

# LA PENSIÓN NO CONTRIBUTIVA COMO UN INSTRUMENTO PARA REDUCIR LA INCIDENCIA DE LA POBREZA EN LA POBLACIÓN DE LOS ADULTOS MAYORES DE MÉXICO

El costo fiscal del programa para la pensión no contributiva para los adultos mayores de México, en millones de pesos y % del PEF, ha evolucionado de la siguiente manera:



El monto de la pensión no contributiva para los adultos mayores, en pesos mensuales por beneficiario, ha registrado la siguiente tendencia:



La pensión no contributiva ha sido un instrumento del Gobierno Federal para reducir la pobreza multidimensional, extrema y moderada de la población de los adultos mayores en México, la cual ha evolucionado de la siguiente manera:

EVOLUCIÓN DE LA POBREZA MULTIDIMENSIONAL, MODERADA Y EXTREMA.		
	2020	2022
<b>MULTIDIMENSIONAL</b>		
Millones de personas	4.501	3.911
% Población Adultos Mayores	37.87	31.07
<b>MODERADA</b>		
Millones de personas	3.709	3.309
% Población Adultos mayores	31.21	26.29
<b>EXTREMA</b>		
Millones de personas	0.792	0.602
% Población Adultos mayores	6.67	4.78



La pensión no contributiva ha sido un instrumento del Gobierno Federal para reducir a la población de adultos mayores que se encuentran en situación de:

#### a. POBREZA MULTIDIMENSIONAL:

pasando de **4 millones 500 mil personas** a **3 millones 910 mil personas.**  
(Objetivo 1 de la Agenda 2030 de los ODS).

#### b. HAMBRE:

pasando de **2 millones 195 mil personas** a **1 millón 884 mil personas** con carencias alimentarias.  
(Objetivo 2 de la Agenda 2030 de los ODS).

#### c. DESIGUALDAD, MEDIDO POR LAS PERSONAS VULNERABLES POR INGRESO:

pasando de **973** a **815 mil personas.**  
(Objetivo 10 de la Agenda 2030 de los ODS).



SECRETARÍA GENERAL  
SECRETARÍA DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS  
COORDINACIÓN DE SERVICIOS DE INFORMACIÓN, BIBLIOTECAS Y MUSEO  
DIRECCIÓN DE SERVICIOS DE INFORMACIÓN Y ANÁLISIS ESPECIALIZADOS  
**SUBDIRECCIÓN DE ANÁLISIS ECONÓMICO**

# La pensión no contributiva como un instrumento para reducir la incidencia de la pobreza en la población de los adultos mayores de México

**COMISIÓN BICAMERAL DEL SISTEMA NACIONAL  
DE BIBLIOTECAS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN**

Dip. Wendy González Urrutia, Presidenta  
Dip. Ma Teresa Rosaura Ochoa Mejía  
Dip. Shirley Guadalupe Vázquez Romero  
Sen. Gabriela Benavides Cobos  
Sen. Manuel Añorve Baños

**SECRETARÍA GENERAL**

Lic. Graciela Báez Ricárdez  
Secretaria General

**SECRETARÍA DE SERVICIOS  
PARLAMENTARIOS**

Lic. Hugo Christian Rosas de León  
Secretario

**COORDINACIÓN DE SERVICIOS DE  
INFORMACIÓN, BIBLIOTECAS Y MUSEO**

Lic. Carolina Alonso Peñafiel  
Coordinadora

**DIRECCIÓN DE SERVICIOS DE INFORMACIÓN  
Y ANÁLISIS ESPECIALIZADOS**

Mtra. Fabiola E. Rosales Salinas  
Directora

**SUBDIRECCIÓN DE ANÁLISIS ECONÓMICO**

Dr. Reyes Tépac M.  
Subdirector  
Autor / Responsable

Dra. Rocío Morales Álvarez  
Auxiliar de Investigación / Responsable

Primera edición: noviembre 2023. (SAE-ASS-10-23)

Lic. Adriana Robledo Ortiz.  
Diseño de Infografía.

El presente documento es responsabilidad exclusiva de sus autores.

## Mapa de Objetivos del Desarrollo Sostenible

La presente publicación contribuye a abordar temáticas enmarcadas en los siguientes ODS: 1. Fin de la pobreza; 2. Hambre cero; y 10. Reducción de las desigualdades.



## La pensión no contributiva como un instrumento para reducir la incidencia de la pobreza en la población de los adultos mayores de México.

### Índice.

Mapa de Objetivos del Desarrollo Sostenible .....	4
Síntesis .....	6
Summary .....	6
Resumen Ejecutivo .....	7
Introducción .....	12
1. Seguridad social y sistema de pensiones no contributivas.....	15
2. Marco jurídico de la pensión no contributiva para adultos mayores.....	24
3. Antecedentes de la pensión no contributiva en México.....	27
3.1. Pensión no contributiva instrumentada en el Distrito Federal.....	28
3.2. Pensión focalizada no contributiva instrumentada en el territorio nacional.....	29
4. Costo fiscal, padrón de beneficiario y tamaño de la prestación.....	33
4.1. Costo fiscal.....	33
4.2. Padrón de beneficiarios.....	36
4.3. Valor monetario de la prestación económica.....	37
5. Relación de la pensión no contributiva con la evolución de la pobreza y vulnerabilidad de los adultos mayores.....	39
5.1. Pobreza multidimensional en sus vertientes moderada y extrema.....	39
5.2. Pobreza por ingreso.....	45
5.3. Pobreza laboral.....	50
5.4. Pensión no contributiva y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.....	57
6. Derecho comparado internacional en materia de pensiones no contributivas para adultos mayores. ..	60
Argentina.....	60
Bolivia. 61	
Brasil.....	62
Chile.....	62
Colombia.....	63
Costa Rica.....	64
El Salvador.....	64
Perú. 65	
Trinidad y Tobago.....	65
España.....	66
Portugal.....	67
Conclusiones.....	72
Bibliografía.....	75
Marco Legal.....	76
Bases de datos.....	83

## **Síntesis.**

En este estudio se encontró evidencia estadística de que la pensión universal no contributiva para los adultos mayores en México es un instrumento eficaz del Gobierno Federal para iniciar un proceso de reducción de la pobreza multidimensional y de ingreso de este grupo poblacional, no obstante que su costo fiscal se está incrementando debido al carácter universal de este programa social, al aumento del valor monetario de la prestación económica y de la población beneficiada. Asimismo, a partir del 2022, esta pensión ha sido un instrumento para mejorar al menos tres objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sustentable: poner fin a la pobreza, poner fin al hambre y reducir la desigualdad de las personas de 65 años y más que viven en nuestro país.

## **Palabras claves.**

Pensión no contributiva, adultos mayores, pobreza multidimensional, universal, costo fiscal.

## **Summary.**

Statistical evidence was found in this study that the non-contributory universal pension for older adults in Mexico is an effective instrument of the Federal Government to initiate a process of reducing multidimensional and income poverty of this population group, nevertheless, its fiscal cost is increasing due to the universal nature of this social program, to the increase in the monetary value of the economic benefit and the beneficiary population. Likewise, starting in 2022, this pension has been an instrument to improve at least three objectives of the 2030 Agenda for Sustainable Development: ending poverty, ending hunger and reducing inequality for people aged 65 and over who live in our country.

## **Keywords.**

Non-contributory pension, older adults, multidimensional poverty, universal, fiscal cost.

## **Resumen Ejecutivo.**

La pensión no contributiva en nuestro país se instrumentó por primera vez en el año 2001 en el Distrito Federal (hoy Ciudad de México), tuvo un alcance local, porque únicamente benefició a este grupo poblacional que habitaba en la Capital del país, con un apoyo de 600 pesos mensuales para la compra de alimentos. A partir del 2003, la pensión para los adultos mayores del país tuvo un alcance nacional:

- a. En ese año y hasta el 2007 se llamó Programa de Atención a los Adultos Mayores, otorgaba una prestación de 700 pesos mensuales para los adultos mayores de 60 años y más.
- b. Del 2007 al 2013 se denominó Programa de 70 y más, la pensión que otorgaba era para los adultos mayores de 70 años y más, con una prestación de 500 pesos mensuales.
- c. Del 2013 al 2018, se llamó Programa de Adultos Mayores, redujo la edad de la población objetivo a 65 años y más, que se beneficiaban con una pensión de 525 pesos mensuales, aumentando a 580 pesos mensuales al final de este periodo.
- d. A partir del 2019, Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, se otorga a los adultos mayores indígenas y afroamericanos de 65 años y más, así como, para la población objetivo en general de 68 años. A diferencia de los programas que lo precedieron, éste tiene carácter universal. En el 2019, la pensión era de 1 mil 275 pesos mensuales, para el 2024 se propone que sea de 3 mil pesos mensuales.

La pensión no contributiva ha sido uno de los instrumentos más eficaces del Gobierno Federal de nuestro país para atender a los sectores más vulnerables dentro de este grupo poblacional, particularmente desde que se otorga de manera universal.

De acuerdo con el informe del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en materia de pobreza, para el año 2023, ésta tuvo el siguiente comportamiento:

- a. La población de adultos mayores en situación de pobreza multidimensional se redujo en 540 mil personas; pasando del 43.17% al 31.07% de la población total de este grupo poblacional.
- b. La población de adultos mayores en situación de pobreza moderada se redujo en 240 mil personas; pasando del 34.42% al 26.29% de la población total de este grupo poblacional.
- c. La población de adultos mayores en situación de pobreza extrema se redujo en 300 mil personas; pasando del 8.75% al 4.78% de la población total de este grupo poblacional.

Dado este análisis estadístico, se puede afirmar que la pobreza multidimensional, extrema y moderada de la población de los adultos mayores se ha reducido, por el impacto que ha tenido la pensión no contributiva en el ingreso monetario de este estrato poblacional.

El análisis de correlación nos permite confirmar esta aseveración:

El coeficiente de correlación de la pensión no contributiva con la pobreza de los adultos mayores fue de -0.14. Al ser negativa, establece una relación inversa entre ambas variables, lo que permite afirmar que el incremento de la pensión no contributiva redujo el nivel de pobreza de este grupo poblacional.

El coeficiente de correlación de la pensión no contributiva con la pobreza moderada de los adultos mayores fue de -0.05. Al ser negativa, establece una relación inversa entre ambas variables, lo que permite afirmar que el incremento de la pensión no contributiva redujo el nivel de pobreza moderada de este grupo poblacional.

Asimismo, el coeficiente de correlación de la pensión no contributiva con la pobreza extrema de los adultos mayores fue de -0.31. Al ser negativa, establece una relación inversa entre ambas variables, lo que permite afirmar que el incremento de la pensión no contributiva redujo el nivel de pobreza extrema de este grupo poblacional.

Cabe agregar que, a partir del 2019, la pensión no contributiva para los adultos mayores tuvo un aumento significativo, el valor monetario de la prestación económica logró el objetivo de cubrir la totalidad del valor monetario de la canasta alimentaria del medio rural, es decir, superó la Línea de Pobreza Extrema por Ingreso (LPEI), esto significa que todos los adultos mayores beneficiarios dejaron de ser pobres extremos, porque la pensión no contributiva por sí misma, cubría el costo monetario de la canasta alimentaria. Para los adultos mayores que habitan en el medio urbano este objetivo se alcanzó hasta el 2023.

Sin embargo, la pensión no contributiva para los adultos mayores continúa siendo insuficiente para alcanzar el valor de la Línea de Pobreza por Ingreso (LPI), es decir, es inferior al valor monetario de la canasta alimentaria más la no alimentaria de la población que habita en el medio urbano y en el rural, en otras palabras, no tiene el poder de compra para erradicar, por sí misma, la pobreza por ingreso de este grupo poblacional.

Asimismo, cuando la pensión no contributiva para los adultos mayores del país se complementa con otra fuente de ingreso de este grupo poblacional, es un instrumento que permite que esta población abandone su situación de pobreza extrema, mejorando su poder de compra, porque hace posible adquirir al menos la canasta alimentaria, llevando su ingreso monetario compuesto a un nivel que tiende hacia el ingreso laboral.

Como se puede observar, la pensión no contributiva para los adultos mayores de México ha sido uno de los instrumentos más eficaces para el combate a la pobreza de este grupo poblacional, sin embargo, el *trade off* o costo de

oportunidad de alcanzar este objetivo de política pública está relacionado con el incremento del costo fiscal de este programa social.

El análisis presupuestario de la pensión para los adultos mayores de México, muestra que la inversión pública que realiza el Gobierno Federal para financiar este programa se ha incrementado en el tiempo, porque a partir del 2019 adquirió el carácter de universal.

Durante el periodo cuando la pensión no contributiva fue focalizada, el costo fiscal de este programa fue inferior al 1% del PEF. En el 2007, fue equivalente al 0.25% del PEF, en el 2018 fue del 0.68% del PEF, aunque su nivel más alto lo alcanzó en el 2014 y 2015 cuando fue del 0.81% del PEF.

Cuando esta pensión no contributiva se hizo universal, el costo fiscal de este programa se incrementó por encima del 1% del PEF. En el 2019, fue del 1.95% del PEF, su aumento ha sido constante, hasta llegar a una propuesta gubernamental del 5.13% del PEF para el 2024, gasto que está sujeto a la aprobación de la Cámara de Diputados.

Por último, la pensión no contributiva ha sido un instrumento para reducir la pobreza en sus diversas manifestaciones, aunque no se ha alcanzado el objetivo de poner fin a la pobreza en todas sus formas de los adultos mayores del país, tal como se establece en el objetivo número 1 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

También ha sido un instrumento del Gobierno Federal para reducir la población de adultos mayores que presentan carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad, aunque no se ha alcanzado el objetivo de poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición de los adultos mayores del país, tal como se establece en el objetivo número 2 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Asimismo, ha sido un instrumento para reducir la desigualdad que afecta a los adultos mayores del país, tal como se establece en el objetivo número 10 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aunque no se ha alcanzado el objetivo de reducir la desigualdad, tal como se establece en el objetivo número 10 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

## **Introducción.**

La transición demográfica en México tiene como principal característica el envejecimiento poblacional. El incremento de las personas de 60 años y más en la estructura de población en nuestro país, por sí mismo, representa un desafío para las políticas públicas nacionales, porque hace imperante para el Gobierno Federal diseñar programas gubernamentales en materia de salud, cuidados, vivienda y pensiones para atender a este grupo poblacional.

El envejecimiento de la población mexicana está acompañado de una alta incidencia de la pobreza y vulnerabilidad de este grupo poblacional, afectando la calidad de vida de una alta proporción de los adultos mayores del país, al obtener ingresos tan bajos, que no les permite satisfacer la canasta básica o alimentaria ni la no alimentaria, formando parte de los estratos sociales identificados como pobres multidimensionales extremos y moderados, o por ingresos.

Para atender la incidencia de la pobreza de la población de los adultos mayores del país, el Gobierno de la República ha impulsado un programa de pensión no contributiva a favor de este estrato poblacional, con el propósito de incrementar su nivel de consumo en la última fase de su ciclo de vida, garantizándoles acceder, al menos, a la canasta básica o alimentaria que les permita abandonar la situación de pobres multidimensionales extremos.

De esta manera, la pensión no contributiva es uno de los instrumentos del Gobierno Federal de México para combatir de manera frontal la incidencia de la pobreza en la población de los adultos mayores del país y para alcanzar los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Esta investigación tiene como objetivo analizar la evolución de la pensión no contributiva para la población de los adultos mayores de México, como uno de los instrumentos del Gobierno Federal para combatir la pobreza y alcanzar los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sustentable relacionados con este grupo poblacional.

Para alcanzar este objetivo, en esta investigación se desarrollaron seis apartados, los cuales se describen brevemente:

En el primero, se expone un marco teórico conceptual relacionado con la seguridad social y su relación con los sistemas pensionarios, con el propósito de desprender las diferencias existentes entre los sistemas de pensiones contributivas y no contributivas. Adicionalmente, a partir de un análisis transversal, se establece que la pensión no contributiva de los adultos mayores del país es un instrumento para alcanzar al menos tres objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sustentable: poner fin a la pobreza y al hambre, así como, reducir la desigualdad.

En el segundo, se revisa el marco jurídico que reglamenta la pensión no contributiva de la población de los adultos mayores de México, que es un derecho constitucional, complementariamente, se examina la *Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores* y la *Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Adultas*, en sus vertientes de los derechos a la salud, la vivienda y la alimentación nutritiva y la relación que guarda con la pensión no contributiva.

En el tercero, se construye una línea del tiempo de la pensión no contributiva para los adultos mayores de México, identificando su primer antecedente en el año 2001, cuando se instrumentó en el Distrito Federal (hoy Ciudad de México) que es la Capital del país. A partir del 2003, la pensión no contributiva para los adultos mayores se instrumentó con alcance nacional teniendo los siguientes nombres: Programa de Atención de los Adultos Mayores, Programa 70 y más, Programa de Adultos Mayores y Programa de la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores.

En el cuarto, se realiza un análisis presupuestario para identificar la evolución en el tiempo de la inversión pública realizada por el Gobierno Federal del país para el programa para la pensión no contributiva de los adultos mayores,

considerando tres variables: el costo fiscal, el padrón de beneficiarios y el tamaño de la prestación.

En el quinto, se analiza la relación existente entre la pensión no contributiva y la evolución de la pobreza de la población de los adultos mayores del país, a partir del estudio de tres tipos de pobreza que impactan a este estrato poblacional: la multidimensional en sus vertientes moderada y extrema, la de ingresos y la laboral.

Se estimó el coeficiente de correlación, que es un estadístico formal que proporciona evidencia para afirmar que la pensión no contributiva de los adultos mayores es un instrumento de política pública para reducir la pobreza multidimensional en sus vertientes de extrema y moderada.

En el sexto, se lleva a cabo un estudio de derecho comparado internacional en materia de pensiones no contributivas para los adultos mayores, que incluyen nueve casos de países de América Latina y dos casos de Europa. Estas naciones se eligieron porque sus programas pensionarios están orientados hacia la población en situación de pobreza, vulnerabilidad, marginación u otra condición socioeconómica precaria. Los casos abordados son los siguientes: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Perú, Trinidad y Tobago, España y Portugal.

## 1. Seguridad social y sistema de pensiones no contributivas.

El proceso de reconstrucción europea iniciada al finalizar la Segunda Guerra Mundial, se acompañó de un nuevo rol reservado para el Estado Occidental en materia de Seguridad Social.

Ordóñez (2002: 104), afirma:

Desde finales del siglo XVIII, la discusión respecto del papel que debían jugar las instituciones públicas en el desarrollo social estuvo enmarcada por dos posiciones claramente definidas: por un lado, había quienes opinaban que el Estado debía incrementar su intervención, limitada hasta ese entonces a labores de corte asistencialista / caritativo, a fin de reducir las evidentes desigualdades producidas por la revolución industrial, que amenazaban con convertirse en problemas crónicos, como el desempleo, la pobreza y todas sus derivaciones; por otro lado, estaban quienes sostenían, con cierta inflexibilidad, que el Estado debía mantenerse fiel a los principios liberales que privilegian el esfuerzo individual y la libre empresa.

De acuerdo con Ordoñez (2002: 104):

Las diferencias de fondo entre ambas propuestas radicaban en sus visiones respecto del origen de los problemas sociales y en los costos fiscales implicados en un posible proceso de reforma. Para los primeros, el costo debía ser asumido socialmente en la medida en que también socialmente se generaban fenómenos masivos de existencia precaria. Para los segundos, en cambio, la imposición de cargas fiscales a las actividades productivas para subsanar problemas de índole individual era “una amenaza irreparable para la prosperidad de la economía de toda la nación”. (Venturi, 1994:104).

En esta histórica decisión, los países optaron por el Estado de Bienestar (*Welfare State*), el cual fue altamente intervencionista, que permitió compatibilizar los intereses del capital (alentar la tasa de ganancia) con el desarrollo del factor trabajo, a través de la creación de instituciones de seguridad social de tipo

contributivas y asistencialista que tenían como objetivo garantizar el bienestar de la sociedad.

El Estado de Bienestar ha sido históricamente un actor activo en la consolidación de los sistemas de seguridad social, puesto que ejecuta las bases jurídicas sobre las cuales descansa su regulación; realiza aportaciones junto con el trabajador y el patrón; diseña políticas de inversión definiendo el uso productivo de los fondos; y en su función de redistribuidor del ingreso, diseña programas de pensiones no contributivas para la población de adultos mayores en situación de pobreza, vulnerabilidad o marginación.

