

## Nota Estratégica

### Mujeres y pensiones no contributivas en México

#### Introducción

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) desarrolla una agenda de investigación permanente, cuyo propósito es profundizar el conocimiento y análisis de los derechos sociales para mejorar las condiciones de vida de la población con énfasis en los grupos históricamente discriminados, con la finalidad de generar información que contribuya a la toma de decisiones basadas en evidencia, así como a la mejora constante de las intervenciones de desarrollo social.

Las mujeres son un grupo de población que presenta desventajas en el ejercicio de sus derechos que tienen como resultado menores niveles de bienestar respecto al promedio de la población, por tal motivo, son consideradas como un grupo históricamente discriminado (CONEVAL, 2021).

Si bien, se ha observado una creciente participación de las mujeres y un mayor reconocimiento del papel que ellas desarrollan en los ámbitos público y privado, su incorporación en el mercado laboral, en los espacios decisorios y en la vida pública, aún existen condiciones que les impiden alcanzar una participación igualitaria respecto a los hombres. Además, la presencia de elementos sociodemográficos como la edad, el origen étnico, la presencia de alguna discapacidad, la pobreza, la migración, entre otros, son factores que agravan o influyen en las barreras que enfrentan las mujeres para el pleno disfrute de sus derechos (CONEVAL, 2023d).

Al respecto, el acceso a la seguridad social es un elemento fundamental como red de apoyo para enfrentar la incertidumbre ante eventualidades o situaciones de mayor vulnerabilidad para la población, así como a factores propios del curso de vida de las personas trabajadoras y sus familias (CONEVAL, 2018b, 2021b). En específico, las pensiones de vejez tienen como objetivo contribuir a moderar la pérdida o disminución del ingreso de un individuo al final de su vida productiva (CONEVAL, 2019a). Sin embargo, es importante destacar que, como resultado de roles de género definidos socialmente, las mujeres acceden en menor medida a esquemas de seguridad social y de retiro lo que las posiciona en una situación de mayor vulnerabilidad en su vejez.

Considerando lo anterior, el CONEVAL desarrolló la nota estratégica ***Mujeres y pensiones no contributivas en México***, con la finalidad de brindar información y evidencia para la nueva administración pública federal, que retroalimente la toma de decisiones relacionada con el diseño e implementación de una política relacionada con el ejercicio de los derechos sociales de las mujeres, especialmente del derecho a la seguridad social. Esta nota se compone de dos apartados.

En el primero se presenta un análisis sobre el ejercicio de los derechos de las mujeres (específicamente al trabajo, a la seguridad social, a la salud, y a la educación) identificando los principales retos de atención de dichos derechos y una serie de

reflexiones con el fin de identificar áreas de atención de política pública encaminadas a cerrar las brechas de desigualdad en el ejercicio de los derechos sociales que presentan las mujeres.

En el segundo apartado se presenta un diagnóstico sobre las pensiones en México, identificando los principales retos al respecto. Además, se presentan los resultados de un ejercicio de estimación de los costos que implicará el Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, durante la siguiente administración federal, considerando dos escenarios: en primer lugar, se hacen las estimaciones tomando en cuenta el diseño vigente del programa; en segundo lugar, se desarrolla el ejercicio considerando las modificaciones que se han planteado en el documento “100 pasos para la transformación”. Finalmente, se incluyen reflexiones estratégicas sobre los aspectos a considerar en la política de pensiones en México.

## **1. Mujeres e Igualdad Sustantiva en México**

### **1.1. Planteamiento conceptual y normativo**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece el principio de no discriminación que incluye la prohibición de toda discriminación motivada por el género, asimismo reconoce la igualdad entre mujeres y hombres ante la Ley. La Política Nacional de Desarrollo Social (PNDS) se sujeta a varios principios entre los cuales se encuentra la perspectiva de género, que se define como una visión científica, analítica y política sobre las mujeres y los hombres que se propone eliminar las causas de la opresión basadas en las diferencias biológicas del sexo, como la desigualdad, la injusticia y la jerarquización de las personas basada en el género; además se plantea la equidad de género en el diseño y ejecución de las políticas públicas de desarrollo social. La incorporación de esta perspectiva permite que las necesidades y percepciones de las mujeres y hombres tengan el mismo peso tanto en la planeación como en la toma de decisiones (CONEVAL, 2023d).

México se ha sumado a la adopción de mecanismos internacionales que reconocen los derechos de las mujeres como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) y la Convención de Belém do Pará. Asimismo, ha promulgado diversos instrumentos normativos en torno a la protección de la vida e integridad de las mujeres, la no discriminación y la igualdad de género tales como la Ley Federal para Prevenir y Erradicar la Discriminación (LFPED), la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (LGIMH) y la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV).

Sin embargo, la igualdad formal no es suficiente para garantizar el pleno acceso de las mujeres a sus derechos, pues las brechas en su ejercicio persisten por procesos sociales y sistémicos que involucran normas culturales, pautas de conducta, expectativas y aspiraciones diferenciadas por razones de género (ONU Mujeres, 2015). Esto contribuye a generar, reproducir y profundizar la desigualdad socioeconómica y además limita el

ejercicio de sus derechos. La reproducción de mecanismos de discriminación en ámbitos como la educación, el trabajo y la toma de decisiones vulnera la autonomía de las mujeres al dificultar su participación en la vida política, social y económica; limitan el pleno desarrollo de sus capacidades; afianzan su dependencia económica y restringen sus oportunidades laborales (CONEVAL, 2023d).

Aunado a lo anterior, las mujeres experimentan una distribución inequitativa del trabajo doméstico no remunerado, de la crianza y de los cuidados a otras personas que produce acceso diferenciado al mercado laboral, brechas salariales, segregación y precariedad laboral; a la par de una mayor participación en el sector informal con implicaciones en el acceso a la seguridad social y a la salud, lo cual afecta su calidad de vida, desarrollo, autonomía y salud física, mental, sexual y reproductiva (CONEVAL, 2021, 2023d).

## 1.2. Diagnóstico sobre mujeres e igualdad sustantiva en México

### a) Datos pobreza<sup>1</sup> 2022<sup>2</sup>

- En 2022, 36.9% de las mujeres en México se encontraron en situación de pobreza (24.8 millones) y 7.2% en pobreza extrema (4.8 millones). En el caso de los hombres, 35.6% estaba en situación de pobreza (22.0 millones) y, de estos, 6.9% se ubicó en pobreza extrema (4.3 millones) (CONEVAL, 2023a). En cuanto a las carencias sociales, en 2022 (CONEVAL, 2023a):
  - 33.0 millones de mujeres (49.1%) presentaron la carencia por acceso a la seguridad social, es decir, cerca de la mitad de las mujeres careció de un mecanismo de seguridad social que le permitiera respaldar sus medios de subsistencia ante eventualidades o circunstancias como la vejez, el embarazo o la enfermedad.
    - Destaca que, en el caso de las mujeres en situación de pobreza extrema, la carencia que más contribuye a su intensidad,<sup>3</sup> con 25.4%, es la carencia por acceso a la seguridad social.
  - 37.5% presentó carencia por acceso a los servicios de salud. Esta carencia es la segunda con mayor contribución a la intensidad de la pobreza extrema en las mujeres, con 21.0%.
  - Las carencias por rezago educativo, por acceso a los servicios básicos en la vivienda y por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad se presentaron en cerca de 2 de cada 10 mujeres (19.6%, 17.5% y 18.2% respectivamente).
  - La carencia de menor incidencia fue la de calidad y espacios de la vivienda, la cual se presentó en 8.9% de las mujeres.

<sup>1</sup> Disponible para su consulta en: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezaInicio.aspx>

<sup>2</sup> Para un mejor análisis de la información 2022, consultar las notas técnicas disponibles en: [https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Notas\\_pobreza\\_2022.aspx](https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Notas_pobreza_2022.aspx)

<sup>3</sup> La intensidad de la pobreza multidimensional extrema se define como el producto de la incidencia de la pobreza multidimensional extrema y la proporción promedio de carencias sociales de la población pobre multidimensional extrema. Es necesario destacar que estas medidas de intensidad permiten conocer la contribución a la pobreza multidimensional de las distintas carencias que presenta la población, aspecto fundamental para orientar la definición de las políticas públicas de desarrollo social.

- Referente a la dimensión de bienestar económico, en 2022 (CONEVAL, 2023a):
  - Cerca de la mitad de las mujeres (44.4%) contó con un ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos (LPI) (valor monetario de la canasta alimentaria más la canasta no alimentaria).
  - En cuanto a la línea de pobreza extrema por ingresos (LPEI), la proporción de mujeres que contó con un ingreso inferior a esta fue de 12.3%; esto significó que 8.3 millones de mujeres no pudieran acceder a la canasta alimentaria aun destinando todo su ingreso a este propósito.

