

# La universalización de la pensión no contributiva en los adultos mayores en México en el sexenio 2018-2024: un análisis preliminar de sus efectos en la pobreza\*

Katya Rodríguez-Gómez\*\*

Universidad de Guanajuato, México


<https://doi.org/10.15446/frdcp.n25.109245>

## Resumen

El artículo tiene como objetivo realizar una comparación entre las tasas de pobreza de los adultos mayores en 2018 y 2020, después de la universalización de la pensión no contributiva que tuvo lugar durante el sexenio 2018-2024 en México para conocer si se modificó el nivel de pobreza. Igualmente conocer si la implementación de la universalización ha implicado una regresividad en el sistema de pensiones. Se usa como marco de referencia las directrices de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Se realiza una comparación entre los niveles de pobreza de los adultos mayores por grupos sociales entre el 2018 y el 2020, usando los microdatos de las Encuesta de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH). Se concluye que sí existe una disminución

---

\* **Artículo recibido:** 31 de mayo de 2023 / **Aceptado:** 26 de octubre de 2023 / **Modificado:** 2 de noviembre de 2023. El artículo es producto de investigación. No contó con financiamiento.

\*\* PhD. en Sociología por University of Essex, Reino Unido. Profesora-investigadora de la Universidad de Guanajuato, México. Correo electrónico: [katyarg@yahoo.com](mailto:katyarg@yahoo.com)  <https://orcid.org/0000-0002-7611-4712>

## Cómo citar

Rodríguez-Gómez, K. (2024). La universalización de la pensión no contributiva en los adultos mayores en México en el sexenio 2018-2024: un análisis preliminar de sus efectos en la pobreza. *FORUM. Revista Departamento Ciencia Política*, 25, 47-71. <https://doi.org/10.15446/frdcp.n25.109245>



en las tasas de pobreza entre ambos periodos, pero que la universalidad trajo como consecuencia un incremento de la desigualdad en las pensiones.

**Palabras clave:** pensión no contributiva; adultos mayores; México; pobreza; sistema de pensiones.

## **A Non-Contributory Universal Pension for Elderly People in Mexico in the 2018-2024 Presidential Period: A Preliminary Analysis of its Effects in Poverty**

### **Abstract**

The article has the objective to compare poverty rates of elderly people between 2018 and 2020, after the universalization of the non-contributory pension during the 2018-2024 presidential period in Mexico, in order to know if there is a change on elderly people's poverty rates. Also, the article aims to know if this policy change has a regressive impact in the whole pension system distribution. The paper uses as a reference for the analysis the International Labour Organization (ILO) guidelines. It compares poverty of different social groups of elderly people in 2018 and 2020 using the National Survey of Households Income and Expenditure. The paper concludes that elderly people's poverty situation is better in 2020. However, there is an increase on inequality in pensions.

**Keywords:** non-contributory pension; elderly people; Mexico; poverty; pension system.

## **A universalização da pensão não contributiva para idosos no México durante o período de seis anos 2018-2024: uma análise preliminar de seus efeitos sobre a pobreza**

### **Resumo**

O objetivo deste artigo é comparar as taxas de pobreza dos idosos em 2018 e 2020, após a universalização da pensão não contributiva que teve lugar durante o mandato presidencial de 2018-2024 no México, a fim de descobrir se o nível de pobreza mudou. Da mesma forma, para saber se a implementação da universalização implicou uma regressividade no sistema de pensões. As diretrizes da Organização Internacional do Trabalho (OIT) são utilizadas como quadro de referência. É feita uma comparação entre os níveis de pobreza dos idosos por grupo social entre 2018 e 2020, utilizando microdados do Inquérito ao

Rendimento e Despesas das Famílias (Encuesta de Ingreso y Gasto de los Hogares, ENIGH). Concluimos que há sim uma diminuição das taxas de pobreza entre os dois períodos, mas que a universalidade resultou num aumento da desigualdade das pensões.

**Palavras-chave:** pensão não contributiva; idosos; México; pobreza; sistema de pensões.

## Introducción

La población adulta mayor es un grupo particularmente vulnerable a la pobreza, debido a que con la edad disminuyen las posibilidades de participar del mercado laboral. De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo [OIT] (2017), debe ser un objetivo importante de los gobiernos proteger a esta población y brindarle un nivel de vida adecuado a través de la garantía de acceso a los ingresos a través de las pensiones. La propia OIT (2017) ha recomendado que en contextos de altos niveles de informalidad las pensiones sociales universales no contributivas resultan muy positivas para la protección de este grupo poblacional.

En el caso de México el asunto se vuelve particularmente importante dado que solamente un porcentaje de la fuerza laboral participó en el mercado formal de la economía durante sus años económicamente activos. Al existir niveles elevados de informalidad, la población que no contribuyó para una pensión mientras participaba en el mercado laboral es muy alta. Como ejemplo, en el tercer trimestre de 2020, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), el porcentaje de población ocupada en el sector informal era de 54.2 % (Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI], 2020). Estas cifras se han mantenido de una manera similar a lo largo del tiempo (INEGI, 1991).

Durante el sexenio 2018-2024 se produjeron cambios de política relevantes que ampliaron el acceso a una pensión no contributiva a todos los adultos mayores de 68 años. La pensión tomó un carácter universal. También se aumentó el monto de la pensión. Así se modificó la política que a este respecto se había tenido en el sexenio anterior (2012-2018) en el cual se amplió la cobertura de una pensión no contributiva a toda la población mayor de 65 años que no contaba con una pensión contributiva superior a los 1.092 pesos. El objetivo del presente artículo es comparar la situación de los adultos mayores en México a principios del sexenio (2018), con la situación que después que se universalizó el programa de pensiones no contributivas para conocer si existen diferencias en las tasas de pobreza de los distintos sectores sociales de los

adultos mayores. El año de comparación es 2020 porque es el último año donde existe información disponible<sup>1</sup>. Por tanto, se trata de un análisis preliminar de sus efectos<sup>2</sup>.

La extensión de una pensión universal no contributiva puede ser muy importante en México ante los altos niveles de informalidad. Sin embargo, también el país tiene la característica de que la seguridad social contributiva, a la que solo tiene acceso una parte limitada de la población —la que participó del mercado formal de la economía—, tiene un alto componente subsidiado. A pesar de que formalmente ha existido una contribución tripartita entre el trabajador, el empleador y el Estado; en la práctica las pensiones contributivas que se reciben tienen muy poca relación con las contribuciones (Ham-Chande, 2010) y salen directamente del presupuesto público federal. Lo que implica que están financiadas con los impuestos generales (Rodríguez-Gómez, 2016). También se encuentran pensiones excesivas de privilegio para altos funcionarios públicos procedentes de organismos con tratos especiales como la Banca de Desarrollo y algunas organizaciones autónomas, entre otros. Estas pensiones también se financian del presupuesto público. De hecho, tal y como señala la OCDE (2007), el gasto en seguridad social es altamente regresivo, ya que la mayoría se va al quintil de ingreso más alto. Ante ello resulta relevante discutir el efecto de extender la pensión universal no contributiva a todos los adultos mayores de 68 años.

La intención es conocer si la modificación en la política ha tenido alguna influencia en la pobreza, dado que, por una parte, aumentó su cobertura a todos los adultos mayores, pero, por otro lado, subió la edad para hacerse acreedor de la pensión. También se considera probable que ahora todo el sistema de pensiones sea más regresivo que con anterioridad, al haberse extendido a toda la población adulta mayor, independientemente de que esta ya tuviera una pensión contributiva.

