

Sistema de pensiones y apoyo social a adultos mayores en México, 1979-2019

Pension system and social support for older adults in Mexico, 1979-2019)

Carlos Fernando Félix-Vega, Jeroen Spijker y Pilar Zueras

Universidad Autónoma de Barcelona, España

Centre d'Estudis Demogràfics (CED), Barcelona, España

Institute for Social and Economic Research, University of Essex, Reino Unido

Resumen

El presente artículo tiene como objetivo caracterizar el sistema de apoyo para la vejez construido desde la política pública en México. Para este efecto se presentará la evolución de tres elementos que componen la atención de las problemáticas de los adultos mayores en México: la institucionalidad, los mecanismos de acción y el sistema de pensiones. La institucionalidad surge con la creación y funcionamiento de los institutos nacionales para los adultos mayores que han tenido un impacto diferenciado en el tiempo. Los mecanismos se materializan con las diferentes políticas y programas generados para atenuar la vulnerabilidad de la población envejecida traduciéndose en acciones como transferencias monetarias, cuidados de la salud y apoyos laborales, etc. El actual sistema de pensiones se encuentra dividido en el esquema contributivo y el no contributivo. El modelo contributivo tradicionalmente se ha dirigido a los trabajadores formales quienes son 40 por ciento de la fuerza laboral, lo que ha dejado en desprotección a la gran mayoría de adultos mayores. Para atender a quienes no contaban con una pensión contributiva el estado mexicano ha intentado organizar un modelo no contributivo para paliar las diferencias entre los trabajadores formales y los informales.

Palabras clave: Adultos mayores, política social, envejecimiento, pensiones contributivas, pensiones no contributivas.

Abstract

The aim of this article is to characterize the old-age support system that has been built from public policy in Mexico. To this end, it will present the development of three elements that accommodate the responses to the difficulties older adults face in Mexico: the institutional framework, the mechanisms of action and the pension system. Institutionalization arises with the creation and operation of national institutes for older adults that have had a differentiated impact over time. The mechanisms are materialized with the different policies and programs generated to attenuate the vulnerability of the old-age population through actions such as monetary transfers, health care and labor support, etc. The current pension system is divided into a contributory and a non-contributory scheme. The contributory model has traditionally targeted formal workers, who make up 40 per cent of the workforce, leaving the vast majority of older adults unprotected. To assist those without a contributory pension, the Mexican state has tried to organize a non-contributory model to bridge the gap between formal and informal workers.

Keywords: Older adults, social policy, aging, contributory pensions, non-contributory pensions.

INTRODUCCIÓN

El desarrollo de sistemas sociales de atención y apoyo es fundamental para asegurar el bienestar de los adultos mayores en una sociedad que envejece. Estos deben enfocar sus esfuerzos a atender las necesidades específicas de las personas en edades avanzadas o en condiciones de vulnerabilidad económica, social o de salud. A partir de la segunda mitad del siglo XX en México se legisló para crear instituciones que atendieran las necesidades específicas de la población en edades más avanzadas y a partir de 1979 comienzan a surgir institutos de carácter nacional para la atención de los adultos mayores. Este artículo presenta el marco institucional mexicano y recoge el despliegue de los programas de atención a la población mayor durante cuarenta años, haciendo énfasis en las políticas diseñadas por el gobierno de México para la atención de este colectivo, así como la descripción del sistema de pensiones y sus alcances.

Los gobiernos deben establecer marcos y programas de atención para afrontar el envejecimiento de la población y garantizar que los adultos mayores no caigan en situación de pobreza o vulnerabilidad (Willmore, 2007). En México, los sistemas de protección social se dividen en contributivos y no contributivos. Los primeros incluyen tanto pensiones como el acceso a determinados servicios para los cuales los trabajadores, los empleadores y el gobierno han destinado recursos para atender las necesidades en la vejez mediante pago de cuotas y ahorro voluntario. Los segundos consisten en el desarrollo de programas de atención en diversos rubros como la salud o el empleo, así como la dotación de un ingreso mensual universal sin que los individuos hayan destinado alguna cantidad de dinero a este fin (Águila *et al.*, 2013; Willmore, 2007). El acceso de las pensiones contributivas alcanza sólo a una proporción minoritaria de adultos mayores, que acceden a beneficios sociales producto de las contribuciones que hicieron durante su vida laboral, obteniendo una pensión de jubilación. El resto accede a una pensión no contributiva o bien no percibe ningún ingreso por jubilación.

Dentro del sistema contributivo, los beneficiarios tienen derecho a pensiones y a la atención de su salud. Dentro de este marco existen categorías que distinguen los trabajadores: i) de una entidad pública gubernamental o ii) asalariados del sector privado. El régimen de trabajadores autónomos queda excluido de este esquema, ya que estos no cotizan por su vida laboral y no obtienen derecho a una pensión contributiva.

La cuantía de las pensiones contributivas está sujeta al monto de las contribuciones individuales. Por otro lado, los beneficiarios de una pensión

no contributiva del gobierno federal reciben un ingreso mensual de 33 por ciento del salario mínimo y tienen acceso a una serie de programas asistenciales donde reciben atención médica, transferencias monetarias, apoyo para el pago de servicios públicos o alguna actividad de socialización con otros adultos en similares condiciones. No obstante, estos programas son heterogéneos y no están coordinados entre sí ya que son resultado de esfuerzos de diversos niveles de gobierno (Razo-González, 2014, Águila *et al.*, 2013).

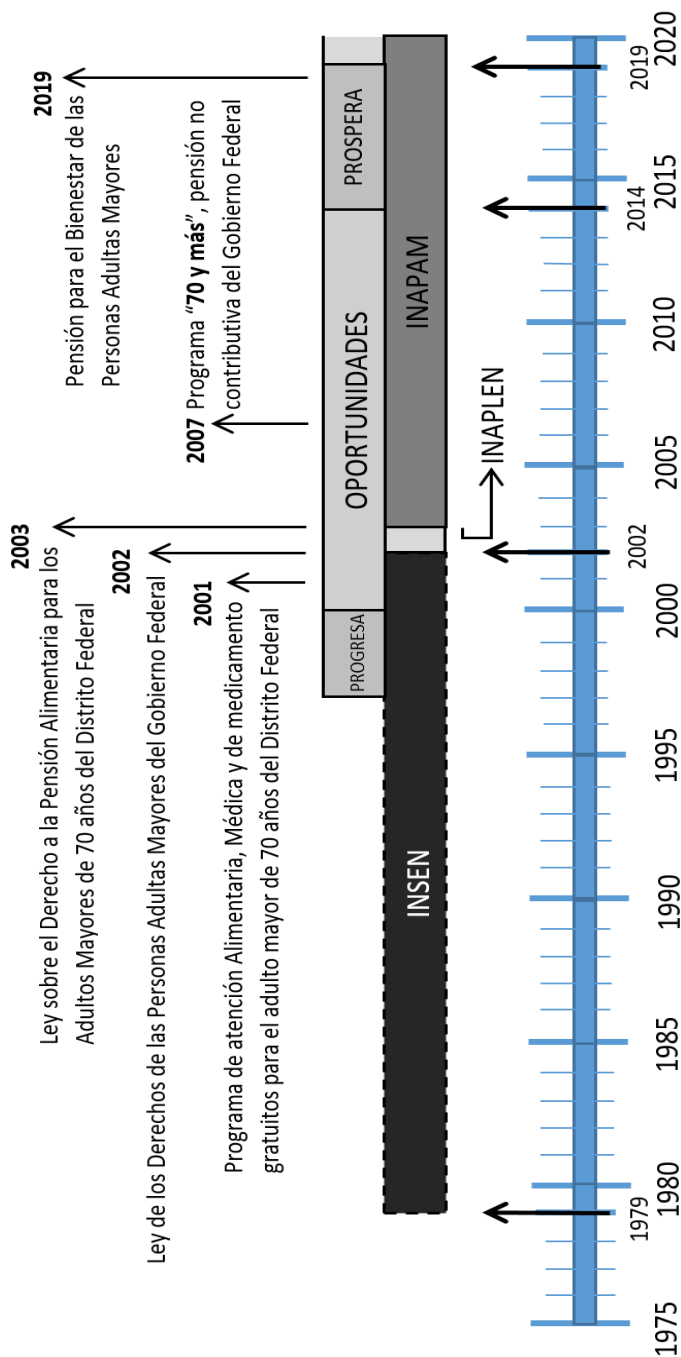
En los siguientes apartados se desglosa la evolución de los institutos nacionales y programas de atención al adulto mayor que han sido desarrollados en México entre 1979 y 2019. Además, se profundizará en el sistema pensionario mexicano para definir las diferencias entre el esquema contributivo y el no contributivo tanto del sector público como privado.

Los institutos nacionales de atención al adulto mayor en México 1979-2019

El primer proyecto desde la legislación federal mexicana dirigido a los adultos mayores fue la creación del Instituto Nacional de la Senectud (IN-SEN), fundado en 1979 (Figura 1). Esta dependencia pertenecía a la Secretaría de Salubridad y Asistencia, aunque también participaban en sus funciones las secretarías del Trabajo, Educación Pública, Asentamientos Humanos y Obras Públicas. Su principal objetivo era atender de forma integral las necesidades de los mexicanos mayores a 60 años de edad (Tabla 1) (Razo-González, 2014, Diario Oficial de la Federación, 1979). Básicamente, se centraba en proporcionar ofertas laborales y capacitación, apoyo e información sobre albergues y centros de esparcimiento para adultos mayores, cursos de sensibilización y educativos de diversa índole, se desarrollaban talleres ocupacionales y actividades recreativas y, en menor medida, contaba con residencias diurnas (Razo-González, 2014).