## b) Ejercicio de los derechos sociales

De la *Evaluación estratégica sobre el avance de las mujeres en el ejercicio de sus derechos* (CONEVAL, 2023d)<sup>4</sup> y del *Estudio Diagnóstico del Derecho al Trabajo* (CONEVAL, 2022b)<sup>5</sup> se desprenden los siguientes hallazgos sobre las problemáticas y desigualdades que persisten en el ejercicio de los derechos sociales de las mujeres:

### *Derecho al trabajo*

- Si bien México ha presentado una creciente incorporación de las mujeres al mercado laboral, es el país con la mayor diferencia en la tasa de participación económica entre mujeres y hombres de la región de América Latina y el Caribe: en 2022, México reportó una brecha de 32.1 puntos porcentuales, por encima del promedio de los países de la región,<sup>6</sup> la cual fue de 23.6 puntos porcentuales.
- Más de la mitad de las mujeres se encuentra fuera del mercado laboral. En el cuarto trimestre de 2022, su tasa de participación económica fue de 46.2%, frente a 76.5% de los hombres, lo que muestra una brecha de género que tiene efectos negativos en su autonomía.
- Datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), del primer al tercer trimestre de 2023, muestran que 6.0 millones de mujeres de 15 años o más tenían disponibilidad de ofertar trabajo. De esta población, 3.54 millones eran parte de la Población No Económicamente Activa (PNEA) disponible, es decir, que tenían disponibilidad de trabajar si tuvieran la oportunidad. Entre ellas, 2.66 millones contaban con 8 años de escolaridad promedio y se dedicaban a las tareas de cuidados y quehaceres domésticos (SHCP, s.f.).
- Se ha incrementado el acceso, la permanencia y la conclusión de la educación superior de las mujeres, pero subsisten brechas de género en cuanto a su presencia en las áreas de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas, que son sectores dinamizadores de la economía, más productivos y mejor remunerados.

<sup>4</sup> Disponible para su consulta en: [https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/PP/CEIPP/Documents/Informes/evaluacion\\_estrategica\\_mujeres.pdf](https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/PP/CEIPP/Documents/Informes/evaluacion_estrategica_mujeres.pdf)

<sup>5</sup> Disponible para su consulta en: [https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/PP/PoliticasyDerechosSociales/Documents/EDDT\\_2021.pdf](https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/PP/PoliticasyDerechosSociales/Documents/EDDT_2021.pdf)

<sup>6</sup> Dado que México está catalogado como un país de ingreso mediano alto, se considera la clasificación América Latina y el Caribe (excluido altos ingresos).

- Las mujeres disponen de menos tiempo para emplearse en trabajos remunerados dadas las horas que dedican a las labores domésticas y de cuidados en los hogares, por lo que se ven orilladas a insertarse principalmente en el sector informal con implicaciones negativas en sus niveles de ingreso y acceso a prestaciones de la seguridad social (servicios de salud, guarderías, capacitación, pensiones, etcétera); lo que limita su autonomía económica y vulnera su capacidad para conciliar la vida laboral con la familiar.
  - En 2022, la tasa de participación económica de las mujeres de 25 a 44 años con hijos fue de 63.8% frente a 80.6% de las mujeres que no son madres; esto arroja una brecha de participación económica entre ambas de 16.8 puntos porcentuales (CONEVAL, s.f.e).
  - Al cuarto trimestre de 2022:
    - La principal razón que mencionaron las mujeres que forman parte de la PNEA para no buscar empleo fue no tener quien cuidara a sus hijas o hijos pequeños, personas adultas mayores o enfermas (47.6%), frente a 5.3% de los hombres.
- El porcentaje de personas trabajadoras asalariadas sin contrato, pero con acceso a prestaciones fue de 24.7% (10.5% mujeres y 14.1% de hombres).
- La dinámica familiar y la redistribución de las tareas domésticas y de cuidado reflejan la desigualdad en la distribución del tiempo de trabajo remunerado y no remunerado entre ambos sexos.
  - Las mujeres invierten casi tres veces más tiempo en la realización de actividades en los hogares: los hombres destinaron al trabajo no remunerado 17.6 horas semanales en 2014 y 19.6 en 2019, mientras que las mujeres dedicaron 50.1 y 50.4 horas semanales en cada uno de esos años.
  - Las mujeres hablantes de lengua indígena destinaron en promedio cinco horas más al trabajo no remunerado de los hogares que las mujeres no hablantes de lengua indígena, mismo número de horas más a la semana que estas últimas dedicaron al trabajo para el mercado.
- El tiempo que las personas pueden destinar al trabajo remunerado incide de forma directa en las diferencias de ingresos entre mujeres y hombres.
  - Al cuarto trimestre de 2022, 1.6 millones de las mujeres ocupadas no percibían ingresos (6.6%) y poco más de la tercera parte de ellas recibía un salario mínimo (38.8%), en contraste con 25.2% de los hombres ocupados.
  - Entre el primer trimestre de 2022 y el primer trimestre de 2023, el porcentaje de la pobreza laboral (población con ingreso laboral inferior al valor monetario de la canasta alimentaria) presentó una disminución a nivel nacional de 1.1 puntos porcentuales al pasar de 38.8% a 37.7%, respectivamente. En el primer trimestre de 2023, el ingreso laboral real promedio de la población ocupada a nivel nacional fue de \$6,820.85 al mes. Los hombres ocupados reportaron un ingreso laboral real mensual de \$7,480.62 y las mujeres de \$5,860.84 pesos reales; los datos anteriores muestran que la brecha en el ingreso laboral por sexo se mantuvo: el ingreso laboral de los hombres es 1.3 veces el de las mujeres (CONEVAL, 2023b).

- Respecto a las prestaciones laborales, destaca que la falta de cobertura en el servicio de guarderías afecta a toda la población, independientemente del tipo de ocupación (asalariada, cuenta propia, formal e informal). Al considerar que la falta de acceso a este servicio es un factor que disuade a las mujeres de incorporarse a la actividad económica, es importante darles prioridad a ellas, tengan o no un empleo formal.
- En relación con el trabajo formal y el acceso a las prestaciones asociadas a este (seguridad social, pensiones o guarderías, entre otras), se plantea la importancia de la intermediación laboral a través de medios formales (públicos o privados).
  - Según datos sobre los servicios de vinculación de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), en 2019 estos servicios tenían una cobertura de 10.8%, mientras que, en 2020, alrededor de 3 de cada 10 desempleados acudieron a medios privados de colocación para buscar empleo, con una tendencia creciente desde 2009 (al pasar de 18.5% a 28.9% en 2020) y mayor preferencia por estos servicios en el caso de las mujeres (33.3%) frente a los hombres (26.0%).
  - De acuerdo con datos del primer trimestre de la ENOE 2020, las mujeres asalariadas acudieron a agencias o bolsas de trabajo privadas en mayor proporción que los hombres (0.5% contra 0.3%), pero ambos solo acudieron al servicio público en 0.2%. A su vez, los hombres acudieron, en mayor proporción que las mujeres, a la familia, amigos o conocidos (57.8% contra 54.0%).
- Otra de las problemáticas asociadas es la capacitación laboral, más de la mitad de las mujeres, y las y los jóvenes presentan bajos niveles de capacitación y formación laboral. De acuerdo con el Módulo de Trayectorias Laborales (MOTRAL), en 2015, en promedio, 57.6% de la población de entre 18 y 54 años con experiencia laboral no recibió capacitación para el trabajo, en donde la mayor brecha se presentó en el caso de las mujeres (61.1%) frente a los hombres (53.4%).

#### *Derecho a la seguridad social*

- Dadas sus trayectorias laborales irregulares, las mujeres acceden en menor medida que los hombres a esquemas de seguridad social y de retiro. Además, por los roles de género en la sociedad y la estructura de los hogares, las mujeres dedican la mayor parte de su tiempo al trabajo doméstico no remunerado por lo que se insertan al mercado de trabajo, mayoritariamente, en condiciones de informalidad y sin cobertura de la seguridad social.
- Las mujeres tienen menor cobertura y beneficios más bajos en cuanto al acceso a servicios médicos, cotizaciones a la seguridad social, atención ante riesgos de trabajo y maternidad, y pensiones. En 2022:
  - 76.0% de las mujeres adultas mayores ocupadas no había realizado ninguna aportación a las instituciones de seguridad social a lo largo de su vida productiva, porcentaje que para los hombres fue de 51.7% (CONEVAL, s.f.e).
  - 97.9% de las mujeres adultas mayores indígenas (según pertenencia étnica) que residían en el ámbito rural nunca habían cotizado a una institución de seguridad social (CONEVAL, s.f.e).

- El porcentaje de mujeres adultas mayores (de 65 años o más) que recibió pensión contributiva en 2022 fue 25.4% y para los hombres 41.5%, lo que evidencia una brecha de 16.1 puntos porcentuales (CONEVAL, s.f.e).
- De acuerdo con datos del Sistema de Información de Derechos Sociales (SIDS),<sup>7</sup> en 2022, 76.0 % de las mujeres ocupadas de 65 años o más nunca habían cotizado en alguna institución de seguridad social, mientras que el 51.7 % de los hombres se encontraban en esta situación (CONEVAL, s.f.); esto implica que estas mujeres, no cuentan con una pensión resultado del trabajo que desempeñaron en su etapa productiva, lo que las ubica en una situación de vulnerabilidad en relación con la disponibilidad de ingresos para adquirir los bienes y servicios necesarios para cubrir sus necesidades.
- Mujeres adultas mayores indígenas:
  - En 2022, se observó que 97.9 % de las mujeres adultas mayores indígenas en zonas rurales nunca habían cotizado en una institución de seguridad social, frente a 66.4 % de mujeres adultas mayores no indígenas en zonas urbanas (CONEVAL, s.f.).
  - Así, en 2022, el porcentaje de mujeres adultas mayores indígenas (según pertenencia étnica) que contó con acceso directo a un esquema básico de seguridad social (CONEVAL, s.f.) fue menor que el de las mujeres adultas mayores no indígenas: 47.3 % y 64.5 %, respectivamente. Esta situación puede generar dependencia y vulnerabilidad en las personas cuyos trabajos fueron precarios durante su edad productiva, y no cuentan con afiliación directa a alguna institución de seguridad social, situación que se acentúa en el caso de las mujeres indígenas (CONEVAL, s.f.).