El artículo discute en el siguiente apartado las ventajas y desventajas de las diferentes modalidades de provisión de las pensiones y las recomendaciones de la OIT sobre cómo deben de operar los sistemas de pensiones para que cumplan con sus objetivos. Se toman las recomendaciones de la OIT como modelo de referencia porque esta organización internacional desarrolla y supervisa la realización de normas internacionales relacionadas con el funcionamiento de los sistemas de protección social, fomentando valores tales como la equidad y los derechos de los trabajadores en sus directrices sobre

---

1. Al momento de escribir este artículo la última Encuesta de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) publicada era la de 2020.

2. En el 2021, por decisión del presidente de la República se extendió la cobertura del programa a la población de 65 y más, como se mencionará más adelante. Cuando se cuente con la información de la ENIGH 2022 sería importante realizar un análisis del impacto de esta política en un mayor período de tiempo.

los sistemas de pensiones. Posteriormente presenta las características del sistema de pensiones en México y enuncia sus principales problemas, así como las reformas más recientes producidas en el sexenio 2018-2024. Le sigue un apartado que describe cómo se ha implementado la pensión no contributiva y las principales modificaciones que ha ido teniendo esta política en el país. En el siguiente apartado se describe la metodología de análisis. Por último, se presentan los resultados y las conclusiones.

### **Consideraciones sobre la operación de los sistemas de pensiones y las recomendaciones de la OIT**

Los sistemas de pensiones suelen funcionar sobre la base de tres modalidades diferentes. Las modalidades varían de acuerdo con cómo se determina quién tiene derecho a recibir los pagos (Hudson, Kühner y Lowe, 2008). Por un lado, encontramos las pensiones universales, disponibles sobre la base de los derechos de ciudadanía. Es decir, se otorgan de manera general a los grupos poblacionales que cumplan con la condición definida en el beneficio tales como tener cierta edad, de manera independiente al nivel de ingreso de las personas beneficiadas. El otro extremo lo constituyen los beneficios focalizados que se entregan a la persona que cumple con la condición definida pero que, a la vez, tiene que probar que está por debajo de cierta línea de ingreso, o que cumple con alguna condición adicional, generalmente ser pobre, para poder acceder (Rodríguez-Gómez y Patrón, 2017). Entre ambas modalidades se encuentran los beneficios contributivos que funcionan para aquellas personas que, cumpliendo con la condición, por ejemplo, la edad de jubilación para recibir una pensión, han hecho suficientes contribuciones como para poder ser acreedor de la misma. En este caso, recibir el beneficio depende solamente de haber contribuido de acuerdo con lo que dicta la ley. Las diferentes maneras en las que operan los beneficios de la seguridad social pueden tener consecuencias importantes en términos de los niveles de pobreza y desigualdad social que existan en una sociedad determinada (Hudson, Kühner y Lowe, 2008). A continuación, se enuncian ventajas y desventajas de cada una de las modalidades.

Las pensiones contributivas tienen la gran desventaja que, si no se cumplió con todas las contribuciones exigidas por la ley, aunque sí se haya cotizado, no se va a recibir la pensión. También representa una desventaja porque la población que no puede contribuir queda totalmente excluida. Esto es particularmente desventajoso para aquellas personas que han pasado largos periodos de tiempo fuera del mercado laboral por labores de cuidado, por lo que afecta particularmente a las mujeres y a personas que tienen largos periodos de desempleo (Hudson, Kühner y Lowe, 2008, pp. 29-30).

O cuando en los países existen altos niveles de informalidad económica, porque esa población no contribuye a la seguridad social.

Las pensiones focalizadas podrían, a primera vista, parecer más efectivas porque llegan “a quién realmente las necesita”. Es decir, el dinero se concentra en los pobres, pero la focalización acarrea problemas. Uno de los más importantes es el hecho de que tienen menores tasas de cobertura en la población objetivo que los programas universales, ya que muchos de los que podrían reclamar el beneficio no lo hacen porque probar que se cumplen los requisitos solicitados resulta difícil y a veces se dificulta para los sectores más pobres. También está la cuestión del estigma social, que genera una distinción entre pobres y no pobres, ya que los beneficios focalizados aparecen como un pago no ganado, a diferencia de los beneficios contributivos o universales. Lo que también se puede prestar al manejo clientelar al usarse como un mecanismo para controlar la subordinación política de los grupos beneficiarios (Rodríguez-Gómez, 2020). Otro problema que acarrea la focalización es decidir cuál es el límite de ingresos que va a ser considerado para tener acceso al beneficio. Ya que determinar donde se traza la línea entre un ingreso que es considerado suficiente y uno insuficiente es una tarea compleja (Hudson, Kühner y Lowe, 2008, pp. 29-30).

Una de las diferencias fundamentales entre la modalidad focalizada y universal es que los programas focalizados no previenen la pobreza, porque entran a funcionar cuando las personas ya son pobres. En cambio, los programas universales al ser extendidos a todos pueden funcionar como un medio para prevenir la pobreza (Rodríguez-Gómez y Patrón, 2017). De acuerdo con (Garfinkel, Smeeding y Rainwater, 2010, p. 56), los programas universales integran a los pobres en la sociedad, incrementan la seguridad económica de los ciudadanos y distribuyen los beneficios de manera más justa. Hay estudios que prueban que las políticas que funcionan sobre la base de derechos universales son más efectivas en disminuir la pobreza, que aquellas que lo hacen de manera focalizada (Korpi y Palme, 1998).

Sobre la operación concreta de los sistemas de pensiones para la tercera edad encontramos que la OIT brinda un marco de referencia para que sea adoptado y plantea que el grado de pertinencia de estos sistemas en los distintos países debe de medirse respecto al grado de cumplimiento de las normas que ha generado este organismo internacional en materia de seguridad social. Importa destacar las directrices de la OIT, ya que presenta una visión crítica con la aplicación de los sistemas privados de cotizaciones definidas que comenzaron a implementarse durante los años de 1990 como parte de las propuestas del Banco Mundial (1994); por medio de las cuáles muchos países cambiaron de un modelo público de pensiones de prestaciones definidas a un

modelo privado de cotizaciones definidas con cuentas individuales. La crítica consiste en que estos modelos muchas veces no pueden garantizar algunos de los principios básicos que la OIT considera fundamentales en un sistema de pensiones. En un balance después de tres décadas de implementar las privatizaciones de la seguridad social se ha demostrado que estas han tenido baja cobertura, ya que en la mayoría de los países la cobertura se estancó o disminuyó. También han tenido costos administrativos elevados, incluso mayores que los de los sistemas públicos debido a altos honorarios de gestión, por lo que se reduce la tasa de rendimiento de los cotizantes.

Otro problema ha sido la disminución del monto de las pensiones y de las tasas de sustitución, porque el futuro de las pensiones se pone en mano del mercado financiero. La transición entre los sistemas también tuvo costos fiscales elevados, lo que exacerbó las presiones fiscales que ya tenían los sistemas públicos (OIT, 2017, pp. 104-108). La OIT propone que un mejor enfoque estaría encaminado a corregir las deficiencias y desigualdades que presentan los regímenes públicos de pensiones (OIT, 2017, p. 104).

La OIT considera que es responsabilidad del Estado garantizar una cantidad adecuada de ingresos para todos los adultos mayores, es decir, que la protección social tenga un carácter universal (OIT, 2017, p. 85). Y ese debe de ser uno de los principales objetivos del bienestar al que deben de aspirar las sociedades modernas. Resulta fundamental establecer sistemas de protección social que eviten que los adultos mayores caigan en la pobreza. La agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) habla de implementar sistemas de protección social para todos basados en el principio de universalidad (OIT, 2017, p. 84). La OIT recomienda tres puntos fundamentales para alcanzar los ODS: ampliar la cobertura de los regímenes, crear pisos de protección para los adultos mayores vulnerables y mejorar la suficiencia de las prestaciones (OIT, 2017, p. 110).

