



BIENESTAR

INSTITUTO DE BIENESTAR

**DIAGNÓSTICO DEL PROGRAMA
PENSIÓN PARA EL BIENESTAR
DE LAS PERSONAS
ADULTAS MAYORES**

2020

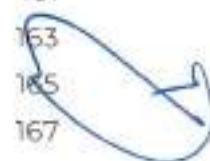


Contenido

DIAGNÓSTICO DEL PROGRAMA PENSIÓN PARA EL BIENESTAR DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES	5
Presentación	6
1. Introducción	7
2. Identificación del problema	8
2.1. Árbol del problema	14
2.2. Causas.....	15
2.2.1. Negación de derechos para obtener ingresos adecuados.....	16
2.2.1.1. Precarización del mercado laboral	19
2.2.1.2. Empleo informal	34
2.2.1.3. Cobertura insuficiente de la seguridad social	37
2.2.2. Transición demográfica sin previsión institucional.....	40
2.2.2.1. Acelerado envejecimiento de la población	41
2.2.2.2. Deficiente cultura de la previsión social	43
2.3. Efectos.....	53
2.3.1. Ingresos Insuficientes.....	53
2.3.1.1. Niveles de pobreza altos	58
2.3.1.2. Dependencia económica	60
2.3.2. Discriminación y maltrato en el entorno social e institucional.....	62
2.3.3. Deterioro acelerado mental y físico.....	64
2.3.3.1. Desarrollo de enfermedades crónicas	66
2.3.3.2. Discapacidades asociadas	67
3. Análisis de la interrelación entre causas, problema y efectos	70
4. Caracterización del problema	71
4.1. Antecedentes	71
4.2. Magnitud del problema.....	72
4.3. Definición de la población potencial y objetivo.....	74
4.3.1. Población Potencial.....	74
4.3.2. Población objetivo.....	75
Pobreza, carencias sociales y bienestar de la población objetivo	75
4.4. Características demográficas.....	77
4.5. Prospectiva de la población objetivo.....	83

5. Conclusiones	86
6. Bibliografía	87
Índice de Gráficas, Cuadros y Figuras	92
Siglas y acrónimos	96
Glosario de términos	96
Anexo I. Programa de cálculo para estimar a la población objetivo con base en el MCS-ENIGH, 2018	99
PROPUESTA DE ATENCIÓN DEL PROGRAMA PENSIÓN PARA EL BIENESTAR DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES	104
1. Presentación	105
2. Experiencias de atención a la problemática	107
2.1. <i>Experiencias de atención en el ámbito internacional</i>	107
Colombia. Programa Colombia Mayor	107
Guatemala. Programa de Aporte Económico del Adulto Mayor	110
Perú. Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65	112
Costa Rica. Programa Régimen no Contributivo de Pensiones	114
Bolivia. Renta Dignidad	117
Argentina. Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM)	120
Uruguay. Pensión por Vejez	122
2.2. <i>Experiencias de atención en el ámbito nacional</i>	123
Estado de Guanajuato	124
Estado de México	126
Estado de Sonora	128
Estado de Chihuahua	130
Estado de Coahuila	131
3. Propuesta de diseño para la solución a la problemática	134
3.1. <i>Alternativa adecuada identificada para atender el problema</i>	134
3.2. <i>Árbol de objetivos</i>	135
Identificación de los principales medios	137
Identificación de los principales fines	138
Análisis de la interrelación entre medios y fines	140
3.3. <i>Propuesta de Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)</i>	140
3.4. <i>Principales características del diseño del programa</i>	141
Población objetivo	141

Criterios de elegibilidad y requisitos de acceso	142
Cobertura.....	144
Tipos y montos de apoyo.....	144
<i>3.5. Análisis de complementariedades, sinergias y duplicidades.....</i>	<i>145</i>
Complementariedades.....	145
Sinergias.....	146
Duplicidades.....	146
<i>3.6. Marco de actuación de la propuesta.....</i>	<i>146</i>
Objetivos del Programa "Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores".....	147
Alineación con el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.....	147
Alineación con el Programa Nacional de Desarrollo Social 2020-2024.....	149
Alineación con el Programa Sectorial de Bienestar 2020-2024.....	149
Alineación con los Objetivos del Desarrollo Sostenible.....	150
<i>3.7. Proyecciones financieras y de metas.....</i>	<i>151</i>
Cobertura de derechohabientes.....	151
Evolución presupuestal.....	152
Evolución esperada del presupuesto modificado por capítulo de gasto.....	153
Proyecciones financieras y de metas.....	154
<i>3.8. Previsiones para la integración y operación de Padrones.....</i>	<i>155</i>
Normatividad vigente aplicable.....	155
Mecanismo para la integración del Padrón de Beneficiarios de la PBPDP.....	156
Análisis de Padrones.....	157
Información mínima para integrar en los padrones.....	157
4. Conclusiones.....	160
5. Glosario de términos.....	161
6. Siglas utilizadas.....	163
7. Anexo 1.....	165
8. Bibliografía y fuentes de consulta.....	167



SECRETARÍA DE BIENESTAR

DIAGNÓSTICO DEL PROGRAMA PENSIÓN PARA EL BIENESTAR DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES

Octubre, 2020



Presentación

El presente documento se enmarca en lo establecido en los Aspectos a considerar para la elaboración del diagnóstico de los programas presupuestarios de nueva creación o con cambios sustanciales que se propongan incluir en la Estructura Programática del Presupuesto de Egresos de la Federación y en los Lineamientos generales para la elaboración de Diagnósticos de cuyos resultados se obtienen propuestas de atención de Programas de Desarrollo Social, en los que se establecen los elementos mínimos a considerar para justificar la creación de los programas de reciente creación, o en su caso, para aquellos programas existentes que amplían o tienen modificación sustantiva; que determine acerca de su conveniencia, viabilidad y eficiencia.

En este contexto, se elabora el Diagnóstico del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, resultado del trabajo coordinado entre la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano y la Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Desarrollo Regional.

Para su elaboración se tomó como punto central lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, específicamente en el Eje General 2, Política Social, que establece el desarrollo para el bienestar de los ciudadanos en todas sus etapas.

En este orden de ideas, el propósito de este Diagnóstico, es presentar las condiciones que generan dificultades en el acceso al bienestar de las personas adultas mayores. Asimismo, y partiendo de los resultados, derive en una propuesta de atención que busque resolver el problema identificado a través de la implementación de un programa público.



1. Introducción

El envejecimiento es un proceso ineludible del ser humano que inicia desde el nacimiento; parte del ciclo natural de la vida para el que debemos prepararnos individual y colectivamente.

La vejez, como una etapa más del ser humano, debe desarrollarse con plena dignidad, gozando de todos los derechos a los que han sido acreedores como pieza activa de una comunidad a la que se ha contribuido.

El bienestar de las personas adultas mayores, forma parte del conjunto de derechos sociales al que este sector de la población debe tener para garantizar el acceso como retribución a su participación y colaboración en sus comunidades. Por ello, es necesario desglosar el panorama de las condiciones que vive en general la población de personas adultas mayores, los problemas que cotidianamente enfrentan y las oportunidades que se brindan para ellos, de tal manera que se puedan elaborar un análisis y proponer la implementación de estrategias con la finalidad de generar las condiciones que les permitan vivir en un entorno de bienestar e igualdad efectiva de derechos sociales.

Es por ello, que el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, como parte de una estrategia de Desarrollo integral con miras al Bienestar incluyente considera dentro de sus programas prioritarios a este sector de la población con el propósito de asegurar su acceso a un ingreso económico que contribuya a garantizar el acceso a una vejez digna y plena.



2. Identificación del problema

En este diagnóstico se ha detectado que el problema que presenta la población adulta mayor indígena de 65 años o más y la población adulta mayor de 68 años o más no indígena es que tienen un acceso limitado e insuficiente a la protección social¹, ello se refleja en la situación en que viven las personas adultas mayores, a pesar que, desde 2002, con la publicación de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Diario Oficial de la Federación (DOF), comienza con la implementación de políticas públicas dirigidas exclusivamente a este grupo etario, y es que, según los resultados de la medición de la pobreza del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en 2018 el 41% de esta población se encontraba en situación de pobreza, 34% en pobreza moderada y 7% en pobreza extrema, 8% era vulnerable por ingreso y 27% vulnerable por carencias sociales, del total de la población sólo el 23 % era no pobre ni vulnerable.

En este sentido, identificamos el problema de la siguiente forma: **las personas adultas mayores indígenas de 65 años o más y no indígenas de 68 años o más tienen acceso limitado y deficiente a la protección social.** En torno a este problema, se desarrollan sus causas más profundas: 1) la negación de derechos para obtener ingresos adecuados, factores como la precarización del mercado laboral, empleo informal, la cobertura insuficiente de la seguridad social; y 2) la transición demográfica, que se relaciona con la adaptación limitada de las políticas públicas al acelerado envejecimiento y una deficiente cultura de la previsión social. Para ello, las políticas de Bienestar tendrán un papel fundamental en la implementación de las acciones, proyectos y programas para su aplicación efectiva y eficaz centrado en la garantía de sus derechos sociales.

Hoy en día, el envejecimiento acelerado de la población a nivel mundial es un fenómeno innegable que eventualmente se convertirá en una de las más grandes transformaciones sociales en el presente siglo. Se entiende por proceso de envejecimiento como el incremento progresivo de las personas mayores de 60 años con respecto del total de la población, como consecuencia de la evolución de los componentes demográficos de

¹ En este documento entenderemos como protección social al "mecanismo fundamental para contribuir a la plena realización de los derechos económicos y sociales de la población (seguridad social, trabajo, protección de niveles de vida adecuados para los individuos y las familias, así como al disfrute más alto de bienestar físico y mental y a la educación)". CEPAL, "Sistemas de Protección Social", consultado el 15 de junio de 2020, obtenido de: <https://dds.cepal.org/proteccionsocial/sistemas-de-proteccion-social/acerca>.

fecundidad y mortalidad.²

Para 2050, una de cada cuatro personas que viven en Europa y América del Norte podría tener 65 años o más. Se estima que el número de personas de 80 años o más se triplicará de 143 millones en 2019 a 426 millones en 2050. En 2018, por primera vez en la historia, las personas de 65 años o más superaron en número a los niños menores de cinco años en todo el mundo.³

Esta evolución puede ser negativa o positiva, dependiendo de nuestra concepción social del adulto mayor y de las medidas que como Gobierno se asuman responsablemente, de la mano de la sociedad para que se garantice el efectivo acceso al Bienestar. Demográficamente, esto se explica por los cambios en la fertilidad, la mortalidad y la migración. Según datos del informe "Perspectivas de la población mundial 2019", publicado por la ONU, en 2050, una de cada seis personas en el mundo tendrá más de 65 años (16%) más que la proporción actual de una de cada 11 en este 2019 (9%).⁴

En México, nos enfrentamos a dicha transición demográfica, pasando de un escenario de tasas de natalidad y mortalidad altas a otro en donde ambas son menores, invirtiéndose paulatinamente la pirámide poblacional. Las proyecciones de población de 2010 a 2050, elaboradas por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), revelan los cambios para el sector de las personas adultas mayores en los próximos años. (Ver Gráfica 1)



² CEPAL, "Envejecimiento", consultado el 15 de junio de 2020, obtenido de: <https://www.cepal.org/es/temas/envejecimiento>

³ ONU, "Perspectivas de la población mundial 2019", Nueva York, Naciones Unidas, Comunicado de prensa, 2019.

⁴ *Idem*.

Gráfica 1. Tasa de natalidad y mortalidad en México, 1950 a 2050



Fuente: Elaborado por la DGAP³

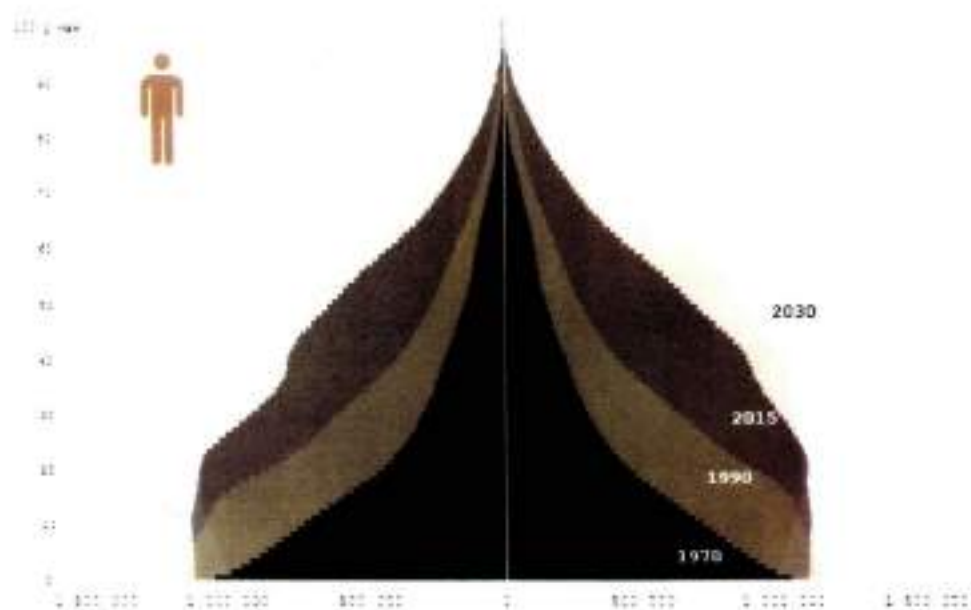
De 2000 a 2015 la población de 60 años y más en términos absolutos casi se duplicó, es decir, pasó de 7.5 millones a 12.1 millones de personas, mostrando también el desplazamiento de la edad mediana; mientras que en 2000 fue de 23 años, para 2015 se ubicó en 27 años⁴. Para 2015 la población de personas adultas mayores representaba el 7 por ciento, mientras que para el 2019 llegaron a casi el 13 por ciento. Se calcula que para 2050 ascenderán a cerca del 33 por ciento del total. Cabe destacar que la población de 60 años y más tiene una mayor proporción femenina, ya que, por cada 100 mujeres, hay 86 hombres. (Ver Gráfica 2)



³ Tomado de González, K., y CONAPO, "Envejecimiento demográfico en México: análisis comparativo entre las entidades federativas de México" en *La situación demográfica de México*, CONAPO, 2015. Con estimaciones del CONAPO con base en INEGI y CONAPO.

⁴ Ramos, E., y CONAPO, "Análisis de la participación laboral de los adultos mayores con base en un modelo logit. de México", CONAPO en *La situación demográfica de México*, 2016, p. 88.

Gráfica 2. Proyecciones de población en México, 2010 a 2050



Fuente: Elaborado por la DGAP con Estimaciones y Proyecciones de la Población en México 1990-2050⁵

Se identifica una gran heterogeneidad en el crecimiento y estructura poblacional por grupos etarios que se presenta en determinado tiempo, espacio geográfico, montos y circunstancias y, en ese sentido, podemos identificar que hay una geografía del envejecimiento. La Ciudad de México es la entidad con el mayor porcentaje de población de 60 años y más (14.3), en tanto, la que reporta la menor proporción es Quintana Roo (6.2). Mientras tanto, estados como Veracruz (12.1), Oaxaca (11.9), Morelos (11.8), San Luis Potosí (11.4), Michoacán (11.1) y Yucatán (11.1) presentan también altos niveles de proporción de adultos mayores⁶. (Ver Mapa 1)



⁵ *Idem*.

⁶ *Ibidem*, p. 90.

Figura 1. Porcentaje de la población de 60 años y más años por entidad federativa, 2015



Fuente: Elaborado por la DGAP con estimaciones del CONAPO con base en el INEGI. Encuesta Intercensal 2015.¹²

Ante este escenario, se hace necesario considerar este proceso dentro de los contextos culturales, sociales y económicos, como son la dimensión conceptual y cultural de la vejez; las manifestaciones del envejecimiento frente a la heterogeneidad socioeconómica de México, incluyendo las poblaciones indígenas; los cambios estructurales de la familia ante las necesidades de apoyo; las diferencias de género; los problemas de salud e incapacidades, y la disponibilidad y acceso a los servicios médicos.¹²

Para atender este fenómeno, las políticas de Bienestar tendrán un papel fundamental en la implementación de las acciones, proyectos y programas para su aplicación efectiva y eficaz centrado en la garantía de los derechos de los adultos mayores.

El Bienestar, es parte de las obligaciones del Estado, a través de garantizar los derechos a la seguridad material e inmaterial que la población que requiere para una vida libre de carencias y pobreza. El bienestar entonces, lo

¹¹ *Idem.*

¹² Ham Chande, R. "El envejecimiento en México: de los conceptos a las necesidades", *Papeles de Población*, vol. 5, núm.19, enero-marzo, 1999, p. 9.

podemos posibilitar mediante una intervención en materia de política pública que garantice la seguridad material que las personas adultas mayores requieren para enfrentar el entorno adverso construido por estas condiciones laborales, políticas y sociales.

De esa forma, se debe generar la ruta para ayudar a cubrir las necesidades básicas y no básicas de este grupo de población que se encuentra dentro de los grupos de atención prioritaria, "al buscar la dignidad de los adultos mayores" bajo el principio de "no dejar a nadie atrás, no dejar a nadie fuera".¹¹

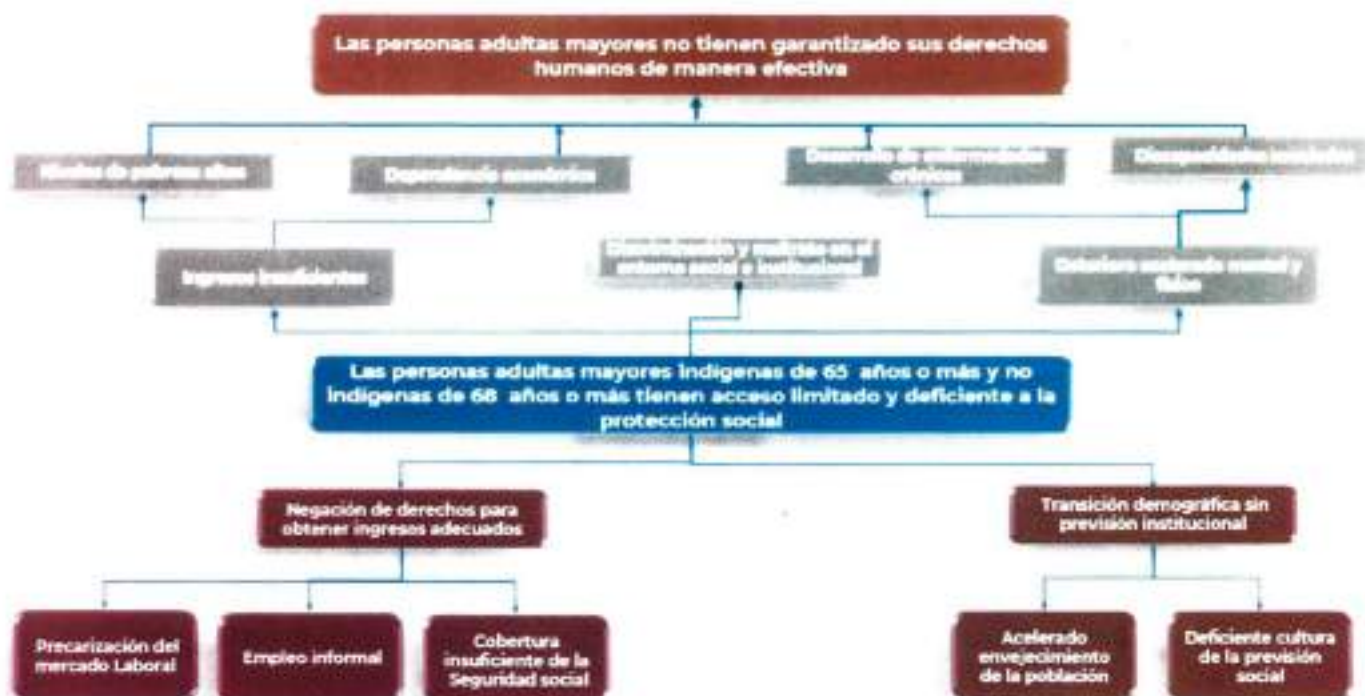
A continuación, se presenta el árbol de problemas que describe la interrelación entre las causas, ya sean directas o indirectas, y los efectos que éstas tienen dentro del acceso limitado y deficiente de la población de personas adultas mayores.



¹¹ Diario Oficial de la Federación (DOF), *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*, México, Secretaría de Gobernación (SEGOB), 12 de julio de 2019, p. 26.

2.1. Árbol del problema

Figura 2. Árbol del problema



2.2. Causas

Ubicamos como causas materiales, que provocan que las personas adultas mayores indígenas de 65 años o más y de 68 años o más no indígenas, tengan un acceso limitado y deficiente a la protección social, en dos grandes rubros:

- 1) Negación de derechos para obtener ingresos adecuados
- 2) Transición demográfica sin previsión institucional

Esto envuelve a una serie de factores que dependen en muchos sentidos de las condiciones de vida que durante la niñez, juventud y adultez se generaron y que durante la vejez se manifiestan. En este sentido, el Estado garante de derechos, es un actor clave que, a través de acciones, proyectos y programas, busca generar condiciones para que la etapa de la vejez sea de bienestar, reconociendo la capacidad de agencia por parte de las personas adultas mayores.

En 2016, por primera vez nuestro país ya contaba con más personas adultas mayores de 60 años que con niños menores de cinco años. Para el 2010, la esperanza de vida en nuestro país era de aproximadamente 75 años y el número promedio de hijos por mujer, al final de su vida reproductiva, era de alrededor de dos. Esto significa que se estaba cerca de alcanzar el nivel de reemplazo, lo que refiere a la sustitución de una generación a otra.¹²

Para el 2015, alcanzamos ese nivel de reemplazo, lo cual, en casi el 50 por ciento de los países a nivel mundial ya no se alcanza. Esto representa un gran reto para nuestro país y una responsabilidad para sus Instituciones. Diversas investigaciones identifican tres formas de envejecer:¹³

- 1) patológica (enfermedades y discapacidad);
- 2) no patológica/normal, y
- 3) exitoso, armónico, activo, saludable, productivo, participativo.

Para ello, debemos identificar las causas estructurales materiales que hacen de la vejez, una etapa de abandono, sufrimiento y pobreza en gran parte de la población, y las cuales se explicarán a continuación.

¹² García, B., y Ordorica, M., "Introducción general: Análisis y debates sobre la población en México a comienzos del Siglo XXI", en *Los Grandes Problemas de México*, coord. B. García, M. Ordorica, Población I., El Colegio de México, vol. 1, 2010, p. 12.

¹³ Jiménez, R., Mendoza, C., y Rodríguez, A. Editorial. *Educación especial y familia*, num. 6, 2019.

2.2.1. Negación de derechos para obtener ingresos adecuados

La participación económica de las personas adultas mayores se vulnera por las condiciones vigentes en este rubro: el acceso que se dificulta al mercado de trabajo debido a que la oferta laboral para ellos es reducida, la precarización en el mercado laboral, las condiciones de actividades económicas formales o informales que no son siempre suficientes para cubrir las necesidades económicas.

En América Latina la población envejece en condiciones de pobreza y desigualdad¹⁴. México no es la excepción ya que, en 2018, tan sólo el 23% de la población adulta mayor de 65 años y más, no era pobre ni vulnerable.

Por ello, es de suma importancia, la adaptación de los sistemas de protección social a la nueva realidad demográfica, y la transformación progresiva del Estado en “una institución que produce y redistribuye el bienestar, (...) garante de los derechos sociales, (...) y las políticas públicas deben concebirse como un instrumento de promoción y efectivo cumplimiento de los derechos de ciudadanía”.¹⁵

De acuerdo con datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) 2015-2019, 60% de la Población Económicamente Activa (PEA) se mantuvo ocupada durante los cuatro trimestres del año desde 2015.

En contraparte, la PEA que se encontró desocupada durante el mismo periodo es inferior a 5% del total. (Ver Gráfica 3)



¹⁴ Huenchuan, S., y Morlachetti, A. *Derechos sociales y envejecimiento: modalidades y perspectivas de respeto y garantía en América Latina*, CEPAL, 2007, p. 145-180.

¹⁵ *Ibidem*, p. 8.

Gráfica 3. Población en edad de trabajar con edades comprendidas entre 15 y 64 años según ocupación y disponibilidad



Fuente: Elaborado por la DGAP con datos de la ENOE 2015-2019.

Si se analiza el comportamiento de la PEA ocupada de 65 años de edad y más en el periodo 2015 a 2019 esta no llega a 30% en ninguno de los cuatrimestres siendo la Población No Económicamente Activa (PNEA) la que domina en cuanto a porcentaje. (Ver Gráfica 4)

Gráfica 4. Población en edad de trabajar con 65 años de edad y más según ocupación y disponibilidad

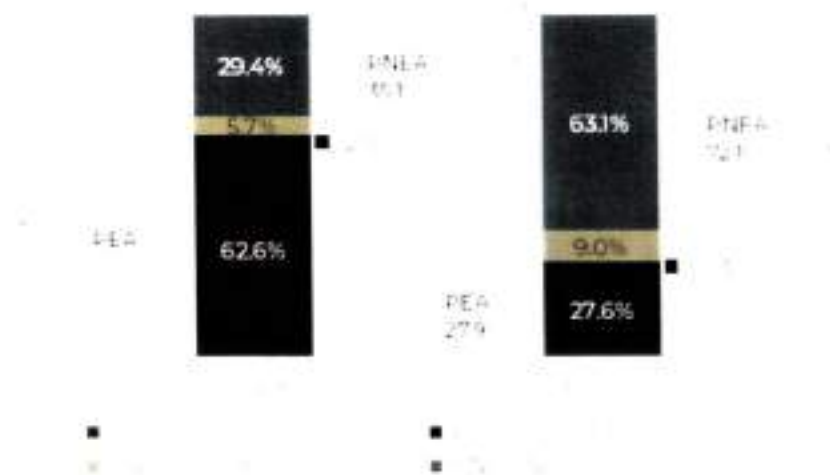


Fuente: Elaborado por la DGAP con datos de la ENOE 2015-2019.

Durante el último trimestre de 2019, el porcentaje de la PEA de las personas que tienen entre 15 a 64 años es 64.9%, siendo los ocupados quienes abarcan el mayor porcentaje de la misma. Lo cierto es, que conforme avanza la edad hay una mayor dificultad para permanecer en el mercado de trabajo, hasta llegar a la ausencia total de actividad. No obstante, a los 80 años, uno de diez varones mexicanos sigue trabajando.¹⁶

Pero al revisar los mismos datos de las personas que tienen 65 años y más, los datos prácticamente se invierten. La PNEA domina con 72.1% del total mientras que la población ocupada se reduce a 27.6%. (Ver Gráfica 5)

Gráfica 5. Población en edad de trabajar según ocupación, disponibilidad y grupo de edad

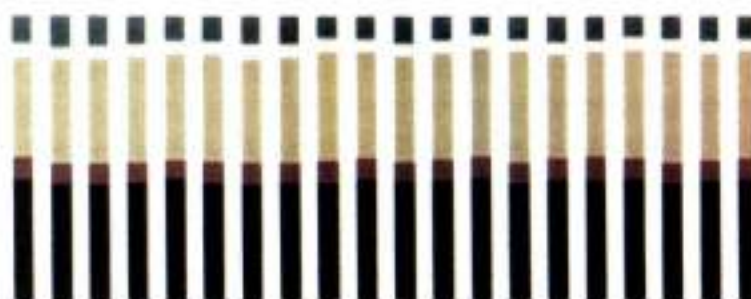


Fuente: Elaborado por la DGAP con datos de la ENOE, Cuarto Trimestre de 2019.

De 2015 a 2019, se registró que más de 40% de las personas adultas mayores de 65 años y más trabajan en el sector de empresas y negocios. Por otro lado, un importante porcentaje de esta población se dedica al sector informal. (Ver Gráfica 6)

¹⁶ Zúñiga y Vega, citado en Bruno, F. y Acevedo, J., "Vejez y sociedad en México: Las visiones construidas desde las Ciencias Sociales", en *Forum Sociológico, Serie II*, CÉSNOVA, 2016, p. 16.

Gráfica 6. Población ocupada con 65 años de edad y más según tipo de unidad económica



Fuente: Elaborado por la DGAP con datos de la ENOE 2015-2019

Como ejemplo de ello, encontramos que, en el sector informal, una de las opciones laborales que se presenta para los adultos mayores es la de empacadores de bolsas en supermercados, debido a que no se requiere demasiado esfuerzo físico, pese a que en este tipo de trabajos las condiciones precarias de trabajo se acentúan. En contraste, algunos jóvenes también optan por desempeñar dicha actividad, por lo que hay una competencia en términos de obtener un empleo. A pesar de ello, pocos centros de trabajo optan únicamente por dar prioridad a las personas adultas mayores.

2.2.11 Precarización del mercado laboral

El concepto de precariedad laboral infiere directamente en la falta de protección social y centra su atención en los cambios acontecidos en la permanencia del empleo como deterioro relativo en las condiciones de trabajo.

La precariedad laboral se puede entender como un proceso que se ha dado de forma creciente y que afecta principalmente a los trabajadores asalariados, ya que son los que gozaban de todos los beneficios que su posición implicaba; pero también afecta al conjunto de los trabajadores que, ya se encontraban en situación precaria, ya que el proceso de deterioro

laboral permea los distintos tipos de empleo y el "tipo ideal" de trabajo comienza a desvanecerse.¹⁷

Por otro lado, el término de precarización laboral surge como resultado de la transformación en el mercado laboral y refiere a la falta de garantía de condiciones mínimas que aseguren una vida digna de los trabajadores. Lo anterior se relaciona con la pérdida de los vínculos sociales de protección social e integración, ya que se deterioran las condiciones laborales, existe una inseguridad laboral y aumenta la desprotección y vulnerabilidad del trabajador.¹⁸

La precarización abarca a diversos sectores de la población, desde los subocupados u ocupados con escasa calificación; y se refleja en bajos salarios, despidos, reducción del salario o suspensiones; jurídicamente, refiere a la legalización de contratos precarios de inserción laboral, y el quebrantamiento de las leyes. Es decir, por una parte, se refleja en la caída generalizada de los salarios y en la desprotección social progresiva, y por otra, en la flexibilización de los contratos laborales.¹⁹

La precarización del trabajo se puede entender a través de sus distintas dimensiones en términos de la temporalidad del trabajo que puede presentarse a través de la falta de contrato escrito o bien, a través de figuras de contratación por tiempo definido o por obra; la vulnerabilidad que implica la degradación de las condiciones de trabajo, con riesgos para la seguridad física y salud mental o física; la insuficiencia salarial, con salarios por debajo del mínimo necesario para la alimentación, educación, vivienda, y salud y, la desprotección laboral, entendida como la reducción de prestaciones laborales y protección social.²⁰

De acuerdo con la ENOE de 2015 a 2019, la mayoría de las personas ocupadas con 65 años y más, laboran dentro de los micronegocios que se encuentran en el país.

Este grupo poblacional no ha podido encontrar un espacio para laborar dentro de los grandes establecimientos, teniendo mayor participación en el ámbito agropecuario y en pequeños establecimientos. (Ver Gráfica 7)



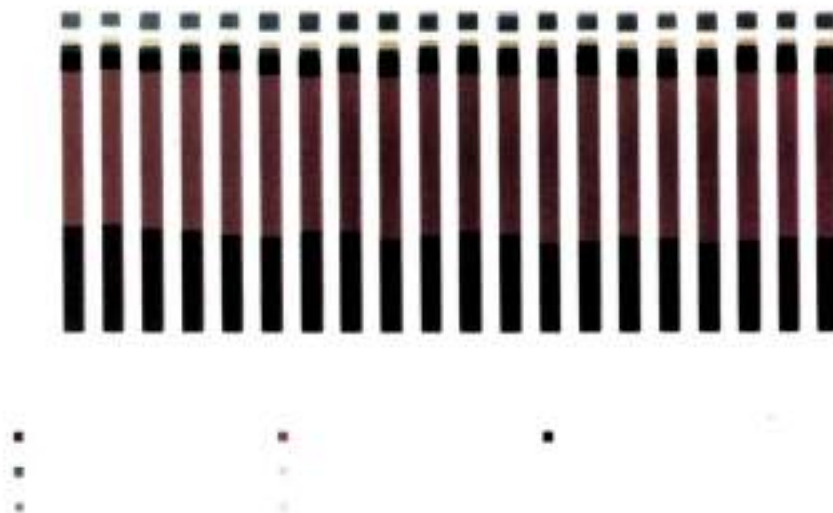
¹⁷ Montoya, M. V., "Condiciones laborales en los profesionales en la Ciudad de México en 1997-2004", FLACSO, México, 2009.

¹⁸ Martínez-Licerio, K. A., et. al., "Precarización laboral y pobreza en México", *Análisis Económico*, México, vol.34, núm. 86, mayo- agosto de 2019, p. 34-86.

¹⁹ *Idem*.

²⁰ Rubio, J., "Sindicalización y precariedad laboral en México", *Región y Sociedad*, México, vol. 29, núm. 68, 2017, p. 59.

Gráfica 7. Población ocupada con 65 años de edad y más según ámbito de la unidad económica



Fuente: Elaborado por la DGAP con datos de la ENOE 2015-2019.

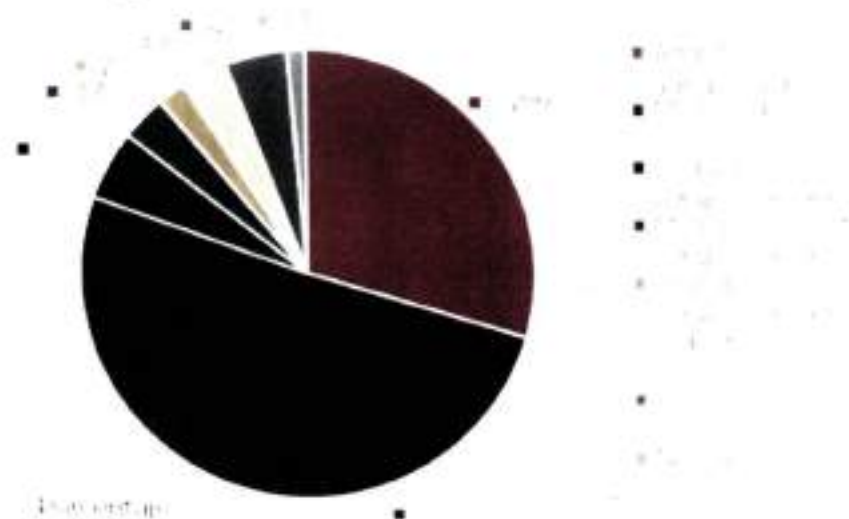
De acuerdo con lo reportado por la ENOE durante el último trimestre de 2019, cinco de cada 10 personas de más de 65 años que se encuentran ocupadas trabajan en micronegocios.

Pero, 80.6% de estas personas se concentran en dos actividades laborales, micronegocios y agropecuario. El restante se reparte en siete diversas actividades. (Ver Gráfica 8)

En términos del trabajo agropecuario, que implica un gran esfuerzo físico, las personas adultas mayores se ven mayormente vulneradas por el propio proceso de envejecimiento, y les genera un salario que ni siquiera alcanza su propia subsistencia. Lo mismo sucede en torno a los micronegocios que, si bien cubren más del 95% de las empresas a nivel nacional, también son organizaciones económicas que desaparecen con relativa facilidad, generando que las personas adultas mayores se vean expuestas a una mayor inseguridad económica.



Gráfica 8. Población ocupada con 65 años de edad y más según ámbito de la unidad económica



Fuente: Elaborado por la DGAP con datos de la ENOE, Cuarto Trimestre de 2019.

La precarización laboral también se refleja en la insuficiencia salarial. Esta, está identificada por aquellos trabajadores que perciben dos o menos salarios mínimos que podrían ser suficientes para cubrir la canasta alimentaria pero no, necesariamente, para cubrir la canasta no alimentaria.²¹

La ENOE refleja que de 2015 a 2019 las personas de 65 años y más que tenían ingresos menores a un salario mínimo oscilaba entre 40 y 50% de la población ocupada.

Este porcentaje se reduce casi a la mitad al analizar a la población ocupada de 15 a 64 años de edad que cuenta con los mismos ingresos pues llega entre 20 y 25% del total. (Ver Gráfica 9)



²¹ Martínez-Licerio, K. A., et. al., "Precarización laboral...", *op. cit.* p. 120.

Gráfica 9. Población ocupada con ingresos menores a un salario mínimo según grupo de edad (porcentaje)



Fuente: Elaborado por la DGAP con datos de la ENOE 2015-2019

Nota: Incluye a las personas ocupadas que no reciben ingresos.

En este sentido, el salario mínimo ayuda a cubrir el monto de la canasta alimentaria mensual que para febrero del 2020 se situó en 1,623.19 pesos en zonas urbanas y en rurales, 1,157.33 pesos mensuales y también, gracias a incrementos importantes en el último año, para cubrir la canasta no alimentaria para la que se requieren 3,207.02 pesos mensuales en zonas urbanas y 2,082.14 pesos mensuales en zonas rurales.²²

De acuerdo con datos de la ENOE, 38.5% de las personas ocupadas que tienen entre 65 años y más, tienen ingresos superiores a un salario mínimo. Por otro lado, 50.1% de este grupo poblacional, solamente tiene ingresos de hasta un salario mínimo. (Ver Gráfica 10)



²² CONEVAL, "Evolución de las líneas de pobreza por ingresos", febrero de 2020, obtenido de: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Lineas-de-bienestar-y-canasta-basica.aspx>

Gráfica 10. Población ocupada con 65 años de edad y más según ingresos (porcentajes)



Fuente: Elaborado por la DGAP con datos de la ENOE, Cuarto Trimestre 2019

Nota: Incluye a las personas ocupadas que no reciben ingresos.

En contraparte, 63.6% de la población ocupada que tiene entre 15 y 64 años de edad, cuenta con ingresos superiores a un salario mínimo. Mientras que, en comparación con las personas adultas mayores, el porcentaje de aquellos que reciben hasta un salario mínimo es menos de la mitad. (Ver Gráfica 11)

Gráfica 11. Población ocupada con edades comprendidas entre 15 y 64 años según ingresos (porcentajes)



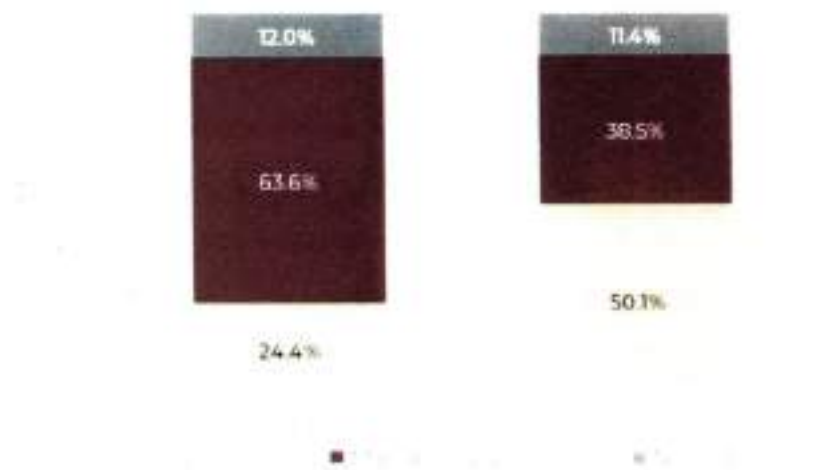
Fuente: Elaborado por la DGAP con datos de la ENOE, Cuarto Trimestre de 2019.

Nota: Incluye a las personas ocupadas que no reciben ingresos.

Para poner en contexto, el último dato de 2019 señala que de cada 10 personas ocupadas que tienen entre 15 a 64 años, dos tienen ingresos de hasta un salario mínimo, seis reciben más de un salario mínimo y una no presenta información.

En cambio, de cada 10 personas ocupadas de 65 años y más, cinco reciben hasta un salario mínimo y cuatro reciben más de uno, mientras una no presenta información.