### **1.3. Retos de atención para contribuir a garantizar el ejercicio de los derechos sociales de las mujeres**

- Reducir la brecha de participación laboral de las mujeres, para ello es necesario:
  - Garantizar la disponibilidad y el acceso a servicios de cuidado de las personas que lo requieren (niñas, niños, personas adultas mayores, personas enfermas), actividades que en mayor medida recaen en las mujeres, lo cual debe brindarse independientemente del tipo de vinculación al empleo (formal e informal).
  - Generar estrategias que impulsen la cualificación laboral de las mujeres en habilidades de ciencia y tecnología que les permita enfrentar las evoluciones tecnológicas y los aspectos cambiantes del mercado laboral, asimismo, generar incentivos en el mercado para promover la inserción de las mujeres que ya se encuentran formadas en dichas áreas de conocimiento.
  - Fortalecer las acciones para la prevención y erradicación de las violencias de género (sexual, física, psicológica) en los ámbitos escolar, con la finalidad de prevenir interrupciones en sus trayectorias educativas, y laboral para contribuir a

<sup>7</sup> Disponible para su consulta en: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Sistema-de-informacion-de-derechos-sociales.aspx>

- la inserción y permanencia de las mujeres en condiciones de seguridad en el trabajo.
- Favorecer el acceso de las mujeres a empleos formales y de calidad para contribuir a disminuir la informalidad y mejorar las condiciones laborales de los grupos mayormente afectados como las jóvenes, personas adultas mayores, las mujeres trabajadoras del sector primario y aquellas con menor escolaridad, con el fin de incrementar sus oportunidades de contar con seguridad social y prestaciones asociadas al empleo, así como mejorar las condiciones de inserción laboral al focalizar los esfuerzos en la igualdad de género.
  - Diseñar e implementar un programa de capacitación y formación permanente, que considere el aprendizaje a lo largo de toda la vida laboral, con el objetivo de mejorar la empleabilidad, la formación técnica-profesional y la capacitación en y para el trabajo. Se recomienda iniciar en grupos con mayores vulnerabilidades (jóvenes, mujeres, población de habla indígena, personas con alguna discapacidad) y en los municipios de muy alto y alto rezago social (CONEVAL, 2022b).
  - Cerrar la brecha salarial entre mujeres y hombres para fortalecer su autonomía económica, así como garantizar el acceso a los bienes y servicios necesarios para la satisfacción de sus necesidades y desarrollo pleno, para lo cual se requiere:
    - Mejorar la participación laboral de las mujeres, al considerar el primer reto general, en donde destaca lo siguiente:
      - Inserción en sectores de mayor productividad en los cuales los salarios son más altos. Al respecto se deberán generar mecanismos para que esta inserción se realice en condiciones equitativas con los hombres en términos de actividades e ingresos.
      - Fortalecer los mecanismos de corresponsabilidad entre mujeres y hombres para las labores domésticas y de cuidados no remunerados con la finalidad de reducir la penalización en el salario de las mujeres como consecuencia del rol asignado a ellas como cuidadoras de los integrantes del hogar.
    - Generar incentivos para que el mercado impulse oportunidades de promoción profesional de las mujeres, que implique el acceso a niveles retributivos superiores.
  - Redistribuir las cargas del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado entre mujeres y hombres con la finalidad de fomentar el acceso al mercado laboral de las mujeres y contribuir a su bienestar, para ello es importante:
    - Crear e implementar un Sistema Nacional de Cuidados a partir de un marco normativo sólido que articule las políticas de cuidados y promueva la corresponsabilidad de estas labores entre mujeres, hombres, comunidad, empresas y gobiernos.
    - Ampliar la oferta de servicios de cuidados para las personas que los requieran sin importar su vinculación laboral (formal, informal) o etapa en el curso de vida (centros de atención infantil, escuelas de horarios ampliados, atención a personas con discapacidad, enfermas y adultas mayores).

- Promover el desarrollo de un Sistema de Protección Social universal, puesto que el acceso a la seguridad social en México depende de la vinculación a un empleo formal. Adicionalmente, más de la mitad de la población se encuentra en situación de informalidad, la cual afecta en mayor medida a las mujeres. Para ello es pertinente:
  - Crear mecanismos para que el Sistema de Protección Social se adapte a la movilización de las personas entre el trabajo asalariado y el trabajo que ejercen por cuenta propia con el fin de facilitar el acceso a las prestaciones laborales.
  - Impulsar acciones de acceso a la protección social específicas para las mujeres adultas mayores que no realizaron actividades económicas formales en etapas previas de su vida.

#### **1.4. Reflexiones estratégicas sobre igualdad sustantiva en México**

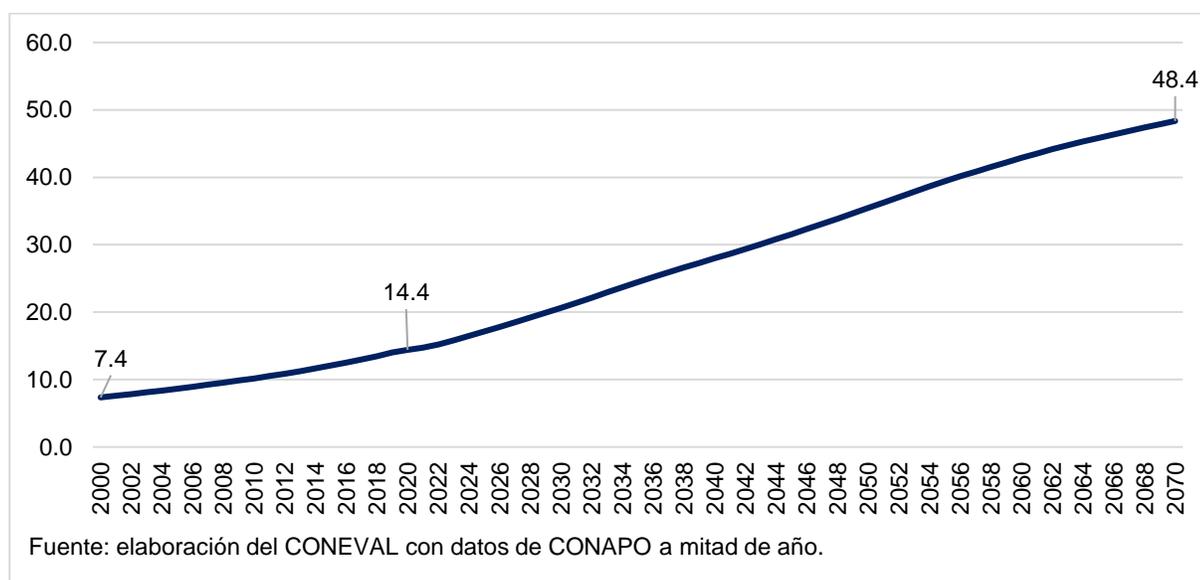
- A pesar de la identificación de avances relevantes en la garantía de los derechos de las mujeres, algunos grupos de mujeres experimentan múltiples formas de discriminación y desigualdad, por lo que es necesario que se cuente con una perspectiva interseccional.
- Destaca la importancia de contribuir a la protección de la maternidad y facilitar a las personas ocupadas contar con acceso a la prestación laboral del cuidado de sus hijos a través de guarderías, prioritariamente a mujeres trabajadoras formales e informales. Así como implementar una política de igualdad de género que busque reducir la carga de trabajo no remunerado en mujeres, y mejorar sus condiciones de trabajo a través de servicios que les permitan participar en jornadas laborales que contribuyan positivamente en sus oportunidades de desarrollo profesional.
- La política de desarrollo social federal debe contribuir activamente al cierre de brechas entre mujeres y hombres en el ejercicio de sus derechos sociales; para ello:
  - Las políticas, programas y acciones de desarrollo social deberán partir de un diagnóstico que considere las características particulares de las mujeres, así como las experiencias específicas que viven en el ejercicio de sus derechos, al analizar de manera exhaustiva la forma en la que los problemas sociales se expresan en ellas e identificar causas y consecuencias particulares.
  - En el diseño de las políticas, programas y acciones de desarrollo social, se deberán considerar, cuando sea pertinente, apoyos o servicios que atiendan de manera particular a las mujeres y que respondan a sus características y problemáticas, estableciendo criterios de priorización y la formulación de acciones afirmativas que permitan eliminar las brechas de género.
  - En la operación de las políticas, programas y acciones de desarrollo social, se deberá tener en cuenta las características de las mujeres en su población objetivo, con la finalidad de garantizar que la mecánica operativa de los programas no genere obstáculos para el acceso de dicho grupo poblacional.

