

UACM

Universidad Autónoma
de la Ciudad de México

Nada humano me es ajeno

COLEGIO DE CIENCIAS Y HUMANIDADES
MAESTRÍA EN DEFENSA Y PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

**Derechos laborales de las Personas Adultas Mayores que
desempeñan el trabajo de cerillo en tiendas de autoservicio de la
alcaldía Benito Juárez en la Ciudad de México**

Tesis QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRA EN DEFENSA Y PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

PRESENTA

Irma Selina Villegas Rodríguez

Director de la Tesis

Mtro. Eduardo Correa Senior

Ciudad de México, mayo 2021

SISTEMA BIBLIOTECARIO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE LA CIUDAD DE MÉXICO COORDINACIÓN ACADÉMICA

RESTRICCIONES DE USO PARA LAS TESIS DIGITALES

DERECHOS RESERVADOS[©]

La presente obra y cada uno de sus elementos está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor; por la Ley de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, así como lo dispuesto por el Estatuto General Orgánico de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México; del mismo modo por lo establecido en el Acuerdo por el cual se aprueba la Norma mediante la que se Modifican, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones del Estatuto Orgánico de la Universidad de la Ciudad de México, aprobado por el Consejo de Gobierno el 29 de enero de 2002, con el objeto de definir las atribuciones de las diferentes unidades que forman la estructura de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México como organismo público autónomo y lo establecido en el Reglamento de Titulación de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Por lo que el uso de su contenido, así como cada una de las partes que lo integran y que están bajo la tutela de la Ley Federal de Derecho de Autor, obliga a quien haga uso de la presente obra a considerar que solo lo realizará si es para fines educativos, académicos, de investigación o informativos y se compromete a citar esta fuente, así como a su autor ó autores. Por lo tanto, queda prohibida su reproducción total o parcial y cualquier uso diferente a los ya mencionados, los cuales serán reclamados por el titular de los derechos y sancionados conforme a la legislación aplicable.

Índice

Introducción	4
Capítulo I. Población adulta mayor, envejecimiento y mercado laboral	11
1.1. Envejecimiento	12
1.2. Población adulta mayor en México	13
1.3. Adulto mayor en el modelo neoliberal.....	18
1.4. Sistema mexicano de pensiones	23
1.5. Mercado laboral.....	28
1.6. Política social para las Personas Adultas Mayores (PAMs)	30
Capítulo II. Instrumentos internacionales en favor de las Personas Adultas Mayores (PAMs).....	32
2.1. Recomendación 162 sobre los trabajadores de edad, 1980.....	35
2.2. Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento, 1982	38
2.3. Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad, 1991	41
2.4. Proclamación sobre el Envejecimiento, 1992	43
2.5. Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, 2002.....	44
2.6. Estrategia Regional de la Implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid, 2003.....	50
2.7. Declaración de Brasilia, 2007	52
2.8. Carta de San José sobre los derechos de las personas mayores de América Latina y el Caribe, 2012.....	53
2.9. Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, 2015	54
Capítulo III. Legislación nacional en materia laboral y de discriminación para las Personas Adultas Mayores (PAMs).	58
3.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	59
3.2. Ley Federal del Trabajo.....	60
3.2.1. Trabajadores especiales.....	66
3.3. Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.....	68
3.4. Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores.....	74
Capítulo IV. Principales hallazgos de las evaluaciones realizadas por entes públicos independientes a la política pública en favor de las Personas Adultas Mayores (PAMs).....	78
4.1. Auditoría Superior de la Federación, periodo 2002-2014	78

4.2. Auditoría Superior de la Federación. Auditoría de Desempeño, 2016.....	85
4.3. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2017	90
4.4. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2018..	92
Capítulo V. Sistema de Empacado Voluntario de Mercancías.....	93
5.1. Sistema de Empacado Voluntario de Mercancías	96
5.2. Convenio de colaboración entre el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM) y Comercial City Fresko, S.de R.L. de C.V.	97
5.3. Carta de Vinculación.....	103
5.4. Hoja de Actividades del Empacador Voluntario.....	106
5.5. Resultados de encuesta	110
5.5.1. Resultados cuantitativos.....	112
5.5.2. Resultados cualitativos	117
5.5.3. Testimonios de discriminación.....	126
5.5.4. Principales violaciones a los derechos humanos que sufren las PAMs que desempeñan el trabajo de Empacadores Voluntarios de Mercancías.....	129
Conclusiones	134
Anexo 1. Cuestionario de entrevista a PAMs.....	142
Bibliografía.....	145

Introducción

El trabajo de cerillo inició en 1958 con la apertura del primer supermercado. El trabajo fue desempeñado por niños menores de dieciocho años hasta finales de los años noventa; fecha en la cual entra en vigor la legislación para proteger los derechos laborales de los menores.

Los derechos laborales de los menores están regulados por la Ley Federal del Trabajo (LFT), título Quinto Bis. Cuando un patrón contrata a un menor tiene la obligación de poner a disposición de la autoridad competente la información referente al empleado: nombre, clase de trabajo, horario, salario y demás condiciones generales de trabajo; así como proporcionar capacitación y adiestramiento y un periodo vacacional.

La LFT es muy precisa cuando enlista las labores peligrosas o insalubres que no puede realizar un menor: esfuerzo físico moderado y pesado; cargas superiores a los siete kilogramos; posturas forzadas, o con movimientos repetitivos por periodos prolongados, que alteren su sistema musculo-esquelético.

No respetar la legislación laboral implica para el patrón el pago de una sanción. En específico, violar la norma al título Quinto Bis impone una multa equivalente de 50 a 2500 veces salario mínimo general, es decir, de \$5,134 a \$256,700 pesos, por cerillo vejado.

El patrón del supermercado, de frente a esta realidad, reaccionó de manera inhumana y salió a la búsqueda de un nuevo grupo vulnerable, uno que no estuviera bajo la protección de la ley laboral: las Personas Adultas Mayores (PAMs).

En junio de 2002, se promulgó en México la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores que significó el establecimiento de un marco jurídico que definió la

responsabilidad del Estado de implementar una política para atender la problemática de este grupo etario. La Ley reconoce al Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM) como el organismo público rector de la política nacional a favor de las PAMs.

El INAPAM tiene como objetivo procurar el desarrollo integral de las PAMs; entendiéndose por éste; el proceso tendiente a brindar a este sector de la población, empleo u ocupación, retribuciones justas, asistencia y las oportunidades necesarias para alcanzar niveles de bienestar y alta calidad de vida.

Contrario a su deber, en 2003, el INAPAM avaló el Sistema de Empacado Voluntario de Mercancías; voluntario porque ni el supermercado ni el Instituto están obligados a asumir ninguna responsabilidad por cualquier situación que se presente con respecto a la integridad del cerillo.

El trabajo de cerillo, desde 1958 no ha cambiado en su esencia: sin contrato, sin salario, sin prestaciones sociales, sin capacitación, sin periodo vacacional; con jornada laboral fija y con descripción de puesto precisa.

Las PAMs son un grupo vulnerable altamente discriminado. El estereotipo habitual sobre éstas es que están en una etapa de decadencia física y mental, caracterizada por la presencia de enfermedades y discapacidades que limitan o impiden su participación económica y social, y cuyos conocimientos y experiencias son obsoletos.

Los rasgos económicos y sociales que caracterizan a las PAMs que desempeñan el trabajo de cerillo son: lucha constante por la vida, una diversidad de ocupaciones no calificadas, ausencia de ahorros, escasez crónica de dinero en efectivo, ausencia de reservas alimenticias en casa, sentimiento de resignación y fatalismo basado en las

realidades de la difícil situación de su vida, sentido de marginalidad, de abandono, de no pertenecer a nada; están convencidas de que las instituciones existentes no sirven a sus intereses y necesidades.

El trabajo de cerillo ha sido descrito en una gran cantidad de artículos periodísticos; sin embargo, no existe una investigación que desarrolle el tema desde el aspecto contractual hasta el aspecto de la dignidad humana como lo hace la presente investigación.

Objetivo general:

- Demostrar la necesidad del título Quinto Ter a la Ley Federal del Trabajo que proteja el trabajo de las Personas Adultas Mayores.

Objetivos específicos:

- Identificar las malas condiciones laborales en las que se encuentran las PAMs que desempeñan el trabajo de cerillo.
- Analizar los efectos económicos a que quedan sometidas las PAMs cuando desempeñan el trabajo de cerillo.

Conceptos, teoría o enfoque utilizado

El enfoque de la investigación es de tipo cualitativo; los datos de campo son recopilados por la investigadora en el lugar donde acontece el problema de estudio, a través de una entrevista semi-estructurada a 60 cerillos de la alcaldía Benito Juárez en la Ciudad de México. La investigadora se centra en comprender el significado que las personas otorgan al problema de estudio; focaliza su atención en las violaciones a los derechos humanos que ocurren en un día laboral de cerillo

Los conceptos utilizados en la investigación son:

Envejecimiento: proceso natural, caracterizado por el deterioro progresivo del individuo, como resultado de la interacción de los factores genéticos, las influencias intrínsecas del medio ambiente y la adaptabilidad biopsicosocial de las personas a medida que transcurre su vejez.

Pobreza: una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias.

Vulnerabilidad por ingreso: aquella población que no presenta carencias sociales pero cuyo ingreso es inferior o igual a la línea de bienestar.

Canasta alimentaria: conjunto de alimentos cuyo valor sirve para construir la línea de bienestar mínimo. Éstos se determinan de acuerdo con el patrón de consumo de un grupo de personas que satisfacen con ellos sus requerimientos de energía y nutrientes.

Patrón: persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores.

Trabajador: es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado.

Salario: es la retribución que debe pagar el patrón al trabajador por su trabajo.

Jornada de trabajo: es el tiempo durante el cual el trabajador está a disposición del patrón para prestar su trabajo.

Trabajo digno o decente: aquél en el que se respeta plenamente la dignidad humana del trabajador; no existe discriminación por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, condición migratoria, opiniones, preferencias sexuales o estado civil; se tiene acceso a la seguridad social y se percibe un salario remunerador; se recibe capacitación

continua para el incremento de la productividad con beneficios compartidos, y se cuenta con condiciones óptimas de seguridad e higiene para prevenir riesgos de trabajo.

Igualdad real de oportunidades: es el acceso que tienen las personas o grupos de personas al igual disfrute de derechos, por la vía de las normas y los hechos, para el disfrute de sus derechos.

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. También se entenderá como discriminación la homofobia, misoginia, cualquier manifestación de xenofobia, segregación racial, antisemitismo, así como la discriminación racial y otras formas conexas de intolerancia.

Esclavitud: situación de la persona que pertenece a un dueño para el que trabaja y se halla privada de todo tipo de derechos.

Limosna: donativo que se da para socorrer a una persona necesitada.

Con base en la compilación de testimonios y la evidencia de violaciones, la investigadora analiza la situación real que se presenta con el trabajo de cerillo, corrobora los antecedentes estadísticos del grupo de estudio y categoriza las demandas que se deben satisfacer para hacer del trabajo de cerillo un trabajo digno. En primer término, el nombre institucional del cerillo es el de emparador voluntario de mercancías.

En el capítulo primero se presenta una radiografía sobre el grupo etario de 60 años y más: población total y proyección a 2050; nivel educativo; salud; sistema nacional de pensiones y mercado laboral. Sobresale el hecho que las PAMs ocupan el porcentaje más alto de participación en la economía informal. Es decir, trabajan, pero no están protegidos por la legislación laboral vigente.

El segundo capítulo analiza los instrumentos internacionales en materia laboral en favor de las PAMs; el análisis abarca un periodo de tiempo de más de tres décadas: de 1980 a 2015. Por una parte, es reconfortante saber que existe una gran preocupación a nivel internacional por procurar el porvenir de la población adulta mayor. Pero, por la otra, preocupa el hecho que México no haya ratificado la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores.

En el tercer capítulo se analiza la legislación nacional en materia laboral y de discriminación. Es lamentable descubrir que en la LFT no existe mención alguna para las PAMs, pero si existen términos innovadores como el de trabajadores declarados desaparecidos. En la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación se destina una fracción para evitar la discriminación de las

instituciones financiera hacia las PAMs; pero en ningún momento se legisla para evitar el no otorgamiento de un salario.

En el capítulo cuarto se conoce el desempeño del INAPAM a través de las evaluaciones realizadas por entes públicos sobre la política pública en favor de las PAMs. El objetivo del INAPAM es procurar el desarrollo humano integral de las personas adultas mayores; sin embargo, es aterrador que sea el mismo instituto el autor intelectual de la miseria en que se encuentran los empacadores voluntarios de mercancías.

En el quinto capítulo se da a conocer el trabajo de empacador voluntario de mercancías: el convenio de colaboración que le da origen; la carta de vinculación que el INAPAM hace firmar a la PAM; la Hoja de Actividades del empacador voluntario; y los resultados cuantitativos y cualitativos de la entrevista realizada a 60 PAMs que desempeñan el trabajo de empacador voluntario de mercancías. El capítulo alza la voz de las PAMs que soportan pésimas condiciones laborales y son víctimas de discriminación.

Capítulo I. Población adulta mayor, envejecimiento y mercado laboral

Para el desarrollo de la presente investigación, el término a utilizar será Personas Adultas Mayores (PAMs); por ser éste el término utilizado en la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en México y por estar también incluido en la definición de persona mayor de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores.

La ley define a las Personas Adultas Mayores como *aquellas que cuenten con sesenta años y más de edad y que se encuentren domiciliadas o en tránsito en el territorio nacional*¹.

La Convención define a la Persona Mayor como *aquella de sesenta años o más, salvo que la ley interna determine una edad base menor o mayor, siempre que esta no sea superior a los 65 años. Este concepto incluye, entre otros, el de Persona Adulta Mayor*².

El primer objetivo del capítulo es describir el proceso que experimenta una persona al envejecer y los cambios que se derivan de éste; conocer la proyección poblacional de México, con énfasis en el incremento poblacional de las PAMs para el año 2050.

El segundo objetivo es conocer la edad de retiro laboral y la composición del sistema mexicano de pensiones; así como los requisitos necesarios para acceder a una pensión.

Finalmente, identificar el número de PAMs que, posterior a la edad de retiro laboral, se encuentran insertas en el mercado laboral.

¹ Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, artículo 3°.

² Organización de los Estados Americanos, Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, artículo 2°.

1.1. Envejecimiento

El envejecimiento es un proceso natural, gradual, continuo e irreversible de cambios a través del tiempo. Estos cambios se presentan en el aspecto biológico, psicológico, social y demográfico.

Aspecto biológico: proceso que se caracteriza por alteraciones que deterioran aspectos estructurales y funcionales del cuerpo; se refiere a la capacidad funcional que tienen las PAMs para realizar actividades de autocuidado, por ejemplo: comer, ir al baño, contener esfínteres, asearse, vestirse y caminar.

Aspecto psicológico: cambios en las emociones, sentimientos, capacidad cognitiva y pensamientos; alude al cambio en metas, prioridades motivacionales y preferencias de las PAMs; a la forma en que los adultos mayores enfrentan las condiciones personales que les toca vivir y la manera cómo responden a éstas, por ejemplo: la pérdida de la memoria.

Aspecto sociológico: se trata de un constructo ideológico que está caracterizado por la asignación de roles sociales; se puede relacionar con actividades que permiten a la persona adaptarse a su entorno y mantener una independencia en la comunidad, por ejemplo: usar el teléfono, hacer compras, cocina, utilizar transportes, administrar adecuadamente los medicamentos.

Aspecto demográfico: se refiere al incremento en el número de personas adultas mayores en el país.

El proceso de envejecer se vive de distintas maneras:

Envejecimiento normal: Es aquel que se desarrolla sin patologías incapacitantes, aunque con altos riesgos de padecer enfermedades.

Envejecimiento patológico: es el que se experimenta con enfermedades y discapacidades en el curso de la vida.

Envejecimiento óptimo: es aquel que se presenta con baja probabilidad de enfermedades y discapacidades, y mantiene un alto funcionamiento cognitivo y funcional.

1.2. Población adulta mayor en México

La Organización Mundial de la Salud proyecta que entre los años 2000 y 2050, la proporción de los habitantes del planeta mayores a sesenta años se duplicará, pasando del 11% al 22%.

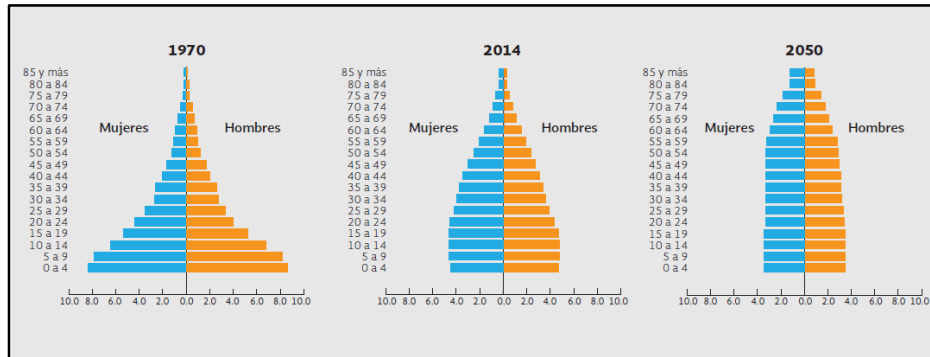
Para el caso México, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), con base en el Censo de Población y Vivienda 2010, cuantificó la población total en 112,336,538 habitantes; de los cuales 10,055,379 son PAMs³. Por su parte, el Consejo Nacional de Población (CONAPO) proyecta que para el 2050 la población total en México será de 148,209,594 personas; de las cuales 32,427,197 serán PAMs⁴; teniendo que, entre los años 2010 y 2050, la proporción de PAMs se duplicará, pasando del 8.9% al 21.8%.

En el periodo comprendido entre 2010 y 2050, la pirámide poblacional de México perderá paulatinamente su forma triangular, característica de una sociedad joven, para adquirir un perfil rectangular abultado en la cúspide, propio de las poblaciones envejecidas, ver Gráfica 1.

³ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Censo de Población y Vivienda 2010*, México.

⁴ Consejo Nacional de Población, *Proyecciones de la población de México, 2010-2050*, Primera Edición, México, 2012.

Gráfica 1. Estructura de la población por sexo y edad



Fuente: Instituto Nacional de las Mujeres, *Situación de las Personas Adultas Mayores en México*, México, 2015, pp.5

El resultado de la proyección para el año 2050 se debe al incremento en la esperanza de vida promedio; de 74 a 79 años entre 2010 y 2050, y a la disminución de la fecundidad.

La proyección para el año 2050 también contempla un mayor número de mujeres que de hombres adultos mayores; donde ellas representarán el 56.1% de la población de sesenta años y más, ver Cuadro 1.

Cuadro 1. Población de 60 años y más y su distribución por grupos de edad según sexo, 2010, 2014 y 2050

Grupos de edad	Mujeres	Hombres	Total	Mujeres %	Hombres %	Total %
2010						
Total	5,375,841	4,679,538	10,055,379	100.0	100.0	100.0
60 a 69 años	2,861,791	2,571,940	5,433,731	53.2	55.0	54.0
70 a 79 años	1,665,835	1,453,582	3,119,417	31.0	31.1	31.0
80 años y más	848,215	654,016	1,502,231	15.8	14.0	14.9
2014						
Total	6,267,693	5,401,740	11,669,433	100.0	100.0	100.0
60 a 69 años	3,400,876	3,034,205	6,435,081	54.3	56.2	55.1
70 a 79 años	1,872,979	1,600,977	3,473,956	29.9	29.6	29.8
80 años y más	993,838	766,558	1,760,396	15.9	14.2	15.1
2050						
Total	18,182,536	14,244,659	32,427,197	100.0	100.0	100.0
60 a 69 años	8,332,700	6,875,120	15,207,821	45.8	48.3	46.9
70 a 79 años	6,138,609	4,765,267	10,903,877	33.8	33.5	33.6
80 años y más	3,711,227	2,604,272	6,315,499	20.4	18.3	19.5

Fuente: Instituto Nacional de las Mujeres, *Situación de las Personas Adultas Mayores en México*, México, 2015, pp.6

- **Educación**

Con respecto al nivel educativo de las PAMs en México y con base en el Censo de Población y Vivienda 2010; se tiene que el 28.7% de las mujeres y el 19.9% de los hombres adultos mayores no saben leer o escribir un recado⁵. El promedio de escolaridad de la población adulta mayor se estimó en 4.6 años. La situación es de mayor desventaja para las personas de edad más avanzada; mientras el promedio de escolaridad de quienes tienen entre 60 y 64 años es de 6 años, para las personas de 80 años y más se reduce a 2.7 años, ver Cuadro 2.

⁵ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Perfil sociodemográfico de adultos mayores*, 2014, México, pp.118.

Cuadro 2. Promedio de escolaridad de la población de 60 años y más, 2010

Grupo de edad	Total
De 60 a 64 años	5.8
De 65 a 84 años	4.1
85 años y más	2.7

Fuente: INEGI, *Perfil sociodemográfico de adultos mayores*, 2014, México.

- **Salud**

Dependiendo del tipo de envejecimiento que experimenten las PAMs: óptimo, normal o patológico; el incremento en la esperanza de vida no necesariamente representa una ventaja, por el contrario, puede significar un periodo mayor de enfermedad, discapacidad o dependencia.

Las principales enfermedades de la población adulta mayor son: infecciones respiratorias agudas, infecciones vías urinarias, infecciones intestinales⁶, ver cuadro 3.

⁶ Instituto Nacional de las Mujeres, *Situación de las Personas Adultas Mayores en México*, México, 2015, pp.21.

Cuadro 3. Principales enfermedades de la población adulta de 60 años y más y su incidencia, 2012

Padecimiento	Mujeres		Hombres	
	Casos	Incidencia*	Casos	Incidencia*
Infecciones respiratorias agudas	1,238,417	21,219	786,629	15,555
Infecciones de vías urinarias	429,711	7,363	221,016	4,370
Infecciones intestinales por otros organismos y las mal definidas	321,620	5,511	196,772	3,891
Úlceras, gastritis y duodenitis	169,542	2,905	112,703	2,229
Hipertensión arterial	119,509	2,048	86,214	1,705
Diabetes mellitus no insulino dependiente (Tipo II)	79,736	1,366	60,619	1,199
Gingivitis y enfermedades periodontales	47,649	816	39,772	786
Conjuntivitis	25,686	440	19,802	392
Otitis media aguda	23,943	410	19,059	377
Neumonías y bronconeumonías	21,648	371	19,292	381

Fuente: Instituto Nacional de las Mujeres, *Situación de las Personas Adultas Mayores en México*, México, 2015.

*Por 100 000 habitantes de 60 años y más

Las causas por las que mueren las PAMs están relacionadas con enfermedades crónico-degenerativas. Las principales son diabetes mellitus y las enfermedades isquémicas del corazón, además de los tumores malignos⁷, ver cuadro 4.

⁷ *Ibidem*, pp.22.

Cuadro 4. Principales causas de muerte en la población de 60 años y más, 2012

Mujeres			Hombres		
Causa	Defunciones	*Tasa	Causa	Defunciones	*Tasa
Diabetes mellitus	33,798	579.1	Enfermedades isquémicas del corazón	32,036	633.5
Enfermedades isquémicas del corazón	29,332	502.6	Diabetes mellitus	29,127	576.0
Enfermedad cerebrovascular	13,948	239.0	Enfermedad cerebrovascular	12,258	242.4
Enfermedad pulmonar obstructiva crónica	9,454	162.0	Enfermedad pulmonar obstructiva crónica	11,605	229.5
Enfermedades hipertensivas	9,334	159.9	Cirrosis y otras enfermedades crónicas del hígado	9,399	185.9
Infecciones respiratorias agudas bajas	5,520	94.6	Enfermedades hipertensivas	6,748	133.4
Cirrosis y otras enfermedades crónicas del hígado	4,898	83.9	Infecciones respiratorias agudas bajas	5,994	118.5
Nefritis y nefrosis	4,460	76.4	Tumor maligno de la próstata	5,585	110.4
Desnutrición calórico-protéica	3,232	55.4	Nefritis y nefrosis	5,074	100.3
Tumor maligno de la mama	2,510	43.0	Tumor maligno de la tráquea, bronquios y pulmón	3,347	66.2
Tumor maligno del hígado	2,257	38.7	Desnutrición calórico-protéica	2,986	59.0
Tumor maligno del cuello del útero	1,780	30.5	Tumor maligno del hígado	2,167	42.9

Fuente: Instituto Nacional de las Mujeres, *Situación de las Personas Adultas Mayores en México*, México, 2015.

*Por cada 100 000 habitantes de 60 años y más

1.3. Adulto mayor en el modelo neoliberal

Con el posicionamiento del neoliberalismo la figura del Estado no desaparece, lo que acontece, es una modificación radical de sus funciones.

Otrora, el Estado era un proveedor de bienestar social y protagonista de una economía nacional, con el neoliberalismo el Estado toma vertientes a favor del capital financiero.

En este sentido, el Estado neoliberal garantiza la remoción de las restricciones al movimiento de los capitales entre los países, es decir, permite a los monopolios transnacionales exportar la plusvalía a su país de origen dejando al país productor en situación de pobreza, explotación y despojo.

Por otra parte, busca implementar políticas de consolidación fiscal, es decir, la reducción del déficit a través de la imposición de la austeridad como modo de control social; eliminar el derecho a la salud universal, educación digna, mejores salarios, inclusión social.

El Estado se convierte en proveedor y garante de derechos monopólicos para los grandes capitales.

Una explicación simple y resumida del Estado neoliberal es que permite “explotar mejor”, es decir; bloquea el aumento de los salarios, avala métodos de explotación por parte de empresas privadas, permite la extracción de materias primas, garantiza la apertura de mercado a costa de la quiebra de la industria nacional, crea dependencia alimentaria y recurre a la violencia cuando la sociedad se niega a aceptar el sistema.

En este sentido, el Estado deja de ser protagonista de la esfera nacional, su desempeño debe procurar el correcto funcionamiento del sistema económico neoliberal.

Dos factores que integran el andamio del sistema económico neoliberal:

Capital Financiero.

Carlos Morrena Camacho define como grupos de capital financiero a los sistemas corporativos, resultado de los procesos nacionales e internacionales de concentración y centralización del capital.

También conocidos como grupos empresariales, están estructurados en torno a la propiedad accionaria que les permite controlar las principales actividades productivas y financieras de un país⁸.

Fuerza de trabajo.

En el mercado tiene que existir abundancia de carne humana barata para que la mano de obra sea rentable para los grupos empresariales.

Si bien las características de toda situación laboral son siempre el pauperismo y la miseria, existe una evolución dentro de esta ignominiosa relación laboral.

Los modos de control de trabajo inician con la denominada esclavitud.

En la Grecia antigua, Platón definía que para tener una vida plena ésta debía ser contemplativa. Que los apegos del hombre a las cosas materiales son actividades sin sentido humano.

Aristóteles, por su parte, compartía esa postura y en conjunto describían como detestable toda actividad material, entendida ésta como el trabajo físico destinado a la transformación de la naturaleza.

Por ende, las personas que desempeñaban trabajos físicos eran consideradas indignas e identificadas como esclavos.

Los esclavos, sin embargo, gozaban de una cierta protección moral, es decir, sus amos y señores no podían excederse en el maltrato al ser humano ni por consiguiente ser indiferentes a su obligación de proveer los medios suficientes para su sobrevivencia.

⁸ Morrera Camacho Carlos, *El capital financiero en México y la globalización. Límites y contradicciones*, Ediciones Era, Primera Edición, 1998, México. pp. 26.

Dando un salto histórico a la Edad Media, siglo XV en Europa, encontramos el feudalismo, donde, el señor feudal es propietario de la tierra y del siervo que la trabaja.

