

PROPOSICIÓN CON PUNTO DE ACUERDO POR EL QUE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN EXHORTA RESPETUOSAMENTE AL INSTITUTO NACIONAL DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES, PARA QUE EN EL ÁMBITO DE SUS FACULTADES Y ATRIBUCIONES, FORTALEZCA LAS ACCIONES, POLÍTICAS, ESTRATEGIAS Y PROGRAMAS EN MATERIA DE ACCESO AL TRABAJO Y LA CAPACITACIÓN, A FIN DE REINCORPORAR PRODUCTIVAMENTE A LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES GARANTIZANDO SUS CONDICIONES DE DESARROLLO INTEGRAL Y SEGURIDAD SOCIAL

Senador **DAVID MONREAL ÁVILA**, integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo en la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 55 fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de esta Honorable Soberanía, proposición con Punto de Acuerdo, al tenor de las siguientes:

CONSIDERACIONES

De acuerdo con la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, estas últimas son aquellas que cuentan con sesenta años y más de edad y que se encuentran domiciliadas o en tránsito en el territorio nacional. Si bien la vejez se concibe como el último momento del curso de vida, también es cierto que “constituye un proceso heterogéneo a lo largo del cual se acumulan, entre otros, necesidades, limitaciones, cambios, pérdidas, capacidades, oportunidades y fortalezas humanas”. [∗]

No obstante, en el marco de igualdad y de protección de los derechos humanos, las personas adultas mayores son sujetos de derechos, y por tanto, una parte activa y fundamental en la sociedad. Las proyecciones de la población a nivel nacional, realizadas por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), estiman que a enero de 2018 residen en el país 13 millones 204 mil 433 personas de 60 y más años, de las cuales 46% son hombres y 54% son mujeres. [∗]

México, como muchos otros países, experimenta el envejecimiento demográfico, fenómeno poblacional que “consiste en el incremento gradual del número absoluto y relativo que las personas envejecidas representan en la población total en desmedro de la importancia relativa de los demás grupos de edad”. [∗] Según el informe *Perspectivas de la Población Mundial*, de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), se espera que en el mundo se duplique el número de personas mayores (60 años o más) para el año 2050 y se triplique para 2100, añadiendo que este grupo poblacional crece más rápido que los de personas jóvenes. [∗]

Situación similar se encuentra prevista en las proyecciones de la CONAPO, pues estima que en 2050 residirán en México 32 millones 163 mil 274 personas de 60 y más años, es decir, 143% más que el total estimado en el presente año. [∗] Lo anterior implica necesariamente el progreso gradual de las condiciones de vida, así como el fortalecimiento de los derechos, políticas, estrategias y programas que asisten a las personas adultas mayores en el país.

Sin embargo, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred), refiere que uno de los problemas más importantes a los que se enfrenta la población adulta mayor es la pobreza, aseverando que casi la mitad vive en esta situación, es decir, 4 de cada diez personas adultas mayores (41.1%, del cual 34.6% vive en pobreza moderada y 6.6% en pobreza extrema). El Conapred abunda que el trabajo bien remunerado es la forma más efectiva de salir de la pobreza, no obstante, la discriminación estructural hacia este sector poblacional deriva en que las personas adultas mayores no tengan posibilidades de acceder a un empleo porque las empresas y gobiernos las consideran poco productivas (en el mejor de los casos) o inútiles (en el peor). Esta situación las margina a trabajos precarios, informales o mal remunerados. [∗]

Las bases de datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), dan cuenta que al primer trimestre de 2018 la población ocupada de 60 años y más asciende a 4 millones 960 mil 94 personas, es decir, aproximadamente el 33% del total de este grupo etario. [*]En el mismo tenor, el INEGI precisa que “prácticamente la mitad labora por cuenta propia (49%) y aunque la proporción no es tan grande, existe población que no percibe remuneración alguna por su trabajo (4.4 por ciento). Por su parte, de los adultos mayores que se ocupan de manera subordinada y remunerada (37.8%), la mayoría no tiene acceso a instituciones de salud por su trabajo (60.8%); labora sin tener un contrato escrito (61.8%) y casi la mitad (47.7%) no cuenta con prestaciones. De hecho, 73.2% trabaja de manera informal”. [*]

