esta edad la población se encuentra en una etapa de viudez o en la que su familia ya se ha independizado.

Por tanto, la estructura de los hogares en los que habita este grupo etario puede ser un factor que tiende a incidir directa o indirectamente en su situación de pobreza, ya que pueden presentar vulnerabilidad o la posibilidad de caer en esta situación de acuerdo con las características específicas que presentan.

Por otro lado, si se observa la composición de los hogares por grupos de edad, se puede identificar que, en 2020, la mayor proporción respecto al total de los hogares se encuentra en el grupo de población en edad productiva (de 15 a 64 años); sin embargo, en los últimos años se ha presentado una reducción en la proporción de menores de 15 años y una situación inversa en la población mayor de 65 años (ver gráfica 2).

Gráfica 2. Porcentaje de hogares, según presencia de personas de los grupos de edad seleccionados, México, 2016-2018-2020



Fuente: elaborado por el CONEVAL con base en la ENIGH 2016, 2018 y 2020, Inegi.

Aunque el porcentaje de hogares de los que formaba parte la población en edad productiva fue superior al 90 %, su disminución en años recientes y en un futuro próximo podría incidir en la situación de pobreza de la población, debido a que algunos indicadores que componen la pobreza dependen, en gran medida, de la actividad económica que desempeña la población ocupada y que se concentra en su mayoría en este grupo de edad.

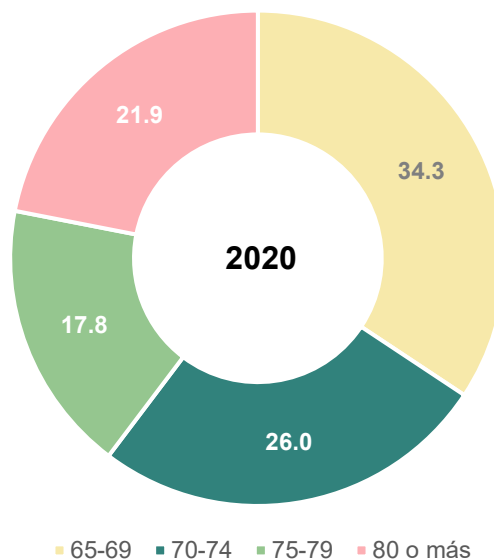
Otro de los factores a destacar es que, dentro de la población de 65 años o más, existe mayor proporción de mujeres que de hombres, esto debido a la mayor esperanza de vida al nacimiento que registran las mujeres (Conapo, 2018b). Con datos de la ENIGH 2020, más de la mitad (54.4 %) del total de las personas de este grupo etario eran mujeres, equivalente a 6.5 millones. Esta cifra fue mayor a lo observado en la población menor de 65 años, que fue del 51.4 % del total de este grupo.

Lo anterior, permite observar que es posible que las mujeres mayores requieran más atención debido a las condiciones específicas que presentan, incluso dentro del grupo de 65 años o más. Por ejemplo, el número de mujeres en esta edad que se encuentran pensionadas o jubiladas es mucho menor que lo observado en hombres (este tema se abordará con más detalle en el apartado IV). Esta diferencia se debe a la mayor actividad económica observada en hombres que en mujeres, lo cual ha representado uno de los principales obstáculos para que ellas cuenten con mejores condiciones para acceder a algún tipo de pensión contributiva o jubilación.

Al analizar a la población de 65 años o más por grupos quinquenales de edad, se identificó que para 2020 la mayor concentración estuvo en el grupo de 65 a 69 años, lo que representó 3 de cada 10 personas mayores; mientras que, la menor proporción se observó en la población de 75 a 79 años, lo cual guarda relación con la esperanza de vida al nacimiento de la población en México (ver gráfica 3).

Por otro lado, el lugar en el que residen las personas es un factor que puede llegar a influir en su situación de pobreza, ya que en general, los datos han mostrado que aquellas que habitan en el entorno rural han presentado mayor incidencia de pobreza. Dentro de la población mayor de 65 años, en 2020, menos de una cuarta parte (22.9 %) vivía en localidades rurales, lo que equivale a 2.7 millones de personas. Aunque un mayor porcentaje de personas mayores residen en el ámbito urbano (77.1 %), resulta indispensable que las personas mayores que habitan en zonas rurales cuenten con acceso efectivo a servicios básicos, infraestructura, transporte, entre otros elementos que son aún más importantes para la vida cotidiana en dicha etapa de la vida.

Gráfica 3. Distribución porcentual de la población de 65 años o más, según grupo de edad quinquenal, México, 2020



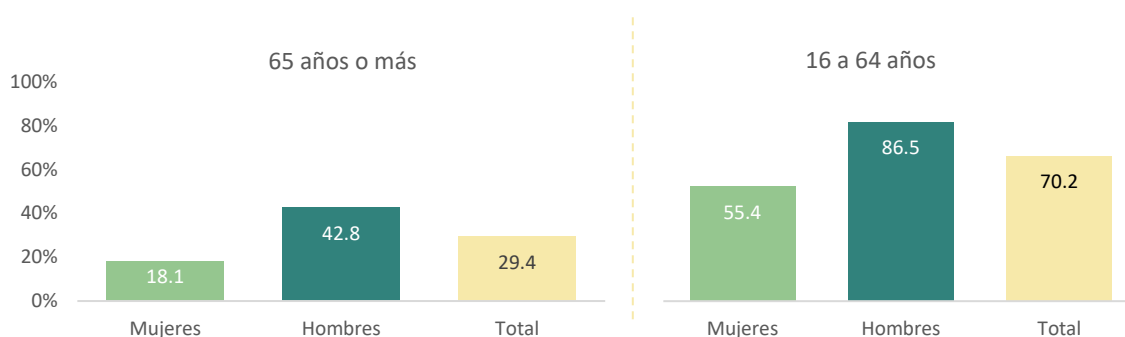
Fuente: elaborado por el CONEVAL con base en la ENIGH 2020, Inegi.

Asimismo, históricamente la población indígena en el país se ha encontrado en condiciones de pobreza distintas a las del resto de la población. Para 2020, el 9.5 % del total de las personas de 65 años o más era indígena³, lo que equivale a 1.1 millones. En este sentido, es preciso identificar medidas específicas para esta población, pues generalmente habita en zonas con poca accesibilidad, lo que se traduce en mayores dificultades para el acceso a infraestructura y servicios, en comparación con el resto de las personas.

³ De acuerdo con el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI), se considera población indígena a la población hablante de lengua indígena y a los habitantes de hogares donde el/la jefe(a), su cónyuge o alguno(a) de los(as) ascendientes (madre o padre, madrastra o padrastro, abuelo(a), bisabuelo(a), tatarabuelo(a), suegro(a)) declararon hablar alguna lengua indígena.

El retiro y el deterioro de las condiciones físicas de las personas mayores hacen que esta participe en menor medida en el mercado laboral, en comparación con la población de 16 a 64 años. La participación en la economía de este grupo poblacional fue mucho menor que en la población de hasta 64 años, incluso, al desagregar la información por sexo se observó que el porcentaje de mujeres económicamente activas era aún menor, lo que significó una brecha de 24.7 puntos porcentuales contra 31.1 de la población menor de 65 años (ver gráfica 4).

Gráfica 4. Porcentaje de la población económicamente activa, según sexo y grupos de edad, México, 2020



Fuente: elaborado por el CONEVAL con base en la ENIGH 2020, Inegi.

Existen diversas características de la población mayor que inciden en su situación de pobreza; estas se pueden identificar desde distintos enfoques o dimensiones, por la estructura de sus hogares, su edad o sexo, incluso por su condición de discapacidad, por pertenecer a algún grupo étnico, por el ámbito de residencia o bien, por su condición de empleo o de recibir algún tipo de pensión o ingreso.

II. Pobreza en la población de 65 años o más

La medición multidimensional de la pobreza que implementa el CONEVAL se concibe a partir de tres espacios analíticos: el bienestar económico, los derechos sociales y el contexto territorial. Entre los atributos de la metodología se encuentra la desagregación por grupos específicos de población y la comparabilidad de resultados a lo largo del tiempo (CONEVAL, 2019).

Los resultados de la medición de la pobreza en México permiten distinguir que el porcentaje de población de 65 años o más en situación de pobreza disminuyó de 2018 a 2020; mientras que, de 2016 a 2018, presentó un aumento de 0.7 puntos porcentuales, al pasar de 42.5 % a 43.2 %; para 2020 disminuyó a 37.9 %, lo que significó una reducción de 5.3 puntos porcentuales, respecto a 2018. No obstante, el número de personas en situación de pobreza de este grupo poblacional de 2018 a 2020 se mantuvo sin cambio.

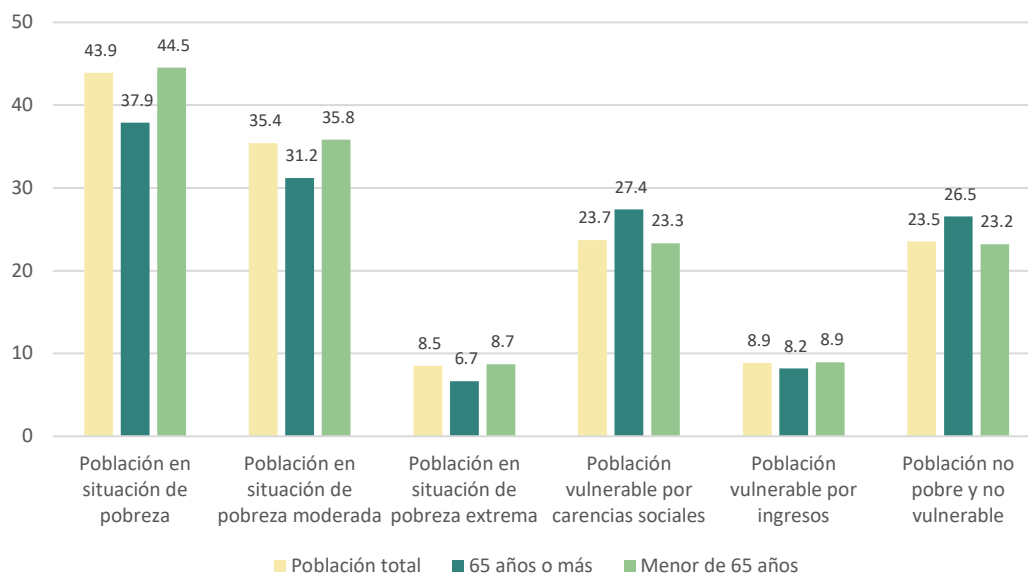
En 2020, el 43.9 % de la población en el país se encontraba en situación de pobreza. Sin embargo, la incidencia en las personas de 65 años o más fue menor (37.9 %) que la observada en el resto (44.5 %); también, al hacer referencia al porcentaje de población en situación de pobreza extrema, la incidencia en este grupo poblacional fue menor (6.7 %) (ver gráfica 5). Como se verá más adelante, existen grupos específicos dentro de la población de 65 años o más que están más expuestos a encontrarse en situación de pobreza, por ejemplo, las personas que no perciben ingreso por jubilación o la población ocupada con bajos ingresos.

La metodología para la medición multidimensional de la pobreza también permite identificar a la población vulnerable a presentar pobreza por experimentar carencias sociales o por no contar con ingreso suficiente para satisfacer sus

necesidades básicas; además, se puede identificar a la población que no está en situación de pobreza ni en vulnerabilidad.

En este sentido, para 2020, se observó mayor incidencia de vulnerabilidad por carencias sociales entre la población de 65 años o más que entre el resto de la población; mientras que, se identificó menor incidencia de vulnerabilidad por ingresos entre la población de 65 años o más que en la población de hasta 64 años, así como un porcentaje mayor de población de 65 años o más que fue no pobre y no vulnerable, en comparación con las menores de 65. Lo anterior deja ver que cerca de una cuarta parte de la población mayor no estaba en situación de pobreza, pero al presentar por lo menos una carencia social, depende de sus ingresos para no encontrarse en situación de pobreza (ver gráfica 5).