El señor feudal sabe a plena conciencia que su tierra depende del trabajo del siervo, sin embargo, el producto del trabajo del siervo es usurpado por el señor feudal a través de la renta feudal.

Existe también en el feudalismo una responsabilidad moral, si bien interesada, de mantener al siervo en condiciones aceptables para continuar con el trabajo de la tierra.

Con la entrada del neoliberalismo se dio un ulterior cambio legal, se institucionalizó el control de trabajo “asalariado”, al siervo se le re-define como obrero.

En ese estado, los obreros son dueños únicamente de su propia piel, teniendo como única opción para la sobrevivencia humana, la de venderse como mercancías en el proceso de producción⁹.

El proceso de producción, en el sistema económico neoliberal, apunta a la acumulación de capital que Carlos Marx describe de la siguiente manera:

En primer orden el dinero no es capital.

Para lograr que el dinero sea capital, éste debe pasar por una transformación. En esta transformación es indispensable que dos tipos de poseedores de mercancías se confronten:

Por un lado, se encuentran los dueños del dinero, medios de producción y subsistencia; es decir, grupos empresariales. Por el otro, los obreros dueños de su

⁹ Marx Carlos, *La acumulación originaria del capital*, Editorial Grijalbo, Colección 70, p.14.

propia fuerza de trabajo. Con ésta desventaja en el mercado de mercancías, están dadas las condiciones necesarias para la producción capitalista:

La acumulación originaria de capital consiste en separar al obrero del producto de su trabajo.

El producto usurpado al obrero se convierte en plusvalía para el dueño de los medios de producción y subsistencia, que sumada al capital inicial da origen a una acumulación incesante del capital.

Es decir; cuando el obrero es convertido en un apéndice de máquina, en una cosa, no recibe a manera de salario lo correspondiente a la cantidad producida por él mismo, por el contrario, en el actual proceso de acumulación de capital, al obrero simplemente se le retribuye con un monto igual al costo de subsistencia indispensable para vivir.

Si la oferta es mucho mayor que la demanda, una parte de los trabajadores cae en la mendicidad o mueren de hambre. La existencia del trabajador, por lo tanto, está reducida a la condición de existencia de cualquier otra mercancía. El trabajador se ha transformado en una mercancía.

Toda mercancía tiene una vida útil y una vez concluida se desecha. Para el sistema económico neoliberal la Persona Adulta Mayor ya no genera la plusvalía necesaria para el proceso de acumulación de capital; por ende, la Persona Adulta Mayor ha concluido su vida útil y es menester desecharla del mercado laboral.

Aunado a la imposibilidad de acceder al mercado laboral, la Persona Adulta Mayor no cuenta con apoyo por parte del Estado; ya que, éste dejó de ser proveedor de bienestar social para su población.

La Persona Adulta Mayor, de frente a este panorama, asume su situación con total resignación; está resignada a morir de pie.

1.4. Sistema mexicano de pensiones

El sistema mexicano de pensiones tiene cuatro componentes: el esquema de pensiones sociales no contributivas; el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR); los esquemas de pensiones especiales, y los planes voluntarios¹⁰.

- 1. Esquema de pensiones sociales no contributivas:** se refiere al Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores (PAMs); consistente en el otorgamiento de una pensión no contributiva equivalente a \$1,275 pesos mensuales. Ésta pensión está sujeta a la disponibilidad de presupuesto federal.
- 2. Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR):** para empleados del sector formal; inscritos al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Es un sistema de contribución definida integrado por cuentas individuales. Las contribuciones obligatorias de los empleados, los patrones y el gobierno se depositan en cuentas individuales; las cuales se invierten en fondos de pensiones conocidos como Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro (SIEFORE), manejadas por administradoras privadas especializadas llamadas Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORE).

¹⁰ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Estudio de la OCDE sobre los sistemas de pensiones México*, Edición en español a cargo de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR), México, 2016.

- 3. Esquema de pensiones especiales:** para empleados de empresas estatales como Petróleos Mexicanos (PEMEX), Comisión Federal de Electricidad (CFE), la Suprema Corte y el Consejo de la Judicatura Federal, el Banco de México, IMSS, universidades públicas y gobiernos locales. Cada empresa tiene su propio esquema de pensiones, con características diferentes para sus trabajadores.
- 4. Planes voluntarios:** cualquier trabajador puede hacer cuatro tipo de contribuciones voluntarias en sus cuentas individuales: contribuciones voluntarias de corto plazo; contribuciones complementarias a las cuentas individuales de retiro; contribuciones voluntarias de largo plazo; y contribuciones a las cuentas especiales de ahorro para el retiro.

Para los trabajadores que empezaron a cotizar antes de la reforma en seguridad social de 1997, el periodo contributivo mínimo para tener derecho a una pensión es de 500 semanas cotizadas (10 años). En cambio, para los trabajadores que empezaron a cotizar después del año 1997, el periodo mínimo para tener derecho a una pensión es de 1,250 semanas (24 años). La edad de retiro en México es a los 65 años.

Cuando un trabajador cumple los requisitos de edad y semanas cotizadas, los beneficios se determinan con base en los saldos acumulados en su cuenta individual de retiro administrada por la AFORE de su elección.

Cuando el saldo en la cuenta individual es suficiente para financiar un nivel mínimo de pensión, el trabajador puede escoger entre dos modalidades de pensiones: renta vitalicia o retiros programados.

Cuando el saldo de la cuenta individual es inferior al nivel mínimo de pensión; el gobierno federal asegura una Pensión Mínima Garantizada (PMG) para todos los trabajadores que cumplan con los requisitos para una pensión (edad y semanas cotizadas).

El monto mensual de la PMG es equivalente a un salario mínimo general de la Ciudad de México. Así mismo, dicho monto es actualizado anualmente en el mes de febrero conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) publicado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

La PMG se paga en un principio con el saldo existente en la cuenta individual del trabajador, y cuando este saldo se agota, se fondea con el presupuesto federal.

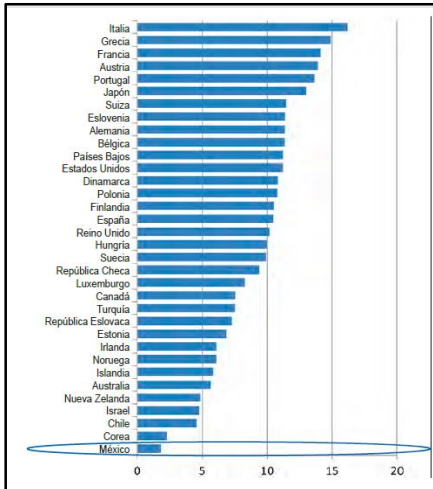
El salario mínimo general vigente para 2019 equivale a \$102.68 pesos diarios; la PMG mensual asciende a \$3,080.40 pesos¹¹.

Por otra parte, cuando el trabajador no cumple con los requisitos de semanas cotizadas y edad, el IMSS o el ISSSTE dan una negativa de pensión al trabajador. El trabajador puede retirar el total del saldo acumulado en la cuenta individual a la edad de 65 años.

México, entre los países de la OCDE, gastó el porcentaje más bajo del PIB en beneficios pensionarios. En 2011, las PAMs recibieron un total de 1.8% del PIB, comparado con un promedio de la OCDE de 8.4%¹², ver Gráfica 2.

¹¹ Secretaría del Trabajo y Previsión Social – Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, *Salarios Mínimos vigentes a partir del 1° de enero de 2019*, México, 2019.

¹² Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Estudio de la OCDE sobre los sistemas de pensiones en México*, Edición en español a cargo de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR), México, 2016, pp.56.

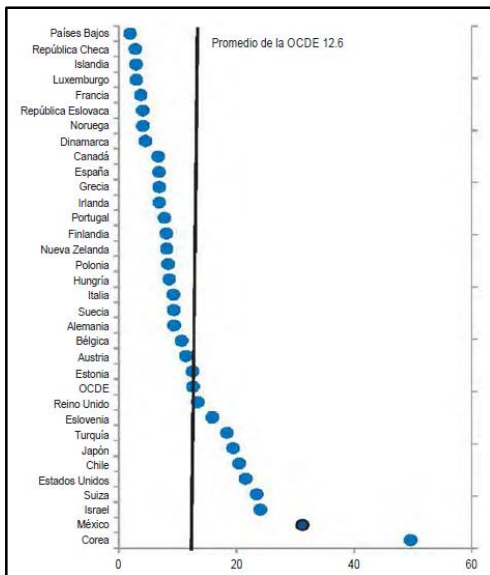


Gráfica 2. Gasto en beneficios pensionarios países de la OCDE, porcentaje del PIB

Fuente. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Estudio de la OCDE sobre los sistemas de pensiones México*, Edición en español a cargo de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR), México, 2016.

México cuenta con una baja cobertura de pensiones contributivas debido a que la seguridad social se conceptualizó desde su origen para los trabajadores formales. Sin embargo, el Estado a través del esquema de pensiones sociales no contributivas procura erradicar la pobreza de las PAMs.

En México, la tasa de pobreza en la vejez ascendió a más de 30% en 2013, es decir, era la segunda más alta entre los países de la OCDE¹³, ver Gráfica 3.



Gráfica 3. Tasa de pobreza en la vejez, porcentajes, 2013

Porcentaje de las personas de 65 años y más con ingresos inferiores a la mitad del ingreso medio equivalente.

Fuente. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Estudio de la OCDE sobre los sistemas de pensiones México*, Edición en español a cargo de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR), México, 2016.

¹³ *Ibidem*, pp. 54.

La Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR), con base en la Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares (ENEIGH), indicó que en 2016 había 10,111,126 de PAMs de 65 años y más; de éstas, sólo 2,943,076 (29%) tuvieron ingresos por concepto de pensión contributiva; 4,659,817 (49%) recibieron ingresos por concepto de pensión no contributiva; y 2,508,233 (25%) no obtuvieron ingresos por pensión alguna¹⁴.

La pensión contributiva promedio mensual ascendió a \$5,128 para las mujeres y a \$6,602 para los hombres.

La pensión no contributiva promedio mensual fue de \$611 para las mujeres y \$608 para los hombres.

La OCDE, en su *Estudio de la OCDE sobre los sistemas de pensiones: México*, considera que las prioridades para el sistema mexicano de pensiones son dos: 1) garantizar la sostenibilidad financiera y mejorar la gobernabilidad y transparencia del sistema de pensiones, y 2) elevar los beneficios en la vejez de la población más vulnerable y alinear mejor la protección para los adultos mayores con el esquema contributivo de pensiones de primer nivel (pensión mínima); debido a que el nivel de los beneficios no contributivos es demasiado bajo para reducir eficientemente la pobreza en la vejez.

Finalmente, abordar el tema de la informalidad en el mercado laboral es el mayor reto para el sistema mexicano de pensiones.

¹⁴ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENEIGH) 2016*, México, 2016.

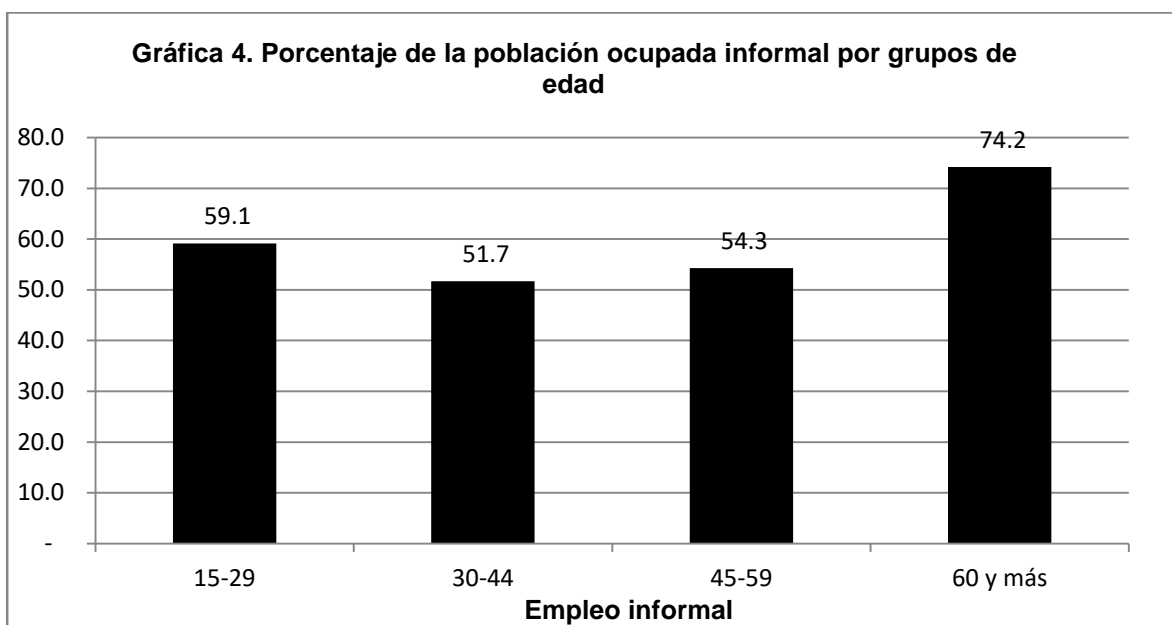
1.5. Mercado laboral

Cuando el monto de la pensión resulta insuficiente; o bien, no se tiene acceso a una pensión para cubrir necesidades básicas; la Persona Adulta Mayor (PAM) está obligada a seguir inserta en el mercado de trabajo como una estrategia de sobrevivencia. Las opciones laborales a las que tiene acceso una PAM son el trabajo informal y negocios familiares.

El concepto de informalidad se debe entender desde tres perspectivas: i) como unidad productiva para auto emplearse, para generar ingreso de manera reproductiva; que tiene como característica principal la de no llevar una contabilidad y estar fuera de toda regulación, ii) como sector productivo que genera bienes o servicios en pequeña escala, con procesos intensivos en mano de obra, que participa en mercados de trabajo no regulados y que produce con escasos recursos de propiedad familiar; tiene como característica principal las condiciones precarias de producción que se traducen en baja productividad y calidad, y iii) como el sector de trabajadores no protegidos, sea porque se violan las normas laborales o porque se encuentran trabajando por cuenta propia y no cuentan con un patrón en el sentido tradicional.

Con base en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, 2018, el 56.6% de la población de 15 años y más trabajó en la informalidad; siendo la población de sesenta años y más la que muestra el porcentaje más alto (74.2%)¹⁵, ver Gráfica 4.

¹⁵ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, Segundo trimestre 2018*, México, 2018.



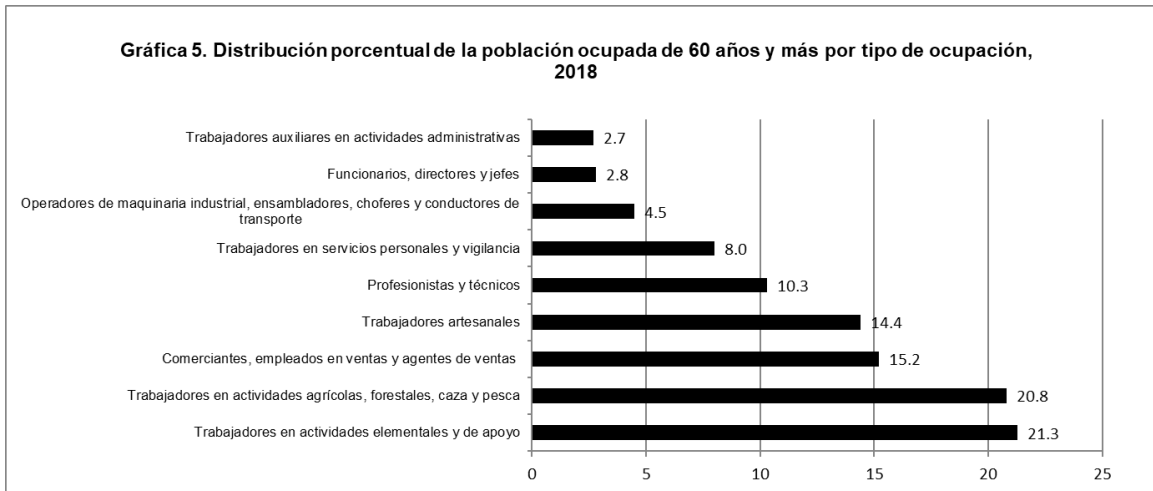
Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2018*, México.

El porcentaje de población de sesenta años y más económicamente activa es de 34.1%. La población económicamente activa se define como 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.

El 49.6% de la población adulta mayor trabaja por cuenta propia.

Conforme a su ocupación, 21.3% de la población ocupada de sesenta años y más se dedican a actividades elementales y de apoyo, 20.8% son trabajadores agropecuarios y 15.2% son comerciantes, empleados y agentes de ventas. Son pocos los trabajadores dedicados a actividades administrativas (2.7%) o son funcionarios, directores o jefes (2.8%)¹⁶, ver Gráfica 5.

¹⁶ *Ibidem*



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2018*, México.

Las PAMs, objeto de estudio de la presente investigación, se ubican en el sector informal de trabajadores no protegidos, este sector de la población se encuentra trabajando por cuenta propia y no cuenta con un patrón en el sentido tradicional. Es el caso de las PAMs que desempeñan el trabajo de empacadores voluntarios de mercancías en tiendas de autoservicio.

1.6. Política social para las Personas Adultas Mayores (PAMs)

Con base en el Plan Nacional de Desarrollo 2019–2024, impulsado por el presidente Andrés Manuel López Obrador, se encuentra el *Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores*.

La mayor parte de las Personas Adultas Mayores se encuentra en pobreza y sin acceso a un sistema de protección social que les garantice una vejez digna y plena. En este sentido, el objetivo del Programa es otorgar un apoyo económico universal a mujeres y hombres de más de 68 años en todo el país, o 65 años en caso de

población indígena. El monto del apoyo, para 2019, es de \$1,275 pesos mensuales y se entrega de forma bimestral mediante depósito directo en tarjeta bancaria.

Para 2020, el apoyo económico universal para las Personas Adultas Mayores alcanza rango constitucional para quedar plasmado en el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁷:

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

¹⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma publicada en el D.O.F. 08-05.2020.

Capítulo II. Instrumentos internacionales en favor de las Personas Adultas Mayores (PAMs).

Los derechos humanos encuentran su origen en las demandas del pueblo para después plasmarse como proyectos legales en la comunidad internacional y finalmente materializarse en la legislación nacional de cada Estado.

Los instrumentos internacionales que se estudian en el presente capítulo son el resultado de más de treinta años de trabajo internacional en materia de derechos humanos en favor de las Personas Adultas Mayores (PAM), especial atención se dará al tema laboral.

Cuando se estudia la Recomendación 162 de la OIT (R162), de fecha 1980, resalta la mención que hace sobre “*aplicar principios de ergonomía, a fin de preservar la salud, prevenir los accidentes y mantener la capacidad de trabajo*”; resulta lamentable saber que las PAMs que desempeñan el trabajo de empacadores voluntarios en tiendas de autoservicio realizan su actividad de pie y cuando toca el turno de sentarse no cuentan con un espacio suficiente para hacerlo. La tienda de autoservicio facilita una banca que mide tres metros con capacidad para seis personas; cuando un turno laboral lo comprenden 18 personas adultas mayores.

La R162 también establece una supervisión sistemática del estado de salud de los trabajadores; en este sentido el Instituto Nacional de la Personas Adultas Mayores (INAPAM) cumple a cabalidad cuando establece como requisito para las PAMs que participan en el Sistema de Empacadores Voluntarios el de presentar un certificado médico cada tres y cada seis meses de acuerdo como lo solicite la tienda de autoservicio.

Una importante mención cualitativa de la R162 es la de incrementar las vacaciones anuales pagadas en función de la edad. Las PAMs que participan en el Sistema de Empacadores Voluntarios no reciben prestación social alguna.

Finalmente, la R162 establece dos enfoques innovadores sobre la remuneración de trabajadores de edad: i) considerar los conocimientos y experiencia de las PAMs en lugar de la rapidez con la cual desempeñan su trabajo, y ii) realizar la remuneración en función del tiempo en lugar de en función del rendimiento. Desconsolador es saber que existen PAMs que cumplen con una jornada laboral de seis días a la semana por cinco horas diarias y no reciben remuneración por su trabajo.

Cuando el Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento, año 1982, menciona *“Los gobiernos deberán eliminar todo tipo de discriminación en el mercado de trabajo y garantizar una auténtica igualdad de trato en la vida profesional. Entre los empleadores existen a veces estereotipos negativos sobre los trabajadores de edad.”*; resulta lastimoso que, a 37 años de éste Plan, los testimonios de las PAMs que desempeñan el trabajo de empacadores voluntarios de mercancías en tiendas de autoservicio pongan en evidencia que el tema de la discriminación, e incluso del maltrato, está vigente en México:

“Nos consideran las letrinas de Walmart. Las cajeras son groseras; se la pasan diciendo que nos van a reportar y nos amenazan a cada rato”;

“Hay un fuerte maltrato de parte de los supervisores porque son chicos de 20 años que de cajero los ascienden a supervisores y no tienen ni preparación, ni educación, ni capacidad de manejar gente, ¡ni moral!”.

Con respecto a la Proclamación sobre el Envejecimiento, 1992, especial atención merece la recomendación de *“alentar a la prensa y a los medios de información*

pública a desempeñar una función central en la toma de conciencia sobre el envejecimiento de la población.” Obscura realidad si se toma en cuenta que, en México, de 2006 a 2013, el INAPAM realizó únicamente ocho campañas de comunicación social enfocadas en promover la revaloración social del adulto mayor; de éstas únicamente tres tuvieron cobertura nacional, las otras cinco se dirigieron a algunas entidades federativas.

Al momento de abordar el estudio del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, 2002, es interesante conocer su recomendación de *“ayudar a las personas de edad que ya estén realizando actividades en el sector no estructurado a mejorar sus ingresos, su productividad y sus condiciones de trabajo.”* Interesante si se recuerda que en México el 56.6% de la población de 15 años y más trabajó en la informalidad; siendo la población de sesenta años y más la que muestra el porcentaje más alto (74.2%). Quiere decir que la comunidad internacional está cierta que las oportunidades de trabajo de las PAMs, en el modelo tradicional asalariado, son escasas y sin embargo promueve una solución digna y viable para lograr el desarrollo integral de este grupo etario.

En cuanto a la Estrategia Regional de la Implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid, 2003, es loable su recomendación sobre *“ofrecer programas para el desarrollo de habilidades laborales y de otro tipo, tales como la alfabetización”*; recordar que en México se tiene que el 28.7% de las mujeres y el 19.9% de los hombres adultos mayores no saben leer o escribir, y que el promedio de escolaridad de la población adulta mayor se estimó en 4.6 años.

Por otro parte, resulta alarmante cuando la comunidad internacional se expresa como lo hizo en la Carta de San José sobre los Derechos de las Personas Mayores de América Latina y el Caribe “*existe preocupación por la dispersión de las medidas de protección de los derechos de las personas mayores en el ámbito internacional, lo que dificulta su aplicación y genera desprotección en el ámbito nacional*”.

Finalmente, sobre la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, 2015, ésta no ha sido firmada ni ratificada por el Estado mexicano. En este sentido, es común saber que el Estado mexicano firma y ratifica tratados internacionales y poco hace por materializarlos en la realidad del país; pero para el tema de derechos humanos en favor de las PAMs no hay instrumento internacional ratificado, a septiembre de 2019, por el Estado mexicano.

2.1. Recomendación 162 sobre los trabajadores de edad, 1980

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) en su sexagésima sexta reunión del 23 de junio de 1980, en Ginebra, adoptó la Recomendación número 162 (R162) con respecto a los trabajadores de edad¹⁸.

La Recomendación está estructurada en cinco apartados: disposiciones generales; igualdad de oportunidades y de trato; protección; preparación y acceso al retiro; y aplicación.

La R162, en las Disposiciones Generales, establece:

¹⁸ Ver: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R162

- La presente recomendación aplica a todos los trabajadores que, por el avance de su edad, están expuestos a encontrar dificultades en materia de empleo y ocupación.
- Los trabajadores a quienes aplica la presente recomendación se denominan en adelante trabajadores de edad.

La R162, en su apartado Igualdad de Oportunidades y de Trato, establece:

- Todo miembro de la OIT debería adoptar medidas para impedir la discriminación respecto de los trabajadores de edad en materia de empleo y de ocupación.
- Los trabajadores de edad deberían disfrutar, sin discriminación por razón de edad, de igualdad de oportunidades y de trato respecto de los otros trabajadores, en particular en relación con las siguientes cuestiones: acceso a servicios de orientación profesional y de colocación; acceso a un empleo de su elección; acceso a los medios de formación profesional; a la seguridad en el empleo; a la remuneración por un trabajo de igual valor; a las medidas de seguridad social y a las prestaciones sociales; a condiciones de trabajo, incluidas las medidas de seguridad e higiene; a la vivienda, a los servicios sociales y a las instituciones sanitarias.

La R162, en su apartado Protección, establece:

- Se deberían elaborar medidas apropiadas a las condiciones y práctica nacionales para hacer posible que los trabajadores de edad continúen ejerciendo un empleo en condiciones satisfactorias.
- Cuando las razones de las dificultades de adaptación de los trabajadores de edad estén ligadas ante todo a su envejecimiento, deberían tomarse medidas

en los tipos de actividad de que se trate, en la medida en que esto sea posible, con miras a:

- a) Corregir aquellas condiciones de trabajo y de medio ambiente de trabajo que puedan acelerar el proceso de envejecimiento;
 - b) Modificar las formas de organización del trabajo y la ordenación de los horarios de trabajo que entrañen exigencias y ritmos excesivos en relación con las posibilidades de los trabajadores interesados.
 - c) Adaptar el puesto de trabajo, y las tareas que éste exige, al trabajador que ocupa dicho puesto, utilizando todos los medios técnicos disponibles y, en particular, aplicando principios de ergonomía, a fin de preservar la salud, prevenir los accidentes y mantener la capacidad de trabajo;
 - d) Prever una vigilancia más sistemática del estado de salud de los trabajadores;
 - e) Prever, en los lugares de trabajo, una supervisión adecuada para garantizar la higiene y la seguridad de los trabajadores.
- Reducir la duración normal del trabajo, diaria y semanal, de los trabajadores de edad dedicados a ocupaciones penosas, peligrosas o insalubres.
 - Incrementar las vacaciones anuales pagadas en función de la antigüedad o de la edad.
 - Permitir que los trabajadores de edad organicen a su propia conveniencia el tiempo de trabajo y el tiempo libre, en particular facilitándoles empleo a tiempo parcial y previniendo horarios flexibles.
 - Deberían adoptarse medidas, con la participación de las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, a fin de aplicar a los

trabajadores de edad, en la medida de lo posible, sistemas de remuneración adaptados a sus necesidades, estas medidas podrían incluir:

- a) Sistemas de remuneración que tengan en cuenta no sólo la rapidez de ejecución, sino también los conocimientos prácticos y la experiencia;
- b) El traslado de los trabajadores de edad de un trabajo remunerado en función del rendimiento a un trabajo remunerado en función del tiempo.

La R162, en su apartado Aplicación, establece:

- Deberían adoptarse medidas para asegurar que se informe plenamente a los trabajadores de edad de los derechos y posibilidades a su alcance y se los incite a utilizarlos.

2.2. Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento, 1982

Del 26 de julio al 6 de agosto de 1982 se celebró la Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento en Viena, Austria¹⁹.

La Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento tuvo los siguientes objetivos concretos:

- a) Fomentar la comprensión nacional e internacional de las consecuencias económicas, sociales y culturales que el envejecimiento de la población tiene en el proceso de desarrollo;
- b) Promover la comprensión nacional e internacional de las cuestiones humanitarias y de desarrollo relacionadas con el envejecimiento;

¹⁹ Ver: http://www.sld.cu/galerias/pdf/sitios/gericuba/plan_de_accion_internacional_de_viena_sobre_el_envejecimiento.pdf

- c) Proponer y estimular políticas y programas orientados a la acción y destinados a garantizar la seguridad social y económica a las personas de edad, así como darles oportunidades de contribuir al desarrollo y compartir sus beneficios;
- d) Presentar alternativas y opciones de política que sean compatibles con los valores y metas nacionales y con los principios reconocidos internacionalmente con respecto al envejecimiento de la población y a las necesidades de las propias personas de edad; y
- e) Alentar el desarrollo de una enseñanza, una capacitación y una investigación que respondan adecuadamente al envejecimiento de la población mundial y fomentar el intercambio internacional de aptitudes y conocimiento en esta esfera.

Las recomendaciones que en materia laboral emitió el Plan de Acción Internacional de Viena son:

Recomendación 37.

Los gobiernos deberán facilitar la participación de las personas de edad en la vida económica de la sociedad. Con este fin:

- a) Deberán tomarse medidas adecuadas, con la participación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, para que los trabajadores de edad puedan, en la mayor medida posible, permanecer en un empleo en condiciones satisfactorias y beneficiarse de la seguridad del empleo;
- b) Los gobiernos deberán eliminar todo tipo de discriminación en el mercado de trabajo y garantizar una auténtica igualdad de trato en la vida profesional. Entre los empleadores existen a veces estereotipos negativos sobre los

trabajadores de edad. Los gobiernos deberán adoptar medidas para informar a los empleadores y asesorarlos en la utilización de las capacidades de los trabajadores de edad, que siguen constituyendo un número muy elevado en la mayoría de las profesiones. Así mismo, los trabajadores de edad deben gozar del derecho de acceso a los programas y servicios de orientación, capacitación y colocación;

- c) Deberán tomarse medidas encaminadas a ayudar a las personas de edad a encontrar o reencontrar un empleo o un trabajo independiente, creando nuevas posibilidades de empleo y facilitando su capacitación de conocimientos. El derecho de los trabajadores al empleo debe basarse en su capacidad para cumplir las labores de que se trate, y no en su edad propiamente;
- d) A pesar de los importantes problemas de desempleo, a los que numerosos países se ven enfrentados, convendría no rebajar la edad de la jubilación de los asalariados salvo sobre una base voluntaria.

Recomendación 38.

Los trabajadores de edad como todos los demás, deberán gozar de condiciones y ambiente de trabajo satisfactorios. Cuando sea necesario se deberán tomar medidas para prevenir los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales. Las condiciones y el ambiente de trabajo, así como los horarios y la organización de las tareas, deberán tener en cuenta las características de los trabajadores de más edad.

Recomendación 41.

Los gobiernos deberán aplicar las normas internacionales relativas a los trabajadores de edad, particularmente la Recomendación 162 de la Organización

Internacional del Trabajo. Por otra parte, deberán seguir desarrollando a nivel internacional conceptos y directrices relacionados con las necesidades de esos trabajadores.

2.3. Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad, 1991

Los principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad fueron adoptados por la Asamblea General en su resolución número 46/91 del 16 de diciembre de 1991²⁰.

Los principios están agrupados en cinco esferas: independencia, participación, cuidados, autorrealización y dignidad.

En la esfera de la independencia se aborda puntualmente el tema laboral:

Las personas de edad deberán:

- Tener la oportunidad de trabajar o de tener acceso a otras posibilidades de obtener ingresos; poder participar en la determinación de cuándo y en qué medida dejarán de desempeñar actividades laborales.

En la esfera de participación el tema laboral se plantea como:

- Poder buscar y aprovechar oportunidades de prestar servicio a la comunidad y de trabajar como voluntarios en puestos apropiados a sus intereses y capacidades.
- Permanecer integradas en la sociedad, participar activamente en la formulación y la aplicación de las políticas que afecten directamente a su

²⁰ Ver: <https://www.acnur.org/5b6caf814.pdf>

bienestar y poder compartir sus conocimientos y habilidades con las generaciones más jóvenes.

En la esfera de autorrealización:

- Poder aprovechar las oportunidades para desarrollar plenamente su potencial.

En la esfera de cuidados:

- Tener acceso a servicios sociales y jurídicos que les aseguren mayores niveles de autonomía, protección y cuidado.

En cuanto al desarrollo integral de la persona; los principios de las Naciones Unidas consideran que las personas de edad deberán:

- Poder vivir con dignidad y seguridad y verse libres de explotaciones y de malos tratos físicos o mentales.
- Recibir un trato digno, independientemente de su edad, y ser valoradas independientemente de su contribución económica.
- Tener acceso a la alimentación, agua, vivienda, vestimenta y atención de salud adecuados, mediante ingresos, apoyo de sus familias y de la comunidad y su propia autosuficiencia; tener la posibilidad de vivir en entornos seguros y adaptables a sus preferencias personales y a sus capacidades en continuo cambio.
- Tener acceso a servicios de atención de salud que les ayuden a mantener o recuperar un nivel óptimo de bienestar físico, mental y emocional, así como a prevenir o retrasar la aparición de la enfermedad; tener acceso a medios apropiados de atención institucional que les proporcione protección, rehabilitación y estímulo social y mental en un entorno humano y seguro.

2.4. Proclamación sobre el Envejecimiento, 1992

La Proclamación sobre el Envejecimiento tuvo lugar el 16 de octubre de 1992, en la 42ª sesión plenaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas²¹. La

Asamblea General reconoce con satisfacción las crecientes contribuciones que aportan las personas de edad al desarrollo económico, social y cultural.

La Proclamación, entre otros, aborda dos factores indispensables para una política efectiva en favor de las Personas Adultas Mayores: la difusión de una cultura de respeto y aceptación del envejecimiento y la necesidad de contar con recursos suficientes para afrontarlo.

La Asamblea General insta a la comunidad internacional, entre otras:

- A que proporcione los ingentes recursos humanos y materiales que se necesitan ahora urgentemente para la adaptación a la llegada de la humanidad a la madurez, que puede entenderse como un fenómeno demográfico, pero también como un fenómeno social, económico y cultural sumamente prometedor;
- A que aliente a la prensa y a los medios de información pública a desempeñar una función central en la toma de conciencia sobre el envejecimiento de la población y las cuestiones conexas, incluidas la celebración del Día Internacional de las Personas de Edad, el 1º de octubre, y la difusión de los Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad;

²¹ Asamblea General de las Naciones Unidas, *Proclamación sobre el Envejecimiento*, 42ª. sesión plenaria, Nueva York, 16 de octubre de 1992.

- A que se considere que las personas de edad contribuyen a sus sociedades y no son una carga para ellas.
- A que se apoyen las iniciativas nacionales sobre el envejecimiento en el contexto de las culturas y las condiciones nacionales de forma que los responsables de la formulación de políticas centren la atención y los recursos en oportunidades tangibles, más que en metas deseables pero inasequibles;

2.5. Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, 2002

La segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento se celebró en Madrid, del 8 al 12 de abril de 2002, de conformidad con la resolución 54/262 de la Asamblea General de las Naciones Unidas²².

Como resultado de la segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento se emitió la Declaración Política y Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento.

El objetivo del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento consiste en garantizar que en todas partes la población pueda envejecer con seguridad y dignidad y que las personas puedan continuar participando en sus respectivas sociedades como ciudadanos con plenos derechos.

El objeto del Plan es ofrecer un instrumento práctico para ayudar a los encargados de la formulación de políticas a considerar las prioridades básicas asociadas con el envejecimiento de los individuos y de las poblaciones.

Los temas centrales que plantea el Plan son:

²² Ver: <https://social.un.org/ageing-working-group/documents/mipaa-sp.pdf>

- a) La plena realización de todos los derechos humanos y libertades fundamentales;
- b) El envejecimiento en condiciones de seguridad, lo que entraña reafirmar el objetivo de la eliminación de la pobreza en la vejez sobre la base de los Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad;
- c) La habilitación de las personas de edad para que participen plena y eficazmente en la vida económica, política y social de sus sociedades, incluso mediante trabajo remunerado o voluntario;
- d) Las oportunidades de desarrollo, realización personal y bienestar del individuo en todo el curso de su vida, incluso a una edad avanzada.
- e) La garantía de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas de edad, así como de sus derechos civiles y políticos, y la eliminación de todas las formas de violencia y discriminación contra las personas de edad;
- f) El compromiso de reafirmar la igualdad de los sexos en las personas de edad, entre otras cosas, mediante la eliminación de la discriminación por motivos de sexo;
- g) El reconocimiento de la importancia decisiva que tienen para el desarrollo social las familias y la interdependencia, la solidaridad y la reciprocidad entre las generaciones;
- h) La atención de la salud, el apoyo y la protección social de las personas de edad, incluidos los cuidados de la salud preventivos y de rehabilitación;

- i) La promoción de una asociación entre gobierno, a todos los niveles, la sociedad civil, el sector privado y las propias personas de edad en el proceso de transformar el Plan de Acción en medidas prácticas;
- j) La utilización de las investigaciones y los conocimientos científicos y el aprovechamiento del potencial de la tecnología para considerar, entre otras cosas, las consecuencias individuales, sociales y sanitarias del envejecimiento, en particular en los países en desarrollo;
- k) El reconocimiento de la situación de las personas de edad pertenecientes a poblaciones indígenas, sus circunstancias singulares y la necesidad de encontrar medios de que tengan una voz eficaz en las decisiones que les afectan directamente.

Las recomendaciones en materia laboral que surgieron durante la segunda Asamblea Mundial sobre Envejecimiento son:

- Permitir a las personas de edad seguir realizando tareas remunerativas mientras lo deseen y puedan hacerlo productivamente. Es necesario que en el lugar de trabajo se cobre más conciencia de las ventajas de tener personas de edad en la fuerza de trabajo.
- Ofrecer oportunidades, programas y apoyos para alentar a las personas de edad a participar o seguir participando en la vida cultural, económica, política y social y en el aprendizaje a lo largo de toda la vida;

Las medidas para materializar tales recomendaciones son:

- Hacer que el crecimiento del empleo ocupe un lugar central en las políticas macroeconómicas;

- Permitir que las personas de edad continúen trabajando mientras deseen trabajar y puedan hacerlo;
- Adoptar medidas para aumentar la participación en la fuerza de trabajo de toda la población en edad de trabajar y reducir el peligro de exclusión o de dependencia en una etapa posterior de la vida. Esta medida debe fomentarse mediante la aplicación de políticas como el aumento de la participación de las mujeres de edad, unos servicios sostenibles de atención de la salud relacionada con el trabajo, haciendo hincapié en la prevención, la promoción de la salud y la seguridad ocupacionales para mantener la capacidad de trabajar, y el acceso a la tecnología, el aprendizaje a lo largo de toda la vida, la educación permanente, la capacitación en el empleo, la rehabilitación profesional y medidas de jubilación flexible, así como procurar la reintegración en el mercado de trabajo de los desempleados y las personas con discapacidad;
- Hacer esfuerzos especiales para incrementar la tasa de participación de las mujeres y los grupos en situación de desventaja.
- Promover iniciativas de empleo independiente para las personas de edad, por ejemplo, alentando el desarrollo de pequeñas empresas y microempresas y garantizando el acceso al crédito a las personas de edad, en particular sin discriminación por razones de sexo;
- Ayudar a las personas de edad que ya estén realizando actividades en el sector no estructurado a mejorar sus ingresos, su productividad y sus condiciones de trabajo;

- Eliminar los obstáculos por razones de edad en el mercado de trabajo estructurado fomentando la contratación de personas de edad e impidiendo que los trabajadores que van envejeciendo comiencen a experimentar desventajas en materia de empleo;
- Promover, según proceda, un nuevo enfoque de la jubilación que tenga en cuenta las necesidades del empleado; así como las del empleador, en particular aplicando el principio de las políticas y prácticas de jubilación flexible al tiempo que se protegen los derechos adquiridos a las pensiones;
- Reconocer y tomar en cuenta las obligaciones que tiene un número cada vez mayor de trabajadores de atender a las personas de edad de su familia, a las personas con discapacidades a quienes padecen enfermedades crónicas, incluido el VIH/SIDA, formulando, entre otras cosas, políticas favorables y que tengan en cuenta los aspectos de género, encaminadas a reconciliar las obligaciones laborales y de prestación de atención;
- Eliminar los desincentivos al trabajo después de la edad de jubilación.
- Promover nuevas disposiciones laborales y prácticas innovadoras en el lugar de trabajo encaminadas a conservar la capacidad de trabajo y tener en cuenta las necesidades de los trabajadores a medida que envejecen, entre otras cosas estableciendo programas de asistencia a los empleados;
- Prestar apoyo a los trabajadores para que adopten decisiones fundamentadas acerca de los efectos financieros, para la salud y de otro tipo que puede tener prolongar su participación en la fuerza de trabajo;

- Promover una imagen realista de los conocimientos y capacidades de los trabajadores de edad corrigiendo estereotipos perjudiciales acerca de los trabajadores de edad o de los candidatos para ciertos empleos;
- Tener en cuenta los intereses de los trabajadores de edad cuando los encargados de la formulación de políticas o de la adopción de decisiones aprueben fusiones de empresas, de forma que esas personas no sean víctimas de desventajas, de reducción de sus prestaciones o de la pérdida del empleo en la mayor medida que sus homólogos más jóvenes.

La Declaración Política sobre el Envejecimiento cuenta con dos artículos en materia laboral:

Artículo 10. El potencial de las personas de edad es una sólida base para el desarrollo futuro. Permite a la sociedad recurrir cada vez más a las competencias, la experiencia y la sabiduría que las personas de edad aportan, no sólo para asumir la iniciativa de su propia mejora, sino también para participar en la de toda la sociedad.

Artículo 12. Las expectativas de las personas de edad y las necesidades económicas de la sociedad exigen que las personas de edad puedan participar en la vida económica, política, social y cultural de sus sociedades. Las personas de edad deben tener la oportunidad de trabajar hasta que quieran hacerlo y sean capaces de hacerlo, en el desempeño de trabajos satisfactorios y productivos, y de seguir teniendo acceso a la educación y a los programas de capacitación.

2.6. Estrategia Regional de la Implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid, 2003

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe celebró la Conferencia regional intergubernamental sobre envejecimiento: hacia una estrategia regional de implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, del 19 al 21 de noviembre de 2003²³.

Las metas generales de la Estrategia son:

- a) Protección de los derechos humanos de las personas mayores y creación de las condiciones de seguridad económica, de participación social y de educación que promuevan la satisfacción de las necesidades básicas de las personas mayores y su plena inclusión en la sociedad y el desarrollo.
- b) Las personas mayores deberían tener acceso a servicios de salud integrales y adecuados a sus necesidades, que garanticen una mejor calidad de vida en la vejez y la preservación de su funcionalidad y autonomía.
- c) Las personas mayores gozarán de entornos físicos, sociales y culturales que potencien su desarrollo y favorezcan el ejercicio de derechos y deberes en la vejez.
- d) Se alienta a cada país de la región a impulsar acciones necesarias para lograr la plena ejecución de esta Estrategia y establecer los mecanismos para su aplicación, seguimiento, evaluación y revisión, de acuerdo con sus propias realidades.

²³ Ver: <https://fiapam.org/wp-content/uploads/2012/10/Estrategia.pdf>

La Estrategia plantea, en materia laboral, las siguientes recomendaciones:

1. Aplicar las disposiciones de la recomendación 162 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) referida a promover políticas de igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores de todas las edades.
2. Realizar campañas de sensibilización y promoción del potencial productivo de las personas mayores dirigidas a los interlocutores del mundo laboral público y privado.
3. Generar incentivos para la participación de las personas mayores en trabajos remunerados y no remunerados (voluntariado).
4. Ofrecer programas para el desarrollo de habilidades laborales y de otro tipo de las personas mayores y sus organizaciones, tales como alfabetización, aprendizaje de oficios y capacitación en el uso de las tecnologías de la información, que les faciliten su permanencia en el mundo laboral, así como la creación y el fortalecimiento de actividades generadoras de proyectos e ingresos.
5. Promover el acceso a oportunidades de crédito para las personas mayores con el fin de facilitar la creación de emprendimientos propios.
6. Incentivar el modelo de economía solidaria en las áreas rurales, marginales e indígenas.
7. Promover la formación de organizaciones no gubernamentales que tengan como objetivo el desarrollo socioeconómico de la población adulta mayor en áreas vulnerables.
8. Fomentar la creación de trabajos de menor horario (horario reducido), más acorde con la demanda del mercado laboral.

9. Promover todas aquellas medidas y normas que tiendan a posibilitar la continuidad laboral del adulto mayor y su reinserción laboral, incluso más allá de haber adquirido su calidad de jubilado o pensionista.
10. Diseñar medidas y lineamientos que protejan a las personas mayores de los riesgos que se les presentan en su seguridad y salud ocupacional.

2.7. Declaración de Brasilia, 2007

La Comisión Económica para América y el Caribe celebró la segunda Conferencia regional intergubernamental sobre envejecimiento en América Latina y el Caribe: *hacia una sociedad para todas las edades y de protección social basada en derechos*, del 4 al 6 de diciembre de 2007 en Brasil²⁴.

Los representantes de los países reunidos en la segunda Conferencia regional reafirman el compromiso de no escatimar esfuerzos para promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales de todas las personas de edad, trabajar en la erradicación de todas las formas de discriminación y violencia y crear redes de protección de las personas de edad para hacer efectivos sus derechos.

La Conferencia, en materia laboral, establece:

Promover el trabajo digno, conforme a los criterios de la Organización Internacional del Trabajo, para todas las personas de edad, gestionando apoyos crediticios, capacitación y programas de comercialización que promuevan una vejez digna y productiva.

²⁴ Ver: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/21505-declaracion-brasil-2007>

2.8. Carta de San José sobre los derechos de las personas mayores de América Latina y el Caribe, 2012

La Comisión Económica para América y el Caribe celebró la tercera Conferencia intergubernamental sobre envejecimiento en América Latina y el Caribe del 8 al 11 de mayo de 2012 en San José de Costa Rica²⁵.

Los representantes de los países reunidos en la tercera Conferencia regional expresaron su preocupación por la dispersión de las medidas de protección de los derechos de las personas mayores en el ámbito internacional, lo que dificulta su aplicación y genera desprotección en el ámbito nacional; reafirman el compromiso de no escatimar esfuerzos para promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales de todas las personas de edad, trabajar en la erradicación de todas las formas de discriminación y violencia y crear redes de protección de las personas de edad para hacer efectivos sus derechos.

La Carta de San José, en materia laboral, establece:

Fomentar el cumplimiento del derecho de las personas mayores a trabajar y tener acceso a actividades que generen ingresos, mediante las siguientes acciones:

- a) Promover el desarrollo de medidas dirigidas a asegurar la igualdad de trato y de oportunidades, en particular la igualdad en materia de condiciones de trabajo, orientación, capacitación y formación en todos los niveles, en especial la formación profesional, y colocación laboral,
- b) Adoptar políticas activas de empleo que promuevan la participación y la reincorporación en el mercado laboral de los trabajadores mayores, teniendo en cuenta las posibilidades de los diferentes países.

²⁵ Ver: <https://www.conapam.go.cr/mantenimiento/CartadeSanjose.pdf>

- c) Promover reformas jurídicas e incentivos económicos que permitan el empleo de las personas mayores después de la edad de jubilación, de conformidad con su capacidad, experiencia y preferencias, incluidas medidas como la reducción gradual de la jornada laboral, los empleos a tiempo parcial y los horarios flexibles, entre otras,
- d) Difundir la información sobre el derecho a la jubilación, su preparación y ventajas, así como sobre las posibilidades de otras actividades profesionales o de voluntariado,
- e) Estimular el emprendimiento y facilitar el acceso al crédito.

2.9. Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, 2015

La Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos de las Personas Mayores fue aprobada el 15 de junio de 2015 por la Organización de Estados Americanos (OEA) en su 45° Asamblea General²⁶.

El objeto de la Convención es promover, proteger y asegurar el reconocimiento y el pleno goce y ejercicio, en condiciones de igualdad, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de la persona mayor, a fin de contribuir a su plena inclusión, integración y participación en la sociedad.

Los principios generales aplicables a la Convención:

²⁶ Ver: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_A-70_derechos_humanos_personas_mayores.pdf

Artículo 3.

- a) La promoción y defensa de los derechos humanos y libertades fundamentales de la persona mayor.
- b) La valorización de la persona mayor, su papel en la sociedad y contribución al desarrollo.
- c) La dignidad, independencia, protagonismo y autonomía de la persona mayor.
- d) La igualdad y no discriminación.
- e) La participación, integración e inclusión plena y efectiva en la sociedad.
- f) El bienestar y cuidado.
- g) La seguridad física, económica y social.
- h) La autorrealización.
- i) La equidad e igualdad de género y enfoque de curso de vida.
- j) La solidaridad y fortalecimiento de la protección familiar y comunitaria.
- k) El buen trato y la atención preferencial.
- l) El enfoque diferencial para el goce efectivo de los derechos de la persona mayor.
- m) El respeto y valorización de la diversidad cultural.
- n) La protección judicial efectiva.
- o) La responsabilidad del Estado y participación de la familia y de la comunidad en la integración activa, plena y productiva de la persona mayor dentro de la sociedad, así como en su cuidado y atención, de acuerdo con su legislación interna.

La Convención, en materia laboral, establece:

Artículo 18. Derecho al trabajo

La persona mayor tiene derecho al trabajo digno y decente y a la igualdad de oportunidades y de trato respecto de los otros trabajadores, sea cual fuere su edad.

Los Estados parte adoptarán medidas para impedir la discriminación laboral de la persona mayor. Queda prohibida cualquier distinción que no se base en las exigencias propias de la naturaleza del cargo, de conformidad con la legislación nacional y en forma apropiada a las condiciones locales.

El empleo o la ocupación debe contar con las mismas garantías, beneficios, derechos laborales y sindicales, y ser remunerado por el mismo salario aplicable a todos los trabajadores frente a iguales tareas y responsabilidades.

Los Estados Parte adoptarán las medidas legislativas, administrativas o de otra índole para promover el empleo formal de la persona mayor y regular las distintas formas de autoempleo y el empleo doméstico, con miras a prevenir abusos y garantizar una adecuada cobertura social y el reconocimiento del trabajo no remunerado.

Los Estados Parte promoverán programas y medidas que faciliten una transición gradual a la jubilación, para lo cual podrán contar con la participación de las organizaciones representativas de empleadores y trabajadores y de otros organismos interesados.

Los Estados Parte promoverán políticas laborales dirigidas a propiciar que las condiciones, el ambiente de trabajo, horarios y la organización de las tareas sean adecuadas a las necesidades y características de la persona mayor.

Los Estados Parte alentarán el diseño de programas para la capacitación y certificación de conocimiento y saberes para promover el acceso de la persona mayor a mercados laborales más inclusivos.

Capítulo III. Legislación nacional en materia laboral y de discriminación para las Personas Adultas Mayores (PAMs).

La situación de vulnerabilidad y discriminación sobre las Personas Adultas Mayores (PAMs) se reconoce como un problema persistente y, lamentablemente, tan sólo ha sido atendido con acciones afirmativas de corto plazo.

Acciones de corto plazo terminan por favorecer que las PAMs permanezcan vulnerables y sujetas a discriminación. Realizar cambios de largo plazo en la legislación federal permitiría a las PAMs empoderarse y salir a la luz como personas con el derecho de exigir el respeto a su persona.

El objeto del presente capítulo es identificar las violaciones a las que están sujetas las PAMs que realizan el trabajo de empacador voluntario de mercancías; como primer paso para construir el puente que les permita transitar de un estado de vulnerabilidad a uno de pleno desarrollo.

Resulta apremiante que el Estado modifique la política pública a favor de las PAMs; que las reconozca como personas productivas y que les otorgue un blindaje laboral específico.

Las PAMs entienden su situación socioeconómica y la asumen con las vicisitudes que se presentan; sin embargo, la ausencia de normativa laboral deja al sector privado la posibilidad de explotar y abusar cuanto le sea posible de éste grupo etario.

3.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El derecho de las PAMs a un trabajo digno se encuentra plasmado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 123²⁷:

“Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley”. En el apartado A del mismo artículo se establecen las bases jurídicas del trabajo: duración máxima de la jornada laboral; día de descanso; salario mínimo; participación en las utilidades de las empresas; fondo nacional de la vivienda; accidentes de trabajo; capacitación y adiestramiento; sindicatos y asociaciones; huelgas y paros; seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo; alcance de la competencia de las autoridades federales.

En cuanto a la no discriminación de las PAMs; la Constitución, en el artículo primero establece²⁸: *“Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”*.

Los artículos antes mencionados, 123 y 1°, son el fundamento de una legislación específica en la materia; Ley Federal del Trabajo y Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.

²⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma publicada en el D.O.F. 8-05-2020, Artículo 123.

²⁸ *Ibidem*, Artículo 1°.

3.2. Ley Federal del Trabajo

El derecho a un trabajo digno para las PAMs que desempeñan el trabajo de empacador voluntario de mercancías en la Ciudad de México se viola en el momento que no son reconocidas como trabajadores directos de la tienda de autoservicio.

No son considerados trabajadores a pesar de que tienen una jornada laboral establecida de cinco horas diarias por seis días a la semana; un espacio físico delimitado en la tienda; un uniforme que portar; una descripción de puesto perfectamente definida, y un jefe directo que supervisa sus asistencias y desempeño laboral.

Para la tienda de autoservicio y para el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM); las PAMs que desempeñan el trabajo de empacador voluntario de mercancías son personas que visitan el establecimiento de manera voluntaria y obtienen como beneficio su inclusión social.

Al respecto, resulta necesario hacer un análisis minucioso de la Ley Federal del Trabajo (LFT) para dejar certeza jurídica de la existencia de la relación laboral entre la tienda de autoservicio y la PAM que desempeña el trabajo de empacador voluntario de mercancías en la Ciudad de México.

El primer hallazgo, derivado del análisis de la LFT, es que no existen normas específicas sobre el trabajo de las PAMs. La falta de normas de trabajo sobre las PAMs es un desacierto del Estado. El Estado concibe a las PAMs en una zona de confort donde sus necesidades básicas están cubiertas por una pensión de retiro. Sin embargo, la realidad obedece a que no todas las PAMs cuentan con una pensión de retiro; como resultado de sus actividades laborales de años previos.

El Estado, de frente a esta realidad, creó el Programa para el Bienestar de las PAMs; consistente en el otorgamiento de una pensión no contributiva equivalente a \$1,275 pesos mensuales.²⁹

Si se toma como referencia el valor de la canasta alimentaria, al 30 de abril de 2019, equivalente a \$1,569.36 pesos para la zona urbana³⁰; se vislumbra un déficit para cubrir la necesidad básica de la persona: el alimento. De frente a esta precariedad, es inevitable que la PAM se vea obligada a complementar su ingreso con otras fuentes, y la obtención de un trabajo es la alternativa más digna para lograrlo.

La omisión de normas de trabajo sobre las PAMs es muy grave, si consideramos que la LFT legisla ya sobre grupos vulnerables: trabajo de las mujeres y trabajo de los menores; así como trabajos especiales: trabajadores de confianza, trabajadores de los buques, trabajo de las tripulaciones aeronáuticas, trabajo ferrocarrilero, trabajadores del campo, agentes de comercio y otros semejantes, deportistas profesionales, actores y músicos, trabajo a domicilio, trabajadores domésticos, trabajadores en minas, trabajo en hoteles, restaurantes, bares y otros establecimientos análogos, trabajo de médicos residentes, y trabajo en las universidades e instituciones de educación superior autónomas. Destaca aún más la falta de normas de trabajo sobre las PAMs cuando se contrasta con la inclusión de normas de trabajo innovadoras y acordes con la realidad del país; trabajadores declarados desaparecidos.

