

Paola Sánchez Aguilera
p.sanchezaguilera@hotmail.com

Katya Rodríguez Gómez
katyarg@yahoo.com

Universidad de Guanajuato
México

Pensiones no contributivas

en México y pobreza de los adultos mayores: un análisis del Programa de Adultos Mayores (PAM) 65 y más en 2018

Resumen La investigación tiene como objetivo conocer si la instauración de la pensión no contributiva para los adultos mayores de 65 años en México ha disminuido la pobreza en ese grupo. Para ello se hace una comparación entre 2012 y 2018 usando la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares, desagregando la población en diversos grupos sociales de acuerdo con el género, localización geográfica, condición de etnicidad, condición de inactividad y nivel de escolaridad para establecer si existen efectos diferentes de la disminución de la pobreza por grupo social. Se comienza con un análisis de la composición del sistema de pensiones en México y se describe específicamente el programa de pensión no contributiva para adultos mayores. Posteriormente se presenta el análisis sobre la disminución de la pobreza y las conclusiones.

Palabras clave: **Adultos Mayores, Pobreza, Pensión No Contributiva.**

Abstract The research's objective is to know if the new non-contributory pension benefit for people over 65 years old is effective in reducing poverty levels for that group. It compares elderly people poverty risk in 2012 and 2018 using the Family Income and Expenditure Household Survey, disaggregating elderly people in different social groups according to gender, urban-rural location, ethnicity, economic status, and educational level to know if poverty reduction is different by social groups. The paper begins with an analysis of the structure of social security provision in Mexico, and the design of the non-contributory pension program. After that it presents the results of this research and the conclusions.

Keywords: **Elderly People, Poverty, Non-Contributory Pension.**

Introducción

1. Originalmente el programa se conocía como *70 y más* y se originó durante el sexenio panista de Felipe Calderón (2006-2012) pero en ese momento sólo operaba a partir de los 70 años para la población residente en áreas rurales. En 2012 comenzó a funcionar a nivel nacional y en 2013 se bajó la edad de acceso a los 65 años.

Dados los altos niveles de informalidad y precariedad del empleo en México, así como la limitada capacidad de ahorro de segmentos importantes de la población, organismos internacionales recomiendan orientar los esfuerzos de la política pública hacia el desarrollo, extensión y consolidación de los programas no contributivos de pensiones. Hasta hace poco, el acceso a una pensión no contributiva en el país era inexistente o muy limitado, pero en años recientes, con el sexenio 2012-2018 (específicamente a partir de 2013)¹ la cobertura se amplió a toda la población de 65 y más que no contaba con una pensión contributiva, a través del **Programa de Pensiones para Adultos Mayores (PAM)**.

En el momento de escribir este artículo se ha producido una nueva reforma (sexenio 2018-2024) en la cual la pensión no contributiva ha sido extendida a toda la población adulta mayor de 68 años, independientemente de si cuenta o no con una pensión contributiva. Estas modificaciones pueden afectar de manera importante el impacto de esta pensión en el grupo poblacional para disminuir la pobreza. Sin embargo, todavía no se cuenta con la información necesaria para poder hacer un análisis de esta nueva reforma. La última información disponible al momento de escribir el artículo es de 2018.

No obstante, resulta importante conocer el impacto de la pensión no contributiva en su modalidad de operación anterior, porque por primera vez funciona como un programa que pretende cubrir a toda la población adulta mayor sin acceso a pensión. Por tanto, presumiblemente sus impactos en la disminución de la pobreza deben de ser importantes. Este ejercicio también permitirá en el futuro evaluar el impacto de la reforma del sexenio 2018-2024.

Para cumplir con su objetivo, el artículo comienza describiendo en la segunda parte los componentes del actual sistema de pensiones en el país: los sistemas destinados a los trabajadores del sector formal, que son el componente contributivo, y los sistemas destinados a aquellos que, por diversas razones, no tuvieron acceso al mismo. Este es el componente no contributivo y será el que describiremos a detalle en la tercera parte del artículo. En la cuarta parte se discute brevemente la evidencia que existe hasta el momento sobre el papel de las pensiones no contributivas federales en México en disminuir la pobreza; y ello da lugar a plantear la pregunta de investigación. En la quinta parte se describe la metodología y todos los aspectos relevantes de la manera en la que se realizó el estudio. El sexto apartado responde a la pregunta de la que parte esta investigación: conocer si la pensión no contributiva para los adultos mayores, derivada del programa PAM que se instauró en México a partir de 2013, ha contribuido a disminuir la pobreza de este grupo social. Para ello se hace una comparación entre la pobreza de los adultos mayores en 2012 (es decir, un año antes de que se implementara el programa a toda la población de 65 y más) y el año 2018. Al comparar con el año 2018 pueden conocerse los resultados de las pensiones no contributivas después de cinco años de aplicación. Lo que se considera el principal aporte de este artículo, dado que los estudios anteriores que se han identificado sobre este tema se refieren a periodos de tiempo más limitados (Damián, 2016; Nava, Ham Chande y Ramírez, 2016) donde todavía resultaba incipiente conocer sus resultados, o a programas de pensiones no contributivas distintas al programa federal (Juárez, 2018). También la comparación se realiza desagregando distintos grupos sociales de acuerdo con el género, la localización geográfica, la condición de etnicidad, la condición de inactividad y el nivel educacional, para conocer si existen efectos diferentes en la disminución de la pobreza en cada uno de ellos. Finalmente, las conclusiones resaltan los principales hallazgos del documento.