Sin embargo, a pesar de contar con un instituto de carácter nacional para atender a los adultos mayores, la realidad es que su efectividad en cuanto a la atención de las problemáticas de esta población no fue la esperada. Pese a contar con representación en todos los estados de la federación, su presencia se reducía a instalaciones precarias y a un presupuesto limitado que provocaba contar con escasos recursos materiales y humanos para la atención requerida. En muchos casos, su trabajo dependía de la coordinación con las autoridades locales y el trabajo conjunto con otras dependencias gubernamentales y de la sociedad civil.

Figura 1: Institutos Nacionales y Programas Sociales de Atención al Adulto Mayor en México, 1979-2020



Fuente: elaboración propia.

Ejemplo de lo anterior es la presencia del INSEN en la Ciudad de México, que en 1994 contaba con 118 clubes enfocados en los adultos mayores y sólo alcanzaba a atender alrededor de uno por ciento de esta población de la ciudad (Razo, 2014).

Tabla 1: Evolución del Instituto Nacional de Atención al Adulto Mayor en México, 1979-2019

	Instituciones	Objetivo	Enfoque de atención
Instituto Nacional de la Senectud, (INSEN)	Adscripción: Secretaría de Salubridad y Asistencia.	Proteger, ayudar, atender y orientar a la vejez mexicana y estudiar sus problemas para lograr las soluciones adecuadas (DOF, 22/08/1979).	Los adultos mayores requerían acciones de combate a la pobreza, integración y asistencia.
1979-2002	Participan: Secretarías del Trabajo, Educación y Asentamientos Humanos.		
Instituto Nacional de los Adultos en Plenitud, (INAPLEN)	Adscripción: Secretaría de Desarrollo Social.	Buscar el desarrollo humano de los adultos en plenitud, a través de otorgar oportunidades de trabajo, retribuciones justas y asistencia para lograr niveles de bienestar y calidad de vida de los adultos mayores de 60 años (DOF, 17/01/2002).	Adultos mayores como personas con experiencia y virtudes plenas.
Enero 2002 - Junio 2002	Participan: Secretaría de Gobernación, Hacienda y Crédito Público, Educación, Salud y del Trabajo y Previsión Social.		
Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores, (INAPAM). Junio 2002 - Actual	Adscripción: Secretaría de Desarrollo Social.	Coordinar, promover, fomentar, vigilar y evaluar las acciones públicas, estrategias y programas derivados de la política nacional en favor de las personas adultas mayores (DOF, 25/06/2002).	Adultos mayores como sujetos de derechos.
	Participan: Secretaría de Gobernación, Hacienda y Crédito Público, Educación, Salud y del Trabajo y Previsión Social, de Comunicaciones y Transportes, de Turismo.		

Fuente: Diario Oficial de la Federación.

Desde la creación del INSEN, en la atención a la vejez prevalecía un enfoque de pobreza e integración social. La vejez se consideraba un estado de carencias y deficiencias físicas, sociales y económicas, así como una etapa

de la vida en que se pierde independencia y disminuye la participación social. Por tanto, la política pública se traducía en programas de asistencia social donde el gobierno dotaba de ayudas a los adultos mayores, considerados sujetos de asistencia (Razo-González, 2014; Huenchan-Navarro, 2004).

Para enero de 2002, con la primera alternancia en el poder en el gobierno de México, el INSEN dio un giro en su visión al pasar del enfoque donde los adultos mayores eran sujetos de asistencia social a aquel donde se les reconoce como sujetos con experiencia y virtudes en plenitud. Asimismo, el INSEN se desvinculó del sector salud y se incorporó a la Secretaría de Desarrollo Social, transformándose en el Instituto Nacional de los Adultos en Plenitud (INAPLEN) (Figura 1) (INAPAM, 2019; Rueda, 2015; Razo-González, 2014). Sin embargo, la transición del sector salud al social fue prácticamente lo único destacable. Ya que este cambio de nombre duró muy poco tiempo, pues el 25 de junio del mismo año, al promulgarse la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores se fundó el Instituto Nacional de las Personas Mayores (INAPAM) (Figura 1), responsable de coordinar y desarrollar programas públicos relacionados con los asuntos de la población envejecida (Tabla 1) (INAPAM, 2019; Rueda, 2015; Torrado *et al.*, 2014; Razo-González, 2014).

La Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores tuvo tres propósitos principales: i) regular la política pública federal que garantizara el ejercicio de los derechos de las personas adultas mayores, ii) regular los objetivos, programas e instrumentos que desde los diversos niveles de gobierno se llevaran a cabo para la planificación y aplicación de la política pública y iii) la creación del INAPAM (Torrado *et al.*, 2014; Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, 2002). Asimismo, esta ley define las atribuciones y obligaciones de los diferentes niveles de gobierno, así como las responsabilidades de las diversas instituciones que deben de atender, aplicar y promover políticas públicas en la vejez (Torrado *et al.*, 2014; Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, 2002).

A pesar de existir una ley a nivel nacional que define y reparte las responsabilidades de los diferentes niveles de gobierno sobre la política pública para la vejez en México y que establece las obligaciones del INAPAM, las acciones gubernamentales se han visto limitadas debido a tres cuestiones destacadas. En primer lugar, el reducido presupuesto asignado para el funcionamiento del INAPAM y, en consecuencia, el ineficaz funcionamiento de los programas y acciones enfocados a atender distintas problemáticas de los adultos mayores. En segundo, el manejo del padrón

de beneficiarios de los programas del INAPAM ha sido utilizado como capital político por parte de los funcionarios públicos responsables, quienes lo han utilizado en beneficio de sus carreras políticas por encima de la eficiencia en la operativa del instituto. En este sentido, aunque el INAPAM no sea la mejor institución para poner en marcha los programas sociales, los mantiene en lugar de trasladar su operación a otras dependencias que puedan ejecutarlos adecuadamente. Y, en tercer lugar, los funcionarios han carecido de conocimiento técnico tanto para la toma de decisiones como para la ejecución de programas sociales para la vejez. Ejemplo de esto es el pequeño avance en la atención de la población envejecida y la estatización de las acciones que llevan a cabo, que prácticamente son las mismas desde la creación del primer instituto a nivel nacional (Damián, 2016; Razo González, 2014; INAPAM, 2012).

PROGRAMAS DE ATENCIÓN AL ADULTO MAYOR

Hasta finales de 1990, los gobiernos federales y locales seguían con el esquema de atención al adulto mayor propuesto en la fundación del INSEN. Este se restringía a la atención de una proporción menor de adultos mayores por medio de programas asistenciales, que complementaban el apoyo recibido por otra minoría de población que recibía una pensión contributiva derivada de su vinculación prolongada con el mercado laboral formal. Estas acciones diseminadas pretendían beneficiar a mayor proporción de población de zonas rurales, pero la realidad fue que estos esfuerzos alcanzaron a sectores de la población situados en lugares urbanos o peri-urbanos, que estaban mejor organizados social y políticamente, contaban con mayor información de los programas sociales y tenían mejor acceso a ellos (Pfutze, 2019; Behrman y Parker, 2011; Rubio y Garfias, 2010; Behrman, Parker y Tood, 2005).

En 1997, la creación del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) supuso un cambio en este sentido. Este primer gran programa de implementación nacional cambió la forma de seleccionar a los beneficiarios identificando de manera más eficaz a la población vulnerable, independientemente del ámbito rural o urbano de residencia. Su objetivo era atenuar las deficiencias en salud, educación y alimentación de familias pobres, poniendo énfasis en grupos vulnerables, entre los que también se incluían beneficios destinados a adultos mayores.

Con los cambios de gobierno, el programa PROGRESA se renombró Oportunidades en 2000 y en 2014 pasó a ser PROSPRERA (Figura 1), que tenían como objetivo romper el ciclo de pobreza extrema intergeneracional

de las familias mexicanas (Pfütze, 2019). Dentro de sus acciones se desarrolló el programa de Apoyo para los Adultos Mayores de Oportunidades, dirigido en un primer momento a la población mayor que vivía en zonas rurales y posteriormente se amplió a localidades de más 20 mil habitantes. El componente para estos adultos consistía en que aquellas familias que contaban con algún miembro familiar mayor de 70 años recibieron un apoyo económico por cada adulto en estas edades. El monto ascendía a alrededor de 23 dólares mensuales en el año 2000 que se entregaba bimestralmente (30 por ciento del salario mínimo) y estaba condicionado a que el beneficiario acudiera a una cita médica cada semestre (Welti-Chanes, 2013; González *et al.*, 2019; Behrman y Parker, 2011; Rubio y Garfias, 2010). En los casos donde la familia se integraba únicamente por adultos mayores, se entregaba por unidad familiar, no por beneficiario, un complemento para apoyo alimentario de 16.16 dólares, uno para gastos de energía de 4.23 dólares y una nivelación por el alza de productos alimenticios de diez dólares (datos para los años de 2006 a 2018). Estas cantidades se mantuvieron constantes y partir de 2015 podían acceder a este apoyo las personas con 65 años cumplidos (CEPAL, 2019b; González *et al.*, 2019; Behrman y Parker, 2011, Rubio y Garfias, 2010).