De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT: s. f.):

La seguridad social es la protección que una sociedad proporciona a los individuos y los hogares para asegurar el acceso a la asistencia médica y garantizar la seguridad del ingreso, en particular, en caso de vejez, desempleo, enfermedad, invalidez, accidentes del trabajo, maternidad o pérdida del sostén de familia.

La seguridad social está claramente definida en los Convenios de la OIT y en los instrumentos de la ONU como un derecho fundamental –aunque en realidad sólo una pequeña proporción de la gente en nuestro planeta disfrute del mismo. Definida en términos generales como un sistema basado en cotizaciones que garantiza la protección de la salud, las pensiones y el desempleo, así como las prestaciones sociales financiadas mediante impuestos, la seguridad social se ha convertido en un reto universal en un mundo globalizado.

La seguridad social presenta la siguiente tipología:

- a. La protección social, que se conforma con el conjunto de instituciones que se han construido a partir de esquemas contributivos, se refieren a las prestaciones en materia de salud, pensiones, vivienda e ingresos monetarios, a los que tienen derecho los trabajadores que laboran en la parte formal de la economía (sector público, privado y social); tienen como rasgo central su

carácter contributivo, porque se financian con cuotas aportadas por los trabajadores, los patrones y el Estado.

- b. La asistencia social, se integra por un conjunto de instituciones y programas orientadas hacia la población desempleada, que labora en la economía informal, que está en condición de pobreza, vulnerabilidad o marginación, carentes de ingresos monetarios o que éstos son tan bajos que le impide contribuir en el sistema de protección social; se financian con recursos públicos obtenidos de la recaudación de los ingresos presupuestarios del Gobierno.

La asistencia social es un instrumento redistributivo por excelencia, porque a través de las transferencias directas o indirectas (en dinero o especie), o por el conjunto de subsidios (generalizados o focalizado), el Gobierno garantiza a la población objetivo algún nivel de ingreso que les permitan adquirir una cesta de bienes de consumo de primera necesidad y/o bienes públicos básicos para la subsistencia como salud, alimentación, entre otros.

La seguridad social tiene como objetivo proporcionar un conjunto de seguros contributivos y/o no contributivos, para garantizar a la población el acceso a un ingreso mínimo o derechos sociales básicos por pérdida temporal o definitiva del empleo, incapacidad laboral o vejez.

La seguridad social se materializa en un conjunto de prestaciones que se relacionan con el acceso a los servicios de salud, a la vivienda digna y sus servicios básicos, a la alimentación nutritiva, al trabajo bien remunerado y la obtención de una pensión.

De todas estas prestaciones que conforman la seguridad social, los sistemas pensionarios son nuestro objeto de estudio. De acuerdo con Bertranou (2004: 13):

Existe bastante consenso respecto a los objetivos generales de los sistemas de (...) pensiones. Sin embargo, es necesario distinguir entre aquellos relevantes desde la perspectiva individual, y los que corresponden al nivel social o a la perspectiva del Gobierno. Desde la perspectiva individual son relevantes la suavización del consumo a lo largo del ciclo de vida y la función de seguro ante la pérdida de la capacidad de generar ingresos para el sostenimiento del hogar. Por otro lado, desde la perspectiva del Gobierno interesan el alivio de la pobreza y la redistribución de ingresos.

Para Uthoff (2006: 10):

Los sistemas de pensiones se han diseñado con el propósito de suavizar las fluctuaciones del consumo a lo largo del ciclo de vida y garantizar ingresos dignos en situaciones de vejez, invalidez y muerte. Sus funciones son de tipo social, destinadas a romper con la miopía del ahorro para la vejez y proveer de ingresos a los ancianos pobres mediante financiamiento solidario. Hoy se destacan también potenciales funciones económicas, como las de contribuir a la solvencia de las finanzas públicas, proveer de ahorro financiero para el desarrollo del mercado de capitales y abaratar el costo de contratación de la mano de obra para hacerla más competitiva.

Para el diseño de los sistemas de pensiones, Bertranou (2004: 13) establece una relación entre la cobertura de éstos y el mercado laboral, a partir de la categorización de la población económicamente activa, identifica tres grupos:

(a) en un extremo, los trabajadores ocupados en la economía formal bajo relaciones asalariadas con relativamente alta permanencia en el empleo; (b) en el otro extremo, los desocupados y los trabajadores informales sin relaciones asalariadas, generalmente subocupados y con muy bajos ingresos; y (c) un grupo intermedio que alterna, por diversos motivos demográficos y sociales, entre empleos asalariados de bajo ingreso, empleos en forma independiente también con bajos ingresos, y el desempleo. El primer grupo, también identificado como de “fácil cobertura”, debe ser alcanzado por los esquemas contributivos en funcionamiento. El segundo grupo debe quedar cubierto totalmente por un régimen completamente subsidiado. Finalmente, para el grupo

intermedio, la cobertura puede ser lograda a través de una estrategia combinada que, por un lado, permita parcialmente una extensión de los esquemas contributivos tradicionales, pero con ciertos incentivos a través de subsidios, por ejemplo, a las cotizaciones; y, por otro lado, una ampliación de los esquemas de prestación mínima o semi-contributivos.

A partir de esta tipología realizada por Bertranou (2004), se afirma que el desarrollo del primer grupo se sustenta sobre la base que el trabajador tiene una trayectoria laboral a lo largo de su ciclo de vida productiva, que le proporciona capacidad de ahorro para financiar sus esquemas pensionarios.

El subsistema no contributivo, *a contrario sensu* de los supuestos sobre los cuales descansa el contributivo, parte de suponer que el trabajador no goza de un empleo permanente a lo largo de su ciclo de vida productiva, sistemáticamente desahorró porque su ingreso permanente fue inferior a su tendencia de consumo durante la etapa productiva, por lo cual, el Estado interviene proporcionándole una prestación mínima para que solvente sus necesidades de consumo en la última fase de su ciclo de vida, recursos que se financian con los impuestos generales con los cuales contribuye la sociedad.

Para Bertranou (2002: 14-15), las pensiones no contributivas y asistencialistas:

(...) otorgan prestaciones monetarias relativamente uniformes en forma focalizada y/o categórica ante los riesgos de vejez, discapacidad e invalidez. En algunos países estos programas cubren además los riesgos de enfermedad y también constituyen un vehículo para el acceso a otras prestaciones del sistema de protección social (por ejemplo, asignaciones familiares). Sin embargo, las características más distintivas se refieren al hecho de que las condiciones de adquisición están generalmente desvinculadas de la trayectoria laboral y el financiamiento proviene de impuestos de los ingresos generales. Puede decirse que también existe una zona gris o intermedia en donde existen programas de la seguridad social que podrían caracterizarse como “semi-contributivos”, es decir, están en parte vinculados a la historia de las cotizaciones (en general focalizados en ciertas actividades laborales como, por ejemplo, la agricultura), pero sus prestaciones son en gran parte de naturaleza asistencial, ya que las

cotizaciones financian sólo una pequeña proporción del costo total del programa. En esos casos, la principal fuente de financiamiento proviene de impuestos de los ingresos generales, pudiendo también provenir de otros programas contributivos de la seguridad social.

A partir de la conceptualización realizada por Bertranou (2002), se desprende que los programas pensionarios no contributivos o semi-contributivos pueden ser focalizados o universales.

La decisión de focalizar o no los programas pensionarios no contributivos implica un *trade off* o costo de oportunidad de política pública:

En la focalización, se incluye en la población objetivo a las personas que reúnen las características socioeconómicas para ser beneficiarias del subsidio gubernamental, con una alta probabilidad de excluir a un estrato poblacional que sí necesita ser incluido en el mismo. Su instrumentación reduce el costo fiscal del mismo.

La universalización, incluye en la población objetivo a las personas que no reúnen las características socioeconómicas para ser beneficiarias del subsidio gubernamental, porque sus ingresos monetarios les permite cubrir su senda de consumo sin la pensión no contributiva, sin embargo, se reduce de manera significativa la probabilidad de excluir a la población que sí necesita ser beneficiada del programa gubernamental. Su instrumentación aumenta el costo fiscal del mismo.

La focalización de los programas sociales, es definido por Cohen y Martínez (2004: 9-10) en los siguientes términos:

Criterios que permiten identificar a la población objetivo para que sean ellos (y no otros) los que reciban los beneficios del programa. Requiere conocer características relevantes en función de los objetivos de impacto perseguidos, para que el proyecto se adecue a sus necesidades específicas.

...

Se debe focalizar porque los recursos disponibles son limitados para satisfacer las necesidades existentes y hay crecientes necesidades insatisfechas. Por consiguiente, se debe aumentar la eficiencia para hacer más con menos. Pero también es fundamental incrementar el impacto, para lo que es imprescindible adecuar la oferta a las características específicas de la estructura de la demanda que tiene la población objetivo.

En definitiva, para aumentar el impacto y la eficiencia de un proyecto social, debe existir un modelo de focalización que asegure la selección y acceso de la población objetivo definida para el mismo. Para ello se requiere elaborar criterios y diseñar procedimientos que, vía los indicadores identificados, posibiliten su implementación.

Cohen y Martínez (2004: 10) afirman que existen dos situaciones en las que no es recomendable focalizar:

- a. Cuando la probabilidad de impacto sobre el problema dependa de la incorporación de otros sectores como beneficiarios, aun cuando los productos distribuidos a cada uno sean diferenciados. Por ejemplo, no es factible detener la pandemia del SIDA si no se sensibiliza a toda la sociedad y se divulgan las formas de evitar el contagio.
- b. Cuando hacerlo es más caro que distribuir los productos universalmente. Por ejemplo, la distribución de vacunas y/o medicamentos ante una epidemia.

Para analizar los resultados de la focalización, de acuerdo con Cohen y Martínez (2004: 10), se deben considerar cuatro posibles situaciones. Dos de ellas positivas, definidas como aciertos, y dos negativas, los errores.

Acierto de inclusión: entregar productos a quienes son integrantes de la población objetivo (las familias pobres reciben los beneficios de un subsidio para la vivienda social).

Acierto de exclusión: no entregar productos a quienes no forman parte de la población objetivo (no hay familias de clase media recibiendo el subsidio de vivienda social).

Error de inclusión: entregar productos a personas ajenas a la población objetivo (las familias de clase media acceden a subsidios de vivienda social).

Error de exclusión: no entregar productos a personas que forman parte de la población objetivo. (hay familias pobres que no tienen acceso al subsidio de vivienda social)

De estas cuatro posibles situaciones, existen dos que describen con mayor precisión los programas focalizados: el acierto de inclusión y el error de exclusión, porque garantizan entregar productos a quienes son integrantes de la población objetivo y pueden no entregar productos a personas que forman parte de la población objetivo.

Por su parte, existen dos que describen con mayor precisión los programas universales: el acierto de inclusión y el error de inclusión, porque garantizan entregar productos a quienes son integrantes de la población objetivo y entregan productos a personas ajenas a la población objetivo.

Aunque los programas sociales universales, incluyendo la pensión no contributiva para los adultos mayores, tienen un costo fiscal más elevado que los focalizados, al tener una mayor cobertura poblacional, son un instrumento más eficaz para alcanzar los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Así, en un análisis transversal de la pensión no contributiva, se observa que es uno de los instrumentos que tiene el Gobierno Federal para alcanzar al menos tres objetivos y 8 metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que impactan a la población de los adultos mayores.

La pensión no contributiva para los adultos mayores, es un instrumento que busca poner fin a la pobreza en este grupo poblacional (primer objetivo del Desarrollo Sostenible), a partir del logro de las siguientes metas: de aquí al 2030, erradicar la pobreza extrema en este grupo poblacional; reducir al menos a la mitad la proporción de hombres y mujeres adultas mayores que viven en la pobreza en todas sus dimensiones; e implementar a nivel nacional sistemas de protección social para los adultos mayores, incluidos niveles mínimos, logrando una amplia cobertura de las personas pobres y vulnerables.

La pensión no contributiva para los adultos mayores es un instrumento de política pública para poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición en la población de adultos mayores (segundo objetivo del Desarrollo Sostenible). Con este instrumento se podrían alcanzar dos metas de aquí al 2030: poner fin al hambre y asegurar el acceso de todos los adultos mayores en situaciones de vulnerabilidad, a una alimentación sana, nutritiva y suficiente durante todo el año; y poner fin a todas las formas de malnutrición, y abordar las necesidades de nutrición de las personas de edad avanzada.

También es un instrumento de política pública para reducir la desigualdad en este grupo poblacional (objetivo décimo del Desarrollo Sostenible), a partir de alcanzar las siguientes metas: de aquí a 2030, lograr progresivamente y mantener el crecimiento de los ingresos del 40% más pobre de la población adulta mayor a una tasa superior a la media nacional; potenciar y promover la inclusión social y política de todas los adultos mayores, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición; y adoptar políticas, especialmente fiscales y de protección social para lograr progresivamente una mayor igualdad entre este grupo poblacional. (Ver cuadro comparativo número 1).

<b>Cuadro comparativo No. 1. Relación de la Pensión Universal de los Adultos Mayores en México con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.</b>		
<b>Objetivos</b>		
<b>Objetivo 1.</b> Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo.	<b>Objetivo 2.</b> Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.	<b>Objetivo 10.</b> Reducir la desigualdad en los países y entre ellos.
<b>Metas</b>		
<b>1.1</b> De aquí a 2030, erradicar para todas las personas y en todo el mundo la pobreza extrema (actualmente se considera que sufren pobreza extrema las personas que viven con menos de 1,25 dólares de los Estados Unidos al día).	<b>2.1</b> De aquí a 2030, poner fin al hambre y asegurar el acceso de todas las personas, en particular los pobres y las personas en situaciones de vulnerabilidad, incluidos los niños menores de 1 año, a una alimentación sana, nutritiva y suficiente durante todo el año.	<b>10.1</b> De aquí a 2030, lograr progresivamente y mantener el crecimiento de los ingresos del 40% más pobre de la población a una tasa superior a la media nacional.
<b>1.2</b> De aquí a 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales.	<b>2.2</b> De aquí a 2030, poner fin a todas las formas de malnutrición, incluso logrando, a más tardar en 2025, las metas convenidas internacionalmente sobre el retraso del crecimiento y la emaciación de los niños menores de 5 años, y abordar las necesidades de nutrición de las adolescentes, las mujeres embarazadas y lactantes y las personas de edad.	<b>10.2</b> De aquí a 2030, potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición.
<b>1.3</b> Implementar a nivel nacional sistemas y medidas apropiados de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, de aquí a 2030, lograr una amplia cobertura de las personas pobres y vulnerables.		<b>10.4</b> Adoptar políticas, especialmente fiscales, salariales y de protección social, y lograr progresivamente una mayor igualdad.

Elaborado por la Subdirección de Análisis Económico de la Dirección de los Servicios de Información y Análisis Especializados de la Coordinación de los Servicios de Información, Bibliotecas y Museos con información de la Organización de las Naciones Unidas (2015).

## **2. Marco jurídico de la pensión no contributiva para adultos mayores.**

En México, desde inicios del presente siglo se otorgó a la población de los adultos mayores una pensión no contributiva, la cual inició siendo local y focalizada, actualmente es nacional y universal. Está elevada a rango constitucional, su regulación se encuentra en el *artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, que es donde se amparan un conjunto de derechos para los mexicanos.

Específicamente, *el párrafo 15 de este artículo constitucional*, ampara el derecho de la población de adultos mayores de México para tener una pensión no contributiva.

De acuerdo con este mandato constitucional:

Las personas mayores de sesenta y ocho años tienen derecho a recibir por parte del Estado una pensión no contributiva en los términos que fije la Ley. En el caso de las y los indígenas y las y los afroamericanos esta prestación se otorgará a partir de los sesenta y cinco años de edad.

De este marco constitucional se desprende que existen únicamente dos restricciones para acceder a este derecho: la edad y el origen étnico de los potenciales beneficiarios. Para la población no indígena, tienen que tener 68 años de edad cumplidos, para los indígenas y afroamericanos tienen que tener 65 años de edad cumplidos.

Asimismo, el marco constitucional establece el carácter universal de la pensión no contributiva de los adultos mayores, lo que significa que es derecho para toda la población que cumpla con el requisito de edad y etnicidad, independientemente si cuenta o no con una pensión contributiva.

De allí que su carácter universal permite que en México se otorguen pensiones no contributivas para la población de adultos mayores que no tuvieron una trayectoria laboral a lo largo de su ciclo de vida productiva, cubriéndose el costo de este programa con un régimen completamente subsidiado.

Otra parte de la población de adultos mayores tiene derecho a formar parte de los esquemas semi-contributivos, que son un híbrido, porque obtienen una pensión contributiva por haber cotizado a los sistemas formales de seguridad social a lo largo de su vida productiva, y complementariamente, también disfrutan de la pensión no contributiva, que son esquemas subsidiados que se financian con los impuestos generales.

Existe una correlación entre el *artículo 4 constitucional*, que salvaguarda diversos derechos sociales para la población del país, y la *Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores*.

El *artículo 4 constitucional, párrafo segundo* se correlaciona con el *artículo 5, fracción III, inciso a) de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores*, que, en materia de derecho a la alimentación nutritiva, establece que esta Ley tiene por objeto garantizar a las personas adultas mayores el derecho “A tener acceso a los satisfactores necesarios, considerando alimentos, bienes, servicios y condiciones humanas o materiales para su atención integral”.

Por su parte, *el párrafo tercero, del artículo 4 Constitucional* salvaguarda el derecho a la salud: “Toda Persona tiene derecho a la protección de la salud.” El *artículo 5, fracción III, inciso b) y c) de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores*, reglamentan este párrafo constitucional, al establecer que esta Ley garantiza a las personas adultas mayores el derecho a tener acceso preferente a los servicios de salud, y a recibir orientación y capacitación en materia de salud, nutrición e higiene, así como a todo aquello que favorezca su cuidado personal.

Adicionalmente, *el párrafo séptimo, del artículo 4 Constitucional* garantiza el derecho a la vivienda: “Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa”. Este derecho también está contenido en el *artículo 5, fracción VI, inciso b) de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores*, que establece que esta Ley garantiza a las personas adultas mayores el derecho a ser sujetos de programas para contar con una vivienda digna y adaptada a sus necesidades.

El *artículo 4 constitucional* salvaguarda el derecho a la alimentación nutritiva. Su párrafo segundo establece: “Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará.” De conformidad con el *artículo 6, de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores*, el Estado mexicano garantiza los derechos para la alimentación nutritiva, para la salud y la vivienda: “El Estado garantizará las condiciones óptimas de salud, educación, nutrición, vivienda, desarrollo integral y seguridad social a las

personas adultas mayores con el fin de lograr plena calidad de vida para su vejez.”

Estos derechos también quedaron suscritos como compromiso del Estado mexicano ante la *Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Adultas* (CIPDHAM) (Organización de Estados Americanos [OEA], 2015), establecido en el artículo 12° de los “Derechos de las personas mayores que recibe servicios de cuidado a largo plazo”, que estipula:

La persona mayor tiene derecho a un sistema integral de cuidados que provea la protección y promoción de la salud, cobertura de servicios sociales, seguridad alimentaria y nutricional, agua, vestuario y vivienda; promoviendo que la persona mayor pueda decidir permanecer en su hogar y mantener su independencia y autonomía.

La *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en su artículo 4, y la *Convención Interamericana*, en su artículo 12, contienen la obligación del Estado mexicano para la protección a los adultos mayores, mandando que se haga efectivo su derecho a la seguridad alimentaria, la protección y la promoción de la salud y una vivienda digna y decorosa.

Desde la perspectiva del acceso a los derechos sociales, la pensión no contributiva es un instrumento que tiene el Estado mexicano para garantizar a la población de adultos mayores mexicanos, los ingresos mínimos necesarios para acceder a sus derechos constitucionales relacionados con la alimentación nutritiva, la salud y a la vivienda, aunque el pleno acceso a dichos derechos únicamente se logra con ingresos adicionales que complementen la senda de consumo que requiera este grupo poblacional en la última fase de su ciclo de vida.

### **3. Antecedentes de la pensión no contributiva en México.**

El sistema de pensiones no contributivas en México tiene como antecedentes el programa instrumentado en el Distrito Federal (hoy Ciudad de México) en el año

2001, que benefició a los adultos mayores en situación de marginación que habitaban en la capital del país. La aceptación social casi generalizada del mismo, implicó que con el pasar de los años, se ampliara su cobertura a nivel nacional.