De hecho, la creación de regímenes de pensiones no contributivas es una tendencia que se ha visto en muchos países en desarrollo. En algunos casos han tenido una cobertura limitada por lo que la OIT considera positivo que estos regímenes tengan un carácter universal para garantizar un nivel básico de seguridad para todos los adultos mayores (OIT, 2017, p. 110). También, de acuerdo con la recomendación número 202 de la OIT en 2012, se deben de combinar las pensiones públicas contributivas con regímenes de pensiones no contributivos para lograr proteger a toda la población. La pensión pública no contributiva puede funcionar de acuerdo con cualquiera de las dos modalidades: puede ser universal o sujeta a comprobación de recursos, dando prioridad a quienes la necesiten y no tengan otra cobertura. Pero también pueden ser muy útiles para aquellos jubilados que cuenten con una pensión contributiva pero que no le permita alcanzar un nivel de vida adecuado.

La mayoría de los países del mundo combinan los regímenes de pensiones contributivas y no contributivas (OIT, 2017, p. 86). La experiencia internacional demuestra que puede alcanzarse una cobertura universal bajo diferentes modalidades: creando pensiones sociales no contributivas que se financian de los impuestos generales, o combinando regímenes contributivos y no contributivos (OIT, 2017, p. 91). Particularmente, en el caso de los países en desarrollo que tienen altos niveles de informalidad y pobreza, muchos de los trabajadores no pueden cumplir con los requisitos mínimos para acceder a una pensión contributiva. Por tanto, la OIT recomienda que se deben generar mecanismos que garanticen un nivel básico de protección para los adultos mayores que son excluidos de las pensiones contributivas (OIT, 2017, p. 103).

Otro aspecto fundamental a tener en cuenta en un sistema de pensiones es si la pensión para la jubilación provee un estándar de vida adecuado en la tercera edad. De acuerdo con la OIT la tasa de beneficio del primer pilar pensionario debe de ser entre el 40 y el 60 % del salario promedio. Ello debido a que las pensiones públicas son la única fuente de ingreso para una parte importante de las personas adultas mayores.

## **La situación de las pensiones en México**

El sistema de pensiones en México es complejo porque está formado por cuatro grandes mecanismos que operan con reglas diferentes. El primer mecanismo es la parte contributiva del sistema de la que participan los trabajadores del sector formal de la economía. El mecanismo contributivo actualmente está formado por dos modalidades diferentes. La primera modalidad es el sistema de ahorro para el retiro (SAR) de contribuciones definidas que deposita los aportes tripartitos del gobierno, empleador y empleado en cuentas individuales que son administradas de manera privada por las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORE), que invierte estos recursos en el mercado con el objetivo de incrementar la pensión de los trabajadores. Al momento de la jubilación el trabajador recibirá una pensión de acuerdo con la cantidad de dinero que exista en su cuenta individual. La segunda modalidad dentro de las pensiones contributivas es la de beneficios definidos y corresponde al sistema que existía antes del cambio al SAR –por tanto, existe para los trabajadores que estaban en el mercado laboral antes de las reformas que se generaron en 1997 para el sector privado y en 2007 para los trabajadores del sector público—. Bajo esta segunda modalidad también existen contribuciones tripartitas y al momento de la jubilación el trabajador recibirá una pensión fija que equivale a un porcentaje de su salario final de acuerdo con los años que haya cotizado en la seguridad social. La pensión puede llegar a ser hasta el 100 % de su



salario. Esta segunda modalidad tiene un alto nivel de subsidio del presupuesto público ya que la tasa de aportación al sistema es el equivalente al 6.5 % del salario (Rodríguez-Gómez, 2023) y se reciben pensiones que oscilan aproximadamente entre 5500 y 15 000 pesos (Ramírez, 2019).

El segundo mecanismo es el de los esquemas especiales de pensiones que existen en ciertos organismos federales o autónomos tales como la banca de desarrollo, Pemex, la Suprema Corte de Justicia y muchas universidades públicas (Rodríguez-Gómez, 2023). La mayoría de estos sistemas son de beneficios definidos y albergan algunas pensiones de privilegio con montos muy por encima de las pensiones que pueden recibirse bajo el mecanismo anterior. Hay pensiones que pueden llegar hasta los 300 000 pesos y que también son subsidiadas por el presupuesto público (Ramírez, 2019).

El tercer mecanismo, lo constituyen los planes de pensiones voluntarios que funcionan para las personas del mercado informal que quieren cotizar al SAR. También existen como planes de pensiones especiales que tienen algunas empresas para sus trabajadores (Rodríguez-Gómez, 2023). El cuarto mecanismo son las pensiones no contributivas que se discuten en detalle en el siguiente acápite.

Los problemas que afronta este sistema de pensiones tan fragmentado pueden definirse como los siguientes. Se llegó a establecer una variedad impresionante de modalidades diferentes llegando a más de 1000 planes de pensiones (Aguirre, 2012), con altos niveles de desigualdad. Pero dicha desigualdad no ha sido algo que se haya remediado con las reformas realizadas para convertir las pensiones de beneficios definidos a contribuciones definidas (Ramírez, 2019, p. 977). De hecho, sucedió lo contrario, la reforma agravó las diferencias.

Otro problema fundamental que se derivó de la reforma hacia pensiones de contribuciones definidas es que una de las justificaciones de esta era limitar el costo fiscal que se incrementaba de manera desproporcionada, ya que cada vez más las pensiones de beneficios definidos –dada las bajas aportaciones por ley– se estaban financiando mayormente del presupuesto público. Sin embargo, cuando se produce la transición se genera un déficit fiscal aún más grave dado que todas las aportaciones se iban a la iniciativa privada que maneja las cuentas individuales de los trabajadores y ya no servían para financiar el pago presente de pensiones. No existe alguna política que pretenda resolver este déficit que puede volverse insostenible en los próximos años (Ramírez, 2019).

Ramírez (2019), realiza una comparación sobre las consecuencias que ha traído la privatización para México respecto al balance que hace la OIT de los resultados a nivel internacional que han tenido estas reformas (OIT, 2018) y encuentra lo siguiente, la cobertura del sistema de pensiones por cuentas individuales se estancó, ya que solo

representa un tercio de la población ocupada, dado los altos niveles de informalidad. La gran mayoría de la población se quedaría fuera de este sistema de capitalización individual dado que la economía mexicana tiene bajo crecimiento económico y la mayor parte de los empleos se generan en micronegocios de poca duración, lo que genera escasas cotizaciones dada la inestabilidad laboral y la característica informal de muchos micronegocios. Por tanto, las pensiones a las que se podría acceder no serían suficientes. La capitalización individual aumenta las desigualdades porque reproduce las ventajas y desventajas de las trayectorias laborales, mientras las pensiones de beneficios definidos daban una garantía con una tasa de reemplazo fija para todos (Ramírez, 2019, pp. 984-987). Otro problema importante es que, si bien con las pensiones de beneficio definido se alcanzaba una tasa de reemplazo del 60 % del salario, la tasa de reemplazo con la capitalización individual es de 26 %. Muy por debajo del 40 % mínimo que recomienda la OIT (Ramírez, 2019, pp. 986-987). Con lo que la mayoría de la población que reciba esta pensión afrontará problemas de pobreza.

Las reformas realizadas durante el sexenio 2018-2024 tales como la ampliación de la pensión no contributiva, las modificaciones al sistema de AFORE para disminuir las semanas de cotización para obtener una pensión e incrementar las aportaciones de los patrones y las reformas para regular el outsourcing y disminuir la informalidad laboral (Rodríguez-Gómez, 2023); si bien se encaminan a hacer algunos cambios no solucionan el problema de fondo porque no transforman las desventajas del sistema de contribuciones definidas. Se sigue dependiendo del número de cotizaciones para acceder a una pensión que va a resultar baja, es decir se sigue dependiendo de la dinámica del mercado de trabajo y por tanto el contar con una pensión recae directamente en la responsabilidad individual. Tampoco se aborda el asunto sobre el déficit presupuestal para pagar las pensiones (Ramírez, 2019, p. 995).