Este programa estuvo en funcionamiento desde 1997 a 2019. Además, ofrecía a los beneficiarios un paquete de servicios de salud básicos y gratuitos enfocados a la edad, sexo y eventos del ciclo de vida de las personas. Para los adultos mayores de 60 años este beneficio incorporaba medidas de prevención y detección de enfermedades como hipertensión arterial, diabetes, deterioro cognitivo, etc. (González *et al.*, 2019, Rubio y Garfias, 2010). Los beneficios provenientes del programa de Apoyo para los Adultos Mayores de Oportunidades eran administrados por la Coordinación Nacional de Oportunidades perteneciente a la Secretaría de Desarrollo Social. Estos apoyos eran incompatibles con otras ayudas no contributivas destinadas a los mayores, como el Programa “70 y más”, detallado en el siguiente apartado.

Al mismo tiempo, en las entidades federativas se desarrollaron diversos programas locales dirigidos a la vejez. El más representativo de todos fue el Programa de Pensión Alimentaria del Gobierno del Distrito Federal (Figura 1), que fue replicado por el gobierno federal posteriormente. Este programa surgió en 2001 y se denominó Programa de Apoyo Alimentario, Atención Médica y Medicamentos gratuitos para Adultos Mayores de 70 años residentes del Distrito Federal. Al inicio se dirigió a la población ubicada en zonas de alta marginación de la Ciudad de México y luego se

hizo universal para todos aquellos adultos de 70 años o más que vivían en la capital del país. Los beneficios se traducían en 46 dólares mensuales (35 por ciento del salario mínimo mensual para 2001 a 2003) y acceso a medicación de forma gratuita, además de asistencia a grupos donde se les brindaba información sobre atención y cuidado de la salud y control de enfermedades crónicas y degenerativas (Damián, 2016; Díaz y Silva, 2014; Razo-González, 2014; Willmore, 2014).

Para 2003 se estableció la Ley sobre el Derecho a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de 70 años con la cual en el Distrito Federal (Figura 1) se garantizó el acceso a una pensión diaria que no fuera inferior a un salario mínimo de la zona geográfica. Para 2009 esta pensión ya ascendía a los 63.2 dólares mensuales (50 por ciento del salario mínimo mensual para 2009) y existían 470 mil beneficiados y la edad mínima para ser beneficiario era de 68 años (Wolti-Chanes, 2013; Rubio y Garfias, 2010). Este programa se mantuvo hasta 2019 cuando el gobierno de la Ciudad de México homologó esta pensión no contributiva a la que se empezó a otorgar por el Gobierno Federal haciéndolas incompatibles.

EL SISTEMA DE PENSIONES

Por medio del sistema pensionario en México se puede acceder a dos modalidades divididas en las pensiones contributivas asociadas a la actividad de los beneficiarios dentro del mercado laboral formal y las pensiones no contributivas, que desde 2019 tienen carácter universal y se encuentran en la etapa de implementación.

Por consiguiente, el derecho a una pensión en la vejez en México corresponde a una serie de modalidades que se relacionan con la trayectoria de vida laboral de las personas, de manera que son diversos los sistemas de pensiones a los que los adultos mayores mexicanos acceden. Conforme avanzó el siglo XX se fueron definiendo y creando diversas leyes y reglamentos para las jubilaciones dependiendo de las diferencias de los trabajadores, sean empleados públicos o del sector privado.

En México, los sistemas de pensiones fueron pensados en primera instancia como un derecho para los trabajadores formales, ya sean del sector privado o gubernamental. Los primeros acceden a este beneficio por ser afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) mientras los trabajadores del gobierno se acogen a una gran diversidad de regímenes de cotización. La mayoría de ellos cotizan en el Instituto de Servicios y Seguridad Social de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), Petróleos Mexicanos (PEMEX), Comisión Federal de Electricidad (CFE) o Instituto

de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFAM). También existen esquemas para los trabajadores de las universidades públicas y para los trabajadores de los gobiernos estatales y locales.

Por otro lado, aquellos trabajadores que no se insertaron laboralmente al mercado de trabajo formal, pueden acceder a pensiones no contributivas, que empezaron a implementarse en México a inicios de 2000 únicamente para grupos focalizados y a partir de 2019 se hizo universal (Azuara *et al.*, 2019; OCDE, 2016; Welte-Chanes, 2013; Suárez y Pescetto, 2005).

Pensiones contributivas

A lo largo del siglo XX en México se ha afianzado un esquema de pensiones contributivas asociadas a los empleos formales, es decir, de trabajadores de la iniciativa privada y de los trabajadores al servicio del estado mexicano. Básicamente, son sistemas formales donde las contribuciones para el retiro se hacen de forma tripartita con aportaciones de los empleadores, los trabajadores y por el gobierno federal conocido como modelos de reparto (Azuara *et al.*, 2019; Damián, 2016). Tanto los montos de las aportaciones, las reglas de operación y los beneficios de cada esquema contributivo son distintos y varían si se trata de trabajadores del estado o de trabajadores privados.

Los trabajadores públicos cuentan con mayores beneficios y prestaciones para la vejez y los requisitos para la jubilación suelen ser más flexibles con respecto a los que tiene que cumplir los trabajadores de la iniciativa privada (Tabla 2).

Los esquemas de pensiones de los trabajadores de estado varían de acuerdo al nivel del gobierno al que pertenecen: los federales se rigen por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales del Estado (ISSSTE), aquellos que trabajan para Petróleos Mexicanos se incorporan al sistema PEMEX, los de la Comisión Federal de Electricidad al esquema propio de la CFE, los trabajadores de los estados y municipios al ISSSTE de cada estado, los maestros de nivel superior al plan de cada universidad pública donde laboren. Por su parte los trabajadores en la iniciativa privada se adhieren al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) (Azuara *et al.*, 2019; Damián, 2016).

Adicionalmente, tanto el sistema de los trabajadores en la iniciativa privada como del sector público han tenido reformas para pasar de un modelo de reparto a otro basado en cuentas individuales denominadas cuentas de Ahorro del Fondo para el Retiro (AFORE).

Tabla 2: Pensiones Contributivas en México para trabajadores del Estado (ISSSTE*). Ley de 1983, Sistema de Reparto

Modalidad	Beneficios
Administrador:	Gobierno Federal
Pensión por jubilación. -Mínimo 30 años cotizando.	-Gratificación anual igual que la concedida a los trabajadores en activo al finalizar el año. -100% del PSB* de últimos tres años. -Por muerte se puede otorgar a viuda y/o huérfano o madre y/o padre. -Préstamos de dinero con baja tasa de interés. - Compatible con pensión de viudez o concubinato, por riesgo de trabajo.
Pensión de retiro por edad y tiempo de servicios. -Mínimo 55 años y 15 años de servicios cotizando.	-Gratificación anual igual que la concedida a los trabajadores en activo al finalizar el año. -Monto de pensión por edad de retiro PSB de últimos tres años: 15 años = 50%, cada año incrementa con 2.5% hasta los 25 años. 25 años = 75%, cada año hasta los 30 años incrementa con 5%. 30 años = 100%. -Por muerte se puede otorgar a viuda y/o huérfano o madre y/o padre. -Préstamos de dinero con baja tasa de interés. - Compatible con pensión de viudez o concubinato, por riesgo de trabajo. -Si el trabajador muere antes de cumplir la edad mínima de retiro, es decir, 55 años, si cotizó por 15 años sus familiares beneficiarios pueden reclamar la pensión.
Por cesantía y edad avanza. -Mínimo 10 años de servicio.	-Gratificación anual igual que la concedida a los trabajadores en activo al finalizar el año. -Monto de pensión por edad de retiro PSB últimos tres años: 60 años = 40% cada año incrementa con 2% hasta los 65 años. 65 o más años = 50%. -Compatible con pensión de viudez o concubinato, por riesgo de trabajo. -Por muerte se puede otorgar a viuda y/o huérfano o madre y/o padre. -Préstamos de dinero con baja tasa de interés. - Compatible con pensión de viudez o concubinato, por riesgo de trabajo.
Por causa de muerte (viudez, concubinato, orfandad o ascendientes). -Al menos 15 años cotizados o que la muerte haya sido al tener al menos 60 años y 10 años cotizando.	-Gratificación anual igual a la concedida a los trabajadores en activo al finalizar el año. -Compatible con pensión por jubilación, retiro por edad y tiempo de servicio, por cesantía en edad avanzada, invalidez o por riesgo de trabajo. -Puede desempeñar un trabajo remunerable. -Pensión al 100% para viuda o la concubina que compruebe 5 años de convivencia o que tenga hijos con el pensionado y sean menores de 18 años, o menores de 25 años que estén estudiando el nivel medio o superior. -Pensión al 100% para viudo o el concubino quienes deben comprobar ser mayor de 55 años o contar con hijos menores de 18 años, o menores de 25 años que estén estudiando el nivel medio o superior. -Se puede otorgar a madre o padre juntos o separados a falta de cónyuge, hijos o persona en concubinato. -Puede haber varios beneficiarios donde el monto de la pensión se reparte proporcionalmente. -Se puede pasar la pensión a los huérfanos menores y se pagará hasta los 18 años, a menos que tengan complicaciones físicas para mantenerse por sí mismos o que tengan menos de 25 años y estén en estudiando.