El sistema de pensiones en México

Uno de los principales objetivos de bienestar de las sociedades modernas es garantizar la seguridad económica de toda la población que llega a edades avanzadas (Organización Internacional del Trabajo [OIT], 2017). Sin embargo, como los ingresos en la vejez tienden a depender de las contribuciones que se hicieron a través del salario mientras se trabajó y esto, a su vez, depende de la regulación del sector en el que se haya participado, aquellos que recibieron mejores y más estables ingresos en su vida laboral viven mejor llegada la tercera edad.

De acuerdo con Ham Chande (2010) la pensión se considera la sustitución del salario que deja de percibirse al retirarse de la vida laboral y esta debe permitir costear un nivel de vida adecuado con independencia económica; es un derecho adquirido que debe proteger a toda la población, otorgar beneficios uniformes, equitativos y suficientes, y ser económicamente redistributivo y sostenible. En el caso de México, el sistema de pensiones se caracteriza por una gran fragmentación. Existen múltiples sistemas de provisión social que operan bajo sus propias reglas, destinados a distintas poblaciones de trabajadores y diferentes en los beneficios que otorgan. No obstante, la existencia de múltiples sistemas no ha garantizado la protección a toda la población. Esto no solo implica diferencias en los ingresos y, por ende, en la calidad de vida de los adultos mayores pensionados, sino que también pone en mayor desventaja a las personas que han permanecido en situación de dependencia económica a lo largo de sus vidas, muchas veces orillándoles a prolongar ese estado.

Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE] (2016), el sistema mexicano de pensiones tiene cuatro componentes:

- ◆ el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) de contribución definida y obligatoria
- ◆ los esquemas de pensiones especiales para ciertos empleados estatales y para universidades públicas
- ◆ los planes voluntarios de pensiones individuales y ocupacionales
- ◆ los esquemas de pensiones sociales no contributivas federales y estatales.

Los primeros dos están destinados sólo al trabajador formal y se suelen financiar de manera tripartita: una parte la aporta el trabajador, otra el empleador y otra el gobierno federal, pero la magnitud de los beneficios que obtenga el pensionado dependerá del sector en el que haya trabajado. En el caso del sector privado, los requisitos y beneficios están determinados por la Ley del Seguro Social y son administrados por el **Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)**. En el caso del sector público existe el **Instituto de Servicios y Seguridad Social de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)** que suele brindar más beneficios (entre el empleado y el empleador aportan el 11,3% del salario base para su pensión, frente al 6,5% de aportación tripartita que se realiza para los afiliados al IMSS) y es menos estricto en el tema de la edad de retiro o antigüedad en el empleo (Banco Interamericano de Desarrollo [BID], 2019). Si bien son distintos organismos los que administran y determinan sus respectivos beneficios, todos los empleados que hayan ingresado a la fuerza de trabajo privada a partir del 1 de julio de 1997, y a partir del 1 de abril del 2007 en el caso de los trabajadores del sector público federal, se encuentran inscritos en el **Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR)**: un sistema de contribución definida obligatoria integrado por cuentas individuales que se invierten en fondos de pensiones conocidos como **Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro (SIEFORE)** manejadas por organismos administradores privados llamados **Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORE)** (OCDE, 2016).

Por otra parte, para los trabajadores de los gobiernos locales, municipales, de universidades públicas y de empresas productivas del estado existen sistemas pensionarios específicos (OCDE, 2016), como es el caso de **Petróleos Mexicanos (PEMEX)**, **Comisión Federal de Electricidad (CFE)**, **Luz y Fuerza del Centro (LyFC)**, etcétera. Estos sistemas pueden operar como el SAR, es decir, como contribución definida tripartita, o bien, pueden ser de beneficio definido o reparto (las contribuciones se hacen a una bolsa común y de ahí se reparten a los beneficiarios al pensionarse), además es posible que lleguen a ser financiados en su totalidad por las aportaciones del patrón e incluso se les otorgue una pensión del cien por ciento del último salario que se recibía al momento de jubilarse. A pesar de la variedad de esquemas de pensión contributivos que existen en el país, para el 2017 apenas un 43% de la población participa en el sector formal y puede acceder a ellos -un 85% cotiza en el IMSS, un 10% en el ISSSTE y el restante 5% en los demás sistemas de pensión de organismos específicos-, mientras que el restante 57% por ciento se ocupa en el sector informal (BID, 2019) y tiene que depender de otras opciones de pensión como las siguientes.