## 2. Pensiones no contributivas en México

### 2.1. Contexto del envejecimiento y el ejercicio del derecho a la seguridad social en México

En los últimos años, se ha presentado un aumento del número de personas adultas mayores a nivel mundial y nacional. En México, la población de 60 años o más se duplicó del 2000 al 2021, pasando de 7.4 a 14.7 millones de personas; además, se espera que esta tendencia continúe y para el año 2070 esta población alcance los 48.4 millones (ver gráfica 1). Este panorama representa retos para el Estado, pues este grupo se encuentra expuesto a la reducción de las capacidades físicas, el retiro del mercado laboral, así como condiciones de salud y morbilidad diferenciadas del resto de la población. En este contexto, las pensiones representan una fuente de protección económica ante los riesgos que enfrentan las personas en la vejez.

**Gráfica 1. Proyecciones de población de 60 años o más, México 2020-2070**



En México, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) sientan las bases para una política de desarrollo social basada en el ejercicio de los derechos humanos.<sup>8</sup> La seguridad social es uno de los derechos sociales de la población mexicana establecidos en el artículo 6 de la LGDS; se refiere al conjunto de mecanismos que garanticen la subsistencia de las personas ante eventualidades como accidentes o enfermedades, o ante circunstancias socialmente reconocidas, como la vejez y el embarazo (CONEVAL, 2018b, 2023c). Entre los paquetes

<sup>8</sup> En su artículo 1º la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos mandata a las autoridades a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. Mientras que la Ley General de Desarrollo Social, en concordancia con su artículo 1º, fracción I, tiene por objeto garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales establecidos en la Constitución.

de prestaciones para la vejez, la seguridad social considera la responsabilidad del Estado de otorgar una pensión garantizada (CONEVAL, 2018b; DOF, 2023).

En el caso de México, la protección ante riesgos sociales se otorga por la relación laboral a las personas trabajadoras y, por extensión, a sus familias. Sin embargo, no todas y todos los trabajadores están cubiertos por la seguridad social, o han cotizado en ésta, por lo que el Estado mexicano ha creado un esquema paralelo de protección con programas financiados con la recaudación general (CONEVAL, 2018b). El resultado es una estructura dual fragmentada, en la cual la población transita dependiendo de su condición laboral (formal, informal o desempleo) (CONEVAL, En prensa).

De esta manera, existen sistemas de pensiones contributivos y no contributivos, con reglas y beneficios diferentes; aun como parte del contributivo, coexisten diversos esquemas de pensiones (CONEVAL, 2018b).<sup>9</sup> Persisten diferencias entre las prestaciones e instrumentos que se proveen en los dos subsistemas, en general mayores para las pensiones de la seguridad social.

En cuanto a las pensiones contributivas, en 2020, se hicieron reformas<sup>10</sup> a la Ley del Seguro Social y la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, cuyos principales elementos son (CONEVAL, s.f.):

- i) Incremento en el porcentaje de las aportaciones realizadas por los patrones a las cuentas para el retiro de los trabajadores, pasaron de 6.5% a 15% del Salario Base de Cotización (SBC), de forma gradual a partir de 2023 hasta 2030;
- ii) Modificación al monto de la pensión mínima garantizada (PMG) para pasar de un monto fijo a uno variable en función de la edad de retiro, las semanas de cotización y el promedio del SBC durante la afiliación del trabajador al IMSS;
- iii) Disminución del número de semanas cotizadas necesarias para tener derecho a una pensión de 1,250 semanas de cotización a 750 en 2021, las cuales se incrementarán gradualmente hasta alcanzar 1,000 en 2030;
- iv) Establecimiento de un máximo a las comisiones que cobren las AFORE.

Entre las implicaciones que estas reformas podrían tener estarían la ampliación del número de trabajadores que podrán acceder a una pensión al reducirse las semanas de

---

<sup>9</sup> La Constitución reconoce explícitamente la existencia de cuatro sistemas de aseguramiento. Uno de carácter general administrado por el IMSS, y tres sistemas especiales destinados a: empleados públicos federales, administrado por el ISSSTE; miembros de las Fuerzas Armadas, administrado por el ISSFAM; y, personal del Ministerio Público, corporaciones policiales y de servicios periciales bajo la responsabilidad de las autoridades en todos los niveles de gobierno. En lo que se refiere a los empleados de los gobiernos estatales y municipales, éstos pueden incorporarse a los sistemas establecidos en la Constitución o a los regímenes que las leyes locales puedan establecer, de acuerdo con las facultades otorgadas a los Congresos locales (CONEVAL,s.f.).

<sup>10</sup> Se reformaron los artículos 139, 141, 154, 157, 158, 159, 162, 164, 165, 168, 170, 172, 172 A, 190, 192, 193, 194, 218, 302, y 29 transitorio de la LSS y el artículo 37 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro (DOF, 2020).

cotización requeridas ante el IMSS, así como montos más altos de pensiones debido al incremento en las aportaciones de las cuentas individuales y los cambios a la PMG.

El acceso a la seguridad social es un elemento fundamental como red de apoyo para enfrentar la incertidumbre ante eventualidades o situaciones de mayor vulnerabilidad para la población, así como a factores propios del curso de vida de las personas trabajadoras y sus familias (CONEVAL, 2018b, 2021b). En específico, las pensiones de vejez tienen como objetivo contribuir a moderar la pérdida o disminución del ingreso de un individuo al final de su vida productiva (CONEVAL, 2019a). No obstante, la arquitectura actual de las pensiones ha suscitado la fragmentación institucional y programática, las desigualdades en cobertura y beneficios, la cobertura incompleta ante los riesgos y problemas de sostenibilidad financiera.

## 2.2. Diagnóstico sobre las pensiones en México<sup>11</sup>

### a) Datos pobreza 2022

- Nacional:
  - En 2022, se calculó que 36.3% de la población en México se encontraba en situación de pobreza, es decir, 46.8 millones de personas (CONEVAL, 2023a).
  - Dentro de la población en situación de pobreza, 29.3% (37.7 millones de personas) se encontraban en situación de pobreza moderada, mientras que 7.1% (9.1 millones de personas), se encontraban en pobreza extrema.<sup>12</sup>
  - En 2022, más de la mitad de la población presentó la carencia por acceso a la seguridad social (50.2%, es decir, 64.7 millones de personas). La segunda carencia con mayor incidencia es la relacionada con el acceso a los servicios de salud, 39.1% (50.4 millones de personas).
  - En cuanto a la dimensión de bienestar económico, en 2022, 12.1% de la población en México, contó con un ingreso inferior a la LPEI, es decir 15.5 millones de personas no pudieron adquirir los productos de la canasta alimentaria aun destinando todo su ingreso a la compra de alimentos, mientras que el porcentaje de la población con ingreso inferior a LPI fue de 43.5%, lo que significa que 56.1 millones de personas no contaba con los recursos suficientes para adquirir los bienes y servicios requeridos para satisfacer sus necesidades (alimentarias y no alimentarias) (CONEVAL, 2023a).
- Personas adultas mayores:<sup>13</sup>

<sup>11</sup> Para un mejor análisis de la información 2022 presentada en este apartado, consultar las notas técnicas disponibles en: [https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Notas\\_pobreza\\_2022.aspx](https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Notas_pobreza_2022.aspx)

<sup>12</sup> La población en situación de pobreza extrema es aquella que presenta tres o más carencias sociales, y su ingreso se encuentra por debajo de la Línea de Pobreza Extrema por Ingresos (LPEI), lo que significa que es insuficiente para satisfacer sus necesidades alimenticias (aún si dedicara el total de su ingreso a la adquisición de alimentos no podría adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana) (CONEVAL, 2019b).

<sup>13</sup> De acuerdo con la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores las personas adultas mayores son aquellas que tienen 60 años o más (DOF, 2002); sin embargo, para el análisis realizado en este documento se considera que este grupo poblacional comprende a las personas de 65 años o más, ya que la Ley del Seguro Social y la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado estipulan que a partir de esta edad las personas tienen acceso a las prestaciones del seguro por vejez (CONEVAL, 2020).

- En 2022, 31.1 % de las personas adultas mayores se encontraron en situación de pobreza (3.9 millones), de los cuales 3.3 millones (26.3 %) estaban en pobreza moderada y 0.6 millones (4.8 %) en pobreza extrema (CONEVAL, 2023a).
- 4.7 millones de personas de 65 años o más (37.5 %) vivían con un ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos, es decir, no contaban con los recursos suficientes para satisfacer sus necesidades (alimentarias y no alimentarias); mientras que 1.1 millones (8.8 %) vivían con un ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos, es decir, no podían cubrir sus necesidades alimentarias (CONEVAL, 2019b, 2023a).
- En cuanto a las carencias de este grupo poblacional, se identificó que 31.6 % de las personas adultas mayores (4.0 millones) eran vulnerables por carencias sociales en 2022 (CONEVAL, 2023a).
  - El rezago educativo fue la carencia con mayor incidencia en esta población, pues 46.0 % la presentó (5.8 millones), seguida de la carencia por acceso a los servicios de salud (29.4 %, es decir, 3.7 millones).
  - En cuanto a la carencia por acceso a la seguridad social, 2.62 millones de personas de 65 años o más la presentaron, lo que representa al 20.8% de las personas adultas mayores. Sobre esta carencia, también destaca que en 2022 había 2.58 millones de personas de 65 años o más con un ingreso por programas para adultos mayores inferior al promedio de las líneas de pobreza extrema por ingresos y que no cuentan con una pensión (jubilación).

