



FLACSO
MÉXICO

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

Maestría en Políticas Públicas Comparadas

VII Promoción

2015-2017

“Política Pública Gerontológica de Empleo:

Evaluación Comparada del Programa Federal del INAPAM”

Tesis para obtener el Título de Maestra en Políticas Públicas Comparadas

Presenta:

Lic. Eunice Arias Arias

Director de Tesis:

Dr. Raúl Pacheco-Vega

Lector Principal: Maestra Liliana Veloz Márquez

Lector: Dr. Mauricio I. Dussauge Laguna

Macro línea de investigación: Política, Políticas Públicas y Género

Ciudad de México, México, junio de 2018



ÍNDICE

DEDICATORIA	iii
RESUMEN.....	1
INTRODUCCIÓN	3
CAPÍTULO 1. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ADULTOS MAYORES EN LATINOAMÉRICA	6
CAPÍTULO 2. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ADULTOS MAYORES EN MÉXICO	16
CAPÍTULO 3. EL MÉTODO COMPARADO EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: ALCANCES Y OBJETIVOS.....	24
CAPÍTULO 4. EL PROBLEMA DEL DESEMPLEO EN ADULTOS MAYORES Y LA INTEGRACIÓN DE LA AGENDA PÚBLICA DE ADULTOS MAYORES A LA AGENDA GUBERNAMENTAL.....	35
<i>Hipótesis.....</i>	<i>38</i>
CAPÍTULO 5. ANÁLISIS DE RESULTADOS DEL PROGRAMA DE “VINCULACIÓN PRODUCTIVA” DEL INSTITUTO NACIONAL DE ADULTOS MAYORES EN MÉXICO: UN ESTUDIO COMPARADO	39
<i>OBJETIVOS DEL ANALISIS</i>	<i>46</i>
Objetivos Generales	46
Objetivos Específicos.....	46
<i>Diseño Metodológico.....</i>	<i>47</i>
Tipo de Estudio.....	47
Tipo de Evaluación	47
Justificación.....	47
Sistema de Variables y Metodología General	48
Descripción de la Evaluación	49
<i>Programa a evaluar: Programa de “Vinculación Productiva” del Instituto Nacional de..</i>	<i>49</i>



<i>Definición del tiempo y espacio: Resultados de los años 2013, 2014, 2015 y 2016, en las entidades de Aguascalientes y Querétaro.</i>	49
Perfil de las personas de 60 años o más en México	49
Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI y la Ley Federal del Trabajo.....	52
CAPÍTULO 6. EVALUACIÓN COMPARATIVA DEL PROGRAMA DE “VINCULACIÓN PRODUCTIVA” DEL INAPAM	56
CAPÍTULO 7. ANÁLISIS DE RESULTADOS DEL PROGRAMA DE “VINCULACIÓN PRODUCTIVA”	63
<i>ANÁLISIS DE RESULTADOS</i>	71
CAPÍTULO 8. ANALISIS Y DISCUSION DE LOS RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN	76
<i>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</i>	78
BIBLIOGRAFÍA	81
Anexo 1. RESULTADOS DEL SONDEO REALIZADOS A PERSONAS ADULTAS MAYORES EN EL AÑO DE 2016, EN EL MUNICIPIO DE QUERÉTARO, QUERÉTARO DE ARTEAGA.	85



FLACSO
MÉXICO

DEDICATORIA

Para José Emiliano

RESUMEN

Resumen: *Hasta la fecha, los adultos mayores en México representan el 26% de la población no económicamente activa. Es por ello que, derivado de la normativa nacional, el INAPAM (Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores), que está facultado para crear políticas públicas a favor de este sector poblacional, creó el Programa de Vinculación Productiva. Mientras que la tasa de desempleo promedio entre todas las edades es de 41%, la tasa de desempleo entre personas adultas mayores es de 66%, de acuerdo a la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). El objetivo de la presente investigación valorar los resultados, así como analizar los efectos del Programa citado, para saber si ha logrado disminuir de manera eficaz, la tasa de adultos mayores que no están empleados.*

Para ello, se llevará a cabo una investigación comparativa, en donde se contrastarán los estados de Querétaro y de Aguascalientes, para poder generar una hipótesis más general respecto al Programa de Vinculación Productiva. Se evaluarán resultados de dicho programa, y posteriormente, serán comparados entre ambos casos. Además, se realizará un análisis de resultados para conocer el desempeño de este programa en estas dos entidades y a nivel nacional. La presente investigación pretende valorar los resultados del Programa en la disminución de las tasas de desempleo entre personas adultas mayores, y de impacto cualitativo del programa, midiendo indicadores de desempeño y diseño, así como de implementación, con la intención de conocer la fidelidad de las metas del programa contrastándolas con sus resultados.

Abstract: *Until now, the elderly in Mexico represent 26% of the non-economically active population. Therefore, it is that supported but national legislation, the National Institute for the elderly (INAPAM), which is entitled to create*

public policies in favor of this population sector, created a professional insertion program. Average unemployment rate for other age segments is 41%, while the average for senior citizens is 66%, according to the National Survey of Occupation and Employment conducted by the INEGI. The goal of the present research is to measure the impact of the previously mentioned program, in order to know if it has been able to reduce the rate of the elderly that are currently unemployed in an effective way.

For this purpose, a comparative research will be carried out, contrasting the states of Queretaro and Aguascalientes (in Mexico), in order to formulate a wider hypothesis about the professional insertion program. The results of this program will be evaluated, and after that, we will compare the results of both cases. In addition, an analysis of results will be conducted to know the performance of this program not only in these two States, but also nationwide.

This research intends to evaluate both the impact of the Program when it comes to decreasing the unemployment rates among elderly people, and the impact of the program, measuring public policy indicators of results, design and implementation, with the intention of knowing the fidelity of the goals of the program contrasting them with its results.

INTRODUCCIÓN

Durante los últimos años los estudios de políticas públicas con enfoque demográfico han tenido un crecimiento considerable. La creación de organizaciones públicas como el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) y el Registro Civil, entre otras instituciones que se dedican al estudio de los movimientos demográficos; ha exaltado la necesidad de elaborar programas públicos que incluyan de manera transversal técnicas y acercamientos metodológicos a los eventos demográficos de México y el mundo. No es exagerado afirmar que la recomposición social y demográfica de nuestro país, impacta de manera tan relevante en nuestros indicadores económicos, que será una obligación de los elaboradores de programas públicos – *policy makers* -, incluir prospectivas y proyecciones acerca de las nuevas composiciones demográficas, con el fin de integrar de manera efectiva la agenda pública a la agenda gubernamental.

En México, al igual que en todo el mundo, la población adulta mayor ha crecido de manera acelerada en los últimos años debido a modificaciones en los patrones de conducta y factores económicos, sociales y de salud que han disminuido las tasas de natalidad, entre otras causales específicas correspondientes a cada país. En el caso de nuestro país, el movimiento *baby boom*, que incluye a aquellas personas que nacieron en el periodo contemporáneo posterior a la Segunda Guerra Mundial y la Revolución, en el caso de México, provocó un crecimiento de sectores poblacionales específicos. Este reacomodo poblacional es consecuencia de un crecimiento acelerado en las tasas de natalidad y fecundidad, específicamente durante los años de 1945 a 1964, que aún de manera incipiente, se empieza a integrar en los estudios de Administración Pública y Ciencias Políticas. (Mendoza y Tapia, 2010).

“En los años posteriores al periodo revolucionario el incremento poblacional ha sido constante.” (Mendoza y Tapia, 2010). Como se menciona en el documento recién citado, también hubo otros factores importantes para la recomposición poblacional en el país. Se distinguen las políticas públicas natalistas, además de los incentivos a la migración extranjera y la repatriación de mexicanos que habían dejado el país por el conflicto armado.

Como producto de tales políticas poblacionistas, en 1950 México contaba ya con 25.8 millones de habitantes y con una estructura por edad aún muy joven (42% de la población tenía menos de 15 años). El énfasis de décadas anteriores en la política de poblar México mostró claramente sus efectos a principios de los 60, cuando la tasa de crecimiento medio anual ascendió a 3.1% y la población se situó en 34.9 millones de habitantes (17.4 millones de hombres y 17.5 millones de mujeres).

En esta etapa de vertiginoso incremento en algunos indicadores demográficos, la atención en la política de población y, por ende, en la planeación demográfica, dejó de centrarse en fomentar el incremento poblacional y se focalizó, mediante el debate político que se extendió a décadas posteriores, en considerar a dicho incremento como un condicionante necesario para detonar y sostener el proceso de desarrollo económico y social, pero que debía comenzar a controlarse. (Mendoza y Tapia, 2010).

Según el censo del año 2000, el crecimiento de la población en México ha seguido un patrón más o menos similar al del resto del mundo. De 16.5 millones de habitantes en 1930, llegó a 25.7 en 1950 y a 97.5 al final del siglo XX. Por su parte, el Censo General de Población de 2010 registró una población de 112.4 millones de habitantes. El mayor incremento se dio entre 1970 y 1980: un aumento de aproximadamente 18 millones de habitantes en tan solo una década.

En 1950 México ocupaba el décimo séptimo lugar entre los países más poblados del mundo, en 2000 ocupó el décimo primero, y se estima que mantendrá esa posición hasta 2050.⁸ La tasa de crecimiento demográfico ha pasado de 3.4% anual en 1970 a 1.4% en 2010. Se calcula que, de mantener ese ritmo, la población se duplicará en un periodo de 90 años. (Espinosa, 2012).

Es decir, desde ese crecimiento poblacional acelerado, la discusión científica empezó a centrarse en la necesidad de incluir en la agenda gubernamental la perspectiva demográfica, con la intención de aprovechar económicamente el bono demográfico de ese momento, además de prever posibles respuestas públicas hacia el proceso de envejecimiento que sería inminente. La intensidad de los movimientos demográficos

nacionales ha posicionado a México como uno de los países más poblados del mundo. Es decir, de manera cuantitativa pero también cualitativa, por la composición demográfica *per se*, la política pública con perspectiva de población debe poner especial énfasis en los procesos de envejecimiento.

Por ello, la presente investigación retoma la necesidad de considerar los movimientos contemporáneos demográficos con el objeto de generar dos agendas que se consideran prioritarias: la primera, que tiene que ver con la integración de las necesidades de aquellos que se encuentran en edades avanzadas y necesitan mayores acciones afirmativas¹ por parte del Estado; y la segunda, habría que aprovechar el actual bono demográfico que constituyen aquellos nacidos en el movimiento demográfico post revolucionario, con la intención de coadyuvar con los sistemas de ahorro y pensionarios para disminuir el futuro impacto económico que tendrá el incremento de la población de 60 años o más.

Para ello, y con la finalidad de documentar y evaluar las políticas públicas de empleo y empleabilidad para personas adultas mayores en México, se analizó el mismo programa de empleo y empleabilidad de adultos mayores usando una perspectiva de políticas públicas comparadas. A lo largo de esta tesis se describe y analiza el Programa de Vinculación Laboral para Personas Adultas Mayores del Gobierno de la República, en metas, condiciones, funciones, objetivos, aplicación, diagnóstico y análisis de resultados en las tasas netas de desempleo y desocupación entre este sector poblacional.

El aporte de esta tesis pretende ser un acercamiento inicial importante hacia los programas públicos elaborados en razón de edad, para lo cual se elaboró una evaluación comparativa del programa antes mencionado, en dos entidades de la República; para posteriormente contrastarlas con los resultados a nivel nacional y brindar un panorama hacia aquellas personas que tienen intención de investigar acerca de gerontología social, políticas públicas gerontológicas y empleo en adultos mayores.