### **3.1. Pensión no contributiva instrumentada en el Distrito Federal.**

La pensión no contributiva en nuestro país inició el 6 de febrero del 2001, con *el Programa de Pensión para los Adultos Mayores de 70 años, Residentes en el Distrito Federal (hoy Ciudad de México)*, el cual estuvo a cargo de la Secretaría de Salud del Gobierno de la capital del país. (Secretaría de Salud, 2001: 3 - 6).

La prestación de este programa consistía en otorgar a los adultos mayores de 70 años y más un apoyo de 600 pesos mensuales para la compra de alimentos, entregados a través de una tarjeta electrónica, asimismo se otorgaban medicamentos gratuitos contemplados en el cuadro geriátrico en los Centros de Salud del Gobierno del Distrito Federal, implementando una atención integral que garantizaba la consulta cerca de su domicilio, con horario especial y tiempo de espera corto.

El programa benefició a 200 mil adultos mayores con una residencia permanente mínima de tres años en el Distrito Federal, que vivían en zonas de media, alta y muy alta marginación. La fuente de financiamiento fueron los ahorros obtenidos por el Gobierno de la Ciudad, a través de su Plan de Austeridad Republicana. El costo del programa se estimó en 1 mil 400 millones de pesos.

El 27 de noviembre del 2001, se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal un *Acuerdo que modificaba el Programa de Pensiones de los Adultos Mayores del Distrito Federal, publicado el 6 de febrero de 2001.*

El objetivo de este Acuerdo fue incrementar el número de beneficiarios de 200 a 250 mil adultos mayores, sin modificaciones en el monto de la pensión:

Con el incremento en el número de beneficiarios a 250 mil adultos mayores, se alcanzará a cubrir al 79% de la población de esa edad, es decir 8 de cada 10 adultos mayores de 70 años o más gozará de los apoyos considerados en el programa, con lo que se avanzará cada vez más en el propósito de alcanzar una pensión universal ciudadana como un derecho social básico y pilar de la solidaridad intergeneracional. (Gobierno del Distrito Federal, 2001).

Es importante resaltar que, con el incremento del número de beneficiarios, este programa incrementó su costo fiscal a 1 mil 800 millones de pesos sobre el presupuesto de egresos de la Secretaría de Salud.

### **3.2. Pensión focalizada no contributiva instrumentada en el territorio nacional.**

El Programa de Pensión para los Adultos Mayores de 70 años instrumentado en el Distrito Federal, fue el punto de partida para que se atendiera a este grupo poblacional en todo el país, identificándose tres etapas en el otorgamiento de esta pensión focalizada no contributiva en México.

La primera etapa, inició en julio de 2002, cuando se publicó en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* la *Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores*, y en enero de 2004, se publicó la nueva *Ley General de Desarrollo Social*. Ambas legislaciones secundarias fundamentaron la obligación del Estado para proveer las pensiones no contributivas de los adultos mayores del país.

Con base en este marco jurídico, el 25 de septiembre del 2003, se publicó las *Reglas de Operación del Programa de Atención a los Adultos Mayores*. En esta primera etapa, se instrumentó una política focalizada, que consideró como población objetivo a los adultos mayores de 60 años y más, que habitaban en localidades rurales de alta y muy alta marginación del país, en situación de pobreza alimentaria, entendida ésta como aquella en la que los ingresos por persona en los hogares son insuficientes para cubrir las necesidades de alimentación correspondientes a los establecidos en la canasta alimentaria de INEGI-CEPAL. La pensión contributiva otorgaba una prestación de 700 pesos

mensuales por beneficiario. (Secretaría de Desarrollo Social, 2003 y 2004). (Ver cuadro comparativo número 2).

La segunda etapa, inicia el 28 de febrero del 2007 con la entrada en vigor del Programa 70 y más, que era focalizado, tenía como objetivo general mejorar las condiciones de vida de los adultos mayores de 70 años y más que habitan en zonas rurales en localidades de hasta 2,500 habitantes, en todas las entidades federativas del país.

Los beneficiarios del programa recibían un apoyo mensual de 500 pesos, el cual se les entregaba de manera bimestral, sujeto a la disponibilidad presupuestal del programa. En los casos en que las condiciones de aislamiento o accesibilidad de las localidades dificultaran o hicieran muy costosa la entrega bimestral de los apoyos, se espaciaba la entrega de los apoyos a un período cuatrimestral. (Secretaría de Desarrollo Social, 2007).

La tercera etapa, inicia con el Programa de Adultos Mayores publicado el 26 de febrero del 2013, que es focalizado, tiene como objetivo contribuir a la reducción de la vulnerabilidad de la población adulta mayor de 65 años en adelante, que no recibe ingresos por concepto de pago de jubilación o pensión de tipo contributivo, mediante la entrega de apoyos económicos y de protección social. La prestación monetaria consistió en apoyos económicos mensuales con entregas bimestrales por 525 pesos mensuales. (Secretaría de Desarrollo Social, 2013). (Ver cuadro comparativo número 2).

### **3.3. Programa Universal de la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores.**

Inició con la Administración del Gobierno Federal actual, que comprende el periodo 2018-2024, está vigente. El Programa de la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores tiene como objetivo general contribuir al bienestar social e igualdad de la población adulta mayor, a través del otorgamiento mensual de una pensión no contributiva.

La población objetivo de este programa es la siguiente:

- a. Las personas indígenas adultas mayores de 65 años o más de edad, mexicanas por nacimiento, que residan en la República Mexicana y en los municipios catalogados como indígenas,
- b. Las personas adultas mayores de 68 años o más de edad, mexicanas que residan en la República Mexicana, y
- c. Las personas adultas mayores de 65 a 67 años de edad, incorporadas en el Padrón Activo de Beneficiarios del Programa Pensión para Adultos Mayores, activos a diciembre del ejercicio fiscal 2018. (Secretaría del Bienestar, 2019).

El monto de la pensión fue de 1 mil 275 pesos mensuales pagaderos bimestralmente de acuerdo al Presupuesto de Egresos de la Federación autorizado para el año 2019, el cual, se actualizó a partir del año 2020, para aquellos beneficiarios incorporados en el Padrón Activo Emitible y que no se encuentren en algún supuesto de suspensión, baja o retención de las presentes reglas. Para el ejercicio fiscal 2024, el Ejecutivo Federal propuso a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión que la prestación de esta pensión no contributiva se incremente a 3 mil pesos mensuales.

Durante el año 2020, el Programa de la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores se elevó a rango constitucional, convirtiéndose en un derecho de todo mexicano adulto mayor a gozar de una pensión no contributiva, con el objetivo de evitar el uso clientelar del programa, lo que implica una obligación para el Estado mexicano para reservar recursos presupuestarios para su financiamiento.

Como ya se citó, este programa se adicionó al *artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Tiene carácter universal, porque se otorga a todos los adultos mayores mexicanos que tengan 65 años en las comunidades indígenas y 68 en las no indígenas, tengan o no una pensión contributiva.

En síntesis, los programas para la pensión de los adultos mayores tuvieron las siguientes características:

- a. Respecto a su alcance, el Programa de la Pensión para los Adultos Mayores de 70 años instrumentado en el Distrito Federal y los tres primeros programas de cobertura nacional fueron focalizados (Programa de Atención a los Adultos Mayores, Programa 70 y más y el Programa de Adultos Mayores).

El programa vigente, denominado Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, es universal, dando paso a un esquema híbrido, porque una parte de la población de adultos mayores obtiene únicamente la pensión no contributiva, mientras que, otra parte conforma el sistema semi-contributivo, porque obtienen simultáneamente la pensión contributiva y la no contributiva.

- b. Respecto a las características socioeconómicas de la población objetivo, el Programa de la Pensión para los Adultos Mayores de 70 años instrumentado en el Distrito Federal se orientaba a los adultos mayores que vivían en zonas de media, alta y muy alta marginación. El Programa de Atención a los Adultos Mayores tuvo como población objetivo a los adultos mayores que habitaban en localidades rurales de alta y muy alta marginación, en situación de pobreza alimentaria.

Para el Programa 70 y más, su población objetivo eran los adultos mayores que habitan en zonas rurales en localidades de hasta 2,500 habitantes, que estaban en condiciones de pobreza, de vulnerabilidad, de rezago y de marginación. El Programa de Adultos Mayores se dirigió a los adultos mayores vulnerables. El Programa de la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores se otorga a toda la población que cumpla los requisitos de edad y etnicidad, sin importar su condición socioeconómica, únicamente distingue a la población indígena de la no indígena.

- c. Respecto a la edad, en la pensión de los adultos mayores del Distrito Federal, se otorgaba a la población objetivo que contara con 70 años o más. Para los tres primeros programas de alcance nacional, la edad fue de 60 años, después subió a 70 años, para finalizar en 65 años. Con el programa vigente, la edad es de 65 años para los adultos mayores no indígenas y aumentó a 68 años para los no indígenas. (Ver cuadro comparativo número 2).

<b>Cuadro Comparativo No. 2. Fases del programa de pensión para adultos mayores en México, 2003 – 2023.</b>				
<b>Características</b>	<b>1ª. Etapa</b>	<b>2ª. Etapa</b>	<b>3ª. Etapa</b>	<b>4a. Etapa</b>
Nombre	Programa de Atención a los Adultos Mayores.	Programa 70 y más.	Programa de Adultos Mayores.	Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores
Periodo de vigencia	2003 - 2007	2007 - 2013	2013 - 2018	2018 a la fecha
Alcance	Focalizado.	Focalizado	Focalizado	Universal
Población Objetivo	Población rural en situación de pobreza y pobreza extrema.	Población rural en localidades de hasta 2,500 habitantes.	Población adulta mayor vulnerable sin ingresos por pensión contributiva.	Población adulta mayor, sin considerar situación socioeconómica.
Edad mínima	60 años.	70 años	65 años	- 65 años para población indígena y afroamericana; - 68 años para población general.
Monto de la prestación. (En moneda nacional).	\$700 mensuales.	\$1,000 por bimestre; o \$2,000 por cuatrimestre en comunidades muy aisladas	\$525 mensuales; aumentó a \$580 mensuales.	\$1,275 mensuales en 2019. \$3,000 mensuales en el 2024

Elaborado por la Subdirección de Análisis Económico de la Dirección de Servicios de Información y Análisis Especializados adscrita a la Coordinación de los Servicios de Información, Bibliotecas y Museo de la Secretaría de Servicios Parlamentarios, con información de las reglas de operación de cada programa.

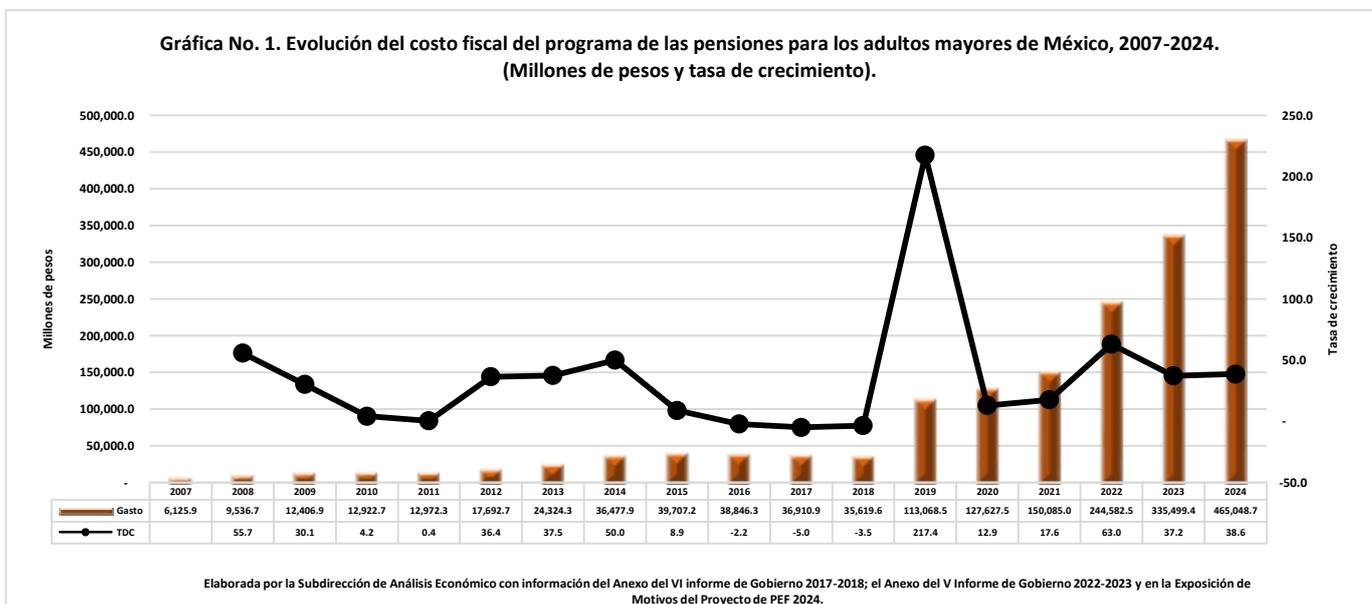
#### **4. Costo fiscal, padrón de beneficiario y tamaño de la prestación.**

El estudio de la pensión de los adultos mayores en México se profundiza a partir de considerar tres líneas de análisis: su costo fiscal, el padrón de beneficiarios y el tamaño de la prestación.

##### **4.1. Costo fiscal.**

El costo fiscal del programa de la pensión para los adultos mayores en México ha presentado dos periodos:

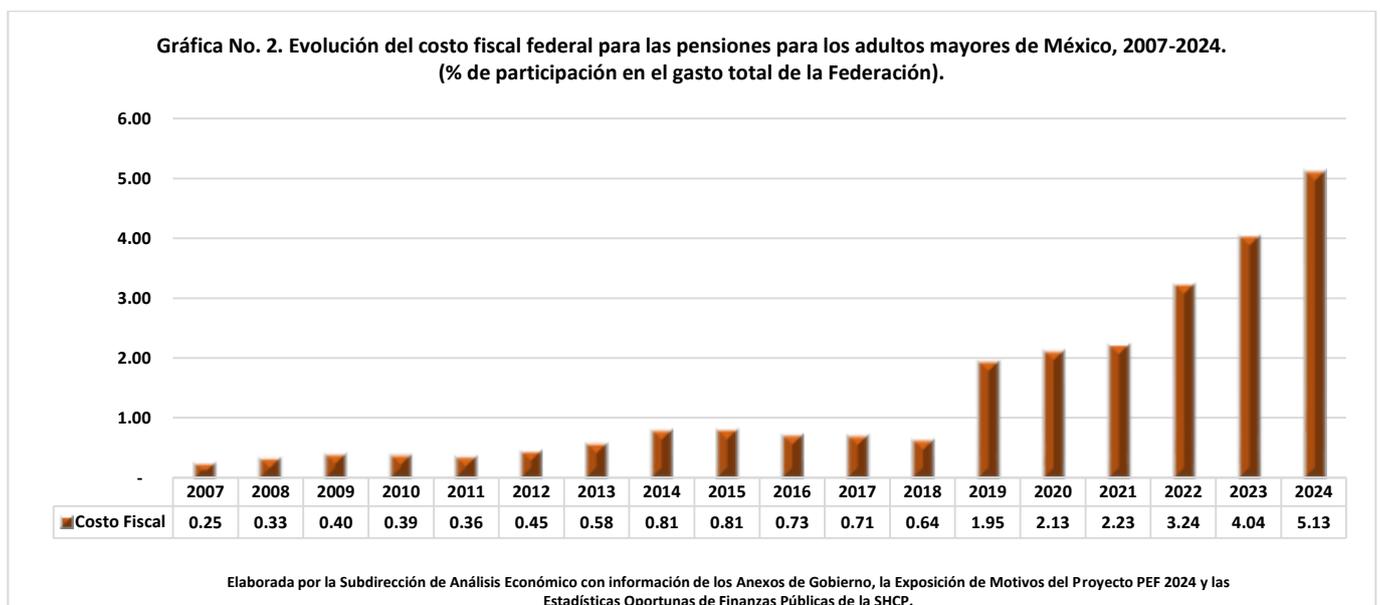
- a. El primero, fue cuando se entregaba de manera focalizada. En el 2007, se ejercieron 6 mil 125.9 MMDP para el Programa de Atención a los Adultos Mayores. En el 2012, bajo el nombre del Programa 70 y más se ejercieron 17 mil 692.7 MMDP. En el 2018, con el nombre de Programa de Adultos Mayores se ejercieron 35 mil 619.6 MMDP. (Ver gráfica número 1).
- b. El segundo, comprende el periodo donde el programa se entrega de manera universal. Al aumentar sustantivamente el padrón de beneficiarios, el costo fiscal del Programa de la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores se incrementó, ejerciéndose a 113 mil 068.53 MMDP en el 2019 y 335 mil 499.40 MMDP en el 2023. La propuesta que el Ejecutivo Federal realizó a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para el ejercicio fiscal 2024 fue de 465 mil 048.70 MMDP. (Ver gráfica número 1).
- c. Sin el análisis se realiza considerando la tasa de crecimiento, se observa que este programa registró aumentos o reducciones reales relativamente estables entre el 2008 al 2018. Sin embargo, tuvo un incremento significativo en el 2019, ascendiendo a 217.4%, que fue el año en que pasó a ser universal y fue uno de los principales instrumentos del Gobierno Federal para combatir la pobreza en este grupo poblacional. (Ver gráfica número 1).



Si el análisis del costo fiscal del programa de pensiones no contributiva para los adultos mayores del país se realiza considerando su participación en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), se observa la siguiente tendencia.

Durante el periodo cuando la pensión no contributiva fue focalizada, el costo fiscal de este programa fue inferior al 1% del PEF. En el 2007, fue equivalente a 0.25% del PEF, en el 2018 fue del 0.68% del PEF, aunque su nivel más alto lo alcanzó en el 2014 y 2015 cuando fue del 0.81% del PEF. (Ver gráfica número 2).

Cuando esta pensión no contributiva se hizo universal, el costo fiscal de este programa se incrementó por encima del 1% del PEF. En el 2019, fue del 1.95% del PEF, su aumento ha sido constante, hasta llegar a una propuesta gubernamental del 5.13% del PEF para el 2024, gasto que está sujeto a la aprobación de la Cámara de Diputados. (Ver gráfica número 2).



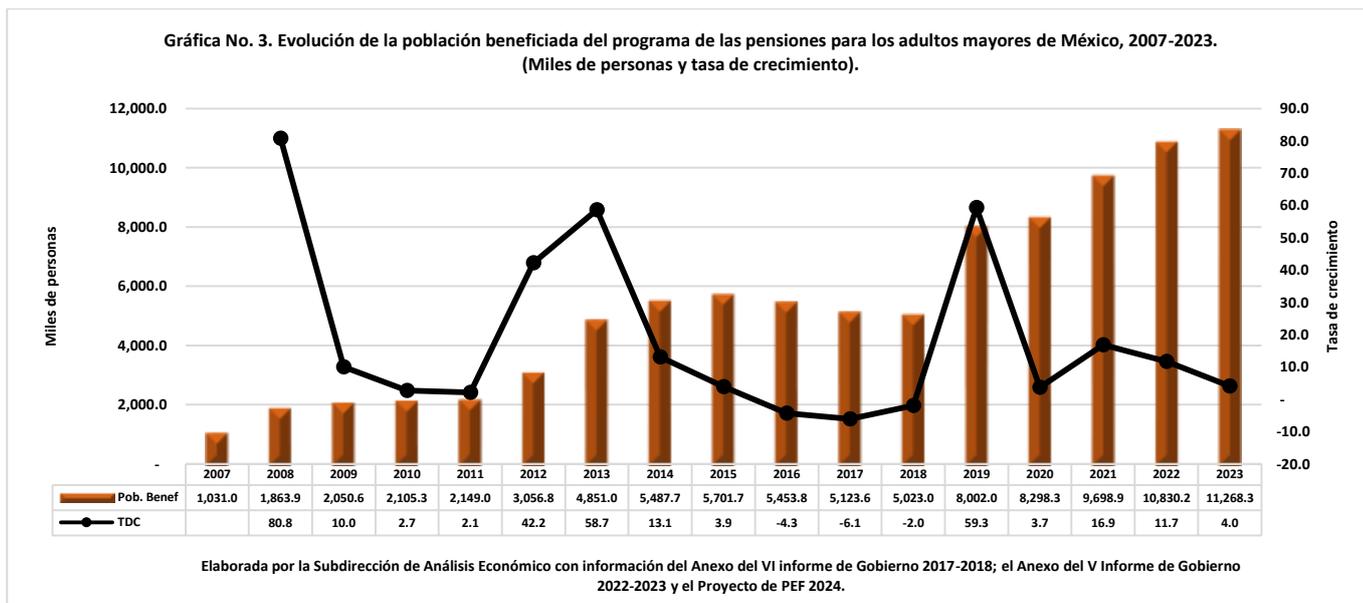
## 4.2. Padrón de beneficiarios.