Los planes voluntarios de pensiones individuales y ocupacionales son ofrecidos por aseguradoras y grupos financieros tanto a trabajadores del sector formal como informal, pero, al requerir capacidad de ahorro del futuro pensionado, el acceso se ve considerablemente limitado.

Finalmente, el principal esquema de pensión no contributivo, y cuyos efectos buscamos conocer en estas páginas, es el denominado **Pensión para Adultos Mayores**. Este programa es financiado con presupuesto federal y está destinado, a partir de 2013 y hasta 2018, a personas de 65 años y más que, por distintas razones, no hubiesen cotizado en los sistemas contributivos y no tuvieran acceso a una pensión de este tipo. Aunado a este programa, y a raíz del éxito relativo del primer programa de pensión no contributiva implementado en el país -específicamente en la Ciudad de México-, algunos estados operan su propio esquema de pensiones no contributivos de manera independiente al sistema federal, pero con algunas características comunes: la edad mínima de 70 años para permitir el acceso y una transferencia mensual cercana a los quinientos pesos (Juárez, 2018).

La operación del sistema de pensiones no contributivas: La Pensión para Adultos Mayores (PAM)

El primer programa de pensiones no contributivas que se implementó en México surgió en 2001 en la actual Ciudad de México y se conocía como **Programa de Apoyo Alimentario, Atención Médica y Medicamentos Gratuitos para Adultos Mayores de 70 Años Residentes en el Distrito Federal**. No tenía como objetivo aumentar la cobertura de pensionados en el país, sino proveer servicios médicos sin costo y garantizar el ingreso suficiente para cubrir la alimentación de los beneficiarios residentes del DF mediante la transferencia de un monto mensual -equivalente a medio salario mínimo (setecientos pesos)- a través de un monedero electrónico (BID, 2019). Este sistema solo atendió a los adultos mayores que vivían en zonas consideradas de media, alta y muy alta marginación desde su inicio hasta el 2003, cuando se amplió la cobertura a todos los adultos de 70 años y más que cumplieran con el requisito de haber residido los últimos tres años en cualquier zona del Distrito Federal al momento de solicitar el beneficio (Juárez, 2018). Si bien este programa no contributivo fue el primero que se ejecutó en el país, el programa de **Pensión para Adultos Mayores de 70 Años y más** surge varios años después por motivo de la recomendación de organismos internacionales como las Naciones Unidas (2007), quienes expresaban la necesidad de establecer prestaciones de vejez no contributivas para todos los adultos mayores que no hubieran cubierto los periodos mínimos de cotización exigidos o que, por alguna otra razón, no tuvieran derecho a disfrutar de

una pensión de vejez. De esta manera, en el 2007, el programa despega y se destina a zonas rurales transfiriendo montos bimestrales de mil pesos a todos los adultos mayores de 70 años que residieran en localidades menores a 2,500 habitantes (Juárez, 2018). El programa experimentó una rápida expansión a localidades más grandes. Para el 2009 ya se implementaba en localidades de hasta 30,000 habitantes y en el 2012 ya se habían incluido a todas las localidades del país (Juárez, 2018). En ese año también se estableció el requisito de que no se debía contar con una pensión contributiva para poder acceder al programa, pues antes simplemente se asumía que, al ejecutarse en localidades tan pequeñas, todos los habitantes que lo solicitaban estaban desprotegidos por el sistema contributivo de seguridad social.

A principios de 2013 la administración de Enrique Peña Nieto redujo la edad mínima para participar en el programa a 65 años, con lo cual, el nombre se modificó a **65 y más** (Juárez, 2018). Para el 2014, por recomendación de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, se comenzó a contemplar en el senado la propuesta de establecer una pensión universal para adultos mayores. A pesar de que entonces no se logró, el programa se mantuvo operando a nivel federal por la **Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)** otorgando una transferencia monetaria de quinientos ochenta pesos mensuales a adultos de 65 años y más que no tuvieran una pensión contributiva, o que ésta fuera menor a un salario mínimo (BID, 2019). El monto de este beneficio, sin embargo, no representa más que el 22% de la Pensión Mínima Garantizada del sector privado (la cual equivale a un salario mínimo del Distrito Federal), lo que coloca al país, junto con Corea y Turquía, entre los países de la OCDE que ofrecen el nivel más bajo de protección a los adultos mayores no beneficiados con pensiones contributivas (OCDE, 2016). En términos específicos, el promedio mensual de éstas en el país es de \$5.128 para las mujeres y \$6.602 para los hombres, mientras que el monto de la pensión no contributiva que se otorgaba hasta el 2018 era de \$611 para las mujeres y \$608 para los hombres (CONSAR, 2018).