¹ Concepto retomado de la definición de Luigi Ferrajoli (1999) en “Derechos y Garantías”. Editorial Trotta, Madrid, España y de Norberto Bobbio (1977) en “Enciclopedia del Novecento”, Vol. II. Istituto dell’Enciclopedia Italiana. Roma, Italia.

CAPÍTULO 1. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ADULTOS MAYORES EN LATINOAMÉRICA

El proceso demográfico que han atravesado los países latinoamericanos, ha marcado la actual agenda de gobierno y la segmentación institucional que se ha realizado por parte de los Estados, con la intención de atender de manera más focalizada a cada sector poblacional. La mayor parte de los países latinoamericanos han experimentado en la última década un acontecimiento que no ha excluido a nuestro país: *el envejecimiento acelerado*. Este fenómeno, que generalmente se había presentado mayormente en países fuera del continente americano, como en los pertenecientes a Europa, ha hecho que los gobiernos locales estén suscribiendo Tratados y Convenios con agencias y organismos internacionales, con la intención de establecer estándares y marcos que estén sirviendo como referencia para poder incluir de manera eficiente las necesidades específicas de los adultos mayores. Las políticas públicas que dan respuesta al envejecimiento demográfico, generalmente tiene como objetivo generar una atención integral a la persona adulta mayor. Es decir, un tema que se consideraba como privativo del sector salud y que, de manera implícita, había definido a la población adulta mayor como sujeta de asistencia social a través de programas de gobierno orientados a aumentar la esperanza de vida, ahora ha sido transversalizado a políticas públicas que tienen como intención crear un nuevo modelo de atención gerontológica. De hecho, la *ancianidad* está siendo considerada como una “etapa vital de creciente importancia” (Moragas, 2004), derivado de investigaciones pertenecientes a ciencias como la sociología, que a través de su enfoque han hecho énfasis que la edad biológica no necesariamente condiciona a las personas a realizar alguna actividad en particular, ya que con el avance en las ciencias exactas, ha habido un mejoramiento cualitativo y cuantitativo en la esperanza de vida de la población mundial.

El envejecimiento de la población mundial es un fenómeno sin precedentes, que continuará. Durante el siglo XX, la tasa de adultos mayores se ha incrementado y se espera que la tendencia se mantenga durante el siglo XXI.

En 2010, el 10% de la población tenía sesenta años o más. Para el 2025 la tasa proyectada es del 15.1%, y para el 2050, de 20.5. (Ciancia & Vallet, 2013).

Ante este escenario global que, de manera natural, no excluye al continente latinoamericano, ni a nuestro país, la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores retoma todo lo establecido en herramientas jurídicas de protección internacional que también aluden a los Adultos Mayores, que se enlistan en el orden que se mencionan en el Preámbulo de dicha Convención:

- Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad (1991);
- La Proclamación sobre el Envejecimiento (1992);
- La Declaración Política y el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento (2002), así como los instrumentos regionales tales como la Estrategia Regional de implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento (2003);
- La Declaración de Brasilia (2007);
- El Plan de Acción de la Organización Panamericana de la Salud sobre la salud de las personas mayores, incluido el envejecimiento activo y saludable (2009);
- La Declaración de Compromiso de Puerto España (2009);
- La Carta de San José sobre los derechos de las personas mayores de América Latina y el Caribe (2012), y;
- La Resolución A/RES/67/139.

La Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Adultas Mayores, que recoge de manera efectiva todas las necesidades de esta población, con la intención de brindar un punto de partida para todos los países que deseen empezar a integrar en sus agendas gubernamentales, políticas públicas a favor de los adultos mayores, de manera anticipada a un fenómeno inminente que eventualmente tendrá que ser incluido.

La Convención, de manera general, resalta la importancia de que los países de Latinoamérica realicen políticas públicas que no solamente brinden cuidados, sino que generen participación de los adultos mayores, y pone especial énfasis en que debe existir un área de monitoreo de dichas políticas públicas –la gran importancia del dimensionamiento de resultados y del impacto respecto a los objetivos planteados.

Además, la Convención menciona la necesidad de que los adultos mayores, ante lo previamente expuesto respecto a cambios demográficos proyectados, sean integrados en todos los aspectos de la vida pública. Es decir, temas como acceso a la justicia, su representación legal, el derecho al trabajo, y los topes de edad de jubilación en cada país deben ser rigurosamente discutidos para ser integrados de manera eventual a la agenda gubernamental, ya que la expectativa de edad es mayor que antes, y la realización de acciones que tengan como objetivo eliminar la discriminación por edad; son los que deben ser integrados en las normativas nacionales y locales de los Derechos de las Personas Adultas Mayores. Derivado de la presión por parte de la Comunidad Internacional, la mayor parte de los países en la región latinoamericana cuentan con una Ley enfocada a la población adulta mayor, y varios tienen Institutos para la vejez, que tienen como principal objetivo crear políticas públicas para la inclusión.

Sin duda una de las formas más inmediatas para incluir a las Personas Adultas Mayores en la vida económica del país, es garantizar su efectivo acceso al derecho al empleo, ya que como se analizará más adelante en esta tesis, hay una tasa altísima de desempleo en este sector poblacional, que no corresponde de manera directa a las tasas de analfabetismo, discapacidad u otro factor explicativo que se pueda adjudicar de manera directa a los Adultos Mayores.

En lo que concierne al tema de investigación, que es el derecho al trabajo de las personas adultas mayores, es imperativo mencionar que ningún tratado ni ley mencionan a la edad como algo disvalioso, lo cual no contextualiza de manera clara que muchos adultos mayores relacionen su condición de adulto mayor, con la imposibilidad de encontrar empleo. Es decir, el hecho de ser una persona adulta mayor no debería impedir el pleno goce al trabajo.

Lo anterior se menciona ya que las personas adultas mayores han manifestado expresamente que la principal razón por la cual no son empleados, es que las agencias o empleadores expresamente les manifiestan que prefieren a personas de menor edad. (Según un sondeo de percepción sobre discriminación, realizado durante la investigación

de campo necesaria para esta tesis, en noviembre de 2017, y se encuentra en el anexo 1 de la investigación²).

Entonces, derivado de la investigación hecha acerca de las herramientas jurídicas internacionales y nacionales, la encuesta de percepción antes citada, y el Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación en México 2014-2018 PRONAIND, postulo que el pleno goce al derecho al trabajo en adultos mayores debe incluir vértices como las siguientes: eliminación de la brecha salarial de género, la inclusión con perspectiva de género al mercado laboral - la mayor parte de la tasa de desempleo se concentra en las mujeres adultas mayores -; evitar el trabajo informal e integrar de manera inmediata el debate sobre los programas pensionarios con personas que no generan contribuciones al Estado.

Según el índice de envejecimiento³ desarrollado por la CEPAL, México se encuentra en etapa de “envejecimiento moderadamente avanzado”, con un índice de 33,9. Aunque no formamos parte de los países más envejecidos, según lo anteriormente citado, deberíamos de estar formulando ya una estrategia a futuro. Argentina, Chile y Uruguay, tienen un índice de 58,1; 59,1 y 81,7 respectivamente, y se encuentran en la etapa de “envejecimiento avanzado”. Los países previamente mencionados, se encuentran más avanzados en lo que refiere a sus normativas a favor de Adultos Mayores, además de que estos tres países ya firmaron la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores. Los países más pobres, y los más envejecidos, estarán en franca desventaja para hacerle frente al envejecimiento.

² Sondeo de percepción sobre discriminación entre y hacia adultos mayores en el municipio de Querétaro, Querétaro. Metodología y muestreo: Encuestas aplicadas de manera aleatoria, a 100 personas adultas mayores que acudieron a tramitar su carta de elegibilidad para prestar sus servicios profesionales, como parte del Programa de Vinculación Productiva del Instituto Nacional de Personas Adultas Mayores (INAPAM), en el Estado de Querétaro. Al respecto, los encuestados manifestaron, según su percepción, que el principal problema para su pleno desarrollo, era la discriminación que sufren en razón de su edad. Esta encuesta fue levantada en el mes de noviembre del año 2017.

³ Expresa la relación entre la cantidad de personas adultas mayores y la cantidad de niños y jóvenes. Es retomado en el estudio “El envejecimiento y las personas de Edad: Indicadores para América Latina y el Caribe.” Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE). División de Población de la CEPAL, Estimaciones y proyecciones de población, 2008.

Considero que la transformación demográfica venidera no ha sido dimensionada por las autoridades mexicanas, quienes, en términos legales, no han suscrito la Convención Interamericana a favor de los adultos mayores que, a su vez, le generaría mayores obligaciones como Estado. Cabe aclarar que el envejecimiento, *per se*, no es un problema, ya que estaríamos estigmatizando y estereotipando negativamente un sector poblacional con características específicas, como cualquier otro; el problema radica en que las sociedades han segregado a este porcentaje de la sociedad, creando impactos distintos a nivel individual, e impactos más generalizados que afectan al pleno desarrollo económico y social de los países. Con la inversión de la pirámide poblacional, se vislumbra *“un desafío para los decisores y actores sociales encargados de formular políticas públicas. Asimismo, se convierte en una oportunidad para transformar la política económica, los sistemas de pensiones, de seguridad social y mejorar la calidad de vida de las personas adultas mayores y sus familias. Estas estrategias socioeconómicas deben estar encaminadas a transformar el imaginario social en torno al envejecimiento y la vejez.”* (Torrado Ramos, 2014).

En una investigación realizada por el Centro de Estudios Demográficos de la Universidad de La Habana en 2014, titulada *“Envejecimiento poblacional: una mirada desde los programas y políticas públicas de América Latina, Europa y Asia”*; se menciona que son 4 los países que destacan por la implementación de políticas públicas orientadas a la atención integral de la persona adulta mayor. Dichos países son: Argentina, **México**, Costa Rica y Uruguay. Entre los logros que se cuentan de México para poder ser enlistado en dicha investigación, es que contamos con la existencia de un organismo rector, el Instituto Nacional de Personas Adultas Mayores, INAPAM, el cual enuncia de manera textual:

“(...) ha elaborado cinco ejes rectores de la política pública nacional mexicana a favor de las personas de 60 años y más: cultura del envejecimiento, envejecimiento activo y saludable, seguridad económica, protección social y derechos de las personas adultas mayores. Es por ello, que México cobra relevancia especial para los investigadores cubanos, al ser el único país en la región desde el punto de vista de la seguridad económica, resaltan “la implementación de la Tarjeta de Afiliación, que

permite acceder a los adultos mayores a beneficios y descuentos en todo el país, y además permite el acceso a una bolsa de trabajo como vía de inclusión laboral para la tercera edad, de acuerdo a sus características y necesidades.” (Torrado Ramos, 2014)

Se resalta también la existencia de asesoría jurídica por parte del INAPAM, y las campañas de sensibilización social dirigidas a toda la población, que tienen por objetivo, disminuir la discriminación que sufren las personas adultas mayores. Por ello, hemos retomado esta misma línea de investigación para analizar si la existencia del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores es *per se* un logro que pueda destacarnos como un país que implementa exitosamente política pública gerontológica, en específico, en temas de empleo.

En lo que respecta a la justificación específica para haber escogido el Programa de Vinculación Laboral del INAPAM, es oportuno citar el Documento de Trabajo Núm. 56, expedido por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 2010, en donde se reconoce la existencia del INAPAM como *“la institución más importante para la implementación de la Estrategia Regional.”* (ILO, 2000).