Gráfica 12. Población ocupada según ingresos y grupo de edad (porcentaje)



Fuente: Elaborado por la DGAP con datos de la ENOE, Cuarto Trimestre de 2019.

Nota: Incluye a las personas ocupadas que no reciben ingresos.



El grupo poblacional de entre 15 y 64 años de edad tiene un gran beneficio, pues como se puede ver a continuación, de 2015 a 2019 se mantuvo en 60% de ocupación laboral. (Ver Gráfica 13)

Gráfica 13. Población con edades entre 15 y 64 años según condición de ocupación (porcentaje)



• •

Fuente: Elaborado por la DGAP con datos de la ENOE 2015-2019.

Nota: Población no ocupada considera población desocupada, disponible y no disponible.

En contraste, las personas de 65 años y más que estuvieron ocupadas durante el mismo periodo no llega a 30% del total y en algunos puntos presenta caídas porcentuales.

Gráfica 14. Población con 65 años y más de edad según condición de ocupación (porcentaje)



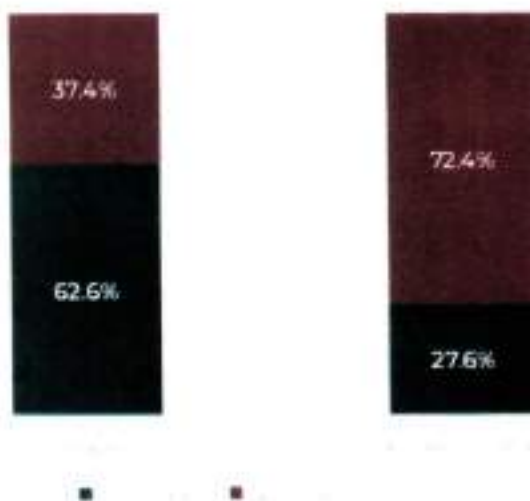
• •

Fuente: Elaborado por la DGAD con datos de la ENOE 2015-2019.

Nota: Población no ocupada considera población desocupada, disponible y no disponible.

México presenta una población en edad de trabajar que se mantiene ocupada, pero esto solamente se aprecia en el grupo de 15 a 64 años donde 62.6% se mantienen ocupadas. En cambio, la población de 65 años y más tienen 72.4% de personas que no se encuentran ocupadas. (Ver Gráfica 15)

Gráfica 15. Población en edad de trabajar según condición de ocupación y grupo de edad



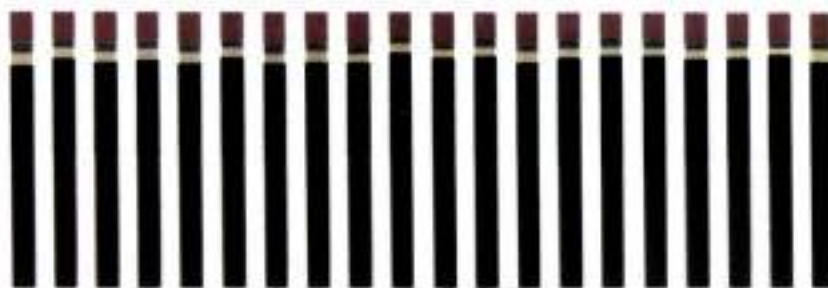
Fuente: Elaborado por la DGAP con datos de la ENOE 2015-2019

Nota: Población no ocupada considera población desocupada, disponible y no disponible

Entre 2015 y 2019, cerca del 50% de la población con edad entre 15 y 64 años se encontraba desocupada debido a que perdió su empleo o este se vio terminado. También se puede apreciar que hay una constante de 10% de la población desocupada en esta situación, debido a que no cuentan con experiencia. (Ver Gráfica 16)



Gráfica 16. Población desocupada con edad entre 15 y 64 años según antecedente laboral (porcentaje)

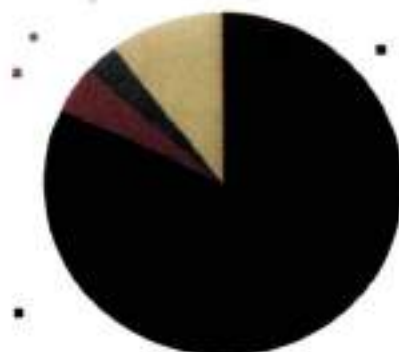


Fuente: Elaborado por la DGAP con datos de la ENOE 2015-2019

De acuerdo con los datos del último trimestre de 2019 de la ENOE, señaló que el principal motivo por el cual las personas desocupadas entre 15 y 64 años, es la pérdida o culminación del empleo donde se desempeñaban. Esto expresa el deterioro de las condiciones laborales, pues la temporalidad de los trabajos en donde se desempeñan es bastante corta.

La renuncia al empleo es el segundo factor de desocupación, pero el tercer factor por el que la población se mantiene desocupada obedece a la falta de experiencia laboral. (Ver Gráfica 17)

Gráfica 17. Población desocupada con edad entre 15 y 64 años según antecedente laboral (porcentaje)



Fuente: Elaborado por la DGAP con datos de la ENOE, Cuarto Trimestre 2019

A pesar de que la falta de experiencia no es un factor por el cual las personas de 65 años y más se encuentran desocupadas, la mayoría se ubica en esta situación por la pérdida de su empleo.

Esta situación es considerablemente grave, ya que, al tercer trimestre de 2017, esta causal llegó a representar el 70% del total, y en el resto se mantuvo entre 40 y 60%. (Ver Gráfica 18)

Gráfica 18. Población desocupada con 65 años y más de edad según antecedente laboral (porcentaje)



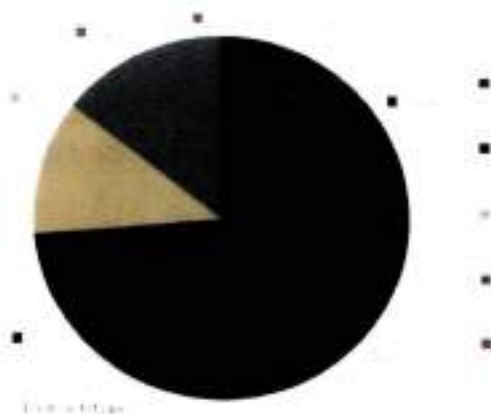
Fuente: Elaborado por la DGAP con datos de la ENOE 2015-2019.

Durante el último trimestre de 2019, más de la mitad de la población de 65 años y más se encontraba desocupada debido a que habían perdido su empleo.

Para resaltar las cualidades de las personas que se encuentran en este grupo poblacional, prácticamente ninguna persona estaba desocupada por falta de experiencia. (Ver Gráfica 19)



Gráfica 19. Población desocupada con 65 años y más de edad según antecedente laboral (porcentaje)



Fuente: Elaborado por la DGAP con datos de la ENOE, 4to. Trimestre 2019

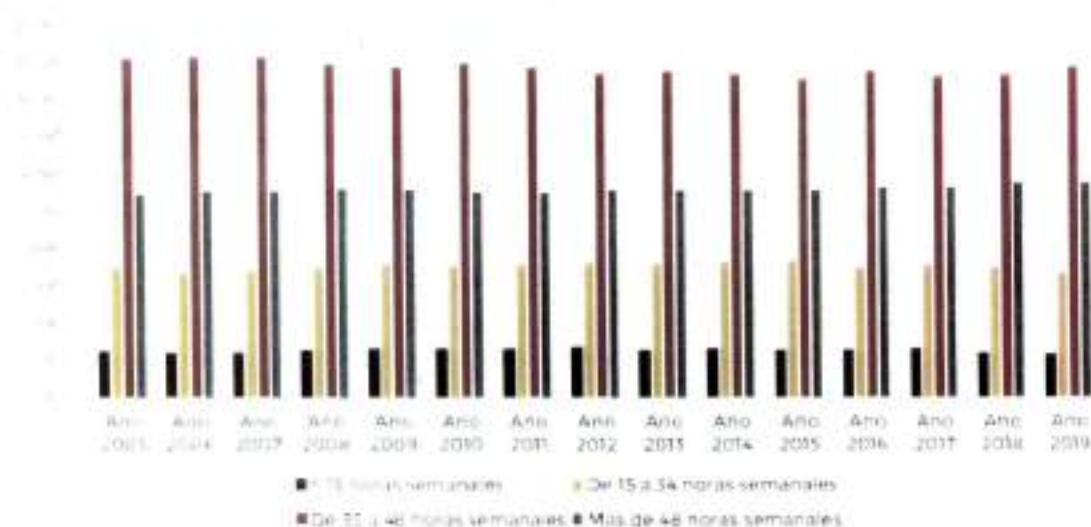
La precarización laboral también se expresa en el tiempo que requiere cada jornada como parte de la vulnerabilidad laboral. La duración de la jornada laboral se ve afectada para las personas de más de 65 años y aquellas que se encuentran en un rango entre 15 y 64 años, debido a que la mayoría invierten entre 35 y 48 horas a la semana.

Incluso, considerando aquellos que son ausentes temporales y que laboran menos de 15 horas a la semana, no se alcanza 10% del total. De esa forma, se hace evidente que cerca del 30% de la población ha permanecido en trabajos que le implican más de 48 horas de su tiempo a la semana; mientras que entre el 43 por ciento y el 45% de la población su semana laboral oscila entre 35 y 48 horas semanales²³. (Véase gráfico 20)



²³ ENOE, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, México, INEGI, 2019.

Gráfica 20. Jornada laboral precaria en México, 2005-2019



Fuente: Dirección General de Análisis y Prospectiva con datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), 2018.

Gráfica 21. Duración de la jornada de trabajo en trabajadores subordinados y remunerados con edades entre 15 y 64 años (porcentaje)



Fuente: Elaborado por la DGAP con datos de la ENOE 2015-2019.

En el último trimestre de 2019, la duración de la jornada laboral para las personas con edades entre 15 y 64 años siguió con la tendencia mostrada con anterioridad.

De este grupo poblacional, 46.8% laboró de 35 a 48 horas semanales, el segundo porcentaje más alto fue de aquellos que trabajaron más de 48 horas a la semana. (Ver Gráfica 22)

Gráfica 22. Duración de la jornada de trabajo en trabajadores subordinados y remunerados con edades entre 15 y 64 años (porcentaje)



Fuente: Elaborado por la DGAP con datos de la ENOE, 4to. Trimestre 2019.

Contrario a un grupo poblacional más joven, las personas ocupadas de 65 años y más no presentan un porcentaje tan alto en la jornada laboral semanal mayor a 48 horas.

La mayoría de estas personas trabajan en promedio 35 a 48 horas a la semana, después la tendencia es de 15 a 34 horas laborales a la semana. (Ver Gráfica 23)

Gráfica 23. Duración de la jornada de trabajo en trabajadores subordinados y remunerados con 65 años y más de edad (porcentaje)



Fuente: Elaborado por la DGAP con datos de la ENOE 2015-2019.

Los datos del último trimestre de 2019 señalan que la duración de la jornada laboral de las personas de 65 años y más se mantiene con la tendencia general registrada de 2015 a 2019. (Ver Gráfica 24)

Gráfica 24. Duración de la jornada de trabajo en trabajadores subordinados y remunerados con 65 años y más de edad (porcentaje)



Fuente: Elaborado por la DGAP con datos de la ENOE, 4to. Trimestre 2019

2.2.1.2. Empleo informal

“La Población Ocupada Informal, que agrupa todas las modalidades de empleo informal (sector informal, trabajo doméstico remunerado de los hogares, trabajo agropecuario no protegido y trabajadores subordinados que, aunque trabajan en unidades económicas formales, lo hacen en modalidades fuera de la seguridad social) llegó a 31.3 millones de personas”.²⁴

Se habla, en general, de una tendencia a la precariedad estructural de la ocupación en México²⁵. De esta forma, la precariedad laboral aplica al llamado trabajo formal, pero también genera condiciones para proliferar el trabajo informal como una tendencia.

Actualmente, gran parte de la fuerza de trabajo se ve obligada a obtener ingresos a través de la informalidad haciendo que la Razón de Dependencia²⁶ se vea cada vez más concentrada en una mayor parte de la población. Los niños de entre 0-14 años y los adultos mayores dependen de los recursos producidos por la generación de jóvenes de entre 15 a 29 años y personas adultas de 30 a 64 años. Sin embargo, gran parte de la Población Económicamente Activa (PEA) en nuestro país carece de empleo formal ocasionado por un largo proceso de precarización laboral.

Un importante porcentaje de trabajadores está llegando a las edades del retiro sin un ingreso asegurado, ello debido a la importancia que ha tomado el sector informal en el mercado laboral mexicano. En México, en 2018, solo el 31% de la población adulta mayor de 65 años o más estaba pensionada o jubilada, ello denota la necesidad de buscar opciones alternativas a los sistemas de pensiones contributivos como puerta a los sistemas de protección social.

El crecimiento del sector informal y la informalidad en general, encuentran explicación en el proceso de flexibilización laboral que se ha ido gestando en el país desde la década de los noventas.

Además de la falta de cobertura de seguridad social, otro problema al que

²⁴ INEGI, “Resultados de la encuesta nacional de ocupación y empleo. Cifras durante el cuarto trimestre 2019”, INEGI, Comunicado de prensa núm. 70/20, Ciudad de México, 2019, p.3.

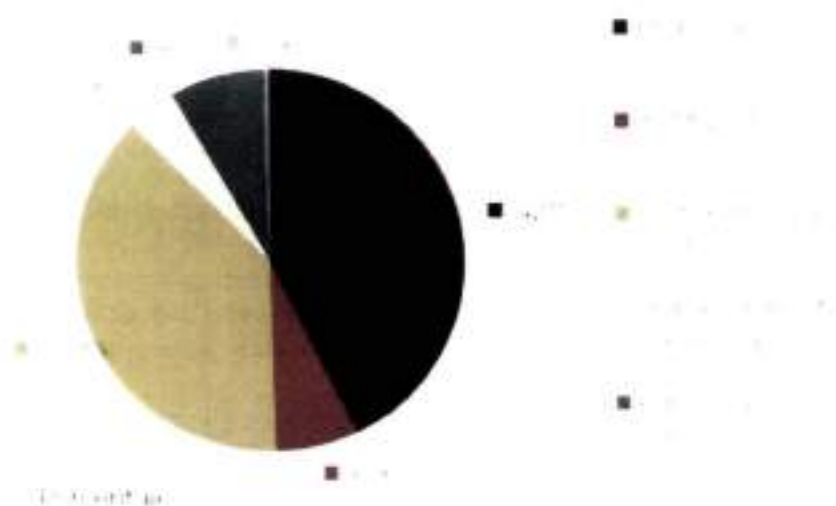
²⁵ Mariña, A., “Las condiciones actuales del empleo urbano en México: agravamiento coyuntural de una situación de precariedad estructural”, *El Cotidiano*, vol. 20, núm. 126, 2004, p. 5.

²⁶ Es la medida comúnmente utilizada para medir la necesidad potencial de soporte social de la población en edades económicamente inactivas por parte de la población en edades económicamente activas. Es el cociente que resulta de dividir a las personas que por su edad se definen como dependientes (menores de 15 años y mayores de 64 años de edad) entre las que se definen como económicamente productivas (15-64) dentro de una población. CONAPO, “Glosario”, 2019. Obtenido de Glosario: http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Glosario_CONAPO

se enfrentan las personas adultas mayores es el monto de las pensiones que reciben para la vejez, ya que la mayoría de ellos recibirá una pensión que no le permitirá cubrir sus necesidades básicas, ello se debe a que su vida laboral se llevó a cabo en un contexto en donde el mercado laboral se caracterizó por un nivel salarial bajo.

La última cifra recopilada en 2019 por la ENOE, indica que las personas adultas mayores que tienen 65 o más años y se encuentran ocupadas, se dedican principalmente a trabajar en empresas y negocios. Pero al igual que se mostró en la recopilación de 2015 a 2019, 37.9% de este grupo poblacional trabaja en el sector informal de la economía. (Ver Gráfica 25)

Gráfica 25. Población ocupada con 65 años de edad y más según tipo de unidad económica



Fuente. Elaborado por la DGAP con datos de la ENOE, Cuarto Trimestre de 2019.

La Población Ocupada en el Sector Informal (que se refiere a la población ocupada en unidades económicas no agropecuarias operadas sin registros contables y que funcionan a partir de los recursos del hogar o de la persona que encabeza la actividad sin que se constituya como empresa) alcanzó un total de 15.3 millones de personas en el trimestre de referencia.²⁷

De acuerdo con la ENOE, los datos de 2015 a 2019 señalan que las personas de entre 15 y 64 años de edad, se encuentran por encima del 50% de la tasa de informalidad laboral.

De igual forma, este grupo poblacional cuenta con una ocupación entre el

²⁷ INEGI, "Resultados de la encuesta nacional...", *op. cit.*, p.2.

25 y 30% dentro del sector informal. (Ver Gráfica 26)

Gráfica 26. Tasa de ocupación en el sector informal y tasa de informalidad laboral en personas con edades entre 15 y 64 años



Fuente: Elaborado por la DGAP con datos de la ENOE 2015-2019.

Los datos de la ENOE de 2015 a 2019 señalan que la tasa de informalidad laboral en personas de 65 años y más se encuentra por encima del 75% e incluso llega a 80%.

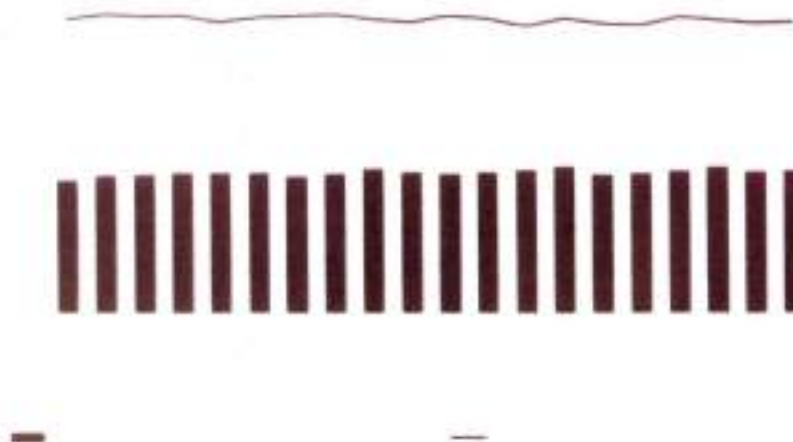
Contrario a un grupo poblacional más joven, la tasa de ocupación en el sector informal para este grupo de personas supera 30% y llega a alcanzar 40%. (Ver Gráfica 27)

Como se señalaba anteriormente, derivado de la imperante necesidad de obtener ingresos, un sector de la población de personas adultas mayores en retiro laboral, subsiste de una pensión que en algunos casos no alcanza a cubrir totalmente sus necesidades básicas, por lo que las alternativas para buscar empleos serán dentro del sector informal, a pesar de las condiciones de precariedad y desigualdad en las que se posicionan.

Para otro sector de este grupo etario, continuamente debe desafiar la desventaja que le representa su edad y busca mantenerse vigente, uno de los factores que lo impulsan a ello es quizá la falta de ahorro para el momento de la vejez o el no haber acumulado bienes muebles o inmuebles, incluso la viudez tiene repercusiones en el aspecto económico para las personas adultas mayores. El reto también está en pugnar por la creación de empleos de calidad y regulados de acuerdo con las necesidades de este sector de la población.



Gráfica 27. Tasa de ocupación en el sector informal y tasa de informalidad laboral en personas con 65 años y más de edad



Fuente: Elaborado por la DGAP con datos de la ENOE 2015-2019.

Para la PEA que se encuentra laborando en el sector informal, se genera un escenario de incertidumbre para el trabajador en edad productiva en términos de las necesidades del mercado y, aún más, al llegar a la vejez, en donde esa situación de informalidad lo obliga a continuar trabajando, muchas veces en lugares insalubres, con largas jornadas laborales, trabajos pesados, de alto riesgo y con malos tratos; las personas mexicanas adultas mayores, se enfrentan a condiciones indignas de vida percibiendo menos de dos salarios mínimos, mismos que resultan insuficientes si tomamos en cuenta el costo del acceso mínimo al bienestar.

2.2.13 Cobertura insuficiente de la seguridad social

Como parte de las políticas de flexibilización laboral implementadas desde los años 1990, los trabajadores quedaron desprotegidos no solamente en términos del ingreso que perciben, sino también desprovistos de los servicios de la salud, de riqueza patrimonial y resguardo como la vivienda y bienes muebles como elementos básicos, sin mencionar otros como la recreación, el fortalecimiento cultural y espacios públicos generales.

La atención a la salud es uno de los principales servicios que la población demanda. El no haber contado con un trabajo formal, limita el acceso a los

servicios de salud y medicamentos especializados para este periodo de la vida.²⁸

La salud se reconoce como un derecho humano, cuyo fundamento reside en la dignidad humana y sienta sus bases en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, en la cual se menciona la salud como un elemento fundamental para acceder a un nivel de vida adecuado.

Algunos de los objetivos que tiene la protección social es buscar niveles de vida adecuados para los individuos y contribuir al pleno ejercicio de los derechos económicos, lo cual se puede cumplir garantizando la seguridad económica, definida como "la capacidad de disponer de forma independiente de una cantidad de recursos económicos regulares y suficientes para garantizar una buena calidad de vida".²⁹

En este contexto, el acceso a una pensión de retiro, contributiva o no contributiva, generalmente establece la diferencia entre alcanzar o no la seguridad económica. Es por ello que, la situación de la seguridad social en México cobra mayor relevancia, pues cada vez se aprecian más riesgos para que las pensiones cumplan con su papel de cubrir las necesidades de un importante segmento de trabajadores, ello derivado de las presiones que ha ocasionado el acelerado envejecimiento de la población.

La tendencia mostró que, de 2015 a 2019 cerca del 40% de la población ocupada, en el rango de edad de 15 a 64 años contaba con acceso a servicios de salud. Al enfocarse en las personas adultas mayores de 65 años y más, este porcentaje se ve considerablemente disminuido, pues solamente el 10% llega a tener acceso a los servicios de salud. (Ver Gráfica 28)



²⁸ Osorio, O., "Vulnerabilidad y vejez: implicaciones y orientaciones epistémicas del concepto de vulnerabilidad", *Intersticios Sociales*, El Colegio de Jalisco, núm. 13, 2017, p.24. Obtenido de <http://148.202.248.171/colegiojal/index.php/is/article/view/112/pdf>

²⁹ Guzmán, citado en Huenchuan, S., *Envejecimiento, solidaridad y protección social en América Latina y el Caribe. La hora de avanzar hacia la igualdad*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, CEPAL, CELADE, 2013, p. 62.

Gráfica 28. Población ocupada con acceso a servicios de salud según grupo de edad (porcentaje)

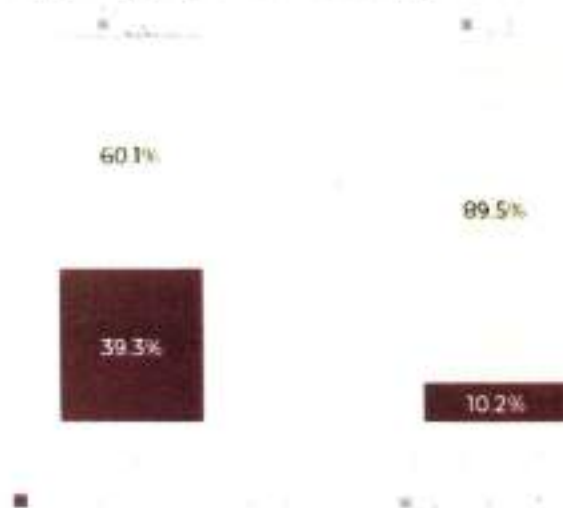


Fuente: Elaborado por la DGAP con datos de la ENOE. Cuarto Trimestre de 2019.

La ENOE detalla que, en el último trimestre de 2019, las personas ocupadas de 15 a 64 años que no tenían acceso a los servicios de salud representaban el 60.1% del total.

Al analizar la misma situación, pero con las personas adultas mayores de 65 años y más, los datos indican que nueve de cada 10 personas ocupadas en este rango de edad, no cuentan con acceso a los servicios de salud. (Ver Gráfica 29)

Gráfica 29. Población ocupada con acceso a servicios de salud según grupo de edad (porcentaje)



Fuente: Elaborado por la DGAP con datos de la ENOE. Cuarto trimestre de 2019.


Todo este proceso ha devenido en que la población de personas adultas mayores en nuestro país se vea en una situación de mayor vulnerabilidad tanto en términos de cobertura de derechohabencia, como aquella población abierta que tiene cobertura por el servicio de salubridad pública.

2.2.2. Transición demográfica sin previsión institucional

Según datos del informe "Perspectivas de la población mundial 2019", publicado por la ONU, en 2050, una de cada seis personas en el mundo tendrá más de 65 años (16%) más que la proporción actual de una de cada 11 en este 2019 (9%).³⁰

Existe una gran heterogeneidad en el crecimiento y estructura poblacional por grupos etarios que se presenta en determinado tiempo, espacio geográfico, montos y circunstancias y, en ese sentido, podemos identificar que hay una geografía del envejecimiento. En México, en 2019 de las 32 entidades federativas, 21 cuentan entre 46 mil 454 y 273 mil 463 personas que tienen entre 65 años y más. Solamente dos entidades, Estado de México y Ciudad de México, están en el rango del millón de personas que tienen dicha edad. (Ver Mapa 2)

La transición demográfica presentada en México durante la última década, presenta un reto para la política pública pues implica una adaptación institucional, cultural y económica para los nuevos problemas que se presentan derivados del envejecimiento de la población. En la esfera económica es importante que se desarrollen políticas que busquen reducir las condiciones de vulnerabilidad a las que se enfrenta la población de personas adultas mayores, reducir desigualdades y la pobreza. En el ámbito institucional, se deben generar las reformas para transformar un sistema institucional desarrollado para atender las necesidades de una población joven a uno que busque atender las nuevas problemáticas causadas por el envejecimiento de la población y en la esfera cultural se deben propiciar cambios para llevar a cabo la integración social de las personas adultas mayores de manera activa.³¹



³⁰ ONU, "Perspectivas de la población...", *op. cit.*

³¹ Zúñiga, E. y Vega, D., "Envejecimiento de la Población de México. Reto del siglo XXI", México, CONAPO, 2004.

Mapa 2. Población de 65 años y más por entidad federativa al 2019



Fuente: Dirección General de Análisis y Prospectiva con datos de Proyecciones de la Población de México y de las Entidades Federativas, 2016-2050, CONAPO.

2.2.2.1. Acelerado envejecimiento de la población

Desde mediados de los años noventa México se enfrenta a un proceso acelerado de envejecimiento, ello trae consigo retos para la política pública, misma que ha tenido que adaptarse para enfrentar las consecuencias sociales derivadas de este cambio en la estructura de la población.

Entre las principales consecuencias que trae consigo el cambio en la estructura de edades de la población se encuentran las presiones hacia las instituciones públicas de seguridad social y de atención a la salud, así como la creciente demanda de recursos que se tienen que destinar al cuidado de la población de personas adultas mayores.

Las proyecciones señalan que la población de 65 años y más se incrementará con el paso de los años como lo ha venido haciendo con anterioridad.

Por ejemplo, para 2045 se espera que se rebasen los 140 millones de personas en México, de estos al menos 20 millones tendrán 65 años y más de edad. (Ver Gráfica 30)



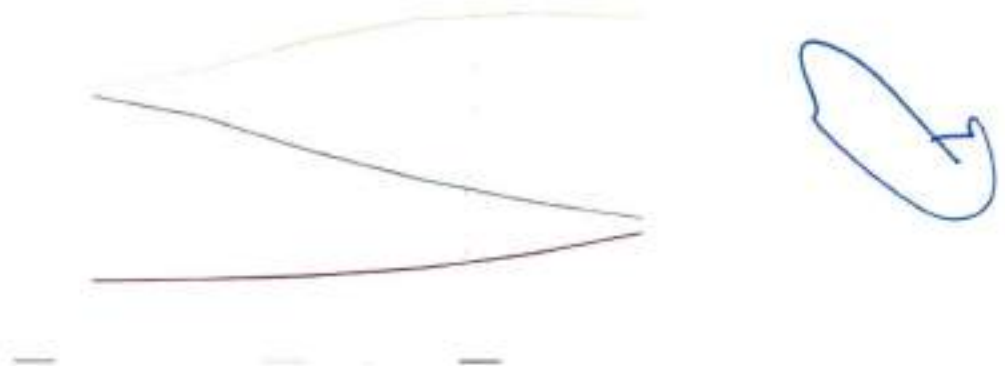
Gráfica 30. Población en la República Mexicana según grupos de edades 1970-2045



Fuente: Elaborado por la DGAP con datos de Proyecciones de la Población de México y de las Entidades Federativas, 2016-2050 CONAPO.

Las proyecciones indican que los menores de 15 años irán en descenso, pues en 30 años pasarán de rondar el 30% del total de la población para apenas alcanzar el 20%. Por otro lado, el grupo de 65 años y más, pasará de estar por debajo del 5% del total a rondar el 20% del total, incluso con la posibilidad de encontrarse con los menores de 15 años. (Ver Gráfica 31)

Gráfica 31. Población en la República Mexicana según grupos de edades, 1970-2045 (porcentajes)



Fuente: Elaborado por la DGAP con datos de Proyecciones de la Población de México y de las Entidades Federativas, 2016-2050 CONAPO.

Con el transcurso del tiempo la estructura poblacional se ha reducido en la base, ensanchándose en la parte media (edades de 30 a 64 años) y en la parte alta (personas con 65 años y más).

De 2000 a 2015 la población de 60 años y más en términos absolutos casi se duplicó, es decir, pasó de 7.5 millones a 12.1 millones de personas³². Para 2015, la población de personas adultas mayores representaba el 7% mientras que para el 2019 llegaron a casi el 13% y se calcula que para 2050 ascenderán a cerca del 33% del total.

2.2.2.2 Deficiente cultura de la previsión social

La Organización Internacional del Trabajo (OIT)³³ define la seguridad social como un derecho humano básico, que refiere a la protección de los individuos de una sociedad, a través de transferencias básicas y servicios esenciales con el fin de garantizar el ingreso, ante riesgos que se presenten y proveer acceso a la atención médica para:

- 1) Garantizar la seguridad de un ingreso en caso de enfermedad, maternidad, discapacidad, desempleo, accidente de trabajo, muerte de un familiar o edad avanzada;
- 2) Proveer acceso a la salud;
- 3) Ofrecer protección en situación de pobreza y exclusión social; y
- 4) Facilitar el acompañamiento frente a la falta de apoyo familiar. Por ello, el sistema de pensiones es una parte fundamental en el sistema de seguridad social.

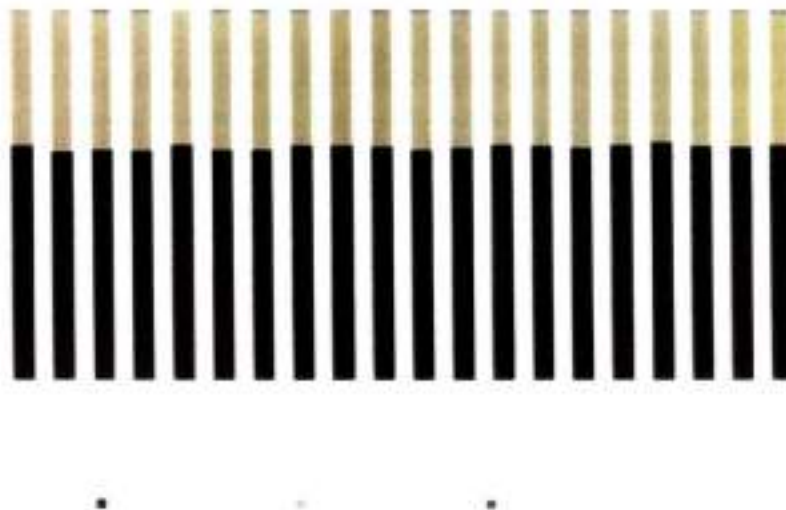
La ENOE 2015-2019 señala que, seis de cada 10 trabajadores con edad entre 15 y 64 años de edad, tienen prestaciones laborales. Tres no cuentan con ninguna garantía de este tipo y una no se especifica. (Ver Gráfica 32)



³² Ramos, E., y CONAPO, "Análisis de la participación laboral...", *op. cit.*, p. 88.

³³ Arenas de Mesa, A., *Los sistemas de pensiones en la encrucijada: desafíos para la sostenibilidad en América Latina*, libros de la CEPAL, Santiago de Chile, núm. 159, 2019.

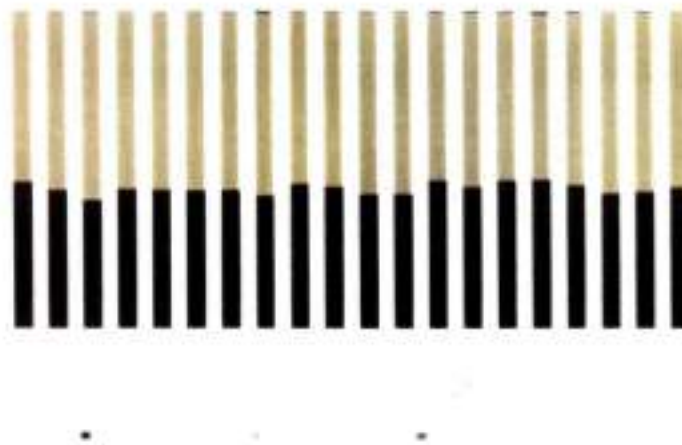
Gráfica 32. Trabajadores subordinados y remunerados con edad entre 15 y 64 años según prestaciones laborales (porcentaje)



Fuente: Elaborada por la DGAP con datos de la ENOE 2015-2019.

Cuando se hace referencia del mismo indicador, pero con la población trabajadora de 65 años y más, los números entre aquellos que tienen prestaciones y aquellos que no, prácticamente se invierten. De cada 10 trabajadores, solamente cuatro cuentan con prestaciones mientras que cinco no poseen con estas. (Ver Gráfica 33)

Gráfica 33. Trabajadores subordinados y remunerados con 65 años y más de edad según prestaciones laborales (porcentaje)

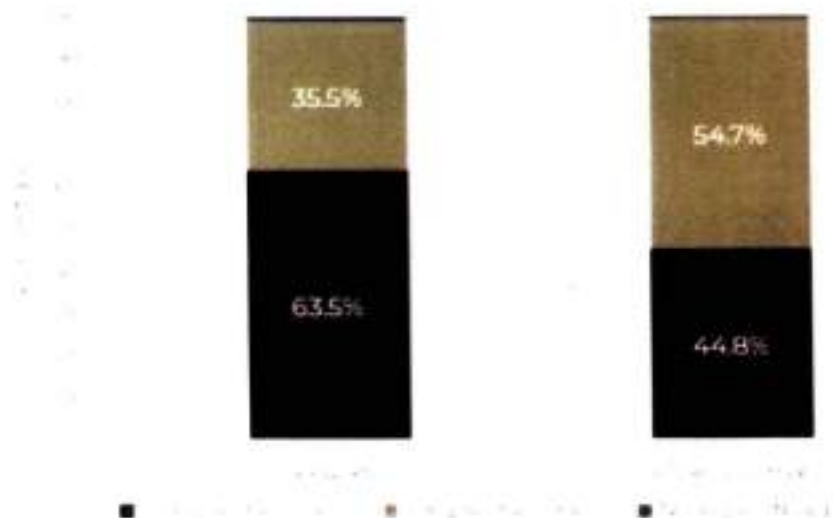


Fuente: Elaborado por la DGAP con datos de la ENOE 2015-2019.



La comparación entre un grupo de edad y otro es más clara en la siguiente gráfica, se puede apreciar que 44.8% de las personas que tienen 65 años y más tienen prestaciones, mientras que, al analizarlo con las personas de 15 a 64 años de edad, la diferencia es de casi 20 puntos porcentuales. (Ver Gráfica 34)

Gráfica 34. Trabajadores subordinados y remunerados en edad de trabajar según prestaciones laborales y grupo de edad (porcentaje)



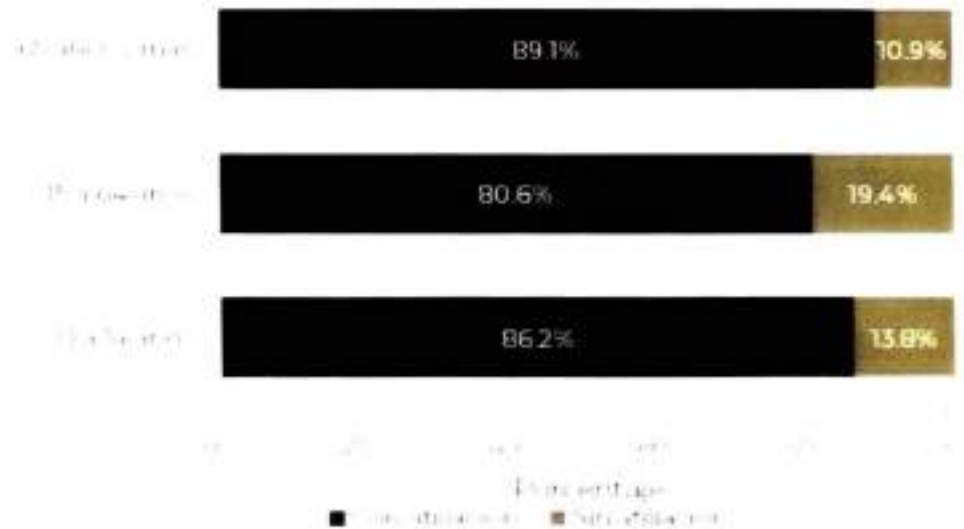
Fuente: Elaborado por la DGAP con datos de la ENOE 2015-2019.

A través de estos datos se puede constatar que el derecho a un trabajo digno es un desafío permanente y una competencia por grupos de edad para obtener un empleo que proporcione algunas prestaciones.

Mientras que, en la cuestión laboral, un número reducido de las personas de 65 años y más cuentan con prestaciones laborales, la situación cambia favorablemente cuando se analiza la afiliación a los servicios de salud.

A pesar de que los tres grupos poblacionales tienen porcentajes altos en la afiliación de los servicios de salud, las personas de 65 años y más muestran 89.1% de afiliación. (Ver Gráfica 35)

Gráfica 35. Personas con afiliación a servicios de salud según grupos de edad (porcentaje)



Fuente: Elaborado por la DGAP con datos de la ENES 2017

Por cuestiones de edad, las personas de 65 años y más presentan un mayor porcentaje de pensiones o jubilaciones de acuerdo con el tipo de afiliación por el cual tienen acceso a los servicios de salud.

Como se puede apreciar, predomina la afiliación a un servicio de salud debido a que son beneficiarios de alguno de los programas del Gobierno Federal. En los siguientes datos se puede apreciar que el grupo de edad de 15 a 64 años de edad, obtiene el servicio de salud como parte de sus prestaciones sociales, dejando claro que obtener este beneficio en la etapa de la vejez es poco probable a pesar de que su edad demande mayor atención debido al deterioro de la salud. (Ver Gráfica 36)



Gráfica 36. Personas con afiliación a servicios de salud según tipo de afiliación y grupo de edad (porcentaje)



Fuente: Elaborado por la DGAP con datos de la ENES 2017.