Para mejorar el problema de las pensiones en México se requiere la construcción de un sistema nacional de pensiones que le dé rectoría, lo unifique y pueda contribuir a disminuir las grandes inequidades (Azua et. al., 2019; Ramírez, 2019; Rodríguez-Gómez, 2023). El sistema debe de basarse en generar una pensión universal para todos, sobre la que se construyan pensiones contributivas ocupacionales que abarquen a todos los que participan en el mercado laboral. Pero resulta muy importante revisar de manera integral la capitalización individual ya que una pensión no contributiva asistencial no será suficiente para resolver el problema de la pobreza (Ramírez, 2019). Otro punto fundamental es poner límites a las cantidades que pueden recibirse de una pensión pública, con límites mínimos y máximos para evitar que la individualización o la universalización incrementen las desigualdades (Ramírez, 2019, pp. 995-996). Y

contar con una institución administradora pública que puede invertir para mejorar los recursos para financiar las pensiones y contribuir a disminuir el déficit presupuestal (Ramírez, 2019). Por tanto, se requiere realizar una discusión sobre todo el sistema de pensiones en México (Pérez y Macías, 2021).

Ante los problemas mencionados resulta importante conocer si han variado las tasas de pobreza de los adultos mayores después de una de las modificaciones más importantes realizadas al respecto en el sexenio 2018-2024, que es la universalización de la pensión no contributiva. A continuación, se describe el funcionamiento de la pensión no contributiva y las principales modificaciones realizadas en dicho sexenio.

### **El programa de pensión no contributiva para adultos mayores en el sexenio 2018-2024 y sus antecedentes**

El cuarto mecanismo, tal y como se mencionó anteriormente, es la pensión no contributiva. La misma, como programa federal, comenzó a operar en 2007 bajo el nombre de “Programa de pensiones para adultos mayores 70 y más”, que tenía como beneficiarios a las personas mayores de 70 años residentes en localidades de hasta 2500 habitantes y otorgaba una cantidad de 500 pesos mensuales en ministraciones bimestrales. En 2009 el programa se modificó y empezó a incluir a la misma población objetivo pero que residía en localidades de hasta 30 mil habitantes.

A partir del sexenio 2012-2018, específicamente en 2013, se disminuyó la edad de ingreso a los 65 años y se extendió su cobertura a todos los adultos mayores del país que no tuvieran una pensión contributiva mayor a 1092 (Secretaría de Gobernación, 2013). En el 2014 se incrementó a 580 pesos mensuales, monto que duró hasta 2018.

En el sexenio que comenzó en el 2018 se han efectuado varios cambios a la operación del programa. Primero, en 2018 se modificó el nombre y quedó como “Programa de Pensión para Adultos Mayores” (PPAM). A partir de 2019 recibe modificaciones importantes. Se cambia el nombre del Programa a “Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores” (PBAM). Se incrementa sustancialmente el monto mensual de la pensión a 1275 pesos mensuales —que se seguían entregando de manera bimestral—. Pero la modificación más importante es que se declara pensión universal no contributiva (Secretaría de Gobernación, 2019). Es decir, la cobertura se extendió a todos los adultos mayores que residan en el país, con independencia de si contaban o no con una pensión contributiva. También se elevó la edad para recibir la pensión ya que el programa comenzaba a operar para los adultos mayores a partir de los 68 años. Aunque para aquellos adultos mayores que vivían en municipios catalogados como indígenas

el acceso al programa comenzaría a partir de los 65 años. También se entregaría la pensión a las personas de 65 a 67 años que hubieran recibido el Programa de Pensión para Adultos Mayores (PPAM) en diciembre de 2018 (Secretaría de Gobernación, 2019).

Una de las modificaciones más trascendentales es que en 2020 se realizó una reforma al artículo 4<sup>o</sup> para plasmar la pensión no contributiva como un derecho constitucional para los adultos mayores de 68 años y para el caso de los indígenas y afroamericanos la pensión será a partir de los 65 años (Secretaría de Gobernación, 2020). También se aumentó la pensión a 1310 pesos mensuales, depositados de manera bimestral.

En julio de 2021 la pensión volvió a aumentar a 1550 pesos mensuales que representaba un depósito bimestral de 3100 pesos. También a partir de agosto de ese año por decisión presidencial se baja la edad para recibir la pensión a los 65 años, con lo que inició el registro de estas personas al padrón de beneficiarios, a pesar de que no se modificó el artículo 4<sup>o</sup> constitucional para reflejar este cambio. En 2022 aumentó a 1925 pesos mensuales (3850 pesos bimestrales) y se promete que para 2023 y 2024 aumente 20 % cada año (Sáenz, 2021).

La pensión no contributiva desde su inicio no ha sido suficiente para cubrir las necesidades de los adultos mayores ya que su monto, por lo menos hasta el 2020, se encontraba por debajo del costo de la línea de pobreza extrema de Coneval que refleja el costo de una canasta alimentaria (Pérez y Macias, 2021). Para diciembre de 2018 el monto de la línea de pobreza extrema para áreas rurales era de 1208.47 y para áreas urbanas era de 1586.96. En diciembre de 2020 la línea de pobreza extrema rural era de 1306.48 y en áreas urbanas de 1731.89.

Otro aspecto importante es que la pensión no contributiva beneficia a trabajadores informales y a mujeres que no pudieron aportar a las pensiones contributivas. Para muchos de ellos se vuelve, probablemente, en su única fuente de ingresos (Pérez y Macias, 2021). Los cambios realizados al esquema de la pensión no contributiva en México no resultan menores. Ante ello resulta importante conocer cuáles son los efectos, particularmente la extensión de la pensión no contributiva a los que tenían pensión contributiva y el incremento de su monto.

## **Datos y metodología**

Las fuentes de información usadas en la presente investigación son los microdatos de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) 2018 (nueva serie), y los microdatos de la ENIGH 2020. Dichas encuestas son levantadas cada dos años por parte del organismo encargado de producir las estadísticas en el país, el INEGI. La ENIGH

tiene una representatividad a nivel nacional, urbano y rural y por entidad federativa y muestra información sobre diversas características socioeconómicas y sobre todas las fuentes de ingreso y gasto de los hogares y las personas que conforman dichos hogares. Por tanto, es la fuente de información que se usa para la medición de la pobreza en México. Respecto al tema que nos interesa, la ENIGH recaba información sobre las transferencias gubernamentales tales como la pensión contributiva y no contributiva.

Para llevar adelante la investigación se realiza una comparación entre 2018 y 2020 para lo que se procedió del siguiente modo. Primero se calculó la pobreza de la población de 65 y más en 2018 y 2020 usando la línea de pobreza por ingresos oficial en México conocida como Línea de Bienestar que calcula el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). Cabe mencionar que se usa la Línea de Bienestar y no el método de medición multidimensional completo debido a que para que las personas sean reconocidas como pobres multidimensionales necesitan ser pobres por la línea de pobreza, pero además ser pobres por carencias sociales (Coneval, 2019). Por tanto, si las personas no tienen carencias sociales, aunque su ingreso esté debajo de la Línea de Bienestar, no será considerada en pobreza. En este caso, como lo que interesa es conocer el impacto de la universalización de la pensión no contributiva, que es una transferencia monetaria, en la pobreza de los adultos mayores, se determinó usar como criterio de pobreza la línea de ingresos.

La Línea de Bienestar para los adultos mayores se calculó siguiendo los mismos criterios de Coneval, que usa el ingreso disponible de los hogares, que es el ingreso que realmente se recibe en el hogar ya que se calcula después de impuestos y aportaciones a la seguridad social. Se usan las mismas escalas de equivalencia para ajustar el ingreso total del hogar al número de miembros que son: 0.70 para menores de 0 a 5 años, 0.74 para menores de 6 a 12 años, 0.71 para personas de 13 a 18 años, y 0.99 para las personas de 19 años o más<sup>3</sup>.