La evolución del padrón de beneficiarios del programa de la pensión para los adultos mayores instrumentado en el país, también se ha ceñido a estas dos etapas.

Así, cuando la pensión estaba focalizada, registró un crecimiento moderado, porque la población objetivo eran los adultos mayores que presentaban alguna situación de desventaja socioeconómica como pobreza, pobreza extrema, vulnerabilidad, o que habitaban en comunidades rurales. Bajo estas condiciones socioeconómicas, en el 2007, el padrón de beneficiarios era de 1 millón 031 mil adultos mayores, en el 2012 se incrementó a 3 millones 056.8 mil personas. En el 2013, con el inicio de una nueva Administración del Gobierno Federal, se incrementó a 4 millones 851 mil personas. En el 2018, que fue el año de conclusión de una Administración del Gobierno Federal, el padrón de beneficiarios ascendió a 5 millones 023 mil personas. (Ver gráfica número 3).

A partir del 2019, con el inicio de la actual Administración Federal, el programa se universalizó, beneficiando a los adultos mayores de todos los estratos de ingreso. El padrón de beneficiarios se incrementó de 8 millones 001 mil 964 personas en el 2019 a 11 millones 268.3 personas en el 2023, no existen datos oficiales de la potencial población beneficiada para el año 2024. (Ver gráfica número 3).

Si el análisis se realiza a tasa de crecimiento, se observa que el padrón de beneficiarios del programa de la pensión universal para los adultos mayores del país registró tres incrementos significativos: en el 2008 cuando aumentó en 80.8%, en el 2013 cuando fue de 58.7% y en el 2019 cuando fue de 59.3%. (Ver gráfica número 3).



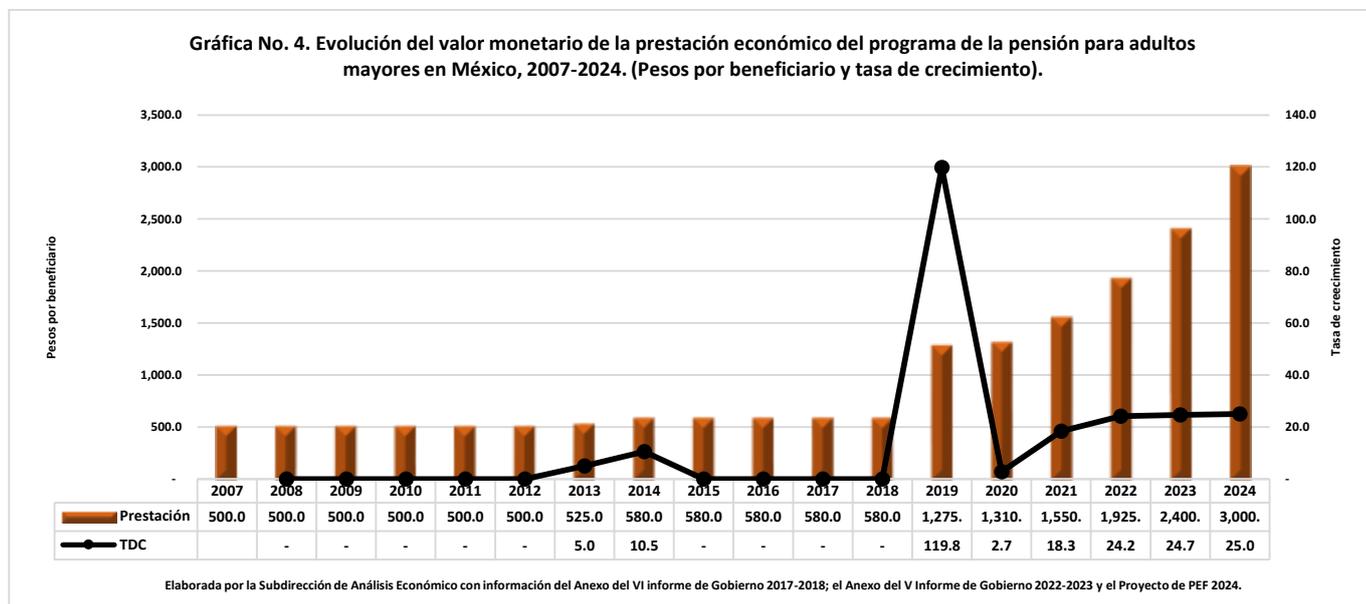
### 4.3. Valor monetario de la prestación económica.

La prestación que reciben los adultos mayores que se han beneficiado de este programa no contributivo también se ha modificado, en función de su carácter focalizado o universal.

Durante el periodo del 2007 al 2012, el valor monetario de la prestación económica se mantuvo en 500 pesos mensuales, pagaderos de manera bimestral, no tuvo incrementos reales durante este periodo. En el 2013, se incrementó a 525 pesos mensuales, pagaderos de manera bimestral, registrando un aumento de 5% anual. En el 2014 registró un nuevo incremento, pasando a 580 pesos mensuales, pagaderos de manera bimestral, su incremento fue de 10.5% anual, así se mantuvo hasta el 2018. (Ver gráfica número 4).

A partir del 2019, con la universalización de la pensión para los adultos mayores, ésta se incrementó de 580 a 1 mil 275 pesos mensuales, pagaderos de manera bimestral, aumentando 119.8% anual. Desde entonces, el incremento de esta pensión ha sido constante en el tiempo, siendo de 2 mil 400 pesos mensuales, pagaderos de manera bimestral en el 2023. En el 2024, el Ejecutivo Federal propuso a la Cámara de Diputados llevar esta pensión a 3 mil pesos mensuales,

pagaderos de manera bimestral, lo que representaría un incremento de 25% con respecto al pagado en el 2023. (Ver gráfica número 4).



El análisis presupuestario de la pensión para los adultos mayores de México, muestra que la inversión pública que realiza el Gobierno Federal para financiar este programa se ha incrementado en el tiempo, porque a partir del 2019 adquirió el carácter de universal. Su participación en el PEF pasó de menos del 1% a más del 5% durante el periodo de 2007 al 2024.

El carácter universal de la pensión no contributiva incrementa el número de beneficiarios, sin distinguir el nivel de ingresos de la población objetivo, porque se cumple con el acierto de inclusión y el error de inclusión, lo que significa que se garantiza entregar esta prestación a la población objetivo que sí necesita el subsidio gubernamental por su crítica situación socioeconómica, y a quienes no requieren dicho subsidio porque, por su nivel de ingreso, se clasifican como no pobres y no vulnerables.

Adicionalmente, el valor monetario de la prestación económica se ha incrementado significativamente a partir del 2019, con el propósito de garantizar a la población beneficiaria los ingresos mínimos necesarios que le permitan

abandonar, al menos, su situación de pobres extremos, tal como se analiza en los párrafos siguientes.

## **5. Relación de la pensión no contributiva con la evolución de la pobreza y vulnerabilidad de los adultos mayores.**

Desde la perspectiva de la política pública, el programa de la pensión para adultos mayores es el instrumento que cuenta el Gobierno Federal para abatir la pobreza, el hambre y la desigualdad en este grupo poblacional, y procurar alcanzar los objetivos y las metas de la Agenda 2030 del Desarrollo Sostenible.

Así, el análisis de la relación entre la pensión no contributiva para los adultos mayores y la evolución de la pobreza en este grupo poblacional se realizará diferenciando tres tipos de pobreza: la multidimensional, la de ingreso y la laboral.

### **5.1. Pobreza multidimensional en sus vertientes moderada y extrema.**

En México, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) es el órgano constitucional autónomo encargado de definir y medir la pobreza. Así lo establece el *artículo 26, Apartado C de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*:

El Estado contará con un Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, a cargo de la medición de la pobreza y de la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social, así como de emitir recomendaciones en los términos que disponga la ley, la cual establecerá las formas de coordinación del órgano con las autoridades federales, locales y municipales para el ejercicio de sus funciones.

El *artículo 36 de la Ley General de Desarrollo Social*, en relación con el *artículo 26, Apartado C, Constitucional*, establece:

Los lineamientos y criterios que establezca el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social para la definición, identificación y medición de la pobreza son de aplicación obligatoria para las entidades y dependencias públicas que participen en la ejecución de los programas de desarrollo social, (...)

A partir de ese mandato jurídico, el CONEVAL (2019: 22) define la pobreza como una situación asociada a “condiciones de vida que vulneran la dignidad de las personas, limitan sus derechos y libertades fundamentales, impiden la satisfacción de sus necesidades básicas e imposibilitan su plena integración social” y reconoce la naturaleza multidimensional de este problema.

Con base en lo anterior, en la medición de la pobreza se consideran dos aspectos fundamentales: el bienestar económico, a partir del nivel de ingresos, que es lo que facilita el acceso a diversos bienes y servicios básicos para la subsistencia; y la capacidad y posibilidad de las personas para ejercer de manera plena sus derechos sociales, a partir de los indicadores sobre el rezago educativo, el acceso a los servicios de salud, el acceso a la seguridad social, la calidad y espacios en la vivienda, el acceso a servicios básicos en la vivienda y el acceso a la alimentación. (CONEVAL, 2019: 30-37).

Bajo esas consideraciones, el CONEVAL (2019: 33) define a los pobres multidimensionales como aquellas personas que “no tienen garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social, y sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades.”

La medición de la pobreza unidimensional tenía como rasgo principal, que únicamente se consideraban los ingresos monetarios como la fuente de pobreza de las personas. El carácter multidimensional hace más compleja esta medición, puesto que, combina el nivel de ingresos monetarios de las personas con el acceso a los derechos sociales.

A partir de la combinación entre ingresos monetario y el acceso a los derechos sociales, se desprenden dos tipos de pobreza:

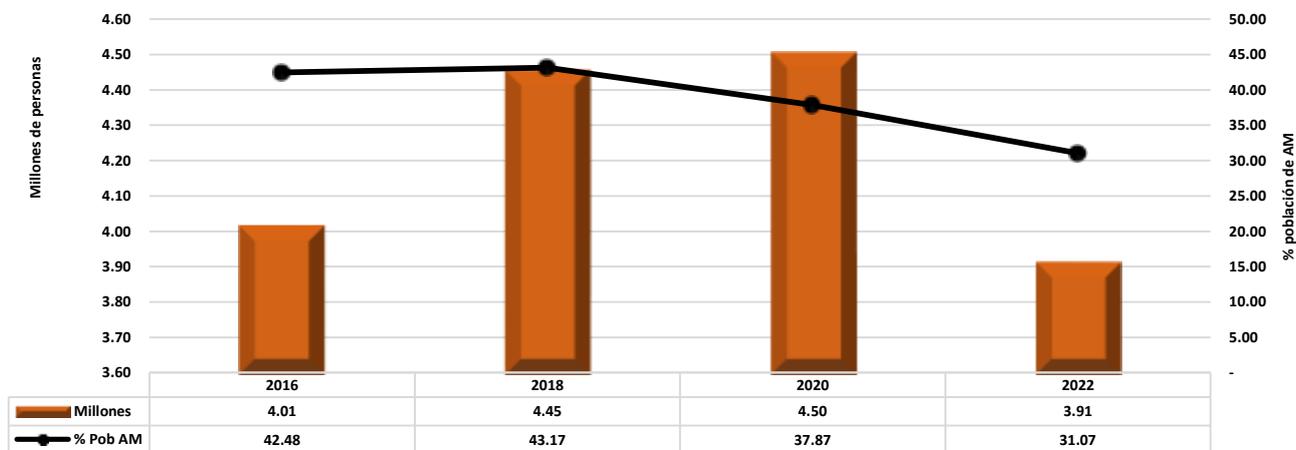
- a. Los pobres extremos, son aquellos individuos que viven con tres o más carencias sociales y no tienen ingresos suficientes para adquirir una canasta alimentaria. (CONEVAL, s. f.). Incluye a la población que sus ingresos son tan bajos, que no le permiten cubrir su canasta alimentaria.
- b. Los pobres moderados, por su parte, se identifican a partir de la diferencia entre las personas en situación de pobreza y los pobres extremos. (CONEVAL, s. f.). Comprende al grupo poblacional que presenta hasta dos carencias sociales y su ingreso es tan bajo que no le permite cubrir su canasta alimentaria y no alimentaria.

En el último reporte de la medición de la pobreza realizado por el CONEVAL (2023a), se observa una disminución de la pobreza de la población de adultos mayores del país, siendo la pensión universal no contributiva uno de los instrumentos más importantes que tiene el Gobierno Federal para alcanzar este objetivo.

De acuerdo con la información proporcionada por el CONEVAL (2023a), la disminución de la pobreza para este grupo poblacional se profundizó a partir del 2018, cuando existían en México 4 millones 450 mil personas adultas mayores en situación de pobreza, equivalente al 43.17% de la población total de este grupo poblacional. En el 2022, se redujo a 3 millones 910 mil personas, equivalente al 31.07% de la población total de adultos mayores. (Ver gráfica número 5).

Así, entre el año 2018 y el 2022, la población de adultos mayores en situación de pobreza se redujo en 540 mil personas; pasando del 43.17% al 31.07% de la población total de este grupo poblacional. (Ver gráfica número 5).

**Gráfica No. 5. Evolución de los población de adultos mayores en situación de pobreza en México, 2016-2022. (Millones de personas y % de la población de Adultos Mayores).**



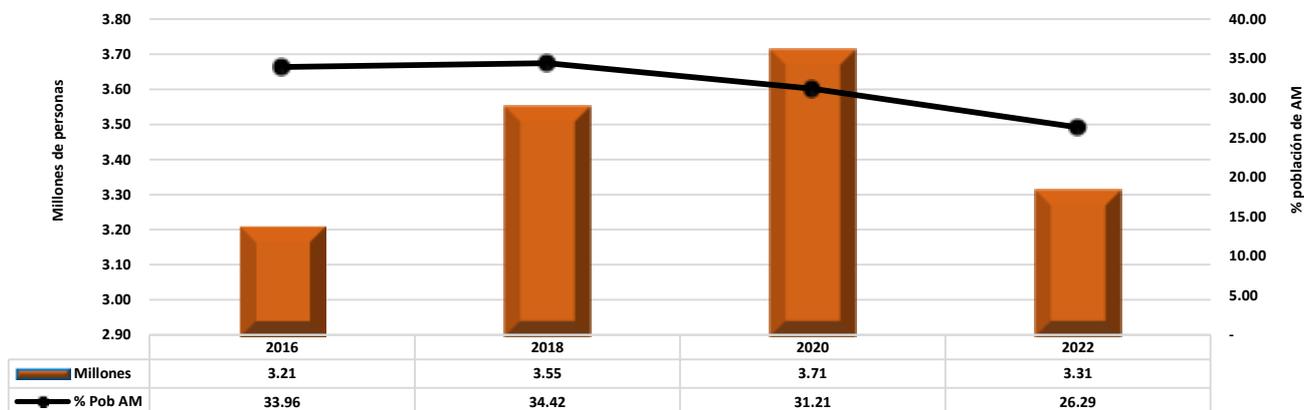
Elaborada por la Subdirección de Análisis Económico de la DSIAE de la Cámara de Diputados con información del CONEVAL, 2023a.

Si el análisis se realiza por tipo de pobreza, se observa el siguiente comportamiento:

La pobreza moderada para este grupo poblacional en México fue de 3 millones 550 mil personas adultas mayores en situación de pobreza moderada en el 2018, equivalente al 34.42% de la población total de este grupo poblacional. En el 2022, se redujo a 3 millones 310 mil personas, equivalente al 26.29% de la población total de adultos mayores.

Así, entre el año 2018 y el 2022, la población de adultos mayores en situación de pobreza moderada se redujo en 240 mil personas; pasando del 34.42% al 26.29% de la población total de este grupo poblacional. (Ver gráfica número 6).

**Gráfica No. 6. Evolución de los población de adultos mayores en situación de pobreza moderada en México, 2016-2022. (Millones de personas y % de la población de adultos mayores).**

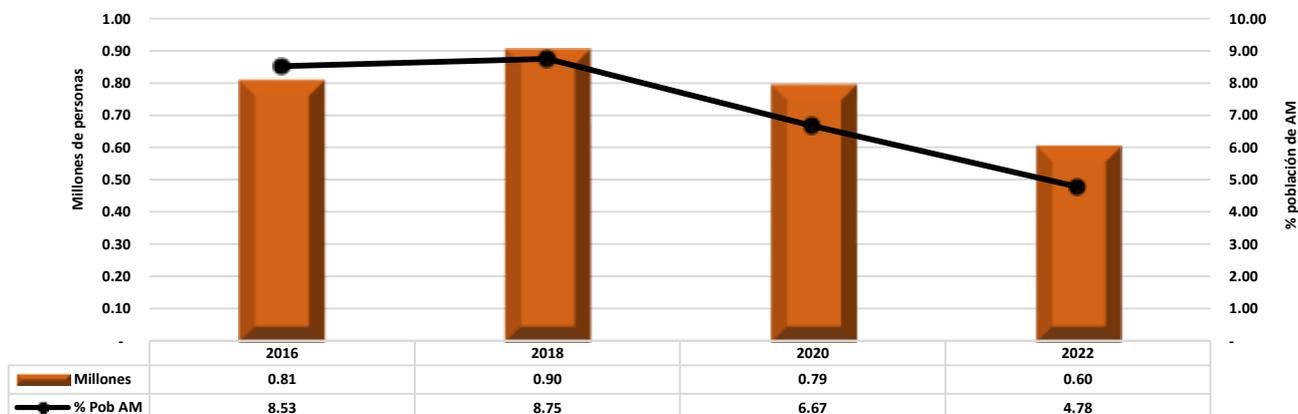


Elaborada por la Subdirección de Análisis Económico de la DSIAE de la Cámara de Diputados con información del CONEVAL, 2023a.

La pobreza extrema para este grupo poblacional en México fue de 900 mil personas adultas mayores en situación de pobreza moderada en el 2018, equivalente al 8.75% de la población total de este grupo poblacional. En el 2022, se redujo a 600 mil personas, equivalente al 4.78% de la población total de adultos mayores. (Ver gráfica número 7).

Así, entre el año 2018 y el 2022, la población de adultos mayores en situación de pobreza extrema se redujo en 300 mil personas; pasando del 8.75% al 4.78% de la población total de este grupo poblacional. (Ver gráfica número 7).

**Gráfica No. 7. Evolución de los población de adultos mayores en situación de pobreza extrema en México, 2016-2022. (Millones de personas y % de la población de adultos mayores).**



Elaborada por la Subdirección de Análisis Económico de la DSIAE de la Cámara de Diputados con información del CONEVAL, 2023a.

Dado este análisis estadístico, se puede afirmar que la pobreza multidimensional, extrema y moderada de la población de los adultos mayores se ha reducido, por el impacto que ha tenido la pensión no contributiva en el ingreso monetario de este estrato poblacional.

Sin embargo, para probar formalmente si existe evidencia que ambas variables están correlacionadas, se estima el coeficiente de correlación entre los diferentes tipos de pobreza y la pensión no contributiva de los adultos mayores del país, para el periodo 2014-2022, con datos bianuales, porque así se publica la información sobre la pobreza.

En esta matriz se obtuvo el coeficiente de correlación de la pensión no contributiva con la pobreza de los adultos mayores, la cual fue de -0.14. Al ser negativa, establece una relación inversa entre ambas variables, lo que permite afirmar que el incremento de la pensión no contributiva redujo el nivel de pobreza de este grupo poblacional.

El coeficiente de correlación de la pensión no contributiva con la pobreza moderada de los adultos mayores fue de -0.05. Al ser negativa, establece una relación inversa entre ambas variables, lo que permite afirmar que el incremento de la pensión no contributiva redujo el nivel de pobreza moderada de este grupo poblacional.

Asimismo, el coeficiente de correlación de la pensión no contributiva con la pobreza extrema de los adultos mayores fue de -0.31. Al ser negativa, establece una relación inversa entre ambas variables, lo que permite afirmar que el incremento de la pensión no contributiva redujo el nivel de pobreza extrema de este grupo poblacional.