### **2.3. Retos de atención para contribuir al acceso a pensiones dignas**

A pesar de la oferta gubernamental federal que se encuentra vinculada con la atención a la población adulta mayor, persisten retos para que esta población acceda a pensiones dignas y, sobre todo, para garantizar el ejercicio de sus derechos sociales, específicamente el derecho a la seguridad social (CONEVAL, 2018b):

- La dualidad en el sistema de pensiones provoca una limitación estructural para otorgar beneficios a toda la población, aunado a la precarización del mercado laboral, se crean vacíos y necesidades que han intentado ser subsanados con intervenciones públicas.
- La segmentación del sistema de pensiones no se limita a las personas que tienen o no acceso a la seguridad social, incluso dentro de la seguridad social persisten distintos esquemas con beneficios diferenciados para los trabajadores. Tal es el caso del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en el que los trabajadores afiliados pueden encontrarse en el sistema de cuentas individuales (Ley del IMSS de 1997 o Ley del Seguro Social) y el sistema de reparto (Ley del IMSS de 1973); mientras que las y los trabajadores del IMSS tienen su propio sistema de pensiones basado en el Contrato Colectivo de Trabajo, el cual es más generoso que el establecido para el resto de los trabajadores. Asimismo, aunque algunos sistemas estatales tienen esquemas mixtos todavía prevalecen los sistemas de reparto, que podrían tener consecuencias de corto plazo en la hacienda pública.

## 2.4. Estimación de costos del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores (S176)

En este apartado se realiza una síntesis de las características del *Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores (S176)* y del comportamiento demográfico de la población adulta mayor que permiten explicar y establecer los supuestos para realizar una aproximación de la estimación de los costos de las pensiones no contributivas durante la siguiente administración federal. Asimismo, se consideran diversos escenarios, conforme a la operación vigente del programa y las propuestas de modificación a éste que se han manifestado en el documento “100 pasos para la transformación”.

Como se mencionó anteriormente, el sistema de pensiones en México tiene un componente contributivo y uno no contributivo; el principal instrumento de la oferta gubernamental federal de este segundo componente es el *Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores*,<sup>14</sup> cuyos antecedentes, a nivel nacional, se remontan a 2007 con la creación del *Programa 70 Y Más*. El objetivo del S176 es otorgar una pensión económica a toda la población adulta mayor de 65 años o más con residencia en el país (ver cuadro 1) y su población objetivo corresponde a la contabilizada en el Censo de Población y Vivienda 2020 (CPV) realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), aunque el programa ha mencionado que se encuentra realizando la actualización de sus notas sobre la estimación de poblaciones.

**Cuadro 1. Objetivo y población objetivo del Programa Pensión para el Bienestar las Personas Adultas Mayores, 2024**

| Objetivo específico   | Cobertura | Población objetivo   | Cuantificación de la población objetivo* | Criterios de elegibilidad   | Descripción del tipo de apoyo                 | Monto     |
|---|-----------|--|--|---|---|-----------|
| Otorgar una pensión económica a toda la población adulta mayor de 65 años, mexicana por nacimiento o naturalización, con domicilio actual en la República Mexicana. | Nacional  | Todas las personas adultas mayores de 65 años, mexicanas por nacimiento o naturalización, con domicilio actual en la República Mexicana. | 10,321,914                               | 1. Tener nacionalidad mexicana por nacimiento o naturalización.<br>2. Residir en la República Mexicana. | Pensión económica mensual. Entrega bimestral. | \$3,000.0 |
|   |           |  |  |   | Pago de marcha por única ocasión.             | \$3,000.0 |

Nota: \*corresponde a 2020 con base en la población de 65 años o más registrada en el Censo de Población y Vivienda 2020 (igual a la población potencial reportada por el programa).

Fuente: elaboración del CONEVAL con base en las Reglas de Operación del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, para el ejercicio fiscal 2024.

<sup>14</sup> Otro programa de la oferta gubernamental federal es “*Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente*”. Para fines de este documento solo se analizan las pensiones dirigidas a las personas adultas mayores.

El S176 cuenta con dos tipos de apoyo: a) una pensión económica de 3,000.00 pesos mensuales que se entrega con frecuencia bimestral, y; b) un pago de única ocasión por 3,000.00 pesos, que se proporciona a la persona adulta auxiliar cuando fallece la persona beneficiaria. Para fines del análisis de esta sección se considerarán únicamente los costos relacionados con el primer tipo de apoyo: pensión económica.

En cuanto al monto ejercido del programa en 2022, 97.35% correspondió al capítulo 4000 Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas del Clasificador por Objeto del Gasto. Es decir, 9.7 de cada 10 pesos del presupuesto del programa se destinan a los subsidios a la población mientras que los otros 0.3 pesos se gastan entre servicios personales, materiales y suministros y servicios generales (ver cuadro 2). Con base en lo anterior, el primer supuesto es que el gasto preponderante en el S176 son las transferencias monetarias a las personas adultas mayores, por lo que en las estimaciones realizadas en esta sección únicamente se considerarán las pensiones económicas y no los gastos operativos en los que puede incurrir el programa.

**Cuadro 2. Ejercicio del Programa Pensión para el Bienestar las Personas Adultas Mayores según objeto del gasto, 2022**

| Capítulo     | Nombre del Capítulo                                       | Ejercicio 2022<br>(millones de pesos) | Participación en el<br>ejercicio total del<br>programa |
|--------------|---|---------------------------------------|--|
| 1000         | Servicios personales                                      | 1,681.59                              | 0.69%  |
| 2000         | Materiales y suministros                                  | 343.28                                | 0.14%  |
| 3000         | Servicios generales                                       | 4,455.29                              | 1.82%  |
| 4000         | Transferencias, asignaciones,<br>subsidios y otras ayudas | 238,102.30                            | 97.35%   |
| <b>Total</b> |   | 244,582.47                            | 100.00%  |

Fuente: elaboración del CONEVAL con base en la Cuenta Pública 2022.

El monto de la pensión económica ha sufrido actualizaciones desde la creación del programa en 2007, teniendo un crecimiento de 11.11% anual. Al comenzar, la pensión económica fue de 500.00 pesos y no sufrió ninguna actualización durante el resto de la administración 2006-2012. En 2013 se incrementó 25.00 pesos y a partir de 2014 el monto de la pensión subió a 580.00 pesos, cifra que se mantuvo hasta el final de esa administración. Los incrementos más grandes, en términos nominales, se han realizado durante el actual sexenio: en 2019 creció casi 120% para ubicarse en 1,275.00 pesos y ha tenido incrementos graduales hasta ubicarse en el monto vigente para 2024, de 3,000.00 pesos (ver cuadro 3).

Un indicador de referencia para comparar estos incrementos es la inflación observada durante el mismo periodo. Para ello se considera la tasa de crecimiento promedio (anual) del Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) entre 2007 y 2023, último dato para el que se cuenta con información, y se compara con el crecimiento promedio de la pensión económica en el mismo periodo (es importante considerar que hasta 2023 el monto de la pensión fue de \$2,400.00). Mientras que la inflación anual fue de 4.52%, en promedio, el

crecimiento de la pensión económica alcanzó 10.3% anual. Más que presentar una valoración sobre estos diferenciales en crecimiento, lo importante de este ejercicio es establecer algunos supuestos que permitan hacer aproximaciones al esfuerzo económico que representarán para la hacienda pública las pensiones no contributivas durante el siguiente sexenio.

Los incrementos de los montos de la pensión económica no responden necesariamente al objetivo de mantener un poder adquisitivo mínimo constante, sino a decisiones de política de acuerdo con las prioridades que cada administración ha determinado, sin embargo, con el objetivo de hacer una aproximación a los costos que necesarios para cubrir las pensiones económicas de las personas adultas mayores se asumen crecimientos en ésta con base en los pronósticos de inflación, mediante el deflactor implícito del PIB para México que presenta la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD),<sup>15</sup> los cuales en el mediano plazo convergen con el objetivo de inflación del Banco de México.

**Cuadro 3. Montos de los apoyos y tasa de crecimiento del Programa Pensión para el Bienestar las Personas Adultas Mayores, \* e inflación observada, 2007-2024**

| Año    | Monto    | Tasa de crecimiento | Inflación observada |
|--------|----------|---------------------|---------------------|
| 2007   | 500.00   | -                   | 3.97                |
| 2008   | 500.00   | 0.00                | 5.12                |
| 2009   | 500.00   | 0.00                | 5.30                |
| 2010   | 500.00   | 0.00                | 4.16                |
| 2011   | 500.00   | 0.00                | 3.41                |
| 2012   | 500.00   | 0.00                | 4.11                |
| 2013   | 525.00   | 5.00                | 3.81                |
| 2014   | 580.00   | 10.48               | 4.02                |
| 2015   | 580.00   | 0.00                | 2.72                |
| 2016   | 580.00   | 0.00                | 2.82                |
| 2017   | 580.00   | 0.00                | 6.04                |
| 2018   | 580.00   | 0.00                | 4.90                |
| 2019   | 1,275.00 | 119.83              | 3.64                |
| 2020   | 1,310.00 | 2.75                | 3.40                |
| 2021   | 1,550.00 | 18.32               | 5.69                |
| 2022   | 1,925.00 | 24.19               | 7.90                |
| 2023   | 2,400.00 | 24.68               | 5.53                |
| 2024** | 3,000.00 | 25.00               | 3.80                |

Nota: \*Se utiliza el nombre actual del programa.