Posteriormente se desagregó el grupo de los adultos de 65 y más en diversos grupos poblacionales de acuerdo con género, ubicación geográfica, condición de etnicidad, condición de actividad-inactividad y nivel educativo para conocer cuáles son los grupos dentro de la tercera edad que tienen mayores niveles de pobreza y si dichos niveles variaron entre 2018 y 2020. Para ello se calcularon las tasas de pobreza en general para los adultos mayores y por los diversos grupos poblacionales. La tasa es la proporción de

---

3. Coneval (2019) no explica por qué decide aplicar esas escalas de equivalencia según la edad de los miembros. Simplemente menciona que considerará economías de escala y escalas de equivalencia y las describe. En el caso de la presente investigación el objetivo es replicar el cálculo de Coneval para la Línea de Bienestar, por ello se toman las mismas escalas de equivalencia.

personas de ese grupo social que cumple con la condición calculada, en este caso estar en pobreza. Usar la tasa resulta de utilidad porque permite realizar comparaciones entre grupos sociales ya que muestra la proporción que cumple la condición, con independencia del tamaño del grupo.

También se calculan las tasas de población adulta mayor que recibe el programa de pensión no contributiva según su situación de afiliación a la seguridad social formal, para conocer qué grupos son los más beneficiados: si los que poseen seguridad social contributiva o los que no. Esta información, junto con datos aportados por otras investigaciones permiten analizar si la universalización de la pensión no contributiva tiene un carácter regresivo o progresivo para este grupo social.

### **Universalización de la pensión no contributiva y pobreza de los adultos mayores en perspectiva comparada 2018-2020**

A continuación, se presenta una comparación entre las tasas de pobreza de los adultos de 65 y más años entre 2018 y 2020. La tabla 1 muestra la tasa de pobreza en general de este grupo etario.

**Tabla 1.** Población de 65 y más con ingreso menor a la línea de pobreza por ingresos

<b>Adultos de 65 y más</b>	<b>Tasa de pobreza 2018 (porcentajes)</b>	<b>Tasa de pobreza 2020 (porcentajes)</b>
Total	49.86	46.06

Fuente: elaboración propia con base en los microdatos de la ENIGH 2018 (nueva serie) y la ENIGH 2020.

Del análisis de la tabla 1 se desprende que la pobreza por ingresos de los adultos mayores disminuyó entre 2018 y 2020 en 3.8 %. Destaca el hecho de que la pobreza por ingresos en este grupo poblacional tiene un comportamiento diferente al de la pobreza por ingresos en la población en general, donde aumentó. En la población en general pasó de ser el 49.9 % de la población por debajo de la línea de pobreza por ingresos en 2018, a ser el 52.8 % de la población en 2020. Un incremento de 2.9 % (Coneval, 2023).

La tabla 2 muestra a la población de 65 y más y a la población de 68 y más que reciben pensión no contributiva en 2018 y 2020. Se muestran ambos grupos de edad porque, como se mencionó anteriormente, la nueva política de la administración 2018-2024, con las pensiones no contributivas en 2020, fue elevar la edad para recibir la pensión de los 65 –tal y como era en el sexenio 2012-2018–, a los 68 años.

**Tabla 2.** Población adulta mayor que recibe pensión no contributiva

	<b>2018 (porcentajes)</b>	<b>2020 (porcentajes)</b>
<b>Población de 65 y más</b>	43.27	55.82
<b>Población de 68 y más</b>	52.23	68.51

Fuente: elaboración propia con base en los microdatos de la ENIGH 2018 (nueva serie) y la ENIGH 2020.

Como puede apreciarse entre 2018 y 2020 se dio un incremento en la cantidad de personas adultas mayores que reciben la pensión no contributiva. Para la población de 65 y más la cobertura creció en 12 % y para la población de 68 y más, el incremento fue de 16.28 %. Son incrementos considerables. La información anterior demuestra que sí puede encontrarse una influencia de la pensión no contributiva en la disminución de la pobreza. Argumento que se sustenta en dos factores: en el periodo no hubo otra razón importante de aumento del ingreso de este grupo etario, como, por ejemplo, algún aumento considerable de la pensión contributiva. También se encuentra que el mejoramiento en las condiciones de pobreza de este grupo etario contrasta fuertemente con lo que sucedió en la población en general donde la pobreza aumentó. Por tanto, si se debiera a otros factores como una mejora salarial, el efecto se encontraría en la población en general, y no se encontraría que el comportamiento de la pobreza de los adultos mayores va a contracorriente del de la pobreza de la población en general. El argumento se explica mejor cuando se analice el comportamiento de la pobreza por grupos sociales en la tabla 3. El resultado de la disminución de la pobreza de los adultos mayores entre 2018 y 2020 es esperable porque al producirse una transferencia de ingresos que aumenta la cantidad de dinero que recibe un grupo poblacional debe de tener el efecto obvio de disminuir su pobreza, aunque la disminución no sea grande.

No obstante, el incremento de la cantidad de población con una pensión no contributiva llama la atención que, a pesar de ser un programa universal para todos los adultos mayores de 68 años, la tasa de cobertura es inferior al 70 % de esa población (tabla 2).

La tabla 3 muestra una comparación sobre cómo se comportó la pobreza entre los distintos grupos sociales de adultos de 65 y más entre 2018 y 2020.

**Tabla 3.** Población de 65 y más con ingreso menor a la línea de pobreza por ingresos

<b>Adultos de 65 y más según</b>	<b>Tasa de pobreza 2018 (porcentajes)</b>	<b>Tasa de pobreza 2020 (porcentajes)</b>
<b>Género</b>		
Mujer	50.15	46.17
Hombre	49.51	45.93
<b>Ubicación rural o urbana</b>		
Urbano	46.43	44.26
Rural	60.06	52.14
<b>Condiciones de etnicidad</b>		
Sin condición de etnicidad	44.69	42.16
Con condición de etnicidad	60.74	54.34
<b>Condición de actividad-inactividad</b>		
Población económicamente activa	51.77	50.02
Buscan trabajo	71.98	70.99
Pensionado o jubilado (pensión contributiva)	29.83	25.4
Quehaceres del hogar	54.89	52.13
Estudia	61.75	59.96
Discapacidad	63.53	58.32
Otra causa de inactividad	63.25	60.12
<b>Nivel educativo</b>		
Sin educación	70.29	65.72
Alfabetismo	58.78	54.73
Primaria completa	46.01	44.56
Secundaria completa	34.4	34.82
Preparatoria completa	21.18	20.08
Técnica	11.77	8.84
Licenciatura	7.86	13.58
Maestría	1.57	7.86
Doctorado	0.98	8.82

Fuente: elaboración propia con base en los microdatos de la ENIGH 2018 (nueva serie) y la ENIGH 2020.



De acuerdo con el género de los adultos de 65 y más, se observa una disminución de la pobreza entre 2018 y 2020 tanto para hombres como para mujeres. La disminución es muy similar para ambos. Este es un resultado esperado ya que en el caso de México cuando se mide la pobreza usando el modelo colectivo de hogar —que asume que los recursos se comparten de manera igualitaria al interior del hogar—, y se habla del género en general, las mujeres siempre resultan un poco más pobres que los hombres, pero las diferencias son extremadamente pequeñas. En 2018 las mujeres de 65 y más eran 0.64 más pobres que los hombres, y en 2020 eran 0.23 más pobres que los hombres. Se vuelve aún más pequeña la diferencia. El hecho de universalizar la pensión no contributiva es algo que beneficia específicamente a las mujeres ya que muchas no cuentan con pensión contributiva por no haber participado lo suficiente en el mercado laboral debido a realizar labores de cuidado. O si cuentan con una pensión contributiva, esta generalmente resulta más baja que la de los hombres como resultado de una vida laboral más fragmentada.