Como se infiere de lo anterior, la generación de oportunidades laborales dignas para las personas adultas mayores se ha convertido en un verdadero reto, el cual debe ser enfrentado priorizando en todo momento el marco de derechos que protege a este sector, mismo que lamentablemente se ha visto obligado a recurrir a la informalidad sin obtener una mejora sustancial en su calidad de vida.

Es oportuno apuntar que la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, citada al inicio de las presentes consideraciones, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de junio de 2002, con el objeto de garantizar el ejercicio de los derechos de las personas adultas mayores, así como establecer las bases y disposiciones para su cumplimiento. A 16 años de su vigencia, resulta preocupante que algunos de los principios instituidos en la normatividad se hallen lejos de la consecución efectiva, verbigracia: la autonomía y autorrealización, la participación y la equidad.

En primer lugar, el principio de autonomía y autorrealización se encuentra íntimamente relacionado con el tema del trabajo, pues implica todas las acciones que se realizan en beneficio de las personas adultas mayores orientadas a fortalecer su independencia, su capacidad de decisión y su desarrollo personal y comunitario; por otro lado, el principio de participación, de acuerdo con la Ley, significa la inserción de las personas adultas mayores en todos los órdenes de la vida pública (incluidos evidentemente el plano laboral); y por último, el principio de equidad significa el trato justo y proporcional en las condiciones de acceso y disfrute de los satisfactores necesarios para el bienestar de las personas adultas mayores, sin distinción por sexo, situación económica, identidad étnica, fenotipo, credo, religión o cualquier otra circunstancia.

Específicamente en materia laboral, el apartado de derechos de la Ley refiere en la fracción V del artículo 5o. lo siguiente:

V. Del trabajo y sus capacidades económicas:

A gozar de igualdad de oportunidades en el acceso al trabajo o de otras opciones que les 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.

A ser sujetos de acciones y políticas públicas de parte de las instituciones federales, estatales y municipales, a efecto de fortalecer su plena integración social.

Pese al establecimiento del derecho citado con antelación, y frente a las cifras expuestas, resulta evidente la falta de estrategias y políticas para su cumplimiento, lo cual vuelve vulnerables a las personas adultas mayores a ser víctimas de violencia económica, es decir, de acciones u omisiones que afectan su supervivencia a través de limitaciones encaminadas a controlar el ingreso de sus percepciones económicas, así como la percepción de un salario menor por igual trabajo, dentro de un mismo centro laboral.

En contexto con las bases establecidas en la Ley, cabe apuntar que uno de los objetivos de la Política Pública Nacional de las personas adultas mayores, de acuerdo con la fracción XV del artículo 10, se circunscribe a “propiciar y fomentar programas especiales de educación y becas de capacitación para el trabajo, mediante los cuales se logre su reincorporación a la planta productiva del país, y en su caso a su desarrollo profesional”.

En el mismo tenor, la Ley dispone una serie de programas y obligaciones de las instituciones públicas, quedando a cargo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social las siguientes:

- La implementación de los programas necesarios a efecto de promover empleos y trabajos remuneradores así como actividades lucrativas o voluntarias, conforme a su oficio, habilidad o profesión, sin más restricción que su limitación física o mental declarada por la autoridad médica o legal competente.
- El fomento a la creación de organizaciones productivas de personas adultas mayores en grupos productivos de diferente orden.
- Impulso al desarrollo de programas de capacitación para que las personas adultas mayores adquieran conocimientos y destrezas en el campo de formulación y ejecución de proyectos productivos.
- La organización de una bolsa de trabajo mediante la cual se identifiquen actividades laborales que puedan ser desempeñadas por las personas adultas mayores y orientarlas para que presenten ofertas de trabajo.
- Asistencia jurídica a las personas adultas mayores que decidan retirarse de sus actividades laborales.
- La capacitación y financiamiento para autoempleo, a través de becas, talleres familiares, bolsas de trabajo oficiales y particulares.
- La creación y difusión de programas de orientación dirigidos a personas adultas mayores cuando deseen retirarse de los centros de trabajo públicos y privados.