También se reconoce la existencia del Programa de Vinculación Laboral, como se cita de siguiente manera de manera textual,

“En el INAPAM existe un Programa de Promoción del Empleo, que impulsa la igualdad de oportunidades de las personas de edad avanzada en el campo laboral, fomentando su reincorporación en actividades remuneradas en las diversas ramas del sector productivo, a través de la concientización de empleadores de los diversos ámbitos laborales, mediante campañas de sensibilización, acciones de canalización a empleo y ferias de empleo.” (ILO, 2000).

Por ello, el objetivo general de la presente tesis es analizar los diagnósticos y algunos componentes de diseño del programa de empleo y empleabilidad del Estado para las Personas Adultas Mayores en dos entidades federativas, así como a nivel nacional, para entender el tratamiento y diferenciación que hacen por razones de edad en el Gobierno de la República, para posteriormente valorar sus resultados en las

unidades de análisis previamente mencionadas. Este orden también será el que siga la estructura de análisis de la presente tesis.

El análisis del diseño de la política pública, así como el planteamiento de sus objetivos, podrán brindarnos el diagnóstico que se ha realizado por parte del INAPAM hacia las Personas Adultas Mayores que buscan insertarse en la vida laboral del país, con lo cual podremos definir en qué espacios y a qué nivel jerárquico se han abierto las plazas que se han destinado de manera exclusiva para este sector de la población.

La información que obtengamos de este análisis es importante ya que podrá permitirnos determinar si hay algún diagnóstico que contravenga la necesidad explícita de asignar características particulares, más no excluyentes ni negativas, a la población adulta mayor, así como se haría con cualquier edad con la intención de diseñar políticas públicas eficaces y eficientes. A lo largo de esta tesis se desarrollará de manera más amplia la necesidad de asignar características particulares a todos los segmentos de edad, con la intención de poder elaborar programas gubernamentales que sepan aprovechar las características particulares de los actuales bonos demográficos. Además, nos permitirá hacer un análisis de resultados para hacer una primera conclusión respecto al papel que ha jugado el programa de Vinculación Productiva en las tasas de desempleo.

Asimismo, la detección de las plazas laborales abiertas, para conocer su nivel jerárquico y adscripción organizacional, podrá brindarnos información para determinar si las plazas que se han destinado de manera exclusiva para las Personas Adultas Mayores, tienen un nivel de mando alto, medio o bajo. Esto también es especialmente relevante ya que se espera que la creación de plazas en razón de edad, no se encuentre exclusivamente en niveles jerárquicos bajos, ya que en cualquier grupo poblacional habrá diferencias educativas, fisiológicas y laborales, entre otras, que permitirán que se asignen plazas laborales en distintos niveles de mando.

Hay todavía políticas públicas gerontológicas que, aunque no necesariamente son de la rama de empleo, requieren de una profunda reflexión respecto a la agenda pública de los adultos mayores, así como del diagnóstico de los elaboradores de políticas públicas en cada uno de los países. Ello, para poder realizar un intercambio de buenas prácticas de implementación y elaboración de acciones gubernamentales, ya que el análisis de los objetivos planteados puede ofrecernos de manera implícita el diagnóstico

que se realiza por parte de cada país hacia las características que adjudican a los distintos grupos de edad. Para este efecto podríamos analizar el caso de Costa Rica que, a través de la Red Nacional de Cuidado y Atención Integral para las personas adultas mayores, fomenta que el rol de cuidador reciba una remuneración. Sin embargo, la mayor parte de cuidadores son del sexo femenino, y habría que analizar si dicha política pública –que ahora es institucionalizada, puesto que se ha convertido en un empleo con remuneración económica– arraiga o no una práctica socio cultural que deriva de un estereotipo de género asignado a las mujeres.

En países con una alta tasa de población adulta mayor, como en Japón que es uno de los países más envejecidos del mundo, con casi el 28% de la población encima de los 60 años o más, y que aunado a esta tasa de envejecimiento tiene una sensible disminución de la tasa de natalidad, con sólo el 7.9%, además de escasez de migración y aumento de la esperanza de vida, (según los datos reportados por el Ministerio de Salud, Trabajo y Bienestar en 2016⁴) ha decidido aplicar políticas públicas “pro-natalistas” que generan incentivos institucionales y económicos para que las personas tengan más hijos. Esto, con la idea de que la población sea más homogénea. Este tipo de programas han sido ampliamente discutidos, sin llegar a acuerdos al respecto sobre los resultados, ya que influenciar el comportamiento demográfico es complicado.

En lo que sí hay consenso, es que, para los países en vías de desarrollo, este tipo de programas implican demasiada inversión económica, ya que generalmente se aplican acciones concretas que disminuyan las brechas por razón de edad o género.

Podemos utilizar como ejemplo los esfuerzos públicos destinadas a conciliar la vida laboral y personal, disminuir las brechas salariales, tener permisos de maternidad y paternidad, y una serie de acciones que deberían ser implementadas por el simple hecho de que son necesarias para poder alcanzar la igualdad de género. Estas políticas públicas, con profundo sentido de género, difícilmente se podrían insertar en los contextos latinoamericanos, en donde, según informes de agencias como la ONU y la CEPAL, alcanzaríamos la igualdad de género en aproximadamente 110 años, a partir del

⁴ Estos datos fueron obtenido a través de la oficina del Ministerio de Salud, Trabajo y Bienestar de Japón. Consultada el 12 de enero de 2018. Página de Internet: www.mhlw.go.jp/english

año en curso. Aunque hablamos de un problema de género, y no de edad, se utiliza para ejemplificar la complejidad del desarrollo de agendas públicas con segmentación en razón de características biológicas.

Las políticas públicas gerontológicas, según la investigación de Torrado Ramos y otros autores, se plantean

“influir en las instituciones, con el objetivo de sensibilizar y lograr un cambio en la conciencia social. De igual modo, es importante resaltar que cuando se logran las condiciones necesarias, las personas adultas mayores pueden tener un mejor bienestar físico y psicológico, lo que tributa a la calidad del estilo de vida. Tales circunstancias favorecen la integración y participación activa de adultas y adultos mayores en la organización y desarrollo en la sociedad.” (Torrado Ramos, 2014).

Para la modificación de las instituciones⁵ es importante que las políticas públicas sean de carácter duradero, incidan en alguna conducta social o alguna institución, como las normativas, códigos o leyes que tienen que ver con el problema público. Si volteamos a ver más allá del campo de la Administración Pública y la Gestión Pública, encontraremos vasta información para la inclusión de los adultos mayores en la sociedad. En lo que respecta a la normativa internacional que tenga carácter vinculante u obligatorio con México, podemos citar la Resolución A/RES/67/139, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2012. Derivado de la contribución de la ONU con 25 países, incluyendo a México, la Asamblea General aprobó este instrumento jurídico que tiene la intención de ser un marco internacional para promover y proteger los derechos y la dignidad de las personas.

⁵ Definición de Elinor Ostrom en su libro *Comprender la Diversidad Institucional* (2015): “Las instituciones son prescripciones que los seres humanos usamos para organizar todas las formas de interacciones repetidas y estructuradas.”

Respecto al tema de investigación, la Resolución A/RES/67/139 dice lo siguiente:

(...) Reconociendo también que la mayoría de los hombres y las mujeres de edad pueden seguir contribuyendo de manera esencial al funcionamiento de la sociedad si existen las garantías, medios y los recursos adecuados y se dispone del nivel más alto posible de atención de la salud, y que las personas de edad deben participar plenamente en el proceso de desarrollo y compartir también los beneficios que este reporta (...) (ONU, 2012).

Es decir, de manera explícita encontraremos refuerzo a la idea de que la inclusión de la población adulta mayor no se debe a que su edad sea un impedimento de ningún tipo, sino que, como ya hemos desarrollado previamente, el hecho de ser adulto mayor confiere características particulares que deben ser tomadas en cuenta. En cualquier sector poblacional segmentado por edad se deberán tener en cuenta características distintas, para la inclusión plena de toda la sociedad.

Para ello, el Estado debe de crear acciones particulares y destinar recursos para poder garantizar los derechos básicos de las personas adultas mayores. El tema de la presente tesis es particularmente relevante ya que hay todavía poca información y elaboración de políticas públicas con perspectiva de demografía, y aunque ya se ha puesto de manifiesto la importancia de este tema por la inversión de la pirámide poblacional, es necesario contar con investigaciones que puedan brindar puntos de partida para futuros investigadores que quieran ahondar más en alguna rama específica de la política pública gerontológica que, en este caso, es el empleo.

CAPÍTULO 2. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ADULTOS MAYORES EN MÉXICO

En este capítulo abordaremos el transcurso y evolución histórica que han tenido las políticas públicas gerontológicas en el país, con la intención de identificar en qué sector público se han insertado a los Adultos Mayores como población objetivo. Este breve análisis explicativo nos mostrará si las Personas Adultas Mayores son sujetas de asistencia social en México, o son percibidos como sujetos activos que colaboran en el crecimiento económico y social del país, al conocer las áreas de Gobierno que se encargan de esta población.

Los adultos mayores en México, aunque *per se* no deberían ser un grupo en situación de vulnerabilidad, se encuentran francamente marginalizados de manera institucional, económica, legal y en distintos sentidos, lo cual ha provocado que esta población en el país sea haya convertido en un grupo en situación de vulnerabilidad. Prueba de ello son las bajas tasas de empleo y acceso a diversos servicios públicos que reporta el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) en su Censo de Población de 2010, así como el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en su Medición de la Pobreza de 2010, en donde se expone que cerca del 75% de Adultos Mayores viven en situación de abandono familiar o gubernamental, el nivel educativo de las personas adultas mayores en su mayoría bajo, en gran parte porque la expansión del sistema educativo no benefició a esas generaciones; la participación en actividades económicas se reduce conforme aumenta la edad, y solamente el 16.2% del total del Personas Adultas Mayores contaban con algún tipo de pensión o retiro, provocando que la Tasa de Población Económicamente Activa fuese del 33.8 en los informes de 2010⁶.

Con base en las nuevas proyecciones de población es posible analizar los principales cambios en cuanto al número y estructura por edad de la población mexicana,

⁶ Reporte de la Dirección de Estadística del Instituto Nacional de las Mujeres en México, febrero de 2015. Consultado el 02 de enero de 2018. Versión electrónica en http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/101243_1.pdf

que se derivarían de dichas proyecciones hasta 2050 (...) ¿cuál ha sido la dinámica demográfica en México? Según las proyecciones de población del Consejo Nacional de Población realizadas en 2012, en el año 2014 la población de México era de casi 120 millones de personas, contra 98.4 millones en el año 2000. El tamaño de la población coloca a México como el onceavo país más poblado del mundo. (...) (Ordorica Mellado, 2015).

Sin embargo, este crecimiento poblacional contrasta mucho con las tasas de fecundidad en el país. Dicha tasa ha tenido un descenso importante, según reporta Manuel Ordorica Mellado, integrante del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales del Colegio de México A.C.

¿Cuáles serán los efectos que se presentarán en el futuro en la población mexicana? La disminución de la fecundidad ha traído y traerá importantes efectos en la estructura por edades. Se presentará una disminución en términos relativos y absolutos de la población en edad escolar y preescolar, y un aumento porcentual en la población en edad activa y avanzada. Mientras dicho descenso tiene un efecto directo sobre la población que demandará escuelas y atención a la salud materno – infantil, ese efecto tarda más tiempo en afectar la estructura y el número de la población en edades activas, ya que esa población está presente en el momento actual porque ya ha nacido.