## 5.2. Pobreza por ingreso.

Otra tipología de la pobreza está relacionada con los ingresos mínimos necesarios para evitar que una persona esté en esta situación. De acuerdo con el CONEVAL:

Para la medición del espacio de bienestar económico contemplado en la Metodología para la Medición Multidimensional de la Pobreza en México, [existen] dos líneas de pobreza: la Línea de Pobreza Extrema por Ingresos (LPEI), que equivale al valor monetario de la canasta alimentaria por persona al mes; y la Línea de Pobreza por Ingresos (LPI), que equivale al valor monetario total de la canasta alimentaria más la canasta no alimentaria por persona al mes. (CONEVAL, 2023b).

Cuando una persona tiene un ingreso por debajo de la LPEI, significa que sus ingresos totales (conformados por el salario y las transferencias públicas y privadas) son tan bajos, que no le permite adquirir la canasta alimentaria, es un pobre extremo. Complementariamente, si tiene un ingreso por debajo de la LPI, significa que sus ingresos son tan bajos, que no le permiten comprar la canasta alimentaria más la no alimentaria, es un pobre por ingresos.

Una manera de estimar el impacto de la pensión no contributiva para los adultos mayores del país, es compararla con los ingresos mínimos necesarios, que representa el umbral para definir si una persona está en situación de pobreza extrema o por ingresos.

Respecto a la pobreza extrema, durante el periodo 2007 al 2018, la pensión no contributiva para los adultos mayores siempre fue inferior a la LPEI estimado por el CONEVAL en el ámbito urbano y rural, lo que significa que, por sí misma, no cubría el valor de la canasta alimentaria, es decir, no sacaba a la población beneficiaria de su situación de pobreza extrema.

- a. En el 2007, la pensión no contributiva fue de 500 pesos mensuales por adulto mayor beneficiado, el valor monetario promedio de la LPEI era de 639 pesos

mensuales por persona que habitaba en el medio rural y de 851.4 pesos mensuales en promedio para el medio urbano, como se puede observar, la pensión no contributiva estaba por debajo del valor monetario promedio de la canasta alimentaria, lo que significa que sus beneficiarios no abandonaban, únicamente con los ingresos provenientes de la pensión no contributiva, su situación de pobres extremos. (Ver gráfica número 8).

- b. En el 2018, la pensión no contributiva fue de 580 pesos mensuales por adulto mayor beneficiado, el valor monetario de la LPEI era de 1 mil 157.7 pesos mensuales en promedio por persona que habitaba en el medio rural y de 1 mil 530.1 pesos mensuales en promedio en el medio urbano. En ese año, la pensión no contributiva continuaba estando por debajo del valor monetario promedio de la canasta alimentaria, lo que significa que sus beneficiarios no abandonaban, únicamente con los ingresos provenientes de la pensión no contributiva, su situación de pobres extremos. (Ver gráfica número 8).

Respecto a la pobreza por ingreso, para el periodo 2007-2018, la pensión no contributiva también era insuficiente para alcanzar el valor monetario promedio de la LPI, es decir, no cubría por sí misma, la canasta alimentaria más la no alimentaria de la población que habitaba en el medio urbano y rural.

- a. En el 2007, la pensión no contributiva para los adultos mayores era de 500 pesos mensuales por beneficiario, en tanto, el valor monetario de la canasta alimentaria y no alimentaria fue de 1 mil 357.7 pesos mensuales en promedio por persona que vivía en el medio rural y 2 mil 099.4 pesos mensuales en promedio en el medio urbano. (Ver gráfica número 8).
- b. En el 2018, la pensión no contributiva para los adultos mayores era de 580 pesos mensuales por beneficiario, el valor monetario de la canasta alimentaria y no alimentaria fue de 2 mil 312.4 pesos mensuales en promedio por persona que vivía en el medio rural y 3 mil 316.1 pesos mensuales en el medio urbano. (Ver gráfica número 8).

A partir del 2019, la pensión no contributiva para los adultos mayores tuvo un aumento significativo, el valor monetario de la prestación económica logró el objetivo de cubrir la totalidad del valor monetario promedio de la canasta alimentaria del medio rural, esto significa que todos los adultos mayores beneficiarios dejaron de ser pobres extremos, porque la pensión no contributiva por sí misma, cubría el costo monetario promedio de la canasta alimentaria. Para los adultos mayores que habitan en el medio urbano este objetivo se alcanzó hasta el 2023.

Así:

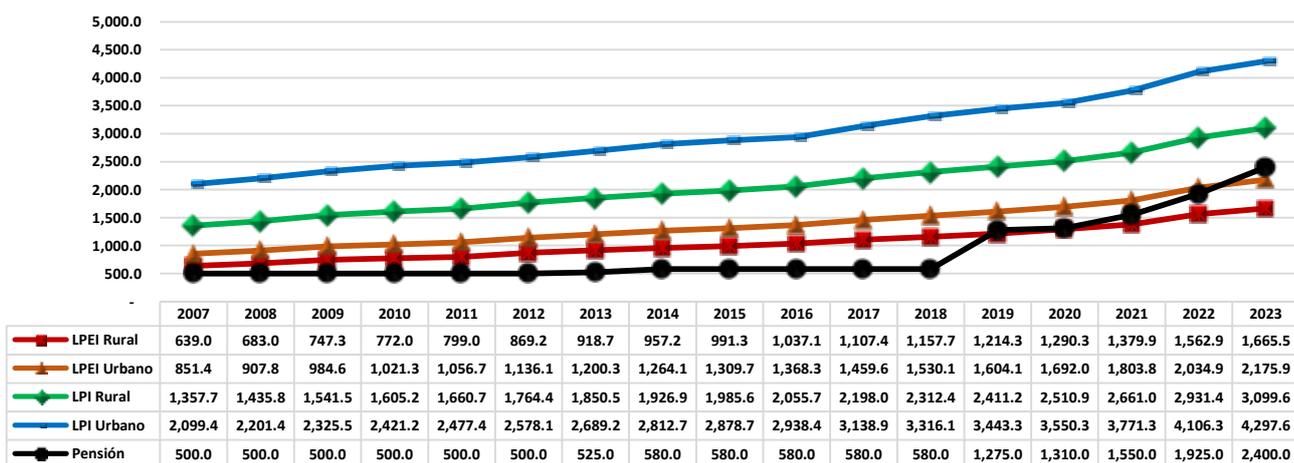
- a. En el 2019, la pensión no contributiva para los adultos mayores fue de 1 mil 275 pesos mensuales por adulto mayor beneficiado, el valor monetario de la LPEI era de 1 mil 214.3 pesos mensuales promedio por persona que habitaba en el medio rural y de 1 mil 604.1 pesos mensuales promedio en el medio urbano. En ese año, la pensión no contributiva superó el valor monetario promedio de la canasta alimentaria, lo que significa que sus beneficiarios dejaron de ser pobres extremos. (Ver gráfica número 8).
- b. En el 2023, la pensión no contributiva para los adultos mayores es de 2 mil 400 pesos mensuales por beneficiario, el valor monetario de la canasta alimentaria es de 1 mil 665.5 pesos mensuales promedio por persona que vive en el medio rural y 2 mil 175.9 pesos mensuales promedio en el medio urbano. La pensión no contributiva supera por sí misma el valor promedio de la canasta alimentaria, lo que implica que sus beneficiarios dejan de ser pobres extremos. (Ver gráfica número 8).

La pensión no contributiva para los adultos mayores continúa siendo insuficiente para alcanzar el valor monetario promedio de la LPI, es decir, es inferior al valor monetario promedio de la canasta alimentaria más la no alimentaria de la población que habita en el medio urbano y en el rural, en otras palabras, no tiene el poder de compra para erradicar, por sí misma, la pobreza por ingreso de este grupo poblacional.

- a. En el 2019, la pensión no contributiva para los adultos mayores fue de 1 mil 275 pesos mensuales por adulto mayor beneficiado, el valor monetario promedio de la LPI era de 2 mil 411.2 pesos mensuales por persona que habitaba en el medio rural y de 3 mil 443.3 pesos mensuales promedio en el medio urbano. (Ver gráfica número 8).
- b. En el 2023, la pensión no contributiva para los adultos mayores es de 2 mil 400 pesos mensuales por adulto mayor beneficiado, el valor monetario promedio de la LPI es de 3 mil 099.6 pesos mensuales por persona que habitaba en el medio rural y de 4 mil 297.6 pesos mensuales promedio en el medio urbano. (Ver gráfica número 8).

En ambos casos, el poder de compra de la pensión no contributiva para los adultos mayores del país es insuficiente para cubrir, por sí misma, el valor promedio de la canasta alimentaria más lo no alimentaria, es decir, sus beneficiarios continúan siendo eran pobres por ingreso.

Gráfica No. 8. Comparativo de la pensión para adultos mayores y la línea de pobreza por ingresos en México, 2007-2023. (Pesos mensuales).



Elaborada por la Subdirección de Análisis Económico de la DSIAE con información del CONEVAL 2023b.

Si el análisis de la pensión no contributiva y su relación con las líneas de pobreza se realiza en términos relativos, se observa lo siguiente:

- a. En el 2007, el valor monetario promedio de la canasta alimentaria en el medio rural era 27.8% superior al valor monetario de la prestación económica otorgada por la pensión no contributiva para los adultos mayores; en el medio urbano era 70.3% superior a dicha pensión. (Ver gráfica número 9).
- b. En el 2018, este diferencial se amplió significativamente, puesto que el valor monetario promedio de la canasta alimentaria en el medio rural era 90.9% superior a la pensión no contributiva para los adultos mayores; en el medio urbano era 163.8% superior a dicha pensión. (Ver gráfica número 9).

A partir de la Administración Federal que inició sus funciones en el 2019, esta tendencia se modificó:

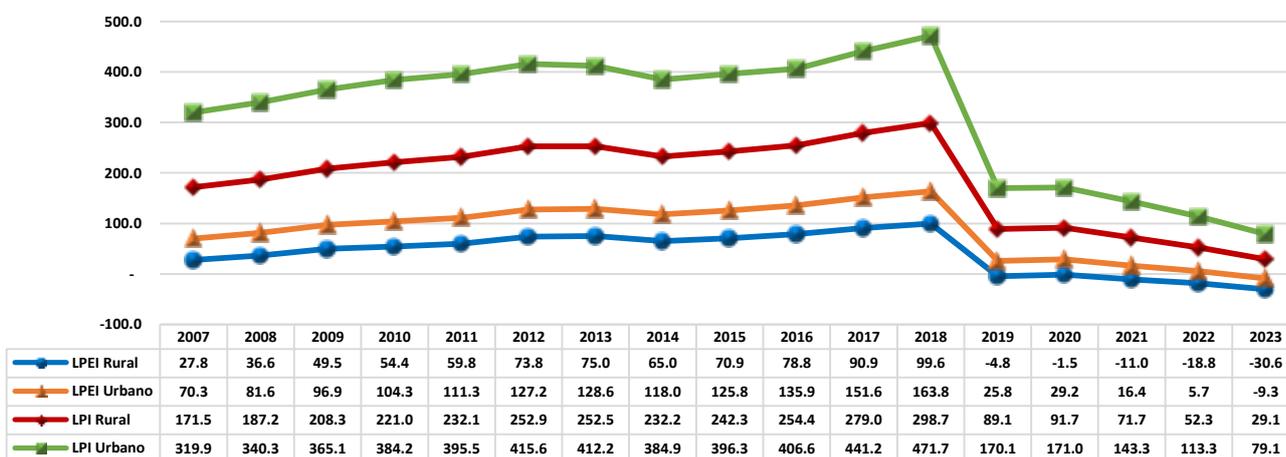
- a. En el 2019, la prestación otorgada por la pensión no contributiva para los adultos mayores que habitan en las zonas rurales superó en 4.8% el valor monetario promedio de la canasta alimentaria. (Ver gráfica número 9).
- b. En el 2023, la pensión no contributiva para los adultos mayores del país que habitan en las zonas urbanas superó el valor monetario promedio de la canasta alimentaria por 9.3%, lo que significa que, desde el 2019, este grupo poblacional que se beneficia con esta pensión dejó de ser pobre extremo porque la pensión, por sí misma, les permite cubrir sus necesidades alimentarias. (Ver gráfica número 9).

Respecto a la canasta alimentaria y no alimentaria, aún con el incremento significativo de esta pensión no contributiva registrada en el año 2019, no alcanza a cubrir el valor monetario promedio de la LPI.

Durante el periodo 2007 al 2023, el valor monetario promedio de la LPI siempre ha sido superior al valor monetario de la pensión no contributiva para los adultos mayores localizados en las zonas urbanas y rurales.

Así, en el 2007, el valor monetario promedio de la LPI era superior a la pensión no contributiva para los adultos mayores que habitaban en el medio rural por 171.5%, en el 2023, se redujo a 29.1%. En el 2007, el valor monetario promedio de la LPI era superior a la pensión no contributiva para los adultos mayores en el medio urbano por 319.9%, en el 2023 se redujo a 79.1%. Esto significa, que la pensión no contributiva, por sí misma, es insuficiente para que este grupo poblacional abandone su situación de pobreza por ingreso, sin embargo, el diferencial entre una y otra se ha reducido significativamente. (Ver gráfica número 9).

Gráfica No. 9. Cobertura de la pensión para adultos mayores a las diferentes líneas de pobreza por ingresos en México, 2007-2023. (Porcentaje).



Elaborada por la Subdirección de Análisis Económico de la DSIAE con información del CONEVAL 2023b.

### 5.3. Pobreza laboral.

Un último enfoque de análisis respecto a la relación entre la pensión no contributiva y su impacto en la pobreza es la relacionada con el estudio de la pobreza laboral, la cual, Esquivel (2023: 16), la define en los siguientes términos:

el concepto de pobreza laboral se refiere única y exclusivamente a si los ingresos laborales (es decir, sin incluir transferencias o ingresos por otras fuentes) son suficientes o no para adquirir una canasta alimentaria por persona, es decir, si están o no por encima de la línea de pobreza extrema por ingresos. Si los ingresos laborales son insuficientes para adquirir una canasta alimentaria per

cápita se dice que la persona trabajadora o las personas del hogar, según sea el caso, se encuentran en situación de pobreza laboral.

Agrega:

Es importante distinguir al concepto de pobreza laboral de otros dos conceptos de pobreza que se utilizan ampliamente en México: pobreza por ingresos y pobreza multidimensional. Mientras que la pobreza laboral sólo incluye a los ingresos laborales para su estimación, la pobreza por ingresos incluye otras fuentes de ingreso (como transferencias públicas o privadas). Además, la definición de pobreza laboral utiliza como umbral únicamente al costo de la canasta alimentaria, mientras que la pobreza por ingresos considera dos umbrales distintos: el costo de la canasta alimentaria (que permite identificar a la pobreza extrema por ingresos) y el costo de una canasta alimentaria y no alimentaria (el cual permite identificar a la pobreza por ingresos). La pobreza multidimensional, por su parte, es aquella en la que, además de tener una insuficiencia de ingresos, existen carencias de acceso a ciertos derechos sociales (alimentación, educación, salud, etc.). En este caso también existen dos umbrales, uno que permite identificar a las personas en pobreza multidimensional y otro que identifica a las personas en situación de pobreza multidimensional extrema.

A partir de esta conceptualización, se resaltan las siguientes diferencias de la tipología de la pobreza en México:

- a. La pobreza multidimensional, es aquella que considera a la población que tiene pobreza por ingresos y que además presenta carencia por acceso a los derechos sociales, se clasifica en pobreza moderada y la extrema.
- b. La pobreza por ingresos, reconoce dos umbrales. En el primero, se considera que los ingresos laborales más los obtenidos por transferencias privadas y los programas sociales son insuficientes para adquirir la canasta alimentaria, dando paso a la pobreza extrema. En el segundo, se considera que los ingresos laborales más los obtenidos por transferencias y programas sociales son insuficientes para adquirir la canasta alimentaria más la no alimentaria, dando paso a la pobreza por ingreso.

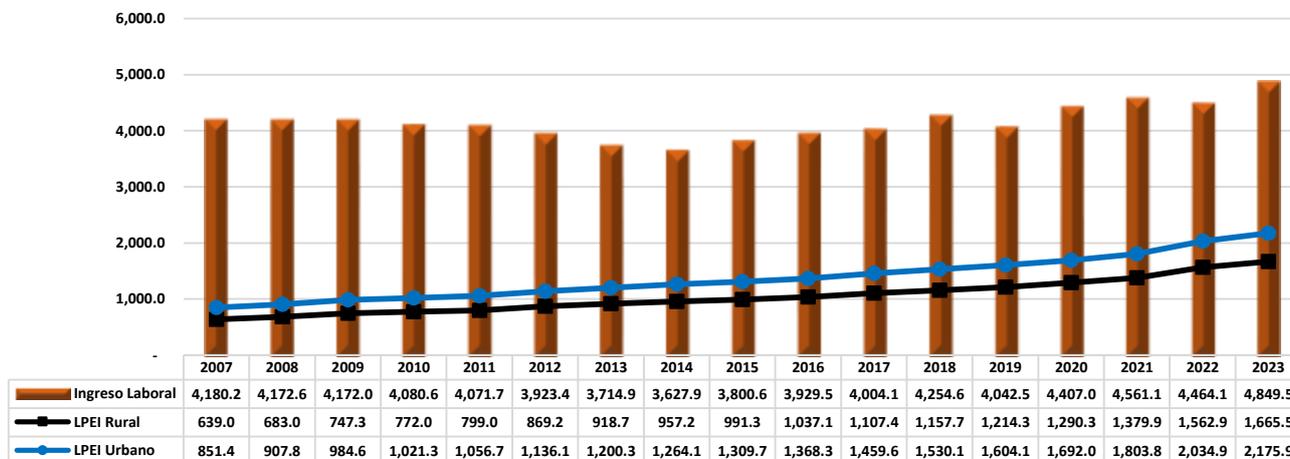
- c. La pobreza laboral, es aquella en la que el ingreso laboral de una persona no es suficiente para comprar la canasta alimenticia. Para adquirir dicha canasta, las personas complementan sus ingresos laborales con transferencias como las remesas o programas sociales, que, en el caso de los adultos mayores, es la pensión no contributiva.

De acuerdo con el informe de CONEVAL (2023), durante el periodo 2007 al 2023, el valor monetario promedio de la LPEI para el ámbito rural pasó de 639 a 1 mil 665.5 pesos mensuales, para el medio urbano pasó de 851.4 a 2 mil 175.9 pesos mensuales. Como ya se citó, la población que percibe ingresos por debajo de esta línea es considerada pobre extremo, porque no pueden obtener la canasta alimentaria. (Ver gráfica número 10).

Por su parte, el ingreso laboral pasó de 4 mil 180.2 pesos mensuales en el 2007 a 4 mil 849.5 pesos mensuales por persona en el 2023, este umbral hace referencia a los ingresos de las personas como producto de su trabajo, que les permite adquirir la canasta alimentaria. (Ver gráfica número 10).

Del comparativo entre el valor monetario promedio de la LPEI y el ingreso laboral, se puede observar que la población que obtiene el ingreso laboral no se puede considerar pobre extremo, porque este ingreso es superior al valor monetario de la LPEI de las personas que viven en el medio urbano y rural.

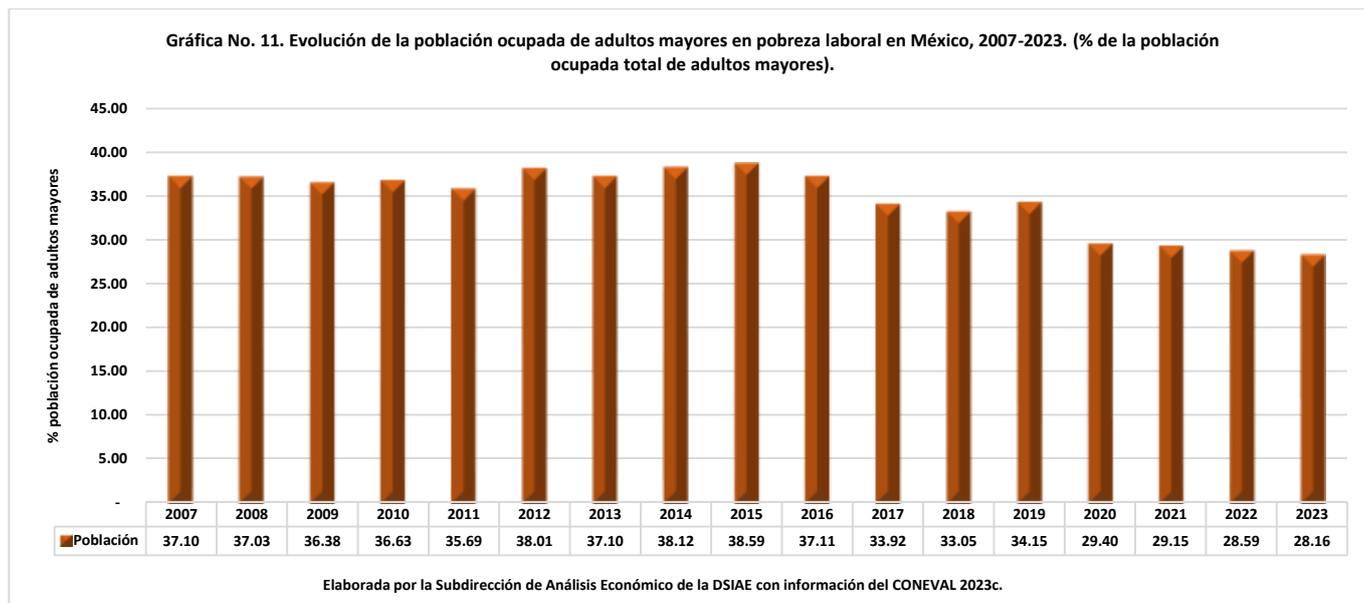
Gráfico No. 10. Comparativo del ingreso para la LPEI para el ámbito urbano y rural y del ingreso laboral en México, 2007-2023. (Pesos mensuales).