²⁹Ver:<https://www.gob.mx/bienestar/acciones-y-programas/programa-para-el-bienestar-de-las-personas-adultas-mayores>

³⁰ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), *Líneas de pobreza por Ingresos México 1992 (enero) a 2019 (abril)*, México, 2019.

Ahora bien, el artículo 20 de LFT define relación de trabajo como³¹: *“cualquiera que sea el acto que le dé origen, la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario”*. *“Salario es la retribución que debe pagar el patrón al trabajador por su trabajo³²”*.

En la actualidad, el trabajo de empacador voluntario de mercancías no percibe salario, por ende, se descarta de una relación de trabajo como se estipula en éste artículo.

Sin embargo, la LFT reconoce la posibilidad de un patrón de evadir su obligación de pagar un salario y de celebrar un contrato de trabajo. Es así que la ley establece, en el artículo 21, la figura legal de la presunción; es decir, *“se presumen la existencia del contrato y de la relación de trabajo entre el que presta un trabajo personal y el que lo recibe³³”*.

La PAM, en su función de empacador voluntario de mercancías, presta el servicio de empacado de productos a la tienda de autoservicio. Por ende, con base en el artículo 21 de LFT se confirma que si existe relación de trabajo entre la tienda de autoservicio y la PAM.

El segundo hallazgo que viola los derechos laborales de las PAMs es considerar las propinas como un sustituto del salario. Al respecto, la LFT en su normativa para el trabajo especial en hoteles, restaurantes, bares y otros establecimientos análogos establece³⁴: *“las propinas son parte del salario de los trabajadores”*.

³¹ Ley Federal del Trabajo, Ediciones Fiscales ISEF, Décima cuarta edición, México, enero de 2019, Artículo 20.

³² *Ibidem*, Artículo 82.

³³ *Ibidem*, Artículo 21

³⁴ Ley Federal del Trabajo, Ediciones Fiscales ISEF, Décima cuarta edición, México, enero de 2019, Título Sexto: Trabajos especiales, Capítulo XIV: Trabajo en hoteles, restaurantes, bares y otros establecimientos análogos, Artículo 346.

El salario mínimo para un empleado(a) de anaquel o sección en tiendas de autoservicio es de \$176.72 pesos diarios para la zona fronteriza y \$104.64 pesos para el resto del país.³⁵

Adicionalmente, para este tipo de trabajo, la LFT establece atribuciones y deberes especiales de los inspectores del trabajo: verificar que las propinas correspondan en su totalidad a los trabajadores.³⁶ Lamentablemente, los empacadores voluntarios de mercancías ven mermado su ingreso cuando la tienda de autoservicio les cobra por productos perdidos o dañados.

La LFT también establece como obligación especial para éstos trabajadores la de atender con esmero y cortesía a la clientela del establecimiento.³⁷ Sin lugar a duda, las PAMs cumplen a cabalidad con la obligación establecida por la ley.

No existe normativa laboral que avale la falta del pago de salario; pero si existe normativa para identificar las modalidades que puede adoptar el salario.

El artículo 83 de LFT establece que³⁸: *“el salario puede fijarse por unidad de tiempo, por unidad de obra, por comisión, a precio alzado o de cualquier otra manera”*.

Tratándose de salario por unidad de tiempo, se establecerá específicamente esa naturaleza. El trabajador y el patrón podrán convenir el monto, siempre que se trate de un salario remunerador, así como el pago por cada hora de prestación de servicio, siempre y cuando no se exceda la jornada máxima legal y se respeten los derechos laborales y de seguridad social que correspondan a la plaza de que se

³⁵ Comisión Nacional de los Salarios Mínimos – Secretaría del Trabajo y Previsión Social, *Salarios mínimos*, México, 1 de enero de 2019.

³⁶ Ley Federal del Trabajo, Ediciones Fiscales ISEF, Décima cuarta edición, México, enero de 2019, artículo 350, fracción II.

³⁷ *Ibidem*, artículo 349.

³⁸ *Ibidem*, Artículo 83.

trate. El ingreso que perciban los trabajadores por esta modalidad en ningún caso será inferior al que corresponda a una jornada diaria.

Por jornada de trabajo se entiende el tiempo durante el cual el trabajador está a disposición del patrón para prestar su trabajo.

Los empacadores voluntarios de mercancías tienen una jornada establecida de tres turnos: de 7:00 a 12:00 horas, de 12:00 a 17:00 horas y de 17:00 a 22:00 horas. Es decir, que en ningún caso la tienda de autoservicio podría pagar menos del salario mínimo general vigente, equivalente a \$102.68 pesos³⁹.

El tercer hallazgo que viola los derechos laborales de las PAMs es el día de descanso. La LFT establece que por cada seis días de trabajo disfrutará el trabajador de un día de descanso, por lo menos, con goce de salario íntegro. Las PAMs cuentan con un día de descanso, pero sin goce de salario.

Con respecto a las condiciones del trabajo, la LFT establece normas específicas para grupos vulnerables. Para el caso de madres trabajadoras; éstas no deberán realizar trabajos que exijan esfuerzos considerables y signifiquen un peligro para su salud, tales como levantar, tirar o empujar grandes pesos, que produzcan trepidación, estar de pie durante largo tiempo o que actúen o puedan alterar su estado psíquico y nervioso. Para el caso de menores de quince años; las actividades que realice el menor no podrán interferir con su educación, esparcimiento y recreación en los términos que establezca el derecho aplicable, tampoco implicarán riesgo para su integridad o salud. Como labores peligrosas o insalubres destaca: esfuerzo físico moderado y pesado; cargas superiores a los siete kilogramos;

³⁹ Comisión Nacional de los Salarios Mínimos – Secretaría del Trabajo y Previsión Social, *Salarios mínimos*, México, 1 de enero de 2019.

posturas forzadas, o con movimientos repetitivos por periodos prolongados, que alteren su sistema músculo-esquelético.⁴⁰

Otra violación a los derechos laborales de las PAMs es que en su quehacer diario como empacador voluntario de mercancías se ve obligada a levantar el garrafón de diez litros, el cartón de leche, el jabón líquido de cinco litros para pasarlos de la caja registradora al carrito del supermercado.

Qué decir de la normativa especial referente al periodo vacacional para menores de dieciocho años: los menores de dieciocho años, disfrutarán de un periodo anual de vacaciones pagadas de dieciocho días laborales, por lo menos.⁴¹

“*Por lo menos*”, dice la ley. Por lo menos, las PAMs merecen ser enmarcadas en el Título Quinto de la Ley Federal del Trabajo que dedica dicho apartado a los grupos más vulnerables: mujeres trabajadoras y menores.

No es casualidad que el trabajo de empacador voluntario de mercancías dejó de ser desempeñado por niños menores de dieciocho años; es gracias a que en la Constitución como en la Ley Federal del Trabajo existe la prohibición de emplearlos. Cuando un patrón contrata a un menor tiene la obligación de poner a disposición de la autoridad competente la información referente al empleado: nombre, clase de trabajo, horario, salario y demás condiciones generales de trabajo; así como proporcionar capacitación y adiestramiento y un periodo vacacional. No respetar la legislación laboral implica para el patrón el pago de una sanción; violar la normativa establecida en el Título Quinto equivale a una multa de 50 a 2500 veces salario mínimo general, es decir, de \$5,134 a \$256,700 pesos, por empacador vejado.

⁴⁰ Ley Federal del Trabajo, Ediciones Fiscales ISEF, Décima cuarta edición, México, enero de 2019, artículos 170 a 176.

⁴¹ *Ibidem*, artículo 179.

La discriminación, abuso y explotación sobre lo menores se mitigó gracias a la normativa laboral que existe para combatirlas. Sin embargo, las PAMs tomaron su lugar y hoy son el grupo vulnerable que sufre de discriminación, abuso y explotación. La solución está en la regulación.

3.2.1. Trabajadores especiales

La Ley Federal del Trabajo (LFT) destina dos apartados específicos para proteger los derechos laborales de las mujeres y los menores.

El trabajo de las mujeres está previsto en el Título Quinto de la LFT⁴². El título establece la igualdad de derechos y obligaciones para hombres y mujeres. Otorga especial atención a la protección de la maternidad; prohíbe utilizar el trabajo de las mujeres cuando se ponga en peligro su salud o la del producto; define labores peligrosas o insalubres como aquellas actividades que pueden actuar sobre la vida y la salud física y mental de la mujer. Establece derechos para las madres trabajadoras como, por ejemplo: no realizar trabajos que conlleven actividades de levantar, tirar o empujar grandes pesos; que produzcan trepidación; que las obliguen a estar de pie durante largo tiempo. En todo momento los derechos y consagrados en el Título Quinto se aplicarán sin que sufra perjuicio el salario de las mujeres trabajadoras.

El Título Quinto Bis de la LFT regula el trabajo de los menores⁴³. El propósito del título es erradicar el trabajo infantil y procurar el desarrollo integral de los trabajadores menores de dieciocho años. Establece como principal requisito para los

⁴² Ley Federal del Trabajo, Ediciones Fiscales ISEF, Décima cuarta edición, México, enero de 2019, Título Quinto, Artículos 164 a 172.

⁴³ Ley Federal del Trabajo, Ediciones Fiscales ISEF, Décima cuarta edición, México, enero de 2019, Título Quinto Bis, Artículos 173 a 180.

trabajadores mayores de quince y menores de dieciocho años el de presentar certificado médico que acredite su aptitud para trabajar. Enlista con precisión las actividades que no deben realizar los trabajadores menores, como, por ejemplo: trabajos susceptibles a afectar su moralidad o buenas costumbres, trabajo en expendios de bebidas embriagantes y centros de vicio, entre otros. Define labores peligrosas o insalubres como aquellas actividades que pueden actuar sobre la vida, el desarrollo y la salud física y mental de los menores, por ejemplo: esfuerzo físico moderado y pesado que altere su sistema músculo esquelético, uso de herramientas manuales punzo cortantes, trabajo en minas, entre otras. Determina la jornada de trabajo de los menores en seis horas diarias con reposo de una hora por lo menos. Garantiza un periodo vacacional de dieciocho días pagados por año. Obliga a los patrones de trabajadores menores contar con registro y documentación sobre el nombre y apellidos del trabajador, edad, clase de trabajo, horario, salario y demás condiciones generales del trabajo; así como, proporcionar capacitación y adiestramiento.

En ambos títulos, Título Quinto y Título Quinto Bis, se establece que en caso de declaratoria de contingencia sanitaria no podrá utilizarse el trabajo de las mujeres, en periodo de maternidad, ni de los menores de dieciocho años, y que no sufrirán perjuicio en su salario, prestaciones y derechos.

3.3. Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación

El objeto de la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación es⁴⁴: *“prevenir y eliminar todas las formas de discriminación que se ejerzan contra cualquier persona en los términos del artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como promover la igualdad de oportunidades y de trato”*.

La ley establece que corresponde al Estado promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de las personas sean reales y efectivas.

El Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación es un organismo descentralizado sectorizado a la Secretaría de Gobernación, con personalidad jurídica y patrimonio propios; su objeto es: contribuir al desarrollo cultural, social y democrático del país; llevar a cabo, las acciones conducentes para prevenir y eliminar la discriminación; formular y promover políticas públicas para la igualdad de oportunidades y de trato a favor de las personas que se encuentren en territorio nacional; coordinar las acciones de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Federal, en materia de prevención y eliminación de la discriminación.

La ley establece que toda persona podrá presentar quejas por presuntos actos, omisiones o prácticas sociales discriminatorias ante el Consejo, ya sea directamente o por medio de su representante.

Como resultado de las quejas, el Consejo podrá imponer las siguientes medidas de reparación: restitución del derecho conculcado por el acto, omisión o práctica social discriminatoria; compensación por el daño ocasionado; amonestación pública;

⁴⁴ Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, última reforma publicada D.O.F. 21-06-2018, Artículo 1°.

disculpa pública o privada; garantía de no repetición del acto, omisión, o práctica social discriminatoria.

Derivado del análisis de la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación, encontramos dos normas específicas sobre PAMs:

La primera norma está en el Capítulo II. Medidas para prevenir la discriminación, artículo 9, fracción XXX, que dice⁴⁵:

Se considera como discriminación: “Negar la prestación de servicios financieros a personas con discapacidad y personas adultas mayores.”

Con el objeto de verificar la existencia de antecedentes de discriminación por parte de las instituciones financieras hacia las PAMs, se consulta el Informe de rendición de cuentas de La Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF) 2012 – 2018. En dicho Informe, la CONDUSEF declara que en materia de reclamaciones, periodo 2012-2017, recibió un total de 1 millón 397 mil reclamaciones, entre las que se destacan 909,630 gestiones electrónicas, 224,292 conciliaciones, 135,473 gestiones de REDECO (quejas relacionadas con la cobranza indebida), 54,411 solicitudes de dictamen, 52,497 gestiones ordinarias, 11,546 solicitudes de defensoría legal, 8,420 defensorías legales, 1,129 asesorías jurídicas penales, 81 violaciones administrativas, 6 arbitrajes, 6 concursos mercantiles y una liquidación judicial.⁴⁶

Para 2018, el *top-10* de las causas de reclamo a las instituciones financieras fueron: consumos no reconocidos; gestión de cobranza (REDECO); negativa en el pago de la indemnización; actualización del historial crediticio no realizada; crédito no

⁴⁵ *Ibidem*, Artículo 9, fracción XXX

⁴⁶ Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF), *Informe de rendición de cuentas de conclusión de la administración 2012-2018*, México, 2018, pp.48

reconocido en el historial crediticio; cargos no reconocidos en la cuenta; solicitud de cancelación de producto o servicio no atendida y/o aplicada; solicitud de cancelación del contrato y/o póliza no atendida y/o no aplicada; desacuerdo con el RFC registrado en el reporte; disposición de efectivo en cajero automático no reconocida por el usuario, cliente y/o socio.⁴⁷

Podría argumentarse que la CONDUSEF es una institución distante a la población en general; sin embargo, la Comisión ha emprendido acciones muy puntuales para acercarse a toda la población. Desde 2015, imparte el Programa Educación Financiera en el STC Metro, que consiste en la instalación de módulos itinerantes en diversas estaciones de mayor circulación, con el objeto de brindar asesoría sobre problemas con instituciones financieras y servicios como la emisión del reporte de crédito especial y la consulta de su Afore. Para 2016, la CONDUSEF cuenta con la sede de una Subdelegación Metropolitana ubicada en la estación del metro Allende, y de manera bimestral instala un módulo itinerante en el Bosque de Chapultepec los días sábado y domingo. Para 2017 existe otra Subdelegación Metropolitana en la estación del metro Colegio Militar.

Si consideramos que el problema de fondo de las PAMs es la precariedad de su ingreso, resulta superficial legislar sobre la discriminación de las PAMs en el acceso a los servicios financieros.

La realidad obedece a que las PAMs no cuentan con los recursos económicos suficientes para mantener un saldo mínimo en una cuenta de ahorro, ni para pagar comisiones bancarias e intereses.

⁴⁷ Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los usuarios de servicios financieros, *TOP 10 de Productos, Causas e Instituciones financieras. 4to. Trimestre 2018*, México, enero 2019.

Se llega a la conclusión de que una persona con recursos económicos es bienvenida en cualquier institución financiera; una sin recursos económicos, no. En este sentido, la discriminación no está focalizada a las PAMs; se trata de una condición socioeconómica la que impide a las personas acceder a los servicios financieros.

La segunda norma sobre PAMs se encuentra en el Capítulo III. Medidas positivas y compensatorias a favor de la igualdad de oportunidades, artículo 15 Octavus, que dice⁴⁸:

“Las acciones afirmativas podrán incluir, entre otras, las medidas para favorecer el acceso, permanencia y promoción de las personas pertenecientes a grupos en situación de discriminación y subrepresentados, en espacios educativos, laborales y cargos de elección popular a través del establecimiento de porcentajes o cuotas.”

Las acciones afirmativas serán prioritariamente aplicables hacia personas pertenecientes a los pueblos indígenas, afro descendientes, mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas con discapacidad y personas adultas mayores.”

En este sentido, el carácter temporal de las acciones afirmativas garantiza que la discriminación persista en el largo plazo.

Desde 2005, a través de la Encuesta Nacional sobre Discriminación, se tiene conocimiento de las condiciones que lastiman a las PAMs y que persisten en la actualidad. A la pregunta: *¿Cuál diría usted que es el mayor sufrimiento de las personas mayores hoy en día?*; el 28.4% respondió la falta de dinero, la pobreza; el 24.8% la falta de trabajo, y el 18.1% el abandono de los familiares.⁴⁹

⁴⁸ Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, última reforma publicada D.O.F. 21-06-2018, Artículo 15 Octavus.

⁴⁹ Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, *Encuesta Nacional sobre Discriminación 2005*, <http://sindis.conapred.org.mx/estadisticas/enadis/>

Con base en la Encuesta Nacional Sobre Discriminación 2010, a la pregunta: *¿Cuál cree usted que es el principal problema para la gente de su edad en México hoy en día?*; el 36% responde laborales, el 15.1% salud y discapacidad, y el 9.9% discriminación, intolerancia/ maltrato.

A la pregunta: *Dígame por favor ¿cuáles son los tres problemas más importantes que usted tiene?*; el 40.3% respondió económicos, el 37.3% enfermedad, acceso a los servicios de salud y medicamentos, y el 25.9% laborales.

A la pregunta: *En su opinión, para la gente de su edad ¿qué tan fácil o difícil es conseguir trabajo?*, el 91.2% respondió difícil⁵⁰.

Con base en la Encuesta Nacional Sobre Discriminación 2017, las principales problemáticas declaradas por las PAMs son: 28.5% una pensión insuficiente para cubrir necesidades básicas, y 22.5% falta de oportunidades para encontrar trabajo⁵¹.

Los resultados arrojados por las encuestas ENADIS 2005, 2010 y 2017 permiten identificar las razones que limitan a una PAM alcanzar su desarrollo integral: la precariedad de su ingreso y la falta de oportunidades laborales.

En este sentido es necesario sustituir acciones afirmativas por legislación federal que garantice a las PAMs el acceso a oportunidades de trabajo justas.

María Elena A. de Vicencio, Exsecretaria Ejecutiva del Instituto Nacional de las Mujeres, opinó que el gobierno no debe considerar a las PAMs como grupos

⁵⁰ Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores, *Encuesta Nacional sobre Discriminación 2010. Resultados sobre personas adultas mayores*, Primera Edición, México, 2011.

⁵¹ Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), *Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017*, Primera Edición, México, octubre de 2018.

vulnerables, pues también pueden ser productivas si se establecen las políticas de empleo para ellas⁵².

La conclusión radica en la necesidad de legislar en materia laboral para que las PAMs puedan lograr su inclusión social y su desarrollo integral.

La ley hace mención al tema laboral en el artículo 9, fracción IV, que dice:

Se consideran como discriminación, entre otras:

“IV. Establecer diferencias en la remuneración, las prestaciones y las condiciones laborales para trabajos iguales.”

Sin embargo, para el caso de las PAMs que desempeñan el trabajo de empacador voluntario de mercancías en tiendas de autoservicio de la Ciudad de México, están siendo excluidas de la fracción IV en el aspecto primordial: no existe remuneración.

El artículo 9 de la Ley debería comenzar por lo fundamental:

Se consideran como discriminación, entre otras:

La falta de remuneración por trabajo realizado.

Podría sugerirse que las PAMs no deberían aceptar condiciones laborales donde no exista el elemento básico; un salario. Sin embargo, la urgencia y la desesperación para cubrir necesidades básicas, obliga a las personas a sucumbir a violaciones de ésta índole.

Donde sí existe cabida en la ley sobre el trabajo de empacador voluntario de mercancías, es en el artículo 9, fracción XXIII, que dice⁵³:

⁵² Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores, *Encuesta Nacional sobre Discriminación 2010. Resultados sobre personas adultas mayores*, Primera Edición, México, 2011, p. 11.

⁵³ Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, última reforma publicada D.O.F. 21-06-2018, Artículo 9, fracción XXIII.

“Se consideran como discriminación, entre otras: explotar o dar un trato abusivo o degradante”

En las tres características se encuadra el trabajo de empacador voluntario de mercancías: la definición de explotar es hacer que una persona trabaje de forma abusiva para obtener provecho de ello; por abuso se entiende el aprovechamiento excesivo de los servicios o cualidades de una persona, y por degradante se entiende humillar.

Alex Osorio describe el oficio del empacador voluntario de mercancías como *“...la perturbadora realidad a través de la “benevolencia” de las empresas... las instituciones del gobierno no hacen más que cumplir su función: maquillar la explotación laboral...⁵⁴”*

3.4. Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores

La Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores (PAMs) fue publicada el 25 de junio de 2002; tiene por objeto garantizar a las PAMs los siguientes derechos: de la integridad, dignidad y preferencia; de la certeza jurídica; de la protección de la salud, la alimentación y la familia; de la educación; del trabajo y sus capacidades económicas; de la asistencia social; de la participación; de la denuncia popular; del acceso a los servicios⁵⁵.

Con respecto al derecho al trabajo, la ley detalla que es el derecho *a gozar de igualdad de oportunidades en el acceso al trabajo o de otras opciones que les*

⁵⁴ Osorio Alex, *“Cerillos”: la máxima precarización de la infancia y los adultos mayores*”, La Izquierda Diario – MTS Movimiento de los Trabajadores Socialistas, 11 de julio de 2017, México.

⁵⁵ *Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores*, México, última reforma publicada D.O.F. el 24-01-2020, Artículo 5°.

*permitan un ingreso propio y desempeñarse en forma productiva tanto tiempo como lo deseen, así como a recibir protección de las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo y de otros ordenamientos de carácter laboral.*⁵⁶

Destaca la redacción referente a “*recibir protección de las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo*”, cuando derivado del análisis de ésta, se confirma que no existe normativa laboral a favor de las PAMs, y ésta falta de regulación es la garante de una constante discriminación hacia éste grupo etario.

Por su parte, el Estado *garantizará las condiciones óptimas de salud, educación, nutrición, vivienda, desarrollo integral y seguridad social a las personas adultas mayores con el fin de lograr plena calidad de vida para su vejez. Así mismo, deberá establecer programas para asegurar a todos los trabajadores una preparación adecuada para su retiro.*⁵⁷

Es evidente que el Estado ha fallado en su deber de garantizar que el monto de pensión para el retiro de todas las PAMs sea suficiente para cubrir sus necesidades básicas. Recordar que el monto del Programa para el Bienestar de las PAMs es de \$1,275.00 pesos mensuales.

El Estado, en el artículo 25 de la ley, designa al Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM) como el organismo rector de la política nacional a favor de las PAMs⁵⁸.

Los antecedentes del INAPAM se remiten al 22 de agosto de 1979, fecha de creación del Instituto Nacional de la Senectud (INSEN) que tenía como objeto el de proteger, ayudar, atender y orientar a la vejez mexicana y estudiar sus problemas

⁵⁶ *Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores*, México, última reforma publicada D.O.F. 24-01-2020, Artículo 5º; fracción V.

⁵⁷ *Ibíd*em, Artículo 6º.

⁵⁸ *Ibíd*em, Artículo 25.

para lograr las soluciones adecuadas. El 17 de enero de 2002 cambia el nombre del instituto por el de Instituto Nacional de Adultos en Plenitud (INAPLEN); cuyo objeto era alcanzar el desarrollo integral de los adultos en plenitud, lo que implicó incorporar a su estrategia de atención aspectos como el empleo u ocupación; adicionalmente, el INAPLEN fue transferido de la Secretaría de Salud a la Secretaría de Desarrollo Social. Para junio de 2002 cambia nuevamente el nombre del instituto por el actual: Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores.

El INAPAM tiene por objeto general coordinar, promover, apoyar, vigilar y evaluar las acciones públicas, estrategias y programas que se deriven de ésta; su objeto específico es procurar el desarrollo humano integral de las PAMs. La ley define el desarrollo humano integral como el proceso tendiente a brindar empleo u ocupación, retribuciones justas, asistencia y las oportunidades necesarias para alcanzar niveles de bienestar y alta calidad de vida, orientado a reducir las desigualdades extremas y las inequidades de género, que aseguren sus necesidades básicas y desarrollen su capacidad e iniciativas en un entorno social incluyente.

Conocido el objeto específico del INAPAM, sobresale el hecho de que éste sea el promotor del Sistema de Empacado Voluntario de Mercancías; que tiene como propósito promover la inclusión social de las PAMs que desean servir en una actividad voluntaria.

Es alarmante que la Auditoría Fiscal de la Federación, como resultado de su revisión del periodo 2016 de la Política Pública de Atención a las Personas Adultas Mayores

a cargo del INAPAM; concluyó que⁵⁹: “*aún prevalece el problema público relativo al insuficiente desarrollo integral de las Personas Adultas Mayores en México*”.

⁵⁹ Auditoría Superior de la Federación, *Auditoría de Desempeño número 16-1-20V3A-07-0274-274-DS. Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores. Servicios a Grupos con Necesidades Especiales*, México, 2017, pp. 13.

Capítulo IV. Principales hallazgos de las evaluaciones realizadas por entes públicos independientes a la política pública en favor de las Personas Adultas Mayores (PAMs)

La política pública es el mecanismo mediante el cual el Estado pretende alcanzar bienestar para su sociedad.

La ejecución de la política pública requiere de armonía entre leyes y reglamentos; acciones conjuntas e integrales de todas las dependencias de gobierno; coordinación entre sectores públicos y asignación de presupuesto.

El efecto de la política pública es el desarrollo humano integral; entendido éste como el proceso tendiente a brindar empleo u ocupación, retribuciones justas, asistencia y las oportunidades necesarias para alcanzar niveles de bienestar y alta calidad de vida, orientado a reducir las desigualdades extremas y las inequidades de género, que aseguren sus necesidades básicas y desarrollen su capacidad e iniciativas en un entorno social incluyente.

El objetivo del presente capítulo es conocer los principales hallazgos que las entidades públicas independientes obtuvieron como resultado de su evaluación a la política pública en favor de las PAMs.

El periodo de revisión comprende del año 2002 al 2018.

4.1. Auditoría Superior de la Federación, periodo 2002-2014

Una sociedad envejecida constituye un problema cuando las condiciones en que transcurre su vejez son insuficientes para garantizar el ejercicio pleno de sus derechos; cuando está acompañada de pobreza, enfermedad, discapacidad y

aislamiento social. En este contexto, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) realizó la evaluación número 1645: *Evaluación de la Política Pública de Atención a las Personas Adultas Mayores*, por el periodo 2002- 2014. El objetivo de la evaluación fue determinar en qué medida la política pública contribuyó a resolver el problema de las PAMs en México.

Los principales hallazgos de la ASF, fueron:

- **En materia de cobertura de servicios**

En 2003, el INAPAM afilió a 618.2 miles de PAMs y para 2014 el número de afiliaciones se incrementó a 1,175.9 miles; cifra que representó un incremento de 206%. Sin embargo, la ASF concluyó que el INAPAM no dispuso de una estrategia para identificar y afiliar, particularmente a la población adulta mayor en situación de pobreza, con el objeto de hacerle llegar los beneficios que proporciona la tarjeta del instituto.

La ASF observó que paradójicamente, desde 2008, la cantidad de PAMs que viven en condiciones de pobreza no ha disminuido, sino al contrario, ha aumentado cada año en promedio anual de 4.2%⁶⁰.

- **En materia laboral**

De 2002 a 2014, el número de PAMs de 60 años o más que acudieron a las oficinas de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) a solicitar ayuda para encontrar empleo aumentó de forma significativa, ya que creció en promedio anual 24.1%, al pasar de 6.1 miles a 81.2 miles; igualmente, la cantidad de esas personas que lograron ser colocadas en un empleo se incrementó en promedio anual 38.1%, al pasar de 0.8 miles a 38.5 miles, esto significó que el porcentaje de colocación se

⁶⁰ Auditoría Superior de la Federación, *Evaluación número 1645: Política Pública de Atención a las Personas Adultas Mayores*, México, 2015, pp.228.

incrementó en 261.8% al pasar de 13.1% de efectividad a 47.4% en 2014. Sin embargo, durante el periodo evaluado se identificó que la oportunidad de emplearse nunca fue mayor del 50.3%, por lo que la mitad de los solicitantes no lograron encontrar un trabajo.