Tabla 2: Continuación

Modalidad	Beneficios
	<ul style="list-style-type: none"> -Los viudos o personas concubinas al momento de unirse nuevamente pierden el derecho a la pensión. -Los beneficiarios de la pensión por la muerte del pensionado se reparte a partes iguales hasta acumular el 100% del monto que recibía el trabajador. -Se accede a un monto de 160 días de pensión para gastos funerarios.
Por invalidez. -Trabajadores que se inhabilitan física- o mentalmente por causas ajenas a trabajo requieren comprobar 15 años cotizando.	<ul style="list-style-type: none"> -Gratificación anual igual que la concedida a los trabajadores en activo al finalizar el año. -Monto de pensión por edad de retiro PSB de últimos tres años: 15 años = 50%, cada año incrementa con 2.5% hasta los 25 años 25 años = 75%, cada año hasta los 30 años incrementa con 5% 30 años = 100%

*Promedio del Salario Básico Cotizado.

Fuente: elaboración propia con información de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1983.

Las AFORE son financiadas por aportaciones obligatorias y se destinan a cuentas de ahorro individuales administradas por entidades privadas que son reguladas y vigiladas por un ente gubernamental diseñado para ese propósito. En este sistema de cuentas individuales los trabajadores pueden destinar cantidades adicionales a su AFORE de manera voluntaria e, igualmente, deciden qué entidad privada administra sus recursos, de manera que, al llegar la edad de retiro se cuenta con una pensión cuyo monto dependerá de los ahorros acumulados (Damián, 2016; Suárez y Pescetto, 2005).

El sistema de pensiones del IMSS, sin ser reformado, se le conoce como el de la ley de 1973 (Tabla 3). En éste los trabajadores tenían la posibilidad de retirarse desde los 60 años cumplidos si contaban con un mínimo de 500 semanas cotizadas. Los beneficios a los que accedían eran a 25 días de aguinaldo, préstamos de tres meses sin intereses, y en caso de fallecimiento del pensionado podría otorgarse la pensión al cónyuge por viudez o en su caso orfandad y un ingreso mensual. Los montos de la pensión eran el promedio del salario base de la cotización (SBC) de los últimos cinco años y se iba incrementando conforme se retrasaba la edad de retiro: si tenían 60 años accedían a 75 por ciento del SBC y sumaban cinco por ciento adicional a cada año de edad hasta alcanzar 100 por ciento del SBC a los 65 años o más, donde la pensión mínima equivalía a un salario mínimo (IMSS, 2020a; Azuara *et al.*, 2019, Damián, 2016).

Tabla 3: Pensiones Contributivas en México para trabajadores de la iniciativa privada (IMSS)*.
Ley de 1973, Sistema de Reparto

Modalidad	Beneficios
Administrador	Gobierno Federal
<p>Por invalidez.</p> <p>-Al menos 150 semanas cotizadas.</p> <p>-Debe salir del mercado laboral formal.</p> <p>-Comprobación de invalidez mediante certificado médico.</p>	<p>-Un mes de aguinaldo.</p> <p>-Monto es el 35% del promedio de SBC** de las 500 semanas cotizadas.</p> <p>- 15% del promedio de SBC de las últimas 500 semanas cotizadas por estar unido.</p> <p>- 10% del promedio del SBC de las últimas 500 semanas cotizadas por cada hijo menor a 18 años.</p> <p>- 10% adicional del SBC en caso de no contar con pareja o hijos pero si con ascendientes.</p> <p>- 15% al pensionado si no contara con cónyuge, ni hijos ni ascendientes.</p> <p>-Compatible con pensión por incapacidad, viudez o de ascendientes.</p> <p>-Por muerte se puede otorgar a viuda o huérfano, porcentajes varían dependiendo el beneficiario.</p>
<p>Por vejez.</p> <p>- Al menos 500 semanas cotizadas.</p> <p>-65 años cumplidos.</p>	<p>-Un mes de aguinaldo.</p> <p>-El monto mínimo del ingreso por pensión deberá ser al menos un salario mínimo general del Distrito Federal.</p> <p>-Monto de la pensión es 100% del Salario Básico Cotizado en los últimos cinco años.</p> <p>-Compatible con pensión por muerte.</p> <p>-Por muerte se puede otorgar a viuda o huérfano, porcentajes varían dependiendo el beneficiario.</p>
<p>Por cesantía en edad avanzada.</p> <p>-Al menos 500 semanas cotizadas.</p> <p>- 60 años cumplidos.</p> <p>-Quedar privado de trabajo remunerado.</p>	<p>-Un mes de aguinaldo.</p> <p>-Préstamos sin intereses.</p> <p>-Monto de pensión considerando el promedio del Salario Básico (SBC) cotizado las últimos 5 años:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 60 años = 75% SBC. - 61 años = 80% SBC. - 62 años = 85% SBC. - 63 años = 90% SBC. - 64 años = 95% SBC. - 65 y + años = 100% SBC. <p>-60 a 64 años (por Cesantía).</p> <p>-64 o más (por Vejez).</p> <p>-Por muerte se puede otorgar a viuda o huérfano, porcentajes varían dependiendo el beneficiario.</p>
<p>Por seguro de muerte. (Viudez, concubinato, orfandad o ascendientes).</p> <p>-Al menos 150 semanas cotizadas.</p>	<p>-El 95% de la pensión a la esposa o la concubina que compruebe 5 años de convivencia o que tenga hijos con el pensionado, en caso de ser hombre el cónyuge debería estar incapacitado y ser dependiente de la persona fallecida.</p> <p>-Se puede pasar la pensión a los huérfanos menores y se pagará hasta los 16 años, a menos que tengan complicaciones físicas para mantenerse por sí mismos o que tengan menos de 25 años y estén en estudiando. El monto ascenderá al 20% de la pensión de la persona fallecida.</p> <p>-Puede desempeñar un trabajo remunerado.</p> <p>-Compatible con pensión por incapacidad, invalidez, vejez o cesantía en edad avanzada.</p>

* Instituto Mexicano del Seguro Social.

**Salario Básico Cotizado.

Fuente: elaboración propia con información de la Ley del Seguro Social de los Trabajadores publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de marzo de 1973.

La reforma del esquema de jubilación del IMSS en la ley de 1995, que sigue vigente en la actualidad, (Tabla 4) aumentó el número de semanas cotizadas a 1,250 y permitió el acceso a la pensión por cesantía (para el retiro entre los 60 y 64 años de edad) o a la pensión por vejez (a partir de los 65 años), siempre que se deje de trabajar en el mercado formal. También contempla la posibilidad de solicitar el retiro anticipado antes de los 60 años si se cumplen los requisitos de las semanas cotizadas y cuando el cálculo de la pensión supone un monto superior a 30 por ciento de una pensión mínima garantizada, equivalente a un salario mínimo (Azuara *et al.*, 2019; Damián, 2016).

Una vez cubiertos los requisitos de edad y semanas cotizadas, existen tres modalidades de pensión de jubilación: la renta vitalicia, el retiro programado y la pensión mínima garantizada. La renta vitalicia implica la contratación de una administradora de fondos que deposita una cantidad mensual mayor a un salario mínimo y cuyo monto varía en función de las contribuciones acumuladas durante la vida laboral y las aportaciones de asegurado. El monto es asegurado por la administradora de la AFORE y se mantendrá hasta el fallecimiento del pensionado (Azuara *et al.*, 2019; Damián, 2016). El retiro programado consiste en mantener el recurso en la misma gestora del AFORE de tal forma que sigue generando rendimientos y cada año se calcula de nuevo el monto a recibir mensualmente. En esta modalidad los fondos son propiedad del pensionado y pueden ser reclamados por beneficiarios en caso de fallecimiento. No obstante, el pensionado asume los riesgos de supervivencia, de modo que, si vive más del tiempo estimado de vida, el monto puede disminuir dependiendo los rendimientos que obtenga en su fondo de inversión (IMSS, 2020b, Azuara *et al.*, 2019; Damián, 2016). Por último, la pensión mínima garantizada se otorga si los ahorros del trabajador no permiten acceder a las dos modalidades de pensión anteriores, pero cumple con las semanas cotizadas y la edad de retiro. En ese caso, se le concede un ingreso mensual de un salario mínimo vigente, hasta el momento de su fallecimiento (IMSS, 2020a; Azuara *et al.*, 2019; Damián, 2016).

Una vez que en 1995 el sistema mexicano de pensiones de los trabajadores privados IMSS adoptó la reforma que lo hizo transitar del esquema de reparto al de cuentas individuales, su funcionamiento empezó en 1997. Para el caso de los trabajadores estatales ISSSTE el cambio llevó una década más, ya que fue reformado y puesto en marcha hasta 2007 (Tabla 5), el de CFE hasta 2008 y el de PEMEX hasta 2015 (Azuara *et al.*, 2019; Damián, 2016; Suárez y Pescetto, 2005).