En este panorama, no se puede sino reconocer los avances en materia de salud, sin embargo, aún existen agudos problemas en la materia. La afiliación o derechohabiencia a alguna institución de salud es una característica que determina de forma importante el nivel de acceso que una persona tiene a los servicios de atención médica; de 2008 a 2016 se reportó que 19 millones de personas no contaban con acceso a servicios de atención médica y, a pesar de los avances registrados en materia de derechohabiencia, la afiliación a un sistema, institución o programa no garantiza de modo necesario, que el acceso a los servicios se lleve a cabo con oportunidad y calidad.³⁴

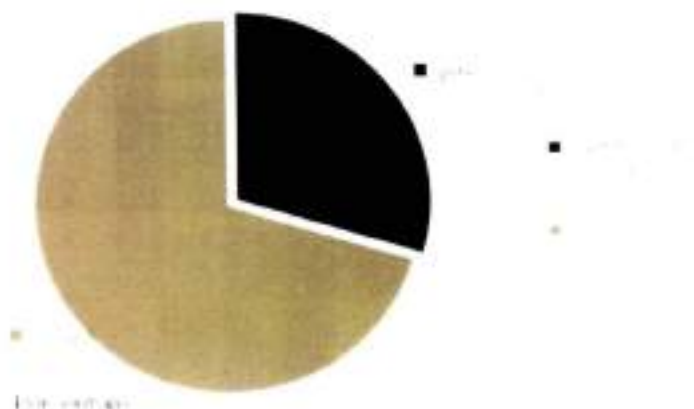
En 2017, solamente 29.6% de las personas con 65 años y más contaban con una pensión, mientras que el resto no tenían acceso a ninguna, situación que va en contra del principio rector de universalidad. (Ver Gráfica 37)

“La baja cobertura del sistema de pensiones ha sido generada por un esquema contributivo de seguridad social vinculado directamente a la condición laboral de las personas, que privilegia el trabajo en el sector formal de la economía, pues sus beneficios se otorgan primordialmente a la población asalariada urbana que está en el mercado formal, quedando fuera las personas que trabajan en el campo, en el sector informal de la economía,

³⁴ CONEVAL, “Estudio Diagnóstico del derecho a la salud 2018: Ciudad de México”, México, CONEVAL, 2018, p. 20.

las subempleadas y las desempleadas. Por tanto, la población de adultos mayores que tiene acceso a una pensión es pequeña".³⁵

Gráfica 37. Personas con 65 años y más de edad según acceso a una pensión (porcentaje)



Fuente: Elaborado por la DGAP con datos de la ENESS 2017.

Según la CONSAR, para que un pensionado pueda disfrutar de su jubilación, resulta suficiente contar con una pensión equivalente entre el 50 y 70 por ciento del ingreso que se gozaba en la etapa productiva previa al retiro (lo que se conoce como la tasa de remplazo). ¿Por qué? Simplemente, porque se reducen ciertos gastos como la manutención de los hijos, el pago de alguna hipoteca o de créditos. Sin embargo, es importante considerar que los gastos en salud suelen incrementarse".³⁶

En un contexto de bajo salario durante su edad económicamente activa y de falta de prestaciones que le posibilitan la adquisición de bienes muebles e inmuebles que le dieran seguridad patrimonial, entre un 50 por ciento y un 70 por ciento de su salario final no sería suficiente para cubrir sus necesidades básicas.

Según datos de la ENESS 2017, del total de las personas que contaban con acceso a los servicios de salud, tres cuartas partes sí asistieron a los mismos. (Ver Gráfica 38)

³⁵ Ham, citado en Mujeres/INAPAM, I. N. "Situación de las personas adultas mayores en México", Ciudad de México, 2014, p. 14. Obtenido de: http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/101243_1.pdf

³⁶ CONSAR, "Las Pensiones en México y el mundo", CONSAR, 27 de noviembre de 2018.

Gráfica 38. Personas con 65 años y más de edad según asistencia a servicios médicos en el último año (porcentaje)



Fuente: Elaborado por la DGAP con datos de la ENESS 2017.

De aquellas personas que sí asistieron a algún tipo de servicio médico, 38.8% fueron a una institución de seguridad social como el IMSS, ISSSTE, Pemex, Secretaría de la Defensa o Secretaría de Marina. (Ver Gráfica 39)

Gráfica 39. Personas con 65 años y más de edad según tipo de servicio médico al que acudió en el último año (porcentaje)



Fuente: Elaborado por la DGAP con datos de la ENESS 2017.

En el tema de pensiones, la siguiente gráfica describe la incidencia de la PEA por grupos de edad y su condición de cotización. A partir de este panorama, se puede apreciar que la población de 30 a 39 años tiene ventajas en estar cotizando actualmente, pues representa el 32.7 por ciento, en contraste con la población de 50 a 59 años que tiene un porcentaje del 46.9 por ciento que no ha cotizado.

De acuerdo con la ENESS de 2017, a mayor edad, el porcentaje de aquellas personas que no cotizan pensiones se eleva. Además, los que actualmente cotizan se encuentra en una reducción. (Ver Gráfica 40)

Gráfica 40. Personas según condición de cotización y grupos de edad (porcentaje)



Fuente: Elaborado por la DGAP con datos de la ENESS 2017.

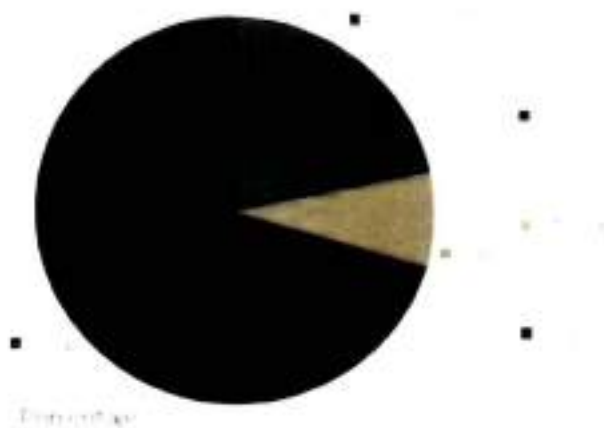
En México la edad de retiro de la actividad laboral oscila entre los 60 y 65 años de edad, con variaciones de acuerdo con la ley que la regule. Sin embargo, al llegar a esta edad hay quienes continúan trabajando, como resultado de un deseo personal o bien de la necesidad económica.

A pesar de que se encuentran en una edad donde pueden optar por pensionarse debido a que han laborado lo suficiente y un gran número se encuentra en el retiro, 70.4% no tiene una pensión. Quienes tienen pensiones por retiro, representan apenas el 21.8% del total, mientras que el resto tiene otro tipo de pensión o sin no cuentas con esta. (Ver Gráfica 41)

Según la Red Nacional de Organizaciones de Adultos Mayores, Jubilados y Pensionados, poco más del 20% de las personas que reciben jubilación no

cubren sus necesidades básicas, aunado a la concesión de la administración de las aportaciones se vuelve un problema no sólo para los que se jubilan ahora, si no para los que se van a jubilar en unos años.

Gráfica 41. Personas con 65 años y más de edad según tipo de pensión



Fuente: Elaborado por la DGAP con datos de la ENES 2017.

Nota: Pensiones por retiro considera vejez o cesantía en edad avanzada, jubilación o tiempo de servicio.

La mayoría de las personas que reciben una pensión por retiro no tienen especificado el monto que ingresan.

Mientras que, aquellas que sí tienen claro el monto, detallan que 28.5% recibe más de dos y medio salarios mínimos. Quienes reciben de uno a dos y medio son el 20.5% y 19% recibe hasta uno y medio. (Ver Gráfica 42)



Gráfica 42. Personas que reciben pensión por retiro según importe en salarios mínimos (porcentaje)



Fuente: Elaborado por la DGAP con datos de la ENESS 2017

No obstante, mientras en países como Turquía, Países Bajos, Luxemburgo, Portugal o Hungría los trabajadores recibirán por encima del 85 por ciento de su salario último, en México sólo recibirá por encima de un 26 por ciento del mismo, muy por debajo de la media de la OCDE que es de 58.7%.³⁷

Por otro lado, a pesar de haber trabajado de manera formal durante su periodo económicamente activo, muchas personas adultas mayores no alcanzan a cubrir las necesidades básicas a través del ingreso derivado de su pensión, lo que genera caer en una situación de vulnerabilidad constante al tener que complementar este ingreso con trabajos explotados, mal pagados y, en muchos casos, denigrantes para el ser humano.

Ante este escenario, la protección social se debe ir moldeando de acuerdo con las modificaciones de la economía y el mercado laboral, así como a la transición de la demografía del país. A medida que predomina la transición demográfica hacia el grupo en edad avanzada, la estructura de las demandas social que debe cubrir el Estado se va transformando, lo que obliga a saber cómo redistribuir los recursos económicos y atender tanto las demandas de las niñas y niños, en términos de educación; y a atender a las adultas mayores en términos de salud y pensiones.³⁸

El cambio demográfico del país plantea un desafío importante para el sistema de protección social, en donde el Estado tiene un rol fundamental para cumplir con una protección social que reduzca los riesgos económicos

³⁷ OCDE, "Estudio de la OCDE sobre los sistemas de pensiones: México", Ciudad de México, Solar, 2016, p. 48.

³⁸ CEPAL, *Derechos de las personas mayores: retos para la interdependencia y autonomía*, Santiago de Chile, CEPAL, 2017.

que surgen para los adultos mayores, de asegurar un ingreso digno y ofrecer los servicios necesarios a la población en edad avanzada.³⁹

2.3. Efectos

Según datos del CONEVAL sólo el 21 por ciento de la población no se encuentra en algún grado de pobreza y vulnerabilidad⁴⁰, esta situación también hizo estragos en la composición familiar y en el deterioro del tejido social que tiene como consecuencia el individualismo, la exclusión y la marginación, y dentro del cual, los adultos mayores se presentan como uno de los grupos sociales más desprotegidos.⁴¹

Las causas del problema identificado como acceso limitado e insuficiente a la protección social por parte de la población de personas adultas mayores, generan efectos directos sobre este grupo de población, principalmente por sus ingresos insuficientes, lo que a su vez genera niveles de pobreza altos y dependencia económica. La vejez también es una etapa de vulnerabilidad en el ámbito social ya que la discriminación y maltrato en el contexto social e institucional frecuentemente es aplicado, a su vez, el deterioro acelerado físico y mental es un factor que también incide en la falta de empatía y, por lo tanto, se agudiza el maltrato hacia las personas adultas mayores.

Ingresos insuficientes, discriminación y maltrato, y el deterioro acelerado físico y mental, son algunos de los efectos que trae consigo el acceso limitado e insuficiente a la protección social de la población de personas adultas mayores indígena de 65 años o más y no indígena de 68 años o más de edad. A continuación, se describen cada uno de estos efectos.

2.3.1. Ingresos Insuficientes

Existe una relación de riesgo de empobrecimiento para la población de personas adultas mayores debido a que se enfrentan a la pérdida progresiva de oportunidades laborales, aunado a que las escasas ofertas laborales que se presentan para ellos no cuentan con cobertura en prestaciones sociales. En este apartado se describe brevemente cuáles son los principales gastos que se tienen en los hogares cuando se convive con personas adultas

³⁹ Huenchuan, S. *Envejecimiento, personas mayores y Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: perspectiva regional y de derechos humanos*. Libros de la CEPAL, Santiago de Chile, núm. 154, 2018.

⁴⁰ CONEVAL, "Medición de la Pobreza. Resultados de pobreza en México 2018 a nivel nacional y por entidades federativas" 2018. Obtenido de: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza-2018.aspx>

⁴¹ Osorio, O., "Vulnerabilidad y vejez...", *op. cit.*

mayores, cuánto se destina al gasto médico, la vivienda y qué tipo de gastos representan.

El derecho a una pensión o jubilación es una forma de seguridad económica y se encuentra asociada con las actividades laborales que las personas han realizado a lo largo de su vida. En ese sentido, el trabajo y la pensión o jubilación son la fuente principal de ingresos de las personas de 60 años y más, sin embargo, cuando hay ausencia o insuficiencia de recursos económicos provocan que dicha población siga inserta en el mercado laboral a edades cada vez más avanzadas⁴². En cuanto a la cobertura, más del 60% de la población económicamente activa no cuenta con pensión y los mayores de 65 años que han obtenido el servicio es inferior al 20%.⁴³

Sin una protección social adecuada y suficiente, es probable que los adultos mayores presenten ingresos insuficientes para alcanzar un nivel de vida que los mantenga fuera de la pobreza y vulnerabilidad dado que, al no tener garantizada la seguridad social no tienen un ingreso garantizado. Si los servicios de atención a la salud que el Estado debe brindar son deficientes, las personas deberán buscar por sus propios medios cubrir esta necesidad, lo que implica altos costos que desvían ingresos para cubrir otras necesidades básicas.

La falta de seguridad económica que provoca la inadecuada e insuficiente protección social lleva a que las personas adultas mayores busquen fuentes alternativas de ingresos, entre las que se encuentra prolongar su permanencia en el mercado laboral aún en edades de jubilarse, es así que, según la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) al segundo trimestre de 2018, el 28% de las personas adultas mayores formaban parte de la Población Económicamente Activa.

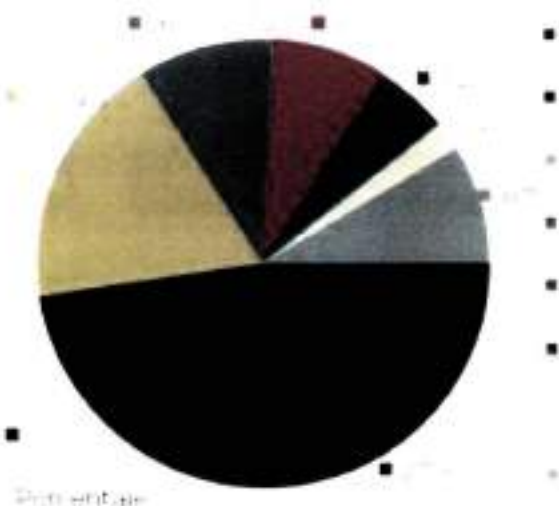
Los principales problemas de las personas de 65 años y más se concentran en su situación económica. Estos son, que su pensión no alcanza para cubrir sus necesidades básicas o hay una falta de oportunidades para encontrar un empleo. (Ver Gráfica 43)



⁴² Montoya, citado en Ramos, E., y CONAPO, "Análisis de la participación laboral...", op. cit., p. 93.

⁴³ Ham, Ramírez y Valencia, citado en Bruno, F. & Acevedo, J. "Vejez y sociedad en México...", op. cit., p. 15.

Gráfica 43. Principales problemas declarados por personas con 65 años y más de edad (porcentaje)



Fuente: Elaborado por la DGAP con datos de la ENADIS 2017.

La falta de ingresos constantes genera también la imposibilidad de obtener alimento continuo en cantidad y calidad necesarias de acuerdo a sus nuevas condiciones físicas y biológicas, por lo que es altamente dependiente de las políticas gubernamentales.⁴⁴

Si observamos la distribución del gasto en los hogares, podemos observar que las personas que no viven con, personas de 65 años y más en sus hogares tienen un gasto más elevado en rubros como vivienda, transporte y educación.

En comparación con los hogares que sí tienen personas de 65 años y más viviendo con ellos, los gastos son principalmente para alimentación. (Ver Gráfica 44)

⁴⁴ CONEVAL. "Medición de la Pobreza...", *op cit.*, p. 59: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza-2018.aspx>

Gráfica 44. Gastos en los hogares clasificados en grandes rubros según tipo de hogar (porcentaje)

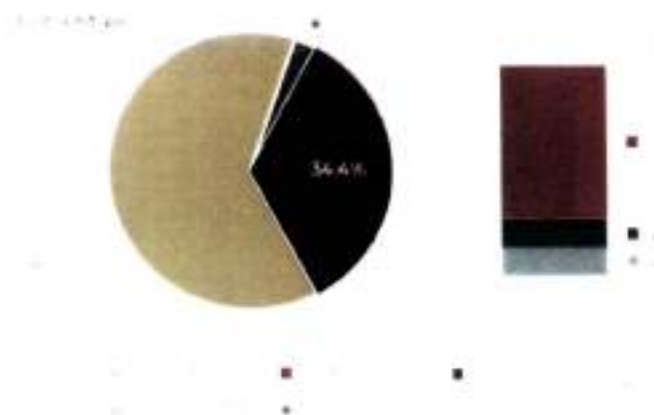


Fuente: Elaborado por la DCAP con datos de la ENIGH 2018.

En relación con el gasto en servicios médicos, la mayoría de las personas no asisten a servicios médicos y por lo mismo no presentan gastos al respecto. Pero la mayoría que sí tiene gastos en este rubro gasta una mínima cantidad, que se traduce en hasta un salario mínimo y medio. Esto puede explicarse porque un sector de la población ejerce el derecho a la prestación de servicio médico, independientemente de que el servicio lo tenga por ser trabajador, pensionado o beneficiario. (Ver Gráfica 45)



Gráfica 45. Personas con 65 años y más de edad según gasto médico trimestral (porcentaje)



Fuente: Elaborado por la DGAP con datos de la ENES 2017.

Nota: S.M.: salario mínimo mensual.

El CONEVAL señala que, "en México el derecho a la vivienda digna y decorosa no se está garantizando plenamente. La accesibilidad a ella es desigual e implica un riesgo para la satisfacción de necesidades básicas de una parte significativa de la población. La disponibilidad de los componentes del derecho a la vivienda digna y decorosa es limitada en ciertas regiones y para ciertos grupos. La calidad se ve afectada por la ausencia de condiciones materiales y técnicas en un sector importante de la población, así como por la necesidad de consolidar mayor capital social en los barrios".⁴⁵

Esto afecta directamente en la edad avanzada en la cual, las personas adultas mayores no han tenido oportunidad de proveerse de estos bienes y servicios por no haber accedido a un trabajo formal y, en el caso de haber contado con trabajo formal, sus salarios fueron insuficientes para generar este resguardo patrimonial y de bienes y servicios básicos.

⁴⁵ CONEVAL, "Estudio Diagnóstico...", *op. cit.*, p. 22.

En contexto, ocho de cada 10 personas de 65 años y más de edad viven en un hogar que es propio y ya lo terminaron de pagar, y un pequeño porcentaje aún la está pagando. (Ver Gráfica 46)

Gráfica 46. Tenencia de la vivienda en hogares donde habitan personas con 65 años y más (porcentaje)



Fuente: Elaborado por la DCAF con datos de la ENIGH 2018

2.3.11. Niveles de pobreza altos

Se ha mostrado que el envejecimiento de la población en México se lleva a cabo en un contexto caracterizado por un alto índice de pobreza, una amplia desigualdad social y económica producto de una redistribución regresiva del ingreso, y en el plano del mercado de trabajo, con una clara deficiencia en la creación de empleos de calidad y regulados.⁴⁶

La falta de seguridad económica potencia la posibilidad de que, para el periodo de la vejez, no cuente con bienes muebles e inmuebles que le permitan satisfacer sus necesidades de movilidad y resguardo.^{47 48}

La mayoría de personas adultas mayores están insertados en trabajos precarios en donde los salarios son bajos y las prestaciones nulas⁴⁵, por lo que, aun permaneciendo activos en el mercado de trabajo, en la mayoría de

⁴⁶ Zúñiga y Vega, citado en Bruno, F. & Acevedo, J. "Vejez y sociedad en México...". *op. cit.*, p. 11.

los casos los ingresos que perciben no son suficientes para cubrir sus necesidades básicas. De hecho, en 2018, el 49% del total de personas adultas mayores que percibían ingresos por trabajo se encontraba por debajo de la línea de pobreza por ingresos.

De acuerdo con cifras del CONEVAL 2008, en México había 3.2 millones de adultos mayores pobres y en 2018, 4.3 millones, aunque en términos absolutos el número de personas aumentó, en términos relativos pasó de 44.9% en el 2008 a 41.1% en 2018, en el caso de la pobreza extrema pasó de 12.7% a 6.8% en el mismo periodo, estos datos nos confirman que hay un segmento importante de personas adultas mayores viviendo en situación de pobreza y pobreza extrema.

Cuadro 1. Número de personas y porcentaje según indicador de pobreza en la población de adultos mayores, 2008 y 2018

Indicador \ Año	Millones de personas		Porcentaje	
	2008	2018	2008	2018
Población en situación de pobreza	3,2	4,3	44,9	41,1
Población en situación de pobreza moderada	2,3	3,6	32,2	34,4
Población en situación de pobreza extrema	0,9	0,7	12,7	6,8

Fuente: Elaboración propia con datos del anexo estadístico 2008-2018. CONEVAL.



⁵⁷ INAPAM/CONAVI, "Vivienda digna y sustentable para adultos mayores: Conavi", 13 de noviembre de 2015. Obtenido de <https://www.gob.mx/inapam/prensa/vivienda-digna-y-sustentable-para-adultos-mayores-conavi?idiom=es>

⁵⁸ Osorio, O., "Vulnerabilidad y vejez...", *op. cit.*

⁵⁹ Zúñiga, E. y Vega, D. "Envejecimiento de la Población de México...", *op. cit.*

Se sabe que una buena parte de la población adulta mayor en México se encuentra en generaciones con en el llamado rezago educativo, dado que no ha completado la educación básica. Esta realidad limita las posibilidades de los ancianos en la sociedad y en la obtención de mejores condiciones de vida. Por consiguiente, quienes enfrentan la vejez con un nivel educativo adecuado, tienen más herramientas para responder de manera activa y adaptarse mejor en la etapa de la vida adulta mayor.⁹³

Las personas de 65 años y más, no cuentan con un nivel de estudios elevado, la mayoría solamente cumple con niveles básicos de educación.

En 2018, 51,7% solamente contaba con estudios de primaria, si se suma la proporción de aquellos que no cuentan con primaria (22,4%), se tiene que el 74,1% de la población mayor de 65 años y más de edad no supera ni siquiera el primer nivel de educación. (Ver Gráfica 47)

Gráfica 47. Personas con 65 años y más de edad según nivel de escolaridad aprobado



Fuente: Elaborado por la DGAP con datos de la ENIGH 2018.

Nota: Profesional incluye personas que cuentan con maestría y doctorado.

2.3.12. Dependencia económica

La dependencia que conlleva la etapa de la vejez no es sólo económica sino también familiar en particular, y social en general, por requerir atención en

⁹³ Bruno, F. y Acevedo, J. "Vejez y sociedad en México...", op. cit., p. 14.

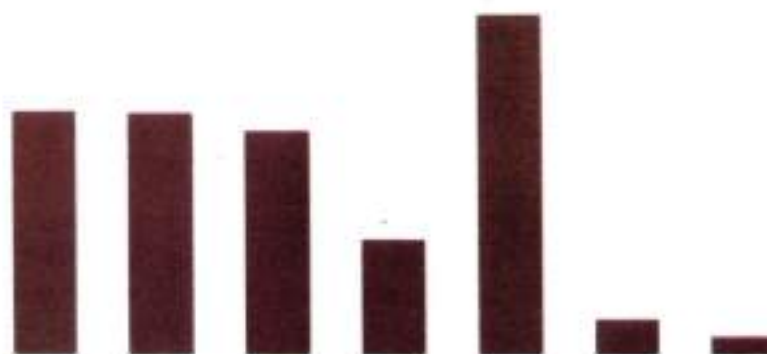
manutención, aún más con el contexto de creciente dependencia económica y cuidado, acentuado por las diversas enfermedades y padecimientos que durante este periodo de la vida se presentan con mayor frecuencia.

La falta o insuficiencia de ingresos propios puede llevar también a que las personas adultas mayores dependan económicamente de sus núcleos familiares, lo que puede propiciar una baja en el umbral de tolerancia familiar, conduciendo al deterioro de los lazos de apoyo y solidaridad familiar, de ahí la importancia de mejorar la protección social de los adultos mayores.⁵¹

La Encuesta Nacional sobre Discriminación (ENADIS) señala que, las personas adultas mayores de 65 años y más, dependen económicamente más de sus hijos que de algún trabajo o negocio que puedan tener.

También las pensiones y los programas para adultos son un factor determinante para estas personas para poder tener ingresos. (Ver Gráfica 48)

Gráfica 48. Personas con 65 años y más de edad según dependencia económica

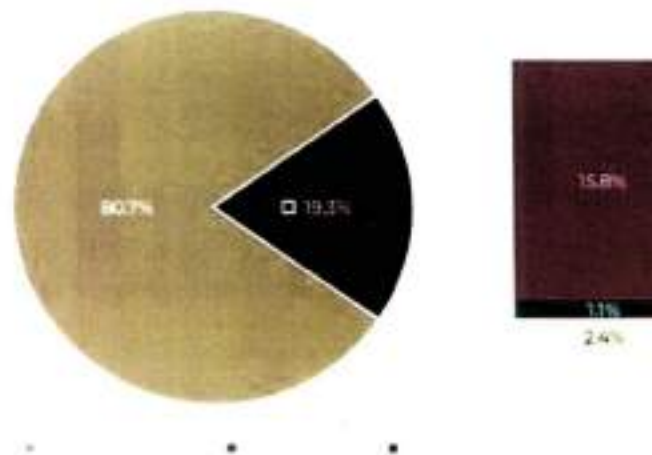


Fuente: Elaborado por la DGAP con datos de la ENADIS 2017.

⁵¹ Gutiérrez, R., Ham Chandé, et al. *Salud y bienestar del adulto mayor en la ciudad de México*. Organización Panamericana de la Salud, 2005.

Los datos señalan que, el 80.7% de las personas no requieren ayuda de cualquier tipo para desempeñarse. El resto que sí necesita ayuda proviene mayoritariamente de un familiar. (Ver Gráfica 49)

Gráfica 49. Personas con 65 años y más de edad según necesidad de ayuda y relación de parentesco con la persona que le ayuda



Fuente: Elaborado por la DGAP con datos de la ENES 2017

2.3.2. Discriminación y maltrato en el entorno social e institucional

Según datos de la Organización Mundial de la Salud (OMS) en 2017, aproximadamente 1 de cada 6 personas adultas mayores de 60 años sufrieron algún tipo de abuso en entornos comunitarios; las tasas de maltrato a personas mayores son altas en instituciones como residencias de ancianos y centros de atención de larga duración; dos de cada tres trabajadores de estas instituciones indican haber infligido malos tratos en el último año; el maltrato de las personas mayores puede conllevar graves lesiones físicas y consecuencias psicológicas prolongadas, esto ante un contexto demográfico en el que se prevé el aumento del problema por el envejecimiento de la población de muchos países; la población mundial de

mayores de 60 años se duplicará con creces, de 900 millones en 2015 a unos 2000 millones en 2050.⁵²

Existen diversos factores de riesgo que pueden incrementar esta situación en las personas adultas mayores:

- 1) Individuales;
- 2) Relacionales;
- 3) Comunitarios y
- 4) Socioculturales

Entre los riesgos del ámbito individual se incluyen la mala salud física y mental de la víctima y los trastornos mentales y abuso del alcohol y las sustancias psicotrópicas en el caso del agresor.

Las personas adultas mayores no están exentas de maltrato de cualquier tipo, por el contrario, son un grupo de población más vulnerable ante la violencia familiar y social. Los datos de la OMS reflejan que sufren de maltrato psicológico en entornos institucionales como comunitarios.

Además, las personas mayores no comunican con facilidad estos tipos de maltratos, sino que en la mayoría de las ocasiones lo hacen acompañados de sus representantes o lo hacen los trabajadores. [Ver Cuadro 2]

Cuadro 2. Maltrato a personas mayores en entornos comunitarios y en entornos institucionales

Tipo de maltrato	Maltrato a personas mayores en entornos comunitarios (1)	Maltrato a personas mayores en entornos institucionales (2)	
	Notificado por personas mayores	Notificado por personas mayores y sus representantes	Notificado por trabajadores
Prevalencia general	15.7%	No hay suficientes datos	64.3% (más de cuatro trabajadores)
Maltrato psicológico	11.6	33.4	52.5
Maltrato físico	2.6	14.1	21.3
Abuso financiero	9.8	15.8	No hay suficientes datos
Negligencia	4.2	11.6	12.0
Abuso sexual	0.2	1.2	0.7

Fuente: Elaborado por la DGAP con base en información de OMS⁵³

⁵³ OMS, "Maltrato de las personas mayores", 8 de junio de 2018. Obtenido de Organización Mundial de la Salud: <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/elder-abuse>

Cuatro de cada cinco personas adultas mayores indígenas son monolingües por lo que se encuentran en una mayor vulnerabilidad por la discriminación, racismo y acceso en materia de derechos en salud, educación, vivienda, pensiones y programas sociales. Las personas adultas mayores indígenas son el sector de la población que recibe menos ingresos por pensiones y jubilaciones, ya que históricamente no han tenido acceso a los sistemas de seguridad social.⁵⁴

2.3.3. Deterioro acelerado mental y físico

Diversas investigaciones observadas señalan que la vejez se caracteriza por el aumento de los "riesgos de pérdidas en las capacidades físicas y mentales, disminución de la autonomía y la adaptabilidad, menoscabo de roles familiares y sociales, retiro del trabajo, pérdida de capacidad económica, cese de otras actividades y deterioros en la salud de consecuencias incurables y progresivas".⁵⁵

Asimismo, la precariedad del trabajo ha traído consigo consecuencias terribles en la salud humana, generando envejecimiento prematuro⁵⁶ entendido como la disminución de la vida laboral, material y mental provocada por el propio trabajo⁵⁷ especialmente en la mujer que ha enfrentado la división sexual del trabajo que las ha mantenido en una situación de vulnerabilidad con una doble carga de trabajo por también

⁵⁴ *Idem*.

⁵⁵ Cabrera, E., "Vejez Indígena en México, *Resonancias*, Instituto de Investigaciones Sociológicas, UNAM, 14 de octubre de 2019. Obtenido de: <https://www.iis.unam.mx/blog/vejez-indigena-en-mexico/>

⁵⁶ Ham, R. citado en Bruno, F. y Acevedo, J., "Vejez y sociedad en México...", *op. cit.* p. 14.

⁵⁷ Los obreros y obreras de la Industria Maquiladora de Exportación (IME) se describen a sí mismos como "viejos", "grandes" o "mayores" desde los 40 años de edad, debido a que interpretan que su envejecimiento es ocasionado por el "cansancio" o la fatiga, debido al desbalance entre los altos requerimientos de trabajo y las decrecientes capacidades de respuesta física para asegurar un desempeño eficiente. Al analizar los procesos de trabajo, sus explicaciones apuntan a las nuevas formas de organizar el trabajo con el modelo de producción flexible de la IME y sus altos requerimientos para continuar siendo competitivos, que comprenden aumentos unilaterales y constantes a las cargas de trabajo, largas jornadas (de diez horas), posiciones incómodas del cuerpo al desarrollar las rutinas de trabajo, la rapidez del proceso y largos periodos (años) de exposición a un mismo tipo de proceso en la producción. En Scarone Adarga, M. Portales, Boletín del Colegio de Sonora, "Envejecimiento prematuro y fatiga crónica en las maquiladoras", 18 de abril de 2018. Obtenido de: <http://portales.colson.edu.mx/num707/envejecimiento-prematuro-y-fatiga-cronica-en-las-maquiladoras-2/>

⁵⁸ De la Poza, J., *Seguridad e higiene profesional, con las normas, comunitarias europeas y norteamericanas*, Madrid, Paraninfo, 1990.

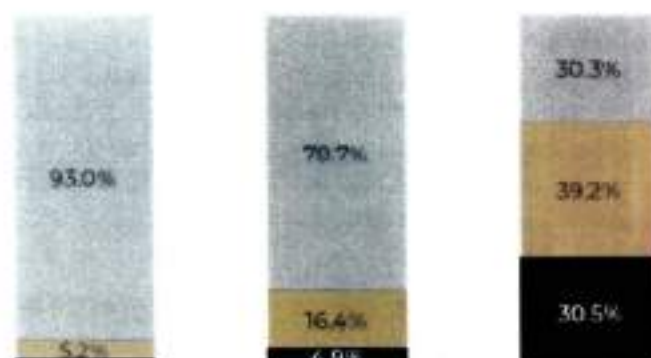
dedicar parte de su tiempo a la reproducción, atención y cuidado del grupo familiar.³⁸

Por otro lado, la falta de una protección social suficiente y adecuada implica que no todos los adultos mayores tengan acceso a los servicios de salud, así mismo, estos servicios no son suficientes ni adecuados para las demandas de salud que este grupo etario presenta. Consecuentemente esta población no recibe la atención adecuada ni oportuna de las enfermedades que padecen, lo cual lleva a un deterioro físico y mental.

Con el paso de los años, las personas van reduciendo sus capacidades y habilidades, principalmente las físicas. De acuerdo con la ENADID de 2018, las personas de 65 años y más presentan un mayor porcentaje de población con discapacidad.

Además, cuentan con el menor porcentaje de personas que no tienen discapacidad o limitación y 39.2% tiene alguna limitación. (Ver Gráfica 50)

Gráfica 50. Personas según condición de limitación o discapacidad y grupo de edad (porcentaje)



Fuente: Elaborado por la DGAP con datos de la ENADID 2018

Es necesario entonces promover la protección social de las personas adultas mayores para que pueda disfrutar de una vejez en la que su autonomía y

³⁸ Rojas, B., "El envejecimiento prematuro como factor de riesgo ocupacional en mujeres trabajadoras del sector informal", *Revista Venezolana de Estudios de la mujer*, vol. 10, núm. 24, 2005, p. 124.

calidad de vida no se vean mermada por las enfermedades propias de la edad.

2.3.3.1. Desarrollo de enfermedades crónicas

"El descenso histórico de la mortalidad tiene su explicación principal en la prevención y curación de las enfermedades infecciosas y perinatales, lo que a su vez es producto de avances médicos, adopción de políticas de salud pública y del desarrollo social y económico, sin embargo, la consecuente posposición de la muerte implica otro tipo de enfermedades correlacionadas con la vejez, en la forma de afecciones degenerativas que se tornan crónicas. Enfermedades metabólicas como la diabetes, cardiovasculares como la hipertensión y mentales como las demencias y la depresión, tienen otras peculiaridades perjudiciales, aparte de causar la muerte. No son inmediatamente letales, pero son incurables y progresivas, capaces de provocar incapacidades físicas, psíquicas y sociales, todo lo cual es amenaza directa a la calidad de vida de la persona envejecida, al bienestar de su familia y como carga social y económica".⁵⁹

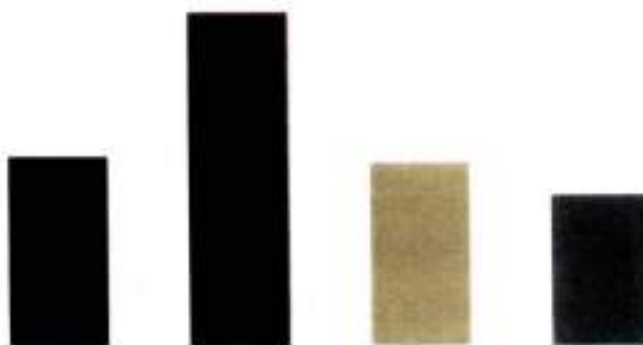
La Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (ENSANUT) 2016, reporta información detallada sobre las características de los siguientes padecimientos de la población mexicana: hipertensión arterial, diabetes e hipercolesterolemia.



⁵⁹ Ham Chande, R., "Envejecimiento demográfico". en *Los Grandes Problemas de México*, *op. cit.*, p. 59.

Estas enfermedades se encuentran entre las principales afecciones de las personas adultas mayores y figuran entre las primeras causas de muerte. Los porcentajes de personas adultas mayores de 65 años por padecimiento son los siguientes: 45.2% con hipertensión, 25.8% con diabetes y 25.2% con hipercolesterolemia. (Ver Gráfica 51)

Gráfica 51. Padecimientos o enfermedades en adultos mayores de 65 años o más (porcentaje)



Fuente: Elaborado por la DGAP con base en la ENSANUT 2018.

El Estudio Nacional de Salud y Envejecimiento en México, dedica su último informe a la obesidad y a la forma de cómo afecta a la calidad de vida y contribuye a la discapacidad en personas adultas mayores, además de tener mayor riesgo a tener enfermedades cardiovasculares al predisponerlos más a la diabetes, colesterol alto y presión arterial elevada⁶⁰. Esto trae consecuencias tanto para la salud de la persona adulta mayor como para el entorno familiar y general en el que convive.

2.3.3.2 Discapacidades asociadas

La caracterización del estado de salud de las personas adultas mayores (de 65 años y más) se presenta en términos de su capacidad para realizar cotidianamente actividades básicas (caminar, bañarse, vestirse o comer) e instrumentales (cocinar, hacer compras, tomar medicamentos, manejar dinero), el deterioro visual, auditivo y de la memoria, así como la prevención de enfermedades y sus complicaciones a través de las acciones de vacunación.

⁶⁰ ENASEM, "Envejecimiento en México: obesidad", 19 de julio de 2019. Obtenido de Estudio Nacional de Salud y Envejecimiento en México: http://www.enasem.org/index_Esp.aspx

Las personas adultas mayores con discapacidad tienen menor probabilidad de contar con un trabajo remunerado; las personas adultas mayores con discapacidad están expuestas a presentar más días de inactividad por motivos de salud.

El análisis distingue la condición de salud de acuerdo con el sexo de los integrantes de las personas adultas mayores. Con el paso de la edad, las dificultades para las personas van incrementando, la principal es el caminar, subir o bajar utilizando sus piernas. Seis de cada 10 personas, tanto hombres como mujeres presentan esta problemática.

Se destaca que el 33.5% de las personas adultas mayores del género femenino tienen mayores dificultades para caminar, subir o bajar, en tanto que los hombres representan el 32.1%. En cuanto a dificultades para mover o usar brazos y manos, las mujeres representan el 11.1% y los hombres el 8.9%; para aprender, recordar y concentrarse, el 9.6% son mujeres y 8.3% hombres; y, por último, las dificultades para bañarse, vestirse o comer lo representan el 9.3% las mujeres y el 7.2% los hombres. (Ver Gráfica 52)

Gráfica 52. Porcentaje de adultos mayores a 65 años de edad con dificultad para realizar actividades básicas por sexo



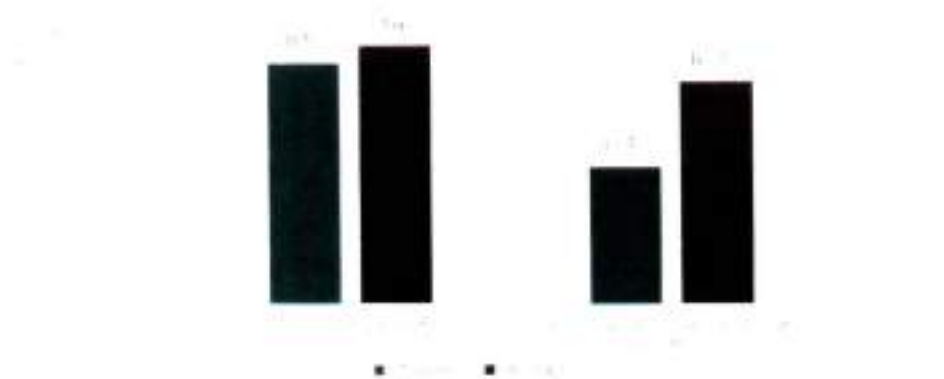
Fuente: Elaborado por la DGAP con base en la ENADID 2018.

Las mujeres adultas mayores enfrentan mayores dificultades para realizar las actividades instrumentales estudiadas. Ello implica que, este grupo de la población tiene una mayor dependencia de terceros para realizar las actividades básicas.

De acuerdo con datos de la ENADID 2018, 37.5% de las personas mayores de 65 años, tienen problemas relacionados con la vista, incluso haciendo uso de lentes. En los hombres adultos mayores es mayor el deterioro visual (19.4%) que las mujeres (18.1%).

Por otra parte, 27% de este grupo poblacional tiene problemas relacionados con su capacidad auditiva, incluso con aparatos que le ayuden. En los hombres personas adultas mayores (de 65 años y más) es mayor el deterioro visual (19.4%) que en las mujeres (18.1%). Asimismo, entre los hombres la prevalencia de la dificultad para escuchar (16.7%) es mayor que entre las mujeres (10.3%). (Ver Gráfica 53)

Gráfica 53. Porcentaje de adultos mayores de 65 años de edad con deterioro visual y auditivo 2018



Fuente: Elaborado por la DGAP con base en la ENADID 2018.

Llegar a la vejez sin haber podido tener una cobertura médica básica, implica mayores riesgos o propensión a enfermedades no prevenidas, además de una obligación de conseguir recursos económicos para solventar los gastos en salud. En resumen, "Las enfermedades y las afecciones crónicas, así como el hecho de vivir solas, son factores de riesgo adicionales para las personas de edad".⁹¹



⁹¹ ONU, citado en Bruno, F. y Acevedo, J. "Vejez y sociedad en México", op. cit., p. 15.