Es claro que existe el marco normativo para la promoción, garantía y respeto de los derechos de las personas adultas mayores así como para la planeación y aplicación de la política pública nacional en la materia. En el mismo sentido, destaca la injerencia del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM), organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal que tiene a su cargo la rectoría de la política nacional a favor de este sector poblacional y por objetivo general la coordinación, promoción, apoyo, fomento, vigilancia y evaluación de las acciones públicas, estrategias y programas relacionados.

Por lo que hace al tema que ocupa a la presente proposición, el INAPAM debe procurar el desarrollo humano, definido por la Ley como “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, 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”.

Aunado al marco nacional, para robustecer lo planteado es prudente señalar lo que a nivel internacional se dispone en beneficio de las personas adultas mayores, principalmente en materia de trabajo. De primer momento, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, [*] dispone una protección indirecta, refiriéndose a la protección social a través de un seguro en caso de vejez (artículo 25). En el mismo sentido, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales [*] reconoce el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social (artículo 9).

En 1991 se aprobaron los Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad, [*] un documento pragmático relacionado íntimamente con el tema. De esta forma, los puntos sobresalientes de los principios que se encuentran ligados con el derecho al trabajo de las personas adultas mayores son los siguientes:

- Independencia: implica, entre otras cuestiones, tener la oportunidad de trabajar o de tener acceso a otras posibilidades de obtener ingresos, así como a poder participar en la determinación de cuándo y en qué medida dejarán de desempeñar actividades laborales.
- Participación: implica, entre otras cuestiones, participar activamente en la formulación y la aplicación de las políticas que afecten directamente a su bienestar y poder compartir sus conocimientos y habilidades con las generaciones más jóvenes.
- Autorrealización: implica poder aprovechar las oportunidades para desarrollar plenamente su potencial.
- Dignidad: implica poder vivir con dignidad y seguridad y verse libres de explotaciones y de malos tratos físicos o mentales; asimismo, recibir un trato digno, independientemente de la edad, sexo, raza o procedencia étnica, discapacidad u otras condiciones, y a ser valoradas independientemente de su contribución económica.

Con base en estos y otros antecedentes, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR, por sus siglas en inglés) en 1995 aprobó su Observación General N° 6, a través de la cual especificó las obligaciones que corresponden a los Estados en materia de derechos económicos, sociales y culturales de las personas de edad (adultos mayores). De tal suerte, sobre los artículos 6, 7 y 8 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, interpretó que los Estados partes deben adoptar medidas que eviten la discriminación por edad en el empleo y la profesión; que garanticen condiciones seguras de trabajo hasta la jubilación, y que otorguen a los trabajadores de edad avanzada empleos que les permitan hacer un mejor uso de su experiencia y conocimientos, además de poner en marcha programas preparatorios de jubilación. [*]

Por su parte, la Organización internacional de Trabajo (OIT) también ha aportado otras normas internacionales de alcance universal mediante los siguientes convenios y recomendaciones: [*]

- Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87).
- Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102).
- Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111).
- Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967 (núm. 128).
- Recomendación sobre los trabajadores de edad, 1980 (núm. 162).

Los instrumentos de derechos humanos de las Naciones Unidas fortalecen la protección que los Estados deben otorgar a las personas adultas mayores, sobre todo frente a fenómenos como el envejecimiento demográfico, un proceso de cambio que requerirá de esfuerzo conjunto. Por ello, a partir de que por mandato constitucional todas las autoridades en México tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, incluidos los reconocidos en los tratados internacionales de los que sea parte, es su deber adoptar las medidas antes citadas.