Gráfica 5. Indicadores de pobreza, según grupos de edad, México, 2020 (porcentaje)

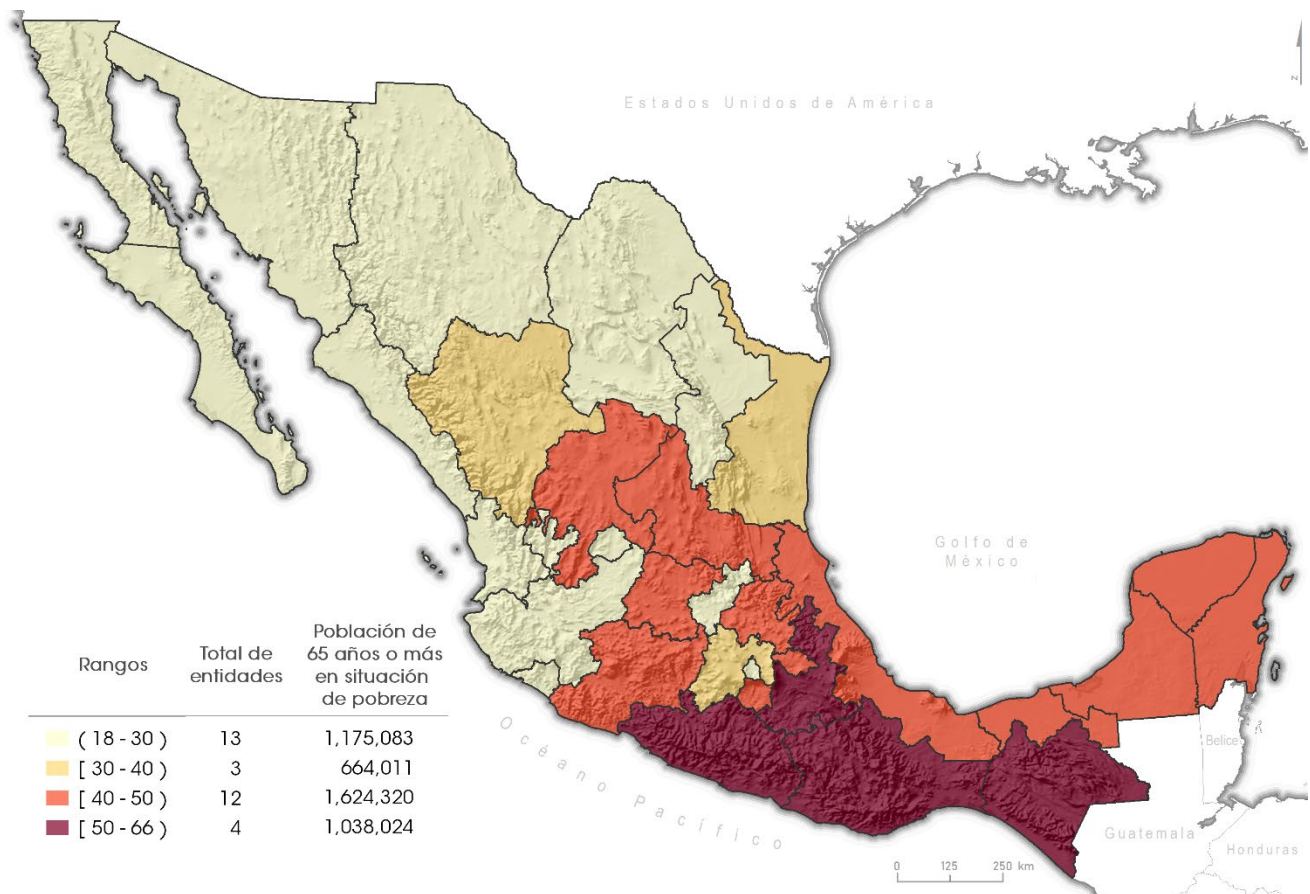


Fuente: elaborado por el CONEVAL con base en la ENIGH 2020, Inegi.

Al analizar la incidencia de pobreza en las personas de 65 años o más por entidad federativa, se identificó que, al sur del país, en Oaxaca, Guerrero, Puebla y Chiapas

más de la mitad de este grupo etario en 2020 se encontraba en esta situación; esta última entidad fue la de mayor porcentaje (65.9 %). Mientras que, en 13 entidades del centro, occidente y norte del país, menos del 30 % de la población mayor estaba en situación de pobreza; de estas, Baja California fue la entidad con menor porcentaje (18.7 %) (ver mapa 1).

Mapa 1. Porcentaje de la población de 65 o más años en situación de pobreza, según entidad federativa, México, 2020



Fuente: elaborado por el CONEVAL con base en la ENIGH 2020, Inegi.

De 2016 a 2020, la incidencia de pobreza de las personas de 65 años o más en las entidades federativas de México mostró diversos comportamientos. En 15 estados el porcentaje de población de 65 años o más en situación de pobreza disminuyó de 2016 a 2018 y también de 2018 a 2020; de estos, destacaron Nayarit, Hidalgo y

Chihuahua por ser las de mayor disminución entre 2016 y 2020, que fue de 18.2, 16 y 14.9 puntos porcentuales, respectivamente. Chiapas también presentó disminución de la pobreza en este grupo poblacional, ya que pasó de 79.6 % en 2016 a 74.4 % en 2018, y para 2020, fue de 65.9 %; no obstante, permaneció como la entidad federativa con mayor incidencia de pobreza en las personas mayores.

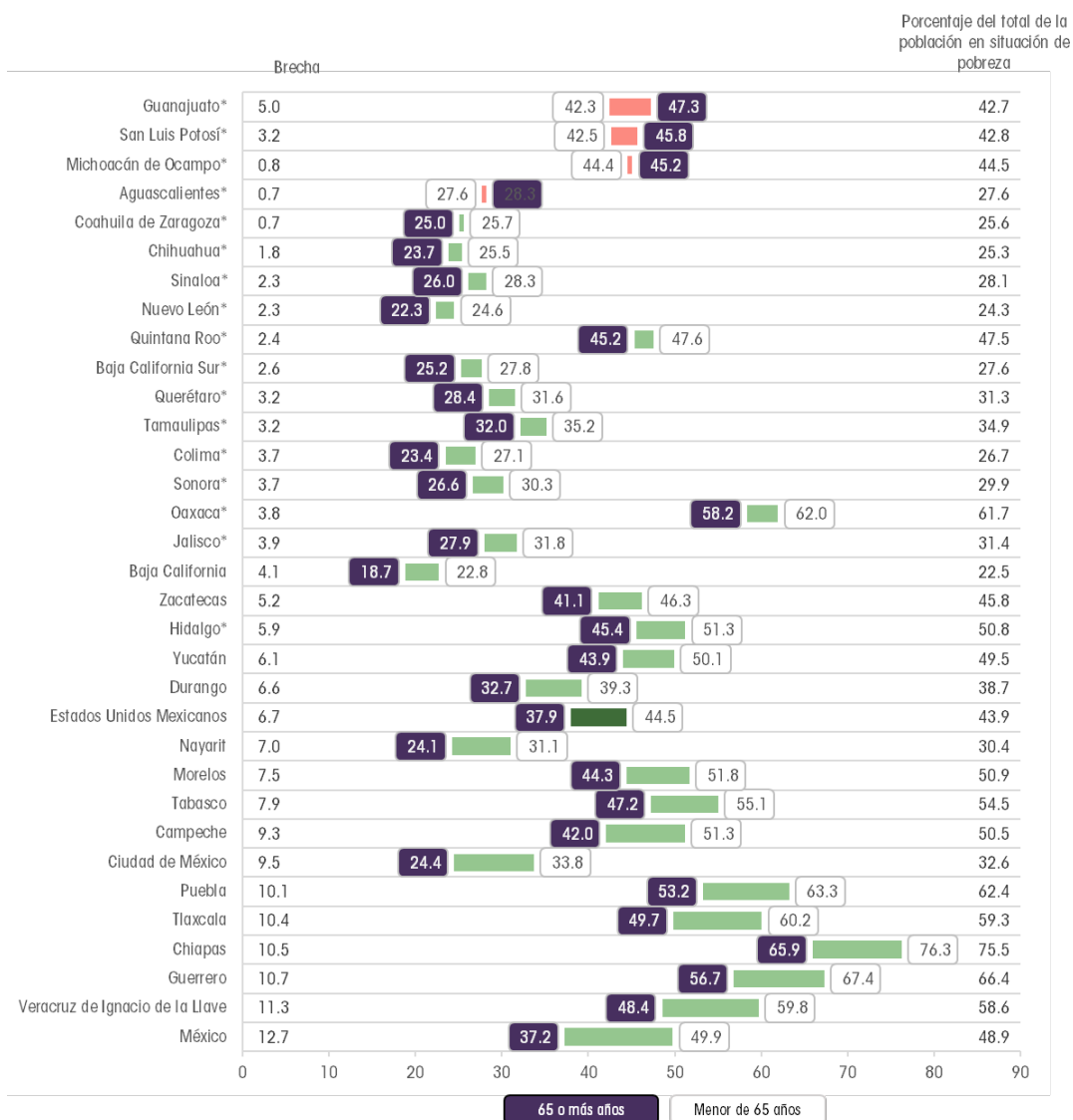
También, se identificaron 13 estados en los que el porcentaje de población de 65 años o más en situación de pobreza aumentó de 2016 a 2018, pero de 2018 a 2020 disminuyó. De estos, en Ciudad de México, Morelos y Puebla, la incidencia de pobreza fue más alta en 2020 que en 2016.

Por otro lado, en las cuatro entidades federativas restantes, Baja California Sur, Sonora, Aguascalientes y Quintana Roo, se observó una disminución en la incidencia de pobreza de 2016 a 2018 y un aumento de 2018 a 2020. De estas, en Quintana Roo el porcentaje de población de 65 años o más en situación de pobreza fue mayor en 2020 que en 2016, mientras que, en las otras tres, este indicador resultó menor que en 2016.

En comparación con la población de hasta 64 años, en la mayoría de las entidades federativas se identificó que, en 2020, la pobreza en la población de 65 años o más fue menor. Estado de México, Veracruz y Guerrero fueron las entidades federativas con la mayor brecha en el indicador de pobreza entre las personas de 65 años o más y el resto de la población (más de 10.5 puntos porcentuales); mientras que, en Guanajuato, San Luis Potosí, Michoacán y Aguascalientes la incidencia de pobreza en las personas de 65 años o más fue mayor que la observada en el resto. Por otro lado, Chiapas, Guerrero, Puebla, Oaxaca, Tlaxcala y Veracruz fueron las seis entidades con mayor porcentaje de población de 65 años o más en situación de

pobreza y son en las que se presentó mayor incidencia de pobreza en la población en general (ver gráfica 6).

Gráfica 6. Porcentaje de población en situación de pobreza, según grupos de edad por entidad federativa, México, 2020



Fuente: elaborado por el CONEVAL con base en la ENIGH 2020, Inegi.

Notas: La brecha es la diferencia entre el porcentaje de población de 65 años o más en situación de pobreza (A) y el de la población menor de 65 en la misma situación (B) [A-B].

*La diferencia entre el porcentaje de población de 65 años o más en situación de pobreza y el de la población menor de 65 en la misma situación (brecha) es *no significativa* al realizar una prueba de hipótesis con un nivel de significancia de 0.05.

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

En referencia a la concentración de personas de 65 años o más, en seis entidades federativas se concentró cerca de la mitad de la población de 65 años o más en situación de pobreza (45.9 %) para 2020. Estado de México es la entidad más poblada del país, la de mayor número de personas de 65 años o más y también fue la de mayor número de personas de 65 años o más en situación de pobreza. En esta entidad federativa se concentraron poco más de 500,000 de este grupo de edad en esta situación para 2020, le siguió Veracruz con poco más de 400,000, además de Puebla, Chiapas, Ciudad de México y Guanajuato donde se identificaron entre 250,000 y 303,000 personas mayores con esta característica.

Baja California Sur, Colima y Campeche son las entidades menos pobladas del país y en las que se concentró la menor cantidad de personas mayores en situación de pobreza para 2020, menos de 30,300 en cada una, que en suma representaron menos del 1.5 % del total de las personas de 65 años o más en situación de pobreza del país.

De igual forma que en el total de la población, el porcentaje de pobreza en las personas de 65 años o más fue mayor en el medio rural que en el urbano. En 2020, cerca de la mitad de la población de 65 años o más en el ámbito rural estaba en situación de pobreza (50.7 %), no obstante, el fenómeno de la pobreza se observó más en la población menor de 65 años (57.4 %); mientras que, en el ámbito urbano el porcentaje de pobreza en las personas mayores fue de 34.1 % y en la población menor de 65 años fue de 40.7 %.