Los escenarios demográficos del futuro y las demandas que van a generarse son previsibles. La observación de las tendencias que sigue la población y sus posibles modificaciones brindan los elementos necesarios para apreciar la magnitud de los esfuerzos que se requieren en distintas áreas. El análisis comprende el periodo 2010-2050. Según estimaciones y proyecciones del Consejo Nacional de Población, en el supuesto de que el ritmo de crecimiento demográfico descendiera de 1.25% en el año 2010 a 0.79% anual en el 2025 y a -0.28% en el 2050, la población total para el año 2025 ascendería a los 132.5 millones de personas y a 150.8 millones en el 2050. Los efectos de la disminución serían los siguientes: la población en edad preescolar y escolar (0-14 años) pasaría de 33.8 millones en 2010 a 32.7 millones en 2025, y a 31.2 millones en 2050. Un ejemplo de la velocidad de la transición se observa en el hecho de que

construcciones que se utilizaban como jardines de niños o escuelas primarias se empiezan a usar como áreas administrativas, y en unos años podrían ser centros de atención para personas de la tercera edad. Por lo que refiere a la población en edades entre 15 a 64 años, el volumen de población pasará de 73.3 millones en 2010 a 88.0 en 2025 y a 95.2 millones en 2050. Uno de los principales problemas de las próximas dos décadas será el empleo: (...) *La población en edad de jubilación (65 y más) pasará de 7.0 millones en 2010 a 11.7 millones en 2025 y a 24.3 millones en 2050. No hay duda de que este será el tema del siglo XXI* (Ordorica Mellado, 2015).

Otros autores desdoblan características que acompañan la ya mencionada transición demográfica, integrando de nueva cuenta, dos fenómenos que explican el crecimiento de la población adulta mayor, así como el incremento de la esperanza de vida: la disminución de la fecundidad y los avances de la tecnología médica, que tienen como resultados menores niveles de mortalidad. (Salgado de Snyder y Wong, 2003).

Las políticas públicas en México, generalmente han surgido para dar solución a problemas existentes o pre existentes, y no como respuesta anticipada a fenómenos sociales que se diagnostican como venideros. Aunque “la política pública se entiende, como un plan específico de acción, un plan limitado, orientado hacia el logro de objetivos relacionados con la solución de problemas públicos específicos y las situaciones en la vida social” (Aguilar, 2010), también tienen como intención cambiar las configuraciones de la situación social que está generando, perpetuando o incrementando el problema. “Es de observarse que *problema* significa una valoración, un juicio de valor, mientras *respuesta* significa un juicio de hecho. Una situación social es calificada como problema cuando debido a sus propiedades actuales y a sus efectos en la vida de las personas es considerada opuesta, contradictoria o alejada a la situación que una sociedad y su gobierno valoran y prefieren, por lo que se la descalifica y se exige que sea removida, disuelta, delimitada, corregida, mejorada “(...) *Una política pública es, entonces, esencialmente bidimensional, valorativa y técnica; se orienta a producir la situación social valorativamente deseada y posee la eficacia causal para producirla, eliminando la indeseada.*” (Aguilar, 2010). Hay que leer, en la dimensión política que poseen las políticas públicas, si realmente la agenda gubernamental le está dando un lugar importante al problema público y, por ende, las autoridades tener mayor proclividad a

brindar un presupuesto más amplio para la resolución de lo que se definió como un problema.

Nuestro país, a diferencia de países occidentales, había estado conformado en su mayoría por población joven, derivado de una explosión demográfica que ocurrió en la época post revolucionaria, y que dio como consecuencia un gran crecimiento en la población joven y adulta joven. Los adultos mayores apenas conformaban el 7% u 8% de la población, de acuerdo a cifras obtenidas por la Secretaría de Salud. Empero, derivado de la mejora de los servicios de salud en nuestro país, entre otros factores previamente mencionados, la esperanza de vida incrementó de manera sustancial. Como consecuencia del incremento de la población joven y de la futura inversión de la pirámide poblacional, en 1979, por Decreto Presidencial, se creó el Instituto Nacional para la Senectud (INSEN), que retomaría las tareas asignadas a la Beneficencia Pública – respecto al cuidado y atención de adultos mayores, previamente llamados ancianos. Esta población, que originalmente era materia de Salubridad y Asistencia Pública – estereotipándolos, por ende, como sujetos pasivos socialmente y necesitados de cuidados especiales, sin tomar en cuenta sus condiciones particulares-; pasó después de un tiempo a ser parte de la agenda de la integración social. El INSEN pertenecía al Sector Salud, y atendía –como hasta la fecha, pero ahora con diferente nombre- a los ciudadanos mexicanos de 60 años y más. El marco normativo que los regía era la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente en el año de 1976, en donde, de manera asistencialista, se les brindaba a los “*ancianos*” servicios de asistencia social, y jurídica.

Posteriormente, con la creación de la Ley Sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social, la política a favor de los adultos mayores queda dividida en dos partes:

1. El Sistema Integral DIF se encargaría –de manera asistencialista - de aquellos adultos mayores que estuviesen en “situación de desamparo, incapacidad, marginación o sujetos a maltrato.”
2. El INSEN se encargaría del resto de la población de 60 años y más que no fuese considerada como “vejez en situación de vulnerabilidad.”

El INSEN, a pesar de ser un organismo mayormente asistencialista, fue incorporando instrumentos internacionales que se mencionaron al inicio de la investigación, y que vinculan jurídicamente a México para respetar, garantizar y promover

los Derechos Humanos de los Adultos Mayores. Con esta incorporación normativa, las acciones gubernamentales emanadas de dicha Institución, tendrían mayor apego a Derechos Humanos, sin embargo, el modelo que consideraba a los adultos mayores como sujetos de asistencia social, persistía.

En el año 2000, el INSEN pasó del Sector Salud –encabezado por la Secretaría de Salubridad y Asistencia– al Sector Social –encabezado por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)– con la intención de integrar a la población adulta mayor de manera más activa a la vida económica y social del país. Legislativamente hablando, hubo un cambio importante en el año de 2002, cuando se promulga la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores. El extinto INSEN, pasó a ser el Instituto Nacional de Adultos en Plenitud (INAPLEN) y posteriormente modificó su nombre a Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores, lo cual permitió que se le asignaron mayores tareas de inclusión y diagnóstico.

En la actualidad, la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores faculta a dicho Instituto a ser el Organismo rector en la creación de las políticas públicas a favor de esta población. Sin embargo, la Institución ha empezado a quedar rebasada frente a las demandas de la población adulta mayor, por las pocas facultades que le son conferidas.

Al día de hoy, el INAPAM se enfrenta a retos importantes que derivan del acelerado envejecimiento poblacional. Proyecciones del Consejo Nacional de Población, que también son retomadas en la investigación de Manuel Ordorica Mellado de 2015, previamente citada, evidencia que México no tendrá la capacidad económica para poder sostener programas pensionarios ni de salud sin contribuyentes fijos. Por ende, si estos adultos mayores pasan a ser entes pasivos –económicamente hablando-, hacia 2050 tendremos una franca crisis financiera que tendrá que replantear las edades de jubilación, como en algunos casos de países de Occidente, o repensar en las formas de cobertura médica, que actualmente son totalmente subsidiadas por el Estado.

Situémonos en los problemas que en la actualidad aquejan a los adultos mayores. Como lo demuestran los datos del INEGI y CONEVAL, persisten las altas tasas de desempleo, la baja tasa de alfabetización y los requerimientos médicos específicos de la población adulta mayor. Como ya se ha mencionado en la introducción, esta tesis se

centra en la necesidad de empleo para las Personas Adultas Mayores, ya que es el problema público que dio origen al Programa que estamos evaluando. Este problema constituye uno de los principales temas a abordar en materia de política pública gerontológica.

La alta tasa de desempleo en adultos mayores en el país que reporta la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo del INEGI, ha provocado que este sector no solamente no pueda contribuir económicamente de manera sustancial, sino que prácticamente son inexistentes en la vida productiva del país. Ello, aunado a la baja tasa que tienen de cobertura de jubilaciones y pensiones, da como resultado una franca situación de desprotección financiera. Ante este escenario, el Instituto Nacional de Personas Adultas Mayores puso en marcha el Programa de Vinculación Productiva, que tiene por objeto disminuir, y eventualmente revertir esta realidad.

Para la instrumentación de los programas con los que cuenta el INAPAM, el presupuesto que se le asigna es aún bajo, así como lo es el de otros Institutos focalizados, como el Instituto de la Juventud, que también desarrolla políticas públicas con segmentación de edad.

El Instituto de los Jóvenes ejerció durante el año 2016 un presupuesto de 256,070,013.00 pesos mexicanos, mientras que el INAPAM ejerció un presupuesto de 367,471.656.00 pesos mexicanos para atender al 10% de la población que representa la vejez.

Cabe mencionar que en perspectiva, el presupuesto del INAPAM representa menos del 10% del presupuesto asignado en materia de desarrollo social a todas las dependencias que dependen de la Secretaría de Desarrollo Social –incluyendo a dicha Secretaría. El presupuesto que ejerció la Secretaría de Desarrollo Social en 2016 fue de 109,371 millones 909,018.00 pesos mexicanos. Esta suma se reparte entre las seis instituciones que conforman el Sector Social, del cual forma parte el INAPAM.

Ante tal escenario, el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores ha entendido la importancia de otros actores no gubernamentales, como las organizaciones de la sociedad civil, que actualmente forman parte de consejos a favor de la vejez, y que ayudan a instrumentar e incluso diseñar los programas del Instituto, brindando difusión o abriendo espacios en empresas privadas, para poder insertar a adultos mayores en la

vida productiva del país; o brindando su perspectiva respecto a las solicitudes que les son allegadas por parte de las personas adultas mayores.. Un ejemplo del papel que juega la Sociedad Civil en la política pública gerontológica del Gobierno de la República, es la Red de Adultos Mayores que, a través de 32 instituciones, coadyuva al diagnóstico de problemas públicos propios del envejecimiento, y que ejerce menos del 1% del presupuesto total del INAPAM.

Para el 2020 la población con 60 años y más se calcula en 15 millones, es decir el 13% del total de la población. Sin duda *“el próximo panorama para las familias de aquellos en edad avanzada será un punto muy serio de reflexión política”* (Montes de Oca, 2000). Agregaría a la presente cita que, aunque se debe integrar en agendas políticas futuras, por la evolución del tema, debiese estar ya incluido de manera prospectiva.

En esta discusión, y con la intención de que las políticas públicas que se realiza por parte de Gobierno de la República incluyan voces del ámbito de la sociedad civil, el INAPAM, facultado por la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, forma parte del Consejo de Coordinación Interinstitucional. Aunado a ello, forma parte de la Red de Adultos Mayores que se mencionó previamente.

La vejez, al igual que cualquier otra edad, es una categoría social distinta, pero no por ello excluyente *per se*. Tiene consideraciones específicas a tomar en cuenta, al igual que se haría con adolescentes o con menores de edad. Es decir, sería incorrecto atribuirle categorías negativas, puesto que se debe analizar cualquier categoría social de manera integral.

Para analizar el tratamiento que le da el Gobierno de la República al envejecimiento, así como las características que les atribuye a los Adultos Mayores, haremos un análisis de las variables de diseño que integran el programa de Vinculación Productiva. Además, analizaremos en comportamiento de este Programa en dos entidades federativas, con la intención de analizar de manera más concluyente la hipótesis que se planteará en esta investigación.