\*\*Inflación esperada de acuerdo con los Criterios Generales de Política Económica 2024.

Fuente: elaboración del CONEVAL con base en el Inventario Coneval de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2012-2022, Reglas de Operación del Programa 2010-2023 e Índice Nacional de Precios al Consumidor del INEGI.

<sup>15</sup> Se toma como referencia este indicador ya que se cuenta con proyecciones para distintos años y su comportamiento es muy similar a lo que estima la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los Criterios Generales de Política Económica para el ejercicio fiscal 2024.

En lo que respecta a las poblaciones del programa, la cuantificación de la población objetivo corresponde a la población del país que tiene 65 años o más en 2020; en dicho año la población atendida del S176 fue de 8,298,329 personas<sup>16</sup> y a partir de ese momento el programa presenta tasas de crecimiento de la población atendida por encima de 10%<sup>17</sup> (16.88% en 2021 y 11.66% en 2022) (ver cuadro 4). Los beneficiarios únicos reportados para el tercer trimestre de 2023 en el Padrón Único de Beneficiarios (PUB) son 11,094,864, esta cifra ya es mayor que las proyecciones de población realizadas por el Consejo Nacional de Población (CONAPO)<sup>18</sup> para dicho año por lo que se puede suponer que el programa atiende al total de la población que cumple con los criterios de elegibilidad.

**Cuadro 4. Población atendida del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, 2024**

| Año   | Población atendida | Tasa de crecimiento |
|-------|--------------------|---------------------|
| 2019  | 8,001,964          | -                   |
| 2020  | 8,298,329          | 3.70                |
| 2021  | 9,698,892          | 16.88               |
| 2022  | 10,830,151         | 11.66               |
| 2023* | 11,094,864         | 2.44                |

Nota: \*en 2023 se muestran los beneficiarios únicos reportados por el programa en el Padrón Único de Beneficiarios para el quinto bimestre.

Fuente: elaboración del CONEVAL con base en el Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social 2019-2022 y el Padrón Único de Beneficiarios.

Para este documento, las aproximaciones sobre el costo de las pensiones se realizarán para el periodo correspondiente a la siguiente administración pública federal por tres razones. La primera es que, si se consideran horizontes más amplios con los supuestos establecidos y la información disponible, se puede reducir la probabilidad de que la aproximación sea más cercana a la realidad; la segunda es que, con las proyecciones de población del CONAPO se observa que las tasas de crecimiento más elevadas para la población de 65 años o más se presentarán justo en el periodo entre 2024 y 2030 (ver gráfica 2); y, la tercera razón está relacionada con las propuestas de modificación al programa que se han planteado recientemente.<sup>19</sup>

<sup>16</sup> En ese año las reglas de operación aún distinguían la edad mínima para ser beneficiario del programa entre personas indígenas y no indígenas.

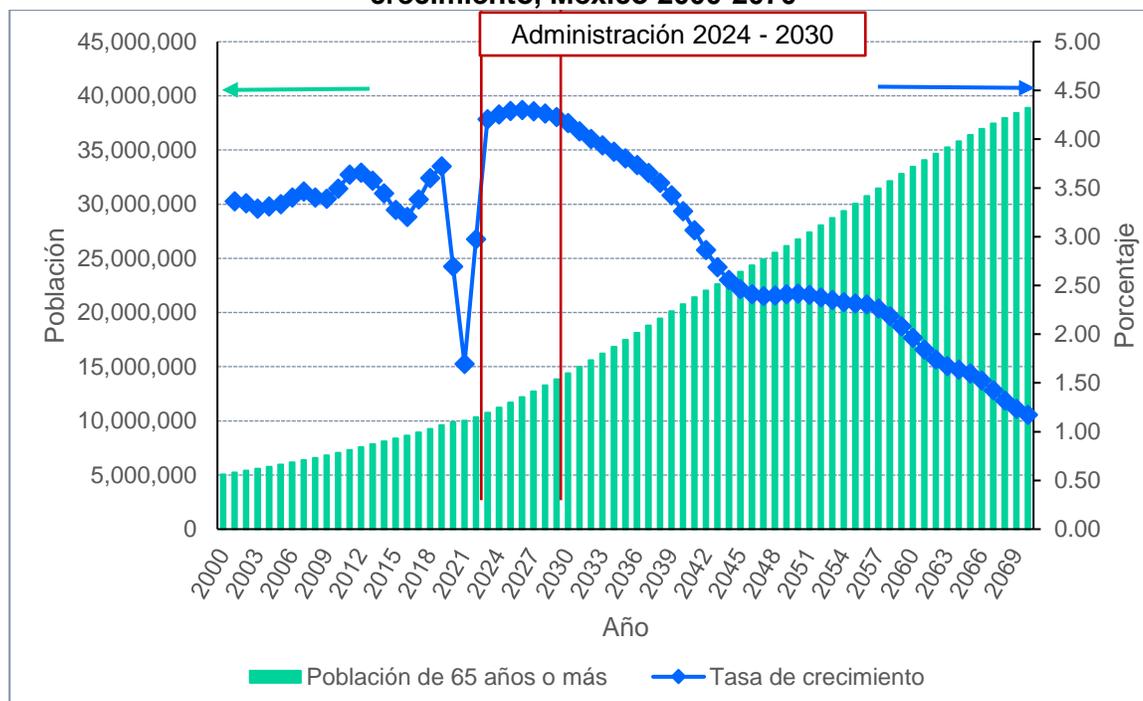
<sup>17</sup> En julio de 2021 los criterios de elegibilidad del programa cambiaron para reducir a 65 años el requisito para toda la población.

<sup>18</sup> Debido a que se han encontrado diferencias entre las poblaciones reportadas por el INEGI, el programa S176 y el CONAPO.

<sup>19</sup> De igual manera, el 5 de febrero de 2024 se publicó en la Gaceta Parlamentaria la Iniciativa del Ejecutivo Federal con proyecto de decreto, por el que se adicionan los párrafos segundo, tercero y cuarto, y se recorre el subsecuente, al artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con la cual se pretende que las personas trabajadoras que se encuentran bajo el sistema de cuentas individualizadas tengan derecho a que su pensión de retiro por vejez sea igual a su último salario hasta por un monto equivalente al salario promedio registrado en el IMSS, cuando la pensión que obtengan en términos de la ley

Es importante señalar que, si bien en este documento solo se analizan las pensiones no contributivas, las presiones sobre el gasto público provienen principalmente de las obligaciones que tiene el Estado mexicano en el esquema de pensiones contributivas. En CONEVAL (2021c) se observó que la modalidad J Pensiones (relacionada con las pensiones contributivas) representaba 31.7% del gasto social, en promedio, durante el periodo 2008-2019. Durante dicho periodo, éste gasto ineludible mantuvo una tendencia creciente en el gasto social y se espera que continúe incrementándose durante los próximos años. Asimismo, Macías y Villarreal (2020; 56), estiman que para 2030 el gasto en pensiones relacionado con reparto y con capitalización individual rondará el 5% del PIB.

**Gráfica 2. Proyecciones de población de 65 años o más a inicio de año y tasa de crecimiento, México 2000-2070**



Fuente: elaboración del CONEVAL con base en las Proyecciones de la Población de México y de las Entidades Federativas, 2020-2070 del CONAPO.

A continuación, se resumen los supuestos y criterios para realizar la aproximación al gasto en pensiones por vejez no contributivas.

- El único gasto del programa es la pensión económica a los derechohabientes: no se consideran los gastos de operación del programa o los gastos en otros tipos de apoyo.
- Los montos de los apoyos se ajustan anualmente conforme a la inflación. Se asume que la inflación se mantiene constante y estable; se consideran las tasas

sea menor a dicho promedio. En el presente documento no se considera un escenario con la estimación basada en esta iniciativa.

de inflación proyectadas por la OECD, las cuales rondan el objetivo de inflación del Banco de México.

- La población objetivo del programa mantiene los mismos criterios de elegibilidad: se toma como fuente de información las proyecciones de población del CONAPO para personas de 65 años o más (se supone que estas personas cumplen con los criterios de elegibilidad del programa).<sup>20</sup>
- Como punto de comparación sobre los costos de estas pensiones, se examinan respecto a las estimaciones del PIB de México para el mismo periodo.<sup>21 22</sup>

### Escenario A

Este escenario es consistente con la situación actual del Programa de Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores.

- Población de 65 años y más para el periodo 2025-2030 conforme a las proyecciones del CONAPO a mitad de año.
- Pensión económica mensual de \$3,000.00 otorgada durante 12 meses en un ejercicio fiscal (2024) más la inflación acumulada hasta el año t conforme al deflactor implícito del PIB estimado por la OECD.