La STPS no proporcionó información sobre el seguimiento laboral de los adultos mayores colocados, por lo que no fue posible evaluar la calidad de los empleos, la permanencia y el nivel salarial.

La STPS tampoco dispuso de estrategias dirigidas a vigilar el pleno ejercicio de los derechos de los trabajadores adultos mayores; sobre todo si se considera el alto grado de vulnerabilidad que presenta este grupo etario.

La ASF constató que el INAPAM no dispuso de información sobre el seguimiento a las PAMs contratadas en el marco de los convenios, ni de su nivel salarial; por lo que el instituto desconocía la calidad de los empleos ofertados, al igual que la permanencia de las PAMs en ellos.

La ASF concluyó que el acceso al mercado laboral continuó siendo un problema para las PAMs, pero aun mayor es el garantizar condiciones dignas de trabajo al creciente número de adultos mayores que por algún motivo tuvieron que extender su vida productiva⁶¹.

- **En materia de asesoría jurídica.**

El INAPAM careció de indicadores y metas de cobertura sobre las asesorías jurídicas que proporcionó; así como del efecto de las mismas en la resolución de los problemas de las PAMs.

⁶¹ *Ibidem*, pp. 255.

La ASF concluyó que el número de beneficiarios en materia de asesoría jurídica fue marginal respecto del número de afiliados; el instituto proporcionó asesoría jurídica únicamente al 0.01% de los afiliados al cierre de 2014⁶².

- **En materia de cultura de aprecio por la vejez**

En lo que respecta a las campañas de comunicación social difundidas por el INAPAM, y a pesar de que éste se constituyó en 2002; el instituto únicamente reportó haber realizado campañas de comunicación hasta 2006.

De 2006 a 2013 el INAPAM realizó ocho campañas de comunicación social enfocadas en promover la revaloración social del adulto mayor; de éstas únicamente tres tuvieron cobertura nacional, las otras cinco se dirigieron a algunas entidades federativas. El INAPAM no sustentó la motivación de dicha cobertura.

El instituto careció de información de los objetivos de cada una de las campañas de comunicación, de los indicadores y metas para medir la cobertura poblacional, de la penetración de los mensajes y del efecto en la conceptualización que tiene la sociedad hacia este grupo etario; tampoco dispuso de la información relativa a los recursos ejercidos en estas acciones.

La ASF concluyó que no existe una estrategia integral, coordinada y con objetivos comunes, que permitan incorporar en el imaginario colectivo una percepción de aprecio, respeto y reconocimiento a la vejez.

- **En materia educativa**

En 2014, el 30% de la población adulta mayor no tenía la primaria completa; el 24.7% no asistió a un sistema escolarizado formal; el 22.7%, era analfabeta y, el

⁶² *Ibidem*, pp. 195.

1.4% no tenía secundaria completa. Lo anterior significa que a 2014 el 78.8% de los adultos mayores presentaron algún tipo de rezago educativo.

En 2014, los adultos mayores atendidos por rezago en analfabetismo representaron únicamente el 1.5% de los que se encontraban en esa situación; de los que presentaban rezago por primaria incompleta se atendió al 0.6% y de los que presentaban rezago por secundaria incompleta se atendió al 10.8%

De 2002 a 2014, los servicios educativos que el INAPAM proporcionó a la población adulta mayor presentó un comportamiento irregular: en 2002 se benefició a 15.6 miles de personas; en 2008 a 10.4 miles y en 2014 a 14.6 miles de personas. La ASF concluyó que el INAPAM no contó con información para identificar en qué consistieron los servicios educativos señalados, ni cuál fue el beneficio obtenido por sus usuarios⁶³.

- **Conclusiones**

La ASF identificó tres vertientes al problema de las PAMs en México: la desvaloración social del adulto mayor; las carencias y limitaciones para la atención de sus satisfactores y servicios básicos, y la falta de una política de planificación para la vejez.

Con la promulgación de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores (LDPAM) en 2002, se establecieron las directrices para la puesta en marcha de la política en favor de las PAMs; sin embargo, ésta no se ha concretizado, o no como lo previó la LDPAM, debido a problemas estructurales de diseño.

Un primer problema se ubica en el marco normativo que fundamenta la política, ya que la LDPAM y las leyes específicas de los sectores involucrados se encuentran

⁶³ *Ibidem*, pp. 263.

desarmonizadas; situación que provoca la dilución e imprecisión de las responsabilidades de cada sector en la política pública; se agrega la ausencia de una normativa reglamentaria de la LDPAM que establezca de manera concreta la forma en que se deberían ejecutar las atribuciones mandatadas en ésta; los mecanismos de coordinación y cooperación que tendrían que implementar los entes públicos para cumplir con los fines propuestos, y los responsables y responsabilidades específicas para atender a la población adulta mayor.

Otro problema está en la identificación y focalización de la población objetivo, ya que a pesar de que la LDPAM señala que la población adulta mayor es la que cuenta con 60 años o más de edad, éste no es el criterio utilizado por todas las dependencias y entidades.

Las deficiencias en el diseño de la política pública se traducen en deficiencias operativas: falta de coordinación para emprender acciones conjuntas e integrales en favor de las PAMs; ausencia de estrategias diferenciadas para atender las necesidades de este grupo etario; carencia de mecanismos de evaluación para medir los efectos de la intervención gubernamental y, la debilidad en la rectoría de la política. Por ende, no fue posible medir el efecto de las acciones gubernamentales en el cumplimiento del objetivo de asegurar el pleno ejercicio de los derechos de las PAMs.

En cuanto a las acciones de campañas mediáticas y contenidos educativos en favor de las PAMs; éstas se realizaron de manera aislada y desarticulada y no como parte de una estrategia de cobertura nacional que permitiera disminuir y revertir la concepción estereotipada y prejuiciosa que prevalece contra este grupo etario.

Respecto al ingreso laboral de las PAMs: la oferta de empleo y el número de adultos mayores colocados en el mercado laboral se incrementó; sin embargo, no existió información para determinar la calidad del empleo, ni las garantías laborales a las que tienen derecho, ni si las PAMs continuaban en el mercado laboral por una decisión personal o por necesidad. También se incrementó el monto de la pensión no contributiva; sin embargo, el monto se ubicó por debajo de la línea de bienestar mínimo, por lo que ésta medida difícilmente revierte la condición de pobreza de los beneficiarios.

Lo que realmente persiste es la incertidumbre de ingreso posterior al retiro, como consecuencia de la inestabilidad laboral, el bajo ingreso, la estructura contributiva y el escaso ahorro para la vejez que acontecen en la edad productiva, y por la falta de preparación individual para afrontar los cambios biopsicosociales que caracterizan este proceso, con la consecuente pérdida de expectativas y capacidades en esta etapa de la vida.

La proyección de la política pública en favor de las PAMs seguirá teniendo un efecto marginal debido a la insostenibilidad financiera del Estado. Las PAMs continuarán padeciendo limitaciones para integrarse de manera plena al desarrollo de sus comunidades, así como a la vida política y social del país, y careciendo del reconocimiento y aprecio público y familiar.

- **Requerimientos específicos de la ASF**

Con base en la evaluación realizada, la ASF consideró que la política pública de atención a las personas adultas mayores requiere, entre otras⁶⁴:

⁶⁴ Auditoría Superior de la Federación, *Evaluación número 1645: Política Pública de Atención a las Personas Adultas Mayores*, México, 2015, pp. 364 a 369.

1. Que se incremente en el mediano y largo plazo el monto de las pensiones no contributivas para las PAMs que presenten pobreza en más de una dimensión, para que paulatinamente se equipare con la línea de bienestar.
2. Que se implemente una estrategia nacional de empleo para los adultos mayores dirigida por la STPS, que incluya la vigilancia y seguimiento de los empleos que este grupo poblacional desempeña, con el fin de garantizar el ejercicio de sus derechos y las condiciones laborales óptimas, y que se focalice a la población que puede y desea continuar desarrollando un empleo, para que se vincule a la oferta laboral.

4.2. Auditoría Superior de la Federación. Auditoría de Desempeño, 2016

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) realizó la auditoría de desempeño número *16-01-20V3A-07-0274* al Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores. Programa Servicios a Grupos con Necesidades Especiales, por el periodo 2016.

El problema que dio origen al Programa denominado *Servicios a Grupos con Necesidades Especiales* fue el insuficiente desarrollo humano integral de las PAMs en México; el cual tuvo entre sus causas las altas tasas de desocupación de la población de esa edad; el limitado ejercicio de sus derechos y, el crecimiento de la población de 60 y más años.

El objetivo de la auditoría fue fiscalizar las acciones del INAPAM para que las PAMs se beneficien de políticas y acciones que fomenten su desarrollo humano integral.

Los principales hallazgos de la ASF, fueron:

- **En materia de cobertura de servicios**

En 2016, el INAPAM careció de un sistema de información institucional para disponer de datos confiables sobre el total de tarjetas de afiliación entregadas; además, careció de cobertura de la población adulta mayor potencial y objetivo por afiliar.

El instituto, mediante nota informativa, expidió 1,139.3 miles de tarjetas de afiliación, cifra que difiere de la registrada en sus reportes internos; los cuales mostraron que entregó 174,565 credenciales de afiliación de PAMs, cantidad que representó el 19.5% de las 895,707 credenciales comprometidas⁶⁵.

La ASF concluyó que el INAPAM no dispuso de los indicadores para el análisis de las políticas dirigidas a las PAMs mediante su afiliación; así como de aquellas que permitan valorar la cobertura de la población adulta mayor afiliada, la cobertura de la población potencial y objetivo en cada una de las entidades federativas.

- **En materia de indicadores de resultados**

Sobre la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del INAPAM, la ASF constató que no es un instrumento útil que sirva de referencia para valorar el cumplimiento de sus objetivos; ya que, de los 12 indicadores, únicamente siete se vincularon con su objetivo, por lo que no permiten valorar el cumplimiento de los procesos relacionados con la entrega de servicios a las PAMs; tampoco permite valorar en qué medida el instituto atendió el problema del insuficiente desarrollo humano de las PAMs.

⁶⁵ Auditoría Superior de la Federación, *Auditoría de Desempeño número 16-1-20V3A-07-0274-274-DS. Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores. Servicios a Grupos con Necesidades Especiales*, México, 2017, pp. 4.

El sistema de control interno aplicado por el instituto no proporcionó seguridad razonable en el cumplimiento de sus objetivos y metas, debido a que, la ASF identificó deficiencias en la aplicación de las normas de control interno.

La Auditoría Superior de la Federación concluyó que el INAPAM no acreditó que la prestación de los servicios que se otorgaron a las 230,579 PAMs atendidas, que representaron el 1.8% de las 12,520.7 miles de personas adultas del país, incidió en lograr su desarrollo humano integral; por lo que aún prevalece el problema público relativo al insuficiente desarrollo humano integral de las PAMs en México⁶⁶.

- **En materia de supervisión**

El INAPAM no contó con los criterios y lineamientos para integrar y actualizar el Registro Único Obligatorio de todos los centros para la atención de PAMs en México; por lo que al no disponer de dichos criterios se desconoce el total de asociaciones y organizaciones que otorgan atención o asistencia a las PAMs.

Con base en el registro del instituto, en 2014 existían en el país 2,576 casas hogar, albergues, residencias de día o centros de atención para las PAMs; sin embargo, no especificó los servicios que prestan en cada una de éstas, ni el número de adultos mayores que fueron atendidos en el periodo señalado.

El instituto realizó únicamente nueve visitas de inspección y vigilancia a las instituciones públicas y privadas, casas hogar, albergues, residencias o cualquier centro de atención a las PAMs. Las nueve visitas representaron el 2.9% de las 310 visitas comprometidas⁶⁷.

De las nueve visitas realizadas, el instituto evaluó de manera parcial los procedimientos de supervisión y evaluación del modelo de atención gerontológica,

⁶⁶ *Ibidem*, pp. 13.

⁶⁷ *Ibidem*, pp. 15.

ya que únicamente valoró los procesos relacionados con los servicios que presta la institución, sin supervisar la capacitación del personal, el modelo de atención aplicado y condiciones de la calidad de vida de los adultos atendidos. El INAPAM no dispuso de un diagnóstico integral sobre la calidad de los servicios de asistencia social que otorgaron las instituciones supervisadas.

La ASF desconoció en qué medida el instituto promovió, en coordinación con las autoridades competentes, que la prestación de los servicios y atención que se otorguen a las PAMs, en las instituciones, casa hogar, albergues, residencias de día o cualquier otro centro de atención, se realizara con calidad y conforme con los programas, objetivos y metas para lograr el desarrollo humano integral de las PAMs beneficiadas.

- **En materia de convenios con otras instituciones**

En 2016, el INAPAM reportó un total de 495 convenios firmados; de los cuales únicamente 445 estaban completos y con las firmas correspondientes. De los 445, 440 fueron con los estados y municipios y representan el 57.7% de cumplimiento con respecto a la meta de 762 convenios con municipios⁶⁸. A su vez, el instituto no dispuso de información para verificar que dio seguimiento a los acuerdos comprometidos.

La falta de seguimiento a los convenios de coordinación suscritos impidió a la ASF verificar si los programas y estrategias definidos permitieron a la población adulta mayor alcanzar su desarrollo integral; así como el ejercicio de sus derechos.

⁶⁸ *Ibidem*, pp. 9.

- **En materia de capacitación**

El INAPAM no llevó a cabo el Programa Anual de Capacitación para su personal directo debido a que no contó con presupuesto en las partidas de Apoyos para la Capacitación de Servidores Públicos, ni en Servicios de Capacitación a Servidores Públicos.

El INAPAM realizó 479 eventos de capacitación a personal de las instituciones, casas hogar, albergues, residencias de día o cualquier otro centro que otorguen servicios y atención a las PAMs, con lo cual instruyó a 15,961 personas, cifra que representa 62.3% de la meta de 25,600 personas⁶⁹. Sin embargo, el instituto no presentó la información que acreditara la realización de dichos eventos, ni dispuso del soporte documental que precisara el tipo de institución al que pertenecieron las personas capacitadas y la entidad federativa; así como, los criterios en los que se basó para el diseño y programación de sus metas, o programas de capacitación.

Resaltó el hecho que durante la presentación de resultados finales el instituto proporcionó copia de los reportes internos de capacitación, en los cuales reportó 447 eventos de capacitación, por medio de los cuales capacitó a 15,084 personas. Estas cifras difieren de las entregadas inicialmente a la ASF, lo que significa que el INAPAM careció de un sistema de información institucional que integrara la información estadística confiable de la capacitación del personal externo; tampoco dispuso de la información que demuestre el efecto que tuvo la capacitación otorgada en la promoción de los derechos de las PAMs; así como, en temas relacionados con envejecimiento y vejez.

⁶⁹ *Ibidem*, pp.10

- **En materia presupuestal**

En 2016, el INAPAM erogó 354,067.6 miles de pesos, monto superior en 9.0% a los 324,701.1 miles de pesos aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2016, e inferior en 0.5% al presupuesto modificado de 356,003.9 miles de pesos⁷⁰. A este respecto, el instituto no acreditó que hubiese dispuesto de sistemas de control presupuestario que contribuyeran al cumplimiento de los objetivos y metas aprobados en el PEF; tampoco presentó evidencia de que el ejercicio del presupuesto repercutiera en el desarrollo integral de las PAMs.

4.3. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2017

El 1° de septiembre de 2017, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) emitió Reporte en el marco del encuentro con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) sobre la situación de los Derechos de las Personas Mayores en la Ciudad de México.

Los principales hallazgos de la CDHDF, fueron:

- **En materia laboral**

Las oportunidades de empleo para las PAMs en condiciones dignas son nulas, a la vez que se enfrentan a una fuerte estigmatización cotidiana y estructural gravemente naturalizada. Esta situación permite advertir que no están aún establecidas las condiciones para propiciar un envejecimiento activo y saludable para las PAMs en el futuro.

⁷⁰ *Ibidem*, pp. 11.

Muchas PAMs (incluyendo a las de 80 años y más) continúan trabajando para proveer a su familia o, si ya accedieron a su jubilación, destinan a ello el monto de sus pensiones.

La pobreza y precariedad que aqueja a las familias afecta de manera directa el derecho de las PAMs a decidir libremente sobre el uso y disfrute de los recursos materiales y económicos con los que cuentan.

La CDHDF concluyó que las PAMs son social y económicamente invisibilizadas; lo cual contribuye a perpetuar la discriminación que les violenta. La cultura excluyente en la que la sociedad está inmersa, menosprecia la vejez.

- **En materia de asesoría jurídica**

La CDHDF registró un total de 2,642 quejas sobre presuntas violaciones a derechos humanos en agravio de las PAMs.

Con base en la información que detenta la Comisión, los derechos humanos presuntamente violados en agravio de las PAMs dan cuenta de 4,195 señalamientos a diversos derechos. El 65.79% de las presuntas violaciones se concentran en cinco derechos: a la seguridad jurídica 24.82%; de la víctima o persona ofendida 19.17%; a la salud 7.89%; a la protección de las PAMs 7.08% y al agua 6.8%⁷¹.

La CDHDF consideró necesario que se avance en la concreción del Sistema Integral para la atención diferenciada y especializada que prevenga el abuso, abandono, aislamiento, negligencia, maltrato, violencia y cualquier situación que implique tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes, o atente contra la seguridad e integridad de las PAMs que viven y transitan en la Ciudad de México.

⁷¹ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Reporte en el marco del encuentro con la CIDH sobre la situación de los Derechos de las Personas Mayores en la Ciudad de México*, Ciudad de México, 1 de septiembre de 2017, pp. 14.

4.4. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2018

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) evaluó el *Programa Servicios a grupos con necesidades especiales*, por el periodo 2017-2018.

El Programa, a cargo del INAPAM, tiene como objetivo contribuir a construir una sociedad igualitaria donde exista acceso irrestricto al bienestar social mediante acciones que protejan el ejercicio de los derechos de las PAMs.

La evaluación del CONEVAL tiene como principales hallazgos:

- **En materia de cobertura de servicios**

La población potencial fue de 12,977,983 PAMs; la población objetivo de 11,977,850 y la población atendida a 1,047,832 PAMs⁷².

- **En materia de resultados**

El Programa no cuenta con evaluaciones de impacto que den cuenta de los resultados netos atribuibles a su intervención en su población atendida.

El CONEVAL reiteró la necesidad de plantear indicadores de resultados más robustos a nivel de propósito del Programa; los actuales se consideran demasiado laxos.

El CONEVAL recomendó incorporar al menos un indicador de resultados que mida efectivamente los cambios directos del Programa sobre la población atendida. Una sugerencia de indicador fue el grado de satisfacción general de los servicios que recibieron las PAMs.

⁷² Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Ficha de Monitoreo 2017-2018: servicios a grupos con necesidades especiales*. Secretaría de Desarrollo Social, México, 2019, pp.1

Capítulo V. Sistema de Empacado Voluntario de Mercancías

Carmita

Carmita tiene 70 años. Es de estatura baja, cabello negro, piel blanca y complexión gruesa. Pertenece a una familia de 15 hermanos y su padre era analfabeta. Cuando cursaba el primer año de primaria su padre le hizo dos preguntas: ¿Cuánto es 15 más 15? y ella respondió 30. Después le preguntó ¿Cuánto es 30 más 15? y ella respondió 45. Entonces su padre le dijo: desde mañana dejas la escuela y te vas a despachar conmigo en el expendio de petróleo. Así fue como comenzó su vida laboral a la edad de seis años.

A Carmita la atropellaron y a pesar del daño físico que prevalece en su caminar siempre ha desempeñado trabajos que requieren estar de pie todo el día. Durante 25 años se dedicó a la venta de billetes de lotería y actualmente tiene diez años trabajando como empacadora voluntaria de mercancías en tiendas de autoservicio.

Le cuesta trabajo mantenerse de pie. Ella empieza a jugar con el peso de su cuerpo para compensar su desequilibrio y su dolor. A veces todo el peso para la pierna izquierda, a veces todo el peso para la derecha. Cualquiera que sea la pierna en turno sus codos se mantienen sobre la base del mueble donde realiza su trabajo diario.

Carmita recibe la pensión mínima garantizada y tiene una hija que depende de ella. Carmita está resignada a morir de pie, “como los árboles” – dice.

Leo

Leo tiene 83 años. Es de estatura alta, cabello blanco, piel clara y compleción delgada.

Leo pertenece a una familia de médicos militares y su destino era convertirse en uno de ellos; sin embargo, cursó la carrera de medicina hasta el tercer año cuando decidió formar familia.

Leo trabajó por más de dos décadas como promotor médico; después obtuvo un puesto importante en la Delegación Tlalpan donde su función era la de entregar permisos de construcción; después incursionó como empresario independiente por cinco años y desde hace trece años desempeña el trabajo de empacador voluntario de mercancías.

Leo vive con su esposa y tiene tres hijos; su casa está a dos estaciones de metro de la tienda de autoservicio donde desempeña el trabajo de empacador voluntario de mercancías. Muy a menudo llega tarde a su trabajo porque las escaleras eléctricas del metro no funcionan y subirlas a pie le toma más de 30 minutos del trayecto habitual.

A Leo lo dieron de baja en una tienda por equivocarse con una cajetilla de cigarros. Los puso en una bolsa de un cliente distinto. El cliente original reclamó por sus cigarros y a él lo corrieron. Sin ningún otro argumento, simplemente le dijeron “estás dado de baja”.

En la tienda donde actualmente trabaja y por consideración a su edad, le conceden dos días de descanso. A Leo le gusta mantenerse activo, pero encuentra dificultad cuando convive con sus compañeros: todos los días le recuerdan lo viejo que está y

lo torpe que es al momento de empacar las mercancías; siempre terminan sugiriéndole que se vaya a casa a descansar y deje su lugar a los que sí pueden.

Leo tiene a su cargo dos nietos y no está dispuesto a dejarlos sin comer.

Leo tiene afinidad por las actividades técnico administrativas y si le dieran la oportunidad de elegir otro trabajo, elegiría uno de Contador Público.

Carlos

Carlos tiene 75 años, es de estatura alta, complexión gruesa y tez morena. Él y su esposa formaron familia con seis hijos.

Carlos comenzó a trabajar a los 18 años y logró concluir estudios profesionales en Ingeniería Civil. Por más de 40 años ejerció su profesión y logró mantener un nivel de vida alto para él y para su familia; su ingreso era superior a los 40 mil pesos mensuales.

En la actualidad, Carlos vive en pobreza debido a que en sus años como profesionista consintió que sus patrones lo registraran ante el Instituto Mexicano del Seguro Social con el salario mínimo y hoy recibe la pensión mínima garantizada.

Ninguno de los hijos de Carlos lo apoya económicamente. Afortunadamente Carlos construyó la casa donde actualmente reside; lo que le permite librarse del flagelo de una renta. Sin embargo, se ve obligado a salir a trabajar como empacador voluntario de mercancías.

Por último, Carlos señala a la señora de la caja 22 y remata diciendo “*es mi esposa y también trabaja como empacadora voluntaria de mercancías. Debemos trabajar los dos para lograr cubrir nuestras necesidades básicas.*”

5.1. Sistema de Empacado Voluntario de Mercancías

El INAPAM, a través de su sitio web, apartado “Vinculación Productiva”, describe el Sistema de Empacado Voluntario de Mercancías como un mecanismo que promueve la inclusión social de las Personas Adultas Mayores (PAMs) que desean servir en una actividad voluntaria. El Sistema reconoce la experiencia de las PAMs que han experimentado alguna dificultad para competir en el mercado laboral, ya sea por sus competencias educativas y/o régimen de jubilación al que pertenecen.

El procedimiento para ingresar al Sistema de Empacadores Voluntarios es tener 60 años cumplidos o más, llenar la solicitud, estar inscrita ante una institución de salud pública y realizar una entrevista con el promotor de Vinculación Productiva del INAPAM. La documentación que debe presentarse: carnet vigente del IMSS u otra institución de salud pública, credencial del INAPAM, acta de nacimiento, fotografía, comprobante de domicilio, CURP y certificado médico emitido por el INAPAM.

Por otro lado, las principales causas de baja que las tiendas de autoservicio registran son: el acoso de cualquier tipo, el robo, la violencia y no cumplir con lo establecido en la Hoja de Actividades del Empacador Voluntario en tres ocasiones.

El número de PAMs inscritas al Sistema, del 1 de enero al 30 de junio de 2019, en todo el territorio es de 8,203. Para la Ciudad de México es de 1,627⁷³.

Es importante aclarar que existen tres nombres para denominar al Sistema: en el sitio web del INAPAM se nombra como Sistema de Empacado Voluntario de Mercancías, mientras que en el convenio de colaboración es Sistema Voluntario de

⁷³ Solicitud de información número 2041000009519 ante el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, Oficio núm. UT/274/219.

Empacado de Mercancía y en la carta de vinculación es Sistema Voluntario de Empacadores de Mercancías. Para la presente investigación son válidos los tres nombres y se toma el utilizado en el documento donde se origina la información.

5.2. Convenio de colaboración entre el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM) y Comercial City Fresko, S.de R.L. de C.V.

El once de enero de 2017 Comercial City Fresko, S.de R.L. de C.V. y el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM) celebraron Convenio de colaboración a tiempo indefinido⁷⁴:

DECLARACIONES CONJUNTAS

III.1. Ambas partes declaran que la relación o servicio del adulto mayor como empacador voluntario se efectuará en apoyo al dueño de la mercancía o consumidor, después de que éste ha adquirido y pagado los productos en la caja de cobro de la tienda de autoservicio. El adulto mayor empacador voluntario se reconocerá como una figura que a los consumidores en las tiendas le resulte familiar y que merece respeto, reconocimiento y apoyo por parte de la sociedad y de sus diferentes necesidades en la medida en que su esfuerzo resulta ser un servicio útil a la clientela, a las tiendas, a ellos mismos y a sus familias.

⁷⁴ Solicitud de información número 2041000009519 ante el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, Oficio núm. UT/274/2019.

III.2. Los adultos mayores como empacadores voluntarios en las tiendas de autoservicio realizarán un esfuerzo que es preciso reconocer, ya que, a pesar de su edad de sesenta años o más de edad, con su ingreso en las gratificaciones que obtienen de los consumidores, no solo se sostienen a ellos mismos, sino que, en muchos casos, solventan las necesidades de sus familias además de cubrir sus necesidades más indispensables.

III.3. Que expuesto lo anterior, están de acuerdo en comprometerse de acuerdo a las siguientes cláusulas:

CLAUSULAS

Primera. El objeto del convenio es apoyar a las Personas Adultas Mayores (PAMs) para que realicen una actividad a través del Servicio de Vinculación Productiva y Sistema Voluntario de Empacado de Mercancía, en todas las tiendas de autoservicio que tiene bajo su administración “Comercial City Fresko” para alcanzar un mejor nivel de vida.

Las PAMs afiliadas al Sistema deberán invariablemente cumplir con los siguientes requisitos:

- a) Contar con su tarjeta INAPAM
- b) Escrito de manifestación de voluntad de asistir a alguna de las sucursales de “Comercial City Fresko” a participar en las acciones de inclusión social a través del Servicio de Vinculación Productiva y Sistema Voluntario de Empacado de Mercancía.
- c) Escrito autorizando al INAPAM a utilizar sus datos personales para única y exclusivamente informar a las empresas de las personas que

se encuentran inscritas en las acciones de inclusión social a través del Servicio de Vinculación Productiva y Sistema Voluntario de Empacado de Mercancía.