Con el objetivo de proveer un panorama más claro, y para incluir más de una unidad de análisis, utilizaremos el método comparado, mismo que nos permitirá contrastar resultados y eventualmente, plantear una generalización respecto al comportamiento de la tasa de desempleo en Adultos Mayores y la posible incidencia en



la modificación de la misma, por parte del INAPAM. En el siguiente capítulo se abordarán los alcances y objetivos de la utilización de la metodología comparativa para la presente tesis.

CAPÍTULO 3. EL MÉTODO COMPARADO EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS:

ALCANCES Y OBJETIVOS

¿Por qué utilizamos el método comparado? El acercamiento comparado para investigar política pública, en cuanto a resultados y diseño, es una herramienta importante, aunque todavía poco usada, para investigadores, elaboradores y evaluadores de política pública. Puede, por supuesto, ayudarnos a entender el proceso de elaboración de las políticas públicas y sus consecuencias en países ajenos al propio, pero también puede iluminarnos respecto a los procesos de las políticas en nuestro propio país. Nos brinda “lecciones gratuitas” acerca de cómo elaborar políticas públicas de manera distinta, y nos alerta acerca de cómo se están haciendo las cosas en nuestro país. *Comparar políticas públicas entre diferentes países nos puede proveer también de un entendimiento más profundo y enriquecedor respecto a las motivaciones y acciones fundamentales en la hechura de política pública y en cómo impactan en el mundo.* (Dodds, 2013). La idea que también desarrolla Anneliese Dodds es que, aunque originalmente esta metodología se utilizó para procesos electorales y políticos, se ha extendido al estudio de otras áreas de la ciencia política, como la administración pública, el estudio de las instituciones y de las políticas públicas.

Desde hace ya varios años, diversos autores han abordado el enfoque de política pública comparada. Las preguntas más recurrentes en sus estudios son: ¿es un método, una ciencia o un campo de estudio?, ¿qué comparamos?, ¿cómo comparamos? o ¿cómo interpretamos los resultados de una comparación? ¿qué unidades o entidades son sujetas de ser comparadas? Los resultados obtenidos ¿pueden ser extendidos para realizar una generalización o hipótesis explicativa de mayor alcance?

La respuesta a cada una de estas cuestiones, dependerá de la perspectiva que estemos utilizando para la evaluación de nuestro caso – o casos -. En la presente investigación, partiremos de la premisa de que el enfoque comparado no es un campo de estudio, sino un método: *“El enfoque comparativo como método significa la utilización de un método de control – la comparación – en la corroboración empírica de las hipótesis, generalizaciones o teorías. Se trata, en definitiva, de un procedimiento de confrontación empírica de los conceptos. La comparación como método es, pues, un aporte a la controlabilidad empírica de los fenómenos políticos.”* (Cardozo & Bulcourf, 2008). Por

ende, el método comparado será aplicable y aplicado a los dos casos seleccionados en la presente investigación, para poder hacer una contrastación descriptiva que permita hacer una generalización inicial. Dicho informe final servirá de base para quienes deseen adentrarse en el tema a mayor profundidad, ya que brindará un marco analítico para determinar programas que pueden ser comparables.

Si revisamos otros autores para poder realizar una explicación y definición más amplia del método comparado, podemos citar por ejemplo a los que se citan a continuación:

Las políticas comparadas son un campo de estudio que va más allá de la observación de similitudes y diferencias entre políticas, ya que el análisis comparado de las políticas públicas puede entenderse como una perspectiva de análisis propia que pretende explicar tales similitudes y diferencias observadas; es decir, pretende buscar variables explicativas que den cuentas de las diferencias entre políticas públicas similares. (Grau, 2002).

En la comparación como método, se buscan explicaciones causales a los fenómenos político-sociales, partiendo de hipótesis previas que se señalan diferentes variables consideradas relevantes para estudiar el fenómeno en cuestión para intentar explicar las diferencias y similitudes a partir del uso de técnicas estadísticas (cuantitativas) y técnicas cualitativas (análisis del terreno a partir de estudios de casos)". (Cardozo & Bulcourf, 2008).

Por otro lado, para Wayne Parsons, las políticas públicas comparadas son:

"un método de estudio de políticas públicas mediante la adopción de un enfoque comparativo del proceso de las políticas públicas, así como de sus resultados e impacto". Además, Parsons sostiene que el enfoque comparativo tiende a emplear tres métodos: "estudios de caso de un tema de políticas públicas en un país, análisis estadísticos de

diversos estudios de casos y países o una comparación más concreta de un tema o sector de políticas públicas entre un selecto número de países comparables” (Parsons, 2013).

Sin embargo, habría que agregar que *“los métodos comparados más apropiados combinan análisis de N – en términos cuantitativos - y además integran el método cualitativo a través de un estudio de caso en nuevas formas de análisis históricos, marcando nuevas direcciones en el método de estudio comparado.”* (Lichbach & Zuckerman, 2009). Es decir, los paradigmas cualitativo y cuantitativo, no se excluyen entre sí cuando llevamos a cabo un estudio utilizando el método comparado. Al contrario, el análisis comparado de casos puede ser más explicativo si integramos postulados y aportaciones de ambas perspectivas.

Los elaboradores de política pública tratan de responder a preguntas relacionadas al siguiente cuestionamiento: ¿qué factores influyen para que programas gubernamentales tengan éxito o no, en diferentes regiones del mundo? Esta pregunta, es crucial para el nacimiento del método comparado en políticas públicas, ya que a través de ello se empieza a construir una visión global sobre posibles soluciones ante problemas compartidos por distintas regiones en el mundo.

A partir de autores como Almond, Powell, Dahl, Apter, Parsons, e incluso Sartori, correspondientes a los años de 1950 en adelante, el método comparado empezó a tomar un papel más importante dentro del campo del estudio de las políticas públicas. Arend Lijphart sostiene que el poder analítico del estudio de casos aumenta cuanto más se aproxima al método comparado, pero *“las inevitables limitaciones de este método es aplicarlo y en el camino minimizar sus debilidades y capitalizar sus inherentes fortalezas”* (Lijphart, 1971). Para este autor, *“el término “políticas comparadas” indica el cómo pero no especifica el qué del análisis”* (Lijphart, 1971). Sin embargo, en la presente investigación, se disminuirá uno de los problemas que aparece frecuentemente al comparar cuantitativamente: la ausencia de “datos homogéneos” (Meny & Thoenig, 1992), ya que frecuentemente varían de una región a otra, o de una institución a otra. En el caso que se va a comparar, se podrá disminuir la heterogeneidad de información, ya que se está utilizando una base de datos homologada de la misma institución, con la intención de que los datos tengan el menor impacto negativo posible.

Como previamente se mencionó, el método comparado se había utilizado mayormente para estudiar sistemas electorales o de partidos, para posteriormente extenderse al estudio institucional y de políticas públicas. *“El hecho de que el análisis comparado en las políticas no sea un campo tan fructífero como en la ciencia política, se debe a dos razones: 1) la complejidad de su propio objeto de investigación, que son las decisiones de gobierno, la definición de problemas públicos y la implementación de las estrategias, y; 2) el carácter utilitario o técnico –policy science– y operativa del gobierno –policy analysis, a partir de normas científico-técnicas con el fin de demostrar que el curso de acción elegido es factible, eficaz y eficiente.”* (Hernández Mar, 2013).

“Las perspectivas de aplicación de la política comparada al estudio de las políticas públicas son muy prometedoras: este enfoque que aumenta el grado de validez de los conocimientos y proporciona nuevas hipótesis. Asimismo, estimula la capacidad de aprender de los demás y aminora los peligros de implementar a ciegas.” (Cardozo & Bulcourf, 2008). Para ello, debemos tener muy claro *qué* y *cómo* vamos a comparar. Esto es clave para disminuir los riesgos que se atribuyen a dicho método. Podríamos pensar en el *qué*, tratando de agrupar las políticas por cuestión – políticas de salud, de género, de adultos mayores, entre otras-. Esto puede derivar en una comparación diacrónica – también se pueden realizar comparaciones sincrónicas de ciertos casos, dependiendo del tema a examinar-.

En este caso, cuantificaremos los resultados a través de un dimensionamiento del impacto para posteriormente compararlos entre sí y poder formular una teoría concluyente. A lo largo de la tesis se ha explicado la necesidad de comparar los resultados de una política pública en dos diferentes entidades, con la intención de hacer un análisis de resultados e identificar posibles factores que pudieran impactar positivamente en la implementación correcta del programa.

Debido a que estamos hablando de un programa que tiene como objetivo disminuir las tasas de desempleo entre las Personas Adultas Mayores, podríamos decir que la correcta implementación del Programa de Vinculación Productiva del INAPAM disminuiría las tasas de desempleo entre esta población. Entonces, la hipótesis formulada para esta investigación pretende responder a la siguiente pregunta: *¿cuáles son los factores que*

podieran impactar positivamente en la integración laboral de los adultos mayores en los estados de Querétaro y de Aguascalientes?

Con la finalidad de responder a la hipótesis planteada, el análisis comparado de los resultados del Programa de Vinculación Productiva del Instituto Nacional de Personas Adultas Mayores (INAPAM) en las entidades previamente mencionadas, nos dará una guía certera respecto a las metas planeadas, las metas alcanzadas, y los posibles factores que influyeron en la descripción cuantitativa.

“El análisis de variables de desempeño es una evaluación de la eficacia de la política pública, midiéndola por resultados con indicadores de resultados y de impacto; de la eficiencia, y midiéndola por la fidelidad de la operación al diseño del programa, con indicadores de gestión (...) además midiéndola por el costo de la política pública contra los resultados. Además, la auditoría de desempeño comprueba el impacto de las políticas públicas sobre la población objetivo a través de indicadores de calidad. La auditoría de desempeño es una evaluación de la eficacia de una organización pública y comparándolos con las mejores prácticas gubernamentales. El enfoque orientado a resultados trata principalmente cuestiones como ¿cuál es el desempeño obtenido o qué resultados se han logrado? O ¿se han cumplido los requisitos o los objetivos? En este enfoque se estudia el desempeño (referente a la eficiencia y la eficacia) y se relacionan los hallazgos detectados con las normas establecidas (metas, objetivos, reglamentaciones, etc.) o los criterios de auditorías que se emplean para determinar si un programa cumple o supera las expectativas.” (Cardozo & Bulcourf, 2008).

Es decir, el método comparado aplicado al campo de las políticas públicas nos puede ayudar a entender porque hay programas que son aplicados en ciertos contextos, y porque conducen a resultados que varían entre sí.

“Finalmente, el método comparado ha sido promovido como parte de los intentos políticos de construir acuerdos entre naciones. Esto se ha visto particularmente en el caso

de la Unión Europea. El Servicio Civil de la U.E.; la Comisión Europea, ha destinado fondos sustanciales para construir acuerdos de cooperación en temas de investigación en Europa y más allá, tanto en ciencias sociales como exactas. Esta colaboración ha involucrado apoyo financiero para centro de colaboración que conjuntan observatorios y centros de investigación, así como estímulos económicos por parte del gobierno para incrementar la comunicación entre los académicos europeos, con la intención de crear redes de colaboración.” (Dodds, 2013).

Ello, se puede entender como un intento para generar políticas públicas de mayor alcance territorial al que tradicionalmente se delimita por las fronteras. Es decir, la elaboración de una agenda pública que integre distintas zonas geográficas puede ser elaborada con la utilización del método comparado.