Respecto a la cobertura de los programas, de acuerdo con la Comisión Nacional de Ahorro para el Retiro [CONSAR] (2018), en el 2016 se contabilizaban 9.6 millones de personas mayores de 65 años, de las cuales únicamente el 31% tuvieron acceso a una pensión contributiva, mientras que un 49% se beneficiaba de programas no contributivos como “65 y más” y de programas asistenciales estatales o municipales. En cuanto a la distribución por género, mientras que en las pensiones contributivas el 60% de los beneficiarios fueron hombres y el 40% mujeres, la magnitud de los porcentajes se invirtió en el caso de las pensiones no contributivas, donde el 58% de beneficiarias fueron mujeres y el 41% hombres (CONSAR, 2018). Sobre la distribución geográfica, CONSAR (2018) señala que el goce de las pensiones contributivas se centra en los estados del centro y norte del país, mientras que las pensiones no contributivas encuentran mayor representación en los estados del Sur y Sureste.

La evidencia anterior sobre el efecto de las pensiones no contributivas en México y la pregunta de investigación

Si bien la implementación de regímenes de pensiones no contributivas en el país ha permitido brindar un mínimo de seguridad en el ingreso a una gran cantidad de adultos mayores que no tuvieron acceso a una pensión contributiva, como señala la OCDE (2016), México es uno de los países que otorga los montos más bajos en estos programas. Esto nos lleva a cuestionarnos si entre los efectos de las pensiones no contributivas podremos observar una disminución en la pobreza de este grupo social.

En este sentido, es pertinente señalar que otros estudios también han concluido que las pensiones no contributivas que se han implementado desde principios de siglo, en términos de los programas de las entidades federativas, y los programas federales no

contribuyen a la superación de la pobreza debido al bajo monto que se transfiere. Tal es el caso de Damián (2016) y Nava, Ham Chande y Ramírez (2016), que analizan el impacto de estas pensiones hasta 2014, solo un año después de haber implementado el PAM en su cobertura más amplia. Por su parte, Rodríguez (2016) analiza el impacto de las pensiones hasta el 2012 (igualmente antes de que se implementara el programa en su cobertura amplia). Los autores encuentran incluso que, por la cobertura tan baja, los programas no permiten la salida del mercado laboral del beneficiario (Damián, 2016; Nava, Ham Chande y Ramírez, 2016).

Nava, Ham Chande y Ramírez (2016) encuentran que los principales ingresos de la población masculina son los beneficios del gobierno, las pensiones o jubilaciones y los estipendios por trabajo, mientras que en el caso de las mujeres, sus principales ingresos son por concepto de beneficios gubernamentales, donativos y pensiones, en ese orden. Además, los autores encuentran que vivir en un hogar unipersonal es la variable que más influye para contar con seguridad económica en la vejez; mientras que la variable más significativa para carecer de ella es ser mujer.

En cuanto a otro tipo de carencias, como vulnerabilidad alimentaria, calidad en la vivienda, acceso a la salud, etc., a los que los adultos mayores podrían enfrentarse, Nava, Ham Chande y Ramírez (2016) diagnostican que sigue existiendo una privación importante en las personas de la tercera edad. En el sentido contrario, Juárez (2018), analizando el programa de pensiones para los adultos mayores en el DF (actualmente Ciudad de México), considera que sí ha habido un impacto positivo de las pensiones no contributivas en algunas medidas de bienestar como la disminución de la vulnerabilidad alimentaria, una menor necesidad de recibir transferencias o donativos por parte de otros hogares y un aumento en la posibilidad de que el adulto mayor pueda retirarse del mercado laboral.

Por otro lado se encuentra que si bien el programa de pensión no contributiva federal se extendió en cobertura desde el 2012, los montos otorgados mensualmente se incrementaron muy poco: en el 2012 se transferían \$580 (BID, 2019) y para finalizar el sexenio, en 2018, se otorgó el máximo de \$711 mensuales (CONSAR, 2018).

Ante la evidencia anterior, la pregunta que guía el presente estudio es si el programa de pensiones no contributivas (PAM) ha tenido el efecto -o no- de disminuir la pobreza en México en la población de 65 y más, después de cinco años de operación (2018). Ello porque se encuentra, por un lado, que el escaso incremento en los montos podría confirmar el hallazgo de estudios previos que establecen que las pensiones no contributivas implementadas en el país no reducen los niveles de pobreza. Pero, por otro lado, es posible que la ampliación de la cobertura a todos los adultos mayores residentes en cualquier zona, y no solo en las consideradas de alta marginación, sea el factor que permita observar una reducción de la pobreza. Esto en razón de que los nuevos beneficiarios pueden contar con mejores condiciones de vida al momento de la afiliación, por lo que el papel que desempeñaría la pensión no contributiva es que les permitiría superar la Línea de Bienestar Económico.