Derechos sociales

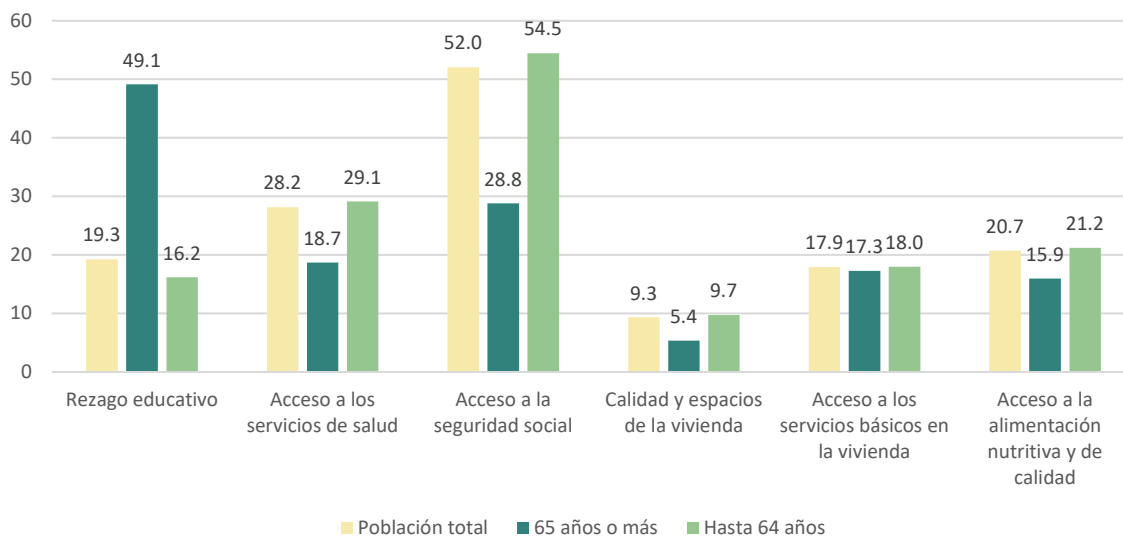
El enfoque de los derechos sociales en la medición multidimensional de la pobreza que adoptó el CONEVAL se basa en la premisa de que toda persona debe tener acceso a un conjunto de derechos indispensables para la dignidad humana. En este

sentido, la población de 65 años o más presenta particularidades que la distinguen del resto de las personas; en promedio experimentan menos carencias sociales y hay algunas en las que se observan diferencias respecto al resto de la población, esto a consecuencia de diversos factores, principalmente sociales y económicos, que a lo largo de su vida y en diferentes momentos han intervenido para determinar su situación actual.

Adicionalmente, el comportamiento de las carencias sociales de 2016 a 2020 también mostró un comportamiento particular. De 2016 a 2018 se identificó que el porcentaje de la población de 65 años o más que no presentaba alguna carencia social se mantuvo, prácticamente sin cambio, al pasar de 28.7 % a 29.2 %, mientras que, en 2020, la incidencia fue de 34.7 %, lo que significó un aumento de 5.5 puntos porcentuales, respecto a 2018.

De las seis carencias sociales que contempla el CONEVAL para la medición de la pobreza, la de rezago educativo fue la de mayor incidencia entre las personas de 65 años o más en 2020, seguida de la carencia por acceso a la seguridad social, mientras que, las carencias por acceso a los servicios de salud, por acceso a los servicios básicos en la vivienda y por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad se presentaron en 2 de cada 10 personas de este grupo poblacional, y la carencia por calidad y espacios de la vivienda fue la de menor incidencia (ver gráfica 7).

Gráfica 7. Indicadores de carencia social, según grupos de edad, México, 2020 (porcentaje)



Fuente: elaborado por el CONEVAL, con base en la ENIGH 2020, Inegi.

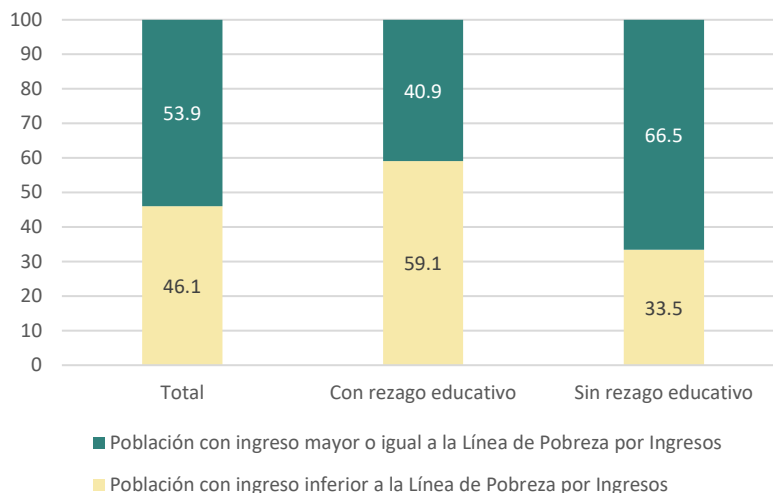
Al comparar la incidencia de la carencia por rezago educativo en las personas mayores frente a la identificada en el resto de la población, se observó una amplia diferencia; destacó por ser la carencia con mayor presencia entre la población de 65 años o más en comparación con la de hasta 64 años.

En 2020, cerca de la mitad de la población de 65 años o más (49.1 %) presentó rezago educativo, mientras que, en el resto de la población la incidencia fue más baja (16.2 %). Esto significa que estas personas no contaban con la educación formal obligatoria para ese grupo etario, es decir, la primaria; lo cual se podría explicar por los atrasos de cobertura en el sistema educativo en décadas anteriores. No obstante, la poca disponibilidad de instituciones y programas de enseñanza, sumado a los problemas de accesibilidad, tanto física como económica que enfrenta la población mayor, representan obstáculos para la superación de esta carencia.

Es reconocido que la educación es un derecho humano intrínseco y un medio indispensable para ejercer otros derechos humanos, además de que es la principal vía que permite a personas adultas y menores marginadas económica y socialmente dejar de encontrarse en situación de pobreza y participar plenamente en sus comunidades (CDESC, 1999). No obstante, una parte de la población de 65 años o más ha arrastrado el rezago educativo a lo largo de la mayor parte de su vida, lo cual conlleva limitaciones y trunca su desarrollo de varias formas; esta problemática se agrava cuando las personas no saben leer, lo cual se observó en 4 de cada 10 personas de 65 años o más con rezago educativo para 2020.

En general, hay una relación estrecha entre el bajo nivel educativo y los bajos ingresos, y en consecuencia en su situación de pobreza, que también se observa en la población de 65 años o más, esto se podría explicar por la exclusión del mercado laboral de la población con rezago educativo o por el acceso a empleos precarios de bajas remuneraciones y pocas prestaciones. Para 2020, 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 de este grupo sin esta carencia social, 59.1 % y 33.5 %, respectivamente (ver gráfica 8).

Gráfica 8. Distribución porcentual de la población de 65 años o más, según condición de rezago educativo por nivel de ingreso, México, 2020



Fuente: elaborado por el CONEVAL, con base en la ENIGH 2020, Inegi.

Aunque la carencia por rezago educativo se mantuvo como la de mayor incidencia en la población de 65 años o más en 2020, recientemente se han observado algunas mejoras sostenidas en términos relativos. En 2016, el 56.9 % de la población de este grupo etario permanecía con esta carencia, mientras que, para 2018 fue el 54.3 %, lo que representó una disminución de 2.6 puntos porcentuales. Para 2020, el porcentaje de esta población con rezago educativo fue del 49.1 %, que significó una reducción de 5.2 puntos porcentuales, respecto a 2018. Aunado al aumento en el total de personas de este grupo de edad, se identificó un crecimiento de la población con esta carencia, que pasó de 5.4 millones en 2016 a 5.6 millones en 2018, y a 5.8 millones en 2020.

De las carencias que considera el CONEVAL para la medición de la pobreza, la de acceso a la seguridad social fue la segunda con mayor incidencia entre las personas de 65 años o más para 2020, no obstante, el porcentaje de población en este grupo

poblacional con esta carencia (28.8 %) fue menor que el observado en el resto de la población (54.5 %).

Es posible identificar tres vías mediante las cuales las personas acceden a la seguridad social⁴: la primera es el acceso directo, relacionada principalmente con las prestaciones otorgadas en el empleo o la jubilación o pensión; la segunda es a través de núcleos familiares; y la tercera es la relacionada con programas sociales que otorgan pensión no contributiva⁵. Las personas de 65 años o más pueden contar con acceso a la seguridad social a través de cualquiera de las tres vías, incluso por más de una; no obstante, la tercera vía, que es a través de los programas sociales es exclusiva para las personas mayores al estar acotada por su definición a las personas de 65 años o más.

La mayor parte de la población de 65 años o más que cuenta con acceso a la seguridad social la recibe a través de núcleos familiares; no obstante, se observó que el total de personas con acceso a la seguridad social considerada solo por la vía de los programas sociales fue 30 veces más grande de 2018 a 2020 y el total de

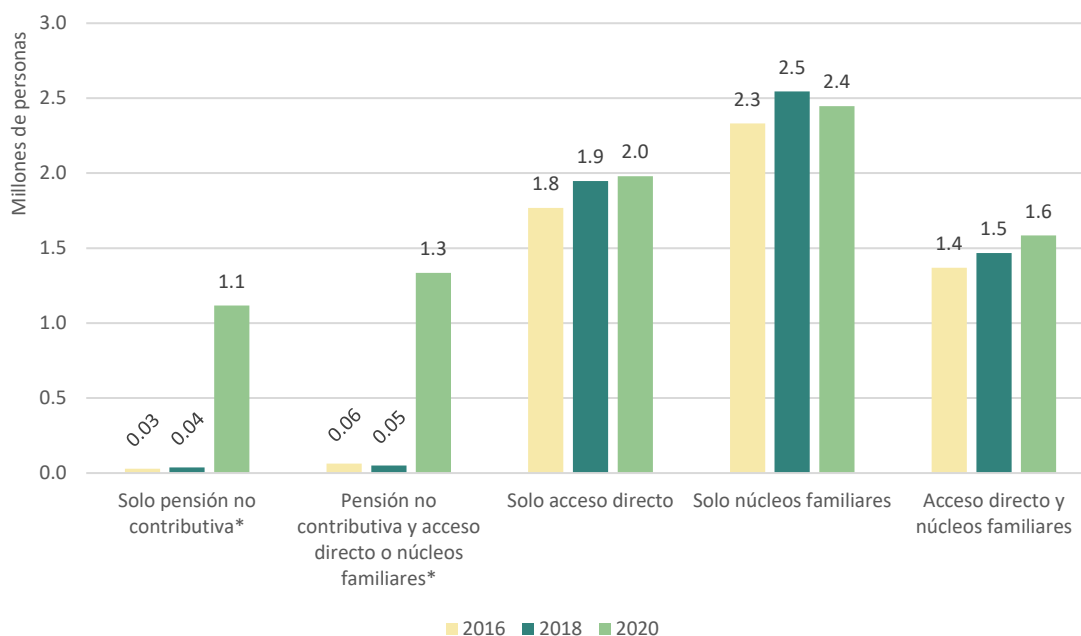
⁴ Categorías para identificar a las personas con acceso a la seguridad social de acuerdo con la vía por la que la reciben (CONEVAL, 2018):

1. Acceso directo. Cuando es población económicamente activa, asalariada y disfruta, por parte de su trabajo, de las prestaciones establecidas en el artículo 2º de la Ley del Seguro Social (o sus equivalentes en las legislaciones aplicables al apartado B del artículo 123 constitucional) o cuando es población trabajadora no asalariada o independiente y dispone de servicios médicos como prestación laboral o por contratación voluntaria al régimen obligatorio del IMSS y, además, cuenta con SAR o Afore o cuando goza de alguna jubilación o pensión.
2. A través de núcleos familiares. Cuando es familiar de una persona dentro o fuera del hogar con acceso a la seguridad social.
3. A través de pensión no contributiva. Cuando es población en edad de jubilación (sesenta y cinco años o más) y es beneficiaria 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 líneas de pobreza extrema por ingresos en el ámbito rural y urbano, respectivamente).

⁵ Para más información consultar la *Nota técnica sobre la carencia por acceso a la seguridad social 2018-2020*, disponible en: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Notas-pobreza-2020.aspx>

personas que la recibían por vía de pensión no contributiva combinada con la vía de acceso directo o por núcleos familiares aumentó en 27 veces en este mismo periodo (ver gráfica 9).

Gráfica 9. Total de la población de 65 años o más con acceso a la seguridad social, según vía(s) en que accede a esta, México, 2016, 2018 y 2020



Fuente: elaborado por el CONEVAL, con base en la ENIGH 2020, Inegi.

*Nota: los datos presentados en las categorías *Solo pensión no contributiva* y *Pensión no contributiva y acceso directo o núcleos familiares* para los años 2016 y 2018 presentan un coeficiente de variación mayor que 15, no obstante, el intervalo de confianza del valor de la categoría *Solo pensión no contributiva* para 2016 oscila entre 0.02 y 0.04 millones de personas y para 2018 entre 0.02 y 0.06 y para la categoría *Pensión no contributiva y acceso directo o núcleos familiares* oscila entre 0.04 y 0.09 para 2016 y entre 0.03 y 0.07 millones de personas para 2018.

Las disminuciones entre 2016 y 2020 en el porcentaje de personas de 65 años o más con carencia por acceso a la seguridad social pueden ser atribuibles al efecto del aumento en el valor monetario del apoyo entregado a la población mediante el Programa de Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores (PPBPAM) (pensión no contributiva). De 2018 a 2019, aumentó el monto del apoyo económico mensual entregado por el PPBPAM, al pasar de \$580 a \$1,275 y para 2020 a \$1,310. El porcentaje de población de 65 años o más con carencia por acceso a la seguridad social pasó de 41.1 % en 2016 y 41.4 % en 2018 a 28.8 % en 2020, lo cual

significó una reducción de 12.6 puntos porcentuales de 2018 a 2020, equivalente a casi 850,000 personas menos con esta carencia, de tal forma que para 2020, el total de personas con esta carencia fue de 3.4 millones.