3. Análisis de la interrelación entre causas, problema y efectos

En México las personas adultas mayores indígenas de 65 años o más, y/o indígenas de 68 años o más, tienen un acceso limitado y deficiente a la protección social, esto en función de la negación de sus derechos para obtener ingresos adecuados. Una de las razones que explica lo anterior es la precarización laboral, que genera condiciones para proliferar el trabajo informal obligando a los adultos mayores a depender de los recursos obtenidos a través de la informalidad que, por ende, se traduce en falta de una cobertura de seguridad social.

Por otra parte, la transición demográfica se traduce en un acelerado crecimiento sin prevención institucional, y resulta difícil garantizar la seguridad social que las personas adultas mayores requieren, aunado a la deficiente cultura de la previsión social que dificulta contar con pensiones, atención básica de salud y servicios sociales para la autonomía.

Todos estos factores propician que las personas adultas mayores cuenten con ingresos insuficientes, manteniendo niveles altos de pobreza y dependencia económica de los núcleos familiares, haciéndolos vulnerables a la discriminación y maltrato en el entorno social e institucional.

En este contexto, la falta de protección social suficiente para atender su salud, implica el deterioro acelerado físico y mental que propicia enfermedades crónicas y discapacidades asociadas que disminuyen su capacidad para realizar actividades básicas y cotidianas.



4. Caracterización del problema

4.1. Antecedentes

Hace casi dos décadas se instauró un modelo único de atención al grupo de población de adultos mayores a nivel estatal en el entonces Distrito Federal, con el Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 70 años residentes en el Distrito Federal desde el año 2001. En el 2003 el Programa se consolidó con la aprobación de la Ley que establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de setenta años, residentes en el Distrito Federal⁶² con lo que se garantizaba su continuidad en los siguientes sexenios.

Se otorgaba en un primer momento un monto de 600 pesos mensuales para el año 2001, año en el que inicio y dos sexenios más tarde, se entregaban 1,200 pesos mensuales. Es importante mencionar que este programa estatal, a diferencia del programa 70 y más de ámbito federal, tuvo un carácter universal, otorgando este derecho a los adultos que cumplieran la edad y su residencia en el Distrito Federal.

A nivel federal el Programa de 70 y más inicia en el año 2007. En su origen el programa identificaba a su población objetivo en localidades de hasta 2500 habitantes, en 2012 se modifica la atención de Adultos Mayores a todas las localidades urbanas y rurales y el criterio de elegibilidad se centra en aquellos que no reciben una pensión contributiva. En 2013 el Programa 70 y más se transforma en el Programa Pensión para Adultos Mayores enfocado a las personas de 65 años de edad en adelante que no recibían pensión o jubilación.⁶³

Con ello, se procuraba acercar la ayuda para mejorar la salud y alimentación de las personas adultas mayores. Se debía ser mexicano de nacimiento o con un mínimo de 25 años de residencia en el país, los cuales no debían recibir pensión mayor a \$1,092.00 pesos mensuales por jubilación o tipo contributivo. Para los apoyos entregados mediante transferencia electrónica, la entonces Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), proporcionaba a los beneficiarios una tarjeta electrónica, en donde se

⁶² Gaceta Oficial del Distrito Federal, "LEY QUE ESTABLECE EL DERECHO A LA PENSIÓN ALIMENTARIA PARA LOS ADULTOS MAYORES DE SESENTA Y OCHO AÑOS, RESIDENTES EN EL DISTRITO FEDERAL", 18 de noviembre 2003. Distrito Federal. Recuperado de: <http://gacetayciencias.df.gob.mx/prontuariovigente/1280202.htm>.

⁶³ Cámara de Diputados, "Resultados para la evaluación de diseño. Programa Pensión para Adultos Mayores, Ciudad de México, julio de 2013. Obtenido de http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/62/2013/ago/Inf_Sedesol-20130816.pdf

realizaban depósitos bimestrales, debiendo acudir cada 4 meses a las Sedes de Atención para comprobar su supervivencia.⁶⁴

Una constante desde su creación ha sido que este programa ha focalizado su atención al grupo de población de personas adultas mayores en condiciones de pobreza, de vulnerabilidad, de rezago y de marginación, además de no recibir ingresos mensuales superiores a \$1,092.00 por concepto de jubilación o pensión de tipo contributivo; que hasta 2016 tenían la obligación semestral de acudir a reportar supervivencia a los módulos de atención establecidos para tal fin.⁶⁵

Si bien conforme al documento de trabajo denominado Programa Pensión para Adultos Mayores. Análisis de diseño y resultados 2012-2018, elaborado por el CONEVAL, el programa favoreció el incremento de 2.9 puntos porcentuales en la variación del ingreso promedio de las personas adultas mayores, alcanzando un monto de \$827.80 (Ochocientos veintisiete pesos 80/100 M.N., este programa resultaba insuficiente para alcanzar la línea de bienestar mínima señalada por el propio Consejo.

No obstante, lo anterior, la importancia de las pensiones no contributivas para personas adultas mayores continúa siendo primordial, ya que los \$580.00 (Quinientos ochenta pesos 00/100 M.N.), de apoyo económico que otorgó el Programa, representan el 70% del ingreso promedio alcanzado.⁶⁶

4.2. Magnitud del problema

En el país se estima que existen más de 10 millones de personas con 65 años y más cumplidos, la mayor parte de ellas se encuentra en pobreza y sin acceso a un sistema de protección social que les garantice una vejez digna y plena. El porcentaje de quienes tienen pensiones por retiro apenas alcanza 21.8% de las personas adultas mayores de 65 años, mientras que 7.8% reciben otro tipo de pensión y el resto no cuenta con algún tipo de pensión. (Ver Gráfica 54)

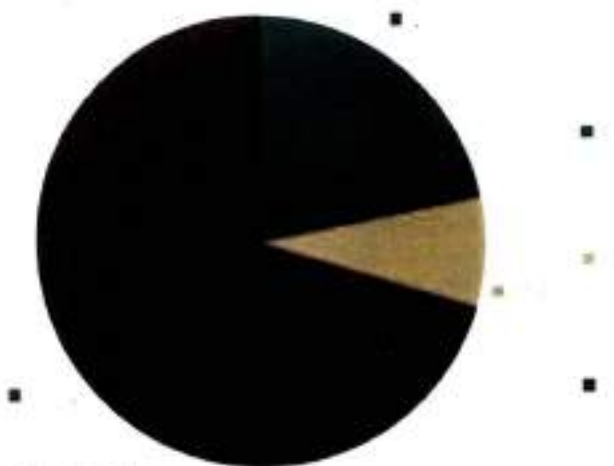


⁶⁴ *Idem*.

⁶⁵ Diario Oficial de la Federación (DOF), *ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, para el ejercicio fiscal 2020*, Ciudad de México, Secretaría de Gobernación (SEGOB), 31 de diciembre de 2019.

⁶⁶ *Idem*.

Gráfica 54. Personas con 65 años y más de edad según tipo de pensión



2014 - 2017

Fuente: Elaborado por la DGAP con datos de la ENES 2017

Nota: Pensiones por retiro considera vejez o cesantía en edad avanzada, jubilación o tiempo de servicio



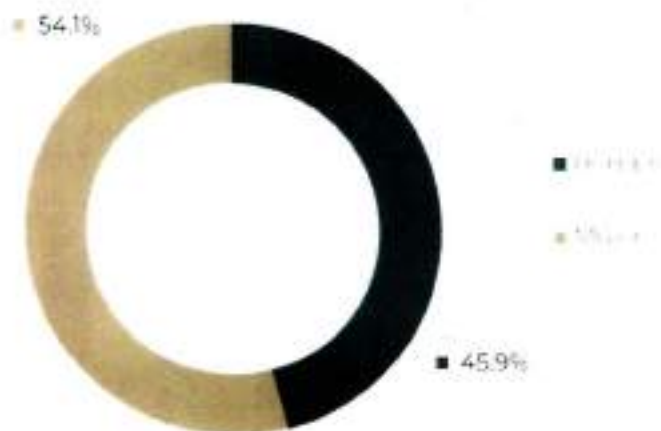
4.3. Definición de la población potencial y objetivo

4.3.1. Población Potencial

De acuerdo con la información del Modelo Estadístico para la Continuidad del Módulo de Condiciones Socioeconómicas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (MEC MCS-ENIGH 2018), la población potencial del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores (PPBPAM) es de 10 millones 411 mil 866 personas adultas mayores de 65 años, que residen en la República Mexicana, cifras estimadas para el año 2018.

Del total de esta población potencial, las mujeres representan 54.1 por ciento (5.6 millones de personas) y los hombres constituyen el restante 45.9 por ciento con 4.7 millones de personas. (Ver Gráfica 55)

Gráfica 55. Distribución por género de la población potencial PPBPAM



Fuente: Estimaciones de la DGAP con datos del MEC MCS-ENIGH, 2018. Base de datos.

4.3.2. Población objetivo

Como lo establece el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, el Programa Pensión para el Bienestar de las personas Adultas Mayores, deberá considerar como población objetivo:

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

Con las consideraciones anteriormente descritas, la población objetivo del programa se calcula en ocho millones 533 mil 61 personas. (Ver Cuadro 3)

Cuadro 3. Población objetivo del PPBPAM, 2018

Año	Personas en la población objetivo
2018	8,533,061

Fuente: Estimaciones de la DGAP con datos del MEC MCS-ENIGH 2018. Base de datos

Pobreza, carencias sociales y bienestar de la población objetivo

Del total de la población objetivo, sólo un millón 871 mil 803 personas adultas mayores se encontraban sin pobreza y fuera de la vulnerabilidad por carencias sociales.

Asimismo, 701 mil 159 personas (8.2 por ciento) eran vulnerables por ingresos, mientras que, 2 millones 301 mil 208 personas (27.0 por ciento) eran vulnerables por carencias sociales, 596 mil 243 personas (7.0 por ciento) se encontraban en pobreza extrema y 3 millones 62 mil 648 personas (39.9 por ciento) en pobreza moderada, lo que suma un total de 3 millones 658 mil 891 personas en condición de pobreza representando el 42.9 por ciento. (Ver Figura 3)

Figura 3. Pobreza y carencias sociales en la población objetivo



Fuente: Elaborado por la DGAP con datos de la Medición de la pobreza 2018. CONEVAL. Base de datos

En relación con los indicadores de carencias sociales de la población objetivo, según datos de CONEVAL en 2018 se obtuvieron los siguientes resultados:

1. Casi cinco millones de las personas adultas mayores de la población objetivo presentan carencia principalmente en rezago educativo.
2. En 1.7 millones de personas está presente la carencia de servicios básicos de vivienda y en 1.5 millones la carencia por acceso a la alimentación.
3. Se estima que más de cuatro millones de personas se encuentran con ingresos inferiores a los marcados en la línea de bienestar.
4. La carencia por calidad y espacios de la vivienda se presente en el 7.0 por ciento, mientras que por acceso a los servicios básicos en la vivienda se ubicó en 20.3 por ciento, la carencia por acceso a la alimentación fue igual a 18.5 por ciento.
5. Finalmente, 20.1 por ciento de la población objetivo tiene ingresos inferiores a la línea de bienestar mínimo y 51.1 por ciento tiene ingresos inferiores a la línea de bienestar. (Ver Cuadro 4)



Cuadro 4. Población objetivo del PPBPAM por indicador de carencia social y bienestar a nivel nacional, 2018

Indicadores de carencia social	Millones de personas	Porcentaje
Rezago educativo	4.9	58.5%
Carencia por acceso a los servicios de salud	0.8	9.5%
Carencia por acceso a la seguridad social	1.1	13.5%
Carencia por calidad y espacios de vivienda	0.5	7.0%
Carencia de servicios básicos de vivienda	1.7	20.3%
Carencia por acceso a la alimentación	1.5	18.5%
Bienestar		
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	1.7	20.1%
Población con ingreso inferior a la línea de bienestar	4.3	51.1%

Fuente: Estimaciones de la DGAP con datos del MEC del MCS-ENIGH 2018.

4.4. Características demográficas

La desagregación por género de la población objetivo se puede observar lo siguiente. La desagregación por género de la población objetivo del programa cuenta con 54.6% que corresponde a mujeres beneficiarias, mientras que el 45.4% son hombres. (Ver Gráfica 56)

Gráfica 56. Distribución por género de la población objetivo del PPBPAM (porcentaje)



Fuente: Estimaciones de la DGAP con datos del MEC MCS-ENIGH 2018. Base de datos.

Según el tamaño de la localidad, 26.3 por ciento (2.2 millones de personas) reside en el sector rural (localidades con menos de 2,500 habitantes), mientras que 73.7 por ciento (6.3 millones) habita en el sector urbano (localidades con 2,500 habitantes o más).

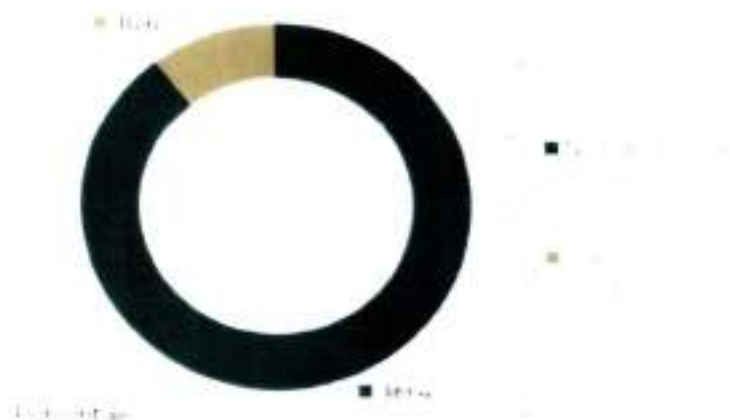
Gráfica 57. Población objetivo por lugar de residencia, 2018 (porcentaje)



Fuente: Estimaciones de la DGAP con datos del MEC 2018.

La población objetivo de acuerdo a su condición de habla de alguna lengua indígena es la siguiente: 10.6% habla alguna lengua indígena, mientras que el restante 89.4% no habla ninguna lengua indígena. (Ver Gráfica 58)

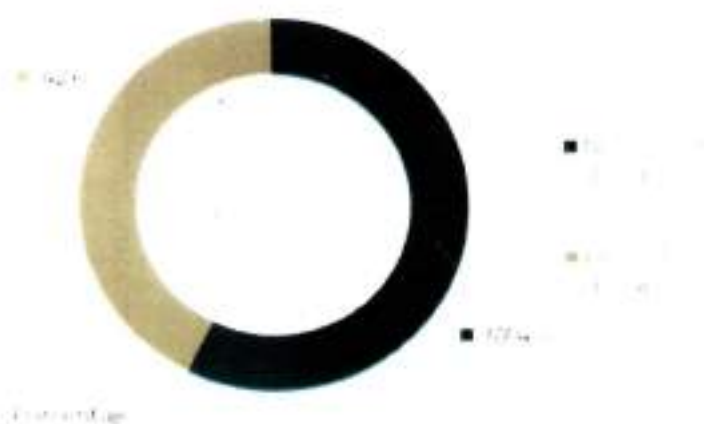
Gráfica 58. Distribución de la población objetivo según condición de habla de lengua indígena



Fuente: Estimaciones de la DGAP con datos del MEC MCS-ENIGH 2018. Base de datos

La desagregación de la población objetivo de acuerdo a si presenta o no una discapacidad es la siguiente: quienes no presentan discapacidad son 57.4% mientras que 42.6% sí presentan alguna discapacidad. (Ver Gráfica 59)

Gráfica 59. Presencia de discapacidad en la población objetivo del PPBPAM



Fuente: Estimaciones de la DGAP con datos del MEC MCS-ENIGH 2018. Base de datos.

El Estado de México, la Ciudad de México y Veracruz de Ignacio de la Llave son las entidades federativas que concentran mayor porcentaje de la población objetivo. (Ver Cuadro 5)



Cuadro 5. Distribución de la población objetivo por entidad federativa, 2018

Clave Ent	Entidad Federativa	Personas	Porcentaje
1	Aguascalientes	75142	0.9%
2	Baja California	184 598	2.1%
3	Baja California Sur	19 119	0.2%
4	Campeche	54 483	0.6%
5	Coahuila de Zaragoza	112714	1.3%
6	Colima	91 849	0.8%
7	Chiapas	2 1117	0.0%
8	Chihuahua	247 781	2.9%
9	Coahuila de Zaragoza	704 111	8.3%
10	Durango	119 854	1.4%
11	Guanajuato	429 917	5.1%
12	Guerrero	265 978	3.1%
13	Hidalgo	216 717	2.6%
14	Jalisco	562 309	6.6%
15	México	7 131 178	84.7%
16	Michoacán de Ocampo	234 368	2.8%
17	Morelos	614 417	7.3%
18	Nayarit	102 479	1.2%
19	Nuevo León	201 174	2.4%
20	Oaxaca	377 441	4.5%
21	Puebla	420 111	5.0%
22	Querétaro	114 990	1.4%
23	Quintana Roo	47 813	0.6%
24	San Luis Potosí	318 453	3.8%
25	Sinaloa	217 111	2.6%
26	Sonora	200 787	2.4%
27	Tamaulipas	141 111	1.7%
28	Tlaxcala	310 768	3.7%
29	Veracruz	111 111	1.3%
30	Yucatán	250 571	3.0%
31	Zacatecas	111 111	1.3%
32	Zahoneca	124 471	1.5%
	Total	8,533,061	100%

Fuente: Estimaciones de la DGAP con datos del MEC del MCS ENIGH. Base de datos

A continuación, se muestra la población objetivo del programa desagregada por tres factores, entidad federativa, tipo de localidad y sexo. (Ver Cuadro 6)

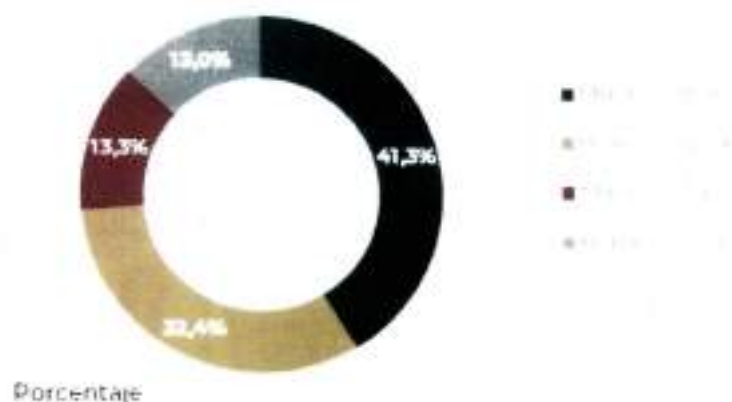
Cuadro 6. Población objetivo por entidad federativa, tipo de localidad y sexo

Num	Entidad Federativa	Total	Urbano				Rural			
			Mujeres	%	Hombres	%	Mujeres	%	Hombres	%
01	Aguascalientes	76,503	33,607	42.8	29,414	37.9	7,441	9.5	8,041	10.2
02	Baja California	184,696	96,303	51.6	73,094	39.6	8,263	4.5	8,045	4.4
03	Baja California Sur	38,495	16,201	42.1	13,730	35.7	1,735	4.5	4,827	12.5
04	Campeche	54,483	21,543	39.5	38,864	70.8	6,243	11.5	7,833	14.4
05	Coahuila de Zaragoza	191,741	73,129	38.2	73,031	37.7	11,061	5.7	16,520	8.5
06	Colima	51,549	22,984	44.6	19,028	36.9	4,596	8.9	4,931	9.6
07	Chiapas	271,172	70,311	25.9	70,944	26.1	53,203	19.6	77,655	28.5
08	Chihuahua	247,781	113,780	45.9	83,153	33.6	25,306	10.2	25,547	10.3
09	Ciudad de México	749,540	454,503	60.6	260,847	34.7	1,120	0.1	1,070	0.1
10	Durango	119,504	37,679	31.5	33,782	28.3	23,487	19.6	24,581	20.6
11	Guanajuato	345,997	138,728	39.8	100,388	28.7	59,254	16.7	52,227	14.9
12	Guanajuato	265,978	73,135	27.5	63,717	24.0	67,845	25.5	61,281	23.0
13	Hidalgo	289,701	54,673	18.9	61,091	21.1	69,580	24.0	64,413	22.2
14	Jalisco	562,509	246,396	43.8	209,063	37.2	59,980	10.6	46,980	8.4
15	México	1,051,478	504,120	47.9	426,437	40.7	66,398	6.3	52,403	5.0
16	Michoacán de Ocampo	334,365	125,033	37.4	101,124	30.3	65,317	19.5	43,091	12.9
17	Morales	164,499	74,841	45.5	57,546	35.0	15,712	9.6	16,400	10.0
18	Nayarit	102,479	30,789	30.0	30,209	29.5	19,206	18.7	22,275	21.7
19	Nuevo León	655,774	187,197	28.6	142,885	21.8	14,944	2.3	16,788	2.6
20	Oaxaca	377,442	83,618	22.2	65,297	17.3	121,011	32.1	107,521	28.5
21	Puebla	426,463	167,531	39.3	122,026	28.6	73,703	17.3	63,203	14.8
22	Queretaro	114,980	44,719	38.9	36,865	32.1	17,855	15.5	15,651	13.5
23	Quintana Roo	63,805	27,041	42.4	21,250	33.3	6,775	10.6	8,739	13.7
24	San Luis Potosí	213,453	76,058	35.6	41,248	19.3	47,308	22.2	48,839	22.9
25	Sinaloa	248,139	83,960	33.8	77,944	31.4	39,271	15.8	45,964	18.5
26	Sonora	200,787	87,612	43.6	70,438	35.1	18,100	9.0	24,637	12.3
27	Tlaxcala	140,072	38,905	27.8	36,236	25.9	38,227	27.3	36,704	26.2
28	Tamaulipas	310,768	139,122	44.8	118,068	38.0	24,453	7.9	29,125	9.4
29	Tlaxcala	75,189	31,897	42.4	25,913	34.5	9,911	13.2	7,468	9.9
30	Veracruz de Ignacio de la Llave	699,572	245,495	35.1	169,322	24.2	123,372	17.7	120,383	17.4
31	Yucatán	161,329	74,554	46.2	54,352	33.7	15,716	9.7	16,707	10.4
32	Zacatecas	124,471	35,078	28.2	30,864	24.8	29,996	24.0	28,613	23.0
	Total	8,533,061	3,524,504	41.3	2,782,148	32.4	1,359,992	15.7	1,170,417	13.6

Fuente: Elaborado por la DGAP con datos del Modelo Estadístico 2018 para la Continuidad del MCS-ENIGH.

De acuerdo con el lugar de residencia y sexo, la mayoría de las personas de la población objetivo son mujeres que se encuentran viviendo en una zona urbana (41.3 %), seguido por hombres en el sector urbano (34.4 %), mujeres en la zona rural (13.3 %) y hombres en el medio rural (13.0%). Este lugar de residencia abarca el 74% del total. (Ver Gráfica 60)

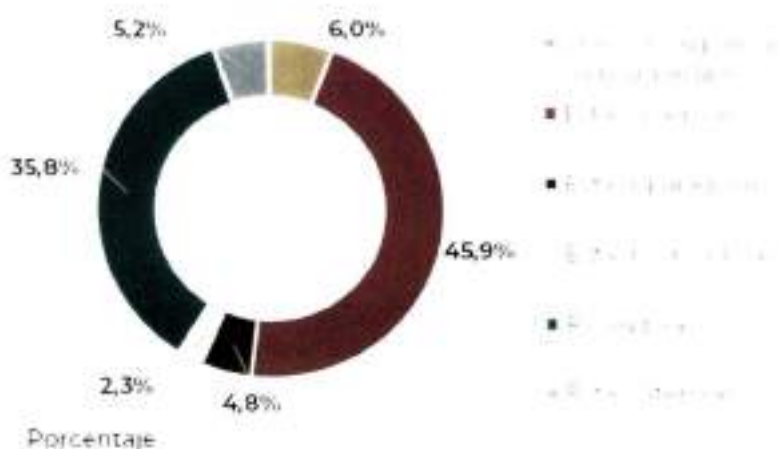
Gráfica 60. Población objetivo por sexo y lugar de residencia, 2018 (porcentajes)



Fuente: Estimaciones de la DGAP con datos del MEC 2018.

Con datos del MEC MCS-ENIGH 2018, se estima que el 45.9% de la población objetivo se encuentra en matrimonio. El segundo porcentaje más alto es de 35.8% y corresponde a personas viudas. (Ver Gráfica 61)

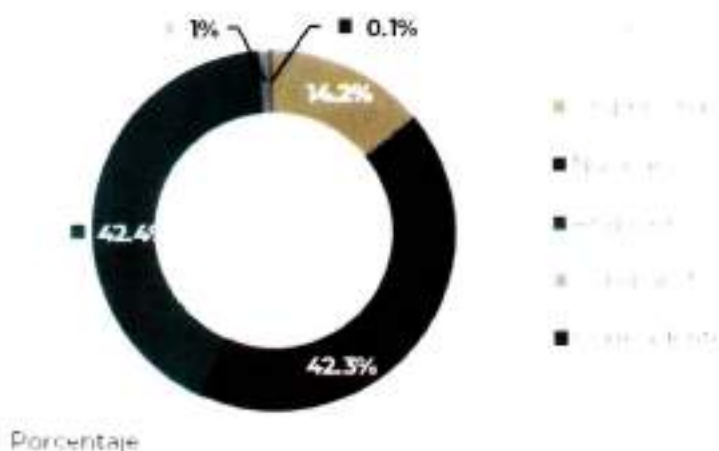
Gráfica 61. Población objetivo, estado conyugal, 2018 (porcentaje)



Fuente: Estimaciones de la DGAP con datos del MEC 2018.

En conjunto, aquellas personas que viven en un hogar nuclear o ampliado representan 84.7% del total, el resto se desagrega en hogares unipersonales, compuestos o donde son corresidentes. (Ver Gráfica 62)

**Gráfica 62. Población objetivo por tipo de hogar, 2018
(porcentaje)**



Fuente: Estimaciones de la DGAP con datos del MEC 2018

4.5. Prospectiva de la población objetivo

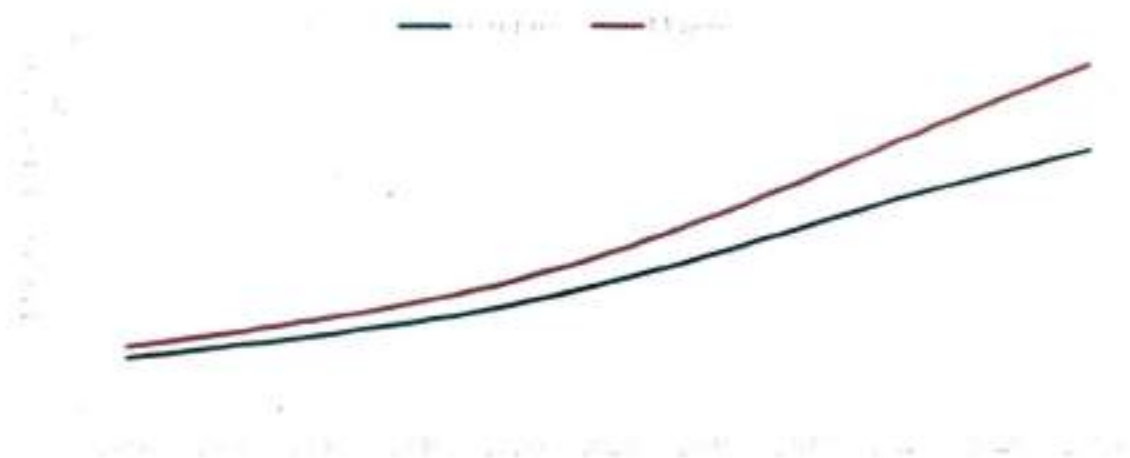
Brindar el efectivo acceso del derecho de la seguridad económica de las personas adultas mayores, resulta una prioridad para alcanzar el bienestar no sólo de la población objetivo, también de la sociedad en general ya que representa una oportunidad para reparar una gran parte del tejido social.

De acuerdo con las proyecciones del CONAPO, las mujeres que conforman la población adulta mayor que tiene 65 años y más de edad, pasará de contar con cinco millones de personas en 2020 a 7.5 millones de personas en 2025.

La población adulta mayor conformada por hombres con estas mismas características pasará de ser menos de cinco millones en 2020 a superar los cinco millones en 2025. (Ver Gráfica 63)



Gráfica 63. Proyecciones de la población adulta mayor con 65 años y más según sexo, 2000-2050



Fuente: Elaborado por la DGAP con Proyecciones de la Población en México y de las Entidades Federativas, 2016-2050 (CONAPO, 2019).

Se calcula que, para 2050 la población que tenga 60 o más años representará el 33% del total a nivel mundial y si se toma en cuenta la constante presentada, la edad mediana para ese mismo año irá en un considerable aumento.

El envejecimiento de la población a nivel mundial es un fenómeno imposible de detener y será uno de los más importantes procesos que ocurrirá durante los años venideros.

Este envejecimiento puede darse tanto de manera favorable como negativa, pues dependerá de la concepción social de cada país sobre las personas adultas mayores y las medidas gubernamentales que se establezcan para dicho grupo.

Las proyecciones de la población realizadas por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), estiman que, en 2024, existirán en el país más de 132 millones de personas, de las cuales el 6.8 por ciento conformarán la población objetivo del programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores.



Cuadro 7. Proyecciones de la población objetivo PPBPAM

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Población Objetivo PPBPAM	8,641,017	8,718,791	8,794,236	8,867,372	8,938,216	9,006,781

Fuente: Elaborado por la DGAP.



5. Conclusiones

El envejecimiento, como un proceso natural del humano y la vejez como una etapa más de su vida, debe desarrollarse con plena dignidad y bienestar; garantizando los derechos que le permitan su plenitud física e intelectual.

En ese sentido, es necesario transitar hacia una nueva forma de entender la vida y, por tanto, la vejez aceptando las grandes oportunidades que se generan de la interacción intergeneracional y la gran sabiduría que en esta etapa se puede absorber para beneficio individual y de la comunidad.

La precarización laboral; de los servicios de salud, la distorsión de las relaciones familiares y sociales en general, provocan una pérdida de los lazos de comunidad que en este momento de la vida son más relevantes aún.

Esto, sin duda, provoca que en la edad avanzada estas condiciones desfavorables se acentúen y que gran parte de la población, al llegar a la etapa de la vejez, estén desprotegidos y mantengan un estado permanente de inseguridad económica y patrimonial, derivado de la falta o insuficiencia de un ingreso por jubilación.

En este contexto, los efectos son de inminente vulnerabilidad para las personas adultas mayores generando la falta de seguridad económica, creándoles incertidumbre permanente.

De esta forma, el Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores garantiza este ejercicio de su derecho a través de la entrega directa de un monto de \$1,275 pesos mensuales que serán entregados de manera bimestralmente para las personas adultas mayores en general de 68 años y más de edad, y en el caso de las personas adultas mayores que pertenezcan a grupos indígenas, a partir de los 65 años de edad o más, por ser históricamente un grupo de mayor vulnerabilidad. Además, serán cubiertas también las personas de entre 65 y 67 años que estén inscritas en el padrón único de beneficiarios del ejercicio fiscal 2018 que estén activos en dicho padrón.

En el camino a cumplir con estos objetivos, se hace una cuantificación de la población objetivo con el fin de hacer llegar los programas de manera directa y sin intermediarios para garantizar que su derecho sea ejercido a cabalidad y procurar las vías hacia esa etapa de vejez digna y plena que merecen las personas mexicanas.

6. Bibliografía

- ARENAS DE MESA, A., Los sistemas de pensiones en la encrucijada: desafíos para la sostenibilidad en América Latina, libros de la CEPAL, Santiago de Chile, núm. 159, 2019.
- Bruno, F. y Acevedo, J., "Vejez y sociedad en México: Las visiones construidas desde las Ciencias Sociales", en Forum Sociológico. Série II. CESNOVA, 2016, p. 16.
- CABRERA, E., "Vejez Indígena en México, Resonancias, Instituto de Investigaciones Sociológicas, UNAM, 14 de octubre de 2019. Obtenido de: <https://www.iis.unam.mx/blog/vejez-indigena-en-mexico/>
- CÁMARA DE DIPUTADOS, "Resultados para la evaluación de diseño, Programa Pensión para Adultos Mayores, Ciudad de México, julio de 2013. Obtenido de http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/62/2013/ago/Inf_Sedesol-20130816.pdf
- CEPAL, "Envejecimiento", consultado el 15 de junio de 2020, obtenido de: <https://www.cepal.org/es/temas/envejecimiento>
- CEPAL, Derechos de las personas mayores: retos para la interdependencia y autonomía, Santiago de Chile, CEPAL, 2017.
- CONEVAL, "Estudio Diagnóstico del derecho a la salud 2018. Ciudad de México", México, CONEVAL, 2018, p. 20.
- CONEVAL, "Evolución de las líneas de pobreza por ingresos", febrero de 2020, obtenido de: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Lineas-de-bienestar-y-canasta-basica.aspx>
- CONEVAL, "Medición de la Pobreza. Resultados de pobreza en México 2018 a nivel nacional y por entidades federativas" 2018. Obtenido de: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza-2018.aspx>
- CONSAR, "Las Pensiones en México y el mundo", CONSAR, 27 de noviembre de 2018.
- DE LA POZA, J., Seguridad e higiene profesional, con las normas, comunitarias europeas y norteamericanas, Madrid, Paraninfo, 1990.

- Diario Oficial de la Federación (DOF), "ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, para el ejercicio fiscal 2020", Ciudad de México, Secretaría de Gobernación (SEGOB), 31 de diciembre de 2019.
- Diario Oficial de la Federación (DOF), Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, México, Secretaría de Gobernación (SEGOB), 12 de julio de 2019. p. 26.
- ENADID, Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica, 2018. Obtenido de INEGI:
https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enadid/2018/doc/resultados_enadid18.pdf
- ENADIS, Encuesta Nacional sobre Discriminación, 2017. Obtenido de INEGI:
<https://www.inegi.org.mx/programas/enadis/2017/>
- ENASEM, "Envejecimiento en México: obesidad", 19 de julio de 2019. Obtenido de Estudio Nacional de Salud y Envejecimiento en México: http://www.enasem.org/index_Esp.aspx
- ENASEM, "Envejecimiento en México: obesidad", 19 de julio de 2019. Obtenido de Estudio Nacional de Salud y Envejecimiento en México: http://www.enasem.org/index_Esp.aspx
- ENESS, Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social, 2017. Obtenido de INEGI: <https://www.inegi.org.mx/programas/eness/2017/>
- ENIGH, Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos en los Hogares, 2018. Obtenido de INEGI:
<https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2018/>
- ENOE, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, 2019. INEGI.
- ENOE, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, México, INEGI, 2019.
- ENSANUT, Encuesta Nacional de Salud y Nutrición, 2018. Obtenido de:
<https://ensanut.insp.mx/>
- GACETA OFICIAL DEL DISTRITO FEDERAL, "LEY QUE ESTABLECE EL DERECHO A LA PENSIÓN ALIMENTARIA PARA LOS ADULTOS MAYORES DE SESENTA Y OCHO AÑOS, RESIDENTES EN EL DISTRITO FEDERAL". 18 de noviembre 2003. Distrito Federal. Recuperado de:
<http://cgservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/r280202.htm>.

- GACETA OFICIAL DEL GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO, "Sistema de Información del Desarrollo Social. Pensión Ciudadana Universal", 31 de enero de 2007. Obtenido de PENSIÓN CIUDADANA UNIVERSAL: <http://www.sideso.cdmx.gob.mx/index.php?id=82>
- GARCÍA, B., Y ORDORICA, M., "Introducción general: Análisis y debates sobre la población en México a comienzos del Siglo XXI", en Los Grandes Problemas de México, coord. B. García, M. Ordorica, Población I., El Colegio de México, vol. 1, 2010, p. 12.
- GONZÁLEZ, K., y CONAPO., Envejecimiento demográfico en México: análisis comparativo entre las entidades federativas de México. La situación demográfica de México. CONAPO, 2015.
- GUTIÉRREZ, R., HAM CHANDE, ET AL., Salud y bienestar del adulto mayor en la ciudad de México, Organización Panamericana de la Salud, 2005.
- HAM CHANDE, R., "El envejecimiento en México: de los conceptos a las necesidades", Papeles de Población, vol. 5, núm.19, enero-marzo, 1999, p. 9.
- HAM CHANDE, R., "Envejecimiento demográfico". En Los Grandes Problemas de México, op. cit., p. 59.
- HUENCHUAN, S., Envejecimiento, personas mayores y Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: perspectiva regional y de derechos humanos. Libros de la CEPAL, Santiago de Chile, núm. 154, 2018.
- HUENCHUAN, S., Envejecimiento, solidaridad y protección social en América Latina y el Caribe. La hora de avanzar hacia la igualdad, Santiago de Chile, Naciones Unidas, CEPAL, CELADE, 2013, p. 62.
- HUENCHUAN, S., Y MORLACHETTI, A., Derechos sociales y envejecimiento: modalidades y perspectivas de respeto y garantía en América Latina, CEPAL, 2007, p. 145-180.
- INAPAM/CONAVI, "Vivienda digna y sustentable para adultos mayores. Conavi", 13 de noviembre de 2015. Obtenido de <https://www.gob.mx/napam/prensa/vivienda-digna-y-sustentable-para-adultos-mayores-conavi?idiom=es>
- INEGI, "Resultados de la encuesta nacional de ocupación y empleo. Cifras durante el cuarto trimestre 2019", INEGI, Comunicado de prensa núm. 70/20, Ciudad de México, 2019, p.3.
- INEGI, Derechohabiencia, 2015. Obtenido de Otros indicadores de derechohabiencia: <https://www.inegi.org.mx/temas/derechohabiencia/>

- INEGI. Glosario INEGI, 2020. Obtenido de <https://www.inegi.org.mx/app/glosario/default.html?p=ENEU>
- JIMÉNEZ, R., MENDOZA, C., Y RODRÍGUEZ, A. Editorial. Educación especial y familia, núm. 6, 2019.
- MARIÑA, A., "Las condiciones actuales del empleo urbano en México: agravamiento coyuntural de una situación de precariedad estructural", El Cotidiano, vol. 20, núm. 126, 2004, p. 5.
- MARTÍNEZ-LICERIO, K. A., ET. AL., "Precarización laboral y pobreza en México", Análisis Económico, México, vol.34, núm. 86, mayo- agosto de 2019, pp. 34-86.
- MONTOYA, M. V., "Condiciones laborales en los profesionales en la Ciudad de México en 1997-2004", FLACSO, México, 2009.
- MUJERES/INAPAM, I. N. "Situación de las personas adultas mayores en México", Ciudad de México, 2014, p. 14. Obtenido de: HTTP://CEDOC.INMUJERES.GOB.MX/DOCUMENTOS_DOWNLOAD/101243_1.PDF
- OCDE, "Estudio de la OCDE sobre los sistemas de pensiones: México", Ciudad de México, Solar, 2016, p. 48.
- OMS, "Maltrato de las personas mayores", 8 de junio de 2018. Obtenido de Organización Mundial de la Salud: <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/elder-abuse>
- ONU, "Perspectivas de la población mundial 2019", Nueva York, Naciones Unidas, Comunicado de prensa, 2019.
- OSORIO, O., "Vulnerabilidad y vejez: implicaciones y orientaciones epistémicas del concepto de vulnerabilidad", Intersticios Sociales, El Colegio de Jalisco, núm. 13, 2017, p.24. Obtenido de <http://148.202.248.171/colegiojal/index.php/is/article/view/112/pdf>
- RAMOS, E., Y CONAPO, "Análisis de la participación laboral de los adultos mayores con base en un modelo logit. de México". CONAPO en La SITUACIÓN DEMOGRÁFICA DE MÉXICO, 2016, P. 88.
- ROJAS, B., "El envejecimiento prematuro como factor de riesgo ocupacional en mujeres trabajadoras del sector informal", Revista Venezolana de ESTUDIOS DE LA MUJER, VOL 10, NÚM. 24, 2005, P. 124.
- RUBIO, J., "Sindicalización y precariedad laboral en México", Región y Sociedad, México, Vol. 29, Núm. 68, 2017, P. 59.
- SCARONE ADARGA, M., Portales. Boletín del Colegio de Sonora. "Envejecimiento prematuro y fatiga crónica en las maquiladoras", 18

de abril de 2018. Obtenido de:
<http://portales.colson.edu.mx/num707/envejecimiento-prematuro-y-fatiga-cronica-en-las-maquiladoras-2/>

ZÚNIGA, E. Y VEGA, D., "Envejecimiento de la Población de México. Reto del siglo XXI", México, CONAPO, 2004.