Metodología

Las fuentes de datos que nos permitirán analizar el impacto de la pensión no contributiva para adultos mayores en la disminución de la pobreza son el **Módulo de Condiciones Socioeconómicas (MSC)** de la **Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH)** 2012 para establecer un punto de partida y el **Modelo Estadístico** 2018 para la continuidad del MCS-ENIGH 2018 (MEC-2018), para lograr efectuar la comparativa. Ambos instrumentos recogen información de las características socioeconómicas de los hogares como montos, distribución y origen de los ingresos, entre los que también se encuentran las transferencias gubernamentales implementadas por el gobierno federal

como las pensiones no contributivas para adultos mayores. Y son representativos a nivel urbano, rural y nacional. Esta información, nos ayuda a conocer qué grupos sociales dentro de la tercera edad tienen mayores ventajas o desventajas respecto a su situación de pobreza, así como a conocer si la introducción de la pensión no contributiva tuvo impacto en la reducción de la pobreza.

Debido a que se debe contar con recursos suficientes para cubrir las necesidades que surgen durante la vejez que permitan acceder o mantener una calidad de vida (Rodríguez, 2016) el énfasis de esta investigación se encuentra en la dimensión de la Línea de Bienestar Económico. Es decir, se van a considerar pobres a los adultos mayores que se encuentren por debajo de la Línea de Bienestar Económico que estaba vigente tanto en el 2012 como en el año 2018. No se usa como criterio de pobreza el método multidimensional completo de Coneval, ya que, de acuerdo con dicho método, para que las personas sean pobres deben de cumplir con ambos criterios: ser pobres por ingreso y ser pobres por carencias sociales (Coneval, 2009). Ello significa que, si las personas no son consideradas pobres por carencias sociales de acuerdo con el criterio establecido, no serán consideradas en pobreza, aunque sus ingresos se encuentren por debajo de la línea de ingreso establecida que es la Línea de Bienestar. Como en la presente investigación, interesa el impacto específico de la pensión no contributiva, que es una transferencia monetaria, se consideró más apropiado usar como criterio la Línea de Bienestar.

El concepto de *ingreso* que utilizaremos para realizar esta comparación es el *ingreso disponible de los hogares*. Este se compone del *ingreso neto de mercado* que es el ingreso que proviene de todas las fuentes: pagos por trabajo en el sector formal e informal y percepciones de capital (dividendos, ganancias, intereses, rentas), transferencias privadas como remesas y transferencias de otros hogares, y transferencias públicas (pensiones y jubilaciones de la seguridad social e ingresos por transferencias monetarias para la población no asegurada, entre los que se encuentra la Pensión para Adultos Mayores 65 y Más). El ingreso disponible de los hogares, por tanto, es el ingreso que recibe una familia restando los impuestos y contribuciones a la seguridad social, y se constituye en el ingreso total con el que cuentan los hogares para su consumo. Dicho ingreso será el que nos permitirá categorizar a la población como pobre, o no pobre, según su posición en la Línea de Pobreza que establece Coneval como Línea de Bienestar oficial de ingresos.

Estar por debajo de esta línea implica que el ingreso que percibe una persona es insuficiente para adquirir los bienes que le permitan satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias como educación, salud, vivienda, transporte, vestido, recreación, cultura, entre otras (Coneval, 2009). Sin embargo, es importante mencionar que la Línea de Bienestar ha sido creada de tal manera que responde a unas condiciones de vida pobres: la canasta alimentaria contempla un gasto en alimentos de alto contenido calórico pero de baja calidad nutricional debido a que estos productos suelen tener un precio más bajo, además, se asume que los gastos no alimentarios pueden costearse con la misma cantidad de dinero con la que se adquiere la canasta alimentaria, pero no se incluye el gasto relativo a la renta de vivienda (Rodríguez y Patrón, 2017). A finales de 2012 la Línea de Bienestar para el entorno rural ascendía a \$1.529,28 y para el entorno urbano era de \$2.377,86, mientras que a finales del 2018 alcanzó la cantidad de \$2.008,71 en el entorno rural, y de \$3.089,73 en el urbano (www.coneval.gob.mx).

El ingreso de la población que va a ser comparado con la Línea de Bienestar será construido con los mismos criterios que aplica Coneval: se utilizará sólo el ingreso corriente, es decir, los ingresos por remuneraciones al trabajo, por negocios, por rentas de propiedad, transferencias y autoconsumo, además del valor imputado al pago en especie y regalos en especie que se reciben más de una vez al año, dejando fuera los regalos en especie no recibidos más de una vez al año. Las escalas de equivalencia aplicadas para

ajustar el ingreso total del hogar a su composición son las usadas por Coneval: 0,70 para personas de cero a cinco años; 0,74 para personas de seis a doce años; 0,71 para personas de trece a dieciocho años y 0,99 para personas mayores de diecinueve años.