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 la vejez o el embarazo (CONEVAL, 2019). El objetivo general del PPBPAM es mejorar la situación de protección social de toda la población adulta mayor, a través de apoyos económicos (DOF, 2021), por tal motivo, en el apartado IV se profundiza en el análisis de los programas sociales de pensión y se busca dar cuenta de su funcionamiento.

Por otro lado, al analizar la carencia por acceso a los servicios de salud en la población mayor, se identificó que en 2020 esta se presentó en menor porcentaje en la población de 65 años o más que en el resto de la población, no obstante, se observó un aumento de casi el doble, respecto a lo observado en 2016 y 2018, que fue coincidente con el aumento identificado en el resto de la población y se vio reflejado en el cambio de 1 millón de personas de 65 años o más con carencia por acceso a los servicios de salud en 2018 a 2.2 millones en 2020.

El cambio en esta carencia se desarrolló bajo el contexto de la extinción de la Comisión Nacional de Protección Social en Salud, encargada de operar el Seguro Popular y la creación del Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI) el 1 de enero de 2020, además de la declaración de emergencia sanitaria por la COVID-19 a finales de marzo del mismo año, lo que provocó pérdida de empleos y reorganización en el sistema de salud.

Una de las diferencias del INSABI con el Seguro Popular es que en el primero no es necesario que las personas estén afiliadas para poder recibir atención médica o medicamentos gratuitos; lo anterior, pudo representar un factor para el aumento registrado en esta carencia social, principalmente en los casos de las personas que se enteraron de la desaparición del Seguro Popular, pero desconocieron que no era necesario un registro para tener acceso a los servicios del INSABI.

Otro factor que pudo influir en este incremento es que la Secretaría de Salud tenía que suscribir convenios con los gobiernos de las entidades federativas con la finalidad de optimizar la utilización de sus instalaciones y compartir la prestación de servicios, lo cual fue realizado en 2020 con los gobiernos de las 32 entidades federativas, sin embargo, el convenio con Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala y Yucatán fue posterior al levantamiento de la ENIGH 2020 (CONEVAL, 2020).

Adicionalmente, derivado de la creación del INSABI, el Inegi realizó adecuaciones a los cuestionarios de la ENIGH 2020, para considerar al INSABI entre las instituciones de salud que proveen estos servicios. De manera que, entre 2018 y 2020, se modificaron las preguntas donde se incluye como opción de respuesta el Seguro Popular, no obstante, esta modificación consistió en incorporar al INSABI en la misma opción de respuesta del Seguro Popular, lo cual imposibilitó diferenciar a las personas que se reconocen con acceso a uno u otro servicio de salud.

De igual forma que la carencia por acceso a los servicios de salud, las carencias por acceso a los servicios básicos en la vivienda y por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad tuvieron un nivel de incidencia en la población de 65 años o más de alrededor de 18 % en 2020, que en ambos casos fue menor que para el resto de la población. No obstante, a diferencia de lo observado en la carencia por acceso a

los servicios de salud, estas carencias mostraron cambios menores respecto a lo observado en años anteriores, que fueron de menos de 3 puntos porcentuales.

También, en 2020, la incidencia de la carencia por calidad y espacios de la vivienda en la población de 65 años o más fue inferior (5.4 %) que la identificada en el resto de la población (9.7 %) y menor que la presentada en años anteriores por este grupo poblacional que fue de 6.6 % para 2018 y 6.9 % para 2016.

Bienestar económico

El bienestar económico es uno de los espacios analíticos utilizados por el CONEVAL para la identificación de las personas en situación de pobreza, el cual es analizado a partir del ingreso disponible para la adquisición de bienes y servicios en el mercado. Específicamente, se mide el Ingreso Corriente Total Per Cápita (ICTPC)⁶, que es resultado de dividir la suma de las percepciones, monetarias y no monetarias de todas las personas integrantes del hogar (ingreso corriente total) entre el número de personas en el hogar, ajustado de acuerdo con la edad de quienes lo integran.

Para conocer la situación de las personas respecto a su capacidad de compra de bienes y servicios mínimos necesarios para satisfacer sus necesidades básicas, el CONEVAL determina mensualmente la Línea de Pobreza Extrema por Ingresos (LPEI),

⁶ Ingreso del que disponen las personas para la adquisición de bienes y servicios en el mercado, específicamente el ingreso corriente, el cual representa el flujo de entradas, no necesariamente monetarias (puede incluir los productos recibidos o disponibles en especie, entre otros), que les permiten a los hogares obtener los satisfactores que requieren, sin disminuir los bienes o activos que poseen. Los criterios para su construcción son los siguientes: a) considerar aquellos flujos monetarios y no monetarios que no pongan en riesgo o disminuyan los acervos de los hogares; b) tomar en cuenta la frecuencia de las transferencias y eliminar aquellas que no sean recurrentes; c) no incluir como parte del ingreso la estimación del alquiler o renta imputada; d) considerar las economías de escala y las escalas de equivalencia dentro de los hogares; y e) emplear la información de ingresos captada bienalmente por el Inegi en la ENIGH.

que es el valor de los productos de la canasta alimentaria y la Línea de Pobreza por Ingresos (LPI), que es la suma del valor de la canasta alimentaria más el valor de la canasta no alimentaria⁷. Con esta información se identifica a las personas con ingreso inferior a estas líneas de pobreza y, en combinación con las carencias sociales que presenten, se determina la situación de las personas respecto a pobreza, pobreza extrema o pobreza moderada, vulnerabilidad por ingresos o por carencias sociales, o bien, si las personas no están en situación de pobreza ni vulnerabilidad.

En 2020, el 46.1 % de la población de 65 años o más contaba con ingreso inferior a la LPI. Este porcentaje es más bajo en comparación con lo observado en la población de hasta 64 años, en la que el 53.5 % presentaba esta situación. Adicionalmente, en comparación con lo observado en 2016 y 2018, el porcentaje de personas de 65 años o más con ingreso inferior a la LPI en 2020, fue menor, ya que en 2016 fue de 48.6 % y en 2018 de 49.9 %.

Lo anterior, indica que la población de 65 años o más, en 2020, respecto a su ingreso se encontró en una mejor situación que el resto, sin embargo, hubo mayor desigualdad entre las personas mayores (el coeficiente de Gini entre la población menor de 65 años fue de 0.4468, mientras que, entre la población de 65 años o más fue de 0.4670), lo cual provoca que haya ciertos segmentos de este grupo entre los que hay mayor incidencia de pobreza, por ejemplo, quienes no reciben ingresos de pensión por jubilación.

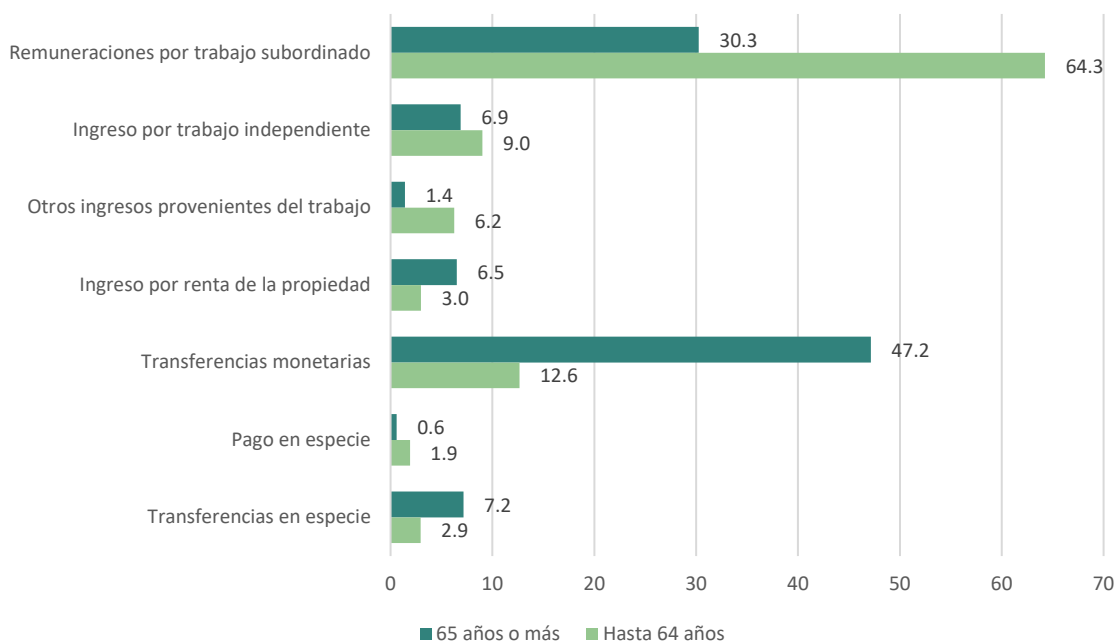
⁷ Para más información consultar el documento *Construcción de las líneas de pobreza por ingresos*, disponible en: https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/InformesPublicaciones/Documents/Lineas_pobreza.pdf

De acuerdo con la clasificación del ICTPC por fuente (ver gráfica 10), las transferencias monetarias fueron el principal ingreso de las personas de 65 años o más en sus hogares (47.2 %); estos son flujos de efectivo procedentes de jubilaciones o pensiones, indemnizaciones, becas, donativos, tanto de organizaciones no gubernamentales, como de otros hogares, remesas y beneficios por 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, enseguida, las procedentes de otros hogares.

La segunda fuente de ingreso en importancia para este grupo poblacional, son las remuneraciones por trabajo subordinado. En 2020, este rubro representó el 30.3 % del ICTPC de la población de 65 años o más.

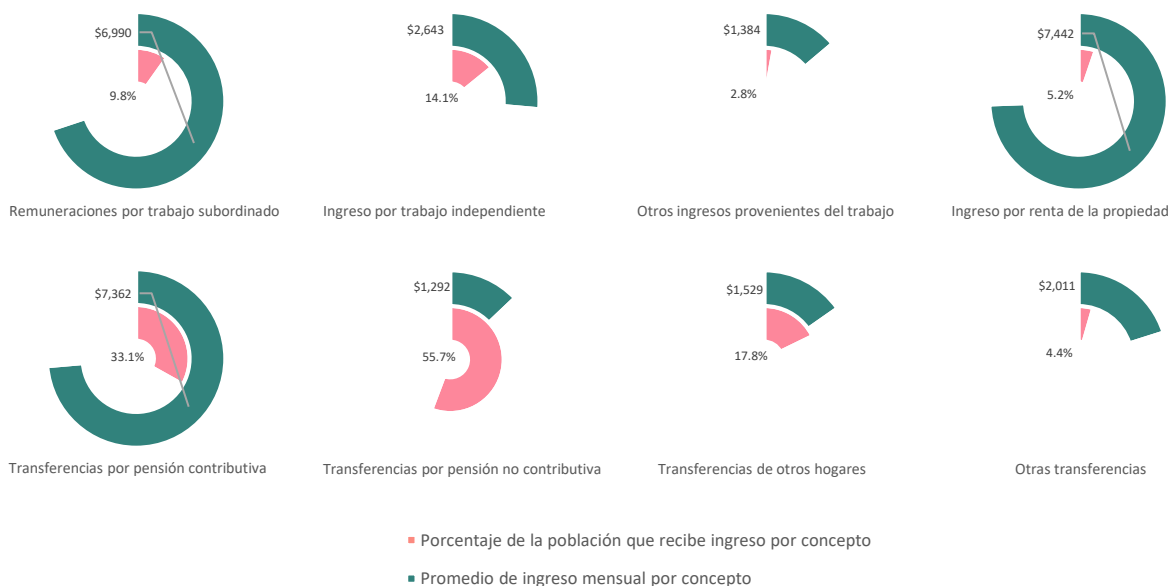
Gráfica 10. Distribución porcentual del ingreso corriente total per cápita, según fuente de ingreso por grupos de edad, México, 2020



Fuente: elaborado por el CONEVAL, con base en la ENIGH 2020, Inegi.

Las personas mayores, como la demás población, pueden contar con diversas fuentes de ingreso, las cuales se pueden identificar por concepto de ingreso y a nivel individual. En el caso de las personas de 65 años o más, poco más de la mitad (55.7 %) contaba con ingresos de pensión no contributiva (programas sociales) en 2020 y el monto promedio fue de \$1,292 por persona al mes, mientras que, otros sectores más pequeños, como el que recibía remuneraciones por trabajo subordinado (9.8 % de esta población), recibía en promedio mayores ingresos por este concepto (\$6,990 mensuales). Por otro lado, un tercio del total de personas de 65 años o más tenía acceso a transferencias por jubilación (pensión contributiva) y el valor monetario promedio era aún mayor que lo que se obtenía por trabajo subordinado (\$7,362) (ver figura 1).

Figura 1. Porcentaje de la población de 65 años o más que recibe ingreso monetario mensual, según concepto y promedio de ingreso, México, 2020



Fuente: elaborado por el CONEVAL, con base en la ENIGH 2020, Inegi.

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

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, por ejemplo, si desempeña trabajo subordinado o independiente o si recibe pensión, ya sea contributiva o no contributiva o no la recibe. En los siguientes apartados se profundiza en estos aspectos.