En términos de localización geográfica se aprecia que disminuye la pobreza de los adultos de 65 y más, tanto para los residentes en el área urbana como para los residentes en el área rural, pero la disminución en el área rural es muy superior (8 %) a la del área urbana (2 %). A pesar de que la pobreza de este grupo etario en áreas rurales sigue siendo mayor que para los que habitan en áreas urbanas, la brecha disminuye considerablemente para el 2020 —pasa de 13.63 de diferencia en 2018 a 7.88—. Ante ello puede afirmarse que es considerable la influencia de la pensión no contributiva para las áreas rurales en la disminución de la pobreza.

Con la condición de etnicidad sucede algo similar. Es decir, disminuye la pobreza tanto para los adultos de 65 y más con condición y sin condición de etnicidad; pero disminuye de una manera mayor para los adultos con condición de etnicidad (6 vs 2 %). La brecha de pobreza entre ambos grupos se reduce entre 2018 y 2020 de 16 % de diferencia a 12 %. Por tanto, la pensión no contributiva también tiene una influencia importante en disminuir la pobreza de las personas con condición de etnicidad de este grupo etario.

Si analizamos cómo se modificó la pobreza entre 2018 y 2020 para los adultos de 65 y más según su condición de actividad encontramos que para los adultos mayores que son económicamente activos la pobreza disminuye muy poco. También es el caso para los desempleados. Para los grupos que más disminuye es para los adultos discapacitados (5.21 %), los jubilados con pensión contributiva (4.4 %), otros inactivos (3 %) y para las personas en labores del hogar (2.7 %). Estos grupos resultan ser los más beneficiados por la universalización de la pensión no contributiva, donde se mezclan tanto los que tienen una pensión de la seguridad social, pero que tal vez resultaba insuficiente, como aquellos que no contaban con una pensión contributiva.

En términos de nivel educacional también se aprecia que la pobreza disminuye más para los grupos de adultos mayores con menor nivel educacional, tanto para los que no tienen educación (4.67 %) como para los que solo saben leer y escribir (4.05 %). Otro grupo para el que disminuye es para aquellos adultos con educación técnica (2.93 %). Presumiblemente estos grupos sociales tuvieron una participación en el mercado laboral informal y probablemente muchos no cuentan con una pensión contributiva, o tenían una pensión contributiva muy baja, derivado de bajos salarios cuando participaban en el mercado formal. Llama la atención, como un resultado poco esperable, que para los grupos con mayor nivel educacional –licenciatura, maestría y doctorado– se incrementa la pobreza entre 2018 y 2020. Presumiblemente ello se deba a que estos son grupos que todavía participaban en el mercado laboral y con el efecto de la pandemia, que se manifestó en toda su magnitud durante el 2020, pudieron haber perdido o disminuido su fuente de ingresos.

Del análisis de la pobreza de los adultos mayores para estos grupos sociales podemos concluir, en primer lugar, que las disminuciones más importantes de la pobreza de los adultos mayores entre 2018 y 2020 se produjeron en los grupos inactivos y no en los grupos de población que todavía es económicamente activa –aquellos que participan en el mercado laboral o tienen la intención de participar, como los desempleados–. Ello implica que no es el factor salario el que está influyendo en esta disminución, sino fundamentalmente las transferencias monetarias de la pensión no contributiva. También se observa que hay un efecto mayor en la reducción de la pobreza para los grupos más vulnerables dentro de cada categoría –los que viven en áreas rurales, los que tienen condición de etnicidad y los que tienen condición de discapacidad, las amas de casa, los que tienen bajos niveles educativos–, que son los grupos que están en esa situación de vulnerabilidad precisamente porque su participación presente o pasada en el mercado laboral ha sido escasa y precaria. Esto refuerza que claramente el efecto se debe a la transferencia gubernamental y no al salario.

En segundo lugar, se encuentra que la disminución en la pobreza entre 2018 y 2020 en estos grupos se debe principalmente al incremento del monto de la pensión no contributiva, ya que, si no cuentan con una pensión contributiva de la seguridad social, desde el sexenio anterior tenían derecho a acceder a la pensión no contributiva, pero esta era extremadamente baja. Como se mencionó anteriormente, en 2018 era de 580 pesos mensuales y para 2020 había aumentado a 1310 pesos. Es decir, se duplicó.

No obstante, estos grupos vulnerables continúan siendo los más pobres que sus contrapartes, es decir la tendencia no se modifica. De todas las categorías analizadas aquellas categorías donde se observa el efecto reductor de pobreza mayor son para los

adultos de 65 y más que viven en áreas rurales, aquellos con condición de etnicidad, discapacitados y aquellos con menor nivel educativo. Por tanto, sin duda los cambios realizados a la pensión no contributiva en el sexenio 2018-2020 han sido favorables para los grupos más vulnerables.

Mención aparte merecen los pensionados que contaban con una pensión contributiva porque como puede apreciarse en la tabla 3, en 2018 antes de extender la pensión no contributiva de manera universal a este grupo poblacional –solamente podían recibir la pensión no contributiva aquellos que tuvieran una pensión contributiva inferior a 1092 pesos–, la proporción de los pensionados de la seguridad social en pobreza por ingresos era de un 30 % de este grupo social. Lo que implica que la pensión contributiva que recibían y la no contributiva, si la recibían, no era suficiente para ponerlos por encima de la línea de pobreza por ingresos. Al extenderse de manera universal la pensión no contributiva contribuye a una disminución de su pobreza en un 4.4 %. No obstante, para el 2020 siguen en pobreza un 25.4% de las personas con pensión contributiva. Por lo que tampoco la universalización de la pensión fue suficiente para ponerlos a todos arriba de la línea de pobreza. Solamente a una pequeña proporción de aquellos pensionados con pensión contributiva baja, pero en balance resultó beneficioso.

Pero el efecto de la universalización de la pensión no contributiva también va para aquellos jubilados y pensionados –70% de los mismos en 2018– que no eran pobres y también tienen la posibilidad de recibirla, con lo que se genera un potencial efecto regresivo en la misma. A continuación, se analiza el impacto redistributivo de la universalización de la pensión no contributiva para conocer qué grupos se benefician más de ella, y si puede considerarse regresiva. La tabla 4 muestra quienes son los adultos mayores de 65 años que tienen la pensión no contributiva de acuerdo con su condición de afiliación a la seguridad social formal.

**Tabla 4.** Población de 65 y más que reciben pensión de la seguridad social, pensión no contributiva, ambas o ninguna

<b>Condición de afiliación</b>	<b>2018 (porcentajes)</b>	<b>2020 (porcentajes)</b>
Reciben seguridad social y pensión no contributiva	4.7	15.97
Reciben solo Seguridad Social	26.49	17.44
Reciben solo pensión no contributiva	38.57	39.85
No reciben pensión no contributiva ni seguridad social	30.24	26.75

Fuente: elaboración propia con base en los microdatos de la ENIGH 2018 (nueva serie) y la ENIGH 2020.

Se puede apreciar que en 2018 las personas que recibían seguridad social y pensión no contributiva eran solamente del 4.7%. Ello incrementó hasta el 16% para el 2020. Con lo cual disminuyeron las personas que reciben solo seguridad social. Es importante notar que las personas que reciben solamente una pensión no contributiva aumentaron muy poco, solamente un 1%. Y el grupo de adultos mayores que no tiene ninguna pensión disminuyó muy poco –solo un 3.5%–, pero para el 2020 seguía siendo poco más de un cuarto de los adultos mayores de 65 y más. Otro punto importante de resaltar es que el porcentaje de adultos mayores que reciben pensión no contributiva en 2020 (55.82%) es mayor que el porcentaje de adultos mayores que reciben pensión contributiva (33.41%). Pero lo más relevante es que al universalizar la pensión no contributiva el principal aumento se produce en el grupo de las personas que ya contaban con seguridad social y se mantiene casi igual en las personas que solo reciben pensión no contributiva. Por tanto, el aumento del ingreso por la universalización de la pensión no contributiva es capturado prácticamente por la población que anteriormente participó en el mercado formal de la economía y cuenta con una pensión contributiva y no por la población del mercado informal.