Para conocer el impacto del programa de pensión para adultos mayores en la reducción de la pobreza monetaria se va a realizar una comparación entre los niveles de pobreza de esta población en el 2012 (antes de que el programa se extendiera a toda la población no asegurada del país) y el 2018 (varios años después de que el programa operaba de esta manera). Para ello se va a utilizar la tasa de pobreza de la población adulta (mayor de 65 años) y se va a comparar por cada grupo social que la integra. La tasa de pobreza es la proporción de personas de cada grupo social que se encuentren en pobreza, y permite comparar la situación de cada grupo, ya que muestra la proporción de pobres independientemente del tamaño total del grupo.

La pobreza de los adultos mayores en México antes y después del PAM

La siguiente tabla muestra la situación de pobreza de las personas de la tercera edad en México de acuerdo con distintas características socioeconómicas en dos momentos distintos: en el 2012, cuando el programa de pensión 65 y Más aún no se extendía a toda la población que careciera de pensión contributiva, y en el 2018, cuando el programa ya llevaba varios años incluyendo a este grupo como beneficiario.

La primera columna de la tabla se refiere a las diversas características de la población de 65 y más según género, ubicación geográfica, condición de etnicidad, condición de inactividad y nivel educacional. La segunda columna muestra la tasa de pobreza para el año 2012. La tercera columna muestra los datos respectivos al año 2018.

Población de 65 y más en pobreza monetaria según:	Tasa de pobreza 2012	Tasa de pobreza 2018
Género		
Hombres	51%	48%
Mujeres	51%	50%
Ubicación rural o urbana		
Urbano	47%	46%
Rural	62%	58%
Condición de etnicidad		
Sin condición de etnicidad	47%	44%
Con condición de etnicidad	64%	61%
Condición de inactividad		
Jubilados/pensionados	31%	29%
En labores de hogar	57%	55%
Discapacitados	64%	63%
Nivel educacional		
Sin educación	70%	70%
Alfabeto	58%	58%
Primaria completa	42%	46%
Secundaria completa	28%	34%
Preparatoria completa	14%	21%
Carrera Técnica o Comercial	11%	11%
Licenciatura	11%	8%
Maestría	2%	2.3%
Doctorado	5%	0.6%
Total	51%	49%

Fuente: Los datos de 2012 fueron tomados de Rodríguez (2016).

Los datos de 2018 es estimación propia con información del Modelo Estadístico 2018 para la continuidad del MCS-ENIGH 2018 (MEC-2018).

El primer resultado que arroja la comparación de los años 2012 y 2018 es que, una vez introducida la pensión no contributiva de manera generalizada para la población de 65 y más sin una pensión contributiva, la pobreza de las personas de la tercera edad disminuyó en 2%, lo cual resulta muy bajo. Por tanto, se verifica que a pesar de la notable ampliación de la cobertura para dotar de pensión a un grupo que antes no tenía acceso al ingreso, el bajo monto de los recursos que se transfieren hace que su impacto en disminuir la pobreza sea mínimo.

Cuando se analiza el impacto por grupos sociales se encuentra que, en términos de **género**, los hombres resultaron más beneficiados por estas transferencias ya que redujeron su pobreza en un 3% cuando las mujeres sólo la reducen en un punto porcentual. Ello presumiblemente podría deberse al hecho de que las mujeres acceden menos a dichas transferencias, sea por desconocimiento o por la imposibilidad de realizar el trámite. También podría deberse a que las mujeres en la vejez suelen tener mayor apego a la familia y tal vez convivan con otros miembros de la misma, mientras los hombres tradicionalmente han gozado de una mayor independencia. Por tanto, las mujeres podrían estar compartiendo su ingreso con más miembros del hogar, que lo que lo hacen los hombres. En consecuencia, los ingresos recibidos por el PAM no tienen un impacto suficiente para ponerlas por encima de la Línea de Bienestar. Ese hallazgo confirma lo encontrado en otros estudios (Nava, Ham Chande y Ramírez, 2016) de que las mujeres tienen menor acceso a la pensión. No obstante, la razón de la diferencia en el impacto entre hombres y mujeres debe de ser explorada con mayor profundidad.

Respecto a la **ubicación geográfica**, encontramos que la tasa de pobreza de los adultos mayores que residen en entornos rurales disminuye más que la de residentes de los entornos urbanos. Por tanto, se observa claramente el sesgo que existe en términos de pensión contributiva en áreas urbanas, respecto a las áreas rurales; lo que implica que el PAM no incide tanto en mejorar la pobreza en áreas urbanas. Sin embargo, el impacto en las áreas rurales sí es mayor, ya que disminuye la pobreza en un 4%. Por tanto, claramente el programa beneficia a la población rural. No obstante, es importante señalar que aún con las transferencias monetarias la proporción de ancianos urbanos pobres resulta considerablemente menor en comparación las personas de la tercera edad en áreas rurales, tanto al inicio como al final del periodo que comparamos. Pero se observa, como un efecto importante del PAM su progresividad, ya que tiende a compensar las diferencias en la pobreza. Antes del PAM las personas de la tercera edad en áreas rurales eran 15% más pobres, que las personas en áreas urbanas, y después del PAM disminuye para ser 12% más pobres.