Elaborada por la Subdirección de Análisis Económico de la DSIIE con información del CONEVAL 2023b y 2023c.

Del análisis específico de la pobreza laboral para la población de los adultos mayores de México, con información del CONEVAL 2023, se observa que ésta ha evolucionado de la siguiente manera: pasó del 37.10% de la población total ocupada de adultos mayores en el 2007 al 38.59% en el 2015, bajando al 28.16% en el 2023. (Ver gráfica número 11).

Es decir, aunque la pobreza laboral de los adultos mayores se ha reducido en 10.43 puntos porcentuales entre el 2015 al 2023, existen en México 28.16% de adultos mayores que son pobres laborales, porque su ingreso monetario obtenido como producto de su trabajo (sin incluir transferencias monetarias públicas y privadas, como la pensión no contributiva o el envío de remesas) es insuficiente para cubrir su canasta alimentaria. (Ver gráfica número 11).



Directamente, la pensión no contributiva para los adultos mayores no impacta en la evolución de la pobreza laboral, porque de acuerdo con la definición de esta última, son pobres laborales aquellas personas cuyo ingreso, excluyendo transferencias públicas como la pensión no contributiva, son insuficientes para adquirir su canasta alimentaria.

Como ya se afirmó, una persona adulta mayor es pobre extrema cuando su ingreso laboral, sin transferencias públicas y privadas, esté por debajo del valor monetario promedio de la LPEI, porque no le permite adquirir la canasta alimentaria. Bajo esta situación, puede abandonar esta situación socioeconómica sí recibe una pensión no contributiva. El nuevo ingreso compuesto debe cumplir la siguiente condición: ingreso monetario promedio para cubrir el valor de la LPEI más pensión no contributiva.

El ingreso compuesto incrementa el poder de compra del adulto mayor en la última fase de su ciclo de vida, permitiéndole adquirir la canasta alimentaria, asimismo, éste tiende hacia el ingreso laboral promedio, aunque nunca lo iguala o supera.

En el 2007, el ingreso monetario promedio necesario para obtener la canasta alimentaria en el medio rural fue de 639 pesos mensuales, en el medio urbano

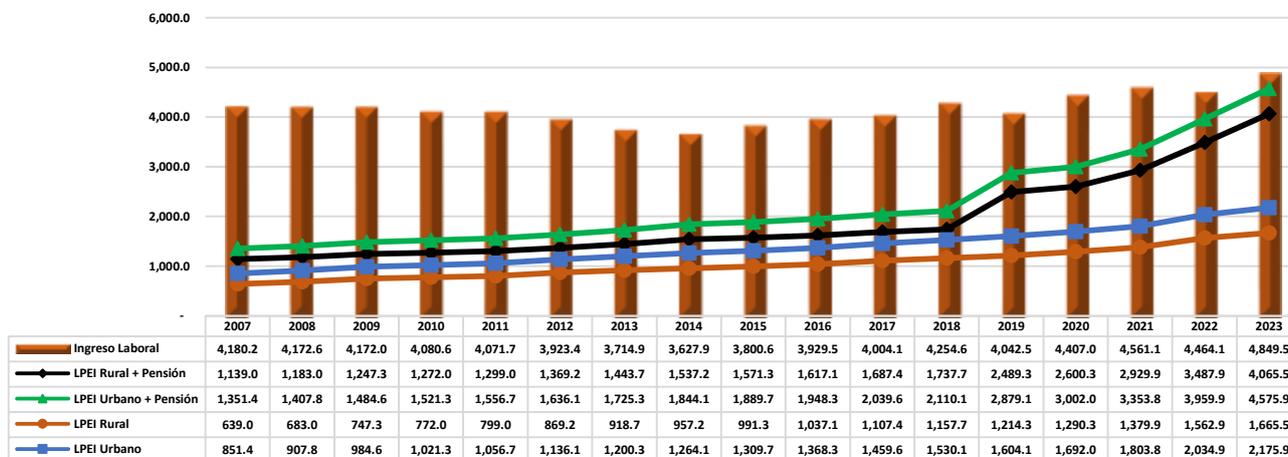
fue de 851.7 pesos mensuales. El ingreso monetario compuesto que obtuvo un adulto mayor que habitaba en las zonas rurales fue de 1 mil 139 pesos mensuales, en el medio urbano fue de 1 mil 351.4 pesos mensuales. Como se puede observar, el ingreso monetario compuesto permitió obtener la canasta alimentaria, lo que implica que los adultos mayores que están en esta situación abandonaron su situación de pobres extremos. (Ver gráfica número 12).

Por otra parte, el ingreso laboral para el 2007 se estableció en 4 mil 180.2 pesos mensuales. Como se puede observar, el ingreso monetario compuesto de los adultos mayores estuvo por debajo del ingreso laboral, en el medio urbano y en el rural. (Ver gráfica número 12).

En el 2023, el ingreso monetario promedio necesario para obtener la canasta alimentaria en el medio rural es de 1 mil 665.5 pesos mensuales, en el medio urbano es de 2 mil 175.9 pesos mensuales. Por su parte, el ingreso monetario compuesto que obtiene un adulto mayor que habitaba en las zonas rurales es de 4 mil 065.5 pesos mensuales y de 4 mil 575.9 pesos mensuales en las urbanas. El ingreso monetario compuesto permite obtener la canasta alimentaria, lo que implica que los adultos mayores que están en esta situación abandonan su situación de pobres extremos. (Ver gráfica número 12).

El ingreso laboral para el 2023 se estableció en 4 mil 849.5 pesos mensuales. Como se puede observar, el ingreso monetario compuesto de los adultos mayores está tendiendo hacia el ingreso laboral. (Ver gráfica número 12).

**Gráfica No. 12. Relación entre el ingreso laboral, las líneas de pobreza y la pensión no contributiva para los adultos mayores de México. (Pesos por mes).**

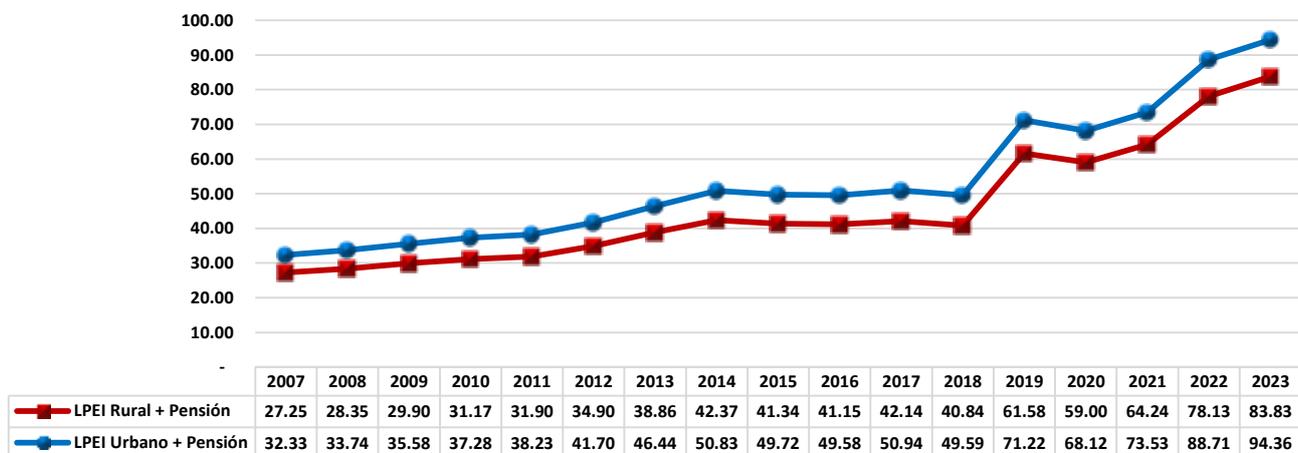


Elaborada por la Subdirección de Análisis Económico de la DSIAE con información del CONEVAL 2023b y 2023c.

En términos reales, en el 2007, el ingreso monetario compuesto que obtuvo un adulto mayor que habitaba en las zonas rurales cubría únicamente el 27.25% del ingreso laboral, los que se localizaban en el medio urbano era equivalente al 32.33%. En el 2023, el ingreso monetario compuesto para los adultos mayores de las zonas rurales fue equivalente al 83.83% del ingreso laboral y para las zonas urbanas del 94.36%. (Ver gráfica número 13).

Esto significa que la pensión no contributiva para los adultos mayores del país, cuando se complementa con otra fuente de ingreso de este grupo poblacional, es un instrumento que permite que esta población abandone su situación de pobreza extrema, mejorando su poder de compra, porque hace posible adquirir al menos la canasta alimentaria, llevando su ingreso monetario compuesto a un nivel que tiende hacia el ingreso laboral.

**Gráfica No. 13. Relación entre el ingreso laboral, las líneas de pobreza y la pensión no contributiva para los adultos mayores de México. (Tasa de participación).**



Elaborada por la Subdirección de Análisis Económico de la DSIAE con información de los Anexos de los Informes de Gobierno 2017 y 2023 y del CONEVAL 2023b.

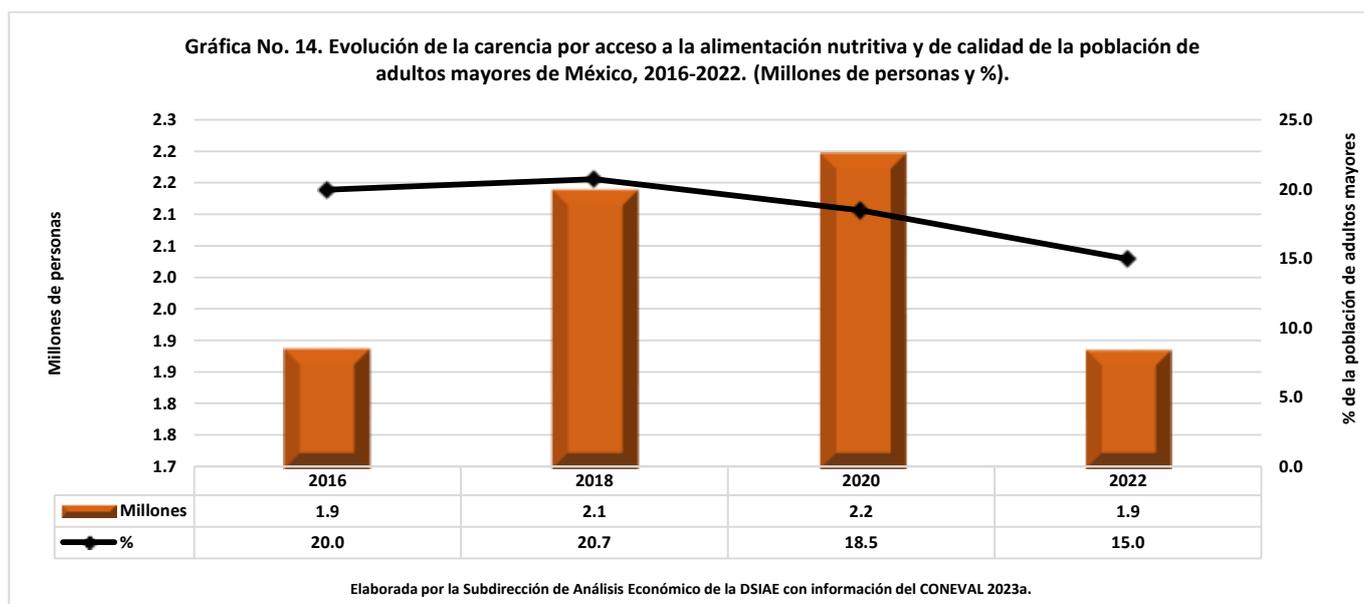
#### 5.4. Pensión no contributiva y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Como ya se afirmó, la pensión universal no contributiva ha sido un instrumento para reducir la pobreza, la pobreza extrema y la pobreza moderada en este grupo poblacional.

Aunque no se ha alcanzado el objetivo de poner fin a la pobreza en todas sus formas de los adultos mayores del país, tal como se establece en el objetivo número 1 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, es predecible que en los próximos siete años se pueda alcanzar la meta de erradicar la pobreza extrema, que de acuerdo con la información proporcionada con el CONEVAL fue de 300 mil personas en el año 2022, y reducir a la mitad la pobreza moderada que fue de 3 millones 310 mil personas, es decir, que la política de la pensión no contributiva permita erradicar a 1 millón 655 mil pobres moderados entre el 2022 al 2030. Ambas metas pudieran ser alcanzable si la pensión no contributiva continúa creciendo a la tasa que lo ha realizado desde 2019. (Ver gráfica número 14).

La pensión no contributiva también ha sido un instrumento del Gobierno Federal para reducir la población de adultos mayores que presentan carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad. En el 2018, existían en el país 2 millones 100 mil personas de 65 años y más en esta situación socioeconómica, en el 2022 se redujo a 1 millón 900 mil personas, equivalente a 200 mil personas de este grupo poblacional. En términos reales, en el 2018, el 20.7% de la población de adultos mayores presentaron carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad, en el 2022 bajó a 15%, es decir, registró una reducción de 5.7%. (Ver gráfica número 14).

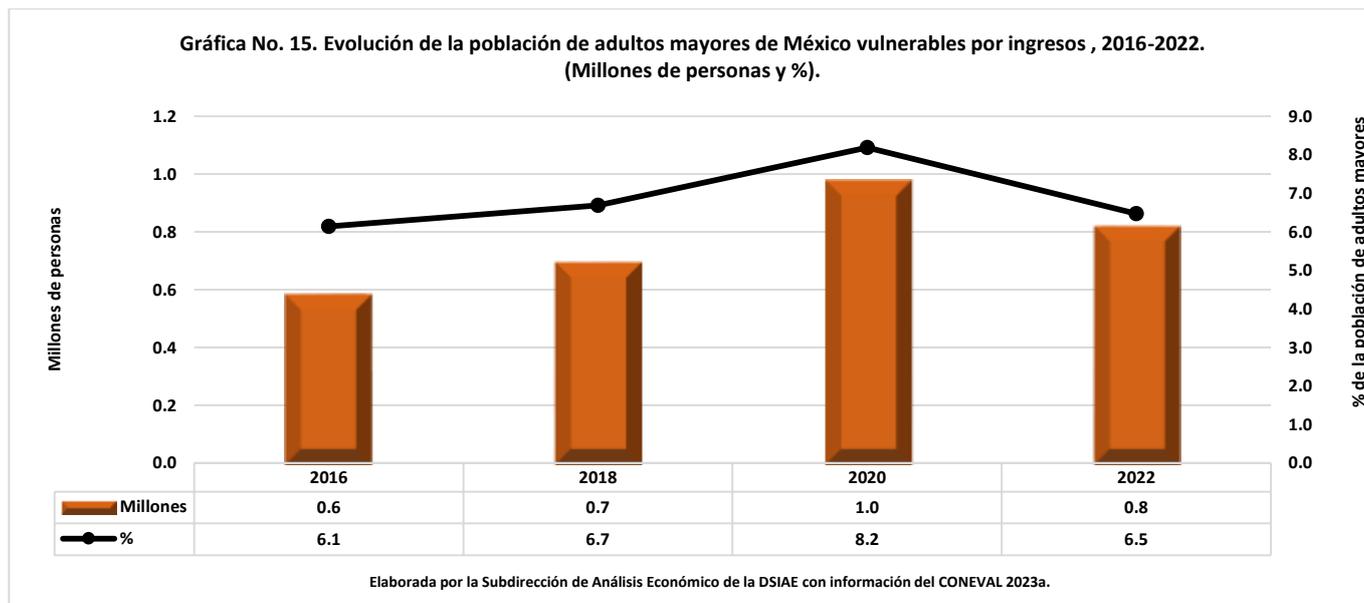
Aunque no se ha alcanzado el objetivo de poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición de los adultos mayores del país, tal como se establece en el objetivo número 2 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la pensión no contributiva para los adultos mayores del país ha sido un instrumento importante para acercarse a la meta de poner fin en el 2030 al hambre y asegurar el acceso de este grupo poblacional, en particular los pobres y las personas en situaciones de vulnerabilidad, a una alimentación sana, nutritiva y suficiente durante todo el año, así como, poner fin a todas las formas de malnutrición.



La pensión no contributiva también ha sido un instrumento para reducir la desigualdad que afecta a los adultos mayores del país, tal como se establece en el objetivo número 10 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Para explicar el avance de la reducción de la desigualdad de este grupo población, se tomó como variable *proxí* la población vulnerable por ingreso reportado por el CONEVAL (2023), la cual ha registrado incrementos y reducciones entre el 2016 al 2022. Sin embargo, en el 2020 inició un proceso de descenso, en ese año, existían en el país 1 millón de personas de 65 años y más en esta situación socioeconómica, en el 2022 se redujo a 800 mil personas, equivalente a 200 mil personas de este grupo poblacional. En términos reales, en el 2020, el 8.2% de la población de adultos mayores eran vulnerables por ingresos, en el 2022 bajó a 6.5%, es decir, registró una reducción de 1.7%. (Ver gráfica número 15).

Aunque no se ha alcanzado el objetivo de reducir la desigualdad, tal como se establece en el objetivo número 10 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la pensión para los adultos mayores ha sido un instrumento importante para acercarse a la meta de lograr progresivamente y mantener el crecimiento de los ingresos del 40% más pobre de la población de los adultos mayores a una tasa superior a la media nacional; potenciar y promover la inclusión social, económica y política de los adultos mayores, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición; y en el ámbito institucional, adoptar políticas fiscales y de protección social para lograr progresivamente una mayor igualdad entre este grupo poblacional.



## 6. Derecho comparado internacional en materia de pensiones no contributivas para adultos mayores.

Para concluir este estudio, se realiza un estudio de derecho comparado internacional por países seleccionados de América Latina, El Caribe y Europa, para identificar los criterios de edad, residencia, condición económica y tamaño de la prestación en materia de pensión no contributiva para los adultos mayores.

Los estudios de caso que se abordaron tienen como rasgo distintivo que diseñaron programas de pensiones no contributivas orientados para la población en situación socioeconómica precaria, como pobreza, vulnerabilidad, marginación u otra condición de esta naturaleza.

### Argentina.

En Argentina el programa se denomina Pensión Universal para Adulto Mayor (PUAM), y está vigente desde 2016. Su objetivo es ampliar y mejorar la protección social para la población de la tercera edad. Es de alcance nacional, vitalicio y no contributivo. Tienen derecho a esta prestación todas las personas de 65 años de edad o más residentes en el país, nacionales o extranjeros, que cumplan con el criterio de residencia mínima legal. (Ley 27.260, artículo 13).

Esta pensión está orientada a los adultos mayores que se encuentren en situación de vulnerabilidad económica y social. Se entrega a quienes carezcan de una pensión contributiva y no reciban la prestación por desempleo. (Ley 27.260, artículo 13).