III. Ingreso laboral

En México, 32.9 millones de personas fueron parte de la población no económicamente activa, lo que representó casi a un tercio de la población de 16 años o más. Una cuarta parte de la población no económicamente activa fueron personas de 65 años o más; no obstante, un segmento del grupo de personas mayores mantenía activa su participación en la economía.

La normatividad vigente señala a la población de 65 años o más como en edad de retiro del mercado laboral, sin embargo, no todas las personas trabajadoras de este grupo de edad contaban con las prestaciones o cumplían con los requisitos para tener acceso a una pensión. Adicionalmente, hay personas que se mantienen empleadas y, por otro lado, no todas las personas mayores contaban con trabajo antes de cumplir esta edad.

En 2020, 3 de cada 10 personas de 65 años o más (3.5 millones) trabajaron o buscaron trabajo, es decir, eran parte de la población económicamente activa (PEA) (3.6 % de la PEA buscó trabajo). Se podría pensar que la población ocupada, al contar con una fuente de ingreso laboral, tiene la capacidad de eludir la pobreza o superarla, no obstante, el fenómeno de la pobreza en las personas de 65 años o más en 2020 fue más frecuente en la población ocupada (44.6 %) que en la no económicamente activa (34.8 %) y aún mayor en la población que buscó trabajo (63.5 %).

Algunas de las características de estas poblaciones son que entre las personas de 65 años o más no económicamente activas, proporcionalmente, había menos personas con alguna carencia social y menos con ingreso inferior a la Línea de Pobreza por Ingresos que entre la PEA. Adicionalmente, en la población de 65 años o más ocupada, 5 de cada 10 personas contaban con acceso a pensión por

programas sociales, mientras que, esta proporción en la población no económicamente activa de este grupo de edad fue de 6 de cada 10.

En la población ocupada de 65 años o más se observó una característica 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 (el 61.3 % frente al 22.3 % que se observó entre la población ocupada menor de 65 años)⁸.

Principalmente, son dos los motivos que pueden tener las personas de 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 precarias⁹, mientras que, en el segundo no necesariamente es así, pero el ingreso, en general, es más bajo (CEPAL, 2018).

Como se mostró antes, el promedio de ingreso por trabajo independiente es menor que el percibido por remuneraciones por trabajo subordinado, lo cual influye en la situación de pobreza de la población mayor. En este sentido, para 2020, cerca de la mitad de las personas de 65 años o más (49.1 %) que trabajaron de forma

⁸ En la ENIGH 2020 es posible captar un segundo empleo cuando las personas ocupadas tienen más de uno, no obstante, la información que se presenta es referente solo al primer empleo declarado.

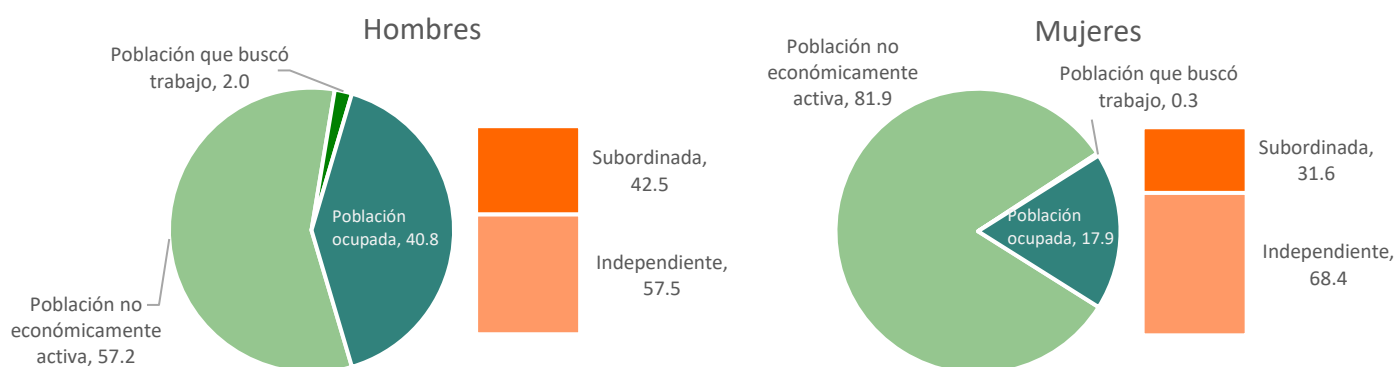
⁹ 6 de cada 10 personas de 65 años o más ocupadas de forma subordinada no contaban con acceso a la seguridad social y la recibían por la vía de la pensión no contributiva o a través de sus núcleos familiares.

independiente se encontraba en situación de pobreza, mientras que, el 37.6 % de las personas de este mismo grupo de edad que fueron subordinadas en su empleo estaba en situación de pobreza.

Además, en ese mismo año, se identificaron diferencias relacionadas con el sexo de la población y su condición de ocupación, por ejemplo, en el caso de las mujeres de 65 años o más, 2 de cada 10 participaron activamente en la economía al contar con un empleo o buscarlo; mientras que, en el caso de los hombres, la proporción fue más alta, 4 de cada 10, lo que trajo como consecuencia que dos tercios de la PEA en el grupo de personas de 65 años o más sean hombres.

Respecto al tipo de trabajo (subordinado o independiente) también se encontraron diferencias entre hombres y mujeres. El 57.5 % de los hombres de 65 años o más con empleo lo realizaron de forma independiente, mientras que, en las mujeres este porcentaje fue mayor, 68.4 % (ver gráfica 11).

Gráfica 11. Distribución porcentual de la población de 65 años o más, según condición de ocupación laboral por sexo, 2020



Fuente: elaborado por el CONEVAL, con base en la ENIGH 2020, Inegi.

Las actividades que realizan las personas en su empleo son también un factor que puede estar asociado al nivel de ingreso y, por lo tanto, a la situación de pobreza de la población. 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 y de apoyo (resaltan las de apoyo en actividades del sector primario y trabajo doméstico) y las comerciales, principalmente las propias de comercios establecidos (ver cuadro 1).

Respecto a las actividades que realiza la población ocupada, según el grupo de edad, la proporción de la población de 65 años o más que realizó actividades en el sector agropecuario fue cinco veces más grande que la proporción que las realizó en el grupo de hasta 64 años; además, también se observó una diferencia sobresaliente en la proporción de población ocupada de 65 años o más que se desempeñó en comercios establecidos, que fue tres veces mayor que la proporción en las personas de hasta 64 años.

Cuadro 1. Distribución porcentual de la población ocupada, según clasificación de ocupación por grupos de edad, México, 2020

División o grupo principal	65 años o más	Hasta 64 años
1. Actividades agrícolas, ganaderas, forestales, caza y pesca	31.2	6.8
1.1. Actividades agrícolas y ganaderas	30.4	6.3
1.2. Otras en la misma división	0.8	0.6
2. Actividades elementales y de apoyo	21.8	26.5
2.1. Apoyo en actividades agropecuarias, forestales, pesca y caza	6.4	6.1
2.2. Trabajo doméstico, de limpieza, planchadores y otros trabajadores de limpieza	6.2	6.7
2.3. Apoyo en la minería, construcción e industria	4.6	8.4
2.4. Vendedores ambulantes	3.1	2.5
2.5. Otras en la misma división	1.6	2.7
3. Comerciantes, empleados en ventas y agentes de ventas	16.3	13.9
3.1. Comerciantes en establecimientos	10.8	4.0
3.2. Empleados de ventas en establecimientos	5.4	9.8
3.3. Otras en la misma división	0.1 *	0.1
4. Artesanales	11.1	9.4
4.1. Elaboración y procesamiento de alimentos, bebidas y productos de tabaco	3.9	3.0
4.2. Artesanos y trabajadores en la elaboración de productos de madera, papel, textiles y de cuero y piel	3.2	2.0
4.3. Extracción y la edificación de construcciones	2.7	2.9
4.4. Otras en la misma división	1.4	1.5
5. Profesionistas y técnicos	6.5	15.3
5.1. Auxiliares y técnicos en ciencias exactas, biológicas, ingeniería, informática y en telecomunicaciones	2.0	3.5
5.2. Otras en la misma división	4.5	11.8
6. Servicios personales y vigilancia	6.2	7.6
6.1. Preparación y servicio de alimentos y bebidas en establecimientos	2.4	3.4
6.2. Servicios de protección y vigilancia	2.2	2.1
6.3. Cuidados personales y del hogar	1.6	2.0
6.4. Otras en la misma división	0.0	0.1
7. Operadores de maquinaria industrial, ensambladores, choferes y conductores de transporte	3.2	10.2
7.1. Conductores de transporte y de maquinaria móvil	2.8	5.5
7.2. Otras en la misma división	0.4 *	4.7
8. Funcionarios, directores y jefes	2.3	3.9
9. Auxiliares en actividades administrativas	1.4	6.4

Fuente: elaborado por el CONEVAL, con base en la ENIGH 2020, Inegi.

* Coeficiente de variación mayor que 15, por lo que la estimación debe ser utilizada con precaución.

Notas: 1. Se desglosaron las divisiones de ocupación en los casos que por lo menos un grupo principal 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 los grupos principales.

En el tipo de actividades que realizó la población de 65 años o más en su empleo, también se identificaron diferencias entre hombres y mujeres. Mientras que, el 34.6 % de los hombres realizaron actividades agrícolas, ganaderas, forestales, de caza o pesca, en las mujeres este porcentaje fue de 24.6 %; por otro lado, en las actividades de comercio, empleo en ventas o agentes de ventas se concentró un porcentaje mayor de la población de mujeres ocupadas (27.6 %) frente al de hombres (10.4 %).

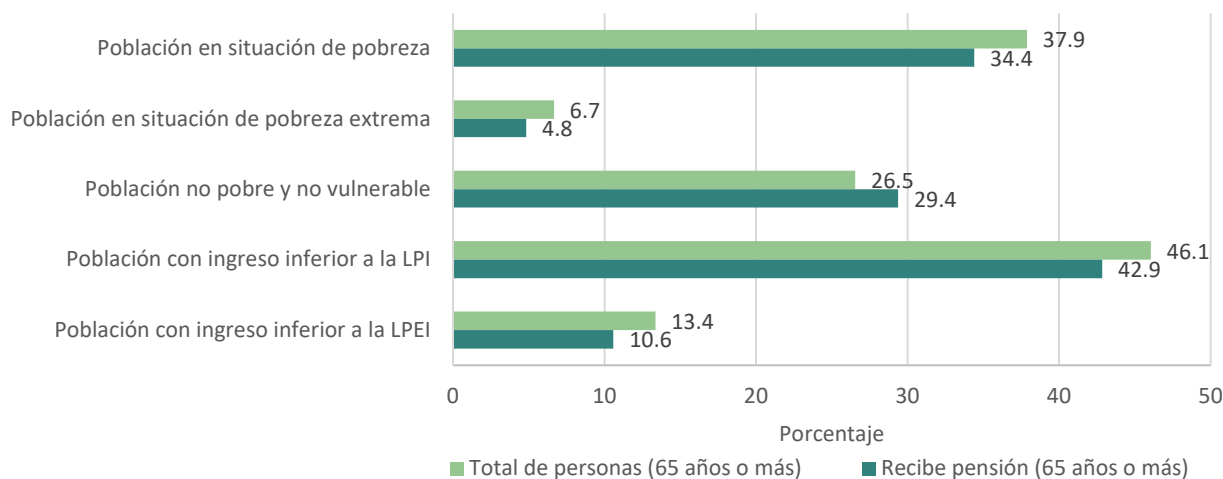
Las personas mayores tienen derecho a gozar de igualdad de oportunidades en el acceso al trabajo o de otras opciones que les permitan contar con un ingreso propio y desempeñarse en forma productiva tanto tiempo como lo deseen. Sin embargo, los resultados encontrados muestran que la población de 65 años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

IV. Las pensiones contributivas y no contributivas

En México existen dos esquemas mediante los que la población mayor puede acceder a pensiones. El primero de estos es el sistema contributivo, que está vinculado al mercado laboral; las personas que reciben ingresos por este medio son porque en su etapa laboral contaron con las prestaciones y condiciones que les garantizaron el acceso a este beneficio. El segundo esquema es el de las pensiones no contributivas, que son flujos monetarios procedentes de programas sociales entregados por parte de cualquiera de los tres niveles de gobierno.

En 2020, hubo 8.7 millones de personas de 65 años o más que recibieron pensión, ya sea contributiva, no contributiva, o ambas; esto fue equivalente al 73 % del total de este grupo poblacional. Sin embargo, la condición de recibirla no significó que la totalidad de las personas mayores contaran con ingresos suficientes para cubrir al menos sus necesidades básicas, alimentarias o no alimentarias, ya que el 42.9 % percibía ingresos inferiores a la Línea de Pobreza por Ingresos, además de que el 34.4 % se encontraba en situación de pobreza para este mismo año (ver gráfica 12).