En relación con la **condición de etnicidad** podemos apreciar que, para el 2018, la tasa de pobreza disminuyó tres puntos porcentuales para ambos grupos, los que tienen condición de etnicidad, y los que no tienen. Lo que implica que no existe, en este caso un efecto progresivo como para la localización geográfica, ya que beneficia por igual a grupos con niveles de pobreza muy diferentes. Los adultos mayores sin condición de etnicidad tienen tasas de pobreza mucho menores que los que tienen condición de etnicidad. La diferencia en las tasas entre uno y otro grupo es 17%, y queda invariable después de la introducción de la pensión no contributiva.

Por **condición de inactividad** de adultos mayores podemos observar que tanto para el caso de los jubilados/pensionados como para el caso de las personas que se dedican a las labores del hogar la disminución de la tasa de pobreza es de 2%, que es la misma proporción de la disminución en el total de los adultos mayores. Pero la disminución para el caso de los adultos mayores discapacitados es sólo de 1%. Lo que implica que, para este grupo, uno de los que mayor desventaja social tiene, la introducción de la pensión no

contributiva tiene un muy bajo impacto en sus niveles de pobreza. Es importante resaltar que la tasa de pobreza de aquellos grupos que no reciben pensiones de la seguridad social tales como las personas en labores del hogar y los discapacitados siguen siendo extremadamente elevadas al final del periodo estudiado, por lo que la pensión no contributiva no tiene un papel importante en compensar a estos grupos de la tercera edad, que serían los que en teoría deberían de resultar más beneficiados por esta política.

Finalmente, la comparación por **nivel educativo** de la persona de la tercera edad, arroja resultados interesantes. Se encuentra que los niveles de pobreza en el 2018 respecto al 2012 se quedan igual para las personas sin educación. Para las personas con grado de escolaridad de educación primaria, secundaria y preparatoria sube la tasa de pobreza de manera considerable. Se mantiene igual para las personas con carrera técnica y disminuye para las personas con los niveles educacionales mayores. Es decir, baja para las personas con licenciatura y doctorado y para las personas con maestría se queda igual. Dichos resultados pueden ser el reflejo de que la pensión no contributiva influye para los niveles más bajos de educación, que son los adultos mayores que presumiblemente tuvieron una participación en el mercado informal, o no participaron en el mercado laboral a lo largo de su vida. Y se ve la presencia del programa en el hecho de que sus niveles de pobreza no aumenten (como si aumentan en el caso de los niveles educacionales que le siguen) aunque tampoco hayan disminuido. Para los adultos mayores con nivel educacional entre primaria y *prepa*, se observa que la pensión no contributiva ha tenido poco efecto. Presumiblemente las personas con estos niveles educacionales tuvieron una participación mayor en el mercado formal durante los años laborados, y son personas que cuentan mayormente con una pensión contributiva, la cual cada día ha disminuido más sus montos en términos reales. Para el caso de los niveles educacionales más altos, entre licenciatura y doctorado, se encuentra que la pobreza disminuye, pero seguramente no como efecto del programa de pensión no contributiva, sino porque estos adultos mayores deben de haber participado mayormente en el mercado formal y pueden aspirar a montos de pensiones más elevados, o incluso, continuar todavía activos dentro del mercado laboral. Por tanto, la influencia del PAM es más notoria para los niveles educacionales más bajos, y menos notoria en el resto de los niveles educacionales. Es importante resaltar que las tasas de pobreza que no sufrieron modificación al finalizar el 2018 son las más altas de todas las que se incluyen en la comparación: las personas que no cuentan con algún tipo de instrucción. Por tanto, la influencia del programa de pensión no contributivo es sumamente débil en mejorar el nivel de vida de la población adulta mayor.

Conclusiones

A pesar de que durante el periodo que exponemos en el análisis se extendió la cobertura del sistema de pensiones, los resultados encontrados muestran, en primer lugar, un mínimo impacto del sistema en la reducción de la proporción de adultos mayores pobres en el país. Por tanto, el programa deja todavía una carencia importantísima respecto a la pobreza en México para las personas de la tercera edad.

Además, el análisis revela cuáles son los grupos de personas de 65 años y más que tienen mayor desventaja social aun cuando cuentan con las transferencias monetarias de la provisión social. Se encuentra que la extensión de la cobertura de la asistencia social ha sido menos efectiva para ciertos grupos sociales pues, si bien podemos ver una baja en las tasas para finales del periodo estudiado, la proporción de personas en pobreza sigue siendo considerable: los adultos mayores que viven en entornos rurales y los que cuentan con una condición de etnicidad son más de la mitad en pobreza, tanto en el

2012 como en el 2018. Lo mismo sucede con las personas que no han participado en el mercado laboral, como lo son aquellas que se dedicaron al hogar y las discapacitadas. Igualmente, para las personas de bajo nivel educativo la situación se mantiene crítica tanto a inicios como a finales del periodo, posiblemente por ser un grupo con baja inserción al mercado laboral.