Tabla 4: Pensiones Contributivas en México para trabajadores de la iniciativa privada (IMSS*).
Ley de 1995, Sistema de Cuentas Individuales

Modalidad	Beneficios	Administrador
<p>Por invalidez.</p> <ul style="list-style-type: none"> -Al menos 250 semanas cotizadas o 150 semanas cuando la invalidez supere el 75%. -Debe salir del mercado laboral formal. -Comprobación de invalidez mediante certificado médico. 	<ul style="list-style-type: none"> -Un mes de aguinaldo anual. -Monto de la pensión del 35% del SBC durante las últimas 500 semanas. - 15% la pensión por estar unido. - 10% de la pensión por cada hijo menor a 18 años. - 10% adicional de la pensión en caso de no contar con pareja o hijos pero si con ascendientes. - 10% de la pensión al pensionado si no contara con cónyuge, ni hijos ni ascendientes. -En caso de que el monto total sea inferior a una pensión mínima garantizada (un salario mínimo mensual) el Estado aportará la diferencia con el objetivo de que el trabajador adquiera un renta vitalicia. -Por muerte se puede otorgar a viuda (o), huérfano o ascendientes. Montos varían dependiendo el beneficiario. 	<p>La administración de las pensiones dependerá de los siguientes esquemas de pago.</p> <p>Renta Vitalicia: Entidad privada.</p> <ul style="list-style-type: none"> -Monto mensual garantizado hasta la muerte del jubilado, el ingreso ascenderá a más de un salario mínimo y el cálculo dependerá de los ahorros acumulados. -El beneficiario contrata una administradora de la AFORE. -Garantiza un ingreso por el resto de la vida. <p>Retiro Programado: Entidad Privada.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Se mantienen los recursos en la misma administradora de la AFORE y estos siguen dando rendimientos. Los fondos son del pensionado y en caso de fallecer los montos restantes pueden reclamarse por beneficiarios. El jubilado asume el riesgo de supervivencia de manera que si vive más tiempo del estimado el monto mensual puede disminuir. -El ingreso se mantendrá hasta que se agote el dinero ahorrado. <p>Pensión Mínima Garantizada: Gobierno federal.</p>
<p>Por vejez.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Al menos 1250 semanas cotizadas. -65 años cumplidos. 	<ul style="list-style-type: none"> -El monto de la pensión dependerá de la cantidad acumulada en el Fondo de Ahorro para el Retiro (AFORE). -Compatible con pensión por seguro de muerte. -Por muerte se puede otorgar a viuda (o), huérfano o ascendientes. Montos varían dependiendo el beneficiario. 	
<p>Por cesantía en edad avanzada.</p> <ul style="list-style-type: none"> -Al menos 1250 semanas cotizadas. - 60 años cumplidos. -Quedar privado de trabajo remunerado. 	<ul style="list-style-type: none"> -El monto de la pensión dependerá de la cantidad acumulada en el Fondo de Ahorro para el Retiro (AFORE). -Compatible con pensión por seguro de muerte. -Por muerte se puede otorgar a viuda (o), huérfano o ascendientes. Montos varían dependiendo el beneficiario. 	

Tabla 4: Continuación

Por seguro de muerte. (viudez, concubinatio, orfandad o ascendientes). -Al menos 150 semanas cotizadas.	-El 90% de la pensión a la esposa o la concubina que compruebe 5 años de convivencia o que tenga hijos con el pensionado, en caso de ser hombre el cónyuge debería estar incapacitado y ser dependiente de la persona fallecida. -Se puede pasar la pensión a los huérfanos menores y se pagará hasta los 16 años, a menos que tengan complicaciones físicas para mantenerse por sí mismos o que tengan menos de 25 años y estén en estudiando. El monto ascenderá al 20% de la pensión de la persona fallecida.	-Si cumple con los requisitos, pero no cuenta con ahorros para acceder a las otras modalidades de pensión será acreedor a un ingreso equivalente a 1 salario mínimo mensuales actualizados de forma anual considerando el Índice Nacional de Precios al Consumidor. Dicho monto será cobrado hasta el fallecimiento del beneficiario.
---	---	---

* Instituto Mexicano del Seguro Social.

**Salario Básico Cotizado.

Fuente: elaboración propia con información de la Ley del Seguro Social de los Trabajadores publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1995.

A pesar del desarrollo del sistema de pensiones en las últimas décadas, la cobertura del sistema contributivo de pensiones es todavía minoritaria. Según la Comisión nacional del Sistema del Ahorro para el Retiro (CON-SAR), en 2017 sólo 31 por ciento de los adultos de 65 años o más contaba con una pensión contributiva, considerando tanto trabajadores públicos como privados (CONSAR, 2017). Es decir, la gran mayoría de la población por encima de estas edades no cuenta con acceso a una pensión de esta naturaleza. Por ello es relevante el apoyo que puede suponer para el resto de la población mayor el esquema de pensiones no contributivas.

Pensiones no contributivas

Al hablar de las pensiones no contributivas nos referimos al programa de “Adultos mayores de 70 y más” que el gobierno federal mexicano aprueba en 2007 y que es la réplica del Programa de Pensión Alimentaria que el Gobierno del Distrito Federal desarrolló en 2001. “70 y más” empezó siendo una pensión para mayores de 70 años que vivían en localidades rurales de hasta 2,500 habitantes. El programa se expandió y en 2009 ya se había incrementado el presupuesto llegando a zonas de hasta 30 mil habitantes. El monto que recibían los beneficiarios era de 38.5 dólares mensuales (30 por ciento del salario mínimo de 2009) y se entregaba mediante tarjeta bancaria cada dos meses.

Tabla 5: Pensiones Contributivas en México para trabajadores del Estado* (ISSSTE).
Ley de 2007, Sistema de Cuentas Individuales

Modalidad	Beneficios	Administrador
<p>Pensión por jubilación.</p> <p>-Mínimo 30 años cotizando para los hombres y 28 años para las mujeres.</p> <p>Edad mínima al año: H M</p> <p>2018-2019 55 53</p> <p>2020-2021 56 54</p> <p>2022-2023 57 55</p> <p>2024-2025 58 56</p> <p>2026-2027 59 57</p> <p>2028+ 60 58</p>	<p>-Gratificación anual igual que la concedida a los trabajadores en activo al finalizar el año.</p> <p>-100% del PSB del último año cotizado</p> <p>-Por muerte se puede otorgar a viuda y/o huérfano o madre y/o padre.</p> <p>-Préstamos de dinero con baja tasa de interés.</p> <p>- Compatible con pensión de viudez o concubinato, o por riesgo de trabajo.</p>	<p>La administración de las pensiones dependerá de los siguientes esquemas de pago.</p> <p>Renta Vitalicia: Entidad privada.</p> <p>-Monto mensual garantizado hasta la muerte del jubilado, el ingreso ascenderá a más de un salario mínimo y el cálculo dependerá de los ahorros acumulados.</p> <p>-El beneficiario contrata una administradora de la AFORE.</p> <p>Retiro Programado: Entidad Privada o PENSIO-NISSSTE.</p> <p>- Se mantienen los recursos en la misma administradora de la AFORE y estos siguen dando rendimientos. Los fondos son del pensionado y en caso de fallecer los montos restantes pueden reclamarse por beneficiarios.</p>
<p>Pensión de retiro por edad y tiempo de servicios.</p> <p>-Desde 2018 mínimo 60 años y 15 años de servicios cotizando.</p>	<p>-Gratificación anual igual que la concedida a los trabajadores en activo al finalizar el año.</p> <p>-Monto de pensión por edad de retiro PSB de ultimo año:</p> <p>15 años = 50 %, cada año incrementa con 2.5% hasta los 25 años.</p> <p>25 años = 75 %, cada año hasta los 30 años incrementa con 5%.</p> <p>30 años = 100 %.</p> <p>-Por muerte se puede otorgar a viuda y/o huérfano o madre y/o padre.</p> <p>-Préstamos de dinero con baja tasa de interés.</p> <p>- Compatible con pensión de viudez o concubinato.</p> <p>-Si el trabajador muere antes de cumplir la edad mínima de retiro, es decir, 60 años, si cotizó por 15 años sus familiares beneficiarios pueden reclamar la pensión.</p>	
<p>Por cesantía y edad avanza.</p> <p>-Mínimo 10 años de servicio.</p> <p>-Desde 2018 mínimo 65 años cumplidos.</p>	<p>-Gratificación anual igual que la concedida a los trabajadores en activo al finalizar el año.</p> <p>-Monto de pensión por edad de retiro PSB ultimo año:</p> <p>65 años = 40%</p> <p>66 años = 42%</p> <p>67 años = 44%</p> <p>68 años = 46%</p> <p>69 años = 48%</p> <p>70 o más años = 50%</p> <p>- Compatible con pensión de viudez o concubinato.</p>	

Tabla 5: Continuación

<p>Por cesantía y edad avanza.</p> <p>-Mínimo 10 años de servicio.</p> <p>-Desde 2018 mínimo 65 años cumplidos.</p>	<p>--Por muerte se puede otorgar a viuda y/o huérfano o madre y/o padre.</p> <p>-Préstamos de dinero con baja tasa de interés.</p> <p>- Compatible con pensión de viudez o concubinato, por riesgo de trabajo.</p>	<p>El jubilado asume el riesgo de supervivencia de manera que si vive más tiempo del estimado el monto mensual puede disminuir.</p> <p>Pensión Mínima Garantizada: Gobierno federal.</p> <p>-Si cumple con los requisitos, pero no cuenta con ahorros para acceder a las otras modalidades de pensión será acreedor a un ingreso equivalente a 2 salarios mínimos mensuales actualizados de forma anual considerando el Índice Nacional de Precios al Consumidor. Dicho monto será cobrado hasta el fallecimiento del beneficiario.</p>
<p>Por causa de muerte (viudez, concubinato, orfandad o ascendientes).</p> <p>-Al menos 15 años cotizados o que la muerte haya sido al tener al menos 60 años y 10 años cotizando.</p>	<p>-Gratificación anual igual a la concedida a los trabajadores en activo al finalizar el año.</p> <p>-Compatible con pensión por jubilación, retiro por edad y tiempo de servicio, por cesantía en edad avanzada, invalidez o por riesgo de trabajo.</p> <p>-Puede desempeñar un trabajo remunerable.</p> <p>-Monto de pensión para cónyuge viuda (o), o la concubina, concubinario que compruebe 5 años de convivencia o que tenga hijos con el pensionado y sean menores de 18 años, o menores de 25 años que estén estudiando el nivel medio o superior, asciende al PSB del último año.</p> <p>15 años = 50%, cada año incrementa con 2.5% hasta los 25 años.</p> <p>25 años = 75%, cada año hasta los 30 años incrementa con 5%.</p> <p>30 años = 100%.</p> <p>-Se puede otorgar a madre o padre juntos o separados a falta de cónyuge, hijos o persona en concubinato.</p> <p>-Puede haber varios beneficiarios donde el monto de la pensión se reparte proporcionalmente.</p>	