Segunda. “Comercial City Fresko” otorgará las facilidades necesarias a los adultos mayores para desarrollar las actividades de empacadores voluntarios en las cajas de pago de cada una de las tiendas de autoservicio.

Tercera. El INAPAM autoriza a “Comercial City Fresko” durante la vigencia del presente convenio, al uso de su logotipo única y exclusivamente para efectos de publicidad relativa a las acciones de inclusión social a través del Servicio de Vinculación y Sistema Voluntario de Empacado de Mercancía.

Cuarta. El INAPAM a “Comercial City Fresko” remitirá la lista de PAMs afiliadas al Servicio de Vinculación Productiva y Sistema Voluntario de Empacado de Mercancía.

Quinta. “Comercial City Fresko” manifiesta que la gratificación que reciban las PAM de los consumidores por desarrollar la actividad de empacadores voluntarios será exclusivamente para ellos.

Sexta. “Comercial City Fresko” enviará al INAPAM cada mes una lista de las PAMs que estén realizando las actividades de empacadores voluntarios para mantener ambas partes el control de un padrón vigente, con el objeto de enviar a las PAMs que cubran las bajas de los empacadores voluntarios.

Séptima. Las partes se comprometen a apegarse a los formatos que cubren los lineamientos para operar las acciones.

Octava. Las PAMs al realizar la actividad de empacadores voluntarios se limitarán a la actividad de empacar y transportar la mercancía de la clientela o consumidores en una extensión que no rebase el estacionamiento de la propia tienda, por ningún motivo los adultos mayores empacadores podrán acompañar a los consumidores de las tiendas a su domicilio particular o a cualquier otro lugar fuera del estacionamiento.

Novena. “Comercial City Fresko” manifiesta que no está autorizado a los empacadores voluntarios a transportar mercancía voluminosa o pesada ni a realizar actividades que no estén de acuerdo a su capacidad física o que requieran de un mayor esfuerzo que pueda afectarlos en su salud.

Décima. “Comercial City Fresko” brindará el apoyo necesario en caso de urgencia que requiera atención médica inmediata a los adultos mayores que realicen actividades de empacadores voluntarios, durante las horas de apoyo a los consumidores para trasladarlos al hospital o clínica que les corresponda.

Décima primera. “Comercial City Fresko” proporcionará oportunidades a las PAMs de sesenta años o más de edad con discapacidad para realizar las actividades de empacadores voluntarios conforme lo permitan sus capacidades y cubran los perfiles de las tiendas de autoservicio, por lo que únicamente recibirán la gratificación que puedan y quieran otorgarles los consumidores o clientes a que se refiere el presente convenio.

Décima segunda. El presente convenio podrá ser modificado o adicionado por voluntad de las partes mediante acuerdo por escrito con treinta días de

anticipación. Dichas modificaciones o adiciones obligarán a los signatarios a partir de la fecha de su firma.

Décima tercera. Las partes están de acuerdo en que el presente convenio es público de conformidad con lo establecido en los artículos 3,5,6 y 9 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aunado a las disposiciones contempladas en la Ley General y su Reglamento, por lo que los proyectos y programas que formen parte integral del presente instrumento también serán públicos de conformidad con el ordenamiento referido y de acuerdo con la información que cada uno de ellos contenga.

Décima cuarta. El presente convenio tendrá una vigencia indefinida con la excepción de que la empresa sea vendida o cambie de nombre social, cualquiera de las partes podrán darlo por terminado mediante aviso por escrito a la contraparte notificándolo con treinta días de anticipación a la fecha de su terminación.

Décima quinta. Las partes convienen que el presente instrumento es producto de la buena fe y de una absoluta solidaridad hacia los adultos mayores por lo que toda controversia e interpretación que se derive del mismo respecto a su operación, formalización y cumplimiento será resuelta por las partes de este convenio.

Décima sexta. En caso de que las partes no llegaren a una amigable composición convienen que para la interpretación y cumplimiento de este convenio, se someten a la jurisdicción y competencia de los Tribunales

Federales con residencia en la Ciudad de México, renunciando expresamente a cualquier otro fuero presente o futuro.

Durante el levantamiento de la encuesta a las PAMs, fue posible constatar que el convenio de colaboración no se cumple cuando se menciona que la tienda de autoservicio “*otorgará las facilidades necesarias a los adultos mayores para desarrollar las actividades de empacadores voluntarios*”. Por el contrario, la tienda de autoservicio no proporciona el uniforme a las PAMs ni facilita asientos suficientes para que las PAMs, durante los intervalos de descanso, puedan sentarse. Tampoco se respeta en la cotidianeidad de las PAMs la cláusula novena que dice “*no está autorizado a los empacadores voluntarios a transportar mercancía voluminosa o pesada ni a realizar actividades que no estén de acuerdo a su capacidad física o que requieran de un mayor esfuerzo que pueda afectarlos en su salud*”; en este sentido, se pudo constatar que las PAMs cargan artículos como: costal de croquetas de hasta 20 kilogramos; garrafón de agua de 10 y 20 litros; caja de leche de 6 a 12 litros, entre otros. Cargar semejante peso para una PAM significa un daño a su sistema musculoesquelético. Finalmente, el convenio de colaboración es cínico cuando menciona que se trata de un “*instrumento producto de la buena fe y de la absoluta solidaridad hacia los adultos mayores*”; no es posible ver la buena fe cuando se está de frente a la explotación laboral; es decir, cuando una empresa se beneficia de la mano de obra de las PAMs y no es capaz de entregar un salario por sus servicios.

5.3. Carta de Vinculación

El Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM) realiza una entrevista a la Persona Adulta Mayor (PAM) y elabora un formato denominado Carta de Vinculación.

La información general contenida en la Carta de Vinculación es: fecha, número de credencial del INAPAM de la PAM, folio, nombre de la empresa, nombre del entrevistador de la empresa y dirección.

El contenido de la Carta de Vinculación es el siguiente⁷⁵:

Por este conducto me permito presentarles al C. Nombre de la PAM afiliada a este Instituto, el cual nos realiza su solicitud de conformidad para su integración al Programa de Sistema Voluntario de Empacadores de Mercancías, enviándola de su conocimiento de acuerdo al convenio de colaboración firmado con esta empresa mercantil.

En razón de lo anterior le solicitamos su amable colaboración para informarnos los resultados de la entrevista a los teléfonos S/N de 9:00 a 14:00 horas de lunes a viernes, o bien remita los antes referidos resultados al correo electrónico.

El firmante autoriza a este Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM) a utilizar los datos personales descritos en la presente carta de vinculación, para única y exclusivamente informar a la empresa comercial, la

⁷⁵ SEDESOL – INAPAM - Programa de Incorporación al Sistema Voluntario de Empacadores de Mercancía – Carta de Vinculación, Módulo Universidad, Folio del Adulto Mayor: DFU20180028.

afiliación correspondiente al Programa de Sistema Voluntario de Empacadores de Mercancías.

Así mismo el firmante está de acuerdo en respetar el Convenio de Colaboración celebrado entre el INAPAM y la empresa, el cual no constituye una relación laboral con el INAPAM, ni con la empresa en virtud de que las PAMs afiliadas al Instituto, no realizarán un trabajo ni estarán subordinadas a la empresa y/o al INAPAM, y en consecuencia no devengarán un salario.

Es mi voluntad participar en el Sistema Voluntario de Empacadores de Mercancías, deslindando al INAPAM y a la Empresa receptora de la presente carta de cualquier responsabilidad laboral, civil, penal, administrativa o cualquier otra de que se le tratase de involucrar, en virtud de que el objeto del programa de incorporación al Sistema Voluntario de Empacadores de Mercancías para las PAMs consiste única y exclusivamente en informar a las empresas sobre las solicitudes de Vinculación realizadas por las PAMs sin que ello implique una relación laboral con el Instituto.

La Carta de Vinculación es entregada a la PAM para su firma y funciona como carta de presentación para su primer día de labores en la tienda de autoservicio asignada.

Importante destacar que la PAM nunca tiene acceso al Convenio de Colaboración entre el INAPAM y la tienda de autoservicio.

En México existe jurisprudencia⁷⁶ que determina que son nulos los convenios que impliquen renuncia de los derechos de los trabajadores; es decir, la normatividad laboral protege a los subordinados de los pactos o las declaraciones unilaterales que dañan su esfera jurídica. En este sentido, la Carta de Vinculación es nula cuando obliga a las PAMs a dar consentimiento a la siguiente declaración *“está de acuerdo en respetar el Convenio de colaboración celebrado entre el INAPAM y la empresa, el cual no constituye una relación laboral con el INAPAM, ni con la empresa en virtud de que las PAMs afiliadas al Instituto, no realizarán un trabajo ni estarán subordinadas a la empresa y/o al INAPAM, y en consecuencia no devengarán un salario.”* Del texto, se puede constatar que, de manera unilateral, el INAPAM cancela el derecho laboral de las PAMs a devengar un salario. Si consideramos que el objetivo del INAPAM es procurar el desarrollo humano integral de las PAMs: proceso tendiente a brindar empleo u ocupación, retribuciones justas, asistencia y las oportunidades necesarias para alcanzar niveles de bienestar y alta calidad de vida, orientado a reducir las desigualdades extremas y las inequidades de género, que aseguren sus necesidades básicas y desarrollen su capacidad e iniciativas en un entorno social incluyente; resulta vergonzoso que sea justo el Instituto quién orchestra un convenio de colaboración donde las PAMs no tengan derecho a un salario.

Adicionalmente, se constató, durante el levantamiento de la encuesta a las PAMs, que el 100% de las PAMs entrevistadas desconocían el contenido del Convenio de

⁷⁶ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, *Nulidad por renuncia de derechos laborales. Procede aun cuando concluya la relación de trabajo por convenio*, Novena Época, Tomo XXXI, enero 2010, pp.316.

colaboración entre el INAPAM y la tienda de autoservicio. Es decir, el INAPAM actúa con dolo cuando oculta el convenio de colaboración a las PAMs.

5.4. Hoja de Actividades del Empacador Voluntario

Al momento de ingresar al Sistema Voluntario de Empacadores de Mercancías, la Persona Adulta Mayor (PAM) debe observar y respetar la normativa establecida en la Hoja de Actividades del Empacador Voluntario⁷⁷:

- Presentar la documentación original que acredite que cuenta con seguridad social y tener servicio médico oficial vigente: credencial de pensionado o Resolución de Pensión y/o Constancia de Vigencia de Derechos (tanto para pensionados como para beneficiarios por un familiar); así como Carnet de citas vigente.
- Dirigirse de manera amable y cordial hacia el cliente de la tienda, sus compañeros y empleados de la tienda, procurando evitar conflictos internos.
- El empacador voluntario se comprometerá a presentarse aseado.
- Permanecer en la parte frontal del área de cajas en su horario de actividad.
- Empacar cuidadosamente la mercancía.
- Ingerir sus alimentos y/o medicamentos en sus lapsos de descanso.
- Mantener limpia y ordenada el área de recepción de productos, e informar al cliente que todo se encuentra empacado en las bolsas.
- No debe entrar a la tienda a buscar productos o checar precios, esto lo deberá resolver el cajero.

⁷⁷ SEDESOL – INAPAM – Actividades del Empacador Voluntario, Módulo Torre Esquadra.

- No realizará la limpieza de otras áreas de la tienda.
- Deberá acomodar los carritos y canastas que el consumidor de la tienda deje en el área de cajas, no excediendo de tres carritos y únicamente en el área de cajas.
- No deberá realizar actividades en otras áreas de la tienda que no sea la correspondiente a las de empacador voluntario.
- Bajo ningún motivo o circunstancia deberá haber adultos mayores coordinando a sus compañeros.
- En caso de que se rompa algún producto o exista un problema con un cliente de la tienda, relacionado con la falta de algún artículo, la tienda absorberá el reembolso o cambio del mismo. Si de la investigación realizada resulta la responsabilidad del empacador voluntario, se platicará con él a fin de evitar que la acción se repita.
- Queda prohibido suspender a la PAM empacadora voluntaria con días, ni aplicar cualquier tipo de sanción. Cualquier incidencia que no pueda ser resuelta en la sucursal, dar aviso de inmediato al Corporativo.
- En caso de alguna eventualidad o accidente dentro de las instalaciones, la empresa se encargará de llamar a una ambulancia y/o dar aviso a un familiar.
- En caso de conflicto se debe dar aviso de inmediato al Coordinador de cajas de la empresa, en caso de que el Coordinador no pueda resolver el inconveniente, escalar el asunto al Jefe de Recursos Humanos, quien, en coordinación con el Corporativo de la empresa, buscarán una solución al problema. En todos los casos se debe tener conocimiento el Departamento de

Gestión y Seguimiento en su área de quejas del INAPAM y el Corporativo de la empresa.

La tienda no podrá realizar acción alguna sin autorización previa de su Corporativo.

- Deberá respetar el horario de entrada y salida coordinado por las autoridades de la tienda.
- Por el bienestar y seguridad de las PAMs que integran el Sistema de Empacado Voluntario, no podrán exceder de seis horas de actividad al día, ni realizar actividades de empacador voluntario en más de una tienda de autoservicio.
- Si tiene una emergencia, avisará al Coordinador de cajas o preferentemente de manera directa a Recursos Humanos de la tienda.
- En caso de que el adulto mayor tenga necesidad de ausentarse sea previsto o no, informará a Recursos Humanos el periodo de ausencia, con la finalidad de que su lugar no sea ocupado por otra PAM y/o la misma tienda requiera otra/o empacador voluntario.
- Si existen más de seis días de ausencia por situaciones de salud o personales la PAM deberá presentar documento que justifique la situación receta médica o bien escrito explicando la razón de su ausencia, misma que deberá estar sellada o firmada por la autoridad de la tienda.
- Si existen más de seis días de ausencia sin justificación por escrito a la tienda, la PAM empacadora voluntaria podrá ser dada de baja previa revisión y autorización del Corporativo.

- Deberá presentar certificado médico cada tres y/o seis meses de acuerdo como se lo solicite la tienda; debiendo certificar el médico que expide dicho certificado, que se encuentra apto para desempeñarse como empacador voluntario, de no ser así la empresa dará aviso al INAPAM anexando copia del certificado médico, de que no podrá continuar con esa actividad por seguridad de la PAM. La PAM deberá presentarse a las oficinas del INAPAM.
- No intercambiar sus propinas con los cajeros, no acudir al “carrito” para cambiar dinero, es obligación del cajero solicitarlo directamente al responsable del cambio.
- En caso de percatarse que el cliente de la tienda, lleva escondido entre sus pertenencias algún producto, dar aviso al cajero mediante la clave que establezcan.
- Recordar que la propina no es obligatoria.

La PAM, después de haber leído la Hoja de Actividades del Empacador Voluntario, debe firmarla como requisito para ser aceptado en el Sistema Voluntario de Empacado de Mercancías.

La definición de reglamento interno de trabajo es el conjunto de normas que determinan las condiciones a que deben sujetarse los trabajadores en la prestación de sus servicios; en este sentido, la Hoja de Actividades del Empacador Voluntario es claramente un reglamento interno de trabajo. Contar con un reglamento interno de trabajo es constancia de que existe una relación laboral. Sin embargo, el INAPAM confecciona un disfraz para la explotación laboral: celebra un convenio de colaboración en lugar de un contrato de trabajo; elabora una Hoja de Actividades en

lugar de un reglamento interno de trabajo; y logra, con éxito, que las PAMs no devenguen un salario.

5.5. Resultados de encuesta

Durante el mes de julio de 2019 se levantaron 60 encuestas a Personas Adultas Mayores (PAMs) que desempeñan el trabajo de Empacadores Voluntarios de Mercancías en la Alcaldía Benito Juárez de la Ciudad de México (Ver Anexo 1. Cuestionario de entrevista a PAMs).

La selección de las PAMs sujetas a encuesta fue aleatoria y con base en su disponibilidad e interés por participar en la presente investigación. Se seleccionó la Alcaldía Benito Juárez por tratarse de una de las alcaldías con mayor poder adquisitivo per cápita.

Las encuestas se realizaron en tres tiendas de autoservicio:

- ❖ **Walmart** con domicilio en Avenida Universidad número 936-A, Colonia Santa Cruz Atoyac, Alcaldía Benito Juárez, C.P. 03310, Ciudad de México.
- ❖ **Comercial City Fresko** con domicilio en Avenida Insurgentes Sur número 1517, Colonia San José Insurgentes, Alcaldía Benito Juárez, C.P.03900, Ciudad de México.
- ❖ **Mega Soriana** con domicilio en Avenida Revolución número 780, Colonia San Juan, Alcaldía Benito Juárez, C.P. 03730, Ciudad de México.

El horario de las encuestas se adaptó al horario de trabajo de las PAMs y se realizaron en la banca donde descansan por intervalos de 30 minutos.

Los horarios laborales de las personas Empacadoras Voluntarias de Mercancías son tres:

1. Horario matutino: de 7:00 a 12:00 horas
2. Horario de la tarde: de 12:00 a 17:00 horas
3. Horario de la noche: de 17:00 al cierre de la tienda

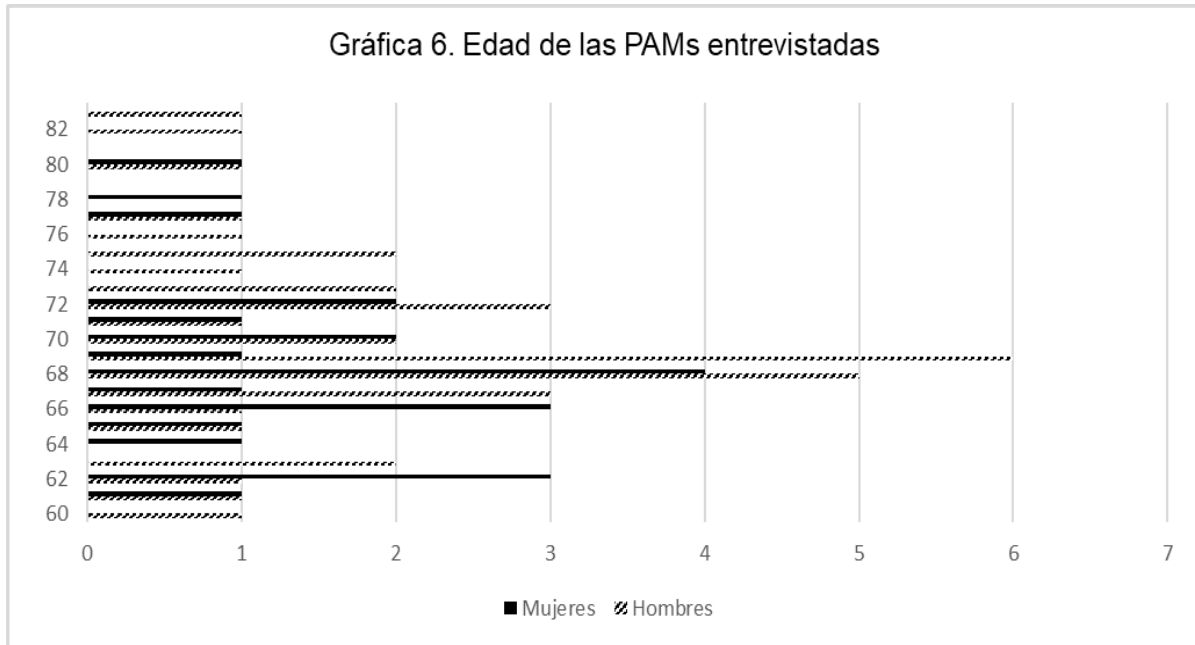
Las PAMs entrevistadas trabajan seis días a la semana y su horario laboral es de cinco horas, pero cada 30 minutos deben tomar un descanso en una banca. Sin embargo, si el número de cajas abiertas y la presencia de consumidores es alta es muy probable que el tiempo de descanso no sea tomado; lo cual, es positivo debido a que su ingreso diario se ve incrementado. También puede ocurrir a la inversa: si el número de cajas abiertas es reducido, las PAMs descansan un periodo mayor a los 30 minutos y su ingreso diario es menor.

En dos tiendas de autoservicio, la banca tiene una medida de tres metros y garantiza el asiento a seis personas. Un turno laboral puede alcanzar 18 empacadores voluntarios y resulta insuficiente el espacio para sentarse. También considerar que los consumidores toman la banca como un lugar disponible para el público en general. A Carmita le parece miserable no tener donde sentarse durante su periodo de descanso.

Las PAMs entrevistadas deben vestir con uniforme: pantalón negro, chaleco negro y camisa blanca. En una tienda ocupan mandil y también deben usarlo. En ningún caso la tienda proporciona el uniforme.

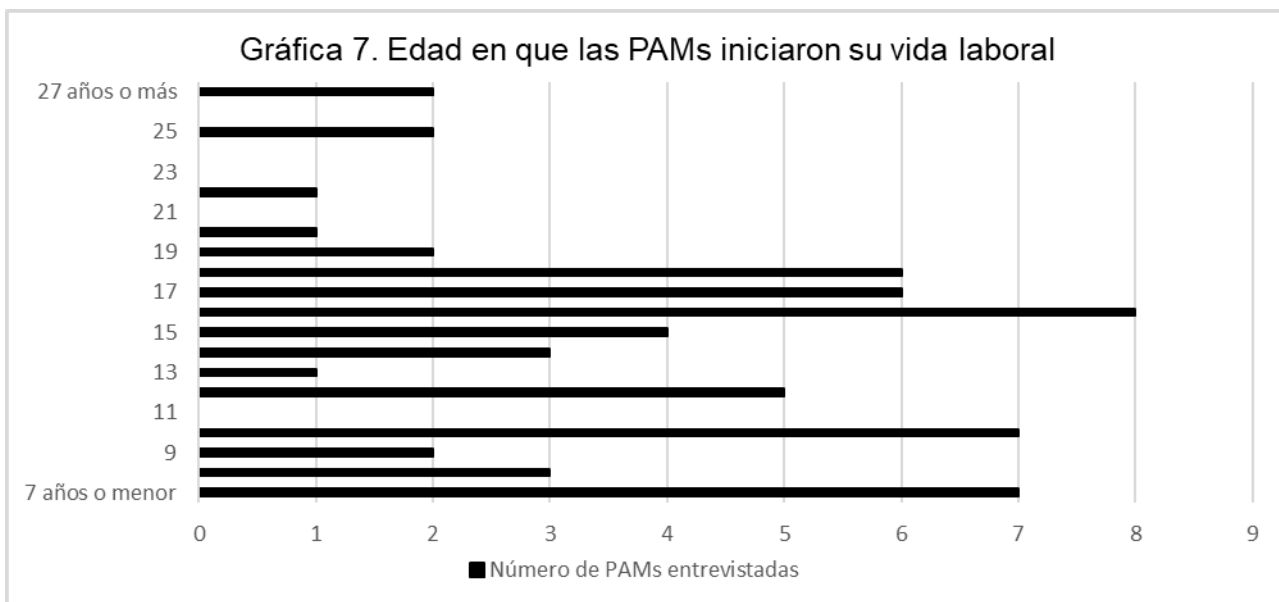
5.5.1. Resultados cuantitativos

Las encuestas fueron contestadas por 37 hombres y 23 mujeres; la edad promedio de los hombres es 70 años y la de las mujeres 68. Ver Gráfica 6.



Fuente: elaboración propia.

La edad promedio en la que comenzaron a trabajar las PAMs entrevistadas es a los 15 años. Ver Gráfica 7.



Fuente: elaboración propia.

Nota: En el eje de las “y” se presenta la edad en que las PAMs empezaron a trabajar y en el eje de las “x” el número de PAMs entrevistadas.

Las PAMs entrevistadas tienen una antigüedad promedio de cuatro años desempeñando el trabajo de empacadores voluntarios.

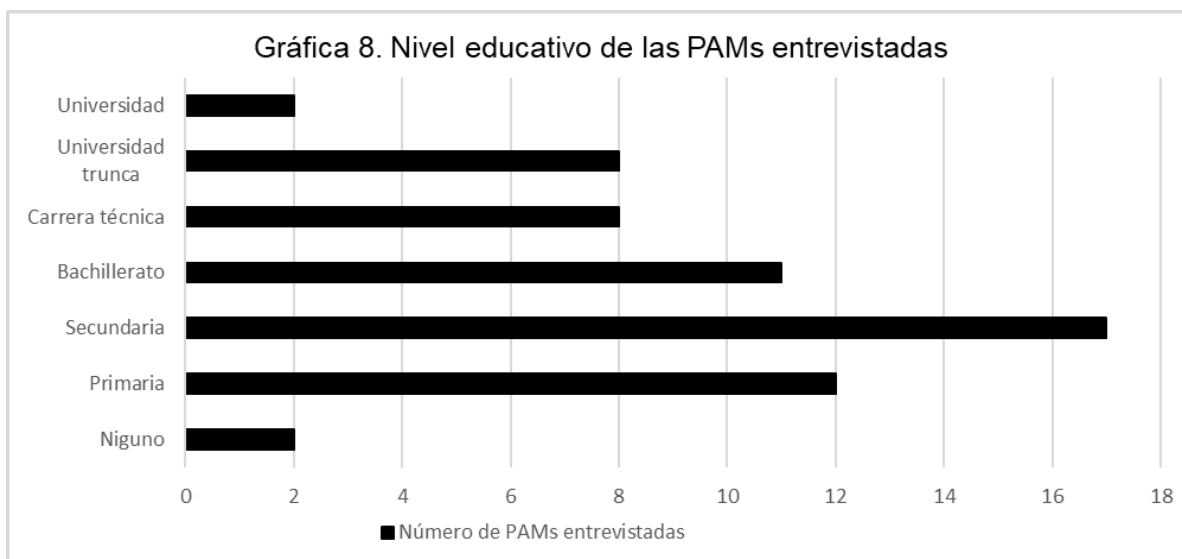
El 97% tiene hijos y el 38% de las PAMs tienen un dependiente económico. Es triste descubrir que la mayoría de las PAMs entrevistadas tiene hijos y no son apoyadas por éstos para su manutención y que, en algunos casos, los hijos más allá de no ayudar dejan la responsabilidad de los nietos a las PAMs.

El ingreso diario por desempeñar el trabajo de Empacador Voluntario está en el rango entre \$150 y \$300 pesos al día. Si consideramos que el Salario Mínimo General, en 2019, para un empleado de góndola, anaquel o sección en tiendas de

autoservicio es de \$104.64 por ocho horas de jornada laboral⁷⁸. En este sentido, resulta aterrador confirmar que la informalidad en que viven las PAMs: de \$150 a \$300 pesos por día por una jornada de trabajo de cinco horas, es mínimamente el doble de lo que el mercado laboral formal ofrece a los empleados de la misma categoría.

Antes de conocer los resultados de la encuesta en el tema educativo, se podría vaticinar que quienes desempeñan el trabajo de empacador voluntario son personas sin preparación académica; o bien, con un nivel educativo básico.

El nivel educativo de las PAMs entrevistadas es: 28% secundaria, 20% primaria, 18% nivel medio superior, 13% carrera técnica, 13% carrera profesional trunca y 3% universidad. Ver Gráfica 8.