**Cuadro 5. Estimación del gasto en pensiones económicas no contributivas del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, México 2025-2030 (millones de pesos). Escenario A**

| Año   | 2025       | 2026       | 2027       | 2028       | 2029       | 2030       |
|---|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| (A) Gasto en pensiones económicas del S176 con proyección de población del CONAPO | 432,708.24 | 464,004.33 | 497,806.95 | 534,198.69 | 573,232.93 | 614,862.51 |

Fuente: elaboración del CONEVAL con base en información del CONAPO a mitad de año.

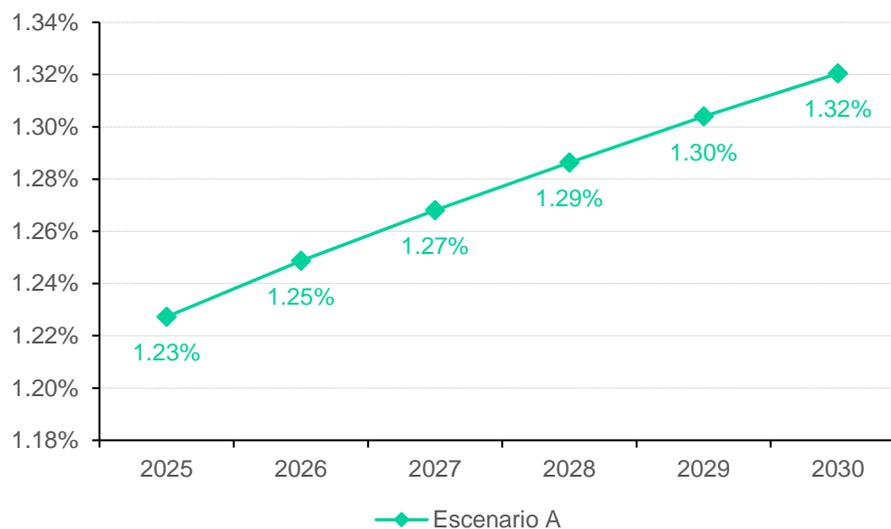
Según las estimaciones de proyección de población, el gasto en pensiones para el S176, como porcentaje del PIB ronda entre 1.23 y 1.32%, de acuerdo con la fuente de población y año utilizado.

**Gráfica 3. Estimación del gasto en pensiones económicas no contributivas del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores como porcentaje del PIB, México 2024-2030. Escenario A**

<sup>20</sup> En escenarios posteriores se especifican los cambios realizados en este supuesto.

<sup>21</sup> La estimación del PIB 2024-2030 se toma de la OECD (PIB nominal en moneda nacional), disponible en: <https://stats.oecd.org/>

<sup>22</sup> Si bien una mejor aproximación a la importancia de las pensiones no contributivas es su relación con el gasto público, y específicamente con el gasto social del gobierno federal, no existen estimaciones puntuales a 2030 que se puedan emplear como referencia, por lo que se utiliza como referencia el PIB.



Fuente: elaboración del CONEVAL con base en las proyecciones de población del CONAPO a mitad de año y estimaciones del PIB de la OECD.

### Escenario B

Este escenario es consistente con la propuesta presentada por la presidenta electa, la Dra. Claudia Sheinbaum, en su Proyecto de Nación.<sup>23</sup>

- Población de 60 años y más (mujeres) y 65 años y más (hombres) a inicios de año para el periodo 2025-2030 conforme a las proyecciones del CONAPO y proyecciones de la OECD.
- Pensión económica mensual de \$1,500.00 mensuales para las mujeres entre 60 y 64 años y de \$3,000.00 para toda la población a partir de los 65 años otorgada durante 12 meses en un ejercicio fiscal más la inflación acumulada hasta el año t conforme al deflactor implícito del PIB estimado por la OECD.

**Cuadro 6. Estimación del gasto en pensiones económicas no contributivas del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, México 2025-2030 (millones de pesos). Escenario B**

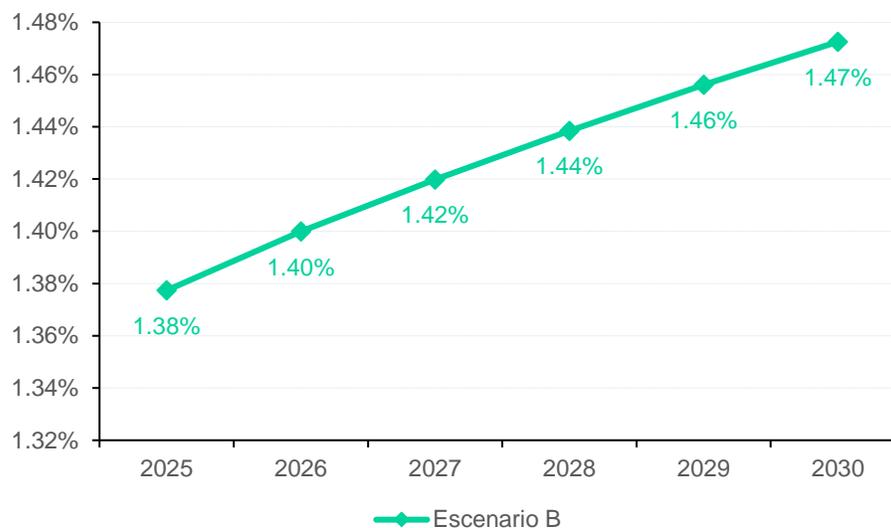
| Año   | 2025       | 2026       | 2027       | 2028       | 2029       | 2030       |
|---|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| (D) Gasto en pensiones económicas del S176 con proyección de población del CONAPO | 485,621.90 | 520,196.07 | 557,408.76 | 597,367.00 | 640,137.85 | 685,715.35 |

Fuente: elaboración del CONEVAL con base en información del CONAPO a mitad de año.

<sup>23</sup> Véase minuto 39:40 del siguiente enlace: <https://www.youtube.com/watch?v=B2y0nNzTQU8>. Si bien se menciona como un programa nuevo, para este análisis se incluye dentro de los apoyos entregados por el programa S176.

Según las estimaciones de proyección de población, el gasto en pensiones para este escenario, como porcentaje del PIB ronda entre 1.38 y 1.47%, de acuerdo con la fuente de población y año utilizado.

**Gráfica 4. Estimación del gasto en pensiones económicas no contributivas del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores como porcentaje del PIB, México 2024-2030. Escenario B**



Fuente: elaboración del CONEVAL con base en las proyecciones de población del CONAPO a mitad de año y estimaciones del PIB de la OECD.

Adicionalmente, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), en 2022 existían 12,588,299 personas de 65 años y más<sup>24</sup>. De éstas, 2,498,308 declararon percibir una pensión contributiva igual o mayor a la línea de pobreza por ingresos (LPI); es decir, casi el 20% de las personas adultas mayores contaban con una pensión contributiva con un valor monetario equivalente al total de la canasta alimentaria más la no alimentaria. Si bien estos datos deberían variar conforme al comportamiento del mercado laboral mexicano y la generación de cuentas individualizadas comience a tomar preponderancia en el sistema de pensiones sobre la generación de transición, resulta ilustrativo cómo las pensiones no contributivas podrían ser un elemento clave en el ingreso de las personas adultas mayores ante la baja cobertura y montos de la pensión contributiva.

Aunque los valores presentados, como porcentaje del PIB, parecieran pequeños, vale la pena recordar que la participación del gasto gubernamental general en el PIB de México se encontraba en 2021 entre los más bajos de la OECD con 28.11%, mientras que el promedio de los países de esta organización se encontraba en 46.06%. Es decir, aunque la participación en el ingreso del país de las pensiones no contributivas no sea tan

<sup>24</sup> Estimación con datos de la ENIGH 2022, con intervalo de confianza al 95% y coeficiente de variación de 1.14%.

elevada, éstas pueden ir absorbiendo más porcentaje del gasto del gobierno y comenzar a generar diversas presiones sobre éste. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, es esencial prestar atención a las pensiones contributivas, que son las que representan un mayor porcentaje de gasto ineludible (CONEVAL, 2021d) y en el mediano plazo continuarán creciendo.

Según el escenario que interese y la fuente de información que se utilice, para el año 2030, las pensiones no contributivas del S176 pueden representar entre el 1.23 y el 1.89% del PIB. Esta cifra supone una estabilidad macroeconómica que sea consistente con las proyecciones de inflación y PIB que se tomaron como referencia para este análisis.

## **2.5. Reflexiones estratégicas sobre las pensiones no contributivas**

- La construcción de políticas para garantizar la realización de los derechos sociales requiere de una estrategia integral de política social y económica de largo plazo. En este sentido, la creación de un sistema de protección social eficiente y eficaz es fundamental para garantizar el bienestar de la población y la construcción de un México más justo e igualitario.
- Garantizar el ejercicio del derecho a la seguridad social no es responsabilidad de una sola instancia o un solo programa, ni está normado por una sola ley o financiado por una sola fuente, sino que se requiere trabajar en la construcción de un sistema que garantice la calidad, disponibilidad y accesibilidad del derecho, a través de procesos de coordinación.
  - Es necesario establecer mecanismos alternativos para lograr que las personas tengan acceso a la seguridad social y, con ello, lograr que puedan acceder a sus otros derechos sociales y no que estos estén supeditados a su condición laboral.
  - La informalidad en el mercado laboral y las bajas aportaciones a cuentas individuales en el sistema de pensiones actual podrían implicar mayores dificultades de acceso a una pensión por jubilación. Para prevenir esta situación, es imperativo fortalecer el Sistema de Ahorro para el Retiro para asegurar mayores aportaciones obrero-patronales y contar con mecanismos que garanticen un ingreso superior a lo mínimo necesario para la población mayor.
  - Los programas financiados con la recaudación general cubren riesgos específicos en forma separada, lo que representa que los derechos sociales de la población no se encuentren garantizados.
- Las pensiones son esenciales para mitigar riesgos y ofrecer un nivel mínimo de bienestar a las personas adultas mayores al final de su vida productiva; sin embargo, por sí mismas no garantizan el acceso efectivo a los derechos sociales. Desde el enfoque basado en derechos, se requieren políticas integrales que atiendan otros espacios relevantes como la salud, la alimentación y la vivienda digna.