Jaramillo (2021) hace un análisis del impacto de la universalización de la pensión no contributiva por deciles de ingreso para el 2020, usando la ENIGH y encuentra que la cantidad de hogares que reciben las pensiones no contributivas ha aumentado para el 2020. El mayor aumento se ha dado en los deciles más altos de ingreso, y disminuye para los deciles más pobres. De acuerdo con el autor, en 2018 en el decil 1, el 14% de los hogares recibía pensión no contributiva, cuando en el decil 10 solamente recibía un 5% de los hogares. Para el 2020 se encuentra que en el decil 1 existe una disminución, ya que solo 10% de los hogares reciben la pensión no contributiva. Sin embargo, en el decil 10 aumenta al 14% de los hogares. Ante ello la pensión tiene un efecto regresivo.

Otro aspecto importante que reafirma la regresividad de haber universalizado la pensión no contributiva tiene que ver el presupuesto destinado a las pensiones no contributivas y a las contributivas. De acuerdo con Pérez y Macías (2021), para el 2020 las pensiones no contributivas representaban un 0.7% del PIB, mientras que las contributivas representaban un 4.0%. Ello refleja una gran desigualdad en el financiamiento entre los dos pilares. Si tomamos en cuenta el total de personas que reciben solo pensión no contributiva en la tabla 4 en 2020, encontramos que son el 39.85%. Si a ellos sumamos los que no reciben pensión –ya que presumiblemente no tienen derecho a una pensión contributiva–, daría un total de 66.6% de adultos de 65 y más que podrían acceder solamente a una pensión no contributiva. Esta cifra es sustancialmente mayor a los que sí tienen acceso a una pensión contributiva que es de 33.41% de este grupo

etario. Pero al universalizar la pensión no contributiva también pueden acceder a la misma. Por tanto, el grupo más pequeño de los adultos mayores se beneficia del mayor porcentaje del PIB destinado a pensión contributiva, más una parte del porcentaje del PIB destinado a la pensión no contributiva.

## **Conclusiones**

Como se discutió en el artículo, de acuerdo con la OIT, es muy importante que los países desarrollen sistemas de protección para los adultos mayores que protejan de manera universal a este grupo etario. Para ello se deben de crear pensiones públicas no contributivas que pueden funcionar ya sea de manera universal para todas las personas adultas mayores, o de manera focalizada, es decir sujeta a comprobar que no se cuenta con un ingreso superior a cierto umbral. El punto fundamental, es que toda la población quede protegida. En el caso de México durante el periodo 2018-2024 se pasó de contar con una pensión no contributiva focalizada a universalizarla a toda la población adulta mayor. El objetivo del artículo fue conocer cómo ha impactado esa modificación en la política a la pobreza de los adultos mayores. Porque a la par que se universalizó, también se le subió la edad para acceder de los 65 a los 68 años para la mayoría de la población —con algunas excepciones que se mencionaron— y se incrementó su monto.

La primera conclusión es que las modificaciones realizadas a la forma en que opera la pensión no contributiva sí contribuyeron a la disminución de la pobreza de este grupo poblacional. Incluso aunque la edad para acceder haya sido aumentada a los 68 años. La disminución en la pobreza de ese grupo poblacional que se constata como resultado de la comparación entre 2018 y 2020 es baja (3.8%), pero es notoria ya que presenta una tendencia inversa a la que siguió la pobreza en general, que en ese periodo aumentó. También se encuentra que la principal disminución de la pobreza se produce en los grupos más vulnerables de los adultos mayores —los que residen en áreas rurales, los que tienen condición de etnicidad, adultos discapacitados, adultos con los más bajos niveles educativos, amas de casa—; pero, no obstante, siguen siendo todavía los grupos más pobres. En el caso de estos adultos mayores el principal efecto se ha dado por el aumento en el monto de la pensión, dado que la mayoría de estos grupos ya tenía derecho con anterioridad a una pensión no contributiva porque son grupos que mayormente participaron en la economía informal.

El otro tema importante de conocer era si dadas las características del sistema de pensiones en México, la universalización de la pensión no contributiva hace más regresivo el sistema. La investigación encuentra que el principal aumento en las personas

que reciben la pensión no contributiva entre 2018 y 2020 se da en las personas que ya contaban con una pensión contributiva (11.27 %) y se da un aumento mínimo para aquellas personas que no tienen derecho a una pensión contributiva (1.28 %). Por tanto, la mayor parte del incremento presupuestal que se ha dado en las pensiones no contributivas es capturado por la población que antes participó en el mercado formal y no por la población informal. Ello contribuye a que la universalización de la pensión contributiva haya vuelto más regresivo el sistema de pensiones en México.

El haber universalizado la pensión no contributiva no es un problema por sí mismo. Al contrario, como bien menciona la OIT puede y debe de ser una modalidad importante en la prestación de las pensiones. En el caso de México puede ser muy importante a futuro para complementar la cuenta de retiro de las AFORES que presuntamente va a ser muy baja para la mayoría de los pensionados (Rodríguez-Gómez, 2023). El asunto es haberlo hecho sin enfrentar las otras desigualdades del sistema de pensiones, lo que la lleva a ser más regresiva. Es decir, sin hacer una revisión de todo el sistema estableciendo montos máximos que pueden pagarse como parte de las pensiones públicas, que como ya se mencionó tienen un alto componente subsidiado. Ello porque si bien para algunos pensionados con pensión contributiva baja, la pensión no contributiva puede ser fundamental para evitar la pobreza, hay un grupo importante de los pensionados (70 %) que no eran pobres en 2018. Por tanto, lo que se ha generado es una universalización que incrementa la desigualdad.

Se había discutido anteriormente sobre las ventajas de las pensiones universales respecto a las focalizadas, ya que las focalizadas suelen tener menores tasas de cobertura porque resulta difícil probar que se cumplen con los requisitos. En cambio, las universales se consideran un derecho al que todos pueden acceder. En el caso de México, no obstante, a pesar de la universalización, las tasas de cobertura siguen distando mucho de ser el 100 % de la población adulta mayor. Por ello habría que revisar la manera en que opera, dado que muchas veces se requiere hacer largas filas para poder inscribirse, cuestión que dificulta el acceso particularmente para el grupo de los adultos mayores que pueden tener limitaciones de salud.

A pesar de que es un beneficio universal que se puso en la constitución, la pensión no contributiva se maneja como si fuera un programa y no un derecho, lo que lleva a que puede ser usado de manera clientelar. Siempre se avisa sobre cuándo se deposita y las fechas varían, no es algo establecido de manera fija. Y de acuerdo con calendarios electorales y políticos se adelantan y se depositan más de los dos bimestres que se contemplan en la ley (Montaño, 2023; Zempoalteca, 2023). Ello contrasta con la pensión contributiva que no tiene que anunciarse cuándo se va a depositar porque sí funciona como un verdadero derecho de

los pensionados. Otro ejemplo de clientelismo en el manejo del programa es que en 2021 por voluntad expresa del presidente de la República se modificó la edad para recibir la pensión a 65 años, pero fue exclusivamente una decisión unipersonal que se anunció como tal, porque la ley no se modificó. También se hacen anuncios unipersonales de su parte sobre el aumento de la pensión, generalmente correspondiendo con fechas electorales (Sáenz, 2021), sin que medie un análisis de la viabilidad presupuestal de los mismos, o de lo que se quiere lograr con el aumento de los montos. Por ejemplo, disminuir la pobreza de ciertos grupos; o poner a ciertos grupos por arriba de la línea de pobreza oficial; o lograr el objetivo de la OIT de tener una tasa de reemplazo pensionaria del 40% del salario. Por tanto, el aumento de las pensiones no ha sido sobre la base de una decisión técnica que deje claro los niveles de vida que se pretenden alcanzar, sino que ha sido sobre la base de una decisión política. Ante la evidencia anterior, resulta muy contradictorio que, a pesar de haber legislado e implementado una pensión universal no contributiva, no se evidencia una de las ventajas más grandes de la universalización que es considerar la pensión un derecho inalienable para los adultos mayores, que va a existir independientemente del gobierno en turno.