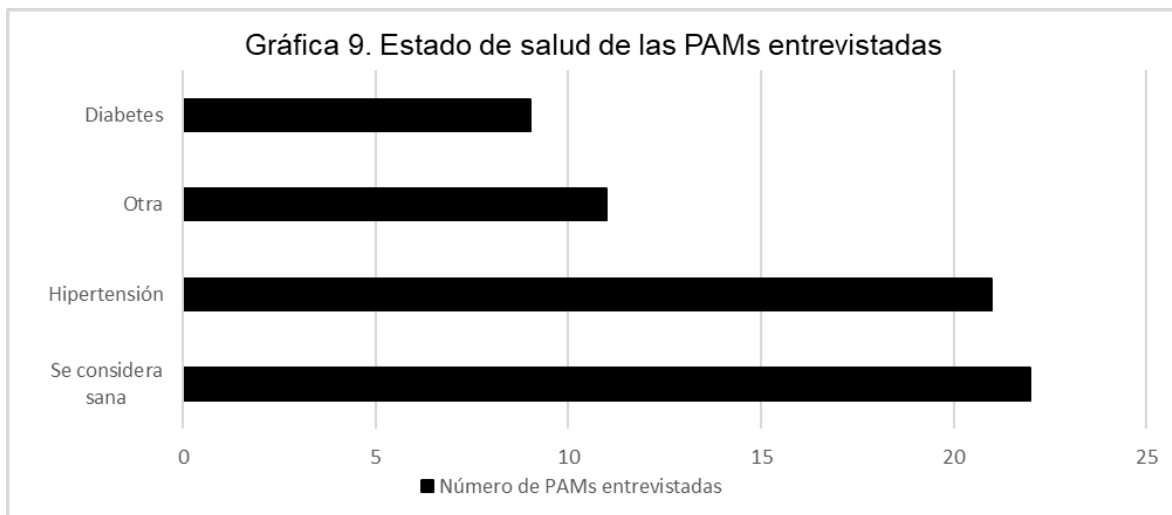
Fuente: elaboración propia.

Nota. En el eje de las “y” se presenta el nivel educativo de las PAMs y en el eje de las “x” el número de PAMs entrevistadas.

⁷⁸ Secretaría del Trabajo y Previsión Social – Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, *Salarios Mínimos vigentes a partir del 1° de enero de 2019*, Oficio núm. 24, México, 2019.

Tener una carrera profesional no es garantía de estabilidad económica. Encontrar a PAMs de todos los niveles académicos desempeñando el trabajo de empacador voluntario es reflejo de la injusticia social que persiste en México: trabajar por más de 30 años no es suficiente para alcanzar una pensión digna.

En el tema de salud, el 62% de las PAMs entrevistadas manifestó padecer de alguna enfermedad; las principales son hipertensión y diabetes. Ver Gráfica 9.



Fuente: elaboración propia.

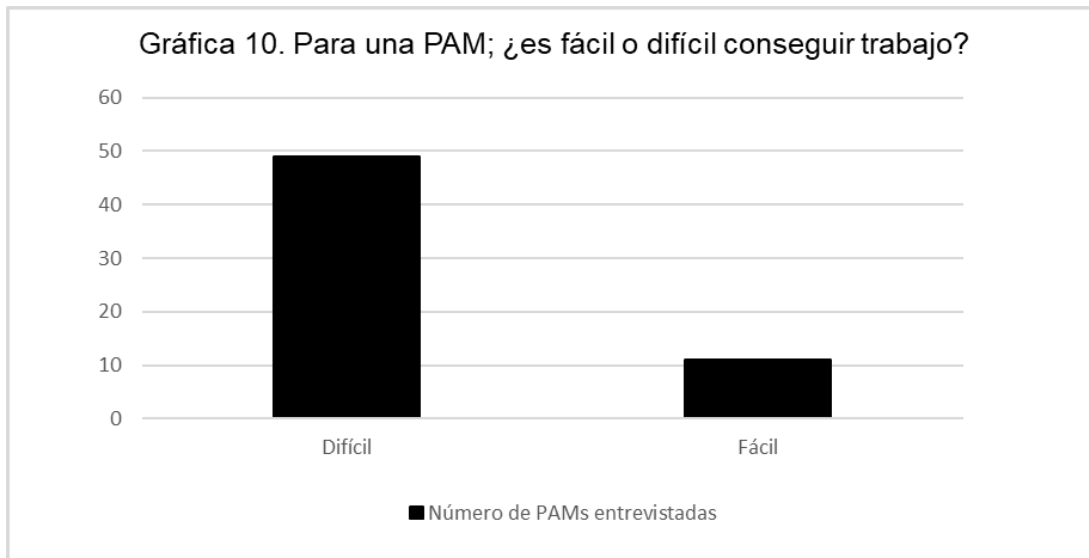
Nota: En el eje de las “y” se presenta la enfermedad manifestada por las PAMs y en el eje de las “x” el número de PAMs entrevistadas.

Las enfermedades manifestadas por las PAMs entrevistadas son enfermedades crónicas de los mexicanos que se presentan en distintas etapas de la vida y no de manera exclusiva a partir de los 60 años.

Las PAMs entrevistadas son personas que mantienen una mente sana; manifiestan que las enfermedades que padecen no son un impedimento para el desempeño de un trabajo.

Las PAMs no están impedidas para desempeñar un trabajo de manera adecuada; es más bien, un estereotipo social el señalar a una PAM como una persona débil, incapaz, incapacitada o poco útil para el correcto desempeño de una función laboral.

En el tema de discriminación: el 82% de las PAMs entrevistadas considera que es difícil conseguir empleo por motivo de edad. Ver gráfica 10.



Fuente: elaboración propia.

El sistema de pensiones en México no ofrece una pensión suficiente a las PAMs; lo cual, las obliga a buscar oportunidades de trabajo. Por su parte, el mercado de laboral, de manera categórica, rechaza a las PAMs. Obsérvese la sección de empleos de un periódico o sitio web dedicado a la oferta de empleos dónde, en la mayoría de las ofertas, se establece un rango de edad como criterio de pre-selección para una vacante laboral.

Establecer el criterio de edad como requisito para postularse a una vacante es discriminatorio.

Finalmente, ninguna PAM ha sido víctima de discriminación por parte de una institución bancaria. La Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, Capítulo II, artículo 9, fracción XXX, dice⁷⁹: “se considera como discriminación: ...negar la prestación de servicios financieros a personas con discapacidad y personas adultas mayores”. Es incuestionable la buena voluntad de legislar sobre la protección de las PAMs entorno a los servicios financieros; sin embargo, sería más acertado legislar sobre la protección de las PAMs en el mercado laboral. Óptimo sería leer en la citada ley la siguiente frase: “se considera como discriminación: utilizar el trabajo de las PAMs y no pagar un salario por sus servicios”.

5.5.2. Resultados cualitativos

La encuesta realizada cuenta con una serie de preguntas de tipo cualitativo donde se permite a la Persona Adulta Mayor (PAM) expresar la realidad que vive al desempeñar el trabajo de Empacador Voluntario; así como a no responder si no lo desea.

A la pregunta ¿Por lo general; dónde consume sus alimentos?

Las PAMs entrevistadas respondieron que comen en casa pero que también es posible ingerir alimentos en la tienda de autoservicio ya sea en la fuente de sodas o en la banca.

⁷⁹ Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, Artículo 9, fracción XXX.

A la pregunta: Cuando se presenta una situación de productos perdidos o dañados ¿le hacen pagar a usted por la reposición del mismo?

Las PAMs entrevistadas respondieron que sí deben pagar por el producto perdido o dañado.

Sin embargo, en la Hoja de Actividades de Empacador Voluntario, dice:

- En caso de que se rompa algún producto o exista un problema con un cliente de la tienda, relacionado con la falta de algún artículo, la tienda absorberá el reembolso o cambio del mismo. Si de la investigación realizada resulta la responsabilidad del empacador voluntario, se platicará con él a fin de evitar que la acción se repita.

En una de las tiendas, las PAMs hacen un prorrato y entre todos pagan el monto del producto perdido o dañado.

Una PAM hizo hincapié en que también existen clientes deshonestos; regresan a la tienda más tarde o al día siguiente para reclamar que no le fue entregado determinado producto.

Es devastadora la realidad del empacador voluntario cuando se descubre que adicional a no recibir salario por sus servicios; termina pagando por las mermas y productos perdidos de la tienda de autoservicio.

A la pregunta ¿Qué pasa si llega tarde a su horario de trabajo?

Las PAMs entrevistadas mencionan que cuentan con tolerancia de diez y hasta 25 minutos. Sin embargo, la dinámica de ingreso al turno laboral es distinta en las tres tiendas.

En una tienda, existe una hoja impresa con los nombres de las PAMs vigentes. La hoja fue elaborada e impresa por una PAM porque existía una práctica desleal: algunas personas llegaban con una o dos horas de anticipación al horario laboral para tomar caja desde el inicio de la jornada. Entonces la PAM propuso el sistema de “carrusel”.

El sistema de carrusel consiste en que el lunes toman caja, en la primera hora del turno, las primeras ocho personas de la lista; el martes toman caja las personas del nueve al 18 de la lista y así para los días subsecuentes de la semana.

La asignación de cajas y la rotación cada 30 minutos está bajo la coordinación de una PAM que también desempeña el trabajo de empacador voluntario de mercancías.

En otra tienda las PAMs se anotan en un cuaderno y van tomando caja según el orden de llegada. La asignación de cajas y la rotación cada 30 minutos, también está bajo la coordinación de una PAM.

En la tercera tienda, las PAMs se anotan en un cuaderno y la supervisora y/o la jefa de caja es quien asigna la caja y la rotación cada 30 minutos.

Con respecto a la coordinación de las PAM dentro de la tienda; en la Hoja de Actividades del Empacador Voluntario dice:

- Bajo ningún motivo o circunstancia deberá haber adultos mayores coordinando a sus compañeros.

Es comprensible que se rompa ésta regla cuando se conoce el tipo de relación que existe entre los supervisores - los jefes de cajas y las PAMs entrevistadas:

“Hay un fuerte maltrato de parte de los supervisores porque son chicos de 20 años que de cajero los ascienden a supervisores y no tienen ni preparación, ni educación ni capacidad de manejar gente, ¡ni moral...! ¡Son bien prepotentes, son arreadores y no saben mandar!”

“Los jefes son déspotas se sienten dueños de la tienda; nos tratan mal, nos dicen que estamos viejos y nos amenazan con que nos van a dar de baja y nos dicen que el INAPAM les hace los mandados.”

“Los supervisores hacen funciones que son de la jefa de caja. Existen cajas buenas y malas; las de las orillas son cajas buenas y la diez es caja mala; entonces mandan a sus consentidos a las cajas buenas.”

“La supervisora se siente con la autoridad para amenazarnos: te voy a correr”

“Los supervisores toman atribuciones que no les corresponden.”

“Que sean más humanos los supervisores; se sienten con más derechos que uno”

“Hay cruce de manos, una PAM le puede pasar un dulce o algo al encargado de asignar las cajas y así logra que lo pongan en las cajas rápidas que es donde hay más propina”

“Que la asignación de cajas sea equitativa, que no nos tengan mucho tiempo en la banca. Hay compañeros que traen regalitos y les dan preferencia.”

Con respecto a la asignación de cajas, puede ocurrir que la tienda de autoservicio solicite dos empacadores voluntarios por caja con la finalidad de despachar más rápido al cliente. La consigna para las PAMs es que deben terminar de empacar al mismo tiempo que la cajera termina de cobrar. Cuando dos PAMs comparten caja deben dividir el monto de las propinas recibidas.

A este respecto, también existe conflicto entre las Personas Adultas Mayores:

“Cuando toca compartir caja, no falta el compañero que se hace bien conchudo y dicen que le duele todo, pero eso sí, se debe dividir la propina”

“Aquí los compañeros parecen niños de primaria, luego cuando estamos compartiendo caja dicen: me picaste los ojos, para decir que no repartiste correctamente la propina”

A la pregunta ¿Tiene derecho a un periodo vacacional?

La respuesta es no. No existe ninguna prestación laboral.

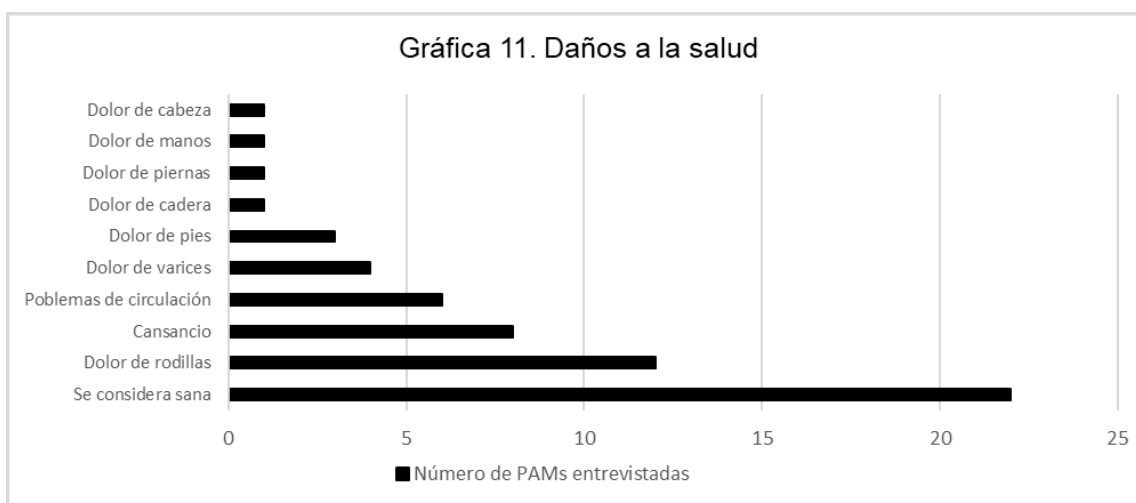
En caso de requerir ausentarse deben comunicarlo al supervisor.

A la pregunta ¿Razones por las cuáles lo pueden dar de baja de este trabajo?

Las principales razones que las PAMs entrevistadas mencionan como motivos de baja del Sistema de Empacadores Voluntarios son: faltas no justificadas; por no presentar el certificado médico o bien que el certificado médico indique que ya no está en condiciones de seguir trabajando; por faltar al respeto a un supervisor, cliente o compañero; por robar.

A la pregunta ¿Pasar tanto tiempo de pie ha afectado en algo su estado de salud?

Las principales afectaciones a la salud manifestadas por las PAMs entrevistadas son: dolor de rodillas, cansancio y problemas de circulación. Ver Gráfica 11.



Fuente: elaboración propia.

A la pregunta ¿Cuál es su opinión del INAPAM?

Las PAMs entrevistadas respondieron que el INAPAM es un instituto que los apoya; que les da trabajo y que si funciona.

A la pregunta ¿Se sentiría respaldado por el INAPAM en caso de presentarse alguna situación desfavorable en el supermercado?

Las PAMs entrevistadas respondieron que sí; sin embargo, a la mayoría no se le ha presentado una situación desfavorable.

Las respuestas a las dos preguntas precedentes entorno a un INAPAM que si apoya o apoyaría en caso de una situación desfavorable, contrastan con la respuesta a la pregunta que a continuación se presenta. Por una parte, las PAMs entrevistadas agradecen al INAPAM que exista una fuente de ingreso para ellas; pero, por otra parte, alzan la voz para denunciar el maltrato que reciben siendo empacadores voluntarios. Maltrato que persiste en la actualidad.

A la pregunta ¿Tiene alguna queja o sugerencia que hacer al INAPAM para mejorar las condiciones del trabajo de empacador voluntario?

La demanda principal de las PAMs entrevistadas al INAPAM es la de vigilar de cerca a las tiendas de autoservicio para evitar el maltrato.

Los testimonios de las PAMs entrevistadas son:

“La tienda de autoservicio no respeta el reglamento de los Empacadores Voluntarios; nos ponen a recoger carritos, canastillas, verificar precios, ir por el cambio para la cajera. Son actividades que no deberíamos hacer.”

“Que vigilen. Que se cumplan las normas”

“Estaría bien recibir un salario. Que el INAPAM vigile más seguido. Aquí hay gente que no cumple con la edad, ni tampoco tiene servicio de salud y aquí está trabajando.”

“Que tengan una vigilancia más constante. Hay PAMs que ya no pueden trabajar y aquí siguen...”

“Que los cajeros no nos traten mal (no son todos los cajeros), no somos sus empleados. El supervisor nos manda a quitar sensores y se supone que no es una actividad que nos corresponda.”

“El INAPAM debería supervisar más y más seguido, la encargada tiene favoritismos”

“Proporcionar cursos de psicología para las PAMs. Aquí los compañeros son muy agresivos; cuando los ponen a acomodar canastillas se quejan y dicen “eso da pena, yo no soy barrendera” y yo les digo agradezcan a Dios por el trabajo. Pero bueno la clientela aun así nos da 0.50 centavos”

“Que venga el supervisor más seguido, para evitar abusos de las personas que asignan cajas”

“Que vengan a supervisar. Entre compañeros hay conflicto”

“Que visiten más las tiendas, que exista más comunicación”

“Permitir que los que no tienen seguridad social puedan trabajar aquí”

“Vigilar más, tener mayor autoridad. Un trato más digno por parte de la tienda, aqui existe maltrato”

“Que supervisen más, que vean el maltrato”

“Nadie hace caso y nos siguen tratando mal”

“Que trabajen con los jefes de las tiendas, nos gritan ¡apúrate!”

“No dan seguimiento a la realidad del supermercado”

“Que sea menos burocrático. No hace caso de las quejas. Debería entrar como cliente para conocer la realidad de lo que vivimos aquí”

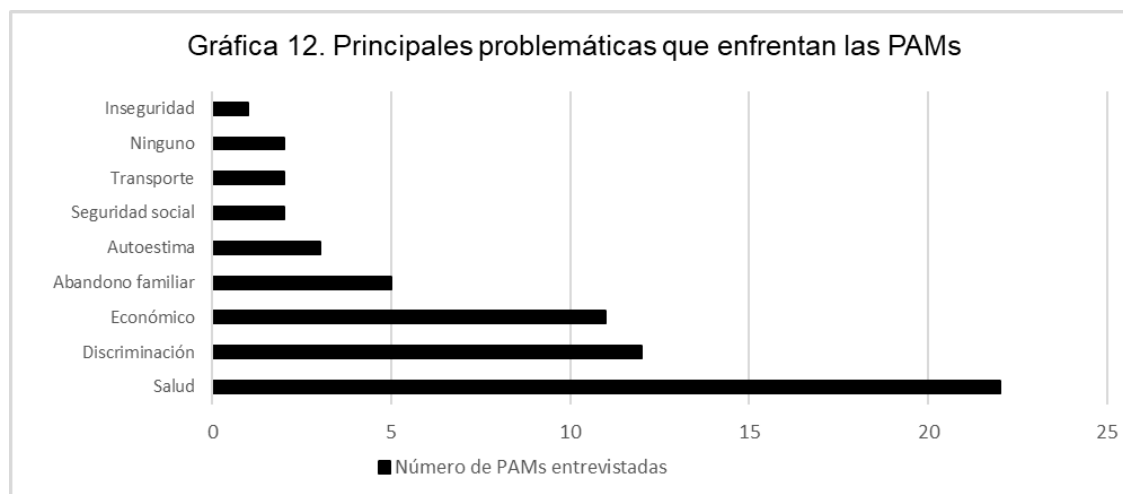
“Más días de descanso. Que no sean tan estrictos con nosotros. Trabajos de acuerdo a nuestra edad. Hay compañeros que ya no pueden”

A la pregunta ¿Cuál cree usted que son las principales problemáticas para la gente de su edad en México hoy en día?

Esta pregunta se replicó de la Encuesta Nacional sobre Discriminación (ENADIS) 2017⁸⁰ y los resultados fueron: 28.5% pensión insuficiente para cubrir necesidades básicas y 22.5% falta de oportunidades para encontrar trabajo.

Para la encuesta realizada en la presente investigación, los resultados fueron:

37% problemas de salud y la edad, 20% discriminación, 18% problemas económicos y laborales, 8% abandono familiar, 5% problemas en el carácter y la autoestima, 3% servicio de salud, 3% servicio de transporte y 2% inseguridad. Ver Gráfica 12.



Fuente: elaboración propia.

⁸⁰ SEGOB, CONAPRED, CONACYT, CNDH, UNAM, INEGI, *Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017*, México, 2018.

A las preguntas: Si usted recibiera un instructivo y un escrito para presentar una queja ante el COPRED o la Junta de Conciliación y arbitraje ¿lo utilizaría? y ¿Estaría dispuesto (a) a presentar una demanda colectiva para garantizar un contrato laboral?

Las PAMs entrevistadas respondieron en su mayoría que no. Las PAMs valoran su trabajo y desean procurarlo.

Sorprende el hecho que las PAMs entrevistadas no estén interesadas en buscar justicia laboral ni en procurarse un trato digno. Las PAMs entrevistadas tienen como norma vivir al día; no tienen más expectativa que el presente; están ciertas que las circunstancias difícilmente cambiarán en favor de los vulnerables y que, en caso de cambio, ya no estarán aquí para atestiguarlo. La resignación es la medicina que toman para su día a día.

5.5.3. Testimonios de discriminación

Para cerrar la encuesta, se invitaba a la PAM entrevistada a dejar cualquier comentario adicional.

Los comentarios recibidos son:

“Nos consideran las letrinas de Walmart. Las cajeras son groseras; se la pasan diciendo que nos van a reportar y nos amenazan a cada rato.”

“No estamos impedidos para un trabajo y para recibir un salario”

“Que nos den trabajo, pero bien remunerado; ¡imagínate cien pesos al día!”

“Sería bueno establecer una propina obligatoria como en los restaurantes, luego les empacas 20 carritos y no te dan propina”

“Existe una devaluación a nuestra experiencia; nosotros podemos aportar conocimiento”

“Nos tratan mal, como si no fueran a llegar a nuestra edad”

“Los cajeros nos toman como unos criados”

“Hay quienes son muy déspotas y nos insultan: ¡viejos apestosos!”

“Ya no falta mucho para que nos desaparezcan; en Walmart están automatizando las cajas: ni cajero ni cerillo”

“Estamos aquí por necesidad, no importa cuál sea: económica, física o psicológica, pero todas conllevan retos: la económica es cubrir nuestras necesidades básicas; la física es cargar los costales de croquetas, la caja de leche, los garrafones de agua; la psicológica es lidiar con el carácter de cada uno”

La Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación define discriminación como *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. También se entenderá como discriminación la homofobia, misoginia, cualquier manifestación de xenofobia, segregación racial, antisemitismo, así como la discriminación racial y otras formas conexas de intolerancia*⁸¹.

Los testimonios obtenidos en la encuesta son discriminatorios porque denotan, en primer lugar, la intención de los cajeros del supermercado de obstaculizar el ejercicio del derecho al trabajo que tienen las Personas Adultas Mayores.

Al respecto, en la Declaración de los Derechos Humanos, artículo 23, se establece que: *1) toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo, 2) toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual, 3) toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social, 4) toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses.*

En segundo lugar, los testimonios obtenidos evidencian la discriminación que tanto el supermercado como el INAPAM ejercen sobre las Personas Adultas Mayores al momento de impedir que éstas gocen de una remuneración equitativa y satisfactoria. Y, en tercer lugar, la sociedad discrimina a las Personas Adultas Mayores cuando menoscaba el valor de su trabajo.

⁸¹ Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, Artículo 1º, fracción III.

5.5.4. Principales violaciones a los derechos humanos que sufren las PAMs que desempeñan el trabajo de Empacadores Voluntarios de Mercancías.

Se presenta una síntesis de las principales violaciones a los derechos humanos que sufren las PAMs que desempeñan el trabajo de Empacadores Voluntarios de Mercancías:

I. Violaciones a los derechos humanos con base en Instrumentos Internacionales:

Instrumento Internacional	Derecho Humano	Violación
1.Recomendación 162 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)	Impedir la discriminación respecto de los trabajadores de edad en materia de empleo	La PAM es víctima de discriminación por parte de los cajeros, jefes de caja y supervisores
2.Recomendación 162 de la OIT	Los trabajadores de edad deberían de disfrutar de igualdad de oportunidades y de trato respecto de los otros trabajadores; a la remuneración por un trabajo de igual valor.	El salario mínimo para un trabajador de anaquel o sección en tiendas de autoservicio es de \$176.72 El salario mínimo para la PAM empacador voluntario de mercancías es \$0.00
3.Recomendación 162 de la OIT	Incrementar las vacaciones anuales pagadas en función de la antigüedad o de la edad	No tiene derecho a vacaciones y mucho menos pagadas
4.Recomendación 162 de la OIT	Reducir la duración normal del trabajo, diaria y semanal	La jornada laboral es de seis días a la semana, cinco horas diarias
5.Recomendación 162 de la OIT	Deberían adoptarse medidas para asegurar que se informe plenamente a los trabajadores de edad de los derechos y posibilidades a su alcance y se los incite a utilizarlos	La Secretaría del Trabajo y Previsión Social no regula el trabajo de empacador voluntario de mercancías.
6.Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento, 1982	Deberán tomarse medidas adecuadas para que los trabajadores de edad puedan permanecer en un empleo en condiciones satisfactorias y beneficiarse de la seguridad del empleo	Las condiciones de trabajo no son satisfactorias: sin salario, sin un asiento donde poder descansar, sin vacaciones, sin prestaciones sociales

Instrumento Internacional	Derecho Humano	Violación
7. Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento, 1982	Los gobiernos deberán adoptar medidas para informar a los empleadores y asesorarlos en la utilización de las capacidades de los trabajadores de edad, que siguen constituyendo un número muy elevado en la mayoría de las profesiones	El Estado mexicano celebra convenios de colaboración con empleadores donde desdeña el valor de la experiencia de las PAM
8. Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento, 1982	Las condiciones y el ambiente de trabajo, así como los horarios y la organización de las tareas, deberán tener en cuenta las características de los trabajadores de edad	El ambiente de trabajo es hostil para las PAM. Las tareas de trabajo sobrepasan la capacidad física de una PAM
9. Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad, 1991	Las personas de edad deberán permanecer integradas en la sociedad, participar activamente en la formulación y en la aplicación de políticas que afecten directamente a su bienestar.	El Estado mexicano celebra convenios de colaboración con tiendas de autoservicio donde avala el no otorgamiento de un salario y oculta dicho convenio a las PAM
10. Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad, 1991	Tener acceso a servicios sociales y jurídicos que les aseguren mayores niveles de autonomía, protección y cuidado	En 2017, el Estado mexicano únicamente atendió al 8.75% de la población potencial de PAM: Población Potencial: 12,977,983 PAM Población Objetivo: 11,977,850 Población Atendida: 1,047,832
11. Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad, 1991	Poder vivir con dignidad y seguridad y verse libres de explotaciones y de malos tratos físicos o mentales.	El Estado mexicano celebra convenios de colaboración donde institucionaliza la limosna y coloca a las PAM en una situación de explotación y maltrato.
12. Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, 2002	Eliminar los obstáculos por razones de edad en el mercado de trabajo estructurado fomentando la contratación de personas de edad e impidiendo que los trabajadores que van envejeciendo comiencen a experimentar desventajas en materia de empleo.	El Estado mexicano avala condiciones laborales con desventaja para las PAM
13. Estrategia Regional de la Implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid, 2003	Diseñar medidas y lineamientos que protejan a las personas mayores de los riesgos que se les presentan en su seguridad y salud ocupacional	No existen medidas ni lineamientos que protejan a las PAM de riesgos en su seguridad y en su salud; por el contrario el trabajo de empacador voluntario de mercancías provoca problemas de circulación, dolor de rodillas, cansancio por desgaste físico, estrés laboral y minusvaloración que termina por convertirse en depresión

Instrumento Internacional	Derecho Humano	Violación
14. Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, 2015	La autorrealización	El trabajo de empacador voluntario de mercancías se reduce a una actividad repetitiva, rutinaria y humillante
15. Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, 2015	La protección jurídica efectiva	<p>En 2014, el Estado mexicano proporcionó asesoría jurídica únicamente al 0.01% de las PAM atendidas.</p> <p>Dónde:</p> <p>Población potencial: 11,669,432 PAM</p> <p>Población objetivo: 11,250,860 PAM</p> <p>Población atendida: 1,002,757 PAM</p>
16. Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, 2015	Derecho al trabajo digno y decente y a la igualdad de oportunidades y de trato respecto de los otros trabajadores, sea cual fuere su edad	El trabajo de empacador voluntario de mercancías es menoscabar la dignidad de la PAM e institucionalizar la limosna
17. Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, 2015	El empleo o la ocupación debe contar con las mismas garantías, beneficios, derechos laborales y sindicales, y ser remunerado por el mismo salario aplicable a todos los trabajadores frente a iguales tareas y responsabilidades	El trabajo de empacador voluntario de mercancías no cuenta con garantías, beneficios, derechos laborales y sindicales, y tampoco es remunerado con un salario
18. Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, 2015	Los Estados parte adoptarán las medidas legislativas, administrativas o de otra índole para promover el empleo formal de la persona mayor y regular las distintas formas de autoempleo y el empleo doméstico, con miras a prevenir abusos y garantizar una adecuada cobertura social y el reconocimiento del trabajo no remunerado	El Estado mexicano, a través de la Ley Federal del Trabajo y de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; no promueve el empleo formal de las PAM
19. Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, 2015	Los Estados Parte promoverán políticas laborales dirigidas a propiciar que las condiciones, el ambiente de trabajo, horarios y la organización de las tareas sean adecuadas a las necesidades y características de la persona mayor	En México no existe una política laboral dirigida a las PAM

II. Violaciones a los derechos humanos con base en Legislación Nacional:

Legislación Nacional	Derecho Humano	Violación
1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Art. 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil...	El INAPAM institucionaliza la limosna y coloca a las PAM en una situación de explotación y maltrato.
2. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Art. 1°. Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad...	La PAM que desempeña el trabajo de empacador voluntario de mercancía es víctima de discriminación
3. Ley Federal del Trabajo (LFT)	Existe protección laboral a grupos vulnerables: Título Quinto. Trabajo de las mujeres Título Quinto Bis. Trabajo de los menores Título Sexto. Trabajos especiales	La legislación nacional no considera como grupo vulnerable a las PAM; tampoco considera el trabajo de empacador voluntario de mercancías como un trabajo especial
4. Ley Federal del Trabajo (LFT)	Art. 20. Relación de trabajo es la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario.	La Persona Adulta Mayor (PAM) realiza un trabajo subordinado en las tiendas de autoservicio y no recibe un salario.
5. Ley Federal del Trabajo (LFT)	Art. 21. Se presume la existencia del contrato y de la relación de trabajo entre el que presta un trabajo personal y el que lo recibe.	Si existe relación de trabajo entre la PAM y la tienda de autoservicio.
6. Ley Federal del Trabajo (LFT)	La Comisión Nacional de los Salarios Mínimos fijará los salarios mínimos profesionales que deberán pagarse a los trabajadores: Salario mínimo para empleado(a) de góndola, anaquel o sección en tiendas de autoservicio \$176.72 en zona libre de la frontera norte y \$104.64 para el resto del país	El empacador voluntario de mercancías ocupa una sección específica en las tiendas de autoservicio y su salario es de \$0.00
7. Ley Federal del Trabajo (LFT)	Art. 350. Los inspectores de trabajo tienen las atribuciones y deberes especiales siguientes: II. Verificar que las propinas correspondan en su totalidad a los trabajadores	La Secretaría del Trabajo y Previsión Social no supervisa el trabajo de empacador voluntario de mercancías. Las PAM ven mermado su ingreso cuando la tienda de autoservicio les cobra por productos perdidos o dañados.
8. Ley Federal del Trabajo (LFT)	La LFT establece que por cada seis días de trabajo disfrutará el trabajador de un día de descanso, por lo menos, con goce de salario íntegro	El empacador voluntario de mercancías tiene un día de descanso sin goce de salario
9. Ley Federal del Trabajo (LFT)	Art. 170. Derechos de las madres trabajadoras: no realizaran trabajos que exijan esfuerzos considerables y signifiquen un peligro para su salud, tales como levantar, tirar o empujar grandes pesos, que produzcan trepidación, estar de pie durante largo tiempo o que actúen o puedan alterar su estado psíquico y nervioso	El empacador voluntario de mercancías no tiene derecho a un trato especial. Debe permanecer de pie mientras trabaja y debe levantar grandes pesos.