Índice de Gráficas, Cuadros y Figuras

Gráficas

Gráfica 1. Tasa de natalidad y mortalidad en México,	10
Gráfica 2. Proyecciones de población en México, 2010 a 2050	11
Gráfica 3. Población en edad de trabajar con edades comprendidas entre 15 y 64 años según ocupación y disponibilidad	17
Gráfica 4. Población en edad de trabajar con 65 años de edad y más según ocupación y disponibilidad	17
Gráfica 5. Población en edad de trabajar según ocupación, disponibilidad y grupo de edad	18
Gráfica 6. Población ocupada con 65 años de edad y más según tipo de unidad económica	19
Gráfica 7. Población ocupada con 65 años de edad y más según ámbito de la unidad económica	21
Gráfica 8. Población ocupada con 65 años de edad y más según ámbito de la unidad económica	22
Gráfica 9. Población ocupada con ingresos menores a un salario mínimo según grupo de edad (porcentaje)	23
Gráfica 10. Población ocupada con 65 años de edad y más según ingresos (porcentajes)	24
Gráfica 11. Población ocupada con edades comprendidas entre 15 y 64 años según ingresos (porcentajes)	24
Gráfica 12. Población ocupada según ingresos y grupo de edad (porcentaje)	25
Gráfica 13. Población con edades entre 15 y 64 años según condición de ocupación (porcentaje)	26
Gráfica 14. Población con 65 años y más de edad según condición de ocupación (porcentaje)	26
Gráfica 15. Población en edad de trabajar según condición de ocupación y grupo de edad	27
Gráfica 16. Población desocupada con edad entre 15 y 64 años según antecedente laboral (porcentaje)	28
Gráfica 17. Población desocupada con edad entre 15 y 64 años según antecedente laboral (porcentaje)	28
Gráfica 18. Población desocupada con 65 años y más de edad según antecedente laboral (porcentaje)	29
Gráfica 19. Población desocupada con 65 años y más de edad según antecedente laboral (porcentaje)	30

Gráfica 20. Jornada laboral precaria en México, 2005-2019	31
Gráfica 21. Duración de la jornada de trabajo en trabajadores subordinados y remunerados con edades entre 15 y 64 años (porcentaje)	31
Gráfica 22. Duración de la jornada de trabajo en trabajadores subordinados y remunerados con edades entre 15 y 64 años (porcentaje)	32
Gráfica 23. Duración de la jornada de trabajo en trabajadores subordinados y remunerados con 65 años y más de edad (porcentaje)	33
Gráfica 24. Duración de la jornada de trabajo en trabajadores subordinados y remunerados con 65 años y más de edad (porcentaje)	33
Gráfica 25. Población ocupada con 65 años de edad y más según tipo de unidad económica	35
Gráfica 26. Tasa de ocupación en el sector informal y tasa de informalidad laboral en personas con edades entre 15 y 64 años	36
Gráfica 27. Tasa de ocupación en el sector informal y tasa de informalidad laboral en personas con 65 años y más de edad	37
Gráfica 28. Población ocupada con acceso a servicios de salud según grupo de edad (porcentaje)	39
Gráfica 29. Población ocupada con acceso a servicios de salud según grupo de edad (porcentaje)	39
Gráfica 30. Población en la República Mexicana según grupos de edades 1970-2045	42
Gráfica 31. Población en la República Mexicana según grupos de edades, 1970-2045 (porcentajes)	42
Gráfica 32. Trabajadores subordinados y remunerados con edad entre 15 y 64 años según prestaciones laborales (porcentaje)	44
Gráfica 33. Trabajadores subordinados y remunerados con 65 años y más de edad según prestaciones laborales (porcentaje)	44
Gráfica 34. Trabajadores subordinados y remunerados en edad de trabajar según prestaciones laborales y grupo de edad (porcentaje)	45
Gráfica 35. Personas con afiliación a servicios de salud según grupos de edad (porcentaje)	46
Gráfica 36. Personas con afiliación a servicios de salud según tipo de afiliación y grupo de edad (porcentaje)	47
Gráfica 37. Personas con 65 años y más de edad según acceso a una pensión (porcentaje)	48
Gráfica 38. Personas con 65 años y más de edad según asistencia a servicios médicos en el último año (porcentaje)	49
Gráfica 39. Personas con 65 años y más de edad según tipo de servicio médico al que acudió en el último año (porcentaje)	49
Gráfica 40. Personas según condición de cotización y grupos de edad (porcentaje)	50

Gráfica 41. Personas con 65 años y más de edad según tipo de pensión	51
Gráfica 42. Personas que reciben pensión por retiro según importe en salarios mínimos (porcentaje)	52
Gráfica 43. Principales problemas declarados por personas con 65 años y más de edad (porcentaje)	55
Gráfica 44. Gastos en los hogares clasificados en grandes rubros según tipo de hogar (porcentaje)	56
Gráfica 45. Personas con 65 años y más de edad según gasto médico trimestral (porcentaje)	57
Gráfica 46. Tenencia de la vivienda en hogares donde habitan personas con 65 años y más (porcentaje)	58
Gráfica 47. Personas con 65 años y más de edad según nivel de escolaridad aprobado	60
Gráfica 48. Personas con 65 años y más de edad según dependencia económica	61
Gráfica 49. Personas con 65 años y más de edad según necesidad de ayuda y relación de parentesco con la persona que le ayuda	62
Gráfica 50. Personas según condición de limitación o discapacidad y grupo de edad (porcentaje)	65
Gráfica 51. Padecimientos o enfermedades en adultos mayores de 65 años o más (porcentaje)	67
Gráfica 52. Porcentaje de adultos mayores a 65 años de edad con dificultad para realizar actividades básicas por sexo	68
Gráfica 53. Porcentaje de adultos mayores de 65 años de edad con deterioro visual y auditivo 2018	69
Gráfica 54. Personas con 65 años y más de edad según tipo de pensión	73
Gráfica 55. Distribución por género de la población potencial PPBPAM	74
Gráfica 56. Distribución por género de la población objetivo del PPBPAM (porcentaje)	77
Gráfica 57. Población objetivo por lugar de residencia, 2018 (porcentaje)	78
Gráfica 58. Distribución de la población objetivo según condición de habla de lengua indígena	78
Gráfica 59. Presencia de discapacidad en la población objetivo del PPBPAM	79
Gráfica 60. Población objetivo por sexo y lugar de residencia, 2018 (porcentajes)	82
Gráfica 61. Población objetivo, estado conyugal, 2018 (porcentaje)	82
Gráfica 62. Población objetivo por tipo de hogar, 2018 (porcentaje)	83
Gráfica 63. Proyecciones de la población adulta mayor con 65 años y más según sexo. 2000-2050	84

Cuadros

Cuadro 1. Número de personas y porcentaje según indicador de pobreza en la población de adultos mayores, 2008 y 2018	59
Cuadro 2. Maltrato a personas mayores en entornos comunitarios y en entornos institucionales	63
Cuadro 3. Población objetivo del PPBPAM, 2018	75
Cuadro 4. Población objetivo del PPBPAM por indicador de carencia social y bienestar a nivel nacional, 2018	77
Cuadro 5. Distribución de la población objetivo por entidad federativa, 2018	80
Cuadro 6. Población objetivo por entidad federativa, tipo de localidad y sexo	81
Cuadro 7. Proyecciones de la población objetivo PPBPAM	85

Figuras

Figura 1. Porcentaje de la población de 60 años y más años por entidad federativa, 2015	12
Figura 2. Árbol del problema	14
Figura 3. Pobreza y carencias sociales en la población objetivo	76




Siglas y acrónimos

- CONAPO: Consejo Nacional de Población
- CONEVAL: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
- DGAP: Dirección General de Análisis y Prospectiva
- DOF: Diario Oficial de la Federación
- ENADID: Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica
- ENADIS: Encuesta Nacional sobre Discriminación
- ENESS: Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social
- ENIGH: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares
- ENOE: Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo
- ENSANUT: Encuesta Nacional de Salud y Nutrición
- IMSS: Instituto Mexicano del Seguro Social
- ISSSTE: Instituto de Seguridad Social y Servicio para los Trabajadores del Estado
- MEC- MCS: Modelo Estadístico para la Continuidad del Módulo de Condiciones Socioeconómicas
- OMS: Organización Mundial de la Salud
- PEA: Población Económica Activa
- PNEA: Población No Económicamente Activa
- PPBPAM: Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores
- SEDESOL: Secretaría de Desarrollo Social (hoy Secretaría de Bienestar)

Glosario de términos

- Afiliación: La Real Academia Española define como asociación de afiliar, es el proceso de incorporar o inscribir a alguien en una organización o grupo.
- Árbol de problemas: De acuerdo con los Lineamientos para la elaboración de Diagnósticos, es la herramienta metodológica que permite identificar el problema principal que un programa público busca resolver, examinar los efectos que provoca el problema e identificar las causas que lo generan. A partir del Árbol del Problema puede visualizarse la situación deseada (objetivo), identificar medios para alcanzarlo, definir acciones y configurar alternativas de solución.
- Beneficiarios: De acuerdo con la Real Academia Española es una persona a la que se reconoce o que obtiene un beneficio. Para el presente Diagnóstico son las personas que son acreedoras del programa.

- **Derechohabiencia:** Según el INEGI, se define como derecho de las personas a recibir servicios médicos en instituciones de salud públicas o privadas, como resultado de una prestación laboral
 - **Envejecimiento:** De acuerdo con el Instituto Nacional de Geriatria, es un proceso gradual y adaptativo, caracterizado por una disminución relativa de la respuesta homeostática [equilibrio que le permite al organismo mantener un funcionamiento adecuado], debida a las modificaciones morfológicas, fisiológicas, bioquímicas y psicológicas, propiciadas por los cambios inherentes a la edad y al desgaste acumulado ante los retos que enfrenta el organismo a lo largo de la historia del individuo en un ambiente determinado.
 - **Personas adultas mayores:** Personas de 60 años y más. Se utilizará como base para el presente diagnóstico que sean de 65 y más años en caso de la población indígena y de 68 y más años para la población no indígena
 - **Población Económicamente Activa:** De acuerdo con INEGI, son personas de 15 y más años de edad que tuvieron vínculo con la actividad económica o que lo buscaron en la semana de referencia por lo que se encontraban ocupadas o desocupadas
 - **Población No Económicamente Activa:** De acuerdo con INEGI, son personas de 15 años y más de edad que en la semana de referencia únicamente realizaron actividades no económicas y no buscaron trabajo
 - **Población desocupada:** De acuerdo con INEGI son personas de 15 y más años de edad que en la semana de referencia buscaron trabajo porque no estaban vinculadas a una actividad económica o trabajo
 - **Población objetivo:** De acuerdo con los Lineamientos para la elaboración de Diagnósticos, es la propuesta de un subconjunto de la población potencial (sean personas o territorios) que un programa público diseñado ex profeso podría buscar atender en el corto y mediano plazos, tomando para ello en consideración las limitaciones financieras e institucionales existentes.
 - **Población ocupada:** De acuerdo con INEGI, son personas de 15 y más años de edad que en la semana de referencia realizaron alguna actividad económica durante al menos una hora
 - **Población potencial:** De acuerdo con los Lineamientos para la elaboración de Diagnósticos es la población (o en su caso territorio) que presenta el problema que se busca resolver
 - **Política pública:** De acuerdo con la CEPAL son soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos
 - **Prestaciones laborales:** Entregas que el empleador otorga a los trabajadores ya sea en cosas materiales o servicios además del pago del salario
- 

- **Protección social:** Según CONEVAL se puede definir como "Protección de la seguridad económica de las personas y sus hogares ante eventos de la vida, como el desempleo, la enfermedad, la invalidez, la muerte y la vejez. También considera las limitaciones que ciertos hogares tienen para obtener un ingreso suficiente para adquirir una canasta básica alimentaria".
- **Salario mínimo:** De acuerdo con INEGI, es la cantidad menor que deber recibir en efectivo el trabajador por los servicios prestados en una jornada de trabajo
- **Seguridad económica:** De acuerdo con la CEPAL es la capacidad de disponer y usar de forma independiente una cierta cantidad de recursos económicos regulares y en montos suficientes para asegurar una buena calidad de vida
- **Seguridad social:** De acuerdo con la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo es una institución nacida de la solidaridad humana, que se manifiesta en la reacción de ayudar a personas o grupos en estado de necesidad.
- **Vejez:** El Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores la define como una etapa de vida que comienza a los 60 años y es considerada como la última etapa de la vida y que forma parte del envejecimiento.
- **Vulnerabilidad:** De acuerdo con la RAE es la cualidad de ser vulnerable que puede ser herido o recibir lesión, física o moralmente.



Anexo I. Programa de cálculo para estimar a la población objetivo con base en el MCS-ENIGH, 2018

```
#delimit;
cap log close;
set more off;
```

Programa para estimar la POBLACIÓN OBJETIVO del PROGRAMA PENSIÓN PARA EL BIENESTAR PARA LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES

Elaborado por la Dirección General de Análisis y Prospectiva

Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Desarrollo Regional

Diciembre, 2019

*El programa consta de tres partes generales

- 1) Creación de la base para estimar la población y sus características
- 2) Estimación de la población potencial y objetivo y sus características
- 3) Presentación de la población potencias y objetivo según características

*En este programa se utiliza el archivo "pobreza_18.dta" que resulta de la Medición de Pobreza 2018 que

**realiza CONEVAL, disponible en:

*https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Programas_BD_08_10_12_14_16_18.aspx

*Además se emplean las bases: Poblacion.dta y pensiones.dta

*La primera es parte del MCS-ENIGH 2018, disponible en

*<https://www.inegi.org.mx/investigacion/eash/2018/default.html#Microdatos>

*La tabla pensiones.dta resulta del proceso de Medición de la pobreza de CONEVAL, cuyo código se muestra a continuación

/*-----*

```
Use "C:\BIENESTAR\MCS ENIGH 2018\STATA 2018\Base de datos\ingresos.dta",
clear
```

```
keep if clave=="P032" | clave=="P033" | clave=="P044" | clave=="P045"
```



```
egen ing_pens=rmean(ing_1 ing_2 ing_3 ing_4 ing_5 ing_6) if clave=="P032" |
clave=="P033"

egen ing_pam=rmean(ing_1 ing_2 ing_3 ing_4 ing_5 ing_6) if clave=="P044" |
clave=="P045"

recode ing_pens ing_pam [=0]

collapse (sum) ing_pens ing_pam, by(folioviv foliohog numren)

label var ing_pens "Ingreso promedio mensual por jubilaciones y pensiones"

label var ing_pam "Ingreso promedio mensual por programas de adultos
mayores"

sort folioviv foliohog numren

save "C:\Users\BIENESTAR\MCS ENIGH 2018\Bases\pensiones", replace
*****/
```

En este programa se utilizan tres tipos de archivos, los cuales están ubicados en las siguientes carpetas:

- 1) Bases originales: "C:\BIENESTAR\MCS ENIGH 2018"
- 2) Bases generadas: "C:\BIENESTAR\MCS ENIGH 2018"
- 3) Bitácoras: "C:\BIENESTAR\MCS ENIGH 2018"

Para cambiar estas ubicaciones, se modifican los siguientes globals (gl):

```
gl data="C:\BIENESTAR\MCS ENIGH 2018\MCS";
gl bases="C:\BIENESTAR\MCS ENIGH 2018\Bases";
gl log="C:\BIENESTAR\MCS ENIGH 2018\Log";
log using "$log\Poblaciones_PPAM_DCAP.smcl", replace;
*****
```

*PARTE 1

**Creación de la base para estimar la población y sus características;

```
*****;
```

*Construcción del indicador. Se utiliza la tabla población;

```
use "$bases\poblacion.dta", clear;
```

*Población objeto: mediante la instrucción siguiente se excluyen a huéspedes y trabajadores domésticos;

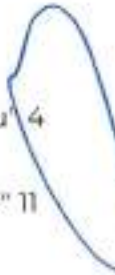
```
drop if parentesco>="400" & parentesco <"500";
```



```

drop if parentesco>="700" & parentesco <"800";
**Integración de bases;
**Integramos la base de pensiones;
sort folioviv foliohog numren;
merge folioviv foliohog numren using "$bases\pensiones.dta";
tab _merge;
drop _merge;
sort folioviv foliohog numren;
keep folioviv foliohog numren lng_pens;
**Integramos la base de pobreza;
merge folioviv foliohog numren using "$bases\pobreza_18.dta";
tab _merge;
drop _merge;
duplicates drop folioviv foliohog numren, force;
**Todo lo anterior se guarda generando la base maestra;
save "$bases\pobreza_PPAM18.dta", replace;
sort folioviv foliohog numren;
**Agregamos Etiquetas a las variables: sexo, entidad, rural o urbano;
label variable sexo "sexo";
label define sexo 1 "HOMBRE" 2 "MUJER";
label variable ent "Entidad Federativa";
label define ent 1 "Aguascalientes" 2 "Baja California" 3 "Baja California Su" 4
"Campeche" 5 "Coahuila"
6 "Colima" 7 "Chiapas" 8 "Chihuahua" 9 "Ciudad de México" 10 "Durango" 11
"Guanajuato"
12 "Guerrero" 13 "Hidalgo" 14 "Jalisco" 15 "México" 16 "Michoacán" 17 "Morelos" 18
"Nayarit"
19 "Nuevo León" 20 "Oaxaca" 21 "Puebla" 22 "Querétaro" 23 "Quintana Roo" 24
"San Luis Potosi"
25 "Sinaloa" 26 "Sonora" 27 "Tabasco" 28 "Tamaulipas" 29 "Tlaxcala" 30 "Veracruz"
31 "Yucatán"
32 "Zacatecas";

```



label variable rururb "Rural o Urbano";
 label define rururb 0 "Urbano" 1 "Rural";

.....

*PARTE 2

** Estimación de la población potencial y objetivo y sus características

.....;

gen uno =1;

**Criterio 1: Personas de 68 años o más;

tab uno if edad >=68 & edad !=. [w=factor];

gen Pob_Objetivo_personas_AM=0;

replace Pob_Objetivo_personas_AM=1 if edad >=68 & edad !=.;

tab Pob_Objetivo_personas_AM [w=factor];

*Criterio 2: Personas de 65 a 67 indígenas

tab uno if edad >=65 & edad <68 & hli=="1" [w=factor];

replace Pob_Objetivo_personas_AM=1 if edad >=65 & edad <68 & hli=="1";

tab Pob_Objetivo_personas_AM [w=factor];

*Criterio 3: Personas de 65 a 67 que ya se encuentran en el PPBPAM

tab uno if edad >=65 & edad <68 & pam=="1" [w=factor];

replace Pob_Objetivo_personas_AM=1 if edad >=65 & edad <68 & pam=="1";

tab Pob_Objetivo_personas_AM [w=factor];

*** Lo tres pasos anteriores consolidan la Población potencial/Población objetivo del PPAM;

tab Pob_Objetivo_personas_AM [w=factor];

.....

*Parte 3

**Población objetivo según características

.....;

**Distribución urbano - rural;

tab Pob_Objetivo_personas_AM rururb [w=factor] , r;

**Distribución por género;

tab Pob_Objetivo_personas_AM sexo [w=factor] , r;



```

**Distribución por población indígena;
tab Pob_Objetivo_personas_AM hli [w=factor] , r;
**Distribución por si Presenta discapacidad;
tab Pob_Objetivo_personas_AM discap [w=factor] , r;
**Distribución por entidad federativa;
tabstat Pob_Objetivo_personas_AM [w=factor] , stat (mean sum) by(ent)
format(%12.0gc) ;
**Indicadores de pobreza para adultos mayores población objetivo del PPBPAM;
tabstat uno pobreza pobreza_m pobreza_e vul_car vul_ing no_pobv carencias
carencias3 ic_rezedu
ic_asalud ic_segsoic ic_cv ic_sbv ic_ali plb_m plb [w=factor] if pobreza!=. &
Pob_Objetivo_personas_AM==1, stats (mean sum)
format(%11.3gc) c(s);
**Indicadores de pobreza para adultos mayores población objetivo del PPBPAM
por género;
tabstat pobreza pobreza_m pobreza_e vul_car vul_ing no_pobv carencias
carencias3 ic_rezedu ic_asalud
ic_segsoic ic_cv ic_sbv ic_ali plb_m plb [w=factor] if pobreza!=. &
Pob_Objetivo_personas_AM==1, stats(mean sum) by
(sexo) format(%11.3gc) c(s) ;
log close;

```



SECRETARÍA DE BIENESTAR

PROPUESTA DE ATENCIÓN DEL PROGRAMA PENSIÓN PARA EL BIENESTAR DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES

Octubre, 2020



1. Presentación

En el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, en específico del Eje General II Política Social en el cual establece que "El objetivo más importante del presente Gobierno de la Cuarta Transformación es que, en 2024 la población de México esté viviendo en un entorno de bienestar".

En este contexto, se elabora el presente documento denominado "Propuesta de Atención" del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores que tiene como propósito, a partir del Diagnóstico del mismo, identificar y proponer una alternativa viable para la atención de la problemática principal que padecen las personas adultas mayores en México en materia de protección social. Por lo cual, se propone una solución a dicha problemática mediante un programa diseñado para tal fin, a partir del análisis de alternativas adecuadas para contribuir a solucionar el problema planteado.

La Propuesta de Atención se realiza en cumplimiento del artículo 7 del Reglamento de la *Ley General de Desarrollo Social* y conforme los *Lineamientos Generales para la Elaboración de Diagnósticos de cuyos resultados se obtienen las Propuestas de Atención de programas de Desarrollo Social*, en los que se establece la obligación de los programas de reciente creación o, en su caso, con modificaciones sustantivas que justifique la elaboración de un documento de análisis que señale las causas que le dan origen y describa su conveniencia, viabilidad y eficiencia.

En ese sentido, el presente documento se estructura a partir de dos apartados. Por un lado, se realiza un proceso de investigación y análisis de todos aquellos programas que atienden una problemática similar a la identificada en el Diagnóstico del programa, tanto en el ámbito internacional como en el nacional.

En la segunda parte del documento, se desarrolla la propuesta de diseño para la solución al problema, sus principales características, identificación de la población objetivo, cobertura, criterios de elegibilidad y requisitos de acceso, así como los tipos y montos de apoyo. También, se presenta un análisis de los programas con los cuales se podrían establecer complementariedades, sinergias y duplicidades, con el propósito de sumar esfuerzos y estos contribuyan a solucionar la problemática que padecen las personas adultas mayores. Aunado a lo anterior, se presenta la alineación del programa con los principales instrumentos de planeación nacional y sectorial, estableciendo sus objetivos, estrategias y líneas de acción con los cuales contribuye. Por último, en la parte final del documento se establecen las propuestas de metas en el número de beneficiarios y la cobertura del programa, así como la proyección



presupuestas y las previsiones para integrar y actualizar el padrón de sujetos de derecho beneficiados por el programa, con las memorias de cálculo correspondientes.

Finalmente, se menciona que el presente trabajo es resultado de la coordinación y el trabajo institucional entre la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano y la Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Desarrollo Regional, ambas pertenecientes a la Secretaría de Bienestar, que unen esfuerzos en la investigación para la elaboración del presente documento.



2. Experiencias de atención a la problemática

El objeto de este apartado es presentar y analizar experiencias de atención a una problemática similar a la que atiende el Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, es decir, dar atención a las personas adultas mayores indígenas de 65 años o más y no indígena de 68 años o más de edad, que tienen acceso limitado y deficiente a la protección social.

Este apartado se divide en dos secciones; en la primera, se resumen las características de los programas en el ámbito internacional con experiencias de atención similares al programa en México y, en la segunda parte, se exponen los resultados de la investigación documental que muestran experiencias de atención en el ámbito nacional que nos ayudarían a matizar las diferencias o semejanzas entre programas que atienden una problemática similar en nuestro país.

2.1. Experiencias de atención en el ámbito internacional

En esta sección se detallan los resultados de la investigación de programas sociales a nivel internacional que cumplen con el objetivo de otorgar una pensión económica a la población adulta mayor. De esta manera, se encontraron experiencias similares en los programas: Programa Colombia Mayor (Colombia), Programa de Aporte Económico del Adulto Mayor (Guatemala), Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65 (Perú), Programa Régimen no Contributivo (Costa Rica), Renta Dignidad (Bolivia), Pensión Universal para el Adulto Mayor (Argentina) y Pensión por Vejez (Uruguay), los cuales se detallan a continuación:

Colombia. Programa Colombia Mayor

Antecedentes

En el año 1995, se someten a consideración los documentos 2722 de 1994 y 2793 de 1995 del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), respecto a los lineamientos generales de la política relativa a la atención al envejecimiento y a la vejez de la población colombiana y, en especial, a las personas mayores en condiciones de extrema pobreza e indigencia⁶⁷.

⁶⁷ Gobernación del Quindío. (2009). *5.1. Antecedentes en el Ámbito Internacional* [en línea: <https://quindio.gov.co/documentos-publicos/category/10-politicas-y-planee?download=42:adultos-mayores-diagnostico>]. Colombia.

Con el desarrollo de esta política, se buscó compartir dicha responsabilidad entre las organizaciones gubernamentales de todo orden, las ONG y la sociedad civil, pero la atención del Estado se centró en un programa denominado en sus inicios REVIVIR Auxilio para ancianos Indigentes, dirigido al otorgamiento de un subsidio, para ancianos indigentes mayores de 65 años o 50 si son indígenas o discapacitados en situación de indigencia, equivalente a medio salario mínimo⁶⁸.

Diseño del programa

Consiste en un subsidio económico monetario o en especie que es entregado a la población de la tercera edad que cumpla con los requisitos establecidos. El subsidio que se otorga es intransferible y la orientación de sus recursos se desarrolla bajo los principios de integralidad, solidaridad y participación. El subsidio económico podrá comprender dinero, servicios sociales básicos y servicios sociales complementarios.

Los Servicios Sociales Básicos son aquellos que comprenden alimentación, alojamiento y medicamentos o ayudas técnicas (elementos para atender una discapacidad y que favorecen la autonomía personal y su calidad de vida) no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud (POS) del régimen subsidiado, ni financiadas con otras fuentes y por servicios sociales complementarios aquellos que se enfocan al desarrollo de actividades de educación, recreación, cultura, deporte, turismo y proyectos productivos⁶⁹.

Programa Colombia Mayor			
Objetivo del programa	Población objetivo	Criterios y requisitos de elegibilidad	Tipos y montos de apoyo
Proteger al adulto mayor, que se encuentra en estado de indigencia o de extrema pobreza, contra el riesgo económico de la imposibilidad de generar ingresos y contra el riesgo derivado de la exclusión social.	Pueden ser beneficiarios del programa los colombianos, adultos mayores, que durante su vida laboral no cotizaron para acceder a un seguro económico de vejez, clasificados en los niveles 1 y 2 del SISBEN y carecen de rentas o ingresos suficientes para subsistir, es decir, son personas que o viven solas y su ingreso mensual no supera medio salario mínimo mensual	Los requisitos para ser beneficiarios de los subsidios son: 1. Ser colombiano. 2. Como mínimo tener tres años menos de la edad que rija para adquirir el derecho a la pensión de vejez de los afiliados al Sistema General de Pensiones. 3. Estar clasificado en los niveles 1 y 2 del SISBEN y carecer de rentas o	Tiene dos componentes: <ul style="list-style-type: none">Los subsidios económicos directos son recursos que se giran directamente a los beneficiarios cada dos meses a través de la red bancaria, entidades contratadas para este fin o tesoreros municipales. El monto mensual de

⁶⁸ Ibidem.

⁶⁹ Ministerio de la Protección Social. (2005). *Programa de Protección Social al Adulto Mayor*. [en línea: <https://www.minsalud.gov.co/Documentos/20y/20Publicaciones/Proteccion%20Social%20al%20adulto%20mayor.pdf>]. República de Colombia.

	vigente, o viven en la calle y de la caridad pública, o viven con la familia y el ingreso familiar es inferior o igual al salario mínimo mensual vigente o residen en un Centro de Bienestar del Adulto Mayor o asisten como usuario a un centro diurno, o los indígenas de escasos recursos que residen en resguardos.	ingresos suficientes para subsistir, es decir, son personas que o viven solas y su ingreso mensual no supera medio salario mínimo mensual vigente, o viven en la calle y de la caridad pública, o viven con la familia y el ingreso familiar es inferior o igual al salario mínimo mensual vigente o residen en un Centro de Bienestar del Adulto Mayor o asisten como usuario a un centro diurno. 4. Residir durante los últimos diez años en el territorio nacional.	los recursos está fijado entre \$40.000 y \$80.000 M.N. • El segundo componente del Programa es el de subsidios económicos indirectos que son recursos que se otorgan en Servicios Sociales Básicos, a través de Centros de Bienestar del Adulto Mayor (CBA) y Centros Diurnos.
--	---	---	--

Principales resultados

La frecuencia del pago del subsidio cada dos meses es adecuada para el 58% de los beneficiarios. Un 76% opina que el subsidio le alcanza para cubrir algunas de sus necesidades y un 10% opina que le alcanza para cubrir la mayoría. Hay satisfacción con la atención de los puntos de pago, y el proceso les parece sencillo. Los beneficiarios de la zona rural consideran que ir al punto de pago significa gastos de transporte, y muchos de los adultos mayores necesitan compañía, pues no se sienten seguros solos o deben permanecer mucho tiempo en la fila de pago⁷¹.

Retos

Si bien la evaluación reconoce que el programa tiene un efecto positivo sobre el nivel de pobreza extrema de los beneficiarios, también recomienda subir el valor del subsidio, pues el actual no es suficiente para superar la vulnerabilidad. Subir la edad de acceso a 65 años (actualmente está en 54 años para mujeres y 59 para hombres), así como subir el monto del subsidio ayudaría a alcanzar la cobertura universal. Actualmente hay cerca de 500 mil adultos en lista de espera para entrar al programa⁷².



⁷¹ Departamento Nacional de Planeación. (2016). *Realizar una evaluación de impacto del programa Colombia Mayor que permita medir el efecto causal de la intervención en el ingreso, consumo, pobreza y condiciones de dignidad de los beneficiarios*, [en línea: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Colombia_Mayor_Producto_4_Informe%20final.pdf]. República de Colombia.

⁷² Departamento Nacional de Planeación. (2017). *Beneficiarios de Colombia Mayor redujeron sus niveles de pobreza extrema en 7 puntos porcentuales*, (2017) [en línea: https://sinergia.dnp.gov.co/Paginas/Noticias/Presentacion_Evaluacion_Colombia_Mayor.aspx#:~:text=El%20Departamento%20Nacional%20de%20Planeaci%C3%B3n,y%20medio%20de%20adultos%20mayores.&text=Seg%C3%BAn%20la%20evaluaci%C3%B3n%20del%2099.entregan%20directamente%20a%20los%20beneficiarios]. República de Colombia.

Guatemala. Programa de Aporte Económico del Adulto Mayor

Antecedentes

El Programa fue creado mediante Decreto 85-2005 Ley del Programa de Aporte Económico del Adulto Mayor y sus Reformas en el año 2006 y 2012. El Programa tiene 12 años de funcionamiento legal y operativo, cuenta con una base de datos de beneficiarios de Adultos Mayores a nivel Nacional¹². Desde el establecimiento de la Ley que da origen a su creación, ha centrado sus esfuerzos en brindar atención específicamente a las personas adultas mayores que no cuentan con protección social.

Diseño del programa

El programa otorga un aporte económico mensual de 400 quetzales por parte del Estado a los adultos mayores de 65 años que se encuentren en situación de pobreza extrema o discapacidad física, psíquica o sensorial. La inclusión de las personas adultas mayores al Programa está a sujeta a la comprobación de que los solicitantes carecen de recursos económicos y se encuentran en pobreza extrema, mediante un estudio socioeconómico realizado por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

También otorga el apoyo a las personas que cumplan con los criterios establecidos por la Ley y que adolezcan de algún grado de discapacidad física, psíquica o sensorial comprendidos dentro de las limitaciones que contempla el artículo 53 de la Constitución Política de la República de Guatemala, que hayan cumplido 65 o más años de edad, cuya limitación física o mental esté debidamente certificada por Directores de Hospitales Nacionales, Centros o Puestos de Salud, y que se encuentren en situación de extrema pobreza, tendrán el carácter de beneficiario especial del Programa¹³.



¹² INE.C. S.A. (2005). *Decreto del Congreso Número 85-2005* [en línea: <http://www7.og.gob.gt/estadisticallaboral/Leyes%20en%20Materia%20de%20Trabajo%20y%20Previsi%20Social/Leyes%20Nacionales%20en%20Materia%20de%20Trabajo%20y%20Previsi%20Social/53155%20DECRETO%20DE%20CONGRESO%2085-2005%20Ley%20Programa%20Adultos%20Mayor.pdf>].

¹³ Ibidem.

Programa de Aporte Económico del Adulto Mayor ⁷⁴			
Objetivo del programa	Población objetivo	Criterios y requisitos de elegibilidad	Tipos y montos de apoyo
La presente Ley tiene por objeto crear un programa de aporte económico a las personas de sesenta y cinco años de edad y más, con la finalidad de que el Estado garantice a este sector de la población la atención de sus necesidades básicas mínimas.	Personas de 65 años de edad y más, guatemaltecas de origen, de conformidad con lo estipulado en el artículo 144 de la Constitución Política de la República, que se demuestre a través del estudio socioeconómico realizado por un trabajador o trabajadora social, que carece de recursos económicos y está en pobreza extrema.	<p>a) Presentar certificación original reciente de la partida de nacimiento;</p> <p>b) Identificarse con Documento Personal de Identificación -DPI-, y presentar fotocopia legalizada de la misma;</p> <p>c) Declaración jurada extendida por el alcalde municipal, gobernador departamental o notario, en la que se haga constar: i) su sobrevivencia ii) de no haber perdido la nacionalidad guatemalteca iii) no estar gozando de ninguna pensión o jubilación de las entidades del Estado o del sector privado iv) no estar prestando sus servicios a ninguna dependencia del Estado o del sector privado.</p>	<p>El monto del aporte económico será el equivalente al cuarenta por ciento del salario mínimo establecido para los trabajadores del sector agrícola.</p> <p>A través del Programa de Aporte Económico del Adulto Mayor, el Ministerio otorga cada mes un aporte económico de Q400 a los beneficiarios.</p>

Principales resultados

Hasta el año 2018, el Programa contaba con una nómina mensual de 102,655 adultos mayores de todo el país. Durante el mismo periodo se realizaron 11,777 estudios socioeconómicos en 196 municipios del territorio guatemalteco. Hasta 2018 se tenían un registro acumulado de 101,673 personas beneficiarias por el programa, equivalentes a un presupuesto de Q40,669,200.

De manera especial hay que mencionar que el Programa ha contribuido a garantizar la protección social de la población beneficiaria al cubrir a las personas damnificadas por la emergencia del volcán de Fuego en junio de 2018, ocurrido en el límite departamental entre Chimaltenango, Escuintla y Sacatepéquez. Personal del Programa realizó la jornada de visitas para inscripción a personas de la tercera edad que fueron afectadas en Sacatepéquez⁷⁵.

⁷⁴ *ibidem*.

⁷⁵ Ministerio de Trabajo y Previsión Social. (2019). *Memoria de Labores 2018-2019* [en línea]. https://www.minttrabajo.gub.gt/images/MemoriaLabores/Memorias_FINAL3_web2.pdf. Gobierno de la República de Guatemala.

Retos

Desde su creación en el año 2006, el monto que otorga el Programa ha permanecido sin modificación alguna. Durante enero del 2020, se presentó una iniciativa de Ley que busca aumentar el aporte que otorga el Programa a 500 quetzales mensuales, toda vez que el monto que actualmente se otorga, es el equivalente al 40% del salario mínimo establecido para los trabajadores del sector agrícola en Guatemala⁷⁶.

Finalmente, como parte de las acciones de capacitación se han realizado regularmente capacitaciones regionales a todos los delegados departamentales del Programa, con la finalidad de mejorar la redacción y evitar errores en los documentos legales de soporte para conformar los expedientes de los adultos mayores.

Perú. Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65

Antecedentes

En 2012, en Perú, la población adulta mayor (65 años o más) representaba más de 1.84 millones de personas (6.1% de la población total). Se estima que en 2025 dicha cifra será casi 3 millones (11.7% de la población total) (INEI, 2010).

El Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65, creado el 19 de octubre de 2011 mediante el Decreto Supremo N.º 081-2011-PCM, tiene por misión brindar protección social a los adultos mayores de 65 años o más que viven en situación de vulnerabilidad; para ello, se les entrega una subvención económica que les permita mejorar su calidad de vida. El Programa comprende también la promoción y el fortalecimiento de la articulación intersectorial e intergubernamental para la implementación de servicios de calidad orientados a brindar protección social al adulto mayor.

Desde enero de 2012, el Programa Pensión 65 se encuentra adscrito al MIDIS. Hasta agosto de 2013, el Programa había atendido a 290,298 adultos mayores que viven en condición de pobreza extrema, brindándoles la transferencia monetaria respectiva⁷⁷.

⁷⁶ González, Ana. (2020). *Iniciativa busca aumentar aporte del Programa del Adulto Mayor*. [en línea: <https://republica.gt/2020/01/29/iniciativa-busca-aumentar-aporte-del-programa-del-adulto-mayor/>]. República.

⁷⁷ Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. (2017). *Decreto Supremo que aprueba el Plan Nacional para las Personas Adultas Mayores 2013 - 2017 y Constituye la Comisión Multisectorial Permanente encargada del seguimiento, monitoreo y evaluación de la implementación del Plan Nacional*. [en línea: <https://www.mimp.gob.pe/adultomayor/archivos/planpam3.pdf>]. República del Perú.

Diseño del programa

Los objetivos estratégicos del Programa son:

- La entrega de las transferencias monetarias a los usuarios del Programa (S/ 125 mensuales, de manera bimestral), lo que incrementará su bienestar.
- El fortalecimiento de la articulación intersectorial e intergubernamental orientada a la implementación de servicios sociales de apoyo al adulto mayor⁷⁹.

Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65 ⁷⁹			
Objetivo del programa	Población objetivo	Criterios y requisitos de elegibilidad	Tipos y montos de apoyo
Dotar de un ingreso periódico que atenué la vulnerabilidad social de las personas adultas mayores de 65 años que viven en condición de extrema pobreza, con la finalidad de mejorar su calidad de vida.	Adultos mayores de 65 años o más que viven en situación de vulnerabilidad (extrema pobreza).	<ul style="list-style-type: none"> • Tener 65 años o más. • Contar con DNI. • Encontrarse en condición de extrema pobreza, de acuerdo a la clasificación socioeconómica otorgada por el SISFOH. • No recibir pensión proveniente del sector público o privado: ONP, AFP, ni de EsSalud. • Presentar una Declaración Jurada debidamente llenada, con datos personales e incluyendo el número de DNI. 	Entrega de las transferencias monetarias a los usuarios del Programa (S/ 125 mensuales, de manera bimestral), lo que incrementará su bienestar.