El monto de la pensión que recibe la población de la tercera edad en Argentina es del 80% de la pensión mínima garantizada, determinada por las leyes del país; se actualiza de forma trimestral en función del índice de precios. (Artículo 14, Ley 27.260). En 2022, la PUAM se ubicó en 40 mil 099.41 pesos argentinos mensuales (Resolución 260/2022), que es equivalente a 2 mil 025.02 pesos mexicanos.<sup>1</sup>

## **Bolivia.**

Bolivia es el caso más parecido al de nuestro país, en el sentido de que la pensión social para adultos mayores es un derecho consagrado en la Constitución de Bolivia (artículo 45, fracción I y fracción 4). Su programa de pensión para adultos mayores vigente se conoce como Renta Dignidad, implementado desde 2008. Es de carácter vitalicio, no contributivo y universal. Tienen derecho a esta prestación social todos los ciudadanos bolivianos de 60 años o más residentes en el país, sin importar si reciben una pensión contributiva o no. (Ley 3791, artículo 3).

El programa considera la situación socioeconómica de los beneficiarios de la pensión. Entrega un monto diferenciado, en función de si los beneficiarios carecen de una fuente de ingresos o cuentan con algún tipo de renta o pensión. Reciben el 100% de la prestación social quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad de ingresos; y el 75% quienes perciben ingresos. (Decreto Supremo 29400, artículo 12).

---

<sup>1</sup> El tipo de cambio que se utiliza para Argentina, y el resto de las naciones aquí presentadas, es el empleado para la revalorización del balance del Banco de México al 29 de septiembre de 2023, que podrá consultarse en la tabla número 2, al final de este apartado.

La cantidad que se entrega a los beneficiarios está determinada por ley, siendo revisada cada tres años, en función de los recursos disponibles (Ley 3791, artículo 5). Para 2023, el monto de la Renta Dignidad es de 350 bolivianos mensuales, para quienes reciben el 100% de la prestación; y de 300 bolivianos para quienes cobran el 75% de ésta (Agencia Boliviana de Información, 2022), que son equivalentes a 884.30 y 757.97 pesos mexicanos.

La Renta Dignidad contempla el pago de un aguinaldo al final del año, por lo que se entregan 13 mensualidades a los beneficiarios del programa. (Decreto Supremo 29400, artículo 14).

### **Brasil.**

En Brasil, por disposición constitucional, todo ciudadano que se encuentre en situación de vulnerabilidad económica y social tiene derecho a una renta familiar básica garantizada (Artículo 6, párrafo único). La prestación está vigente desde 1996 y se conoce como “*Benefício de Prestação Continuada*” (Beneficio de Previsión Continuada). Tienen derecho a esta pensión las personas residentes en el país que cuenten con 65 años de edad o más, nacionales o portugueses que cumplan con el requisito de residencia mínima legal. (Ley 8.742, artículo 20; y Decreto Conjunto No. 3, artículo 7).

El monto de la prestación es equivalente a un salario mínimo mensual (Ley 8.742, artículo 20). El salario mínimo vigente en 2023 en Brasil es de 1 mil 302 reales brasileños mensuales (Rodrigues, 2023), equivalentes a 4 mil 529.74 pesos mexicanos. Esta prestación es de carácter no contributivo y temporal. La vigencia de pensión es de 2 años, tras lo cual debe revisarse la condición socioeconómica del beneficiario (Ley 8.742, artículo 21).

### **Chile.**

El programa de pensión no contributiva para adultos mayores en Chile está vigente desde 2008; actualmente se conoce como Pensión Garantizada Universal. Tienen derecho a dicha pensión las personas residentes en Chile de

65 años o más, nacionales o extranjeras que cumplan con el requisito de residencia mínima legal. (Ley 21.418, artículo 10).

Está pensión sólo excluye a personas de la tercera edad cuyo ingreso familiar los ubique como parte del decil más rico de la población chilena o personas que cuenten con un ingreso por pensión mayor a 1 millón 114 mil 446 pesos de Chile (21 mil 731.70 pesos mexicanos). (Artículo 10, Ley 21.419).

El monto que cada beneficiario recibe se determina en función de su nivel de ingreso. Los adultos mayores que carecen de ingresos o perciben menos de 702 mil 101 pesos chilenos mensuales (13 mil 690.97 pesos mexicanos), tienen derecho al monto máximo de la pensión (Ley 21.419, artículo 12). En 2023, la Pensión Garantizada Universal máxima es de 206 mil 173 pesos chilenos (Instituto de Previsión Social, 2022), que equivalen a 4 mil 020.37 pesos mexicanos. Los montos son ajustables anualmente conforme a la inflación (Ley 21.419, artículo 17). Es entregable en tanto se mantengan las condiciones socioeconómicas del beneficiario. (Ley 21.419, artículo 18).

## **Colombia.**

En el Estado de Colombia, por disposición constitucional, los adultos mayores tienen la garantía del Estado en materia de seguridad social y un subsidio alimentario a quienes se encuentran en situación de indigencia (artículo 46 Constitucional). Para ello fue creado, desde 2003, el programa que actualmente se conoce como Colombia Mayor.

Tienen derecho a esta prestación los ciudadanos colombianos residentes en el país que se encuentren en situación de indigencia o extrema pobreza y cuenten con 65 años de edad o más. Para población indígena en situación de elevada vulnerabilidad económica, que resida dentro de su comunidad de origen, la edad para acceder a la prestación es de 50 años en adelante. (Ley 100, artículo 257).

El monto de la prestación que se entrega a estos adultos mayores puede ser hasta un máximo del 50% del salario mínimo mensual vigente (Ley 100, artículo 258). En 2023, la pensión para adultos mayores es de 80 mil pesos colombianos mensuales. (Prosperidad Social, s. f.), equivalente a 344.28 pesos mexicanos.

### **Costa Rica.**

Desde 1974, Costa Rica cuenta con el “Régimen no contributivo de pensiones por monto básico”. Su objetivo es otorgar protección social a las personas residentes de 65 años o más, nacionales o extranjeros residentes, que se encuentren en situación de pobreza o pobreza extrema. (Ley 5662, artículo 2).

La prestación social consiste en la entrega a los beneficiarios de 12 mensualidades, aguinaldo y el costo de la seguridad social (Norma 8278, artículo 8). Las mensualidades son determinadas por la Dirección de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), en función de los estudios técnicos que realice y de la asignación presupuestaria anual. No puede ser mayor a la pensión contributiva mínima por vejez. (Norma 8278, artículo 10).

Actualmente la pensión no contributiva para la tercera edad es de 82 mil colones (Cordero, 2022), equivalentes a 2 mil 655.98 pesos mexicanos mensuales. La pensión no es vitalicia, se entrega en tanto se mantengan las condiciones de pobreza o pobreza extrema de los beneficiarios. (Norma 8278, artículo 15).

### **El Salvador.**

Desde 2009, en El Salvador se implementó el Programa de Atención Integral a la Persona Adulta Mayor. Su objetivo es garantizar la protección y la integración social de las personas de la tercera edad que se encuentran en situación de extrema vulnerabilidad social y económica, por lo que consiste en proporcionar diversos servicios sociales y una Pensión Básica Universal. (Ley de Desarrollo y Protección Social, artículo 31).

Tienen derecho a esta prestación los ciudadanos salvadoreños de 70 años o más que residan dentro de los municipios más pobres del país, de acuerdo con el mapa de pobreza de la Oficina Nacional de Estadística y Censos. El monto de la pensión de Pensión Básica Universal que se entrega a cada beneficiario es diferenciado en función de su situación socioeconómica. Para quienes carecen de ingresos se otorgan 50 dólares estadounidenses mensuales; para quienes tienen ingresos por debajo de ese monto, se entrega la cantidad necesaria para completar un ingreso mensual de 50 dólares, tal monto equivale a 870.64 pesos mexicanos. (Secretaría de Inclusión Social - Dirección de Persona Adulta Mayor, 2012: 9 -19).

### **Perú.**

En Perú, los adultos mayores gozan, por disposición constitucional, de protección especial frente a diversas contingencias (artículo 10 Constitucional). Para ello, se implementó un programa de protección especial que, a partir de 2011, se conoce como "Pensión 65". Su objetivo es otorgar subvenciones económicas a la población de la tercera edad que se encuentre en situación de pobreza extrema. (Decreto Supremo 081-2011-PCM, artículo 1).

Tienen derecho a esta prestación los ciudadanos de Perú residentes en el país que se encuentren en situación de vulnerabilidad económica y social y tengan 65 años o más (Decreto Supremo 081-2011-PCM, artículo 3). El monto de la pensión que se entrega a cada beneficiario está en función de las necesidades de su hogar, por lo que se contemplan dos posibilidades: 250 soles bimestrales para hogares de dos personas, que es equivalente a 1 mil 148.59 pesos mexicanos; y para hogares con más de dos miembros, 250 soles bimestrales más 125 soles por cada persona extra, que es equivalente a 1 mil 722.88 pesos mexicanos (Decreto de Urgencia 056-2011-PCM, artículo 2).

### **Trinidad y Tobago.**

Desde 1939, Trinidad y Tobago estableció un programa de pensiones para los adultos mayores que se ha ido modificando a lo largo del tiempo para ampliar su

cobertura. Actualmente el programa se conoce como *Senior Citizens' Pensión* ([SCP] Pensión de Adultos Mayores) y es aplicable a residentes en el país con 65 años de edad o más, nacionales o extranjeros que cumplan con el requisito de residente mínima (Ley de Pensión de Adultos Mayores [LAM], artículo 3A, numeral 4, inciso 1)).

La cobertura del programa es amplia, pero no universal, ya que excluye a personas de la tercera edad que cuenten con un ingreso mensual mayor a 5 mil 500 dólares trinitenses (ver tabla número 1). Al resto de la población se le entrega un monto mensual que está en función de su nivel de ingresos (LAM, artículo 5).

Actualmente la cuantía de la prestación social que se entrega a los adultos mayores alcanza un máximo de 3 mil 500 dólares trinitenses para los adultos mayores más vulnerables económicamente; reduciéndose de forma gradual conforme se ubiquen los ciudadanos en los rangos de ingreso establecidos por el Ministerio de Desarrollo Social y Servicios de Familia (2023), hasta otorgar una pensión de 500 dólares trinitenses a quien tenga ingresos entre 4 mil 501 y 5 mil 500 dólares trinitenses. (Ver tabla número 1).

<b>Tabla No. 1. Monto de la Pensión para Adultos Mayores en Trinidad y Tobago vigentes en 2023.</b>					
<b>Dólares de Trinidad y Tobago</b>			<b>Equivalencia en Pesos Mexicanos <sup>1/</sup></b>		
<b>Rango de ingresos</b>		<b>Monto de la SCP</b>	<b>Rango de ingresos</b>		<b>Monto de la SCP</b>
<b>Mínimo</b>	<b>Máximo</b>		<b>Mínimo</b>	<b>Máximo</b>	
0	2,500	3,500	0	6,438.35	9,013.69
2,501	3,500	2,500	6,440.93	9,013.69	6,438.35
3,501	4,500	1,500	9,016.27	11,589.03	3,863.01
4,501	5,500	500	11,591.61	14,164.37	1,287.67
5,501	En adelante	0	14,166.95	En adelante	0

Elaborado por la Subdirección de Análisis Económico de la Dirección de Servicios de Información y Análisis Especializados adscrita a la Coordinación de los Servicios de Información, Bibliotecas y Museo de la Secretaría de Servicios Parlamentarios, con información del Ministerio de Desarrollo Social y Servicios de Familia.

<sup>1/</sup> Al tipo de cambio para revalorización de balance del Banco de México al 28 de febrero de 2023: MX\$2.70219/TT\$.

## **España.**

En España, por disposición constitucional, los poderes públicos tienen la obligación de garantizar a los adultos mayores la suficiencia económica mediante una pensión adecuada (artículo 50 Constitucional). Para ello, el Gobierno ha establecido un programa de pensión no contributiva por vejez para adultos mayores en situación de vulnerabilidad (Ley General de Seguridad Social [LGSS], artículo 369).

Tienen derecho a esa prestación social los adultos mayores de 65 años de edad en adelante, que carezcan de ingresos o éstos sean menores al mínimo legal. Es una prestación para residentes en España, nacionales o extranjeros que cumplan con la residencia mínima legal. (LGSS, artículo 369).

El monto de la prestación que se entrega a los adultos mayores se determina de forma anual en los Presupuestos Generales del Estado y consiste en una paga mensual y dos pagas extraordinarias en junio y noviembre (LGSS, artículo 364). La cantidad que recibe cada beneficiario es diferente, en función de su situación socioeconómica. La pensión mínima para un adulto mayor en 2023 es de 121.15 euros; la máxima es de 484.61 euros mensuales (Instituto de Mayores y Servicios Sociales, 2023); equivalentes a 2 mil 232.96 y 8 mil 932.01 pesos mexicanos mensuales. La pensión no es vitalicia. Es revisable en función de la situación socioeconómica de los beneficiarios. (Real Decreto 357/1991, artículos 17-19).

### **Portugal.**

Con respecto a los adultos mayores, la Constitución de la República Portuguesa establece que éstos tienen derecho a la seguridad económica, al respeto a su autonomía y a un ambiente familiar y comunal en el que se evite el aislamiento y la marginalización social. (Artículo 72 Constitucional).

Por ello, el Gobierno de Portugal cuenta con la Pensión Social para adultos mayores desde 1980. Tienen derecho a esta prestación no contributiva, los adultos mayores de 66 años 4 meses en adelante, que se encuentren en situación de vulnerabilidad económica al carecer de ingresos, que sean residentes en el país, nacionales o extranjeros que se encuentren protegidos por acuerdos de seguridad social entre su país de origen y Portugal. (Decreto Ley 160/80, artículo 10).

El monto de la pensión se determina en función del comportamiento de la economía y del presupuesto del Estado. La cantidad que se entrega a cada beneficiario depende de la edad de éste. Actualmente los adultos mayores que

están por debajo de los 70 años de edad reciben 243.76 euros, los mayores de 70 años 263.27 euros mensuales (Centro Nacional de Pensões, 2023: 9); cantidades equivalentes a 4 mil 492.82 y 4 mil 852.42 pesos mexicanos. La prestación se mantiene en tanto las condiciones de vulnerabilidad y residencia no se alteren. (Centro Nacional de Pensões, 2023: 10). (Ver cuadro comparativo número 3).

Cuadro Comparativo No. 3. Modelo de Pensión para Adultos Mayores en México y países seleccionados de América Latina, El Caribe y Europa.					
País	Nombre del Programa	Situación socioeconómica	Condición de Residencia	Edad mínima	Monto de la prestación (En MX\$) <sup>1/</sup>
México	Pensión Adulto Mayor	Universal	Los beneficiarios deben residir en el territorio nacional	- 65 años para población indígena y afroamericana; y - 68 años para población general	4,800 bimestrales
Argentina	Pensión Universal para Adulto Mayor	Población en condición de vulnerabilidad económica.	Los beneficiarios deben residir en el territorio nacional	65 años	2,025.02 mensuales
Brasil	Benefício de Prestação Continuada <sup>2/</sup>	Población en condición de vulnerabilidad económica.	Los beneficiarios deben residir en el territorio nacional	65 años	4,529.74 mensuales
Bolivia	Renta Dignidad	Universal, pero diferenciado en función del nivel si los beneficiarios reciben ingresos o no.	Los beneficiarios deben residir en el territorio nacional	60 años	- Quienes reciben el 100% 884.30 mensuales; y - Quienes reciben el 75%: 757.97 mensuales
Chile	Pensión Garantizada Universal	Excluye a adultos mayores pertenecientes al decil más rico de la población chilena.	Los beneficiarios deben residir en el territorio nacional.	65 años	Quienes no tengan ingresos o perciban menos de 13 mil 690.97, su pensión es de 4,020.37
Colombia	Colombia Mayor	Población en condiciones de indigencia o extrema pobreza.	Los beneficiarios deben residir en el territorio nacional	- 50 años población indígena; y - 65 años población general.	344.28 mensuales
Costa Rica	Régimen no contributivo de pensiones por monto básico	Población en condiciones de pobreza o pobreza extrema.	Los beneficiarios deben residir en el territorio nacional	65 años	2,655.98 mensuales
El Salvador	Programa de Atención Integral a la Persona Adulta Mayor – Pensión Básica Universal	Población residente en municipios más pobres del país sin ingresos o ingresos menores a 50 dólares mensuales.	Los beneficiarios deben residir en el territorio nacional	70 años	870.64 mensuales
Perú	Pensión 65	Población en situación de pobreza y pobreza extrema.	Los beneficiarios deben residir en el territorio nacional	65 años	Diferenciado: - Hogares con dos miembros: 1,148.59 bimestrales; y - Hogares con más de 2 miembros: 1,722.88 bimestrales.
Trinidad y Tobago	Senior Citizens' Pensión	Excluye sólo a la población con ingresos superiores a 14,864.75 pesos mexicanos.	Los beneficiarios deben residir en el territorio nacional	65 años	Diferenciado en función del ingreso del beneficiario: - Máximo: 9,457.67 mensuales; y - Mínimo: 1,351.10 mensuales
España	Pensión no contributiva por vejez	Población en condición de vulnerabilidad económica.	Los beneficiarios deben residir en el territorio nacional	65 años	Diferenciada por nivel de ingreso: - Máximo: a 9,932.01 mensuales; y - Mínimo: 2,232.96 mensuales.
Portugal	Pensión Social	Población en condición de vulnerabilidad económica.	Los beneficiarios deben residir en el territorio nacional	66 años 4 meses	Diferenciado por edad: - Mayores de 70 años: 4,852.42 mensuales; y - Menores de 70 años: 4,492.82

Elaborado por la Subdirección de Análisis Económico de la Dirección de Servicios de Información y Análisis Especializados adscrita a la Coordinación de los Servicios de Información, Bibliotecas y Museo de la Secretaría de Servicios Parlamentarios, con información de las leyes de cada país.

<sup>1/</sup> Cálculos propios con base en el tipo de cambio para revalorización del balance del Banco de México al 29 de septiembre de 2023. (Banco de México, 2023).

<b>Tabla No. 2. Tipo de cambio para revalorización del balance del Banco de México al 29 de septiembre de 2023. (Tipo de cambio al cierre de la jornada).</b>		
<b>País</b>	<b>Divisa</b>	<b>Pesos por divisa</b>
Argentina	Peso	0.05050
Brasil	Real	3.47906
Bolivia	Boliviano	2.52628
Chile	Peso	0.01950
Colombia	Peso	0.004355
Costa Rica	Colón	0.03239
Estados Unidos de América	Dólar	17.41270
Perú	Sol	4.59434
Trinidad y Tobago	Dólar	2.57534
Unión Monetaria Europea	Euro <sup>1/</sup>	18.43134

Elaborado por la Subdirección de Análisis Económico de la Dirección de Servicios de Información y Análisis Especializados adscrita a la Coordinación de los Servicios de Información, Bibliotecas y Museo de la Secretaría de Servicios Parlamentarios, con información del Banco de México (2023).

<sup>1/</sup> El euro es aplicable a España y Portugal.