Gráfica 12. Indicadores de pobreza en la población de 65 años o más, según condición de recibir pensión, México, 2020






Fuente: elaborado por el CONEVAL con base en la ENIGH 2020, Inegi.

En general, se puede identificar que las personas que recibían ingresos por pensión presentaban una mejor situación que el total de la población de 65 años o más. Por ejemplo, en 2020, el porcentaje de la población no pobre y no vulnerable que recibía pensión fue mayor (29.4 %) que en el total de las personas de este grupo etario (26.5 %).

Sin embargo, dentro de este grupo de personas con ingresos por algún tipo de pensión, se observaron condiciones diferenciadas entre aquellos que solo recibían pensión contributiva y los que percibieron únicamente pensión no contributiva, lo cual influyó en su situación de pobreza (ver cuadro 2), ya que el 54.1 % de la población mayor que solo recibía pensión no contributiva se encontraba en situación de pobreza, mientras que, en los que solo recibieron pensión contributiva este porcentaje fue menor (6.4 %).

Cuadro 2. Población de 65 años o más, según tipo de pensión y situación de pobreza, por sexo, México, 2020

Tipo de pensión	Total 		Mujeres 		Hombres 		Pobreza	
	Millones	Porcentaje	Millones	Porcentaje	Millones	Porcentaje	Millones	Porcentaje
Solo pensión contributiva	2.1	17.3	0.8	13.0	1.2	22.3	0.3	6.4
Solo pensión no contributiva	4.7	39.9	2.9	45.3	1.8	33.4	2.4	54.1
Recibe ambostipos	1.9	15.8	0.8	12.2	1.1	20.3	0.3	5.8
No recibe pensión	3.2	27.0	1.9	29.5	1.3	24.0	1.5	33.7
Total	11.9	100.0	6.5	100.0	5.4	100.0	4.5	100.0

Fuente: elaborado por el CONEVAL con base en la ENIGH 2020, Inegi.

*Nota: Los totales pueden variar debido al redondeo.

Además, existió una gran diferencia entre la percepción de pensiones entre hombres y mujeres, ya que, por ejemplo, fue mayor la proporción de hombres con ingresos solo por pensión contributiva (22.3 %); mientras que, en las mujeres se observó mayor cobertura de pensiones no contributivas (45.3 %), sin embargo,

nominalmente los ingresos percibidos en general fueron inferiores que aquellos recibidos por concepto de pensión contributiva, lo cual se desarrolla más adelante.

A continuación, se analizan dos grupos en las personas de 65 años o más, las que recibieron ingresos por pensiones contributivas y el de aquellas que contaron con ingresos por pensiones no contributivas, esto con el objetivo de identificar sus principales características y la situación de pobreza que afronta cada grupo de población.

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 empleos en los que disponía de esta prestación laboral; por tanto, el contar con este tipo de pensión es resultado de un proceso individual de trabajo a lo largo de los años vinculado a las condiciones que ofrecen el mercado laboral y la legislación en la materia.

En este sistema, el monto de la pensión depende del salario promedio de los últimos cinco años que recibió la persona o bien, cuentan con un monto mínimo garantizado, de acuerdo con las condiciones en las que se presente su jubilación. Sin embargo, la operatividad de este sistema de pensiones se rige con una normatividad distinta a la que ahora es vigente, ya que, en 1997 se introdujo un nuevo esquema en el que el régimen es financiado por contribuciones tripartitas (patrón, trabajador y Estado) donde los recursos se destinan a una cuenta individual del asegurado y esta es administrada a través de alguna Administradora de Fondos para el Retiro (Afore), en donde el monto de pensión dependerá de los recursos ahorrados en dicha cuenta.

Los antecedentes del sistema de pensiones se remontan a la Ley Federal del Trabajo¹⁰ 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 con lo que se implementaron seguros de vejez y cesantía en edad avanzada, además de otros como invalidez, muerte, enfermedades o maternidad.

Además de los esquemas de retiro del IMSS y el ISSSTE, en México existen otros como los propios de las fuerzas armadas, Comisión Federal de Electricidad o Petróleos Mexicanos, sin embargo, se hace énfasis en los dos primeros debido a que la mayoría de la población en retiro y aquella que actualmente realiza aportaciones se encuentra afiliada a alguno de estos.

En la Ley del Seguro Social de 1973¹¹, se establecen los mecanismos mediante los cuales la población ocupada, principalmente en el sector privado, puede tener acceso a pensiones contributivas en 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 1997¹², sin embargo, la mayoría de las personas de 65 años o más que hoy recibe pensión por jubilación se retiraron bajo el régimen de 1973.

¹⁰ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1° de abril de 1970. Disponible en:

<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFT.pdf>

¹¹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de marzo de 1973. Disponible en:

http://www.imss.gob.mx/sites/all/statics/pdf/leyes/4129_LSS_1973.pdf

¹² El 16 de diciembre de 2020 se publicó en el DOF el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Seguro social y de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, estas reformas entraron en vigor el 1 de enero de 2021. Los principales elementos de estas reformas son: a) incremento en el porcentaje de las aportaciones, en particular las realizadas por los patrones, b) esquema flexible para obtener la pensión mínima garantizada que ahora varía en función de la edad, salario promedio y semanas de cotización, c) reducción en el número de semanas de cotización y d) establecimiento de un límite máximo sobre comisiones cobradas por las AFORE.

La Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado¹³ fue publicada en diciembre de 1983 y entró en vigor en enero del siguiente año. En esta, se establecieron 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 2020, el 33.1 % de la población de 65 años o más recibía ingresos por pensión contributiva, equivalente a 3.9 millones de personas¹⁴. Sin embargo, para que las personas puedan recibir pensión contributiva también influyen algunas características del entorno, como aquellas de la dinámica social o de las condiciones del mercado laboral al que se enfrenta la población mexicana.

Por ejemplo, se identificó una diferencia de poco más de 17 puntos porcentuales entre hombres y mujeres que recibieron ingresos por pensión contributiva; esta brecha proviene de la selectividad y desigualdad que ha existido en el mercado laboral. De acuerdo con la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar, 2018), esto deriva principalmente de tres factores: las diferencias en salarios, baja cotización en mujeres y la mayor esperanza de vida al nacimiento.

¹³ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1983. Disponible en: http://www.diariooficial.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4841500&fecha=27/12/1983#gsc.tab=0

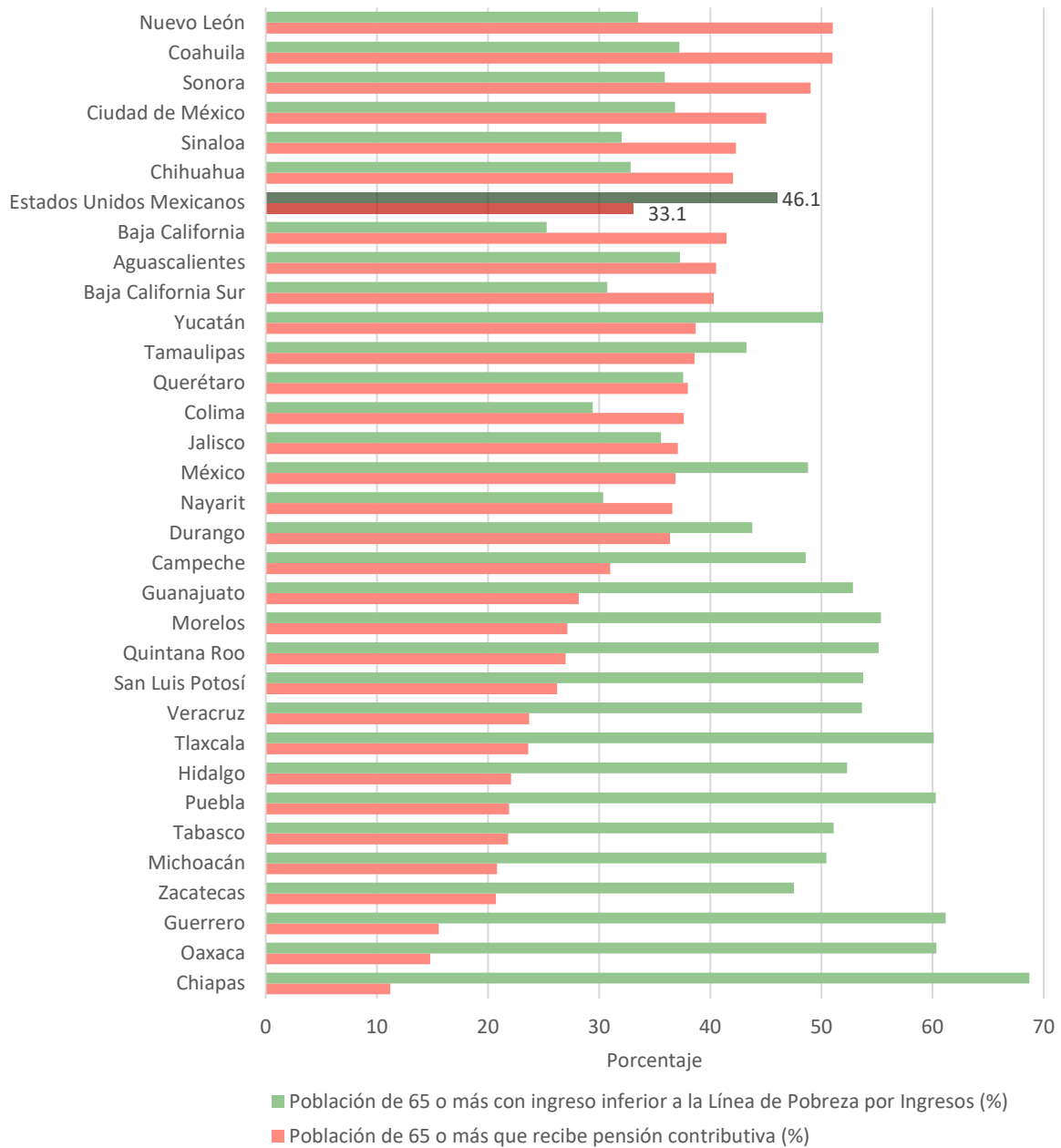
¹⁴ Los datos pueden diferir respecto al cuadro 2, debido a que en este análisis se contempló a todas aquellas personas de 65 años o más que contaban con ingresos por pensión contributiva, sin importar si recibían también ingresos por concepto de programas sociales (pensión no contributiva).

Aunque en años recientes se ha incrementado la incorporación de las mujeres al mercado laboral, la población ocupada en el total de este grupo de población aún es menor (48.5 %) en comparación con los hombres (76.3 %), lo cual supone mayor riesgo de estar en situación de pobreza, vulnerabilidad o dependencia en la vejez.

Otro de los factores que influye en la percepción de ingresos por pensión contributiva es que para las personas con menor nivel educativo tiende a ser más complicado el acceso a empleos mejor pagados o con prestaciones que les permitan contar con este tipo de ingresos en la vejez. En 2020, cerca de la mitad (49.1 %) de la población de 65 años o más presentaba carencia por rezago educativo; y solo el 28 % de las personas de este grupo etario que percibían ingresos por pensión contributiva presentaron la carencia.

Referente a la población que recibió pensión contributiva en cada una de las entidades federativas del país, se puede identificar que en general existe cierta coincidencia entre aquellas con mayor cobertura y las que presentan menor incidencia de población de 65 años o más en situación de pobreza o con ingresos inferiores a la LPI. Por ejemplo, Coahuila (51 %), Nuevo León (51 %), Sonora (49 %), Ciudad de México (45 %) y Sinaloa (42.3 %) fueron los estados con mayor cobertura de pensiones contributivas en la población de 65 años o más; mientras que, en los demás fue del 42 % o menos (ver gráfica 13).

Gráfica 13. Porcentaje de la población de 65 años o más que recibe pensión contributiva y con ingreso inferior a la Línea de Pobreza por Ingresos, según entidad federativa, México, 2020



Fuente: elaborado por el CONEVAL con base en la ENIGH 2020, 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 al momento de su retiro y, por otro lado, que las personas con acceso a esta recibirán pensiones inferiores (en términos nominales) a las que percibe la población actualmente.

Recibir pensión contributiva en la vejez es una condición que se acerca a lo ideal, sin embargo, solo 3 de cada 10 personas mayores en el país pudieron acceder a este beneficio en 2020. Por esta razón, es prioritario que el Estado continúe con la generación de condiciones principalmente para la población que se encuentra actualmente en edad laboral, para garantizar que las personas, al llegar a la edad de retiro, no se encuentren en vulnerabilidad por carencias sociales o ingreso, y en consecuencia, reduzcan su probabilidad de estar en situación de pobreza, así como para que cada vez sea menos indispensable depender de apoyos por parte del gobierno a través de pensiones no contributivas (programas sociales).

Lo anterior, podría ser apoyado por medio de reformas como las que se realizaron en diciembre de 2020 al actual sistema de pensiones o bien, con el estímulo a la inserción al mercado laboral formal de la mayor parte de los trabajadores, debido a que, de acuerdo con la estructura laboral en México¹⁵, existe una alta proporción

¹⁵ De acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE Nueva Edición) del Inegi, en 2020, la tasa de informalidad laboral en México era de 54.9 %.

de personas que transitan entre la formalidad y la informalidad durante su vida laboral.