Tabla 5: Continuación

Por causa de muerte (viudez, concubinato, orfandad o ascendientes). -Al menos 15 años cotizados o que la muerte haya sido al tener al menos 60 años y 10 años cotizando.	-Se puede pasar la pensión a los huérfanos menores y se pagará hasta los 18 años, a menos que tengan complicaciones físicas para mantenerse por sí mismos o que tengan menos de 25 años y estén en estudiando. -Los viudos o personas concubinas al momento de unirse nuevamente pierden el derecho a la pensión. -Se accede a un monto de 120 días de pensión para gastos funerarios.	
Por invalidez. -Trabajadores que se inhabilitan física o mentalmente por causas ajenas a trabajo requieren comprobar 15 años cotizando.	Gratificación anual igual que la concedida a los trabajadores en activo al finalizar el año. -Monto de pensión por edad de retiro PSB del último año: 15 años = 50%, cada año incrementa con 2.5% hasta los 25 años. 25 años = 75%, cada año hasta los 30 años incrementa con 5%. 30 años = 100%.	

* Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

**Promedio del Salario Básico Cotizado.

Fuente: elaboración propia con información de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de marzo de 2007.

Sin embargo, para poder acceder a esta pensión, los beneficiarios tenían que renunciar a los beneficios que pudieran recibir del programa de Apoyo para los Adultos Mayores de Oportunidades, y no podían contar con una pensión contributiva o, si la percibían, su importe debía ser inferior a un salario mínimo. En 2014 la edad mínima se redujo a 65 años y el monto había incrementado a 45 dólares mensuales (32 por ciento del salario mínimo de 2014) (Azura *et al.*, 2019; Alonso *et al.*, 2016; OCDE, 2016; Rubio y Garfias, 2010).

Al iniciar la nueva administración federal en 2019, el programa “70 y más” pasó a denominarse Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas mayores e incorporó algunos cambios. En primer lugar, se amplió la población objetivo, dirigiéndose a personas indígenas de 65 o más años, a personas de 68 años y a aquellos de 65 a 67 años de edad que estuvieran activos como beneficiarios en el padrón del programa de “70 y más”. Además, el monto incrementó al pasar de 33 a 70 dólares mensuales, entregados de manera bimestral. Asimismo, se amplió la cobertura haciéndolo universal para todas las personas que cumplieran con los requisitos con-

tributivos y de edad, independientemente de si reciben o no una pensión contributiva. (33 por ciento del salario mínimo de 2020) (Tabla 6) (Azuara *et al.*, 2019, CEPAL, 2019a). A pesar de la expansión del programa, su cobertura es aún limitada. De acuerdo a los datos publicados sobre el número de beneficiarios de las pensiones no contributivas del programa de Pensión para el Bienestar de los adultos mayores, en el tercer trimestre de 2019 el porcentaje de personas de 60 años o más que accedieron a este ascendió a 53.65 por ciento (Secretaría de Gobernación, 2019).

Tabla 6: Pensiones No Contributivas en México.
Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores (desde 2019)

Modalidad	Beneficios
Administrador	Gobierno Federal
Única -Tener 68 años o más. -En caso de ser indígena 65 años. -Personas que tengan entre 65 y 67 años que hayan estado en el programa de pensión de 70 o más de los gobiernos anteriores (2007 2018).	-70 dólares mensuales (33% del salario mínimo en 2020)

Fuente: elaboración propia con datos de la Secretaría del Bienestar.

CONCLUSIONES

El gobierno mexicano ha desarrollado diversos programas a través de diferentes instrumentos de política pública para atender las necesidades de la población adulta mayor. Desde 1979, con la inicial creación del instituto nacional para la atención de las personas en edades avanzadas, se gestó una institución específicamente para esta parte de la población. Su evolución muestra su paso por diversos sectores del gobierno y con diferentes enfoques de atención. Estos entes gubernamentales han pasado de depender directamente del sector salud al de desarrollo social y han cambiado su perspectiva de la vejez como un estado donde las personas se enfrentan a diversas carencias y pobreza a uno donde los adultos mayores son sujetos de derechos. De acuerdo a esta reconceptualización, la institucionalidad y los actores han ido cambiando en la búsqueda de resolver las problemáticas específicas de los adultos mayores, dando lugar a diversos enfoques

de atención. Así, surge la disyuntiva de la coordinación interinstitucional como un reto apremiante donde los instrumentos de política pública desarrollados no han tenido los resultados deseados y, en lugar de generar una inercia para atender las vulnerabilidades de los adultos mayores, es el entramado institucional el que merma su operatividad y eficiencia (INAPAM, 2019; Damián, 2016; Rueda, 2015; Torrado *et al.*, 2014; Razo-González, 2014; INAPAM, 2012).

De tal manera, el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM), como se le conoce actualmente, ha tenido un papel diferenciado en el tiempo en tanto la atención de los adultos mayores. Desde 1979 su actividad ha reflejado poca incidencia para aminorar las problemáticas de su población objetivo, con un alcance menor en cuanto a la proporción de beneficiarios y a los mecanismos de atención y apoyo. No obstante, con el paso del tiempo y la transformación de los programas que opera ha empezado a incrementar el número de personas que se benefician con acceso a ingresos económicos como a la atención de la salud. Es de reconocer que con los cambios asumidos dentro de la institucionalidad ha habido resultados favorables, ejemplo son el incremento de visitas periódicas al médico y el aumento del ingreso en los hogares con adultos mayores, sin embargo, no hay un seguimiento adecuado para mantener los beneficios durante periodos de tiempo suficientes que puedan impactar en la calidad de vida de los beneficiarios, aunado a que las dotaciones económicas han sido muy bajas como para poder atenuar las necesidades de alimentación, salud, vivienda y cuidado de los adultos mayores mexicanos.

El INAPAM ha implementado las diversas etapas de las pensiones no contributivas del gobierno federal para las personas adultas mayores. En principio se destinó al ámbito rural, con menos de 2,500 habitantes y a aquellas personas que no percibieran ningún otro ingreso por pensiones. Con el paso del tiempo se modificaron las reglas de operación y las características de la población objetivo dando pauta al incremento del número de beneficiados. A partir de 2019, la pensión no contributiva se destina de forma universal a todos los adultos indígenas mayores de 65 años, a los no indígenas mayores de 68 años y aquellos que habían sido incorporados después de los 65 años en el gobierno anterior a 2019. De tal forma, el padrón ha ido en incremento y desde 2019 aún se encuentra en fase de expansión para llegar a la totalidad de personas que cumplan los requisitos independientemente si cuentan o no con una pensión contributiva. Los datos del gobierno federal señalan que 53.65 por ciento de los adultos de más de 60 años mexicanos ya contaban con acceso a este tipo de ingreso en

2019. En este mismo año, el porcentaje de beneficiarios fue consecuencia de establecer la pensión universal no contributiva como un derecho social universal. Sin embargo, aún no se cuentan con datos suficientes para evaluar la implementación de este mecanismo, así como de su impacto en la vida de quienes ya la reciben.

Actualmente, el INAPAM es el responsable legal de la política pública y los programas enfocados a la población en edades avanzadas. Los impactos de las diversas iniciativas han sido diferenciados en la población objetivo. Principalmente, los programas de Progresá, Oportunidades y 70 o más han sido evaluados en cuanto a la incidencia que tienen sobre la salud, el trabajo y los ingresos tanto de los adultos mayores como de los hogares donde viven por la Secretaría de Gobernación, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, la Secretaría de Desarrollo Social además de ser objeto de diversas investigaciones de corte científico con resultados diferenciados (Hernández *et al.*, 2019; Secretaría de Gobernación, 2019; Feeney, 2017; SEDESOL, 2012; Behrman y Parker, 2013).