Los resultados encontrados se relacionan no sólo con el acceso a la pensión no contributiva, sino con la amplia brecha monetaria entre los sistemas de pensiones existentes en el país. La extensión en la cobertura de este sistema a todos los adultos mayores sin acceso a pensión contributiva no necesariamente representa una mejoría en la situación de pobreza de este grupo social, debido a que la cantidad de dinero transferido a los beneficiarios no los sitúa por encima de la línea de pobreza o Línea de Bienestar Económico. De acuerdo con la OIT (2017), para evitar que los adultos mayores y las familias caigan en pobreza la protección social debe permitir que se cubran no solo los servicios y necesidades básicas, sino también aquellas que se vuelven necesarias en esa etapa de la vida: la atención a la salud, servicios de cuidado y de atención en instituciones, así como a la discapacidad. De esta forma, aunque el monto de la pensión no contributiva se equipara al de la Línea de Bienestar los adultos mayores no podrían cubrir todos los gastos derivados de sus necesidades, pues la Línea de Bienestar está construida sólo para solventar los gastos mínimos de la vida cotidiana. Y, de hecho, el tema de los montos de las transferencias ha sido poco discutido. La pregunta de hasta donde deberían de subir los montos para ser adecuados en poner a las personas fuera de la pobreza, no se hace con frecuencia ni en la literatura especializada, ni por parte de los hacedores de política. Generalmente se asume que con recibir la transferencia resulta suficiente. De hecho, en el actual sexenio (2018-2024) el monto de la transferencia ha aumentado ligeramente, pero no ha sido sobre la base de un cálculo sobre cuál es un monto apropiado, sino ha sido una decisión política, lo que presumiblemente tampoco disminuye considerablemente la pobreza en este grupo social.

Así pues, la reforma al sistema de pensiones que permitió ampliar la cobertura del programa por recomendación de las Naciones Unidas (2007), con el objetivo de cubrir a la población excluida de los mecanismos formales de ahorro para la vejez, sigue sin garantizar la protección contra el riesgo de vulnerabilidad que corren los adultos mayores, pues el componente redistributivo del sistema es bajo para disminuir la desigualdad económica: al contrario, la existencia de pensiones altamente elevadas para la minoría y pensiones de bajísimos montos para la mayoría sigue reproduciendo la desigualdad.

Resulta importante continuar investigando sobre este tema, en particular porque como se mencionó en la introducción, se ha producido una nueva reforma a la manera en que opera la pensión no contributiva a partir de 2019, de modo que ahora ha sido extendida a toda la población, independientemente de que cuente o no con una pensión no contributiva, pero se ha subido la edad para acceder a ella a la población en general (salvo algunas excepciones) de 65 a 68 años. Por tanto, resulta fundamental conocer los efectos de estas transformaciones en la pobreza de los adultos mayores en el futuro.

Referencias Bibliográficas

- Banco Interamericano de Desarrollo. (2019). *Diagnóstico del sistema de pensiones en México y opciones para reformarlo*. Recuperado de https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Diagnóstico_del_sistema_de_pensiones_mexicano_y_opciones_para_reformarlo_es_es.pdf.
- Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro. (2018). *Diagnóstico del sistema del ahorro para el retiro en México: Funcionamiento, beneficios y retos*.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2009). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza*. México.
- Damián, A. (2016). "Seguridad social, pensiones y pobreza de los adultos mayores en México". *Acta sociológica*, N° 70, pp. 151-172.
- Ham Chande, R. (2010). "Envejecimiento demográfico". En García, B. y Ordorica, M., *Los grandes problemas de México: Población*. México, El Colegio de México. Recuperado de <https://libros.colmex.mx/wp-content/plugins/documentos/descargas/Ia.pdf>.
- Juárez, L. (2018). "Pensiones no contributivas en México". *Revista de Economía Pública Local*, N° 2, pp. 80-98. Recuperado de https://semepul-aiaplac.com.mx/docs_revista2/5PensionesNoContributivas.pdf.
- Naciones Unidas. (2007). *Observación general N° 19. El derecho a la seguridad social (artículo 9)*. 23 de noviembre. Recuperado de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8791.pdf>.
- Nava, I., Ham Chande, R., y Ramírez, B. P. (2016). "Seguridad económica y vejez en México". *Revista Latinoamericana de Población*, N° 19, pp. 169-190.
- Organización Internacional del Trabajo (2017). *La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Informe mundial sobre la protección social 2017-2019*. Suiza: Oficina Internacional del Trabajo.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2016). *Estudio de la OCDE sobre los sistemas de pensiones: México*. .
- Rodríguez, 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*, N° 19, pp. 105-122.
- Rodríguez, 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*, N° 36, pp. 3-51. Recuperado de <http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/ojsaide/index.php/gyppl/article/view/207/75>.