Cuadro Comparativo No. 3. Modelo de Pensión para Adultos Mayores en México y países seleccionados de América Latina, El Caribe y Europa.					
País	Nombre del Programa	Situación socioeconómica	Condición de Residencia	Edad mínima	Monto de la prestación (En MX\$) <sup>1/</sup>
México	Pensión Adulto Mayor	Universal	Los beneficiarios deben residir en el territorio nacional	- 65 años para población indígena y afroamericana; y - 68 años para población general	4,800 bimestrales
Argentina	Pensión Universal para Adulto Mayor	Población en condición de vulnerabilidad económica.	Los beneficiarios deben residir en el territorio nacional	65 años	3,751.70 mensuales
Brasil	Benefício de Prestação Continuada <sup>2/</sup>	Población en condición de vulnerabilidad económica.	Los beneficiarios deben residir en el territorio nacional	65 años	4,578.74 mensuales
Bolivia	Renta Dignidad	Universal, pero diferenciado en función del nivel si los beneficiarios reciben ingresos o no.	Los beneficiarios deben residir en el territorio nacional	60 años	- Quienes reciben el 100% 929.72 mensuales; y - Quienes reciben el 75%: 796.90 mensuales
Chile	Pensión Garantizada Universal	Excluye a adultos mayores pertenecientes al decil más rico de la población chilena.	Los beneficiarios deben residir en el territorio nacional.	65 años	Quienes no tengan ingresos o perciban menos de 15 mil 453.20, su pensión es de 4,537.87
Colombia	Colombia Mayor	Población en condiciones de indigencia o extrema pobreza.	Los beneficiarios deben residir en el territorio nacional	- 50 años población indígena; y - 65 años población general.	300.30 mensuales
Costa Rica	Régimen no contributivo de pensiones por monto básico	Población en condiciones de pobreza o pobreza extrema.	Los beneficiarios deben residir en el territorio nacional	65 años	2,692.88 mensuales
El Salvador	Programa de Atención Integral a la Persona Adulta Mayor – Pensión Básica Universal	Población residente en municipios más pobres del país sin ingresos o ingresos menores a 50 dólares mensuales.	Los beneficiarios deben residir en el territorio nacional	70 años	917.24 mensuales
Perú	Pensión 65	Población en situación de pobreza y pobreza extrema.	Los beneficiarios deben residir en el territorio nacional	65 años	Diferenciado: - Hogares con dos miembros: 1,203, 37 bimestrales; y - Hogares con más de 2 miembros: 1,805.06 bimestrales.
Trinidad y Tobago	Senior Citizens' Pensión	Excluye sólo a la población con ingresos superiores a 14,864.75 pesos mexicanos.	Los beneficiarios deben residir en el territorio nacional	65 años	Diferenciado en función del ingreso del beneficiario: - Máximo: 9,457.67 mensuales; y - Mínimo: 1,351.10 mensuales
España	Pensión no contributiva por vejez	Población en condición de vulnerabilidad económica.	Los beneficiarios deben residir en el territorio nacional	65 años	Diferenciada por nivel de ingreso: - Máximo: a 9,428.37 mensuales; y - Mínimo: 1,357.13 mensuales.
Portugal	Pensión Social	Población en condición de vulnerabilidad económica.	Los beneficiarios deben residir en el territorio nacional	66 años 4 meses	Diferenciado por edad: - Mayores de 70 años: 5,122.07 mensuales; y - Menores de 70 años: 4,742.49

Elaborado por la Subdirección de Análisis Económico de la Dirección de Servicios de Información y Análisis Especializados adscrita a la Coordinación de los Servicios de Información, Bibliotecas y Museo de la Secretaría de Servicios Parlamentarios, con información de las leyes de cada país.

<sup>1/</sup> Cálculos propios con base en el tipo de cambio para revalorización del balance del Banco de México al 28 de febrero de 2023. (Banco de México, 2023).

<b>Tabla No. 2. Tipo de cambio para revalorización del balance del Banco de México al 28 de febrero de 2023. (Tipo de cambio al cierre de la jornada).</b>		
<b>País</b>	<b>Divisa</b>	<b>Pesos por divisa</b>
Argentina	Peso	0.09356
Brasil	Real	3.51670
Bolivia	Boliviano	2.65633
Chile	Peso	0.02201
Colombia	Peso	0.00379
Costa Rica	Colón	0.03284
Estados Unidos de América	Dólar	18.34480
Perú	Sol	4.81349
Trinidad Y Tobago	Dólar	2.70219
Unión Monetaria Europea	Euro <sup>1/</sup>	19.45558

Elaborado por la Subdirección de Análisis Económico de la Dirección de Servicios de Información y Análisis Especializados adscrita a la Coordinación de los Servicios de Información, Bibliotecas y Museo de la Secretaría de Servicios Parlamentarios, con información del Banco de México (2023).

<sup>1/</sup> El euro es aplicable a España y Portugal.

## **Conclusiones.**

Después de realizar la presente investigación, se realizan las siguientes conclusiones:

PRIMERA. Se encontró evidencia que la pensión no contributiva de los adultos mayores en México es uno de los instrumentos más importantes con los que cuenta el Gobierno Federal para reducir la pobreza multidimensional en su vertiente de pobreza moderada y extrema. El objetivo de reducir la pobreza en este grupo poblacional se alcanzó cuando dicha pensión se hizo universal, porque se cumplió el acierto de inclusión y el error de inclusión, es decir, que se garantizó entregar esta prestación a la población objetivo que sí necesita el subsidio gubernamental por su crítica situación socioeconómica, así como, a los que no requieren dicho subsidio porque, por su nivel de ingreso, son no pobres y no vulnerables, lo que se tradujo en un aumento significativo de la población beneficiada por este programa social.

Complementariamente, el incremento del valor monetario de la prestación económica también ha sido un factor para explicar la reducción de la pobreza multidimensional en sus vertientes de moderada y extrema, de la población de adultos mayores en el país. El aumento que presentó el valor monetario de la pensión no contributiva a partir del 2019, ha sido un factor para que la población beneficiada urbana y rural abandone su situación de pobre extremo, porque dicha prestación permite adquirir, por sí misma, la canasta alimentaria (por ser mayor al valor monetario promedio de la LPEI). Su incremento no ha permitido reducir la pobreza por ingreso, porque la prestación no es suficiente para adquirir, por sí misma, de manera conjunta, la canasta alimentaria más la no alimentaria (por ser menor al valor monetario promedio de la LPI).

El análisis estadístico muestra que el coeficiente de correlación es negativo cuando se el impacto que tiene la pensión no contributiva en la pobreza multidimensional, moderada y extrema, es decir, existe una relación inversa entre ambas variables, lo que permite afirmar que el incremento de la pensión no contributiva reduce los tres tipos de pobreza de este grupo poblacional.

En estricto sentido, la pensión no contributiva es independiente a la pobreza laboral, sin embargo, cuando se complementa con otra fuente de ingreso de este grupo poblacional, es un instrumento que permite que esta población abandone su situación de pobreza extrema, mejorando su poder de compra, porque hace posible adquirir al menos la canasta alimentaria, haciendo que el ingreso monetario compuesto de este grupo poblacional tienda hacia el ingreso laboral.

SEGUNDA. El *trade off* o costo de oportunidad de que la pensión no contributiva sea un instrumento para reducir la pobreza de la población de los adultos mayores del país, es el incremento significativo del costo fiscal de este programa social, el cual ha aumentado como proporción del PEF con mayor rapidez a partir del 2019, cuando adquirió el carácter de universal.

A partir del 2019, la tasa de participación en el PEF del costo fiscal de este programa de la pensión no contributiva de los adultos mayores del país aumentó con mayor rapidez porque se incrementó el número de beneficiarios, dado su carácter universal, así como, el valor monetario de la prestación económica, la cual se llevó a un nivel superior al valor monetario promedio de la LPEI para el ámbito rural y urbano.

TERCERA. La pensión universal no contributiva también guarda una relación muy estrecha con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, porque ha sido un instrumento del Gobierno Federal mexicano para reducir diversas formas de pobreza en el país.

Aunque no se ha alcanzado el objetivo de poner fin a la pobreza en todas sus formas de los adultos mayores del país, tal como se establece en el objetivo número 1 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, es predecible que en los próximos siete años se pueda alcanzar la meta de erradicar la pobreza extrema y de reducir la pobreza moderada al 50%, particularmente, si el valor monetario de la prestación económica sigue aumentando a las tasas observadas desde el 2019.

Asimismo, no se ha alcanzado el objetivo de poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición de los adultos mayores del país, tal como se establece en el objetivo número 2 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, no obstante, la pensión no contributiva para los adultos mayores del país ha sido un instrumento importante para acercarse al logro de este objetivo.

Por último, no se ha alcanzado el objetivo de reducir la desigualdad de este estrato poblacional, tal como se establece en el objetivo número 10 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Sin embargo, la pensión para los adultos mayores ha sido un instrumento importante para acercarse al logro de dicho objetivo.

CUARTA. En los países de América Latina y Europa aquí estudiados, la pensión no contributiva para los adultos mayores ha sido un programa social que se focaliza hacia los estratos más desfavorecidos de este grupo población. Al igual que en México, la pensión no contributiva en estos países ha sido un instrumento eficiente para abatir la pobreza en este grupo poblacional que se encuentran en la última etapa de su ciclo de vida, garantizándoles un nivel mínimo de bienestar, porque les proporciona un ingreso que les garantiza adquirir al menos sus necesidades básicas.

## Bibliografía

Bertranou, F. M. (2004). *Reformas a los sistemas de jubilaciones y pensiones en América Latina: paradigmas y temas emergentes*. Oficina Internacional del Trabajo. <http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2004/436834.pdf>.

\_\_\_\_\_. (2002). *La protección social a través de las pensiones no contributivas y asistenciales en América Latina*. En: Pensiones no contributivas y asistenciales. Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay. Oficina Internacional del Trabajo [https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2002/102B09\\_259\\_span.pdf](https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2002/102B09_259_span.pdf).

Cohen E., y Martínez, R. (2002). Manual: *Formulación, evaluación y monitoreo de proyectos sociales*. CEPAL. Disponible en: <https://dds.cepal.org/redesoc/publicacion?id=242>

CONEVAL. (2019). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México* (3ª. ed.). CONEVAL. <https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/InformesPublicaciones/Documents/Metodologia-medicion-multidimensional-3er-edicion.pdf>.

\_\_\_\_\_. (s. f.). *Medición de la pobreza*. Glosario. <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx>.

Esquivel, G. (2023). *La pobreza laboral en México a la baja*. En. *Economía unam*. vol. 20, núm. 59, mayo-agosto. Disponible en: <http://revistaeconomia.unam.mx/index.php/ecu/article/view/795/711>

Ordóñez, B.G. (2002). *El estado de bienestar en las democracias occidentales: lecciones para analizar el caso mexicano*. El Colegio de Sonora. *Revista*

*Región y Sociedad*, volumen XIV, número 24. Sonora, México. Disponible en:  
<https://www.scielo.org.mx/pdf/regsoc/v14n24/v14n24a4.pdf>

Organización de las Naciones Unidas (2015). Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015. 70/1. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Disponible en:  
[https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1\\_es.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_es.pdf)

Organización Internacional del Trabajo (s. f). Hechos concretos sobre la seguridad social. Disponible en: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms\\_067592.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_067592.pdf)

Uthoff, A. (2006). Brechas del Estado de bienestar y reformas a los sistemas de pensiones en América Latina. En *Revista de la CEPAL*, 89. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11123/1/089009037\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11123/1/089009037_es.pdf).

## **Marco Legal**

### **Argentina:**

Ley 27.260, sobre el Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados [Ley 27.260], Reformada, 29 de julio de 2016.  
<https://www.argentina.gob.ar/ley-27260-completo>.

Resolución 260/2022 de la Administración Nacional de la Seguridad Social (17 de noviembre de 2022).  
<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/276217/20221122>.

## **Bolivia:**

Constitución Política del Estado. [Const.]. (7 de febrero de 2009).  
[https://www.oas.org/dil/esp/constitucion\\_bolivia.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_bolivia.pdf).

Ley No. 3791, Ley de la Renta Universal de Vejez (Renta Dignidad). [Ley 3791].  
Reformada, 28 de noviembre de 2007. <https://www.lexivox.org/norms/BO-L-3791.xhtml>.

Decreto Supremo No. 29400, por el que se Reglamenta la Ley N° 3791 del 28  
noviembre de 2007, de la Renta Universal de Vejez (Renta Dignidad) y los  
Gastos Funerales, 29 de diciembre de 2007.  
<https://www.lexivox.org/norms/BO-DS-29400.html>.

## **Brasil:**

Constituição de la República Federativa do Brasil. [Const.]. (5 de octubre de 1988).  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm).

Ley 8.742. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras  
providências. [Ley 8.742], Reformada, 7 de diciembre de 1993.  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8742compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742compilado.htm).

Portaria Conjunta N° 3, Dispõe sobre regras e procedimentos de requerimento,  
concessão, manutenção e revisão do Benefício de Prestação Continuada da  
Assistência Social – BPC, 21 de septiembre de 2018.  
<http://blog.mds.gov.br/redesuas/4360-2/>.

## **Chile:**

Ley 21.419, que Crea la Pensión Garantizada Universal y Modifica los Cuerpos Legales que Indica. [Ley 21.419]. Reformada, 29 de enero de 2022.  
<https://bcn.cl/305pi>.

## **Colombia:**

Constitución Política de Colombia. [Const.]. (4 de julio de 1991).  
[http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html).

Ley 100 Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones. [Ley 100]. Reformada, 23 de diciembre de 1993.  
[http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0100\\_1993.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0100_1993.html).

## **Costa Rica:**

Constitución Política de Costa Rica. [Const.]. (7 de noviembre de 1949).  
[https://www.imprentanacional.go.cr/editorialdigital/libros/textos%20juridicos/constitucion\\_politica\\_digital\\_edincr.pdf](https://www.imprentanacional.go.cr/editorialdigital/libros/textos%20juridicos/constitucion_politica_digital_edincr.pdf).

Ley No. 5662, Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares. [Ley 5662]. Reformada, 23 de diciembre de 1974.  
[http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=2687](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=2687).

Norma 8278. Reglamento del Programa Régimen no Contributivo de Pensiones. [Norma 8278]. Reformado, 26 de septiembre de 2008.  
[http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=64032&nValor3=121837&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=64032&nValor3=121837&strTipM=TC).

## El Salvador

Ley de Desarrollo y Protección Social [Decreto Legislativo 647]. Reformada, 9 de abril de 2014.  
file:///C:/Users/rmate/Downloads/Decreto\_647\_Ley\_de\_Development\_y\_Proteccion\_Social\_abril\_de\_2014.pdf.

## España:

Constitución Española. [Const.]. (29 de diciembre de 1978).  
<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>.

Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social. Boletín Oficial del Estado, 261, 31 de octubre de 2015. <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-11724-consolidado.pdf>.

## México:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. [Const.]. (5 de febrero de 1917). <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

*Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores*, Washington, D. C., 15 de junio de 2015, Acuerdos Multilaterales de la Organización de Estados Americanos (Registro No. 54318).  
[https://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados\\_multilaterales\\_interamericanos\\_A-70\\_derechos\\_humanos\\_personas\\_mayores.asp](https://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-70_derechos_humanos_personas_mayores.asp).

Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores [LDPAM]. Reformada, 25 de junio de 2002. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LDPAM.pdf>

Ley General de Desarrollo Social [LGDS]. Reformada, 20 de enero de 2004. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDS.pdf>.

Gobierno del Distrito Federal. (2001). *Acuerdo Mediante el cual se Modifica el Programa de Apoyo Alimentario, Atención Médica y Medicamentos Gratuitos para Adultos Mayores de 70 Años Residentes en el Distrito Federal publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 6 de febrero de 2001*. En: Gaceta Oficial del Distrito Federal. Órgano de Gobierno del Distrito Federal, del 27 de noviembre del 2001. [https://paot.org.mx/centro/gaceta/2001/2001\\_noviembre\\_27\\_138.pdf](https://paot.org.mx/centro/gaceta/2001/2001_noviembre_27_138.pdf).

Secretaría del Bienestar. (2019). *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*. En Diario Oficial de la Federación, 28 de febrero del 2019. [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5551445&fecha=28/02/2019#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5551445&fecha=28/02/2019#gsc.tab=0)

Secretaría de Desarrollo Social. (2003). Acuerdo por el que se emiten y publican las Reglas de Operación del Programa de Atención a los Adultos Mayores a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social para el Ejercicio Fiscal 2003. Diario Oficial de la Federación, 25 de septiembre de 2003. [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=727068&fecha=25/09/2003#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=727068&fecha=25/09/2003#gsc.tab=0).

\_\_\_\_\_. (2004). *Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Atención a los Adultos Mayores a cargo de la Secretaría de*

*Desarrollo Social, publicadas el 25 de septiembre de 2003, para el Ejercicio Fiscal 2004.* Diario Oficial de la Federación, 30 de septiembre, 2004.  
[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=660968&fecha=30/09/2004#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=660968&fecha=30/09/2004#gsc.tab=0).

\_\_\_\_\_. (2007). *Acuerdo por el que se emiten y publican las Reglas de Operación del Programa de Atención a los Adultos Mayores de 70 años y más en zonas rurales para el ejercicio fiscal 2007.* En Diario Oficial de la Federación, 28 de febrero de 2007.  
[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4964186&fecha=28/02/2007#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4964186&fecha=28/02/2007#gsc.tab=0).

\_\_\_\_\_. (2013). *Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Pensión para Adultos Mayores, para el ejercicio fiscal 2013.* En Diario Oficial de la Federación 26 de febrero, 2013.  
[https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5288941&fecha=26/02/2013#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5288941&fecha=26/02/2013#gsc.tab=0).

Secretaría de Salud de la Ciudad de México. (2001). *Acuerdo mediante el cual se emite el programa de apoyo alimentario, atención médica y medicamentos gratuitos para adultos mayores de 70 años, residentes en el Distrito Federal.* En: Gaceta Oficial del Distrito Federal. Órgano de Gobierno del Distrito Federal, del 6 de febrero del 2001, 3 – 6.  
[https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal\\_old/uploads/gacetitas/2001\\_febrero\\_6\\_15.pdf](https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetitas/2001_febrero_6_15.pdf)

## **Perú:**

Constitución Política del Perú [Const.]. (29 de diciembre de 1993).  
<https://www.congreso.gob.pe/Docs/constitucion/constitucion/index.html>.

Decreto Supremo No. 081-2011-PCM, que Crea el Programa Social Denominado Programa Nacional de Asistencia Solidaria “Pensión 65”. (19 de octubre de 2011). Normas Legales, N° 451889. Diario Oficial El Peruano. <https://www.gob.pe/institucion/midis/normas-legales/9822-081-2011-pcm>.

Decreto de Urgencia No. 0056-2011-PCM. Dictan Disposiciones Económicas y Financieras para la Ejecución del Programa Social Denominado Programa Nacional de Asistencia Solidaria “Pensión 65”. (19 de octubre de 2011). Normas Legales, N° 451888. Diario Oficial El Peruano. <https://www.gob.pe/institucion/midis/normas-legales/9835-056-2011>.

### **Portugal:**

Constituição da República Portuguesa. [Const.]. (2 de abril de 1976). <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>.

Decreto Lei No. 160/80. Estabelece um esquema de prestações de segurança social a não beneficiários do sistema contributivo. [Texto consolidado]. (27 de maio de 1980). Diário da República, 122/1980 [Série I de 1980-05-27]. <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/decreto-lei/1980-108276949>.

### **Trinidad y Tobago**

Senior Citizens’ Pension Act. [SCP Act]. Reformada, 7 de enero de 1939. [http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p\\_lang=en&p\\_isn=88409](http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=en&p_isn=88409).

## Bases de datos

Banco de México. (2023a). *Tipo de cambio para la revalorización del balance del Banco de México al 29 de septiembre de 2023*. Sistema de Información Económica. [Base de Datos].  
<https://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?sector=6&accion=consultarCuadroAnalitico&idCuadro=CA113&locale=es>

CONEVAL. (2023a). Medición multidimensional de la pobreza. Porcentaje, número de personas y carencias promedio por indicador de pobreza en la población adulta mayor, 2016 - 2022. Pobreza en México. Medición de la Pobreza 2022. Medición de la pobreza. [Anexo estadístico 2022. Cuadro 13].  
<https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezaInicio.aspx>.

CONEVAL. (2023b). Medición de la pobreza. Líneas de pobreza por ingreso. Líneas de pobreza por ingreso. [Cuadro 1]. Disponible en:  
<https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Lineas-de-Pobreza-por-Ingresos.aspx>

CONEVAL. (2023c). Medición de la pobreza. Evolución de la pobreza laboral al segundo trimestre del 2023. el CONEVAL presenta información referente a la pobreza laboral al segundo trimestre de 2023. Indicadores del índice de la tendencia laboral de la pobreza (ITLP). [Cuadro 19]. Disponible en:  
[https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/ITLP-IS\\_pobreza\\_laboral.aspx](https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/ITLP-IS_pobreza_laboral.aspx)

Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. Presidencia de la República. 5to Informe de Gobierno 2016-2020. Anexo Estadístico. Disponible en:

[https://framework-gb.cdn.gob.mx/quintoinforme/5IG\\_ANEXO\\_FINAL\\_TGM\\_250818.pdf](https://framework-gb.cdn.gob.mx/quintoinforme/5IG_ANEXO_FINAL_TGM_250818.pdf)

Gobierno de México. Presidencia de la República (2023). 5 Informe de Gobierno 2016-2027. Disponible en: <https://framework-gb.cdn.gob.mx/informe/760e7dab2836853c63805033e514668301fa9c47.pdf>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2024). Exposición de Motivos del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2024. Disponible en: [https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/7183r4rR/PPEF2024/oiqewbt4/docs/exposicion/EM\\_Documento\\_Completo.pdf](https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/7183r4rR/PPEF2024/oiqewbt4/docs/exposicion/EM_Documento_Completo.pdf)

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Gasto Neto del Sector Público Presupuestario. En: Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas. Disponible: <http://presto.hacienda.gob.mx/EstoporLayout/estadisticas.jsp>