Así, la evidencia en cuanto a la salud de los beneficiarios de los programas del gobierno federal y de las pensiones no contributivas tiene resultados tanto positivos como negativos. Diversos autores han documentado como, a partir de recibir los apoyos del gobierno federal, la salud se ha mejorado ya que se incrementaron el número de visitas y revisiones médicas, disminuyó la auto-declaración de diabetes, así como del promedio de días de enfermedad mensuales, con diferencias entre hombres y mujeres (Feeney, 2017; Behrman y Parker, 2013). Esto es atribuible, en gran medida, a que en algunos momentos las transferencias de dinero eran condicionadas a la asistencia a revisiones médicas por parte de los beneficiarios. Además, se ha podido confirmar que se mejora la seguridad alimentaria, aunque sin repercusiones significativas en el peso y/o obesidad de los beneficiarios. No obstante, no sólo se han encontrado efectos positivos sobre la salud ya que se han constatado incrementos en la morbilidad asociados a las transferencias de dinero. La Secretaría de Desarrollo Social en sus evaluaciones de los programas de pensiones no contributivas ha reconocido algunos efectos no esperados de esta medida sobre la salud. Por ejemplo, el aumento de los diagnósticos de presión arterial tanto sistólica como diastólica, así como de la hipertensión (Feeney, 2017; SEDESOL, 2012). Además, se ha reflejado el impacto de las transferencias de dinero de la pensión no contributiva en la mortalidad por enfermedades cardiovasculares y circulatorias asociadas al aumento de la ingesta calórica, pues los beneficiarios tienen mayores recursos y los destinan a la compra alimentos altos en calorías y con bajos

nutrientes. Asimismo, los adultos mayores pueden estar destinando mayor tiempo al sedentarismo aunado a la presencia de enfermedades crónicas degenerativas. En este tenor, en las regiones del país donde se presentan mayores proporciones de adultos con hipertensión, diabetes y obesidad el incremento de la mortalidad por estos padecimientos es mayor (Feeney, 2017).

Por otra parte, se ha constatado que los programas del INAPAM, específicamente el de 70 o más, ha contribuido a la disminución de la situación de pobreza no sólo de los adultos mayores que reciben este beneficio sino de los otros miembros del hogar con los que viven, ya que al recibir un monto de dinero se incrementa el ingreso del hogar en su conjunto. De tal manera, al existir una proporción mayoritaria sin acceso a pensiones contributivas el ser beneficiario del esquema no contributivo representa una importante fuente de recursos que en 2020 asciende a 33 por ciento del salario mínimo mensual vigente. Y aunque los montos de la pensión no contributiva son significativos para mejorar las condiciones de vida, aún es insuficiente para que los adultos mayores disminuyan su participación en el mercado laboral y actividad económica pues no se ve un decremento de sus horas trabajadas ni de su ingreso por el trabajo (Ávila y Escamilla, 2017).

Después de cuatro décadas de políticas públicas y programas de atención a la población adulta mayor en México los mecanismos implementados durante este periodo han tenido una repercusión importante para paliar las vulnerabilidades de la población envejecida en periodos cortos de tiempo, no obstante, los resultados han sido marginales para atender las necesidades de salud, cuidado y de ingreso.

A pesar de que la legislación define las atribuciones de cada institución para la atención de los adultos mayores, la coordinación de las mismas sigue siendo un reto que superar para evitar la actual ineficiencia en la atención y operatividad de los programas. En especial, con el inminente incremento de este grupo poblacional en los próximos años, la colaboración interinstitucional debe ser una prioridad para actuar en varias directrices: i) incrementar el número de beneficiarios de los programas, ii) incentivar la eficiencia en la atención e implementación de políticas públicas, iii) evitar la multiplicidad de acciones en los diferentes niveles de gobierno y, iv) atender la calidad de las acciones enfocadas a la salud, el cuidado y el ingreso.

Por último, una tarea pendiente es profundizar en la evaluación del impacto de acceder a diversos programas de distintas instituciones de manera simultánea para poder ponderar los efectos de imponer restricciones en el

acceso a los apoyos, pues, aunque las acciones pueden ser parecidas y encaminadas a los mismos problemas, se desconoce si los beneficios que han traído a los adultos mayores son resultado de su combinación. Por lo tanto, no hay certeza de si la restricción de acceso a beneficios para evitar la duplicidad de beneficiarios en programas parecidos en los diferentes niveles de gobierno puede gestar una nueva vulnerabilidad al dejar de acceder a beneficios que, aunque similares, podrían resultar complementarios.

Financiamiento

Este trabajo se enmarca en el proyecto financiado por el Plan Nacional I+D+i-Retos del Ministerio de Ciencia e Innovación de España: “¿Las personas mayores tendrán parientes que les podrán cuidar en el futuro? Un estudio basado en un modelo mixto de micro-simulación y en agentes” (CSO2017-89721-R) codirigido por JS. CFFV contó con el financiamiento de la beca PRE2018-083900 asociada al mismo y JS está financiado por programa Ramón y Cajal (RYC-2013-14851). PZ recibió apoyo de ESRC Centre on Micro-Social Change (MiSoC) en University of Essex, referencia ES/S012486/1. Se agradece también la financiación del CERCA Programme/Generalitat de Catalunya. Finalmente, este artículo forma parte de la tesis doctoral del primer autor CFFV titulada “Entre la necesidad de cuidar y trabajar en adultos mexicanos de 50 a 70 años 2003-2018.”, que está siendo realizada dentro del programa de Doctorado en Demografía de la Universitat Autònoma de Barcelona.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Ávila-Parra, Clemente y Escamilla-Guerrero, David, 2017, *What are the effects of expanding a social pension program on extreme poverty and labor supply? evidence from Mexico's pension program for the elderly*. The World Bank. Disponible en <http://documents.worldbank.org/curated/en/949071509368363092/pdf/WPS8229.pdf>

Águila, E., González, N. J. M., Pérez-Arce, F. e Illingworth, A. R., 2013, *Programas de pensiones no contributivas y su viabilidad financiera el caso de México*, Rand Corporation, No. WR-999. Disponible en https://www.rand.org/pubs/working_papers/WR999.html

Alonso, J., Amuedo-Dorantes, C. y Juárez, L., 2016, *The effect of non-contributory pensions on saving in Mexico*, Inter-American Development Bank. Disponible en https://www.researchgate.net/profile/Jorge_Alonso_Ortiz/publication/329598058_THE_EFFECT_OF_NONCONTRIBUTORY_PENSIONS_ON_SAVING_IN_MEXICO/links/5c1cf630458515a4c7eeda60/THE-EFFECT-OF-NONCONTRIBUTORY-PENSIONS-ON-SAVING-IN-MEXICO.pdf

Azuara, O., Bosch, M., García-Huitrón, M., Kaplan, D., y Porto, M. T. S., 2019, *Diagnóstico del sistema de pensiones mexicano y opciones para reformarlo*, Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <https://pdfs.semanticscholar.org/d3b1/91813ce18882e59f444b1ee0b430cd487a5c.pdf>

Behrman, J. R., Parker, S. W., y Todd, P. E., 2005, *Long-term impacts of the Oportunidades conditional cash transfer program on rural youth in Mexico*, No. 122, Discussion papers//Ibero American Institute for Economic Research. Disponible en <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/27412/1/504478389.PDF>

Behrman, J. y Parker, S., 2011, *The impact of the PROGRESA/Oportunidades conditional cash transfer program on health and related outcomes for the aging in Mexico*, Penn Institute for Economic Research, University of Pennsylvania. Disponible en https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1941850##

Behrman, J. R., y Parker, S. W., 2013, “Is Health of the Aging Improved by Conditional Cash Transfer Programs? Evidence From Mexico”, in *Demography* 50, 4, 1363-1386. Disponible en <https://link.springer.com/article/10.1007/s13524-013-0199-z>

CEPAL, 2019a, *Base de datos de programas de protección social no contributiva: Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores*, Comisión Económica Para América Latina y El Caribe (CEPAL). Disponible en <https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=173> consultado el 20 de enero de 2020

CEPAL, 2019b, *Base de datos de programas de protección social no contributiva: Oportunidades (Programa de Desarrollo Humano, ex Progresá 1997-2014)*, Comisión Económica Para América Latina y El Caribe (CEPAL). Disponible en <https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=22> consultado el 20 de enero de 2020

Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, s/f, *Porcentaje de Población Económicamente activa que cotiza en AFORE 2017*, Disponible en <https://datos.gob.mx/busca/dataset/groups/porcentaje-de-poblacion-economicamente-activa-que-cotiza-en-afore>, consultado el 29 de enero de 2020.

Damián, A., 2016, “Seguridad social, pensiones y pobreza de los adultos mayores en México”, en *Acta Sociológica*, 70, 151-172. Disponible en <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0186602817300075>

Decreto por el que se crea el Instituto Nacional de la Senectud, 20 de agosto de 1979, Diario Oficial de la Federación, México, Distrito Federal, 22 de agosto de 1979, Tomo CCCLV, No. 38, pp. 6-7.

Decreto por el que se regula el organismo descentralizado Instituto Nacional de Adultos en Plenitud, 15 de enero de 2002, Diario Oficial de la Federación, México, Distrito Federal, 17 de enero de 2002, Tomo DLXXX, No. 13, pp. 26-33.

Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, 30 de abril de 2002, Diario Oficial de la Federación, México, Distrito Federal, 25 de junio de 2002, Tomo DLXXXV, No. 17., pp. 38-54.

Díaz, S., y Silva, E., 2014, “El Programa de Pensión Alimentaria (no contributivo) para adultos mayores en México, Distrito Federal ante el envejecimiento demográfico”, en *Población y Salud en Mesoamérica*, 12(1), 32-43.

Feeney, K., 2017, *Cash Transfers and Adult Mortality: Evidence from Pension Policies*, Doctoral dissertation, UC Berkeley.