La transfronterización de la agenda pública obligadamente hace que los *policy makers* tengan que ver más allá de lo que geográficamente delimita a los países, tomando en cuenta principios como la soberanía y los distintos contextos legales y culturales, con la intención de poder hacer programas gubernamentales de mayor alcance.

¿Qué resultados pueden obtenerse a través de la utilización del método comparado? En primer lugar, nos permite identificar variables que influyen en el éxito o fracaso de la implementación de una política pública, ya que, aunque se utilicen casos *de la similitud (most different)* o *de la diferencia (most similar)*, brinda un panorama que permite elaborar índices de medición más específicos.

En segundo lugar, nos permite disminuir la creación de políticas públicas improvisadas. Como mencionamos previamente, los recursos públicos destinados a la elaboración de política pública gerontológica son aún bajos, podríamos integrar aprendizajes de la implementación de políticas públicas mediante el método comparado. Incluso analizar si aquellas políticas públicas que han sido exitosas, pueden ser retomadas en problemáticas similares. *“Hay que tener siempre en cuenta que las transferencias condicionadas dejan de lado el análisis cultural de los países, y que el*

*policy transfer*⁷ (o *transferencia de políticas*), solamente es aplicable a fenómenos de *estructura similar y contextos parecidos*” (Villatoro, 2007). La transferencia de políticas públicas nos permite hacer más eficientes los costos en el acceso a la información, disminuir costos en el cálculo y la toma de decisiones, además de que puede servir para propósitos estratégicos, como ser adoptado como modelo más general de resolución de problemas públicos. (Sinclair, 1990).

Sin embargo, para el intercambio de las prácticas de implementación en políticas públicas, primero debe haber un proceso de aprendizaje sobre las mismas. Ello significa conocer cada uno de los aspectos de las políticas públicas. Bennett y Howlett (1992) lo definen simplemente como “incrementar el conocimiento acerca de las políticas públicas”.

Con lo anteriormente expuesto, se justifica de manera suficiente la utilización del método comparado en el campo de políticas públicas en la presente investigación, ya que se llevará a cabo una auditoría de resultados del programa de “Vinculación Productiva” del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores, INAPAM, en dos entidades federativas distintas –con la intención de analizar si tuvieron un impacto cuantitativo en la disminución de las tasas de desempleo de adultos mayores en sus respectivas demarcaciones, además de conocer su fidelidad de operación contrastada con al diseño original del Programa y comparar el costo de la política pública implementada frente a los resultados arrojados en cada año. Para esto, se realizará una comparación con una N – *número de casos*– igual a 2, que es suficiente para hacer una comparación descriptiva con los resultados cuantificados de la implementación. Para esta investigación, la adopción del método de N pequeña se justifica por el nivel de profundidad y el periodo de tiempo que abarca esta tesis. Se estudiaron de manera enfática, factores diversos para determinar cuáles son los que influyen en la implementación exitosa de una política pública.

Cabe resaltar que en México aún hay poca bibliografía respecto a política pública gerontología social y modelos de atención a adultos mayores, por lo cual se plantea para el análisis comparado que la N (número de casos) sea igual a 2, ya que se desarrolla un

⁷ “Se entiende *policy transfer* como la transferencia de políticas públicas entre diferentes unidades gubernamentales (nacionales, estatales y municipales).” (Wolman, 2009)

análisis de resultados comparado del Programa de Vinculación Productiva del INAPAM. Los resultados obtenidos tienen por objetivo poder ofrecer un marco analítico para quienes deseen investigar a mayor escala el tema –que aún es novedoso en el campo del estudio de las políticas públicas; y que quieran determinar qué programas o casos pueden ser comparables, o ampliar la presente tesis incrementando los casos que integran N.

La técnica de comparación aplicada para las unidades que integran el número de casos es la de la similitud o *most-similar*, ya que dicha técnica “*es la más utilizada cuando investigamos problemas que se representan mediante una N pequeña*” (Stuart Mill, 1974), como lo es la investigación actual. Este método, también llamado de la coincidencia, examina casos que son similares entre sí en distintas variables, excepto en el problema de interés (la variable dependiente).

Se utilizó también la definición de Lijphart publicada en 1971 en su libro “*Comparative Politics and Comparative Method*” Lijphart define al método comparado como “*el análisis de un número pequeño de casos - N pequeña -, que impliquen al menos dos observaciones, pero no las suficientes como para aplicar un análisis puramente cuantitativo.*” (Lijphart, 1971). Además, “la similitud de casos o la técnica de la similitud, significa que el o la investigadora tiene control y conocimiento ante explicaciones alternativas” (Stuart Mill, 1974). Por tanto, se ve plenamente justificada la utilización de esta metodología.

Aunado a las técnicas ya descritas, es pertinente remarcar que la comparación es de corte cualitativo –utilizando cifras de tasas de desempleo de manera descriptiva. Ya que estamos comparando dos casos entre sí, estamos desarrollando un estudio de caso comparado. “*El método de estudio de caso tiene el mérito de proveer un marco teórico en el cual los académicos, con tiempo limitado y recursos modestos, pueden generar lo que potencialmente puede convertirse en datos de utilidad para un caso en particular*”. (Lijphart, 1971). Esto pretende aportar esta tesis: que los datos finales y las conclusiones sirvan como una aportación inicial a quienes se empiezan a especializar en el país en política pública gerontológica, movimientos demográficos y presupuestación con perspectiva de demografía. En estudios posteriores, se puede incrementar la N y hacer otro tipo de investigación más amplia.

De igual manera, y respecto al número de casos elegidos –de nuevo el tamaño de N-; Sartori sugiere que

“(...) la aplicación de un concepto a una N grande puede llevarnos a la “estrechez” conceptual, ya que muchos de los significados asociados con el concepto fallan en explicar nuevos casos. Consecuentemente, un estudio focalizado en conceptos que están cuidadosamente adaptados a un número de casos dado, solo debe ser extendido a otros casos con gran cautela. Desde esta perspectiva, se puede argumentar que los estudios más interesantes son, de manera más frecuente, aquellos que se enfocan en un menor número de casos.” (Sartori, 1970).

La justificación del tamaño de la N tiene que ver con la poca información disponible en México respecto a evaluación de política pública gerontológica y la falta de creación de un modelo gubernamental de empleabilidad integral para las personas adultas mayores. Esta investigación pretende ser un acercamiento analítico a dos casos subnacionales para sentar un precedente de investigación respecto a la empleabilidad y el desarrollo de agenda gubernamental respecto al problema de desempleo entre Personas Adultas Mayores.

En lo concerniente a la selección de casos que integran la N, los siguientes factores fueron tomados en cuenta:

1. Coincidencia en condiciones geopolíticas de las entidades, que justifica a su vez la utilización de la metodología de la coincidencia.
2. Densidad poblacional en cada una de las entidades federativas.
3. Características administrativas entre las Delegaciones Federales del INAPAM en Aguascalientes y Querétaro, específicamente respecto al número de empleados en cada una de las oficinas (8 en cada Estado), y en antigüedad de cada Delegado Federal responsable de esa oficina al frente de dicha responsabilidad (los Delegados Federales de Aguascalientes y Querétaro tienen el mismo tiempo de antigüedad dentro de la Institución, por lo cual se anula como posible factor explicativo en implementación y resultados distintos).

Respecto al último factor enunciado, la utilización de la metodología de la similitud se justifica plenamente con la tabla que se adjunta de la página 60 a la 65 del presente documento, en donde se hace una comparación inicial entre las condiciones generales y variables que son características geopolíticas y sociales de cada entidad federativa, que previamente a la comparación de resultados e impacto, son descartadas entre sí por ser similares y no representar una variable explicativa que se pueda determinar como un factor que incida en la implementación de la política pública ni en ni en el análisis de resultados. La exposición de las características de cada Estado tiene como finalidad dar un panorama general de ambas entidades respecto a las tasas nacionales, y evidenciar las similitudes entre las zonas geográficas a estudiar, para descartar las hipótesis alternativas, que son más bien concernientes a la selección del método de la similitud.

En lo que respecta al tamaño de la N, o número de casos a comparar, autores como Collier, en su artículo de 1993 sobre el Método Comparado, enumeran las ventajas para enfocarse en una N pequeña:

1. Persigue un acercamiento con configuraciones más disciplinadas. (Verba, reforzado por Almond y Genco).
2. Evita el problema de la “estrechez conceptual” (Sartori).
3. Facilita “descripciones más robustas” y otras formas de entendimiento interpretativo (Geertz y otros).
4. Puede alcanzar mayor profundidad analítica en la investigación con “casos orientados” (Ragin en Collier, 1993).

ANÁLISIS DE CONTEXTOS REGIONALES PARA LA DEFINICIÓN DEL MÉTODO DE

LA SIMILITUD O DE LA DIFERENCIA

Método de la similitud de John Stuart Mill

Caso 1	Variable independiente	Variable Dependiente
Caso 2	A B C D E	Y
Caso 3	≈ A B C D E	≈ Y

La tabla anterior corresponde a la formulación del método de la similitud. desarrollado parcialmente por John Stuart Mill, y después retomado para diseño de investigación por Przeworski y Teune, en 1970. *“También ha sido llamado como método de comparación controlada, ya que es un experimento controlado. La única limitación práctica aquí, es, que dos casos en general nunca son idénticos en todo, excepto en la variable independiente.”* (George, 1979).

Alexander George complementa el método de la comparación de casos planteado por John Stuart Mill, subsanando las “deficiencias y limitaciones” de dicho método controlado y comparado, y desarrolla la “comparación focalizada de casos estructurados: En este método, el investigador, de manera sistemática, (1) especifica el problema de investigación y la clase de eventos a investigar; (2) define la variable independiente, dependiente y de control en las hipótesis relevantes; (3) selecciona los casos a ser estudiados y comparados; (4) decide de qué manera se caracteriza mejor la variación entre las variables independiente y dependiente y; (5) formula un paquete detallado de preguntas estandarizadas aplicables a cada caso.” (George, 1979).

Una vez justificado el uso del método comparado para el análisis del problema que nos ocupa, se retoma la importancia de la existencia de una política pública gerontológica integral en México. Consideramos que para ello es fundamental la integración de la agenda de adultos mayores a la agenda pública gubernamental. Este es el objetivo del siguiente capítulo, que pretende explicar la adopción de la agenda pública de la población adulta mayor, a la agenda gubernamental en México.

CAPÍTULO 4. EL PROBLEMA DEL DESEMPLEO EN ADULTOS MAYORES Y LA INTEGRACIÓN DE LA AGENDA PÚBLICA DE ADULTOS MAYORES A LA AGENDA GUBERNAMENTAL

El proceso de formación de agenda gubernamental puede definirse como el proceso de integración de algunos problemas que son reconocidos como comunes, y que pueden ser resueltos o aminorados mediante la intervención del Estado, a través de la elaboración de políticas públicas.

Para esta formación de agenda, es necesario reconocer que no necesariamente lo que forma parte de la agenda pública, se integra a lo que las autoridades gubernamentales consideran una problemática que debe ser atendida por parte del Estado. La agenda pública, es decir, aquella que refiere a los asuntos públicos - que no necesariamente forman parte de las preocupaciones y prioridades de las agendas legislativas y de gobierno; encuentran diferentes vías y actores para poder integrar sus problemas. En primer lugar:

La capacidad de atención del gobierno es necesariamente limitada: siempre hay más asuntos por atender que tiempo para considerarlos. En segundo lugar, los problemas de políticas públicas no son datos a priori, sino resultados de definiciones. Si una situación específica o un conjunto de circunstancias constituyen un problema y, por tanto, son un asunto capaz de despertar la preocupación del público, depende no sólo de los hechos sino también de las creencias y los valores. Pocas veces los hechos son claros y, aunque lo fueran, siempre están sujetos a diferentes interpretaciones. (...) Los problemas de políticas son construcciones sociales que reflejan concepciones específicas de la realidad. (Elder & Cobb, 1984).