De esta manera, sería posible expandir la cobertura de seguridad social hacia toda la población del país y así, contar con un plan de ingreso digno en la vejez, ya que para 2020, más de la mitad de la población (52 %) presentaba carencia por acceso a la seguridad social, además, fue la de mayor incidencia en el país.

Pensiones no contributivas

La existencia de pensiones contributivas ayuda a las personas mayores a llevar una mejor calidad de vida y así, enfrentar distintos riesgos relacionados con la vejez, salud, discapacidad, entre otros. Sin embargo, en México este esquema no cubre el total de la población dentro de este grupo etario, por lo que existe un alto número de personas de 65 años o más sin acceso a esta prestación o bien, con ingreso insuficiente para satisfacer sus necesidades.

En este sentido, la falta de ingresos o condiciones dignas para vivir obliga a este grupo de población a buscar empleo u otras formas que les ayuden a cubrir sus necesidades, a pesar de que sus condiciones en esta etapa resultan más complicadas respecto al resto de la población, por lo que se ven vulnerados sus derechos y, por tanto, su situación de pobreza.

Por estas razones se ha vuelto imprescindible que el Estado genere programas sociales contra la pobreza en la vejez que les permitan elevar su calidad de vida a través de intervenciones directas por medio de transferencias o la facilitación de oportunidades para enfrentar los riesgos en esta etapa de la vida. Estos programas son financiados con recursos provenientes de impuestos generales y se conocen como pensiones no contributivas.

En 2020 hubo 5.5 millones de personas de 65 años o más que no pudieron satisfacer sus necesidades básicas (alimentarias y no alimentarias) con los ingresos que percibían, lo que correspondió a menos de la mitad de este grupo etario (46.1 %). Uno de los principales objetivos de las pensiones no contributivas es incrementar el ingreso de las personas mayores.

En ese mismo año, más de la mitad de la población de 65 años o más (55.7 %) recibía ingresos por algún tipo de programa social, lo que equivale a 6.6 millones de personas. A diferencia del esquema de pensiones contributivas, fue mayor el porcentaje de mujeres (57.4 %) que de hombres (53.7 %) con ingresos por pensiones no contributivas.

En México, han existido diversos programas de orden federal, estatal y municipal destinados específicamente a la atención de la población mayor. De acuerdo con el Inventario de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social publicado por el CONEVAL correspondiente a 2020, el principal programa que atiende a este grupo poblacional es el PPBPAM.

Este programa tiene como antecedente el Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 y más en zonas rurales, que comenzó a operar en 2007 y atendía a la población de 70 años o más residente en localidades de hasta 2,500 habitantes que no fuera beneficiaria de apoyos similares. No obstante, a través de los años se han incorporado diversos cambios a través de las reglas de operación que refieren principalmente a la cobertura, edad de afiliación o monto percibido (ver figura 2). Asimismo, el 8 de mayo de 2020 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que eleva a rango constitucional el derecho a la

pensión no contributiva para las personas mayores, por lo que ahora es obligación del Estado garantizar el ejercicio pleno de esos derechos.

Figura 2. Cambios en el PPBPAM, 2007-2020



Fuente: elaborado por el CONEVAL con base en las reglas de operación del programa, según año de referencia.

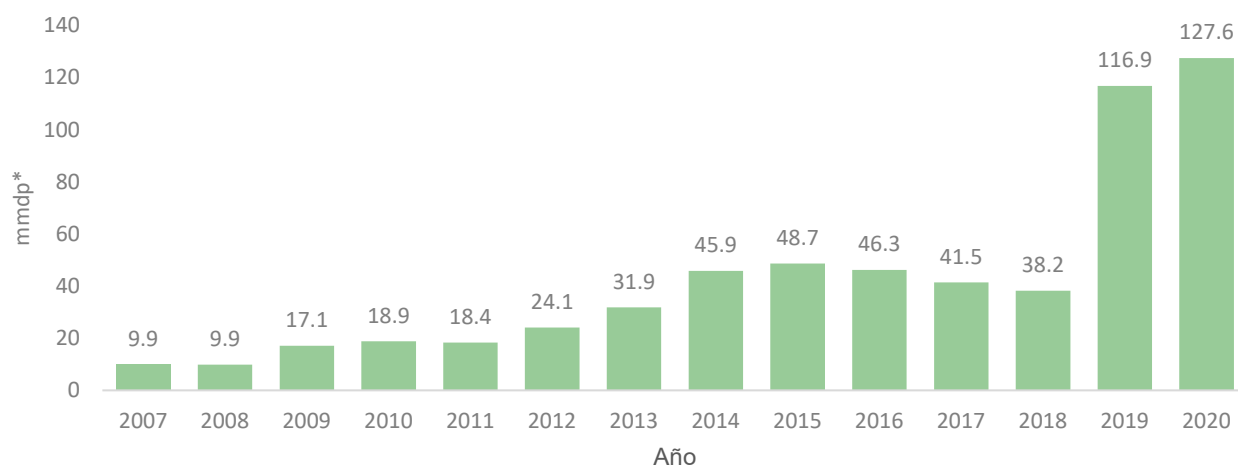
*Nota: la figura hace el corte en 2020 debido a que es la temporalidad utilizada para el presente documento. Sin embargo, hasta 2022 se han identificado más cambios en las reglas de operación del programa, entre los que destacan: a) la cobertura para toda la población de 65 años o más y, b) el incremento en el apoyo económico a \$3,870 bimestrales.

Las modificaciones en las reglas de operación del programa y las reformas constitucionales no solo han traído consigo cambios en los requisitos para la incorporación de la población o en la cobertura, sino que además se han identificado variaciones en el presupuesto ejercido desde su inicio (ver gráfica 14). Por ejemplo, de 2007 a 2015 hubo un incremento sostenido que tuvo que ver principalmente con la modificación de la edad, así como los ingresos mínimos con los que debía contar la población para poder acceder al programa, por lo que se requirió de más recursos para hacer frente a la mayor demanda de personas que cumplían con las características solicitadas.

El CONEVAL (2017; 2018) presentó la ficha de monitoreo y evaluación para este programa en específico, además de un documento referente a la evaluación estratégica de protección social en México. En estos se mostró, principalmente, que desde 2016 gran parte de la población objetivo no disfrutaba de los beneficios del programa y que, para 2017, la población sin cobertura había incrementado a 1 de cada 4 personas, lo cual fue consecuencia, principalmente, de las presiones derivadas de la inercia demográfica, así como de la limitación del presupuesto asignado, que desde 2015 a 2018 había mostrado reducciones de 21.7 %.

A partir de 2019 se identificó un incremento notable dentro del presupuesto ejercido respecto a años anteriores. Por ejemplo, para 2020 este fue de 1, 276 millones de pesos, cifra que correspondió a más de la mitad del total del presupuesto asignado para el desarrollo social (Ramo 20).

Gráfica 14. Presupuesto ejercido del programa, 2007-2020



Fuente: elaborado por el CONEVAL con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

*Miles de millones de pesos. Valores a precios constantes promedio de 2020, actualizados con el INPC.

Lo anterior, derivó que en 2019 el Gobierno Federal presentó cambios en las reglas de operación del programa. Uno de los principales cambios fue que se duplicó el monto de la pensión al pasar de \$1,160 a \$2,550 bimestrales; si bien, el monto aún

era inferior a la Línea de Pobreza por Ingresos, este incremento ha contribuido al bienestar social e igualdad de la población mayor ya que quedó como único criterio de elegibilidad la edad, además de que, como se mencionó anteriormente, se elevó a rango constitucional el derecho a este tipo de pensiones para la población mayor (CONEVAL, 2020c).

Referente a la ampliación de la cobertura relacionada con la edad, en este mismo año todas las personas de 68 años o más podían ser parte del programa¹⁶, mientras que, la población que ya se encontraba inscrita continuaría con el beneficio. En el caso de la población indígena, el requisito de cumplir 65 años se mantuvo.

De acuerdo con la Secretaría de Bienestar, que es la encargada de coordinar el programa, el objetivo es contribuir al bienestar de las personas adultas mayores a través de la entrega de una pensión no contributiva que ayude a mejorar las condiciones de vida y que a su vez, permita el acceso a la protección social, lo cual repercute en su bienestar y, por tanto, en su situación de pobreza.

Desde esta perspectiva, posiblemente la ampliación en la cobertura de pensiones no contributivas para la población mayor que habita en el territorio mexicano pudo haber repercutido en las condiciones de vida de este grupo etario, ya que entre 2016 y 2020, la incidencia de pobreza en la población de 65 años o más disminuyó 4.6 puntos porcentuales, al pasar de 42.5 % a 37.9 %, respectivamente.

¹⁶ En 2018, el CONEVAL emitió recomendaciones enfocadas principalmente a la atención de la población mayor, entre las cuales se definió que era necesario diseñar un sistema de protección universal que sustituyera programas sociales inconexos y dispersos, así como garantizar un ingreso monetario que le permitiera a la población mayor enfrentar eventualidades asociadas a enfermedad, invalidez, pérdida de ingresos y deficiencias estructurales del sistema de seguridad social (CONEVAL, 2018b).

La relación entre la cobertura de programas sociales de pensión y el porcentaje de pobreza de la población de 65 años o más en 2020 permitió identificar algunos contrastes en las entidades federativas del país, por lo que se identificaron cuatro grupos de estados que comparten algunas características (ver gráfica 15).

En todas las entidades federativas del país al menos 3 de cada 10 personas de 65 años o más percibían ingresos por concepto de pensiones no contributivas. Además, aquellos estados con mayor incidencia de pobreza dentro de este grupo de población también se encontraron entre los que tuvieron mayor cobertura de programas sociales de pensión. Por ejemplo, Oaxaca fue la entidad con mayor cobertura (71.1 %) y la segunda con mayor porcentaje de población en situación de pobreza (58.2 %); mientras que, en Baja California se identificó el menor porcentaje de personas con pensión no contributiva (38.5 %) y coincidió con la menor incidencia de pobreza (18.7 %).

Al analizar los grupos por separado, fue posible identificar que en el cuadrante I se encuentran las entidades con porcentaje de pobreza en la población de 65 años o más (menor al valor nacional), pero en las que el porcentaje de personas que recibió pensión no contributiva era mayor que la media nacional: Colima, Sinaloa, Durango, Nayarit, Sonora y Aguascalientes.

En el cuadrante II están los estados en los que el porcentaje de población mayor en situación de pobreza es superior que el observado a nivel nacional y que, además, son los de mayor cobertura por programas sociales de pensión. Aquí se encuentran 14 de las 32 entidades federativas, entre las que destacan Oaxaca, Chiapas y Guerrero por ser las de mayor cobertura de programas sociales para esta población y mayores porcentajes de personas mayores en situación de pobreza; además, en

las tres entidades se ha observado una disminución de la pobreza entre 2016 y 2020 para este grupo de población.

Por otro lado, en el cuadrante III se identifican 10 entidades localizadas principalmente al norte del país y que, además, son las de menor incidencia de pobreza en la población de 65 años o más y que perciben, en proporción de personas, menos apoyo económico por concepto de programas sociales. Esto, puede ser debido a que la población mayor no requiere del todo el apoyo que brinda el gobierno para satisfacer, al menos, sus necesidades elementales.

Finalmente, el cuadrante IV es el de las entidades que requieren mayor atención por parte del gobierno, debido a que la incidencia de pobreza en la población mayor es superior al valor nacional y que, además, la proporción de personas de 65 años o más con pensión no contributiva es menor que la media nacional. Aquí se identifica Guanajuato y Quintana Roo.