Hernández Licona, Gonzalo, de la Garza Navarrete, Thania Paola, Zamudio Chávez, Janet y Yachine Arroyo, Iliana, 2019, *El Progreso-Oportunidades-Prospera, a veinte años de su creación/* Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), México. Disponible en https://www.researchgate.net/profile/Enrique_Lomeli/publication/334720083_Valencia_y_Jaramillo_2019_Progreso-Oportunidades-Prospera_en_el_Regimen_de_Bienestar_Dual_de_Mexico/links/5d3ba5c74585153e592527c6/Valencia-y-Jaramillo-2019-Progreso-Oportunidades-Prospera-en-el-Regimen-de-Bienestar-Dual-de-Mexico.pdf

Huenchuan-Navarro S., 2004, *Marco legal de políticas en favor de las personas mayores en América Latina*, ONU-CEPAL, Santiago de Chile. Disponible en www.eclac.org/publicaciones/xml/3/15343/lcl2115-P.pdf IMSS, 2020a, *¿Que es la pensión mínima garantizada?*, Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Disponible en <http://www.imss.gob.mx/pensiones/preguntas-frecuentes/que-es-la-pension-minima-garantizada>, consultado el 26 de enero de 2020.

IMSS, 2020b, *¿Que es la renta vitalicia?*, Disponible en <http://www.imss.gob.mx/pensiones/preguntas-frecuentes/que-es-la-pension-minima-garantizada>, consultado el 26/01/2020.

INAPAM, 2012, *Memoria Documental 2006-2012*. Secretaría de Desarrollo Social, México. Disponible en [www.inapam.gob.mx/work/models/INAPAM/Resource/POT/Memoria_Documental_](http://www.inapam.gob.mx/work/models/INAPAM/Resource/POT/Memoria_Documental_INAPAM.pdf)

INAPAM.pdf INAPAM, 2019, *INAPAM, 37 años al servicio de los adultos mayores en México*, Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM). Disponible en <https://www.gob.mx/inapam/articulos/inapam-37-anos-al-servicio-de-los-adultos-mayores-de-mexico?idiom=es>, consultado el 9 de enero de 2020.

OCDE, 2016, *Estudio de la OCDE sobre los sistemas de pensiones: México*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/61968/sistema_de_pensiones_2016.pdf

Pfütze, T., 2019, “Should program graduation be better targeted? The other schooling outcomes of Mexico’s Oportunidades”, in *World Development*, 123, 104625. Disponible en <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305750X19302712>

Razo-González, A. M., 2014, “La política pública de vejez en México: de la asistencia pública al enfoque de derechos”, en *Revista Conamed*, 19(2), 78-85. Disponible en <https://www.medigraphic.com/cgi-bin/new/resumen.cgi?IDARTICULO=57569>

Rubio, G., y Garfias, F., 2010, *Análisis comparativo sobre los programas para adultos mayores en México*. CEPAL. Disponible en <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/6166>

Rueda, M. C. A., 2015, “Envejecimiento, cuidados y política social. Continuidades y cambios en Argentina y México”, en *América Latina Hoy*, (71), 37-60, Universidad de Salamanca. Disponible en <https://www.redalyc.org/pdf/308/30843703003.pdf>

SEDESOL, 2012, *Meta Evaluación 2007-2012 del Programa 70 y Más Informe Final*, Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), Universidad Autónoma de Chiapas, Centro Universidad-Empresa. Disponible en http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/EvaluacionProgramasSociales/2012/META_EV_2012/70yMas_META EVALUACION.pdf

Secretaría de Gobernación, 2019, *Beneficiarios del Programa de Pensión para Adultos Mayores Datos y Recursos*, en Disponible en <https://datos.gob.mx/busca/dataset/beneficiarios-del-programa-de-pension-para-adultos-mayores>, consultado el 28/01/2020.

Secretaría del Bienestar, 2019, *2do Informe trimestral 2019. Programas de subsidio del ramo administrativo 20. – Bienestar*. Disponible en http://www.bienestar.gob.mx/work/models/SEDESOL/Transparencia/InformesPresupuestoEjercido/Segundo_Informe_Trimestral_2019.pdf, consultado el 25/02/2020.

Suárez, R., y Pescetto, C., 2005, “Sistemas de protección social para el adulto mayor en América Latina y el Caribe”, en *Revista Panamericana de Salud Pública*, 17, 419-428. Disponible en <https://www.scielosp.org/article/rpsp/2005.v17n5-6/419-428/>

Torrado Ramos, A. M., Sánchez Pérez, L., Somonte López, R., Cabrera Marsden, A. M., Henríquez Pino Santos, P. C., y Pérez, O., Lorenzo, 2014, “Envejecimiento poblacional: una mirada desde los programas y políticas públicas de América Latina, Europa y Asia”, en *Revista Novedades en Población*, 10(19), 18-29. Disponible en https://www.researchgate.net/profile/Amarilys_Torrado_Ramos/publication/317516487_Envejecimiento_poblacional_una_mirada_desde_los_programas_y_politicas_publicas_de_America_Latina_Europa_y_Asia/links/5e29dc76a6fdcc70a1464d44/Envejecimiento-poblacional-una-mirada-desde-los-programas-y-politicas-publicas-de-America-Latina-Europa-y-Asia.pdf

Willmore, L., 2007, “Universal pensions for developing countries”, in *World Development*, 35(1), 24-51. Disponible en <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305750X06001793>

Willmore, L., 2014, *Old age pensions in Mexico: Toward universal coverage*. Available at SSRN 2383768.

Welti-Chanes, C., 2013, “Política social y envejecimiento”, en *Papeles de Población*, 19(77), 25-59. Disponible en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1405-74252013000300005&script=sci_arttext&tlng=en

RESUMEN CURRICULAR DE LOS AUTORES*Carlos Fernando Félix Vega*

Es investigador en formación en el Centre d'Estudis Demogràfics (CED) de Barcelona, España, donde se ha enfocado en el tema del mercado laboral y el cuidado de adultos mexicanos de más de 50 años. En 2008 culminó la licenciatura en Comunicación por la Universidad Autónoma de Baja California y en 2016 obtuvo el grado de Maestro en Estudios de Población por el Colegio de la Frontera Norte. Sus temas de interés en la investigación son principalmente los concernientes al trabajo y mercado laboral como lo son las condiciones laborales, la precariedad y la salud de los trabajadores. Por otra parte, también se enfoca en la investigación sobre las actividades económicas y sus repercusiones en la vida de los adultos mayores.

Dirección electrónica: cfelix@ced.uab.es

Registro ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0780-5528>.

Jeroen Spijker

Actualmente es investigador del Centro de Estudios Demográficos (CED) donde co-lidera las líneas de investigación “Salud, mortalidad y causas de muerte” y “Cuidado de la gente mayor”. En 1994 obtuvo un BA en Sociología y Geografía Humana y un Diploma de Postgrado en Estadística Aplicada en la Universidad de Massey (Nueva Zelanda); en 1997, el Master y en 2004 el Doctorado en Ciencias Espaciales (especialización Demografía) de la Universidad de Groninga (Países Bajos). También ha trabajado para la Universidad Autónoma de Barcelona, la Universidad de Edimburgo y el Vienna Institute of Demography. Sus líneas actuales de investigación incluyen el envejecimiento de la población, la comorbilidad y múltiples causas de muerte, el efecto de la reciente crisis económica en España sobre la salud de los mayores de 50 años y el futuro de los cuidadores de las personas mayores. Publicaciones recientes: Spijker J, Devolder D, Zueras P. (2020) “The impact of demographic change in the balance between formal and informal old-age care in Spain. Results from a mixed microsimulation-agent-based model”, in *Ageing & Society*. <https://doi.org/10.1017/S0144686X20001026>; Spijker J, Alpass F, Allen J, Stephens C. (2021), “What factors enable mid-life carers to re-enter the labour market in New Zealand?”, in *Australasian Journal on Ageing* 40(2): 154-161. <https://doi.org/10.1111/ajag.12852>; Spijker J, Schneider A. (2021), “The myth of old age: Addressing the issue of dependency and contribution in old age using

empirical examples from the UK”, in *Sociological Research Online* 26 (2): 343-35. <https://doi.org/10.1177/1360780420937737>

Dirección electrónica: jspijker@ced.uab.es

Registro ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3957-9553>

Pilar Zueras

Actualmente es investigadora en el ESRC Research Centre on Micro-Social Change (MiSoC), basado en el Institute for Social and Economic Research (ISER) en la Universidad de Essex (Reino Unido); coordinadora y co-investigadora principal del proyecto Explorador Social en el Centro de Estudios Demográficos (CED) en Barcelona (España). Obtuvo una licenciatura en Sociología en 2007 (Universidad Autónoma de Barcelona-UAB) y en 2014 un doctorado en Demografía (UAB). Su investigación se centra en la línea de envejecimiento, salud y bienestar de la gente mayor, incluyendo las formas de convivencia, la salud y discapacidad, la jubilación y acceso a una pensión, la demanda y provisión de cuidado, y la salud de los cuidadores. Publicaciones recientes: Esteve A, Zueras P. (2021), “La estructura de los hogares de las personas mayores en América Latina y el Caribe”, en *Revista Panamericana de Salud Publica*; 45: e115. DOI: 10.26633/rpsp.2021.115; Zueras, P., Rentería, E. (2020), “Trends in disease-free life expectancy at age 65 in Spain: Diverging patterns by sex, region and disease”, in *PLoS ONE* 15(11): e0240923. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0240923>; Spijker, J., Devolder, D., Zueras, P. (2020), “The impact of demographic change in the balance between formal and informal old-age care in Spain. Results from a mixed microsimulation-agent-based model”, in *Ageing & Society*. <https://doi.org/10.1017/S0144686X20001026>
Dirección electrónica: pzueras@ced.uab.es
Registro ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3345-8865>

Artículo recibido el 1 de junio de 2020 y aprobado el 5 de junio de 2021