Por último, un problema complicado que afrontará la pensión no contributiva es lograr su financiamiento en el futuro ya que para poder cubrir a todos los adultos mayores de 65 años en 2024 –aproximadamente 12 millones–, se va a requerir un presupuesto de 1.9% del PIB. Con ello el gasto total en pensiones contributivas y no contributivas será de 6.5% del PIB (Pérez y Macías, 2021). Y es una cantidad que tenderá a crecer. Con lo cual no solo no resuelve, sino que aumenta la carga fiscal ya existente por este concepto y no existe hasta el momento una política concreta que se plantee como se va a lograr la sostenibilidad financiera.

## Referencias

- [1] Aguirre, F. (2012). *Pensiones ¿y con qué?* FINEO.
- [2] Azuara, O., Bosch, M., García-Huitrón, M., Kaplan, D. y Silva Porto, M.T. (2019). *Diagnóstico del sistema de pensiones mexicano y opciones para reformarlo*. Banco Interamericano de Desarrollo, División de Mercados Laborales, Nota Técnica No. IBD-TN-1651.
- [3] Banco Mundial. (1994). *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*. World Bank Policy Research Report No. 13584.
- [4] Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). (2019). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*. Tercera edición. <https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/InformesPublicaciones/Documents/Metodologia-medicion-multidimensional-3er-edicion.pdf>

- [5] Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). (2020). *Medición de pobreza 2020*. [https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza\\_2020.aspx](https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2020.aspx)
- [6] Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). (2023). *Medición de la pobreza*. [https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza\\_2020.aspx](https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2020.aspx)
- [7] Garfinkel, I., Smeeding, T. y Rainwater, L. (2010). *Wealth and Welfare States: Is America a Laggard or Leader?* Oxford University Press.
- [8] Ham-Chande, R. (2010). Envejecimiento demográfico. En B. García y M. Ordorica (eds.), *Los grandes problemas de México. Población. T-I* (pp. 53 – 74). El Colegio de México.
- [9] Hudson, J., Kühner, S. y Lowe, S. (2015). *The Short Guide to Social Policy*. Bristol University Press.
- [10] Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (1991). *Encuesta Nacional del Empleo*.
- [11] Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2019). *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo*. <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/>
- [12] Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2020). *Nota técnica resultados de la encuesta nacional de ocupación y empleo. Nueva edición (ENOE) cifras durante el tercer trimestre de 2020*. [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enoe/15ymas/doc/enoe\\_n\\_notas\\_tecnicas\\_trim3\\_2020.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enoe/15ymas/doc/enoe_n_notas_tecnicas_trim3_2020.pdf)
- [13] Jaramillo, M. (2021, 4 de agosto). Análisis de resultados de la Encuesta de Ingreso y Gasto de los Hogares, 2020, desde un enfoque de desigualdad y redistribución, Instituto de Estudios sobre Desigualdad, México. En Grupo de Trabajo para la transición hacendaria. [video]. YouTube. [https://www.youtube.com/watch?v=PJzNqfw\\_9hQ](https://www.youtube.com/watch?v=PJzNqfw_9hQ)
- [14] Korpi, W. y Palme, J. (1998). The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries. *American Sociological Review*, 63(5), 661-687. <https://doi.org/10.2307/2657333>
- [15] Montaña, F. (2023, 26 de mayo). *Pensión para el Bienestar. Gobierno de México invierte casi un billón de pesos en adultos mayores*. MSN. <https://www.msn.com/es-mx/dinero/noticias/pensi%C3%B3n-para-el-bienestar-gobierno-de-m%C3%A9xico-invierte-casi-un-bill%C3%B3n-de-pesos-en-adultos-mayores/ar-AA1bK300>
- [16] OCDE. (2007). *Perspectivas económicas de América Latina 2008*. Centro de Desarrollo OCDE.
- [17] Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2012). *Seguridad social para todos. Establecimiento de pisos de protección social y de sistemas integrales de seguridad social. La estrategia de la Organización Internacional del Trabajo*.
- [18] Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2017), *Informe mundial sobre la protección social 2017-2019. La protección social universal para alcanzar los objetivos del desarrollo sostenible*.



- [19] Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2018). *Reversing pension privatizations. Rebuilding public pension systems in Eastern Europe and Latin America*.
- [20] Pérez, A. y Macías, A. (2021). *Pensión universal para adultos mayores: una revisión necesaria*. Centro de Investigación Económica y Presupuestaria A.C.
- [21] Ramírez, B. (2019). La necesaria construcción de un sistema público de pensiones para la sociedad mexicana. *El Trimestre Económico*, 86(344), 967-1001. <https://doi.org/10.20430/ete.v86i344.982>
- [22] Rodríguez-Gómez, K. (2016). La pobreza de los adultos mayores y la operación de la provisión social en México: principales problemáticas y los cambios necesarios. *O Social em Questão*, 19(36), 105-122. <https://www.redalyc.org/journal/5522/552264396005/html/>
- [23] Rodríguez-Gómez, K. (2020). Políticas sociales durante el cambio hacia la izquierda en México (2018) ¿Reforzamiento de la ciudadanía o clientelismo político? *RevIISE. Revista de Ciencias Sociales y Humanas*, 15(14), 169-185. <http://www.ojs.unsj.edu.ar/index.php/reviise/article/view/433>
- [24] Rodríguez-Gómez, K. (2023). El problema de las pensiones como uno de los principales retos del envejecimiento en México: un análisis preliminar de las modificaciones realizadas en el sexenio 2018-2024 y sus efectos. En A. Klein y G. Leeson (eds.), *Ageing in Latin America and the Caribbean: Critical Approaches and Practical Solutions* (pp. 186-198). Oxford Institute of Population Ageing.
- [25] Rodríguez-Gómez, K. y Patrón, F. (2017). La efectividad de la política social en México: un análisis de la reducción de la pobreza monetaria después de la operación de los programas que transfieren ingreso. *Gestión y Política Pública*, 26(1), 3- 51.
- [26] Sáenz, C. (2021, 21 de marzo). Pensión para adultos mayores se entregará a partir de los 65 años y se duplicará: AMLO. *Corazón de la capital*. <https://www.capital21.cdmx.gob.mx/noticias/?p=15498>
- [27] Secretaría de Gobernación. (2013, 29 de diciembre). Acuerdo por el que se emiten las reglas de operación del programa de pensión para adultos mayores, para el ejercicio fiscal 2014. *Diario Oficial de la Federación (DOF)*.
- [28] Secretaría de Gobernación. (2019, 28 de febrero). Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación de la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, para el ejercicio fiscal 2019. *Diario Oficial de la Federación (DOF)*.
- [29] Secretaría de Gobernación. (2020, 8 de mayo). Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 4to. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial de la Federación (DOF)*.
- [30] Zemopalteca, D. (2023, 24 de mayo). Reciben Pensión del Bienestar más de 440 adultos mayores de la Capital. *El sol de Tlaxcala*. <https://www.elsoldetlaxcala.com.mx/local/reciben-pension-del-bienestar-mas-de-440-adultos-mayores-de-la-capital-10114459.html>