Por tanto, derivado de los principios y bases expuestas, del marco normativo y de las autoridades que tienen dentro de sus competencias la conducción de la política pública nacional sobre personas adultas mayores, para dar cauce a la preocupación una vez analizada la problemática en materia de derecho al trabajo, se plantea realizar un atento exhorto al Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores, para que fortalezca las acciones, políticas, estrategias y programas en materia de acceso al trabajo y la capacitación, a fin de reincorporar productivamente a las personas adultas mayores garantizando sus condiciones de desarrollo integral y seguridad social.

Por otro lado, atendiendo a las obligaciones que la Ley en la materia le confiere, se propone exhortar a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social a que remita un informe a esta Soberanía respecto de las acciones que lleva a cabo para contrarrestar la informalidad y la falta de oportunidades laborales que enfrenta la población adulta mayor en el país.

Por lo antes expuesto, someto a consideración de esta Honorable Soberanía el siguiente:

PUNTO DE ACUERDO

PRIMERO.- La Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión exhorta respetuosamente al Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores, para que en el ámbito de sus facultades y atribuciones, fortalezca las acciones, políticas, estrategias y programas en materia de acceso al trabajo y la capacitación, a fin de reincorporar productivamente a las personas adultas mayores garantizando sus condiciones de desarrollo integral y seguridad social.

SEGUNDO.- La Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión exhorta respetuosamente a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social para que remita a esta Soberanía, en un plazo no mayor a 15 días naturales, un informe detallado sobre las acciones que lleva a cabo para contrarrestar la informalidad y la falta de oportunidades laborales que enfrenta la población adulta mayor en el país.

Dado en el Salón de Sesiones de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión el 8 de agosto de 2018.

[*] Ministerio de Salud y Protección Social, *Envejecimiento y Vejez*, Gobierno de Colombia, información consultada el 23/07/2018 [en línea], disponible en: <https://www.minsalud.gov.co/proteccionsocial/promocion-social/Paginas/envejecimiento-vejez.aspx>

[*] Consejo Nacional de Población (CONAPO), *Datos de Proyecciones, Estimaciones y proyecciones de la población en la República Mexicana*, Base de datos, periodo 2010-2030, consultada el 23/07/2018 [en línea], disponible en: http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones_Datos

[*] Partida, Virgilio, “Perspectiva demográfica del envejecimiento en México”, en *Envejecimiento demográfico de México: Retos y perspectivas*, Consejo Nacional de Población, México, 1999, pp. 27-39.

[*] United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2017). *World Population Prospects: The 2017 Revision, Key Findings and Advance Tables*. ESA/P/WP/248, consultado el 23/07/2018 [en línea], disponible en: https://esa.un.org/unpd/wpp/Publications/Files/WPP2017_KeyFindings.pdf

[*] Consejo Nacional de Población (CONAPO), Op. Cit.

[*] Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred), “Personas Mayores”, Ficha temática, 2017, consultada el 23/07/2018 [en línea], disponible en: <http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Ficha%20PAM.pdf>

[*] Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE)*, Tabulados al primer trimestre de 2018, consultados el 23/07/2018 [en línea], disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/enoe/>

[*] Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). “Estadísticas a propósito del... Día Internacional de las Personas de Edad”, 28 de septiembre de 2017, consultado el 23/07/2018 [en línea], disponible en: http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2017/edad2017_Nal.pdf

[*] Aprobada el 10 de diciembre de 1948 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, disponible en: <http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>

[*] Adoptado el 16 de diciembre de 1966 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, disponible en: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cescr.aspx>

[*] Adoptados el 16 de diciembre de 1991 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, disponibles en: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2003/1640.pdf>

[*] Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), *Observación General N° 6 (General Comments)*, aprobada en el 13° periodo de sesiones el 8 de diciembre de 1995, consultada el 24/07/2018 [en línea], disponible en: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3592.pdf?view=1>

[*] Véase en Organización Internacional del Trabajo (OIT), Normlex, consultado el 24/07/2018 [en línea], disponible en: <https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:12010:::NO::>

S I L