Legislación Nacional	Derecho Humano	Violación
10. Ley Federal del Trabajo (LFT)	<p>Art. 176. Se considerarán, como labores peligrosas o insalubres, las que impliquen:</p> <p>20. Fracción III. Esfuerzo físico moderado y pesado; cargas superiores a los siete kilogramos; posturas forzadas, o con movimientos repetitivos por periodos prolongados, que alteren su sistema músculo-esquelético.</p>	<p>El trabajo de emparador voluntario es una labor peligrosa e insalubre</p> <p>Las PAMs cargan artículos superiores a los siete kilogramos, por ejemplo:</p> <p>Costal de croquetas: de 2 y hasta 20 kilogramos</p> <p>Garrafón de gua: de 4 hasta 20 litros</p> <p>Caja de leche: de 6 hasta 12 litros.</p>
11. Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación	<p>Art. 9 Fracción IV. Se consideran como discriminación, entre otras: Establecer diferencias en la remuneración, las prestaciones y las condiciones laborales para trabajos iguales.</p>	<p>El trabajo de emparador voluntario de mercancías es discriminatorio; donde:</p> <p>El salario mínimo para un trabajador de anaquel o sección en tiendas de autoservicio es de \$176.72</p> <p>El salario mínimo para la PAM emparador voluntario de mercancías es \$0.00</p>
12. Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación	<p>Art. 9 Fracción XXIII. Se consideran como discriminación, entre otras: Explotar o dar un trato abusivo o degradante</p>	<p>El trabajo de emparador voluntario de mercancías es discriminatorio porque institucionaliza la limosna y humilla a la Persona Adulta Mayor</p>
13. Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores	<p>Derecho a gozar de igualdad de oportunidades en el acceso al trabajo... así como recibir protección de las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo y de otros ordenamientos de carácter laboral</p>	<p>No existe igualdad de oportunidades para las Personas Adultas Mayores en el acceso al trabajo.</p> <p>El trabajo de emparador voluntario de mercancías no recibe protección de las disposiciones de la LFT ni de otros ordenamientos de carácter laboral</p>
14. Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores	<p>Derecho al desarrollo humano integral: proceso tendiente a brindar empleo u ocupación, retribuciones justas, asistencia y las oportunidades necesarias para alcanzar niveles de bienestar y alta calidad de vida</p>	<p>En México subsiste el problema público relativo al insuficiente desarrollo humano integral de las Personas Adultas Mayores</p>

Conclusiones

La primera conclusión a la que arriba la presente investigación es que sí existe relación laboral entre la Persona Adulta Mayor (PAM) y la tienda de autoservicio para el trabajo de empacador voluntario de mercancías.

La conclusión se sustenta sobre el hecho que existe una descripción de puesto; un reglamento de trabajo (engañosamente denominado Hoja de Actividades); una jornada laboral y un uniforme.

En el trabajo de empacador voluntario de mercancías estamos de frente al término de la vida útil de un trabajador; donde no se desea garantizar la supervivencia del mismo y por tal razón el patrón no otorga un salario y el Estado avala esta injusta relación de intercambio.

Es perturbador que sea el Estado el encubridor de semejante explotación laboral. El Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM) al momento de celebrar convenios, producto de la supuesta buena fe y de la absoluta solidaridad hacia los adultos mayores, es quien viola el derecho de las PAMs a vivir con dignidad y seguridad y verse libres de explotaciones y de malos tratos físicos o mentales.

A éste respecto es indispensable que la política pública en favor de las PAMs esté bajo la custodia de más de una Secretaria de Estado y no como responsabilidad única del INAPAM. Por ejemplo, contar con la participación de la Secretaria de Educación Pública a través de una estrategia nacional para alfabetizar a las PAMs; la Secretaria del Trabajo y Previsión Social verificando que los contratos de trabajo

cumplan con el requisito mínimo laboral: un salario; la Secretaria de Salud procurando un envejecimiento óptimo; y la Secretaria de Hacienda determinando el monto de la pensión no contributiva para garantizar la seguridad alimentaria de las PAMs.

Continuar como hasta ahora: el INAPAM como único responsable de la política pública en favor de las Personas Adultas Mayores, se convierte en una certeza de nunca alcanzar el desarrollo humano integral para éste grupo etario.

La segunda conclusión es que el trabajo de empacador voluntario de mercancías afecta la salud de las PAMs. En el curso de la investigación se constató que las condiciones en las que se desempeña éste trabajo provocan problemas de circulación, dolor de rodillas, cansancio por desgaste físico, estrés laboral y minusvaloración que termina por convertirse en depresión.

En las tiendas de autoservicio no existe ni siquiera una banca suficientemente larga para sentar a las PAMs que desempeñan el trabajo de empacador voluntario de mercancías. Para una PAM no hay espacio o condición de descanso.

Se constata nuevamente la intención de no garantizar la supervivencia del trabajador: no sólo no se le otorga un salario que le permita comprar sus alimentos, reparar o comprar zapatos y vestimenta, comprar sus medicinas, pagar su transporte. Comprar – pagar suponen un ingreso. Un salario. Lo otro, es una ofensiva limosna: la voluntad del cliente de la tienda de autoservicio para socorrer a una persona necesitada, y un estado de esclavitud: la privación de todo tipo de derechos.

La tercera conclusión es que el Estado es cínico cuando declara a la sociedad como el patrón de las PAMs que realizan el trabajo de empacadores voluntarios de mercancías: *el servicio del adulto mayor como empacador voluntario se efectuará en apoyo al dueño de la mercancía o consumidor*. Pero si la sociedad fuera el patrón, alguien con nombre y apellido, el Estado lo obligaría a celebrar un contrato laboral, pagar salarios, seguridad social e impuestos.

La sociedad en su conjunto desconoce el contenido del convenio de colaboración entre el INAPAM y las tiendas de autoservicio y resulta doloso que el instituto celebre un contrato donde obligue a un tercero (a la sociedad) a “contratar” los servicios de las PAMs a través del otorgamiento de una propina.

La cuarta conclusión es que las PAMs que realizan el trabajo de empacador voluntario de mercancías en la Alcaldía Benito Juárez son víctimas de discriminación.

Los testimonios obtenidos sobre el trato que reciben las PAMs por parte de los cajeros, jefes de caja y supervisores son evidencia de un maltrato constante.

Los cajeros, jefes de caja y supervisores son personas jóvenes, entre 20 y 35 años, y su actuar es el resultado de la falta de campañas de comunicación social enfocadas en promover la revaloración social del adulto mayor.

Por último, las PAMs que desempeñan el trabajo de empacador voluntario de mercancías tienen resignación y desesperanza.

Las PAMs se negaron a recibir asesoría jurídica para exigir ante las autoridades competentes el derecho a un salario y mejores condiciones de trabajo; están

conscientes de la injusticia que viven y del maltrato que deben soportar; sin embargo, no están dispuestas a perder una de las pocas oportunidades laborales que existen para ellas.

El tiempo de recibir justicia laboral e igualdad de oportunidades ha caducado para las PAMs que llenan la última etapa de su vida de injusticia y desigualdad.

Legislar es la medida para detener abusos y violaciones. Proponer el Título Quinto Ter es indispensable para detener los abusos y violaciones a que están expuestas las PAMs que desempeñan un trabajo para la sociedad.

Las PAMs son personas con valor agregado por su experiencia y madurez ante la vida y deben ser tratadas con respeto y justicia laboral.

La presente investigación concluye con una propuesta de reforma a la Ley Federal del Trabajo consistente en la inserción del Título Quinto Ter que se describe a continuación:

TÍTULO QUINTO TER

Trabajo de las Personas Adultas Mayores (PAMs)

Artículo 1. El salario que reciba la PAM por las actividades que realice no debe ser menor al que por concepto de salario recibiría un trabajador menor de 65 años.

Artículo 2. Las propinas son parte del salario de los trabajadores y no sustituto del salario. Las propinas corresponden en su totalidad a los trabajadores.

Artículo 3. El trabajo de las PAMs queda sujeto a vigilancia y protección especiales de las autoridades del trabajo tanto federales como locales.

Artículo 4. Las PAMs deberán obtener un certificado médico que acredite su aptitud para el trabajo y someterse a los exámenes médicos que periódicamente ordenen las autoridades laborales correspondientes. Sin estos requisitos, ningún Patrón podrá utilizar sus servicios.

Artículo 5. No se podrá utilizar el trabajo de las PAMs en labores peligrosas o insalubres que, por la naturaleza del trabajo, por las condiciones físicas, químicas o biológicas del medio en que se presta, o por la composición de la materia prima que se utiliza, son capaces de actuar sobre la vida y la salud física y mental de las PAMs.

Artículo 6. Para los efectos del trabajo de las PAMs, además de lo que dispongan las leyes, reglamentos y normas aplicables, se considerarán, como labores peligrosas o insalubres, las que impliquen:

I. Exposición a:

1. Ruido, vibraciones, radiaciones ionizantes y no ionizantes infrarrojas o ultravioletas, condiciones térmicas elevadas o abatidas o presiones ambientales anormales.

2. Agentes químicos contaminantes del ambiente laboral.

3. Residuos peligrosos, agentes biológicos o enfermedades infecto contagiosas.

4. Fauna peligrosa o flora nociva.

II. Labores:

1. Nocturnas industriales.

2. De rescate, salvamento o brigadas contra siniestros.

3. En altura o espacios contaminados.

4. En las cuales se operen equipos y procesos críticos donde se manejen sustancias químicas peligrosas que puedan ocasionar accidentes mayores.

5. En condiciones climáticas extremas, en campo abierto que expongan a deshidratación, golpe de calor, hipotermia o congelación.

6. Con alto grado de dificultad; en el apremio de tiempo; que demandan alta responsabilidad, o que requieren de concentración y atención sostenidas.

III. Esfuerzo físico moderado y pesado: cargas superiores a los siete kilogramos; posturas forzadas o con movimientos repetitivos por periodos prolongados que alteren su sistema músculo-esquelético.

IV. Manejo, operación y mantenimiento de maquinaria, equipo o herramientas mecánicas, eléctricas, neumáticas o motorizadas, que puedan generar amputaciones, fracturas o lesiones graves.

Artículo 7. Las Personas Adultas Mayores tendrán los siguientes derechos:

I. No realizarán trabajos que exijan esfuerzos considerables y signifiquen un peligro para su salud; tales como: levantar, tirar o empujar grandes pesos que produzcan trepidación, estar de pie durante largo tiempo o que actúen o puedan alterar su estado psíquico y nervioso.

II. Si su estado de salud lo requiere, Las PAMs tendrán derecho a dos reposos extraordinarios durante su jornada laboral diaria.

III. En los establecimientos en que trabajen las PAMs, el Patrón debe mantener un número suficiente de asientos o sillas a disposición de las PAMs.

Artículo 8. En caso de declaratoria de contingencia sanitaria y siempre que así lo determine la autoridad competente, no podrá utilizarse el trabajo de las PAMs. Las

PAMs que se encuentren en este supuesto, no sufrirán perjuicio en su salario, prestaciones y derechos.

Artículo 9. La jornada de trabajo de las PAMs no podrá exceder de seis horas diarias y deberán dividirse en periodos máximos de tres horas. Entre los distintos periodos de la jornada, disfrutarán de reposos de una hora, por lo menos.

Artículo 10. Las PAMs disfrutarán de un periodo anual de vacaciones pagadas de dieciocho días laborales, por lo menos.

Artículo 11. Los patronos que tengan a su servicio Personas Adultas Mayores están obligados a:

- I. Exigir que se les exhiban los certificados médicos que acrediten que están aptos para el trabajo;
- II. Llevar y tener a disposición de la autoridad competente, registros y documentación comprobatoria, en donde se indique el nombre y apellidos de la PAM, clase de trabajo, horario, salario y demás condiciones generales de trabajo.
- III. Proporcionar a las autoridades del trabajo los informes que soliciten.

Fin del Título Quinto Ter, Trabajo de las Personas Adultas Mayores

La presente investigación se concluye con el inicio de la contingencia sanitaria COVID-19 y al respecto se dejan preguntas abiertas para futuras investigaciones: ¿qué realidad están experimentando las 60 PAMs entrevistadas que viven en pobreza y que por motivo de la contingencia sanitaria no pueden salir a trabajar?; ¿cuál es el estado anímico de las PAMs entrevistadas que tienen dependientes económicos?; ¿por qué las tiendas de autoservicio, con motivo de la contingencia sanitaria, ahora si tienen empleados directos que reciben un salario empacando

mercancías?; ¿es suficiente que el Estado entregue por adelantado dos bimestres de la pensión a adultos mayores para minimizar el impacto de la contingencia sanitaria sobre las PAMs que viven en pobreza?

Anexo 1. Cuestionario de entrevista a PAMs

Datos de la entrevista:

Fecha:
Hora de inicio:
Hora de término:
Número de entrevista:
Tienda:
Dirección:

Datos del entrevistado:

Nombre - Seudónimo:
Edad:
Sexo:
Nivel educativo:
Hijos: Si No
Dependientes económicos:

LABORAL

1. ¿Desde qué edad empezó a trabajar?
2. ¿En algún periodo de su vida laboral contó con prestaciones: seguridad social, vacaciones, aguinaldo, prima vacacional?
3. Monto aproximado de su ingreso diario

 Menor a \$100
 Entre \$101 y \$150
 Entre \$151 y \$300
 Entre \$301 y \$500
 Mayor a \$500
4. Adicional a este trabajo, ¿recibe otro ingreso? ¿Cuál?
 Pensión por empleo anterior
 Pensión adulto mayor
 Otro
5. ¿Usted es económicamente independiente?

SUPERMERCADO

6. ¿Por lo general donde consume sus alimentos?
7. ¿Cuándo toma descanso, donde se sienta?

8. ¿Cuánto tiempo lleva ejerciendo el trabajo de cerillo?
9. Cuando se presenta una situación de productos perdidos o dañados ¿le hacen pagar a usted por la reposición del mismo?
10. ¿Qué pasa si llega tarde a su horario de trabajo?
11. ¿Tiene derecho a un periodo vacacional?
12. ¿Razones por las cuales lo pueden dar de baja de este trabajo?

SALUD

13. ¿Padece de alguna enfermedad?
14. ¿En dónde lo(a) atienden cuando se enferma?
 IMSS
 ISSSTE
 Seguro Popular
 Otro
 No tiene acceso a servicios de salud públicos
15. ¿Ahí le dan sus medicamentos?
16. ¿Tiene a alguien que cuide de usted cuando se enferma?
17. ¿Pasar tanto tiempo de pie ha afectado en algo su estado de salud?

INAPAM

18. ¿Cuál es su opinión del INAPAM?
19. ¿Se sentiría respaldado por el INAPAM en caso de presentarse alguna situación desfavorable en el supermercado?

20. ¿Tiene alguna queja o sugerencia que hacer al INAPAM para mejorar las condiciones del trabajo de cerillo?

DISCRIMINACIÓN

21. ¿Tiene cuenta bancaria?
 SI
 NO, ¿Por qué?
22. En su opinión, para la gente de su edad ¿qué tan fácil o difícil es conseguir trabajo? (ENADIS 2010)
23. ¿Cuál cree usted que son las principales problemáticas para la gente de su edad en México hoy en día?
(ENADIS 2017)
24. ¿Ha escuchado hablar sobre el Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México (COPRED)?
25. Si usted recibiera un instructivo y un escrito para presentar una queja ante el COPRED o la Junta de Conciliación y Arbitraje; ¿lo utilizaría?
26. ¿Estaría dispuesto(a) a presentar una demanda colectiva para garantizar un contrato laboral?

PERSONAL - Comentarios adicionales del entrevistado

Bibliografía

- Álvarez Icaza Longoria Pablo, Ramírez Santiago Vilma, Ramírez Manzano Mariana, *Estudio sobre la discriminación hacia las personas mayores en el acceso a la justicia en la Ciudad de México, Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México*, México, 2019.
- Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, *Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento*, Viena, Austria, 1982.
- Asamblea General de las Naciones Unidas, *Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad*, Resolución 46/91, 1991.
- Asamblea General de las Naciones Unidas, *Proclamación sobre el Envejecimiento*, 42ª. sesión plenaria, Nueva York, 16 de octubre de 1992.
- Asamblea General de las Naciones Unidas, *Informe de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento*, Madrid, 2002.
- Auditoría Superior de la Federación, *Evaluación número 1645: Política Pública de Atención a las Personas Adultas Mayores*, México, 2015.
- Auditoría Superior de la Federación, *Auditoría de Desempeño número 16-1-20V3A-07-0274-274-DS. Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores. Servicios a Grupos con Necesidades Especiales*, México, 2017.
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Reporte en el marco del encuentro con la CIDH sobre la situación de los Derechos de las Personas Mayores en la Ciudad de México*, Ciudad de México, 1 de septiembre de 2017.

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Estrategia regional de implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid*, Santiago de Chile, 2003.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Declaración de Brasilia. Segunda Conferencia regional intergubernamental sobre envejecimiento en América Latina y el Caribe: hacia una sociedad para todas las edades y de protección social basada en derechos*, Brasilia, Brasil, 2007.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Carta de San José sobre los derechos de las personas mayores de América Latina y el Caribe. Tercera Conferencia regional intergubernamental sobre envejecimiento en América Latina y el Caribe*, San José Costa Rica, 2012.
- Consejo Nacional de Población, *Proyecciones de la población de México, 2010-2050*, Primera Edición, México, 2012.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo, *Ficha de Monitoreo 2014: servicios a grupos con necesidades especiales. Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores*, México, 2015.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo, *Ficha de Evaluación 2015-2016: servicios a grupos con necesidades especiales*, México 2017.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Ficha de Monitoreo 2016-2017: servicios a grupos con necesidades especiales. Secretaría de Desarrollo Social*, México, 2018.

- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Ficha de Monitoreo 2017-2018: servicios a grupos con necesidades especiales*. Secretaría de Desarrollo Social, México, 2019.
- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, *Encuesta Nacional sobre Discriminación 2010*, México, 2011.
- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, *Encuesta Nacional sobre Discriminación 2005*, México, 2006.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma publicada en el D.O.F. 8-05-2020.
- Gómez Lomelí Zoila Margarita, Dávalos Guzmán Julio César, Celis de la Rosa Alfredo de Jesús, Orozco Valerio María de Jesús, *Estado de funcionalidad de adultos mayores empaques en tiendas de autoservicio*, Universidad de Guadalajara-Centro Universitario de Ciencias de la Salud-Departamento de Salud Pública, Gaceta Médica México. Vol. 146, Núm. 2, México, 2010.
- Gómez Mena Carolina, *Sin recibir salario, 28 mil adultos mayores trabajan de empaques*, Periódico La Jornada – Sociedad, México, 5 de mayo de 2018.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Censo de Población y Vivienda 2010*, México.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2016*, México, 2016.

- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2018*, México, 2018.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Estadísticas a propósito del día internacional de las personas de edad (adultos mayores)*, Comunicado de prensa número 432/18, México, 2018.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Perfil sociodemográfico de adultos mayores*, 2014, México.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Resultados de la encuesta Nacional de ocupación y empleo (cifras Primer Trimestre de 2019)*, México, 16 de mayo de 2019.
- Instituto Nacional de las Mujeres, *Situación de las Personas Adultas Mayores en México*, México, 2015.
- Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores – Comité de Mejora Regulatoria Interna, *Programa de Inclusión Social para las Personas Adultas Mayores*, México, 8 de septiembre de 2014.
- Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores, *Informe de autoevaluación sobre el desempeño general de la entidad, correspondiente al ejercicio fiscal 2017*, México, 2018.
- Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, última reforma publicada D.O.F. 24-01-2020.
- Ley Federal del Trabajo, Ediciones Fiscales ISEF, Décima cuarta edición, México, enero de 2019.

- Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, última reforma publicada D.O.F. 21-06-2018.
- Martínez Fernando, *Maltratan a adultos empacadores*, Periódico El Universal – Ciudad, México, 22 de julio de 2009.
- Martínez Solares Raúl, *El reto del empleo para adultos mayores*, Periódico El Economista – Opinión, México, 13 de marzo de 2018.
- Mejía Ximena, Solera Claudia, *Informalidad atrapa a ancianos; la necesidad los lleva a trabajar*, Periódico Excelsior – Nacional, México, 27 de agosto de 2017.
- Morrera Camacho Carlos, *El capital financiero en México y la globalización. Límites y contradicciones*, Ediciones Era, Primera Edición, 1998, México.
- Organización de los Estados Americanos, *Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores*, 2015.
- Organización Internacional del Trabajo, *Recomendación sobre los trabajadores de edad (R162)*, Ginebra, Suiza, 1980.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Estudio de la OCDE sobre los sistemas de pensiones México*, Edición en español a cargo de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR), México, 2016.
- Osorio Alex, *Cerillos: la máxima precarización de la infancia y los adultos mayores*, Izquierda diario, México, 11 de julio de 2017.

- Ramos Elba, *Análisis de la participación laboral de los adultos mayores con base en un modelo logit*, Dirección General de Estudios Sociodemográficos y Prospectiva, Consejo Nacional de Población, México, 2016.
- SEGOB, CONAPRED, CONACYT, CNDH, UNAM, INEGI, *Encuesta Nacional sobre Discriminación 2017*, México, 2018.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social – Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, *Salarios Mínimos vigentes a partir del 1° de enero de 2019*, México, 2019.
- Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, *Nulidad por renuncia de derechos laborales. Procede aun cuando concluya la relación de trabajo por convenio*, Novena Época, Tomo XXXI, enero 2010.

Bibliografía web

- Asamblea General de las Naciones Unidas, Informe de la Segunda Asamblea Mundial sobre Envejecimiento
<https://social.un.org/ageing-working-group/documents/mipaa-sp.pdf>
- Asamblea General de las Naciones Unidas, Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad.
<https://www.acnur.org/5b6caf814.pdf>
- Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento.
http://www.sld.cu/galerias/pdf/sitios/gericuba/plan_de_accion_internacional_de_viena_sobre_el_envejecimiento.pdf
- ASF. Evaluación número 1645 Evaluación de la Política Pública de Atención a las Personas Adultas Mayores.

https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/Auditorias/2014_1645_a.pdf

- ASF. Auditoría de Desempeño número 16-1-20V3A-07-0274-274-DS.

https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016i/Documentos/Auditorias/2016_0274_a.pdf

- CONAPO. Indicadores demográficos de México de 1950 a 2050.

http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Mapa_Ind_Dem18/index_2.html

- CONAPRED. Encuesta Nacional sobre Discriminación 2005, 2010, 2017.

<http://sindis.conapred.org.mx/estadisticas/enadis/>

- CONEVAL, Ficha de Evaluación 2015-2016: servicios a grupos con necesidades especiales.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FMyE_2015_2016/SEDESOL/E003_FMyE.pdf

- CONEVAL, Ficha de Monitoreo 2014: servicios a grupos con necesidades especiales.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FMyE_2014_2015/SEDESOL/E003/E003_FMyE.pdf

- CONEVAL, Ficha de Monitoreo 2016-2017: servicios a grupos con necesidades especiales.

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/EVALUACIONES/FMyE_2016_2017/FMyE_20_E003.pdf

- CEPAL, Estrategia regional de implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid.

<https://fiapam.org/wp-content/uploads/2012/10/Estrategia.pdf>

- CEPAL, Declaración de Brasilia
<https://www.cepal.org/es/publicaciones/21505-declaracion-brasilgia-segunda-conferencia-regional-intergubernamental>
- CEPAL, Carta de San José sobre los derechos de las personas mayores de América Latina y el Caribe.
<https://www.conapam.go.cr/mantenimiento/CartadeSanjose.pdf>
- INAPAM. Estadística sobre adultos mayores en México.
<https://www.gob.mx/inapam/galerias/estadisticas-sobre-adultos-mayores-en-mexico>
- INEGI. Estructura poblacional.
<https://www.inegi.org.mx/temas/estructura/>
- OEA, Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores.
http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_A-70_derechos_humanos_personas_mayores.pdf
- OIT. Recomendación sobre los trabajadores de edad (R162).
http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R162