Principales resultados

Los resultados de la evaluación, vinculados a los objetivos del Programa, muestran que con las pensiones no contributivas de Pensión 65 se beneficiaron los adultos mayores usuarios en varias dimensiones. El Programa redujo en 4 puntos porcentuales la proporción de adultos mayores en situación de pobreza extrema que trabajan por algún ingreso, lo que significó que un 9% de adultos mayores dejaron de trabajar por necesidad económica. Por otra parte, los hogares con al menos un usuario aumentaron su consumo en un 40%⁸⁰.

⁷⁹ Ibidem.

⁸⁰ Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. (2020). *Requisitos para ser usuarios de Pensión 65* [en línea: <https://www.pension65.gob.pe/nuestros-usuarios/>]. República del Perú.

⁸¹ Ministerio de Economía y Finanzas. (2016). *Evaluación de Impacto del Programa Pensión 65: Nueva evidencia causal de las pensiones no contributivas en Perú*, [en línea: <https://www.pension65.gob.pe/wp-content/uploads/2018/06/Evaluacion-de-impacto-Pension-65.pdf>]. República del Perú.

Sin embargo, encontramos que, pese a que la condición de usuario del Programa Pensión 65 les permite recibir un seguro de salud, no mejoraron su acceso al servicio de salud en relación con el grupo de control ni su estado de salud física. Por otro lado, en cuanto a los resultados en otras dimensiones sobre las cuales el programa podría tener efectos adicionales según la evidencia internacional, se midieron indicadores de bienestar subjetivo, salud física, y matrícula escolar. Se encontró que programa redujo el nivel de depresión (bienestar subjetivo) en un 9%⁶¹.

Retos

La ausencia de impactos en el uso de servicios de salud y en la salud física del adulto mayor alertan sobre la necesidad de fortalecer las acciones de articulación intersectorial e intergubernamental para la entrega de servicios complementarios a la subvención económica, especialmente en las estrategias de promoción de la salud y atención primaria, con enfoque gerontológico, y de género pues la subvención económica cubriría necesidades de consumo familiar pero no de acceso a salud⁶².

Costa Rica. Programa Régimen no Contributivo de Pensiones

Antecedentes

El Sistema Nacional de Pensiones costarricense está sostenido sobre la base de cuatro pilares que determinan la forma en la que serán emitidas las pensiones y las condiciones bajo las cuáles se pueden obtener. El pilar correspondiente a la Pensión No Contributiva tiene dos componentes principales: los regímenes no contributivos administrados por la Dirección Nacional de Pensiones (DNP), asociados a veteranos y personas al servicio del estado; y el Régimen No Contributivo de Pensiones (RNC) administrado por la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS). Este régimen fue creado en 1974 y tiene carácter asistencial, pues beneficia a población en situación de pobreza que no tiene acceso a beneficios de regímenes contributivos de pensiones. Posteriormente, la Ley de Protección al Trabajador estableció la universalización de este régimen a toda la población adulta mayor de 65 años en estado de pobreza⁶³.

⁶¹ Ibidem.

⁶² Cávero-Arquedas, Denice, et al. (2017). *Los efectos de los programas sociales en la salud de la población en condición de pobreza: evidencias a partir de las evaluaciones de impacto del presupuesto por resultados a programas sociales en Perú*. [en línea]. http://www.scielo.org/pe/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1726-46342017000300021. Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública.

⁶³ Sauma, Paulo. (2013). *Situación y características del sistema de pensiones al 2012. Informe del estado de la Nación*. [en línea]. http://repositorio.conare.ac.cr/bitstream/handle/20500.12337/356741/%20Situaci%3f%b3n%20y%20caracter%3f%adst%3f%20del%20sistema%20de%20pensiones%20al%202012%20INVESTIGACI%3f%93N%20FINAL_XIX%20Informe.pdf?sequence=1&iA=allowed-y. Repositorio Institucional CONARE.

Diseño del programa

La pensión, enfocada en la atención de personas en pobreza y pobreza extrema, otorga un apoyo mensual de 88 mil colones a las personas que cumplan con los criterios y requisitos de acceso. El monto se actualiza periódicamente con la intención de que éste permite recuperar el valor real perdido por la inflación. El último incremento del monto del apoyo fue anunciado en el segundo trimestre del año 2019.

El Programa beneficia a la población en situación de pobreza que no cotiza a los regímenes contributivos de pensiones. Los recursos provienen del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, de la Junta de Protección Social, así como de transferencias directas del Ministerio de Hacienda. Este régimen cubre a la población adulta mayor, a personas con invalidez, en situación de indigencia y a menores de edad en situación de riesgo⁸¹.

Programa Régimen no Contributivo de Pensiones			
Objetivo del programa	Población objetivo	Criterios y requisitos de elegibilidad	Típos y montos de apoyo
Esta pensión no contributiva busca apoyar a aquellas personas que se encuentran excluidas del sistema de protección social costarricense con el objetivo de reducir la pobreza entre los adultos mayores y/o con discapacidad.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Personas adultas mayores. 2. Personas invalidas. Son aquellas personas que por debilitamiento de su estado físico o mental hayan perdido dos terceras partes (67%) o más de su capacidad general. 3. Personas viudas en desamparo. Son aquellas personas que debido a la defunción de su cónyuge o compañero (a) de hecho con el que estuvieran conviviendo al momento del deceso hubiesen quedado en 	<ul style="list-style-type: none"> • Ser costarricense por nacimiento o naturalización. • Que ninguna otra persona dentro de la familia con que se vive tenga pensión RNC. • Haber sido declarado inválido por la Comisión Calificadora. • Que el dinero que recibe la familia (ingreso per cápita) no sea mayor a lo que establece el Reglamento de RNC. • Comprobar que necesita ayuda económica del Estado, por encontrarse en estado de pobreza extrema. • Demostrar que no tiene familiares que puedan ayudarlo a sostener sus necesidades básicas de subsistencia. • No puede tener propiedades a su nombre y si las tuviera solo puede ser la casa donde vive y no sea más grande de 400 metros cuadrados si está ubicada en área urbana y los 1000 metros 	<p>Los beneficios que otorga este Programa están constituidos por prestaciones económicas y cualesquiera otras que determine la Junta Directiva. La vigencia de la pensión será a partir de su aprobación, en concordancia con el artículo 28 de este Reglamento. El pensionado tendrá derecho a pago de un décimo tercer mes, en el mes de diciembre, así como el aseguramiento en calidad de pensionado, en el Seguro de Salud que administra la Caja⁸¹.</p> <p>La pensión ordinaria corresponde a c/ 88.000 (\$ USD 140) mensuales</p>

⁸¹ Unidad de Análisis Prospectivo. (2016). *COSTA RICA: ESTADO DE LAS PENSIONES Régimen de Invalidez, Vejez y muerte*. [en línea: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/i37657.pdf>]. Ministerio de Planeación Nacional y Políticas Económicas

	<p>desamparo económico y cumplan con alguna de las sigs. Condiciones:</p> <p>a) Con al menos 55 años de edad y menores de 65 años.</p> <p>b) Menores de 55 años con hijos menores de 18 años o con hijos entre 18 y 21 años siempre y cuando éstos:</p> <p>i) Se encuentren estudiando en educación formal o técnica (lo cual deberá acreditarse semestralmente).</p> <p>ii) No laboren.</p> <p>iii) Integren grupo familiar con la persona viuda.</p> <p>4. Huérfanos. Aquellos menores de 18 años de edad, cuyos padres han fallecido.</p> <p>5. Indigentes. Son aquellas personas que, por razones culturales y sociales, se les imposibilita incorporarse a un trabajo remunerado y quienes no cuentan con redes de apoyo familiares, soporte económico de otras instituciones, ni medios económicos para satisfacer sus necesidades básicas de subsistencia⁸⁵.</p>	cuadrados si se encuentra en área rural ⁸⁶ .	aproximadamente.
--	--	---	------------------

⁸⁵ Sistema Costarricense de Información Jurídica. (2020). *Reglamento del Programa Regimen no Contributivo de Pensiones*. [en línea: <https://www.procuraduria.gub.cr/portalweb/Normaliza/Normaliza.aspx?texto=compulsado%20reglamento%20del%20programa%20regimen%20no%20contributivo%20de%20pensiones%20del%20año%202006%20del%20gobierno%20del%20presidente%20oscar%20chaves%20fajardo>]. Procuraduría General de la República.

⁸⁶ Superintendencia de Pensiones. (2020). *¿CÓMO OBTENER UNA PENSION SI NO HE REALIZADO APORTES BAJO NINGUN REGIMEN? (REGIMEN NO CONTRIBUTIVO-RNC)*, [en línea: <https://www.supen.fi.cr/regimen-no-contributivo/>]. República de Costa Rica.

⁸⁷ Ibidem.

Principales resultados

A febrero del año 2019, el Régimen No Contributivo de pensiones contaba con 119,477 beneficiarios del RNC de los cuales 69,977 eran personas mayores de 65 años. Debido a una ampliación del presupuesto asignado al RNC, a junio de 2020, la pensión cubre a 128,845 personas, quienes se encuentran en situación de pobreza y pobreza extrema; entre ellos adultos mayores, menores de edad con parálisis cerebral profunda, autismo, mielomeningocele (defecto en los huesos de la columna) o cualquier otra enfermedad ocurrida en la primera infancia, con manifestaciones neurológicas equiparables en severidad⁸⁸.

Retos

Debido a que la comprobación del estado de pobreza, o pobreza extrema, de la persona solicitante de la Pensión por el Régimen No Contributivo, no se encuentra especificado en la información que se otorga a la ciudadanía, se considera que el cumplimiento de los requisitos deviene un proceso complicado que se refleja en el rechazo de gran parte de las solicitudes que se reciben para la obtención de la gran mayoría de las solicitudes recibidas. Lo anterior a pesar de que El artículo 73 de la Constitución Política de la República de Costa Rica, brinda carácter de supremo al derecho del seguro social⁸⁹.

Bolivia. Renta Dignidad

Antecedentes

En 2007, el programa Bonosol, fue sustituido por la Renta Dignidad de carácter universal, pues eliminaba la restricción de cohorte poblacional, disminuía la edad a 60 años y tenía la característica de ser no contributiva e independiente de los ingresos. La publicación de la Ley de la Renta Universal de Vejez (Renta Dignidad), 28 de noviembre de 2007, establece el reparto de la Renta Dignidad como un derecho de las personas adultas mayores. Para poder lograr la universalización del apoyo, el Fondo de la Renta Universal de Vejez (FRUV) financia este beneficio con el 30% de todos los recursos percibidos del Impuesto Directo a los Hidrocarburos y con los dividendos de las Empresas Públicas Nacionalizadas⁹⁰.

⁸⁸ Paula, María. (2020). *CCSS suspende temporalmente trámites de nuevas solicitudes de pensiones del Régimen No Contributivo*. [en línea: <https://covid19.go.cr/ccss-suspende-temporalmente-tramite-de-nuevas-solicitudes-de-pensiones-del-regimen-no-contributivo/>]. Presidencia de la República de Costa Rica.

⁸⁹ Sibaja, Vladimir. (2019). *Pensión por vejez de Régimen no Contributivo. ¿Derecho a un beneficio de difícil acceso?* [en línea: <https://www.elpais.cr/2019/09/29/pension-por-vejez-de-regimen-no-contributivo-derecho-o-un-beneficio-de-dificil-acceso/>]. El País, Costa Rica.

⁹⁰ *Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia*. (2007). *Ley N° 3791 Ley De La Renta Universal De Vejez (Renta Dignidad)*. [en línea: <https://www.gacetaoficial.gob.bo/>].

Diseño del Programa

La Renta Dignidad consiste en el pago mensual de 380 bolivianos para las personas adultas mayores que no perciban una renta del Sistema de Seguridad Social de Largo Plazo o una remuneración contemplada en el Presupuesto General de la Nación, y de 325 bolivianos para quienes cuentan con alguna renta del Sistema de Seguridad Social a Largo Plazo. El componente cuenta con una modalidad de pago a domicilio que puede solicitarse en las oficinas de la Renta Dignidad, máximo 4 veces al año⁹¹.

Cuenta además con un pago único por Gastos Funerales de 1,800 bolivianos que se entrega a la persona que acredite haber pagado el funeral de un Beneficiario de la Renta Dignidad. Durante los primeros 6 meses de fallecido el Beneficiario de la Renta Dignidad, cualquier persona que demuestre haber pagado el funeral, podrá cobrar los Gastos Funerales. Pasados los 6 meses y máximo hasta 18 meses, solamente pueden cobrar este beneficio la (el) cónyuge o conviviente, las hijas(os), las hermanas(os) o los padres del Beneficiario fallecido. Pasados los 18 meses, ninguna persona podrá cobrar los Gastos Funerales⁹².

Renta Dignidad ⁹³			
Objetivo del Programa	Población Objetivo	Criterios y requisitos de elegibilidad	Tipos y montos de apoyo
La Renta Dignidad es un pago mensual, universal y vitalicio que provee al Estado Plurinacional de Bolivia a las personas de 60 años o más, residentes en el país, con el objeto de permitir a nuestros	Personas de 60 años o más, residentes en el país.	<ul style="list-style-type: none"> Tener 60 o más años cumplidos. Vivir en Bolivia. Estar registrado en la Base de Datos de beneficiarios de la Renta Dignidad (BORD). No cobrar un sueldo del sector público. No tener Resolución 	<ul style="list-style-type: none"> Los adultos mayores no rentistas reciben 380 bolivianos (moneda nacional de Bolivia) al mes. Los adultos mayores que perciban una renta del Sistema de Seguridad Social de Largo Plazo, reciben 325 bolivianos.

<http://ilo.org/dyn/natiex/docs/ELECTRONIC/94860/111480/F1115312089/BOL94860.pdf>, Estado Plurinacional de Bolivia.

⁹¹ Autoridad de Fiscalización y Control de Pensiones y Seguros (2020). *Requisitos Renta Dignidad*, [en línea: <https://www.aps.gob.bo/index.php/atencion-al-ciudadano/renta-dignidad/requisitos#~:text=La%20Renta%20Dignidad%20es%20un,com%20calidad%20y%20calidez%20human>]. Estado Plurinacional de Bolivia.

⁹² Autoridad de Fiscalización y Control de Pensiones y Seguros (2017). *Renta Dignidad. Responsabilidad con la Tercera Edad*, [en línea: [https://www.aps.gob.bo/files/weodocs/COMUNICA/publicaciones/Tripticos/Renta%20Dignidad%20\(1\).62%20Mo](https://www.aps.gob.bo/files/weodocs/COMUNICA/publicaciones/Tripticos/Renta%20Dignidad%20(1).62%20Mo)]. Estado Plurinacional de Bolivia.

⁹³ Autoridad de Fiscalización y Control de Pensiones y Seguros (2019). *Requisitos Renta Dignidad*, [en línea: <https://www.aps.gob.bo/index.php/atencion-al-ciudadano/renta-dignidad/requisitos#~:text=La%20Renta%20Dignidad%20es%20un,com%20calidad%20y%20calidez%20human>]. Estado Plurinacional de Bolivia.

Adultos Mayores una vejez digna, con calidad y calidez humana.		Administrativa que suspenda el cobro del BOLIVIDA o BONDOSOL.	• Pago único para gastos funerarios por un monto de 1,800 bolivianos.
--	--	---	---

Principales resultados

Durante el 2008 el Programa benefició a 252,449 personas, cifra que se ha incrementado de manera continua durante los últimos 12 años. Al mes de abril de 2020, se otorgó esta ayuda financiera a 1,009,767 adultos mayores. Durante el inicio de su operación, la cantidad entregada a cada beneficiario era de 200 bolivianos para los no rentistas y 150 para quienes perciben una renta, monto que con las actualizaciones periódicas que se le han realizado, hoy asciende a una cantidad de 380 bolivianos y 325 bolivianos, respectivamente⁹⁴. Por su parte, durante 2008 se realizaron 13,364 pagos por gastos funerales, mientras que para 2019 se realizaron 30,785⁹⁵.

Retos

Un estudio sobre la vulnerabilidad sociodemográfica de los adultos mayores analizó que, aunque este bono tiene un carácter universal, todavía existe una población que no lo cobra, posiblemente por problemas con su documentación, la distancia de los puntos de cobro, la imposibilidad de trasladarse por cuestiones de salud, etc. Ante esta situación, se deberían analizar las causas que dificultan este cobro, para ofrecer soluciones y, de esa manera, asegurar que este bono llegue a todos los adultos mayores pues representa un ingreso esencial para poder subsistir. En ese sentido, se menciona que más allá de la existencia de este beneficio universal, es importante también atender las precarias características de vivienda, las que no cuentan con agua potable ni servicios sanitarios, así como un alto índice de carencia habitacional, siendo más crítica esta situación en el área rural que la urbana⁹⁶.

⁹⁴ Autoridad de Fiscalización y Control de Pensiones y Seguros. (2020). *En 25 días se hicieron más de tres millones de pagos de bonos estatales y Renta Dignidad*. [en línea. <https://www.aps.gob.bo/component/content/article/9-noticias/161-en-25-dias-se-hicieron-mas-de-tres-millones-de-pagos-de-bonos-estatales-y-renta-dignidad?Itemid=101>]. Estado Plurinacional de Bolivia.

⁹⁵ Autoridad de Fiscalización y Control de Pensiones y Seguros. (2020). *Gastos Funerarios del FRUV-Gastos Funerarios del FCC*. [en línea. <https://www.aps.gob.bo/files/webdocs/RENTA/ESTADISTICAS%20DE%20CASTOS%20FUNERALES%20A%2031%20DE%20MARZO%20DE%202020.pdf>]. Estado Plurinacional de Bolivia.

⁹⁶ Pinto, Vladimír. (2015). *Una aproximación a la vulnerabilidad sociodemográfica de los adultos mayores en Bolivia entre los años 2002 y 2012*. [en línea. http://www.scielo.org.bo/pdf/rtw/n37/n37_a08.pdf]. Revista Temas Sociales. Bolivia.

Argentina. Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM)

Antecedentes

La Ley N° 13.478, en septiembre de 1948, creó el sistema de pensiones no contributivas para aquellas personas en situación de vulnerabilidad por no encontrarse amparadas por ningún otro régimen de previsión, contar con 70 o más años de edad o estar imposibilitadas para trabajar. Las posteriores modificaciones de 1997 y 2003, continuaron con la cobertura asistencialista, colocando nuevos requisitos para la focalización del Programa⁹⁷. Posteriormente, partir de octubre de 2016, comienza a implementarse este tipo de pensión, tras la publicación de la Ley no 27.260, conocida como Ley de Reparación Histórica. El crecimiento de la cobertura de PUAM estuvo compuesto por la migración optativa de titulares de Pensiones No Contributivas (PNC) por vejez y aquellas personas mayores de 65 años que estaban en PNC por Invalidez hasta el año 2017⁹⁸.

Diseño

El Programa otorga a sus beneficiarios dos tipos de apoyo con los cuales por un lado les otorga el apoyo mensual equivalente al 80% del monto mínimo que cobran los jubilados, además, cuando la jubilación aumenta, también aumenta la Pensión. Por otro lado, otorgar la cobertura del PAMI para servicios de salud. También permite a los beneficiarios el cobro de otro tipo de asignaciones, en caso de ser elegibles para ello, tales como la Asignación por cónyuge, Asignación por hijo, Asignación por hijo con discapacidad, o la Asignación por ayuda escolar anual⁹⁹.



⁹⁷ Observatorio de Derechos Humanos. (2017). *Recomendaciones en relación al otorgamiento de pensiones no contributivas a las personas con discapacidad en línea*: https://www.senado.gov.ar/bundles/senadomicrositios/pdf/observatorio/pensiones_discapacidad.pdf; Honorable Senado de la Nación.

⁹⁸ Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. (2019). *Reporte de Monitoreo. Pensión Universal para el Adulto Mayor. 3er trimestre 2019* [en línea]: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_puam_3o_trim_2019_final.pdf; Presidencia de la Nación.

⁹⁹ Administración Nacional de la Seguridad Social. (2020). *Tramitar la pensión universal para adulto mayor*, [en línea]: <https://www.argentina.gob.ar/tramitar-la-pension-universal-para-adulto-mayor>; Argentina, Presidencia.

Pensión Universal para el Adulto Mayor ¹⁰⁰			
Objetivo del programa	Población objetivo	Criterios y requisitos de elegibilidad	Tipos y montos de apoyo
Asegurar el acceso a un ingreso, cobertura de salud y asignaciones familiares a mayores de 65 años sin acceso al régimen de jubilaciones y pensiones ordinario.	Personas mayores de 65 años que no cuentan con los años de aportes necesarios para jubilarse ni con otro beneficio previsional y tengan los últimos 10 años de residencia en el país (20 si son extranjeros).	<ul style="list-style-type: none"> Tener 65 años (o más). Contar con los datos personales y relaciones familiares actualizados. Ser argentino o argentino naturalizado con 10 años de residencia en el país (anteriores a la solicitud), o extranjero con una residencia mínima de 20 años. No cobrar ni tener derecho a ninguna jubilación o pensión de un organismo nacional o de cajas o institutos provinciales o municipales, ni seguro de desempleo. Mantener la residencia en el país una vez solicitada la pensión. 	<ul style="list-style-type: none"> Es equivalente al 80% de una jubilación mínima y se actualiza en forma trimestral por la Ley de Movilidad. Las personas que cobran esta pensión cuentan con cobertura de salud y servicios de PAMI, pueden acceder al cobro de asignaciones familiares (por hijo/hija con discapacidad, por conyuge y ayuda escolar anual) y a los créditos de la ANSES.

Principales resultados

Durante el tercer trimestre del año 2019, se registraron 145,544 titulares de la PUAM, cifra que representó un incremento del 7.4% con respecto al segundo trimestre del mismo año. Dicho incremento se ha observado desde la puesta en marcha del Programa en octubre del 2016, periodo donde el número de titulares paso de 1,355 titulares durante el cuarto trimestre de su año de origen, a 10,619 al primer trimestre de 2017¹⁰¹.

Retos

A pesar de que la PUAM queda establecida por Ley en el año 2016, se considera un retroceso en cuanto a la protección social, en específico para las mujeres adultas mayores, quienes antes de la creación del Programa, podían acceder al sistema previsional, aunque tuvieran aportes incompletos o, aunque nunca

¹⁰⁰ Ibidem.

¹⁰¹ Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (2019). *Reporte de Monitoreo. Pensión Universal para el Adulto Mayor. 3er trimestre 2019* [en línea]. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_puam_3o_trim_2019_final.pdf. Presidencia de la Nación.

hubieran realizado aportes, a partir de los 60 años, edad que se elevó a los 65 años con la creación de la PUAM.

Uruguay. Pensión por Vejez

Antecedentes

Las acciones para dotar a la población de Pensiones no contributivas que dan forma a la seguridad social uruguaya en las dos primeras décadas del siglo XX, son puestas en marcha en el año 1919 por la ley N° 6.874 y desde su creación presentan dos componentes: pensiones por Vejez y pensiones por Invalidez. Posteriormente, la ley 16.929, vigente desde 1998, flexibiliza los requisitos de residencia para los preceptores de las prestaciones en las zonas fronterizas. Recién en 2005 se inició el proceso de negociación con Brasil para poder concretarla y llevar a cabo un convenio de intercambio de información, para facilitar acceso a pensión por vejez y por invalidez a uruguayos que vivan hasta 5 km de la frontera¹⁰².

Diseño

El monto que será percibido por los beneficiarios del programa depende de los topes de ingresos preestablecidos de acuerdo con la categorización de los familiares obligados. Estos se ajustan en las mismas oportunidades y porcentajes en que se ajustan las pasividades y el cálculo se realiza tomando en cuenta lo siguiente¹⁰³.

Familiares	Topes
Cónyuge	\$ 16,224.91
Hijo o hermano, soltero	\$ 10,816.60
Hijo o hermano, casado, sin hijos	\$ 16,224.91
Hijo o hermano, casado con hijos menores	\$ 16,224.91 + \$ 2,163.32 por cada hijo menor o mayor con discapacidad
Padres solos	\$ 16,224.91
Padres con hijos menores	\$ 16,224.91 + \$ 2,163.32 por cada hijo menor o mayor con discapacidad

¹⁰² Klüver, Cristina. (2014). *Pensiones Por Vejez: Algunas Características De Los Beneficiarios y Sus Hogares*. [en línea]. https://www.bps.gub.uy/bps/file/8708/l/pensiones_por_vejez_algunas_caracteristicas_de_los_beneficiarios_y_sus_hogares_kluver.pdf

¹⁰³ Instituto de Seguridad Social. (2020). *Pensión por Vejez e Invalidez*. [en línea]. <https://www.bps.gub.uy/3488/pension-por-vejez.html>, República Oriental del Uruguay.

Pensión por Vejez ¹⁰⁴			
Objetivo del programa	Población objetivo	Criterios y requisitos de elegibilidad	Tipos y montos de apoyo
El programa tiene como objetivo amparar económicamente a toda persona que por razones de edad o enfermedad, no pueden generar ingresos y carecen de todo tipo de recursos para cubrir sus necesidades vitales ¹⁰⁵ .	<ul style="list-style-type: none"> • Todo habitante del país con 70 años cumplidos, que carezca de recursos para hacer frente a sus necesidades vitales. • Podrán tener derecho a esta pensión, quienes residan en Argentina o Brasil a no más de 5 km de la frontera. • Personas que antes de cumplir 70 años de edad hayan estado amparadas al Programa Asistencia a la Vejez gestionada por el Ministerio de Desarrollo Social y el BPS, que mantengan las condiciones que le permitieron acceder a ese beneficio. En estos casos, al cumplir 70 años accederán en forma automática a la prestación Pensión Vejez. 	<p>Los requisitos para su trámite son:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Cédula de identidad - Certificado Médico - Documentación que avale la prestación de los servicios que declara <p>Para determinar la carencia de recursos, se tomarán en cuenta los ingresos personales y los de sus familiares civilmente obligados a prestarle alimentos, convivan o no con él. Así como también se realizará valoración de situación socioeconómica en domicilio a través de inspección presencial.</p>	Consiste en una pensión mensual, que se reajusta cada año. Al primero de enero del año 2020, el monto otorgado es de \$12.116,73 (moneda nacional uruguaya).

Retos

A pesar de la alta cobertura en materia de seguridad social, con respecto a la región de América Latina, en Uruguay existe una marcada diferencia entre las percepciones de las mujeres en la vejez en contraste con las de los hombres. Esto implica que, aunque las mujeres son las principales receptoras de las pensiones, son a su vez las que acceden a las prestaciones más bajas del sistema. Lo anterior, a pesar de que la brecha de ingresos entre hombres y mujeres en las jubilaciones ha descendido en forma continua desde 2001 a 2008¹⁰⁶.

2.2. Experiencias de atención en el ámbito nacional

En esta sección se muestran los programas a nivel nacional con experiencias de atención similares al Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, los cuales tienen como parte de su población objetivo atender

¹⁰⁴ Ibidem.

¹⁰⁵ Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2000). *Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe*. [en línea: <https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=51>]. Organización de las Naciones Unidas.

¹⁰⁶ Aguirre, Rosario & Scuro, Lucía. (2010). *Panorama del sistema previsional y género en Uruguay: Avances y desafíos*. [en línea: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5824/51000062_es.pdf]. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, de la Organización de las Naciones Unidas.

a las personas adultas mayores – a través del otorgamiento de una pensión no contributiva, o la entrega de apoyos directos en especie, con el propósito de contribuir a mejorar su nivel de protección social. En esta investigación se encontraron experiencias similares de atención en los Estados de Guanajuato, de México, Sonora, Chihuahua y Coahuila.

Estado de Guanajuato

Antecedentes

La Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores para el Estado de Guanajuato establece, entre otras cosas la necesidad de garantizar a las personas adultas mayores una vida digna, con equidad, autorrealización y participación en todos los órdenes de la vida pública, siendo obligación de las instituciones gubernamentales y de las familias generar el contexto adecuado para que se cumplan estos Objetivos. Cabe señalar que las transferencias económicas forman parte importante de los ingresos corrientes del hogar donde reside una persona adulta mayor y cada sociedad dispone de los mecanismos de redistribución de recursos con los que se les brinda apoyo a las personas adultas mayores. En ellos se consideran las contribuciones suministradas por el Estado y los recursos provenientes de familiares y conocidos, tales opciones no son excluyentes por lo que con frecuencia se da la combinación de varias. En este marco, el Gobierno del Estado de Guanajuato, crea el Programa en el año 2017¹⁰⁷.

Diseño del programa

En caso de cumplir con los criterios de elegibilidad y requisitos de acceso, la Coordinación debe elegir a las personas beneficiarias del programa respetando el orden cronológico de la presentación de sus solicitudes, pero debe dar preferencia, en igualdad de condiciones, a las personas siguientes:

- I. Las que presenten mayor grado de pobreza;
- II. Las que se encuentren en situación de desamparo, incapacidad, marginación o sujetos a maltrato;
- III. Los que presenten mayor grado de vulnerabilidad y reúnan mayor número de carencias de conformidad al artículo 21 fracción I, inciso d) de las presentes Reglas de Operación; y

¹⁰⁷ Periódico Oficial del Estado de Guanajuato. (2019). *Reglas de operación del Programa «Apoyos Mayores CTD» para el Ejercicio Fiscal 2020* [en línea]. https://portalsocial.guanajuato.gob.mx/sites/default/files/programas_sociales/reglas_operacion/2020_DIF_Programa_apoyos_mayores_gfo_reglas_operacion_.pdf. Secretaría de Desarrollo Social y Humano del Estado de Guanajuato.

- IV. Las que se encuentren inscritas en el padrón del Programa de Apoyos Mayores GTO para el Ejercicio Fiscal 2019.

El monto total del apoyo es de \$500.00 (quinientos pesos 00/100 moneda nacional) mensuales¹⁰⁸.

Programa "Apoyo Mayores GTO" ¹⁰⁹			
Objetivo del Programa	Población Objetivo	Criterios y requisitos de elegibilidad	Típos y montos de apoyo
Contribuir a mejorar la calidad de vida de las personas adultas mayores afectados por el abandono, la pobreza y la vulnerabilidad debido a carencia de familia, rechazo familiar, maltrato físico, psicológico y carencia de recursos económicos, en el Estado de Guanajuato.	Personas adultas mayores en situación de pobreza y/o vulnerabilidad, preferentemente que habiten en las zonas de atención prioritaria.	<ul style="list-style-type: none"> De acuerdo al cuestionario socioeconómico que apliquen las personas promotoras estatales, se encuentre en al menos una de las situaciones señaladas en las Reglas de Operación. No tenga derecho a acceder a pensiones o apoyos en dinero para personas adultas mayores, y Tener su domicilio en el estado de Guanajuato. 	El monto total del apoyo es de \$500.00 (quinientos pesos 00/100 M.N.) mensuales.

Principales resultados

Durante 2017 se beneficiaron a 44,000 personas dentro de los 46 municipios del estado de Guanajuato; en 2018 se elevaron los apoyos a la cantidad de 46,187 personas adultas mayores beneficiadas, en 2019 se benefició a 35,000 personas adultas mayores de un segmento de la población de entre 60 a 67 años, con el propósito de mejorar su calidad de vida y con ello fortalecer su economía, así mismo se contribuyó a que las personas adultas mayores beneficiadas pudieran adquirir productos médicos y artículos de primera necesidad sin verse afectados en su gasto mensual regular¹¹⁰.

Retos

Del total de personas adultas mayores estimadas en el estado de Guanajuato, 303 mil 948 personas tienen de 60 a 67 años, mientras que 330,688 personas tienen más de 68 años. De acuerdo con datos del 2018 del CONEVAL, el 32.6% de los adultos mayores presenta al menos alguna discapacidad física o mental

¹⁰⁸ Ibidem.

¹⁰⁹ Ibidem.

¹¹⁰ Ibidem.

(199 mil 160 personas), de manera que el número de personas que beneficia el Programa aún representa un porcentaje muy bajo de las personas adultas mayores del estado¹¹.

Estado de México

Antecedentes

El Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023, en congruencia con la Agenda 2030 y los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS), considera prioritario, en su Pilar Social: Estado de México Socialmente Responsable, Solidario e Incluyente, atender las causas y efectos de la pobreza, de la desigualdad y garantizar los derechos sociales con énfasis en la población más vulnerable, particularmente el de las mujeres y construir familias fuertes. Para dar cumplimiento a la política social estatal se establece la Estrategia Familias Fuertes, como un mecanismo de coordinación transversal intergubernamental que permita transitar del desarrollo social al desarrollo humano, para que a través de la operación de los diversos programas sociales, se promueva el acceso a los derechos sociales y con ello se contribuya a mejorar la calidad y nivel de vida de los mexiquenses, mediante cuatro pilares básicos: el ingreso, la alimentación, la educación y la vivienda¹².

Diseño del programa

El Programa otorga dos tipos de apoyo; por un lado, se encuentran los apoyos en especie cuya entrega es mensual hasta por diez ocasiones durante un ejercicio fiscal y, adicionalmente, el programa ofrece apoyos en forma de servicios.

Para la incorporación al Programa se dará prioridad a las personas adultas mayores solicitantes que:

- a) Sean víctimas o personas ofendidas del delito;
- b) Sean cuidadoras de hijas e hijos menores de edad de mujeres que perdieron su libertad por resolución judicial;
- c) Sean mexiquenses repatriados; y
- d) Las demás que determine la instancia normativa.

¹¹ Ibidem.

¹² Periódico Oficial. (2020). Caceta del Gobierno. *Reglas de Operación Del Programa de Desarrollo Social Familias Fuertes Apoyo a Personas Adultas Mayores*. [en línea]. <https://cemyzs.edomex.gob.mx/sites/cemyzs.edomex.gob.mx/files/files/RDP%202020.pdf>. Gobierno del Estado Libre y Soberano de México.

Cuando no se cuente con lista de espera que cubra la meta de beneficiarios del ejercicio fiscal correspondiente, la población solicitante deberá realizar los trámites de manera personal, en los módulos de registro, que para tal efecto determine la instancia ejecutora. Una vez que la instancia ejecutora valide el cumplimiento de los requisitos y capture la información proporcionada por las personas solicitantes, emitirá el formato de registro con número de folio consecutivo, el cual servirá como comprobante que acredita su registro¹¹³.

Programa de Desarrollo Social Familias Fuertes Apoyo a Personas Adultas Mayores¹¹⁴			
Objetivo del Programa	Población Objetivo	Criterios y requisitos de elegibilidad	Tipos y montos de apoyo
Contribuir a la reducción de la condición de pobreza y carencia por acceso a la alimentación de las personas adultas mayores de 60 años de edad en adelante, mediante la entrega de canastas alimentarias, así como servicios que favorezcan a su bienestar.	Personas adultas mayores de 60 años de edad en adelante, en condición de pobreza y con carencia por acceso a la alimentación que habitan en el Estado de México.	<p>a) Tener 60 años de edad cumplidos en adelante;</p> <p>b) Presentar condición de pobreza y carencia por acceso a la alimentación;</p> <p>c) Habitar en el Estado de México;</p> <p>d) No ser beneficiario de algún programa de desarrollo social federal, estatal o municipal que atienda a adultos mayores, a través de transferencias monetarias o en especie;</p> <p>e) Entregar copia de identificación oficial vigente con fotografía, Clave Única de Registro de Población (CURP) y con domicilio en el Estado de México y original para su cotejo; para el caso de que la identificación oficial no cuente con CURP y domicilio del solicitante, deberá presentar copia de la misma y comprobante domiciliario con vigencia no mayor a tres meses; y</p> <p>f) Los demás que determine la instancia normativa.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • En especie: Una canasta alimentaria de manera mensual de una y hasta en diez ocasiones, durante el ejercicio fiscal correspondiente, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal. • En servicios: Atención integral, a través de las Ferias de Bienestar, así como gestión de servicios con instancias públicas y privadas.

¹¹³ Ibidem.

¹¹⁴ Ibidem.

Principales resultados

Al cuarto trimestre de 2019, el Programa reporta 100,000 personas beneficiarias y hasta octubre de 2019, fueron entregadas 548 mil 573 canastas, lo que representa una inversión de 721 millones 141 mil 397.85 pesos, equivalente al 77.33% de los 932 millones 500 mil 55 pesos asignados al Programa¹⁵.

Retos

A pesar de que el Programa está focalizado en la atención a personas en condición de pobreza multidimensional, en su dimensión alimentaria, o vulnerabilidad, resulta de gran relevancia la limitante que impide a las personas solicitantes del Programa, ser beneficiarias de algún programa de desarrollo social federal, estatal o municipal que atienda a adultos mayores, a través de transferencias monetarias. Lo anterior debido a que no existiría duplicidad alguna entre los componentes de un programa de apoyos en especie o servicios, como es el caso de Programa de Desarrollo Social Familias Fuertes Apoyo a Personas Adultas Mayores, y un programa de transferencias monetarias¹⁶.

Estado de Sonora

Antecedentes

El antecedente inmediato del Programa Tiempo al Tiempo es el Programa Estatal Unidos por tu Mayor Bienestar que otorgaba un apoyo anual de \$1,000 a las personas de 60 y más años. Tras la puesta en marcha en 2019 de la Pensión para Bienestar de las Personas Adultas Mayores por parte del Gobierno de México, 8 de cada 10 beneficiarios del programa estatal fueron incorporados al Programa del Gobierno Federal con el que los adultos mayores de 65 y más años que residen en localidades catalogadas como indígenas, así como aquellos de 68 y más que residen en otras localidades, recibieron un apoyo económico bimestral de \$2,550 durante 2019, monto que se incrementó a \$2,620 para 2020. Por lo anterior, los esfuerzos del Gobierno del Estado de Sonora se reorientan en el Programa Tiempo al Tiempo, que busca fomentar el envejecimiento activo y la transmisión de conocimientos y valores a través a través de la Red Tiempo al Tiempo¹⁷.

¹⁵ Ríos, Elizabeth. (2019). *De enero al 31 de octubre de 2019 reportan la entrega de los programas sociales*, [en línea: <https://www.pressreader.com/mexico/el-sol-de-toluca/20191123/281539407802084>]. El Sol de Toluca.

¹⁶ Secretaría de Finanzas. (2017). *Ventanilla Electrónica Única*, [en línea: <http://sistemas2.edomex.gob.mx/TramitesyServicios/Tramite?tram=4012&cont=0>]. Gobierno del Estado Libre y Soberano de México.

¹⁷ Secretaría de Desarrollo Social. (2019). *Reglas de Operación 2019 Tiempo al Tiempo*, [en línea: <https://sedesson.gob.mx/tiempo-al-tiempo>]. Gobierno del Estado de Sonora.

Diseño del programa

El monto anual del apoyo por beneficiario será de \$4,000.00 (Cuatro mil pesos), mientras que los Coordinadores de la Red Tiempo al Tiempo recibirán un apoyo de \$8,000.00 (Ocho mil pesos). Para tener acceso al apoyo económico del Programa, las personas adultas mayores inscritas en padrón habrán de participar en las actividades acordadas en la Red Tiempo al Tiempo; como cantidad mínima, se deberán de realizar dos actividades por mes, mismas que deberán ser reportadas en el IV trimestre. El apoyo económico será entregado mediante tarjeta electrónica durante el IV Trimestre¹¹⁹.

Programa Tiempo al Tiempo¹¹⁹			
Objetivo del Programa	Población Objetivo	Criterios y requisitos de elegibilidad	Tipos y montos de apoyo
Fomentar la participación de las personas adultas mayores en acciones para preservación de los valores y tradiciones que nos identifican y nos unen.	Se consideran susceptibles de recibir los beneficios del Programa a las personas: <ul style="list-style-type: none"> • En el rango edad de 60 a 67 años • Que no sean beneficiarios de otros programas de apoyo a adultos mayores. • Que acepten integrarse a la Red Tiempo al Tiempo. 	La selección de las personas beneficiarias se efectuará en base al nivel socioeconómico para lo cual se tomarán en cuenta algunos de los siguientes criterios: <ol style="list-style-type: none"> 1. El monto de los ingresos mensuales. 2. Que no tengan trabajo u ocupación remunerada. 3. Nivel de escolaridad. 4. Situación conyugal. 5. Que pertenezcan a algún grupo indígena. 6. Condiciones de la vivienda. 7. Acceso a servicios médicos. 8. Que se encuentren en situación de violencia o abandono. Que padezcan alguna discapacidad.	<ul style="list-style-type: none"> • El monto anual del apoyo por beneficiario será de \$4,000.00 (Cuatro mil pesos). • Mientras que los Coordinadores de la Red Tiempo al Tiempo recibirán un apoyo de \$8,000.00 (Ocho mil pesos).