Gráfica 15. Relación entre la cobertura de programas sociales de pensión y el porcentaje de pobreza en la población de 65 años o más, según entidad federativa, México, 2020

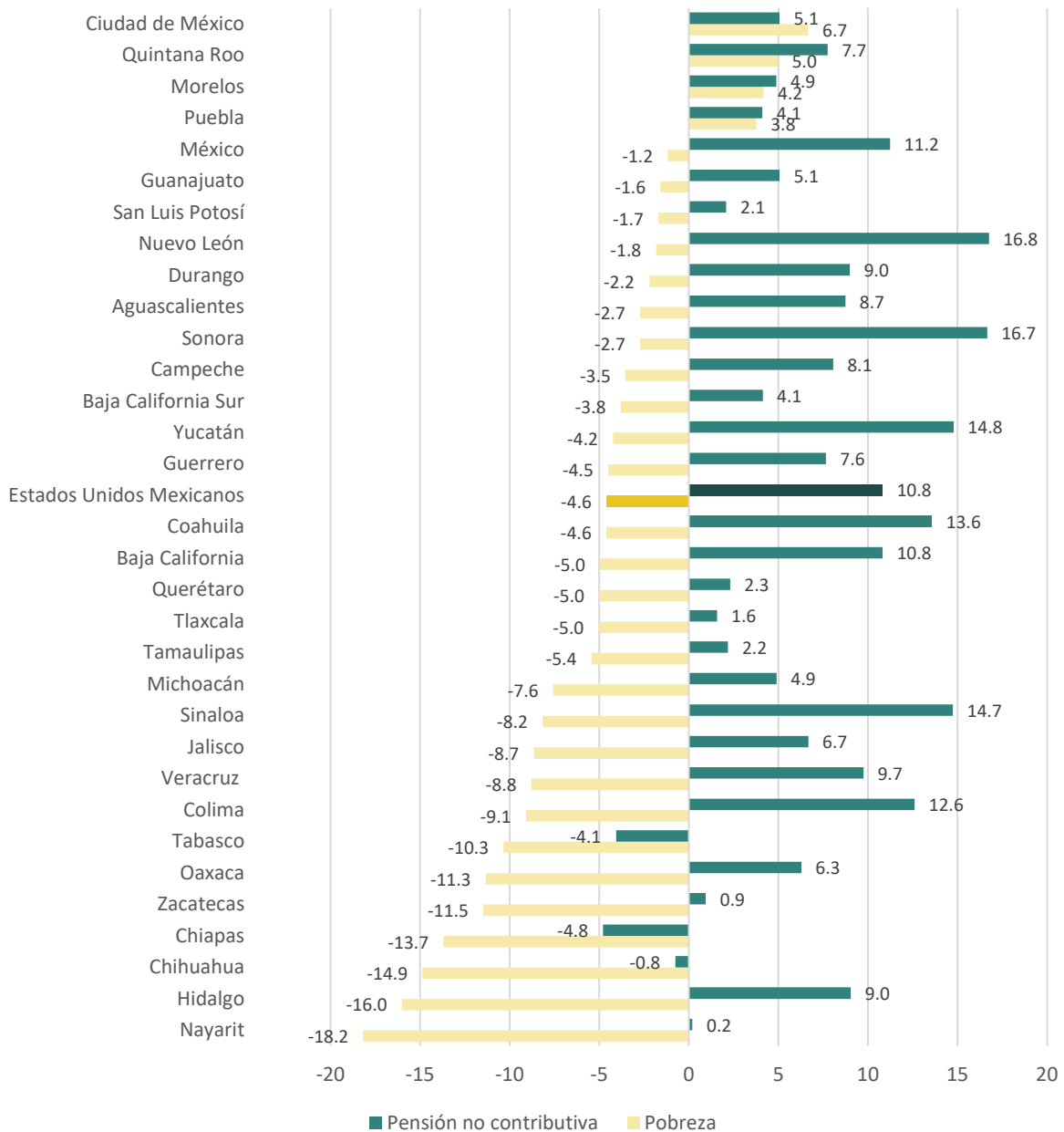


Fuente: elaborado por el CONEVAL con base en la ENIGH 2020, Inegi.

En este sentido, se han identificado cambios en la incidencia de pobreza de la población de 65 años o más y en la cobertura de pensiones no contributivas. Por ejemplo, entre 2016 y 2020 en la mayoría de las entidades federativas (en 28 de las 32) se ha presentado un decremento en el porcentaje de población en situación de pobreza; las mayores disminuciones se identificaron en Nayarit (18.2 puntos porcentuales), Hidalgo (16 puntos porcentuales) y Chihuahua (14.9 puntos porcentuales). De estas tres entidades, Hidalgo fue la que presentó un mayor

incremento en el porcentaje de población que recibió ingresos por pensiones no contributivas (9 %) para 2020 (ver gráfica 16).

Gráfica 16. Cambios porcentuales en la incidencia de pobreza y cobertura de pensión no contributiva en la población de 65 años o más, según entidad federativa, México, 2016-2020



Fuente: elaborado por el CONEVAL con base en la ENIGH 2016 y 2020, Inegi.

Por otro lado, hubo cuatro entidades en las que incrementó el porcentaje de población mayor en situación de pobreza: Ciudad de México (6.7 puntos porcentuales), Quintana Roo (5 puntos porcentuales), Morelos (4.2 puntos porcentuales) y Puebla (3.8 puntos porcentuales); además, en estas también se identificó el aumento de la cobertura de programas sociales de pensión, sin embargo, no ha tenido un resultado positivo en la disminución de la pobreza en este grupo de edad.

La información anterior permitió exponer que los apoyos monetarios que recibe la población mayor por medio de programas sociales han presentado un factor clave para lograr una disminución en la incidencia de pobreza de este grupo poblacional a través del incremento en sus ingresos, asociado al visible incremento en la cobertura que se ha identificado en los últimos años.

Sin embargo, al ser el PPBPAM el principal programa que recibe la población, el monto de la pensión hasta 2020 aún se ubicaba por debajo de las Líneas de Pobreza por Ingresos establecidos por el CONEVAL, lo cual puede obstaculizar algunos de los principales objetivos del programa y del acceso a este derecho.

V. Reflexiones finales

En 2020, la incidencia de pobreza en las personas de 65 años o más fue menor que en el resto de la población, esto como resultado de una disminución entre 2016 y 2020 de la pobreza en el grupo de las personas mayores, debido a distintos factores que han repercutido en la mayoría de los indicadores que se utilizan para la medición multidimensional de la pobreza. Además, se identificó una mejora en cinco de las seis carencias sociales que mide el CONEVAL y destacó que uno de los principales problemas que afronta esta población es no contar con ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades básicas.

En este sentido, es necesario que se lleven a cabo acciones que mejoren las condiciones laborales de la población mayor, ya sea con subsidios al empleo o mediante una mayor incorporación de este grupo a programas de pensión por programas sociales. Esto, debido a que, en 2020, 3 de cada 10 personas de 65 años o más se mantenían incorporadas al mercado laboral y, además, entre las personas que trabajaron o buscaron trabajo la incidencia de pobreza fue mayor en comparación con aquellas que eran parte de la población no económicamente activa, además de que las actividades que desempeñan están relacionadas (en su mayoría) con sectores que no ofrecen prestaciones ni sueldos suficientes para adquirir las canastas alimentaria y no alimentaria.

Las transferencias monetarias fueron de las principales fuentes de ingreso con las que contó esta población, específicamente las provenientes de pensiones por jubilación o por programas sociales. No obstante, la diferencia en los montos percibidos es un factor que influye en la situación de pobreza de la población, por ejemplo, en 2020, la incidencia de pobreza fue menor en la población mayor que recibió pensión por jubilación que en aquellas personas que recibieron ingresos por concepto de programas sociales. Adicional a esto, las diferencias identificadas por

sexo hacen evidente que las mujeres ameritan especial atención, ya que son más propensas a carecer de pensión por jubilación y con ello, depender de los apoyos de pensión vía programas sociales.

En este sentido, los cambios implementados al Programa de Pensión para Adultos Mayores, ahora denominado Programa de Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores ha tenido repercusiones en las condiciones de vida de la población mayor, principalmente en el incremento de su ingreso, 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 importante al erario y corre el riesgo de no ser sostenible en el futuro, más ahora que recibir una pensión no contributiva es un derecho constitucional para las personas mayores.

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, el contar con la posibilidad de poder acceder 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 curso 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.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC). (1999). *Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Observaciones generales 13 (21º período de sesiones, 1999): El derecho a la educación (artículo 13 del Pacto)*, 8 de diciembre de 1999, E/C.12/1999/10. Recuperado de: <https://www.refworld.org/es/docid/47ebcc8e2.html>
- 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>
- _____ (2018b). *Indicadores demográficos de México de 1950 a 2050*. Ciudad de México. Recuperado de: http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Mapa_Ind_Dem18/index_2.html
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (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>
- _____ (2018). *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>
- _____ (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>
- _____ (2019). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México* (tercera edición). Ciudad de México: CONEVAL, 2019.
- _____ (2020). *Nota técnica sobre la carencia por acceso a los servicios de salud, 2018-2020*. Ciudad de México. Recuperado de: https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/MMP_2018_2020/Notas_pobreza_2020/Nota_tecnica_sobre_la_carencia_por_acceso_a_los_servicios_de_salud_2018_2020.pdf
- _____ (2020b). *Inventario de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social*. Ciudad de México, 2020. Recuperado de: <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPFE/Paginas/historico.aspx>

- _____ (2020c). *Fichas de Monitoreo y Evaluación 2019-2020 de los Programas y las Acciones Federales de Desarrollo Social*. Ciudad de México. Recuperado de: https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Paginas/Mosaicos/Fichas_monitoreo_evaluacion_2_019-2020.aspx
- Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar) (2018). *La Equidad de Género en pensiones: desafíos y posibles soluciones*. Ciudad de México.
- Diario Oficial de la Federación (DOF) (1970). *Ley Federal del Trabajo* (1° de abril de 1970). Ciudad de México. Recuperado de: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFT.pdf>
- _____ (1973). *Ley del Seguro Social* (12 de marzo de 1973). Ciudad de México. Recuperado de: http://www.imss.gob.mx/sites/all/statics/pdf/leyes/4129_LSS_1973.pdf
- _____ (1983). *Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado* (27 de diciembre de 1983). Ciudad de México. Recuperado de: http://www.diariooficial.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4841500&fecha=27/12/1983#gsc.tab=0
- _____ (2007). *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). Ciudad de México. Recuperado de: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4964186&fecha=28/02/2007#gsc.tab=0
- _____ (2007b). *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). Ciudad de México. Recuperado de: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5012069&fecha=31/12/2007#gsc.tab=0
- _____ (2008). *Reglas de Operación del Programa 70 y más, para el ejercicio fiscal 2009* (29 de diciembre de 2008). Ciudad de México. Recuperado de: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5076295&fecha=29/12/2008#gsc.tab=0
- _____ (2009). *Reglas de Operación del Programa 70 y más, para el ejercicio fiscal 2010* (28 de diciembre de 2009). Ciudad de México. Recuperado de: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5126475&fecha=28/12/2009#gsc.tab=0
- _____ (2010). *Reglas de Operación del Programa 70 y más, para el ejercicio fiscal 2011* (28 de diciembre de 2010). Ciudad de México. Recuperado de: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5173559&fecha=31/12/2010#gsc.tab=0
- _____ (2011). *Reglas de Operación del Programa 70 y más, para el ejercicio fiscal 2012* (30 de diciembre de 2011). Ciudad de México. Recuperado de: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5228700&fecha=30/12/2011#gsc.tab=0

- _____ (2013). *Reglas de Operación del Programa de Pensión para Adultos Mayores, para el ejercicio fiscal 2013* (14 de febrero de 2013). Ciudad de México. Recuperado de: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5288941
- _____ (2013b). *Reglas de Operación del Programa de Pensión para Adultos Mayores, para el ejercicio fiscal 2014* (29 de diciembre de 2013). Ciudad de México. Recuperado de: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5328387&fecha=29/12/2013#gsc.tab=0
- _____ (2014). *Reglas de Operación del Programa de Pensión para Adultos Mayores, para el ejercicio fiscal 2015* (27 de diciembre de 2014). Ciudad de México. Recuperado de: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5377505&fecha=27/12/2014#gsc.tab=0
- _____ (2015). *Reglas de Operación del Programa de Pensión para Adultos Mayores, para el ejercicio fiscal 2016* (30 de diciembre de 2015). Ciudad de México. Recuperado de: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5421758&fecha=30/12/2015#gsc.tab=0
- _____ (2016). *Reglas de Operación del Programa de Pensión para Adultos Mayores, para el ejercicio fiscal 2017* (28 de diciembre de 2016). Ciudad de México. Recuperado de: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5467903&fecha=28/12/2016#gsc.tab=0
- _____ (2017). *Reglas de Operación del Programa de Pensión para Adultos Mayores, para el ejercicio fiscal 2018* (28 de diciembre de 2017). Ciudad de México. Recuperado de: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5509626&fecha=28/12/2017#gsc.tab=0
- _____ (2019). *Reglas de Operación de la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, para el ejercicio fiscal 2019* (28 de febrero de 2019). Ciudad de México. Recuperado de: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5551445&fecha=28/02/2019#gsc.tab=0
- _____ (2019b). *Reglas de Operación de la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, para el ejercicio fiscal 2020* (31 de diciembre de 2019). Ciudad de México. Recuperado de: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5583304&fecha=31/12/2019#gsc.tab=0
- _____ (2020). *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Seguro social y de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro* (16 de diciembre 2020). Ciudad de México. Recuperado de: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5607729&fecha=16/12/2020#gsc.tab=0
- _____ (2021). *Reglas de Operación del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, para el ejercicio fiscal 2022*. Ciudad de México. Recuperado de: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5639752&fecha=30/12/2021#gsc.tab=0

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) (2016). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH)*. Ciudad de México. Recuperado de: <https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2016/>

_____ (2018). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH)*. Ciudad de México. Recuperado de: <https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2018/>

_____ (2020). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH)*. Ciudad de México. Recuperado de: <https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2020/>

_____ (2020b). *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE)*. Ciudad de México. Recuperado de: <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2007-2020). *Cuenta Pública*. Ciudad de México. Recuperado de: <https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/>