- Respecto a la sostenibilidad de las pensiones no contributivas (es decir, las entregadas a través de los programas sociales), ésta se ve amenazada por la disponibilidad de recursos públicos. Aún en el caso del derecho a la pensión universal que está establecido en el artículo 4 Constitucional, sus condiciones de acceso y los montos de apoyo se encuentran basadas en disposiciones administrativas.

## Referencias

- CONEVAL. (2017). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2016*.  
[https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/PP/CEIPP/IEPSM/Documents/IEPDS\\_2016.pdf](https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/PP/CEIPP/IEPSM/Documents/IEPDS_2016.pdf)
- CONEVAL. (2018b). *Evaluación Estratégica de Protección Social en México, segunda edición*.  
<https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/Evaluacion-Estrategica-Proteccion-Social-segunda-edicion.pdf>
- CONEVAL. (2019a). *Evaluación Integral de los Programas Federales Vinculados al derecho a la Seguridad Social 2018-2019*.  
<https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IET/Paginas/Evaluaciones-integrales-2018-2019.aspx>
- CONEVAL. (2019b). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México. Tercera edición*.  
<https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/InformesPublicaciones/Documents/Metodologia-medicion-multidimensional-3er-edicion.pdf>
- CONEVAL. (2021a). *Análisis de la Integralidad de la Política de Desarrollo Social 2020*.  
[https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Documents/Analisis\\_integralidad\\_pol\\_social.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Documents/Analisis_integralidad_pol_social.pdf)
- CONEVAL. (2021b). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2020*.  
[https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/PP/IEPDS/Documents/IEPDS\\_2020.pdf](https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/PP/IEPDS/Documents/IEPDS_2020.pdf)
- CONEVAL. (2021c). *Nota técnica sobre el ingreso en el espacio del bienestar económico, 2018-2020*.  
[https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/MMP\\_2018\\_2020/Notas\\_pobreza\\_2020/Nota\\_tecnica\\_bienestar\\_economico\\_2018\\_2020.pdf](https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/MMP_2018_2020/Notas_pobreza_2020/Nota_tecnica_bienestar_economico_2018_2020.pdf)
- CONEVAL. (2021d). *Informe del gasto social en México, 2008-2019*.  
[https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/PP/Politicas/TemasEstrategicos/Documents/IGSM\\_2008-2019.zip](https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/PP/Politicas/TemasEstrategicos/Documents/IGSM_2008-2019.zip)
- CONEVAL. (2022a). *El embarazo en la adolescencia y el acceso a educación y servicios de salud sexual y reproductiva: Un estudio exploratorio*.  
[https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/PP/Politicas/TemasEstrategicos/Documents/Exploratorio\\_Fecundidad\\_Adolescente.pdf](https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/PP/Politicas/TemasEstrategicos/Documents/Exploratorio_Fecundidad_Adolescente.pdf)
- CONEVAL. (2022b). *Estudio Diagnóstico del Derecho al Trabajo 2022*.  
[https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Derechos\\_Sociales/EDDT\\_2021.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Derechos_Sociales/EDDT_2021.pdf)
- CONEVAL. (2022c). *Sistema de indicadores sobre pobreza y género, 2016-2020*.  
<https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobreza-y-genero-en-Mexico-2016-2020.aspx>

- CONEVAL. (2023a). *Anexo Estadístico de Pobreza en México 2016-2022*.  
[https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/AE\\_pobreza\\_2022.aspx](https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/AE_pobreza_2022.aspx)
- CONEVAL. (2023b). *El CONEVAL presenta información referente a la pobreza laboral al tercer trimestre de 2023*.  
[https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobreza\\_laboral\\_1erTrim2023.aspx](https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobreza_laboral_1erTrim2023.aspx)
- CONEVAL. (2023d). *Evaluación estratégica sobre el avance de las mujeres en el ejercicio de sus derechos*.  
[https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/PP/CEIPP/Documents/Informes/evaluacion\\_estrategica\\_mujeres.pdf](https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/PP/CEIPP/Documents/Informes/evaluacion_estrategica_mujeres.pdf)
- CONEVAL. (2023e). *Evaluación estratégica sobre el avance de las mujeres en el ejercicio de sus derechos*.  
[https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/PP/CEIPP/Documents/Informes/evaluacion\\_estrategica\\_mujeres.pdf](https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/PP/CEIPP/Documents/Informes/evaluacion_estrategica_mujeres.pdf)
- CONEVAL. (2023f). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2022*.  
[https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/PP/CEIPP/Documents/Informes/IEPDS\\_2022.pdf](https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/PP/CEIPP/Documents/Informes/IEPDS_2022.pdf)
- CONEVAL. (2023g). *Inventario CONEVAL de programas y acciones federales de desarrollo social 2022*.  
[https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPFE/Documents/Inventarios\\_Anteriores/Inventario\\_2022.zip](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPFE/Documents/Inventarios_Anteriores/Inventario_2022.zip)
- CONEVAL. (2023h). *Listado CONEVAL de programas y acciones federales de desarrollo social 2023*.  
[https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPFE/Documents/Inventarios\\_Anteriores/Listado\\_2023.zip](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPFE/Documents/Inventarios_Anteriores/Listado_2023.zip)
- CONEVAL. (2024). *Listado CONEVAL de programas y acciones federales de desarrollo social 2024*.  
[https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPFE/Documents/Inventarios\\_Anteriores/Listado\\_2024.zip](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPFE/Documents/Inventarios_Anteriores/Listado_2024.zip)
- CONEVAL. (s.f.a). *Sistema de Información de Derechos Sociales*.  
<https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Sistema-de-informacion-de-derechos-sociales.aspx>
- CONEVAL. (2017). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2016*.  
[https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/PP/CEIPP/IEPSM/Documents/IEPDS\\_2016.pdf](https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/PP/CEIPP/IEPSM/Documents/IEPDS_2016.pdf)
- CONEVAL. (2018a). *Estudio Diagnóstico del Derecho a la Salud 2018*.  
[https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/PP/CEIPP/IEPSM/Documents/Derechos\\_Sociales/Diag\\_derecho\\_Salud\\_2018.pdf](https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/PP/CEIPP/IEPSM/Documents/Derechos_Sociales/Diag_derecho_Salud_2018.pdf)

- CONEVAL. (2018b). *Evaluación Estratégica de Protección Social en México, segunda edición*.  
<https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Documents/Evaluacion-Estrategica-Proteccion-Social-segunda-edicion.pdf>
- CONEVAL. (2019a). *Evaluación Integral de los Programas Federales Vinculados al derecho a la Seguridad Social 2018-2019*.  
<https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IET/Paginas/Evaluaciones-integrales-2018-2019.aspx>
- CONEVAL. (2021a). *Análisis de la Integralidad de la Política de Desarrollo Social 2020*.  
[https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Documents/Analisis\\_integralidad\\_pol\\_social.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Documents/Analisis_integralidad_pol_social.pdf)
- CONEVAL. (2021c). *Nota técnica sobre el ingreso en el espacio del bienestar económico, 2018-2020*.  
[https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/MMP\\_2018\\_2020/Notas\\_obreza\\_2020/Nota\\_tecnica\\_bienestar\\_economico\\_2018\\_2020.pdf](https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/MMP_2018_2020/Notas_obreza_2020/Nota_tecnica_bienestar_economico_2018_2020.pdf)
- CONEVAL. (2023c). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2022*.  
[https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/PP/CEIPP/Documents/Informes/IEPDS\\_2022.pdf](https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/PP/CEIPP/Documents/Informes/IEPDS_2022.pdf)
- CONEVAL. (En prensa). *Evaluación Estratégica de Protección Social en México, tercera edición*.
- DOF. (2020). *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Seguro Social y de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro*.  
[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/605037/DOF\\_Reforma\\_SS\\_y\\_Ley\\_SAR\\_2020\\_12\\_16\\_MAT\\_shcp.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/605037/DOF_Reforma_SS_y_Ley_SAR_2020_12_16_MAT_shcp.pdf)
- DOF. (2023). *Ley del Seguro Social*.  
<https://www.imss.gob.mx/sites/all/statics/pdf/leyes/LSS.pdf>
- ONU Mujeres. (2015). *El progreso de las mujeres en el mundo 2015-2016. Transformar las economías para realizar los derechos*. ONU Mujeres.  
<https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2015/POWW-2015-2016-es.pdf>
- SHCP. (s.f.). *Sistema Nacional de Cuidados. Género y Productividad*.
- UNESCO. (2017). *Informe de Seguimiento de la Educación en el Mundo 2017/8*.  
<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000261016>