Principales resultados

El Programa es de reciente creación, por lo que al primer trimestre del 2020 reporta una población inscrita en el padrón, de 426 personas¹²⁰.

¹¹⁹ *Ibidem*.

¹²⁰ *Ibidem*.

¹²¹ Plataforma Nacional de Transparencia. (2020). *Programas que ofrecen subsidios, estímulos y apoyos. Programas sociales*. [en línea]. <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/web/guest/inicio>.

Pensión Económica¹²⁵			
Objetivo del Programa	Población Objetivo	Criterios y requisitos de elegibilidad	Tipos y montos de apoyo
Contribuir a la reducción de la condición de pobreza y carencia por acceso a la alimentación de las personas adultas mayores de 60 años de edad en adelante mediante la entrega de canastas alimentarias, así como servicios que favorezcan a su bienestar.	El funcionario detalló que es indispensable tener entre 65 y 67 años con 11 meses y 29 días de edad, y no contar con ningún otro apoyo gubernamental de monto superior al del Estado.	Presentar una identificación oficial vigente y programar la visita del personal de Trabajo Social para la realización de un estudio socioeconómico.	Otorga una pensión económica de \$1,343 pesos mensuales.

Principales resultados

Al cierre del año 2019, se entregaron pensiones económicas de \$1,343 pesos mensuales a 2 mil 200 personas de entre 65 y 67 años que carecen de seguridad social, para lo cual se invirtieron 88 millones 411 mil 33 pesos¹²⁶.

Retos

La cobertura que tiene la pensión es otorgar protección social a las personas que aún no pueden acceder a la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores del Gobierno de México, a la que no es posible acceder a una edad de 65 años si no se reside en una localidad catalogada como indígena. Sin embargo, es importante extender el alcance de esta pensión temporal de manera que pueda brindar protección a todas las personas adultas mayores que se encuentran en el rango de edad de entre 65 y 67 años, 11 meses y 29 días.

Estado de Coahuila

Antecedentes

El Programa da origen en el ejercicio fiscal 2018 por el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia y Protección de Derechos del Estado de Coahuila en el marco de la promoción del desarrollo integral de las personas adultas mayores para su atención y cuidado. La incorporación de las personas interesadas en el

¹²⁵ Ibidem.

¹²⁶ Gobierno del Estado de Chihuahua (2020). *3er Informe de Gobierno 2016-2021* (en línea). <https://www.gob.chihuahua.mx/informacion-y-gobierno/2020/3er-informe-de-gobierno-2016-2021/>

Programa es voluntaria, y su incorporación implica fungir como empacadores en alguno de los centros comerciales con los que se cuenta con un convenio para darles cabida. Durante su primer año de funcionamiento se registraron 3,013 adultos mayores como empacadores para laborar en 147 centros comerciales, a quienes se dio seguimiento puntual de sus actividades con la finalidad de garantizar el pleno respeto a sus derechos. Asimismo, se realizó la entrega de 1,600 apoyos económicos a empacadores voluntarios del programa, con una inversión de dos millones de pesos.¹⁷⁵

Diseño del Programa

El Programa ofrece tres tipos de apoyo a las personas adultas mayores beneficiarias¹⁷⁶:

- Integrar al adulto mayor a un centro comercial para realizar el empaqueo de la mercancía de los clientes que acuden a realizar sus compras.
- Ubicar al adulto mayor al centro comercial más cercano a su domicilio.
- Apoyo económico para personas adultas mayores que consiste en una única entrega en efectivo, al término del año fiscal.



¹⁷⁵ Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza. 2018. *Primer Informe de Gobierno*. [en línea <https://coahuila.gob.mx/archivos/pdf/micrositio/Documentos%20del%20Primer%20Informe%20del%20Gobierno%20Informe.pdf>].

¹⁷⁶ Sistema Para El Desarrollo Integral De La Familia Y Protección De Derechos Del Estado De Coahuila De Zaragoza. (2017). *Adultos Mayores en Plenitud*. [en línea <http://www.dif.coahuila.gob.mx/AdultosMayoresEnPlenitud.php>]. Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza.

Programa Adultos Mayores en Plenitud ¹²⁷			
Objetivo del Programa	Población Objetivo	Criterios y requisitos de elegibilidad	Tipos y montos de apoyo
Atender a personas adultas mayores que se desempeñan como empaques voluntarios en los diferentes centros comerciales, organizando eventos para promover la convivencia entre ellos, así mismo ofertar a bajo costo viajes recreativos a diferentes centros turísticos dentro de la república mexicana utilizando los diferentes campamentos con que se cuenta, permitiendo tener una vida plena, productiva y útil a la sociedad y otorgando un estímulo económico de acuerdo al presupuesto asignado al programa.	Adultos mayores de 60 años.	Solicitud de apoyo dirigida al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia DIF COAHUILA.	<ul style="list-style-type: none"> • Integrar al adulto mayor a un centro comercial para realizar el empaqueo de la mercancía de los clientes que acuden a realizar sus compras. • Ubicar al adulto mayor al centro comercial más cercano a su domicilio. • Apoyo económico para personas adultas mayores que consiste en una única entrega en efectivo, al término del año fiscal.

Principales resultados

Durante el año 2019, se firmaron convenios con 150 centros comerciales, donde se encuentran registrados 3,220 adultos mayores. asimismo, en 2019 se entregaron 1,885 apoyos económicos en el estado, sumando el total de 3,489 apoyos en los dos años de la presente administración, con una inversión de cuatro millones de pesos. Además, se entregó mandiles a los más de tres mil empaques voluntarios registrados en el Programa¹²⁸.

Retos

Además de los apoyos que se otorgan a las personas adultas mayores beneficiarias, el Programa lleva a cabo la celebración de eventos festivos y de diversa índole, donde además se otorgan otro tipo de apoyos como la oferta de servicios de salud. Sin embargo, el número de personas asistentes no llega a ser

¹²⁷ Ibidem.

¹²⁸ Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza. (2019). *Segundo Informe de Gobierno*. [en línea] <https://coahuila.gob.mx/archivos/pdf/micrositio/Documentos%20del%20Segundo%20Informe%20de%20Gobierno%20-informe.pdf>. Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza.

mayor a 1,000 personas beneficiarias, de acuerdo con cifras del Segundo Informe de Labores del gobierno del estado. Lo anterior contrasta con la cifra de 3,220 empacadores adultos mayores registrados durante el ejercicio fiscal 2019. Situación similar a la de los apoyos económicos entregados que, de acuerdo con las cifras reportadas, no son otorgados a la totalidad de beneficiarios registrados en el Programa¹⁷.

3. Propuesta de diseño para la solución a la problemática

El presente apartado tiene como finalidad presentar la propuesta del diseño del Programa, el cual se desarrolla a partir de diversas secciones que detallan las características principales que son la base para la operación y puesta en marcha del Programa. Asimismo, se detalla cómo éste podría contribuir a la solución del problema planteado.

A lo largo del presente apartado se abordará la identificación de la mejor alternativa adecuada para atender el problema, la construcción del árbol de objetivos y la descripción de medios y fines, los principales elementos de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), pero también las principales características del diseño del programa, es decir: la población objetivo, la estrategia de cobertura, los tipos y montos de apoyo, así como los requisitos y criterios de elegibilidad.

Finalmente, este apartado se cierra con el análisis e identificación de los principales programas sociales federales con los cuales podrían existir complementariedades, sinergias o duplicidades a partir de analizar las diferencias y las aportaciones específicas del Programa.

3.1. Alternativa adecuada identificada para atender el problema

A partir de la identificación de la problemática de las personas adultas mayores, así como de la revisión de diferentes programas que atienden a este sector de la población en el ámbito nacional e internacional, se estructura el desarrollo del programa que busca atender esa problemática, con el propósito de contribuir a que esta población tenga acceso al bienestar social e igualdad, como titulares de derechos a los que deben tener acceso.

Por ello, se crea el Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, partiendo de la Metodología de Marco Lógico (MML), herramienta de

¹⁷ Ibidem.

planeación basada en la estructuración y solución de problemas donde se describe:

- Los objetivos del programa presupuestario y su alineación con los objetivos de la planeación nacional y sectorial.
- Los indicadores que miden los objetivos y resultados esperados, que sirven también como referente para el seguimiento y la evaluación.
- Los medios para obtener y verificar la información de los indicadores.
- Los bienes y servicios que entrega el programa a la sociedad, para cumplir su objetivo, así como las actividades e insumos para producirlos.
- Los supuestos sobre los riesgos y contingencias que pueden afectar el desempeño del programa.

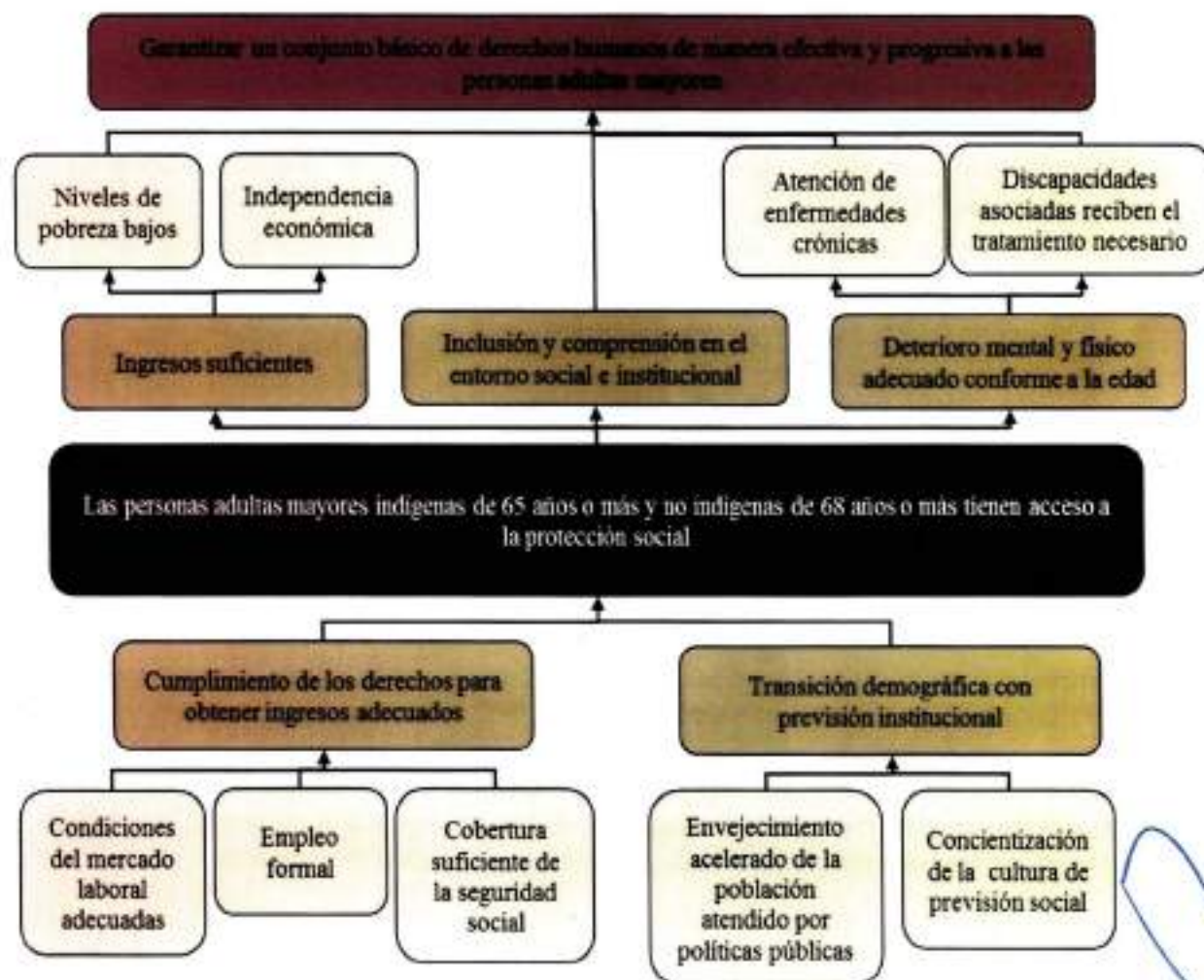
3.2. Árbol de objetivos

La elaboración del Árbol de Objetivos, que se presenta en la Figura 1, se basa en el Árbol de Problemas propuesto en el Diagnóstico del Programa. El propósito de este es identificar la causalidad entre los medios y fines que contribuyen a la construcción de una situación futura deseada, después de haberse ejecutado el Programa. De esta manera, la construcción consiste en invertir las situaciones sociales no deseadas planteadas en el Árbol de Problemas, es decir, los efectos del problema se convierten en los fines a perseguir y, las causas en los medios potenciales mediante los cuales se podrán alcanzar los fines señalados.

La lectura del Árbol de Objetivos podría dividirse en tres partes. De abajo hacia arriba, en un primer momento se explican los medios para la consecución de los objetivos, posteriormente los fines y, por último, el objetivo deseado.



Figura 1. Árbol de objetivos del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores



FUENTE: Elaboración propia.

Identificación de los principales medios

Cumplimiento de derechos para la obtención de ingresos adecuados

La existencia de condiciones adecuadas del mercado laboral en el que una persona, durante el tiempo que forma parte de la población económicamente activa, tenga acceso a un empleo formal bien remunerado, en el mejor de los escenarios conllevaría a una situación menos desfavorable en la que la mayoría de las personas llegarían preparadas a la vejez para hacer frente a los retos que esta trae consigo. Es por ello que el gobierno debe trabajar activamente para tener avances en esta materia, sin embargo, debido al esfuerzo que ello implica, este objetivo es concebido como uno de largo plazo y, mientras se presenten avances en la búsqueda de mejores condiciones se tienen que poner en marcha acciones para proteger a las personas que ya pertenecen a la población adulta mayor, y que durante su vida económica activa estuvieron inscritas en un contexto donde el mercado laboral ofrecía condiciones precarias.

En este sentido, cobra mayor importancia la política pública que está enfocada al otorgamiento de pensiones no contributivas que al final cumplen un papel importante para garantizar la protección social de las personas adultas mayores independientemente de las condiciones a las que se enfrentaron durante su vida laboral. Estas políticas forman parte de la adaptación de los sistemas de protección social a la nueva realidad demográfica, y deben concebirse como un instrumento de promoción y efectivo cumplimiento de los derechos de ciudadanía³⁰.

Transición demográfica con previsión institucional

Dada la transición demográfica experimentada por nuestro país se requiere que las instituciones se adapten a las nuevas tendencias demográficas con la finalidad de poner en práctica acciones encaminadas a la construcción de una vida con bienestar para la población adulta mayor.

Como parte importante del actuar institucional deberá ser la promoción de la cultura de previsión social, con la finalidad de que las personas tengan acceso a las herramientas adecuadas que les permitan llegar preparados para enfrentar los retos que trae consigo la vejez. Esta promoción debe

³⁰ Huenchuan, S.; & Morlachetti, A. (2007). *Derechos sociales y envejecimiento: modalidades y perspectivas de respeto y garantía en América Latina*. CEPAL, pag. 8.

abarcando dimensiones diversas: "un sistema educativo que incluya en su currículo la educación financiera, un sistema financiero que ofrezca acceso efectivo e instrumentos adecuados para el ahorro previsional, y una estrategia por parte de las instituciones que participan en el sistema de pensiones por acercarse a la población en general para explicar el funcionamiento del sistema de ahorro para el retiro"¹³¹.

Identificación de los principales fines

Ingresos insuficientes

La calidad de vida de los adultos mayores está vinculada con la cantidad, calidad y distribución de bienes a los cuales pueden acceder y que están relacionados con los ingresos que perciben, ya sea los obtenidos mediante la seguridad social, trabajo u otros mecanismos de ayuda como las redes de apoyo. Garantizar un ingreso a las personas adultas mayores es fundamental ya que en esta etapa se incrementan las probabilidades de experimentar un deterioro económico cuyo impacto puede poner en riesgo su bienestar.

En este sentido, el Programa contribuye a garantizar la seguridad económica de las personas adultas mayores para que dispongan de una pensión no contributiva y propicien su independencia económica a través de una determinada cantidad de recursos económicos regulares y pertinentes para asegurar una buena calidad de vida. Para las personas adultas mayores la seguridad económica es necesaria para disfrutar un envejecimiento en condiciones de dignidad e independencia; además, permite que tomen decisiones y continúen participando activa y significativamente en la vida cotidiana, cumpliendo roles importantes dentro de las familias¹³². De esta manera, los ingresos suficientes para las personas adultas mayores tienen como consecuencia tener niveles de pobreza bajos y la independencia económica para este grupo etario.

Inclusión y comprensión en el entorno social e institucional

Es preciso combatir la percepción negativa que se tiene sobre la vejez, la discriminación hacia las personas adultas mayores, las actitudes edadistas y la violencia intergeneracional, las cuales propician la aparición de fenómenos

¹³¹ Asociación Mexicana de Administradoras de Fondos para el Retiro, Secretaría de Gobernación/Secretaría General del Consejo Nacional de Población (2018), Pensiones y vejez en México, pág. 160.

¹³² Madrigal-Martínez, Mariana. Ingresos y bienes en la vejez, un acercamiento a la configuración de la seguridad económica de los adultos mayores mexiquenses. Papeles de población, 2010, vol. 16, no. 63, p. 117-153. Recuperado de: <http://www.scielo.org.mx/pdf/pp/v16n63/v16n63a5.pdf>

como el maltrato (físico, el psicológico o emocional, económico o explotación material, negligencia y abuso sexual) hacia este sector de la población.

Aunado a los tipos de maltrato, se encuentran los factores de riesgo, lo que incluye el contexto social, las instituciones, el entorno y la cultura, que en conjunto posibilitan entornos de vulnerabilidad para la población adulta mayor. Entre estos factores de riesgo, hay que considerar los asociados a las instituciones o al contexto socioestructural, como centros de salud; riesgo sociocultural o asociado al entorno, como aislamiento social, edadismo, cultura violenta y pérdida de la estabilidad económica, entre otros¹⁵³.

La inclusión y comprensión en el entorno social e institucional impacta en el bienestar de la población. El maltrato a personas adultas mayores y otras formas de violencia doméstica se han convertido en cuestiones vinculadas con la salud pública y la justicia penal, motivadas por el progresivo envejecimiento de las poblaciones, la creciente sensibilización respecto de los derechos humanos de hombres y mujeres y, por último, la necesidad de acabar con las inequidades de género que se manifiestan de manera importante en el conjunto de la población¹⁵⁴.

Deterioro mental y físico adecuado conforme a la edad

De acuerdo con el Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (IEPDS) 2018 del CONEVAL, la falta de acceso a los servicios de salud es uno de los problemas principales que afectan a este grupo poblacional. Las condiciones de salud representan un gran reto, pues entre otras cosas, se estima que las personas que hoy tienen 60 años cuentan con una esperanza de vida de 22 años (adicionales); sin embargo, de estos 22, solo 17.3 años transcurren en buen estado de salud y cerca de 5 años se viven con una o varias enfermedades o con pérdida de funcionalidad¹⁵⁵.

Algunos factores de riesgo asociados con las personas adultas mayores son la presencia de deterioro físico, cognitivo y alteraciones en la conducta, depresión, baja autoestima, y dependencia emocional o financiera¹⁵⁶. En algunos casos,

¹⁵³ Papón Poches, Daisy Katherine (2019). Riesgo de maltrato en personas adultas mayores: validación de contenido de una escala. *Psicogente*, vol. 22, no. 41, p. 6-32. Recuperado de [<http://www.scielo.org.co/pdf/psico/v22n41/0124-0137-psico-22-41-00006.pdf>]

¹⁵⁴ Huenchuan, Sandra (ed.). (2012). Los derechos de las personas mayores en el siglo XXI: situación, experiencias y desafíos. Recuperado de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1465/5301435D4312012_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y]

¹⁵⁵ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2018). Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018. Recuperado de [<https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/EPDSM/EPDSM/Paginas/EPDS-2018.aspx>]

¹⁵⁶ Papón Poches, Daisy Katherine (2019). Riesgo de maltrato en personas adultas mayores: validación de contenido de una escala. *Psicogente*, vol. 22, no. 41, p. 6-32. Recuperado de [<http://www.scielo.org.co/pdf/psico/v22n41/0124-0137-psico-22-41-00006.pdf>]

para las personas adultas mayores la enfermedad se transformar en una situación crónica y permanente (comorbilidades) que ocasiona una creciente carga psicológica, social y económica para las personas, las familias y las comunidades¹³⁷.

En consecuencia, es necesario el diseño e instrumentación de políticas públicas que respondan a las necesidades específicas como son las estrategias de prevención, la atención de las enfermedades y las discapacidades asociadas al envejecimiento. Es preciso que el deterioro mental y físico sea el adecuado conforme a la edad, para lo cual las instituciones de salud darán atención oportuna de las enfermedades crónicas y las discapacidades asociadas reciben el tratamiento adecuado.

Análisis de la interrelación entre medios y fines

El cumplimiento de los derechos de las personas adultas mayores para obtener ingresos adecuados tiene como consecuencia que tengan por concepto de pensión ingresos suficientes para reducir sus niveles de pobreza y lograr su independencia económica.

Asimismo, tener una transición demográfica con previsión institucional es un elemento clave para que el deterioro físico y mental sea el adecuado a las capacidades institucionales para atender las enfermedades crónicas y las discapacidades asociadas a la edad.

Considerando estos principales medios podemos lograr la inclusión y comprensión hacia las personas adultas mayores en el entorno social e institucional para que desempeñen sus actividades adecuadamente conforme su edad.

3.3. Propuesta de Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)

Con base en el árbol de objetivos planteado, a través del resumen narrativo, se estructuran los objetivos, así como las relaciones causales entre éstos en sus distintos niveles: Fin, Propósito, Componentes y Actividades, con el propósito de cumplir con un diseño efectivo y coherente del programa, con actividades, productos y servicios conducentes a resultados e impactos.

¹³⁷ Gascón, Silvia & Redondo, Nelida [2014]. Calidad de los servicios de largo plazo para personas adultas mayores con dependencia. CEPAL, EIIAPP y el Instituto Italo-Latino Americano. Recuperado de: (<http://dspace.mides.gub.uy/8080/xm1ui/bitstream/handle/123456789/1235/Calidad%20de%20los%20servicios%20de%20largo%20plazo%20para%20personas%20adultas%20mayores%20con%20dependencia.pdf?sequence=1>)

De esta manera, conforme a la Metodología de Marco Lógico (MML) se presenta la versión de la MIR para 2020, la cual presenta los siguientes elementos: un indicador de Fin y dos de Propósito, además se cuenta con un Componente y sus cuatro indicadores y para las dos Actividades que se monitorean con sus cuatro indicadores. No obstante, para fines del presente apartado se señalan únicamente el resumen narrativo a nivel Fin y Propósito, a continuación.

Cuadro 1. Objetivos a nivel FIN y PROPÓSITO de la MIR

Nivel	Objetivo
Fin	Contribuir al bienestar social e igualdad mediante la mejora de la situación de protección social de las personas adultas mayores, indígenas de 65 años o más y no indígenas de 68 años y más.
Propósito	La población adulta mayor, indígena de 65 años o más y no indígena de 68 años o más mejora su situación de protección social.

FUENTE: Elaboración propia, con información de las Reglas de Operación del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, para el ejercicio fiscal 2020.

En la MIR completa del Programa se puede observar cada nivel con sus objetivos, supuestos y se describe el contenido y las características de los indicadores que la conforman (Anexo 1). De igual manera, se puede consultar la información de la MIR y de años anteriores en la siguiente liga electrónica: (<http://sistemas.coneval.org.mx/SIMEPS/MosaicoSips.aspx?t=b>)

3.4. Principales características del diseño del programa

En el presente apartado se busca establecer las principales características del Programa para el cumplimiento de su objetivo, para lo cual se describe la población objetivo sujeta de derecho del Programa, los criterios de elegibilidad, requisitos de acceso, cobertura, tipos y montos de apoyo.

Población objetivo

La población objetivo del Programa se caracteriza de la siguiente manera:

- Personas adultas mayores indígenas de 65 años o más de edad, mexicanas que residan en la República Mexicana y en los municipios o localidades catalogados como indígenas.
- Personas adultas mayores no indígenas de 68 años o más de edad, mexicanas o con 25 años de residencia permanente en el país.

- Personas adultas mayores de 65 a 67 años de edad, incorporadas en el Padrón de Beneficiarios del Programa Pensión para Adultos Mayores, activos a diciembre del ejercicio fiscal 2019.

Criterios de elegibilidad y requisitos de acceso

Para acceder al Programa, los sujetos de derecho deberán cumplir con los criterios de elegibilidad que se presentan en el siguiente cuadro:

Cuadro 2. Criterios de elegibilidad

Población	Características
Personas adultas mayores indígenas de 65 años o más de edad, mexicanas que residan en la República Mexicana y en los municipios o localidades Catalogados como indígenas	<ul style="list-style-type: none"> • Tener 65 años o más de edad. • Residir en la República Mexicana. • Domicilio en los municipios o localidades catalogados como indígenas.
Personas adultas mayores no indígenas de 68 años o más de edad, mexicanas o con 25 años de residencia permanente en el país.	<ul style="list-style-type: none"> • Tener 68 años o más de edad. • Residir en la República Mexicana.
Las personas adultas mayores de 65 a 67 años de edad, inscritas en el Padrón de Beneficiarios del Programa Pensión para Adultos Mayores a diciembre del 2019.	<ul style="list-style-type: none"> • Estar en el Padrón de Beneficiarios del Programa Pensión para Adultos Mayores, al mes de diciembre del ejercicio fiscal 2019. • Que estén incorporados en el Padrón de Beneficiarios.

FUENTE: Elaboración propia, con información de las Reglas de Operación del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, para el ejercicio fiscal 2020

Para las Personas Adultas Mayores Indígenas de 65 años o más de edad, el domicilio deberá pertenecer a los Municipios o Localidades A y B, de acuerdo con la clasificación del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI), disponibles en las ligas electrónicas:

[<https://www.gob.mx/bienestar/documentos/catalogo-de-municipios-indigenas-a-y-b-2020?state=published>]

[<https://www.gob.mx/bienestar/documentos/catalogo-de-localidades-indigenas-a-y-b-2020?state=published>]

y

Además de los criterios de elegibilidad, para acceder al Programa, los sujetos de derecho deberán cumplir con los requisitos de documentación que se presentan en el siguiente cuadro:

Cuadro 3. Requisitos de acceso

Población	Requisitos
Personas Adultas Mayores Indígenas de 65 años o más de edad, mexicanas que residan en la República Mexicana.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Que habiten en uno de los municipios o localidades catalogados como indígenas. (Fuente Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas). 2. Documento de Identificación vigente: -Credencial para votar. En caso de no contar con este documento, puede presentar pasaporte vigente o credencial del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM), u otros documentos que acrediten identidad expedidos por la autoridad correspondiente. 3. CURP. 4. Comprobante de domicilio expedido con máximo 6 meses a la fecha del trámite; a falta de documento, protesta de decir verdad ante dos testigos.
Personas Adultas Mayores No Indígenas de 68 años o más de edad, mexicanas o con 25 años de residencia permanente en el país.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Documento de Identificación vigente: -Credencial para votar. En caso de no contar con este documento, puede presentar pasaporte vigente o credencial del INAPAM, u otros documentos que acrediten identidad expedidos por la autoridad correspondiente. 2. CURP. 3. Comprobante de domicilio expedido con máximo 6 meses a la fecha del trámite; a falta de documento, protesta de decir verdad ante dos testigos.
Personas Adultas Mayores de 65 a 67 años de edad, inscritas en el Padrón de Beneficiarios del Programa Pensión para Adultos Mayores, activos a diciembre del ejercicio fiscal 2019.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Estar activos en el Padrón de Beneficiarios del Programa Pensión para Adultos Mayores, al mes de diciembre del ejercicio fiscal 2019.

FUENTE: Elaboración propia, con información de las Reglas de Operación del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, para el ejercicio fiscal 2020.

Finalmente, el Programa contempla como parte de su población prioritaria a las personas que habitan en zonas de población mayoritariamente indígena, zonas con alto o muy alto grado de marginación o zonas con altos índices de violencia.

El orden de incorporación de las personas adultas mayores se realizará conforme a la fecha de registro y a la disponibilidad presupuestal del ejercicio correspondiente.

Cobertura

El Programa atenderá a la población sujeta de derecho que se encuentre en territorio nacional, por lo cual, no se entregarán pensiones a personas que residan en el extranjero y será un derecho para todas las Personas Adultas Mayores mexicanas que cumplan con los Criterios de Elegibilidad y Requisitos de Acceso mencionados anteriormente. No obstante, se recomienda consultar las Reglas de Operación vigentes del Programa para cada ejercicio fiscal.

Tipos y montos de apoyo

El monto de la de apoyo otorgado por el Programa será de \$1,310.00 (Mil trescientos diez pesos 00/100 M.N.) mensuales pagaderos bimestralmente el cual, se actualizará a partir del año 2021, para aquellas personas beneficiarias incorporadas en el Padrón de Beneficiarios y que no se encuentren en algún supuesto de suspensión, baja o retención de acuerdo con lo establecido en las Reglas de Operación vigentes para cada ejercicio fiscal.

Cuadro 4. Tipos y montos de los apoyos

Apoyos Económicos Directos		
Descripción	Monto del Apoyo	Población objetivo
Apoyo económico mensual (entrega bimestral)	\$1,310.00 M.N.	<ul style="list-style-type: none"> Personas adultas mayores indígenas de 65 años o más de edad, mexicanas que residan en la República Mexicana y en los municipios o localidades catalogados como indígenas. Personas adultas mayores no indígenas de 68 años o más de edad, mexicanas o con 25 años de residencia permanente en el país. Personas adultas mayores de 65 a 67 años de edad, inscritas en el Padrón de Beneficiarios del Programa Pensión para Adultos Mayores, activos a diciembre del ejercicio fiscal 2019.
Apoyo económico de pago de marcha por única ocasión	\$1,310.00 M.N.	Se otorga al representante o adulto auxiliar de la persona adulta mayor fallecida, perteneciente al Padrón de Beneficiarios.

FUENTE: Elaboración propia, con información de las Reglas de Operación del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, para el ejercicio fiscal 2020.

3.5. Análisis de complementariedades, sinergias y duplicidades

Este apartado tiene el propósito de mostrar un análisis considerando tres conceptos: complementariedad, duplicidad y sinergia. Con ello, se busca asegurar una aplicación eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos destinados a la ejecución y operación del Programa; con lo cual también se podrá determinar una mejor coordinación en la operación y atención de las personas beneficiarias del Programa.

Los rubros que estarán en análisis serán el objetivo específico del Programa, la población objetivo, los tipos y montos de apoyo y, el derecho social que buscan garantizar. En ese sentido, se entenderá que el Programa actúa en complementariedad con otro cuando ambos entregan el mismo tipo de apoyo a la misma población objetivo y por el mismo concepto en el entendido de que, ambos sirven para que la población objetivo mejore sus niveles de bienestar. Por otra parte, se considerará que el Programa actúa en sinergia con otro programa cuando ambos atienden a la misma población objetivo, pero le entregan apoyos distintos por conceptos distintos; en ese sentido, al entregarse al mismo tiempo, potencian el efecto en la población beneficiaria.

Finalmente, se dirá que el Programa en duplicidad con otro cuando ambos atiendan a la misma población objetivo, con el mismo tipo de apoyo, bajo el mismo concepto y no están orientados a alcanzar un nivel de bienestar mínimo en el concepto del que se trate.

Complementariedades

Se refiere cuando un programa es complementario a otro, cuando existe coincidencia en el Propósito de estas intervenciones y en la definición de la población objetivo, pero no existen coincidencias en los apoyos que otorgan o en la cobertura de atención.

En este contexto, el Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores (PPBPAM), presente complementariedad con los programas de Atención a la Salud IMSS y del ISSSTE, que tienen como propósito mejorar la calidad de los servicios de atención médica, reducir las tasas de mortalidad en las poblaciones vulnerables. También hay complementariedad con el Programa de Fortalecimiento a la Atención Médica de la Secretaría de Salud, se otorgan servicios de apoyos para la atención médica oportuna atención, consisten en actividades de vigilancia, control y promoción para la prevención de enfermedades.

Con estas acciones, se contribuye al desarrollo físico, mental y social de las personas adultas mayores. Asimismo, se busca potenciar sus capacidades para fortalecer su inclusión en su entorno social.

Sinergias

La Unidad Responsable podrá celebrar convenios de colaboración con las dependencias federales y estatales, así como con las autoridades de los tres órdenes de gobierno, a fin de que transfieran las bases de datos de sus personas beneficiarias que cumplan con los Criterios de Elegibilidad y Requisitos de Acceso al Programa.

En ese sentido, el programa podrá coordinarse con otras instancias o dependencias ya que dentro de las causas del problema se encuentra el bajo acceso a los servicios de salud y de empleo que tienen las personas adultas mayores. Por lo cual, con estas acciones de coordinación institucional e interinstitucional se busca crear sinergias para contribuir en abatir esas carencias sociales y mejorar la condición de vida de este sector de la población.

Duplicidades

Para determinar si la relación existente entre dos programas se trata de una duplicidad o de complementariedad, se utilizarán cinco criterios, a saber:

1. Mismo fin u objetivo del Programa Sectorial de Bienestar 2020-2024
2. Mismo propósito o derecho social
3. Misma población objetivo
4. Los programas comparten al menos 50% de la población atendida
5. Mismo bien y/o servicio entregado

Después de haber realizado una búsqueda y análisis exhaustivo, y de acuerdo con los criterios antes mencionados para determinar si se trata de una duplicidad, se identificó que el programa no presenta duplicidad con ningún programa de la Administración Pública Federal (APF).

3.6. Marco de actuación de la propuesta

En el marco del Sistema de Planeación Nacional, todas las dependencias y entidades que conforman la Administración Pública Federal (APF) deben definir

las acciones estratégicas para impulsar el desarrollo nacional, con una clara orientación a resultados.

En este contexto, en el presente apartado se analizará la alineación del Programa con el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (PND), el Programa Nacional de Desarrollo Social 2020-2024 (PNDS), el Programa Sectorial de Bienestar 2020-2024 (PSB) y los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS). Lo anterior tiene como finalidad, asegurar la correspondencia entre el Programa y los objetivos de la planeación nacional, sectorial y la Agenda 2030, señalando los objetivos y estrategias a las cuales contribuye el programa.

Objetivos del Programa “Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores”

El Programa tiene como objetivo general lograr que: La población adulta mayor, indígena de 65 años o más y no indígena de 68 años o más mejora su situación de protección social.

Para lograr lo anterior, el programa tiene el siguiente objetivo específico: Entregar una Pensión a la población adulta mayor indígena de 65 años o más de edad, y a la población adulta mayor no indígena de 68 años o más de edad, para que así cuente con garantía y acceso al derecho a la protección social.

Alineación con el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024

El PND 2019-2024 tiene como Objetivo General: Transformar la vida pública del país para lograr un desarrollo incluyente. Dicho objetivo marcará el rumbo de las políticas que servirán para transformar la vida pública del país y construir un nuevo pacto social cuyo objetivo último sea el bienestar de todas y todos. Esto se logrará a través de la reducción de las brechas de pobreza y desigualdad, el restablecimiento de un Estado de derecho con justicia, el combate a la corrupción y un impulso al desarrollo económico sostenible y a lo largo de todo el territorio.

En este sentido, en el PND 2019-2024 el Gobierno de México articula los objetivos y estrategias para atender los problemas prioritarios e impulsar el desarrollo nacional, el cual está conformado por los siguientes ejes rectores: tres ejes generales y tres transversales.



Ejes Generales

Agrupan las problemáticas específicas cuya atención será prioritaria en los próximos seis años, con la finalidad de garantizar el uso eficiente y responsable de los recursos para la generación de bienes, así como que toda la población tenga acceso a una vivienda digna, promoviendo el pleno ejercicio de los derechos sociales.

En ese sentido, el programa se vincula con los Objetivos y Estrategias del PND 2020-2024, de acuerdo con lo siguiente:

Eje 2. Política Social

Prioridad. Programas.

1. El Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores da un apoyo universal a mujeres y hombres de más de 68 años en todo el país. La mayor parte de ellos se encuentra en pobreza y sin acceso a un sistema de protección social que les garantice una vejez digna y plena. Según datos oficiales solo 23 por ciento de las mujeres y 40 por ciento de los hombres tienen acceso a una pensión contributiva. Pero lo más grave es que 26 por ciento de las personas adultas mayores no tienen ni pensión contributiva ni apoyo de programas sociales. El apoyo económico se entrega de manera directa –sin intermediarios– mediante el uso de una tarjeta bancaria. En las comunidades indígenas del país, la edad mínima para inscribirse en el programa es de 65 años. Lo mismo ocurre en el caso de personas mayores de 65 años que se hayan inscrito en el Padrón de derechohabientes del programa Pensión para Adultos Mayores activos a diciembre de 2019. Para 2019 el monto del apoyo económico es de mil 275 pesos mensuales y se entrega en forma bimestral mediante depósito directo en tarjeta bancaria.

Alineación con el Programa Nacional de Desarrollo Social 2020-2024

El presente Programa se alinea con el Objetivo Prioritario 1 del PND 2020-2024, el cual es: *Establecer políticas que garanticen un conjunto básico de derechos humanos para la población a lo largo de su ciclo de vida, contribuyendo a reducir las brechas de desigualdad socioeconómica entre territorios y grupos poblacionales.* En el que se busca garantizar el derecho a una vida digna, a la integridad física y a la prosperidad de los sujetos de derechos.

Asimismo, el Programa se enmarca dentro de las Estrategias Prioritarias siguientes: 1.1 Contribuir a establecer servicios de cuidados y mecanismos de promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos de niñas, niños, adolescentes, personas adultas mayores y personas con discapacidad; 1.2 Promover políticas acordes a las distintas etapas del ciclo de vida, con especial énfasis en los grupos poblacionales históricamente excluidos; y la 1.3 Instrumentar pensiones solidarias no contributivas para niñas, niños, adolescentes, personas adultas mayores y personas con discapacidad con pertinencia cultural.

Alineación con el Programa Sectorial de Bienestar 2020-2024

El PSB 2020-2024 está integrado por 5 Objetivos Prioritarios, 20 Estrategias Prioritarias y 106 Líneas de Acción Puntuales que reflejan las políticas que el Gobierno de México llevará a cabo para garantizar el bienestar general de la población, haciendo efectivo el cumplimiento de los derechos humanos señalados en la Constitución y en los tratados internacionales reconocidos y ratificados por el Estado mexicano

En este contexto, el programa se vincula con los Objetivos Prioritarios, Estrategias Prioritarias y Líneas de Acción Puntuales del PSB 2020-2024 de acuerdo con lo siguiente:

Objetivo 1. Contribuir a garantizar un conjunto básico de derechos humanos de manera efectiva y progresiva comenzando por quienes más lo necesitan.

Estrategia 1.2 Instrumentar las pensiones solidarias no contributivas, con pertinencia cultural, para personas con discapacidad y adultas mayores a fin de mejorar su bienestar.

Acción 1.2.1

Incorporar de manera prioritaria, en las pensiones solidarias no contributivas, a las mujeres adultas mayores de zonas marginadas, con altos índices de violencia e integrantes de comunidades indígenas y afromexicanas, en coordinación con las instituciones públicas competentes.

Acción 1.2.4

Entregar una pensión solidaria no contributiva, con pertinencia cultural, a la población adulta mayor indígena y afromexicana, de 65 años o más de edad, y a la población adulta mayor, de 68 años o más de edad, para que así cuente con garantía y acceso al derecho a la protección social, en coordinación con las instituciones públicas competentes.