Aunado a lo que mencionan Elder y Cobb (1984), habría que mencionar que siempre hay diferentes definiciones de lo que significa un problema público. La vejez, como lo hemos dicho previamente, no significa un problema *per se*, sin embargo, el rol

social pasivo que se les ha asignado ha provocado otra serie de problemas que afectan el desarrollo de los países: de manera específica, y materia de la presente investigación: la alta tasa de desempleo en adultos mayores en México.

Muchos de ellos mantienen ritmos de vida que, a los 60 años, les permiten desempeñar tareas y actividades laborales con mayor templanza y experiencia que en edades previas; sin embargo, los constructos sociales dan preferencia a la juventud en el mercado laboral, lo cual ha generado que solamente un tercio de la población adulta mayor tenga acceso a empleo.

“La política hacía los ancianos y, en particular, las controversias sobre el estado de necesidad de los ancianos y las obligaciones de la sociedad hacia ellos son un ejemplo muy ilustrativo de cuán importante es, en el proceso de la política, la elección de los problemas y de las definiciones. Por mucho tiempo, se consideró que los problemas del envejecimiento y de los ancianos formaban parte de la vida natural y que había que resolverlos en el ámbito individual, según cada caso. Se convirtieron en problemas públicos sólo cuando se empezó a definir la vejez como una categoría social distinta, compuesta por personas que en razón de su edad merecían derechos y consideraciones especiales.” (Elder & Cobb, 1984).

Las preguntas a responder para conocer el proceso de formación de agenda para el empleo de Adultos Mayores en México serían: ¿en qué momento el desempleo en adultos mayores se convirtió en un problema que llamó la atención de las autoridades gubernamentales lo suficiente, como para que el Estado Mexicano, a través del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores creará un programa de Vinculación Productiva para este sector poblacional? ¿Qué está favoreciendo la inclusión de esta problemática en la toma de decisiones por parte del Gobierno mexicano?

Se infiere que al igual que los países occidentales, la disminución de la cobertura de los sistemas de salud, así como los sistemas pensionarios, ha puesto a reflexionar a las autoridades respecto a qué tanto pueden subsidiar a los adultos mayores si los mantienen como entes económicamente pasivos. Esta reflexión se ha acentuado con las

proyecciones demográficas recientes, que ha generalizado la percepción de que no habrá manera de que el Estado pueda subsidiar a futuro a las generaciones envejecidas, – cabe mencionar que el tema de desempleo ha sido de los pocos que han tenido en común los adultos mayores, ya que *“los ancianos no forman un grupo homogéneo y generalmente carecen de conciencia de grupo, (...) La evidente heterogeneidad de los intereses de los ancianos ha impedido que surjan organizaciones masivas, con autoridad para hablar en nombre de los mayores de edad.”* (Elder & Cobb, 1984); aunado a lo anterior, hay actores que han reforzado el posicionamiento en la agenda pública, por ende, ha habido mayor presión para incluirlo en las acciones que instrumenta el Estado para favorecer a la población adulta mayor.

Además de ello, con el auge de la inclusión de la perspectiva de Derechos Humanos en la toma de decisiones públicas, agencias internacionales han abordado la necesidad de generar acciones afirmativas a favor de los grupos que se encuentren en situación de vulnerabilidad en cualquier rubro de la sociedad, y en este caso, por la discriminación basada en edad para contrataciones laborales, también se ha vuelto una cuestión “éticamente correcta” que los Gobiernos domésticos incluyan programas para incentivar que los adultos mayores tengan algún tipo de ingreso (sea pensionario o generado por empleo). Es decir, no solamente hay justificación económica para la inclusión laboral de las Personas Adultas Mayores sino recomendaciones legales para estos efectos.

Para la presente investigación, y derivado de lo anterior, elaboré una hipótesis que se desglosa en dos puntos; el primero tiene que ver con la disminución cuantitativa de las tasas de desempleo, y el segundo, es relativo al análisis cualitativo de las posibles causas que provocan (o no) una implementación exitosa del Programa de Vinculación Laboral entre dos entidades federativas que cuentan con contextos particulares. Además, incluyo una hipótesis relativa a los resultados que tiene una política pública de inserción laboral como la que se analiza en esta investigación.

Hipótesis

La implementación del programa de vinculación laboral del Instituto Nacional de Personas Adultas Mayores – INAPAM -, ha incidido positivamente en la disminución de la tasa de desocupación de adultos mayores en Querétaro y en Aguascalientes. Además, existen factores para la implementación exitosa de la política pública.

Es decir, es posible disminuir la tasa de desempleo en adultos mayores con una política pública que integre acciones afirmativas de manera eficiente, y que no los estereotipe como sujetos de caridad sino como posibles miembros de la comunidad económica del país.

En lo que respecta al análisis comparado, se plantean las siguientes hipótesis secundarias:

- 1. Los indicadores de resultados y dimensionamiento del impacto del programa evaluado, reflejarán un impacto positivo (cuantitativo y cualitativo) en el problema a tratar.*
- 2. La fidelidad de operación no corresponde al diseño original del programa.*
- 3. El costo de la política pública es proporcional a los resultados que se le otorgan. Es decir, si se aumenta el presupuesto asignado, aumentarán de manera directamente proporcional los empleos creados a través del Programa de Vinculación Laboral del INAPAM.*

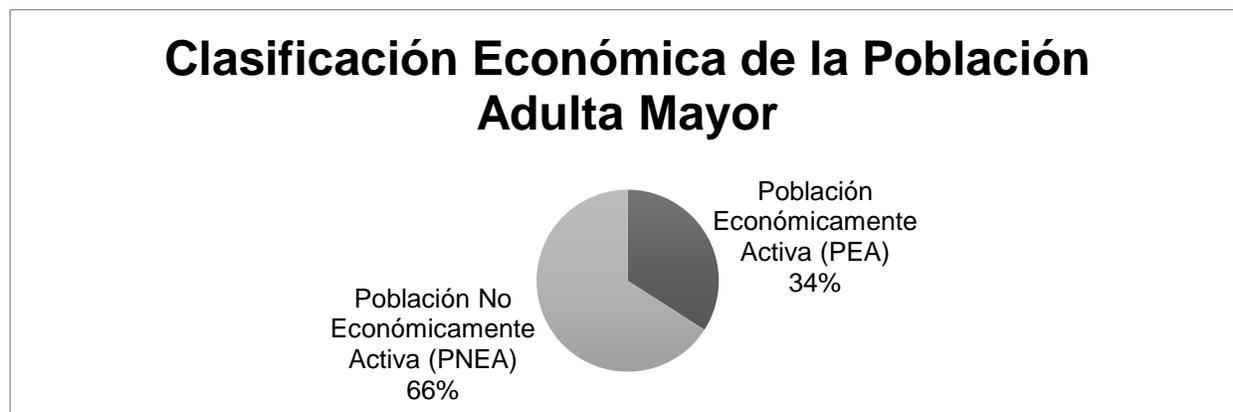
Es decir, la hipótesis sustentaría que, aunque hay disminución de las tasas netas de desempleo, el diseño original del programa plantea una política pública que no corresponde a la implementación final del programa.

CAPÍTULO 5. ANÁLISIS DE RESULTADOS DEL PROGRAMA DE “VINCULACIÓN PRODUCTIVA” DEL INSTITUTO NACIONAL DE ADULTOS MAYORES EN MÉXICO: UN ESTUDIO COMPARADO

Hasta la fecha, los adultos mayores representan el 26% de la población no económicamente activa. Aunque nos puede parecer una cifra baja, habría que mencionar que, del total de personas adultas mayores en el país, el 66% están desempleados en México, según la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en el III corte trimestral que hace en 2017.

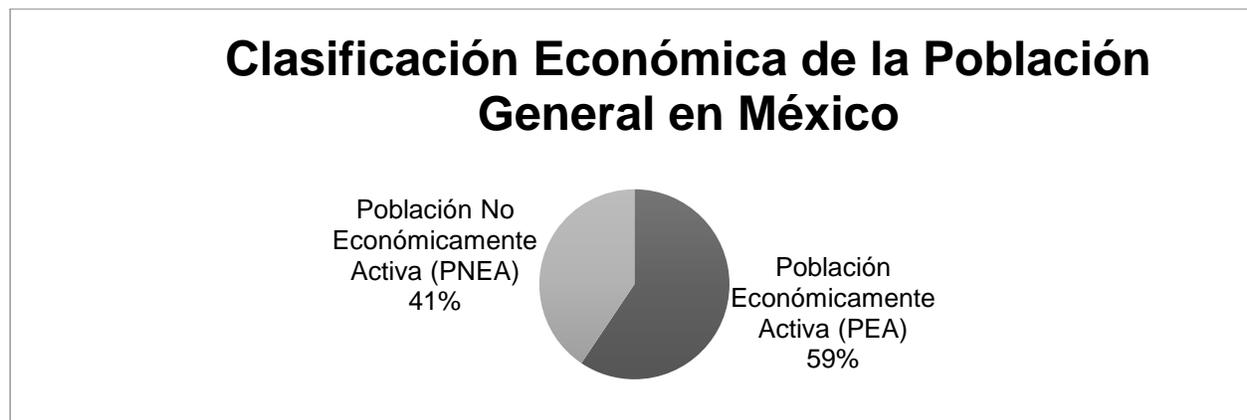
Para dimensionarlo, veámoslo en números absolutos y relativos (respecto a la tasa nacional de Población Económicamente Activa (PEA) y Población No Económicamente Activa (PNEA) entre Personas Adultas Mayores. Para ello se utilizarán gráficos simples, con la intención de representar visualmente los datos porcentuales.

“Tenemos la oportunidad de aprovechar el llamado bono demográfico, el cual es generado por el cambio en la estructura por edad de la población al aumentar aceleradamente la población en edades activas en los próximos decenios. Este proceso lo podemos ver como una oportunidad histórica o como un problema, porque si la economía no crece en los siguientes lustros podría presentarse una pesadilla demográfica. Sería muy grave que no se pudieran generar los suficientes empleos en la economía formal y que este bono se nos fuera de las manos.” (Ordorica Mellado, 2015)



Fuente: Encuesta Nacional de Ocupación del INEGI, III trimestre de 2017.

En lo que respecta a la tasa de personas a nivel nacional –e incluyendo todas las edades, que se encuentran en la población económicamente activa y población no económicamente activa, vemos que el gráfico se comporta de manera contraria:



Fuente: Encuesta Nacional de Ocupación del INEGI, III trimestre de 2017.

En números naturales lo podemos observar de la siguiente manera:

			Población Económicamente Activa (PEA)	Población No Económicamente Activa (PNEA)
Tasa Nacional sin	distingo de edad	de	54,369,915	37,142,647
Tasa Nacional de	Personas Adultas	Mayores	5,030,064	9,738,226

Fuente: Encuesta Nacional de Ocupación del INEGI, III trimestre de 2017.

Es decir: si lo contrastamos con la tasa nacional de población económicamente activa (PEA) y no activa (PNEA), encontraremos que la tasa de adultos mayores que se encuentran insertos en la vida económica del país, es más baja que la media nacional.