Acción 1.2.5

Implementar acciones en coordinación con otras dependencias gubernamentales para garantizar una atención integral a las personas beneficiarias de la pensión solidaria no contributiva.

Alineación con los Objetivos del Desarrollo Sostenible

En la Cumbre para el Desarrollo Sostenible, que se llevó a cabo en septiembre de 2015, los Estados Miembros de la ONU aprobaron la Agenda 2030 para poner fin a la pobreza, luchar contra la desigualdad y la injusticia y hacer frente al cambio climático.

La Agenda 2030 es resultado de un proceso de más de dos años basado en consultas públicas y de interacción con la sociedad civil y organismos internacionales, que derivó en los 17 ODS y las 169 metas a cumplir para el año 2030. En este tenor, se realiza un análisis de la contribución del Programa con los ODS, del cual se desprenden lo siguiente:

Objetivo 2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.

Contribución Indirecta

Meta 2.1. Para 2030, poner fin al hambre y asegurar el acceso de todas las personas, en particular los pobres y las personas en situaciones vulnerables, incluidos los lactantes, a una alimentación sana, nutritiva y suficiente durante todo el año.

Objetivo 10. Reducir la desigualdad en y entre los países

Contribución Indirecta

Meta 2. Para 2030, potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición.

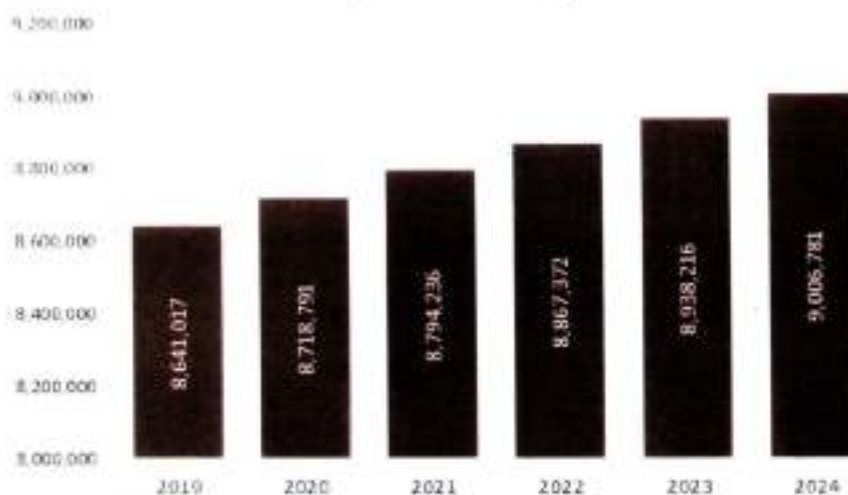
3.7. Proyecciones financieras y de metas

En el presente apartado se hace una revisión de la evolución del Programa en cobertura y presupuesto durante el periodo 2020-2024.

Cobertura de derechohabientes

Con base en información del Diagnóstico del Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores 2020, se presentan las proyecciones de la población objetivo.

Gráfica 1. Evolución de la población objetivo del PPBPAM, 2019



Fuente: elaboración propia con información de la DGAP.

Se espera que en el periodo 2020- 2024 los derechohabientes atendidos sean:

Gráfica 2. Evolución en la cobertura del PPBPAM, 2021 - 2024



Fuente: elaboración propia con información de la DGAP y de la Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios.

Evolución presupuestal

Tomando en cuenta la población que se planea atender durante el periodo 2020-2024, se estimó el presupuesto necesario para atender a dicha población, considerando que el monto del apoyo económico debe actualizarse de acuerdo con la inflación esperada, y que los gastos de operación deben ser correspondientes a 3.61% del presupuesto total del programa. Además, se consideró que a todos los derechohabientes se les pagarían los 6 bimestres del cada ejercicio fiscal. Los resultados se observan en el siguiente cuadro y gráfico:

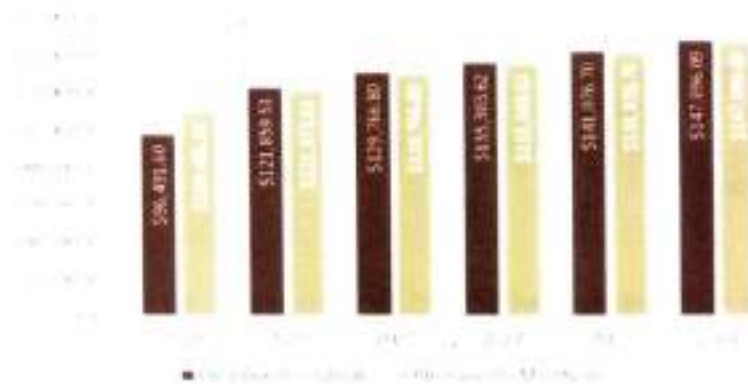
Cuadro 5. Presupuesto 2019-2024 (Millones de pesos)

Año	Original	Modificado
2019	\$96,491.60	\$109,486.22
2020	\$121,859.53	\$121,472.63
2021	\$129,766.80	\$129,766.80
2022	\$135,303.62	\$135,303.62
2023	\$141,076.70	\$141,076.70
2024	\$147,096.09	\$147,096.09

Nota: Los datos del presupuesto original 2019 y 2020 corresponden a lo establecido en el Presupuesto de Egresos de la Federación, a precios constantes de 2018, el presupuesto modificado 2019 a precios constantes de 2018, corresponde a lo establecido en el SICOP de cuenta pública 2019, mientras que los datos de 2020 corresponden al SICOP corte julio de 2020, los datos de 2021-2024 son estimaciones (Precios constantes)

Fuente: Estimación de la Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios.

**Gráfica 3. Presupuesto Original y Modificado Estimado del PBPAM.
Periodo 2019-2024**



Fuente: Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios.

En 2019 el presupuesto asignado al programa en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), a precios constantes de 2018, fue de 96,491.6 millones de pesos mientras que para 2020 fue de 121,859.5 millones de pesos, para 2024 se espera que el Programa tenga una asignación de 147,096.09 millones de pesos para poder atender a 8.5 millones de derechohabientes. Es así que para el periodo 2020-2024 se espera una variación anual promedio del presupuesto original de 4.9%.

Evolución esperada del presupuesto modificado por capítulo de gasto

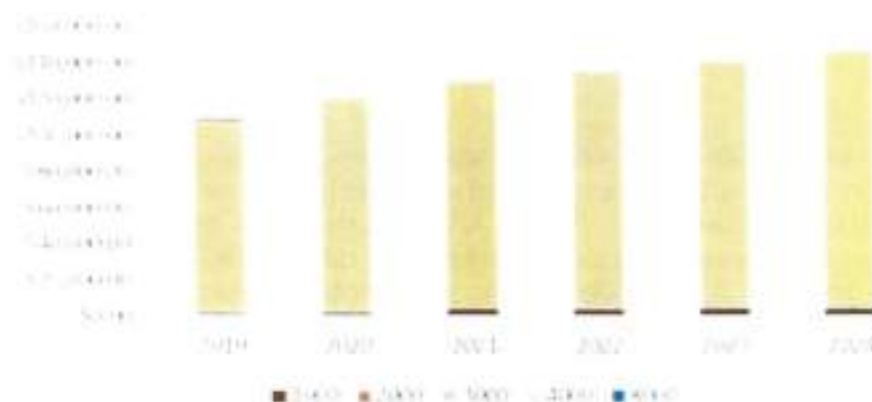
En 2019 el presupuesto modificado, a precios constantes de 2018, fue de 109,486.2 millones de pesos, del total de recursos el 2.2% se asignaron a los capítulos de gasto 1000, 2000 y 3000, gastos de operación, mientras que el 97.8 % de los recursos se asignaron a los capítulos de gasto 4000 y 8000 y se destinaron a la entrega de apoyos económicos directos a los derechohabientes. Del total de gastos de operación asignados se ejerció el 84.2% mientras que de los recursos asignados a los capítulos 4000 y 8000 se ejerció el 99.9%.

En 2020, se tenía un presupuesto modificado, a precios constantes de 2018, de 121,472.6 millones de pesos, el 1.9% de estos recursos está asignado a gastos de operación y el restante 98.1% al capítulo de gasto 4000, transferencias, subsidios y otras aportaciones. Se espera que entre el periodo 2021 a 2024 el presupuesto modificado sea igual al original.

Para 2021-2024, respetando el porcentaje establecido en la Reglas de Operación del Programa en 2020, se determinó que, del total de presupuesto asignado, 3.61% se destinaran como máximo a gastos de operación, aunque durante todos los ejercicios fiscales se pueden hacer reasignaciones al capítulo 4000, dependiendo de las necesidades del Programa. Por otro lado, se tomó el

supuesto de que los recursos asignados a gastos de operación se distribuyan de acuerdo con el comportamiento de los recursos asignados en 2020 (Presupuesto modificado corte a Julio), es así que se espera destinar el 52% de recursos al capítulo de gasto 1000, 1 por ciento al capítulo 2000 y 41% al capítulo 3000. Se espera que en el periodo 2021-2024 se ejerza el cien por ciento del presupuesto modificado en todos los capítulos de gasto. Es importante recalcar que los gastos de operación se pueden incrementar de acuerdo con las necesidades del programa, hasta un máximo del porcentaje autorizado en las Reglas de Operación.

Gráfica 4. Presupuesto Modificado por Capítulo de Gasto (Millones de pesos.)



Fuente: Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios.

Proyecciones financieras y de metas

De acuerdo con lo presentado en los párrafos anteriores se espera destinar a apoyos económicos directos los siguientes montos en el periodo 2021-2024:

Cuadro 6. Metas 2021-2024

Año	Apoyos económicos directos (Millones de pesos)*	Derechohabientes
2019	\$125,082	8,200,000
2020	\$130,419	8,300,848
2021	\$135,984	8,402,937
2022	\$141,786	8,506,281
2023	\$125,082	8,200,000
2024	\$130,419	8,300,848

Nota: *Capítulo 4000 (Precios constantes de 2018)
Fuente: Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios

3.8. Previsiones para la integración y operación de Padrones

La integración del Padrón de Beneficiarios del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores tiene como finalidad, consolidar una base de datos que contenga toda aquella información de las personas beneficiarias del programa. Con ello se busca a su vez, la generación de estadísticas que conduzcan hacia la toma de decisiones para una mejor atención y cobertura en el territorio nacional.

Normatividad vigente aplicable

Con el propósito de garantizar la transparencia de la ejecución de los recursos públicos, así como para contar con información sistematizada sobre las personas beneficiarias y de los apoyos económicos que otorga el Programa, se integra el Padrón Único de Beneficiarios (PUB).

El PUB es una herramienta que contiene información de las personas beneficiarias de los programas de la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano, cuya integración recae en la Secretaría de Bienestar, con fundamento en los artículos 27 de la Ley General de Desarrollo Social, 16, 17, 18 y demás aplicables del Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social, así como el 36, fracción I, del Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social. El PUB se integra mediante los términos y características que se encuentran en los Lineamientos para la integración del Padrón Único de Beneficiarios¹³⁸.

Conforme se señala en el Artículo 36, fracciones I y IV del Reglamento Interior de la Secretaría de Bienestar (antes SEDESOL)¹³⁹, la Dirección General de Geoestadística y Padrones de Beneficiarios (DGGPB) tiene las atribuciones de normar la construcción de los modelos de captura de las bases de datos de los padrones de beneficiarios de los programas a cargo de la Secretaría, así como normar los procesos de recolección de información para la identificación de la población y áreas geográficas susceptibles de ser beneficiarias de los programas sociales.

En este contexto y con la finalidad de dar cumplimiento a lo antes expuesto, la Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios (DGAGP) ha otorgado

¹³⁸ ACUERDO por el que se emiten los Lineamientos para la integración del Padrón Único de Beneficiarios. [en línea: <https://www.gob.mx/secretaria-de-bienestar/documentos/lineamientos-para-la-integracion-del-padron-unico-de-beneficiarios>]. México.

¹³⁹ DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social. [En línea: <https://www.gob.mx/secretaria-de-desarrollo-social/documentos/decreto-que-se-reforman-adicionan-y-derogan-diversas-disposiciones-del-reglamento-interior-de-la-secretaria-de-desarrollo-social>]. México.

especial importancia a los instrumentos a través de los cuales se recolecta la información de las personas solicitantes.

La DGCPB será el enlace oficial de la Secretaría de Bienestar ante la Secretaría de la Función Pública (SFP) para la integración de padrones al Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales (SIIPP-G) de acuerdo con la información integrada al PUB.

El SIIPP-G es una herramienta informática que permite integrar los padrones de beneficiarios de los programas de subsidio de la Administración Pública Federal y, en su caso, de las entidades federativas y municipios.

Mecanismo para la integración del Padrón de Beneficiarios de la PBPD

Para la integración del Padrón de Beneficiarios de la Pensión se realiza de acuerdo con lo establecido en las Reglas de Operación del Programa¹⁰⁰ en su numeral 4.4:

"La integración del Padrón Único de Beneficiarios será realizada por la Secretaría de Bienestar, con información de las dependencias y entidades responsables, así como de entrevistas domiciliarias, de visitas de campo y del registro e inscripción por los medios específicos que para tal efecto designe la Secretaría, el cual se actualizará de manera bimestral.

Adicionalmente, la Instancia Ejecutora será responsable de la verificación de la identidad de las personas beneficiarias y la localización geográfica de las necesidades de la población.

El Padrón permitirá la implementación de acciones transversales de las distintas dependencias de la Administración Pública Federal que faciliten la planeación, coordinación y ejecución de los Programas para el Desarrollo".

Asimismo, se llevarán a cabo las siguientes acciones:

- 1.- Con el propósito de acercar los apoyos económicos a las personas susceptibles de recibir los beneficios del Programa, se establecen Módulo de Atención y Mesas de Atención.

¹⁰⁰ Secretaría de Bienestar, Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente, para el ejercicio fiscal 2020. [En línea: https://www.dof.gob.mx/nicta_detalle.php?codigo=5585641&fecha=05/02/2020], México.

El personal de las Delegaciones de Programas para el Desarrollo a través del personal de apoyo realizará la difusión del programa y convocatoria para la recolección de información a través del Formato Único de Bienestar (FUB), con los datos que proporcionen las personas solicitantes de acuerdo con los criterios de elegibilidad y requisitos de acceso establecidos en el numeral 3.3 de las Reglas de Operación del Programa.

- 2.- El personal de las Delegaciones sistematizarán la información del FUB, para ello, se cuenta con un Sistema de Captura para agilizar las solicitudes de las personas solicitantes.

Posteriormente, se enviará a la Unidad Responsable del Programa (UR), para validar el cumplimiento de los requisitos y procesar cada una de las solicitudes.

El sistema tendrá las funciones de:

1. Validación para cumplimiento a lo establecido en las Reglas de Operación.
2. Automatizar y dar seguimiento en el registro y trámites del Programa.
3. Consultar información de las personas beneficiarias y derechohabientes.

Análisis de Padrones

Con la finalidad de promover la transparencia en la operación del Programa e identificar complementariedades en el otorgamiento de apoyos con otros programas de la APF, la DCGPB realizará un análisis de los padrones integrados al PUB una vez al año y/o a solicitud del Programa.

Información mínima para integrar en los padrones

La Integración del Padrón de las personas beneficiarias del programa, estará constituido por 39 campos de acuerdo con lo siguiente:

NOMBRE CAMPO	TIPO	POSICIONES	COMENTARIOS A CONSIDERAR	DESCRIPCIÓN DE LA VARIABLES / ACEPTA NULO
ID UNICO	Numerico	11	El campo podra tener menos de 11 posiciones, pero no	Ejemplo: Identificador Unico de cada registro de esta tabla

			más	/ No debe ser nulo
BENEFICIARIO_ID	Numerico	10	El campo podrá tener menos de 10 posiciones, pero no más	Identificador en el Padrón del Beneficiario / No puede ser nulo
FAM_ID	Numerico	10	El campo podrá tener menos de 10 posiciones, pero no más	Identificador Único del núcleo familiar
CURP	Alfanumerico	18		Clave Única del Registro de Población del Beneficiario
CLAVE_INE_BENEFICIARIO	Alfanumerico	18		Numero Identificador de su credencial para votar de beneficiario
NOMBRE_BENEFICIARIO	Alfabético	40		Nombre(s) del Beneficiario
PATERNO_BENEFICIARIO	Alfabético	40		Primer Apellido del Beneficiario
MATERNO_BENEFICIARIO	Alfabético	40		Segundo Apellido del Beneficiario
FECHA_NACIMIENTO_BENEFICIARIO	Fecha	8	Formato DD/MM/AAAA	Fecha de Nacimiento del Beneficiario
EDO_NACIMIENTO_BENEFICIARIO	Alfabético	20		Entidad de Nacimiento del Beneficiario
CLAVE_EDO_NACIMIENTO_BENEFICIARIO	Alfabético	2	De acuerdo a catálogo de estados	Identificador único de la entidad de nacimiento del beneficiario
SEXO_BENEFICIARIO	Numerico	1	De acuerdo a catálogo	Sexo de Beneficiario
EDAD_BENEFICIARIO	Numerico	3		Edad calcula con la fecha de nacimiento del Beneficiario
TELEFONO_CELULAR	Numerico	10		Numero telefonico móvil para contactar al beneficiario
TELEFONO_FIJO	Numerico	10		Numero telefonico fijo para contactar al beneficiario
CVE_ENTIDAD	Numerico	2	De acuerdo a catálogo	Identificador Único del estado de residencia de beneficiario
CVE_MUN	Numerico	5		Identificador Único del municipio de residencia del beneficiario
CVE_LOC_CENSO	Numerico	40		Identificador Único de la localidad de residencia del beneficiario
COLONIA	Alfanumerico	40		Nombre de la colonia de residencia del beneficiario
VIALIDAD	Alfanumerico	40		Nombre de la calle de residencia del beneficiario
NUM_EXT	Alfanumerico	20		Numero exterior de la vivienda del Beneficiario
NUM_INT	Alfanumerico	20		Numero Interior de la vivienda del Beneficiario
CP	Numerico	5		Código Postal de la residencia del beneficiario
AREA	Numerico	4		Demarcación Geográfica en la que se encuentre el Domicilio del Beneficiario
SEPOMEX_ID	Numerico	5		Identificador unico asignado por el Servicio Postal Mexicano

LAT_LONG	Alfanumerico	24		Coordenadas Geográficas (Latitud y Longitud)
T_PO_DE_MUNICIPIO	Alfabetico	1	De acuerdo a catálogo	Identificador del Tipo de municipio
FECHA_INCORPORACION	Fecha	8	Formato DD/MM/AAAA	Fecha en la que se efectuó la incorporación
CURP_AUXILIAR	Alfanumerico	18		Clave Unica del Registro de Población del Auxiliar
CLAVE_INE_AUXILIAR	Alfanumerico	18		Numero Identificador de su credencial para votar del auxiliar
NOMBRE_AUXILIAR	Alfabetico	40		Nombre del Auxiliar designado y asociado a un Beneficiario
PATERNO_AUXILIAR	Alfabetico	40		Primer Apellido del Auxiliar designado y asociado a un Beneficiario
MATERNO_AUXILIAR	Alfabetico	40		Segundo del Auxiliar designado y asociado a un Beneficiario
FECHA_NACIMIENTO_AUXILIAR	Fecha	8	Formato DD/MM/AAAA	Fecha de Nacimiento del Auxiliar designado y asociado a un Beneficiario
EDO_NACIMIENTO_AUXILIAR	Alfabetico	20		Entidad de Nacimiento del Auxiliar designado y asociado a un Beneficiario
SEXO_AUXILIAR	Numerico	1	De acuerdo a catálogo	Sexo del Auxiliar designado y asociado a un Beneficiario
CLAVE_EDO_NACIMIENTO_AUXILIAR	Alfabetico	2	De acuerdo a catalogo de estados	Identificador unico de la entidad de nacimiento del Auxiliar designado y asociado a un Beneficiario
PARENTESCO	Alfanumerico	10	Solo se aceptaran PADRE MADRE HIJO(A) ABUELO(A) NIETO(A) TIO(A) SOBRINO(A) TUTOR	Relación que tienen el Auxiliar designado con el beneficiario
CLAVE_LIQUIDADORA	Numerico	2	De acuerdo a catálogo	Identificador de la institución bancaria mediante la cual recibe el apoyo

4. Conclusiones

En México, como en América Latina, nos encontramos inmersos en un proceso de recomposición demográfica tendiente al envejecimiento, cada uno en diversos grados. Actualmente nuestro país presenta niveles de envejecimiento medio en una relación de 32 personas adultas mayores por cada 100 personas menores de 15 años, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2018.

Este proceso de transformación demográfica requiere del rediseño de nuevos planteamientos como sociedad y como gobierno, por medio de los cuales se atiendan las necesidades de todos los grupos etarios.

Es por ello, que combatir las desventajas en el ejercicio de los derechos de las personas adultas mayores es un imperativo de la presente administración 2019-2024, ya que persisten diferencias en el trato, negación de derechos y estereotipos vejatorios hacia las personas adultas mayores.

Estas desventajas se ven reflejadas en los grupos más vulnerables como son las personas indígenas, afromexicanas, mujeres, personas con discapacidad; lo cual impacta negativamente en las brechas de desigualdad socioeconómica que pueden representarse en ingresos, seguridad social, servicios de salud, participación en la vida política, cultura y recreación, en menoscabo de la dignidad de las personas adultas mayores y tendientes a su invisibilización.

A partir de lo anterior, el presente Gobierno de México decide realizar un rediseño de la política pública enfocada al bienestar de las personas adultas mayores, en un primer momento reconociéndolas como titulares de derechos y contribuyendo a un piso mínimo solidario de protección social, a través de una pensión no contributiva de tendencia universal, con el propósito crear condiciones favorables, que contribuyan a asegurar que este sector de la población tenga inclusión plena dentro del desarrollo de la sociedad.

En este contexto, se crea este programa enfocado a la atención de las personas adultas mayores con la intención de fortalecer los procesos de construcción de una vida digna con independencia económica de los núcleos familiares y contribuyendo con los apoyos económicos a satisfacer las necesidades básicas de este sector de la población y con ello garantizar un conjunto básico de derechos humanos de manera efectiva y progresiva para las personas adultas mayores.

5. Glosario de términos

Cobertura. - La cobertura es la población que tiene acceso a los servicios y/o acciones que proporciona el programa; se entiende por acceso la facilidad con la cual los beneficiarios pueden recibir los recursos del programa.

Derechos Sociales. - Se refiere a el derecho a la educación, la salud, la alimentación nutritiva y de calidad, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación, de conformidad con lo establecido en el artículo 6 de la Ley General de Desarrollo Social.

Discapacidad. - Concepto que evoluciona y que resulta de la interacción entre las personas con discapacidad y las barreras debidas a la actitud y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás.

Discriminación. - Se entenderá por discriminación toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que, por acción u omisión, con intención o sin ella, no sea objetiva, racional ni proporcional y tenga por objeto o resultado obstaculizar, restringir, impedir, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades, cuando se base en uno o más de los siguientes motivos: el origen étnico o nacional, el color de piel, la cultura, el sexo, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud o jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma, los antecedentes penales o cualquier otro motivo.

Matriz de Indicadores para Resultados (MIR). - Es una herramienta de planeación que en forma resumida, sencilla y armónica establece con claridad los objetivos de un programa, incorpora los indicadores que miden dichos objetivos y sus resultados esperados. También identifica los medios para obtener y verificar la información de los indicadores e incluye los riesgos y contingencias que pueden afectar el desempeño del programa.

Padrón de Beneficiarios. - Base de datos que contiene de manera estructurada y sistematizada información suficiente sobre los receptores de la Pensión, así como de los beneficios que reciben.

Pago de Marcha. - Apoyo económico que por única ocasión se otorga al representante o adulto auxiliar del beneficiario o beneficiaria cuando este último fallece.

Pensión. - Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, consistente en la entrega de una cantidad económica de carácter universal, que se otorga a todas las personas adultas mayores indígenas de 65 años o más de edad, mexicanas que residan en la República Mexicana y en los municipios o localidades catalogados como indígenas, personas adultas mayores no indígenas de 68 años o más de edad, mexicanas o con 25 años de residencia permanente en el país y personas adultas mayores de 65 a 67 años de edad, inscritas en el Padrón de Beneficiarios del Programa Pensión para Adultos Mayores, activos a diciembre del ejercicio fiscal 2019.

Pensión Económica No Contributiva. - Apoyo económico que proporciona el Estado a los Adultos Mayores sin haber cotizado para obtenerla.

Persona Beneficiaria. - Persona Adulta Mayor que forma parte de la población atendida por el programa que cumple con los requisitos que señalan las Reglas de Operación, y que reciben los apoyos o beneficios del programa.

Población Atendida. - Población beneficiada por un programa en un ejercicio fiscal.

Población Objetivo. - Población que un Programa tiene planeado o programado atender para cubrir la población potencial y que cumple con los criterios de elegibilidad establecidos en su normatividad.

Población Potencial. - Población total que presenta la necesidad o problema que justifica la existencia de un programa y que, por lo tanto, pudiera ser elegible para su atención.

Propuesta de Atención. - Documento que, partiendo de los resultados de un diagnóstico, identifica y propone una alternativa viable para la atención de problemas públicos, a través de programas públicos.



6. Siglas utilizadas

AFP: Administradoras de Fondo de Pensiones.

ANSES: Administración Nacional de la Seguridad Social.

APF: Administración Pública Federal.

CCSS: Caja Costarricense de Seguro Social.

CONEVAL: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

CONPES: Consejo Nacional de Política Económica y Social.

CURP: Clave Única de Registro de Población.

DGAGP: Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios.

DGGPB: Dirección General de Geoestadística y Padrones de Beneficiarios.

DNI: Documento Nacional de Identidad.

DNP: Dirección Nacional de Pensiones.

FRUV: Fondo de la Renta Universal de Vejez.

INAPAM: Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores.

INEGI: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

INPI: Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas.

MIR: Matriz de Indicadores para Resultados.

MML: Metodología de Marco Lógico.

ODS: Objetivos del Desarrollo Sostenible.

ONG: Organizaciones no Gubernamentales.

ONP: Oficina de Normalización Previsional.

PAMI: Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados.

PNC: Pensiones No Contributivas.

PND: Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.

POS: Plan Obligatorio de Salud.

PSB: Programa Sectorial de Bienestar 2020-2024.

PUAM: Pensión Universal para el Adulto Mayor.



PUB: Padrón Único de Beneficiarios.

RNC: Régimen No Contributivo de Pensiones.

SFP: Secretaría de la Función Pública.

SIIPP-G: Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales.

SISFOH: Sistema de Focalización de Hogares.



7. Anexo 1

Matriz de Indicadores para Resultados de la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores 2020							
Detalle de la Matriz							
Fin							
Objetivo			Orden			Supuestos	
Contribuir al bienestar social e igualdad mediante la mayoría de la población de protección social de las personas adultas mayores, indígenas de 65 años o más y no indígenas de 68 años o más.			1			Las condiciones macroeconómicas del país se mantengan estables.	
Indicador	Definición	Método de Cálculo	Tipo de Valor de la Meta	Unidad de Medida	Tipo de Indicador	Dimensión del Indicador	Frecuencia de Medición
Porcentaje de personas adultas mayores indígenas de 65 años y más y no indígenas de 68 años y más que se encuentran en condición de cobro según los resultados de Medición de la Población de Cobro por una de las acciones de la Estrategia de Desarrollo Social.	Mide el porcentaje de personas adultas mayores indígenas de 65 años y más y no indígenas de 68 años y más que se encuentran en condición de cobro según los resultados de Medición de la Población de Cobro por una de las acciones de la Estrategia de Desarrollo Social.	(Personas adultas mayores indígenas de 65 años y más y no indígenas de 68 años y más que se encuentran en condición de cobro) / (Personas adultas mayores indígenas de 65 años y más y no indígenas de 68 años y más) * 100	Relativo	Porcentaje	Estratégico	Eficacia	Anual
Propósito							
Objetivo			Orden			Supuestos	
La población adulta mayor indígena de 65 años o más y no indígena de 68 años o más recibe la atención de protección social.			1			La población adulta mayor indígena de 65 años o más y no indígena de 68 años o más recibe el apoyo otorgado por el programa para cubrir sus necesidades básicas.	
Indicador	Definición	Método de Cálculo	Tipo de Valor de la Meta	Unidad de Medida	Tipo de Indicador	Dimensión del Indicador	Frecuencia de Medición
Porcentaje del ingreso promedio de las personas beneficiarias indígenas mayores de 68 años o más respecto del valor promedio de la línea de bienestar mínimo.	Mide el porcentaje del ingreso promedio a precios constantes de las personas beneficiarias indígenas adultas mayores de 68 años y más, respecto a la referencia a valor promedio a precios constantes de la línea de bienestar mínimo rural y urbano en el año t.	[(Ingreso promedio mensual a precios constantes de las personas beneficiarias indígenas adultas mayores de 68 años o más en el año t) / (Valor de promedio a precios constantes de la línea de bienestar mínimo rural y urbano en el año t)] * 100	Relativo	Porcentaje	Estratégico	Eficacia	Anual
Porcentaje del ingreso promedio de las personas beneficiarias indígenas adultas mayores de 65 años o más respecto del valor promedio de la línea de bienestar mínimo.	Mide el porcentaje del ingreso promedio a precios constantes de las personas beneficiarias indígenas adultas mayores de 65 años y más, respecto a la referencia a valor promedio a precios constantes de la línea de bienestar mínimo rural y urbano en el año t.	[(Ingreso promedio mensual a precios constantes de las personas beneficiarias indígenas adultas mayores de 65 años o más en el año t) / (Valor de promedio a precios constantes de la línea de bienestar mínimo rural y urbano en el año t)] * 100	Relativo	Porcentaje	Estratégico	Eficacia	Anual
Componente							
Objetivo			Orden			Supuestos	
Apoyo económico a los adultos.			1			El sistema financiero nacional garantiza con puntualidad las condiciones administrativas para la entrega de apoyos en el programa.	
Indicador	Definición	Método de Cálculo	Tipo de Valor de la Meta	Unidad de Medida	Tipo de Indicador	Dimensión del Indicador	Frecuencia de Medición
Porcentaje de personas adultas mayores que forman parte del Registro Activo de Beneficiarios del Programa respecto de la población objetivo adulta mayor.	Mide el porcentaje de personas adultas mayores que forman parte del Registro Activo de Beneficiarios del Programa respecto de la población objetivo adulta mayor.	(Personas adultas mayores beneficiarias registradas en el Registro Activo de Beneficiarios del Programa) / (Población objetivo indígena adulta mayor) * 100	Relativo	Porcentaje	Estratégico	Eficacia	Anual
Porcentaje de personas no indígenas adultas mayores de 65 a 67 años que reciben apoyo económico del Programa respecto de las personas que reciben apoyo económico del Programa - Población para adultos mayores 2020.	Mide el porcentaje de la población en transición entre el Programa, Población para Adultos Mayores y Población para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores.	(Total de personas no indígenas adultas mayores de 65 a 67 años que reciben apoyo económico del Programa) / (Total de personas adultas mayores que reciben apoyo económico del Programa - Población para Adultos Mayores 2020) * 100	Relativo	Porcentaje	Estratégico	Eficacia	Anual

Porcentaje de pago de marcha obligados a representantes, en auxilios de las personas adultas mayores respecto de las tasas por fomento.	Mide el porcentaje de representantes o personas adultas mayores que cumplen con los criterios para que se les otorgue el pago de marcha.	Numero de pagos de marcha obligados en el año a representantes o auxiliares de las personas adultas mayores (Numero de base por "Asistencia Identificada de persona adulta mayor")/100	Relativo	Porcentaje	Cobranza	Eficacia	Anual
Porcentaje de personas beneficiarias con apoyos recibidos respecto de las personas registradas en el Padrón Activo de Beneficiarios.	El indicador refleja la eficacia en la entrega de apoyos económicos a las personas que se encuentran registradas en el Padrón Activo de programa.	Numero de personas beneficiarias con apoyos recibidos / Numero total de personas registradas en el Padrón Activo de Beneficiarios*100	Relativo	Porcentaje	Cobranza	Eficacia	Trimestral
Actividad							
Objetivo			Orden			Supuestos	
Preparación de Beneficiarios.						Las personas beneficiarias en inscripción a la Demanda cumplen con los requisitos de acceso establecidos en Reglas de Operación y reciben de forma adecuada los fondos correspondientes.	
Indicador	Definición	Método de Cálculo	Tipo de Valor de la Meta	Unidad de Medida	Tipo de Indicador	Dimensión del Indicador	Frecuencia de Medición
Porcentaje de personas adultas mayores incorporadas al Programa	Mide el porcentaje de avance de las personas adultas mayores en su inscripción al programa (Ponencia para el Beneficiario de las Personas Adultas Mayores)	Total de personas adultas mayores incorporadas al Programa / Total de personas adultas mayores que satisficieron los requisitos al Programa / *100	Relativo	Porcentaje	Cobranza	Eficacia	Trimestral
Objetivo			Orden			Supuestos	
Ejecución de recursos por medio de transferencias electrónicas y no electrónicas.						Las condiciones financieras y climatológicas son favorables para el envío de los recursos. El sistema financiero nacional funciona con normalidad.	
Indicador	Definición	Método de Cálculo	Tipo de Valor de la Meta	Unidad de Medida	Tipo de Indicador	Dimensión del Indicador	Frecuencia de Medición
Porcentaje de apoyos económicos directos entregados a través de transferencias electrónicas de un total de apoyos económicos directos entregados a personas adultas mayores beneficiarias.	Mide el porcentaje de la inclusión financiera de las personas adultas mayores beneficiarias mediante el análisis del total de apoyos económicos directos entregados a través de transferencias electrónicas respecto del total.	Total de apoyos económicos directos entregados a través de transferencias electrónicas a las personas adultas mayores beneficiarias / Total de apoyos económicos directos entregados / * 100	Relativo	Porcentaje	Cobranza	Eficacia	Trimestral
Porcentaje de apoyos económicos directos entregados a través de transferencias no electrónicas de un total de apoyos económicos directos entregados a personas adultas mayores beneficiarias.	Mide el porcentaje de los apoyos que no constituyen transferencias electrónicas para determinar los recursos faltantes y materiales necesarios para la entrega de los mismos.	Total de apoyos económicos directos entregados a través de transferencias no electrónicas a las personas adultas mayores beneficiarias / Total de apoyos económicos directos entregados / * 100	Relativo	Porcentaje	Cobranza	Eficacia	Trimestral
Porcentaje de meta de ejecución mensual respecto a la programación a pagar para llevar a cabo el pago de recursos por transferencia electrónica.	Mide el cumplimiento de la meta de ejecución programada para llevar a cabo el pago de recursos por transferencia electrónica.	Meta cumplida / Meta programada * 100	Relativo	Porcentaje	Cobranza	Eficacia	Trimestral

8. Bibliografía y fuentes de consulta

- Alejandro Abarca Garro, Sergio Fernández Calvo. (Enero 2017). Efecto de las pensiones del régimen no contributivo sobre mercado laboral de las personas y los ingresos por trabajo de los hogares. Julio 26, 2020, de Departamento de Evaluación, Control y Seguimiento (DECS), Unidad de Evaluación (UEval) Sitio web: https://fodesaf.go.cr/acerca_del_fodesaf/transparencia/estudios_iice/Informe%20de%20evaluacion%20de%20impacto%20RNC%202017.pdf
- Asociación Mexicana de Administradoras de Fondos para el Retiro, Secretaría de Gobernación/Secretaría General del Consejo Nacional de Población (2018) Vejez y Pensiones en México, AMAFORE. CONAPO. Sitio web: <http://www.geriatria.salud.gob.mx/descargas/publicaciones/Vejez-pensiones-en-Mexico.pdf>
- Caja Costarricense de Seguro Social. (2012, 27 agosto). Sistema Costarricense de Información Jurídica. Reglamento del Programa Régimen no Contributivo de Pensiones. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=64032&strTipM=TC
- Diego Palacio Betancourt, Luz Esperanza Medina Rojas, Ramiro Guerrero Carvajal. (2005). Manual operativo, versión resumida. Julio 25, 2020, de Ministerio de la protección social Sitio web: <https://www.minsalud.gov.co/Documentos%20y%20Publicaciones/Proteccion%20social%20al%20adulto%20mayor.pdf>
- Dirección de pensiones y otras prestaciones. (2015). Manual Operativo Programa de protección social al adulto mayor II-hoy colombia mayor I. Julio 24, 2020, de Ministerio del trabajo Sitio web: https://filandiaquindio.micolombiadigital.gov.co/sites/filandiaquindio/content/files/000086/4293_manual_operativo-colombiamayor.pdf
- Fondo de Solidaridad Pensional. (2020, 29 abril). ¿Qué es el Programa Colombia Mayor? Programa Colombia Mayor. <https://www.fondodesolidaridadpensional.gov.co/fondo-de-solidaridad/que-es-el-fondo-de-solidaridad-pensional/programas/programa-colombia-mayor.html>
- Gertler, P., & Galiani, S. (2018, 5 octubre). Evaluación de impacto del Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65 – Resultados finales. Evidencia MIDIS | Conocer para incluir. <http://evidencia.midis.gob.pe/evaluacion-de-impacto-del-programa-nacional-de-asistencia-solidaria-pension-65-resultados-finales/>
- Huenchuan, S., & Morlachetti, A. (2007) Derechos sociales y envejecimiento: modalidades y perspectivas de respeto y garantía en América Latina. CEPAL

- Imsero, S. S. M. D. I. Y. (2015). Imsero. Instituto de Mayores y Servicios Sociales: Programa de turismo del Imsero. IMSERSO. Instituto de Mayores y Servicios Sociales.
https://www.imsero.es/imsero_01/envejecimiento_activo/vacaciones/index.htm
- IMSERSO. (2011). Programas de Promoción del Envejecimiento Activo. Julio 26, 2020, de IMSERSO Sitio web: https://www.imsero.es/InterPresent2/groups/imsero/documents/binario/cap6_ia11.pdf
- Jorge Méndez Herbruger, Mauricio Nohé León Corado, Luis Fernando Pérez Martínez. (Noviembre 15, 2005). Ley del Programa de Aporte Económico del Adulto Mayor. Julio 24, 2020, de El Congreso De La República De Guatemala Sitio web: https://www.mintrabajo.gob.gt/images/Servicios/DGPS/Adulto_Mayor/LEY_DEL_PROGRAMA_DE_APORTE_ECON%3%93MICO_DEL_ADULTO_MAYOR_-_Decreto_22-2005.pdf
- MEF (2016). "Evaluación de impacto del Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65 - Resultados finales". Informe de evaluación. Elaborado por Paul Gertler y Sebastián Galiani, Lima, Perú. Fecha de recuperación del documento: Julio 26, 2020 Sitio web: http://evidencia.midis.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/Informe_Final_8-1.pdf
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. (2020, 5 mayo). Pensión 65. Nuestros Usuarios - Pensión 65. <https://www.pension65.gob.pe/nuestros-usuarios/>
- Ministerio de Sanidad y Política Social/ Instituto de Mayores y Servicios Sociales. (2010). Vacaciones para Personas Mayores. Un Programa con Grandes Beneficios Sociales. Julio 26, 2020, de IMSERSO, Ministerio de Sanidad y Política Social Sitio web: <https://www.imsero.es/InterPresent1/groups/imsero/documents/binario/pdf-vacacionespersonasmayores.pdf>
- Ministerio de Trabajo y Previsión Social. (2020, 15 enero). Programa del Aporte Económico del Adulto Mayor. <https://www.mintrabajo.gob.gt/index.php/servicios/servicios-adulto-mayor>
- Unión Temporal Econometría S.A – SEI. (Julio, 2016). Evaluación de Impacto del Programa Colombia Mayor que permita medir el efecto causal de la intervención en el ingreso, consumo, pobreza y condiciones de dignidad de los beneficiarios. Producto 4 - Informe Final. Julio 25, 2020, de Departamento Nacional de Planeación, Econometría S.A Sitio web: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documents/Colombia_Mayor_Producto_4_Informe%20final.pdf