Sin embargo, ¿Por qué significa un “problema público” que los adultos mayores estén desempleados? Hay una serie de respuestas de diversa índole. En primera, las razones económicas que generalmente se exponen. Ante la inversión acelerada de la pirámide poblacional, el Estado no tiene la capacidad de eventualmente fondear programas pensionarios ni proveer de servicios de salud sin contribuyentes fijos. En segundo lugar, hemos adquirido, a través de Tratados y Declaraciones Internacionales,

obligaciones como Estado para proveer a los adultos mayores de empleo. Además, como país, hemos emitido diferentes normativas que mandatan a los entes públicos a crear políticas públicas que inserten a los adultos mayores en la vida económica y laboral del país.

Siguiendo esta problematización, habría que agregar que:

“Toda política pública apunta a la resolución de un problema público reconocido como tal en la agenda gubernamental. Representa pues es la respuesta del sistema político-administrativo a una situación de la realidad social juzgada políticamente como inaceptable.” (Subirats, 2008).

Aunado a la agenda pública y gubernamental, encontraremos de nuevo leyes internacionales y nacionales que ponen de manifiesto la necesidad de crear empleos para las personas adultas mayores, independientemente de las realidades particulares en cada país.

En la Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículos 2, 22 y 25 se mandata que:

Toda persona tiene derecho a un nivel adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios, tiene asimismo derechos a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros en casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

El Protocolo de San Salvador (2)

Artículo Derechos a la Seguridad Social: 1. Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa.

“Artículo Protección de los Ancianos: Toda persona tiene derecho a la protección especial durante su ancianidad. En tal cometido, los Estados partes se comprometen a adoptar de manera progresiva las medidas necesarias a fin de llevar este derecho a la práctica y en particular: (...) B. Ejecutar programas laborales específicos destinados a conceder a los ancianos la posibilidad de realizar una actividad productiva adecuada a sus capacidades respetando su vocación y deseos.”

La Plataforma de Acción de Beijing establece que:

“Con los aumentos de esperanza de vida y el número cada vez mayor de ancianas, la salud de las mujeres de edad avanzadas exige una atención particular. (...) Medidas que han de adoptar los gobiernos: a) Promulgar y hacer cumplir las leyes que garanticen los derechos de la mujer y el hombre a una remuneración igual por el mismo trabajo o por un trabajo de igual valor. Aprobar y aplicar leyes contra la discriminación por motivos de sexo, en el mercado de trabajo, con especial consideración a las trabajadoras de más edad, en la contratación y el ascenso, en la concesión de prestaciones laborales y de seguridad social y en las condiciones de trabajo.”

En cuanto a las normativas nacionales, la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, en el Título I, Capítulo II, Fracción V, se menciona:

“Del trabajo: 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.”

Aunado a que en el Título Cuarto de e la Política Pública Nacional de Las Personas Adultas Mayores; en el Capítulo I, se menciona, en el Artículo 10:

“Son objetivos de la Política Nacional sobre personas adultas mayores los siguientes:

Fracción XV: 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 (...).”

Ante la repetitiva oración de que los Estados ofrecerán empleo a aquellos que, por circunstancias ajenas a su voluntad, no puedan incluirse en la vida laboral del país, surge el siguiente cuestionamiento: ¿De manera voluntaria o no se encuentran desempleados las personas adultas mayores que son parte de la tasa de desempleo? No se sabe, ya que el INEGI, que es quien cuantifica esta problemática, hace una distinción al respecto. Las tasas de Población Económicamente Activa (PEA) y Población No Económicamente Activa (PNEA) solamente desglosa numéricamente la integración de la población respecto a temas económicos, sin hacer distingo entre las causales específicas o razones individuales de quienes integran los datos.

Sin embargo, bajo el principio de máxima protección del individuo ante la Ley, se defiende la postura de ofrecer un empleo aún a la gente que haya dejado voluntariamente de trabajar, ya que el acceder a un empleo digno y bien remunerado es parte de los Derechos Humanos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Aunado a lo anterior, y en términos de gerontología social, se determina que el derecho de la persona al trabajo, - cualquiera que sea su edad -, tiene antecedentes “en las repetidas declaraciones de los gerontólogos, de que la edad natural no constituye un criterio objetivo y válido para identificar la capacidad vital de la persona” (Moragas, 2004), ya que la esperanza de vida ha cambiado por condiciones y mejoras de vida actuales, además de que la calidad de salud ha incrementado, permitiendo a las Personas Adultas Mayores tener mayor motricidad y menos físico derivado del envejecimiento.

En tercer lugar, como posible respuesta a si es o no un problema público que pueda abordarse en la agenda de gobierno, debemos decir que ciertos programas públicos tienen por intención anticiparse a un cambio social. Desde esta perspectiva,

habría que tomar en cuenta informes demográficos relativos a las tasas de envejecimiento y dependencia, como el Diagnóstico socio-demográfico del envejecimiento en México de la CONAPO, que ha hecho evidente que el cambio demográfico más evidente es el que tuvo lugar en el Siglo XXI. El número y población de edad avanza rápidamente con respecto a los otros grupos de edad, de tal manera que es necesario anticiparse a la dependencia económica que desarrollan, - por la alta tasa de desempleo, tasa de Población Económicamente No Activa (PNEA) -, entre dicho sector poblacional.

Las condiciones económicas guardan una estrecha relación con la calidad de vida y eso mismo pasa en la vejez. Así, la participación laboral estimula positivamente las condiciones económicas personales o familiares. Sin embargo, la población laboral de la población envejecida se esperaría reducida por varias razones: hay menores obligaciones en reproducción social; las instituciones de seguridad social otorgan pensiones y jubilaciones, aunque limitadas en cobertura y estipendios; es el tiempo de la aparición de enfermedades y discapacidades; hay preferencias por otras edades en el mercado laboral; y existen programas de apoyo por parte del gobierno. Adicionalmente, la población en edades avanzadas recibe ayudas de familiares. (...) En sus condiciones, una gran parte participan en actividades precarias del trabajo informal. (Chande, 2011).

La tasa de desempleo afecta a adultos mayores de todo el país, sin distingo de estrato social. Como hemos ya mencionado previamente con base en cifras provistas por el Consejo de Población Nacional (CONAPO) se observa un fenómeno demográfico que, de manera menos acelerada que en otros países, se empieza a dar en México: la inversión de la pirámide poblacional. Es decir, si no logramos integrar a los adultos mayores a la vida productiva, pronto tendremos que preguntarnos ¿cómo fondear programas pensionarios sin contribuciones fijas?

Una política pública a implementarse, parte de una base conceptual y un diagnóstico. El programa de Vinculación Productiva a evaluar en el presente trabajo se define en sus documentos oficiales, como un programa que busca la instrumentación de

programas para promover empleos remunerados, así como actividades voluntarias que generen un ingreso para las personas adultas mayores, conforme a su oficio, habilidad o profesión.

Dicho programa tiene 3 vertientes:

1. Capacitación al sector empresarial, quienes se encargan de sensibilizar al interior de su empresa la inclusión de personas adultas mayores al sector laboral.
2. A través del Programa de Vinculación Productiva que lleva a cabo el INAPAM se ha mantenido una relación con las empresas que desean incorporar a las personas de 60 y más años de edad.

Estas empresas reconocen la experiencia de las personas adultas mayores incorporándolas al mercado laboral brindando:

- Sueldo base.
 - Prestaciones de ley.
 - Contrataciones por hora, por jornada o por proyecto y/o servicios.
 - En algunos casos prestaciones superiores a las de la Ley.
3. Sistema de Empacado Voluntario de Mercancías: Se promueve la Inclusión Social de las personas adultas mayores que desean servir en una actividad voluntaria. El Sistema de Empacado Voluntario de Mercancías reconoce la experiencia de las personas adultas mayores 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. (INAPAM, 2016).

Es decir, dicho programa implementado de manera correcta, debería impactar en la tasa de desempleo en adultos mayores que tenemos en el país, según las mismas metas y objetivos planteados en la formulación elaborada por el Instituto Nacional de Personas Adultas Mayores (INAPAM). En este primer apartado analítico respecto a la formulación y elaboración de la Política Pública, encontramos que lo citado de manera general en la página oficial del INAPAM reconoce que existe un problema de inserción laboral entre personas adultas mayores, para lo cual diseñarán un programa que tenga como objetivo principal disminuir las tasas de desempleo y la exclusión por causas de edad, mediante la integración de estas personas al mercado laboral; específicamente en su inserción a las plazas generadas por la Iniciativa Privada, para desempeñarse como empacadores voluntarios de aquellas tiendas que tengan un convenio de colaboración con el mismo INAPAM.

OBJETIVOS DEL ANALISIS

Objetivos Generales

Comparar la implementación de una política de integración al mercado laboral de adultos mayores en dos entidades federativas (Aguascalientes y Querétaro). Posterior a ello, elaborar un análisis de resultados bajo el método comparado. En primera instancia, elaborar un dimensionamiento del impacto para determinar si el programa creado por el Organismo Rector para elaborar política pública a favor de los adultos mayores - según las facultades que le otorga la normativa nacional – ha logrado impactar en la disminución de la tasa de desempleo en adultos mayores en el país. Posterior a ello, comparar los resultados obtenidos en ambos casos para hacer una posible generalización y saber si hay correspondencia de implementación con el diseño del programa.

Objetivos Específicos

- Hacer un estudio de resultados del Programa de Vinculación Laboral en el Estado de Querétaro, comparando la tasa de desempleo neta con los empleos generados a través del INAPAM, durante los años de 2013, 2014, 2015 y 2016.
- Dimensionamiento de los resultados/impacto el Programa de Vinculación Laboral de Adultos Mayores en el Estado de Aguascalientes, comparando la tasa de desempleo neta con los empleos generados a través del INAPAM, durante los años de 2013, 2014, 2015 y 2016.
- Cuantificar los resultados de ambos casos y hacer una comparación descriptiva.
- Elaborar un análisis de resultados basado en las siguientes variables:
 1. Análisis de los resultados por entidad federativa y a nivel nacional.
 2. Fidelidad de operación comparada con el diseño original del programa.
 3. Costo de la política pública comparándolo con los resultados obtenidos en cada una de las entidades federativas a evaluar.

Diseño Metodológico

Tipo de Estudio

Este estudio tiene elementos cualitativos y cuantitativos. La metodología cualitativa nos permitirá medir ganancias significativas que obtiene el adulto mayor al ser reintegrado a la vida económica de su entorno, que difícilmente podría medir un estudio cuantitativo.

Por otro lado, el método cuantitativo nos ayudará a cuantificar y contrastar las bases de datos para determinar si hubo una disminución de la tasa de desempleo en adultos mayores a través del Programa de “Vinculación Productiva” del INAPAM.

Tipo de Evaluación

Estudio comparado y análisis de resultados.

Justificación

En lo que respecta al dimensionamiento del impacto, la evaluación de los resultados tratará de medir los cambios o modificaciones que produce en una población o contexto un programa o acción pública. *“Fundamentalmente la evaluación de resultados se refiere a: a) si el programa produjo o no cambios, es decir, si fue o no efectivo; b) al nivel o magnitud de los cambios producidos globalmente o en sub grupos de la población; c) a la intensidad o profundidad de los cambios; y d) a la calidad de los mismos”*. (Briones, 2013). Aunado a ello, la comparación que realizaremos entre Aguascalientes y Querétaro nos ayudará a analizar a nivel estructural, semejanzas o diferencias respecto a resultados y características presentes en los distintos sistemas sociales a examinar, permitiéndonos generar conclusiones explicativas o más generales. Por otro lado, la auditoría de resultados podrá establecer relaciones entre los procesos y los logros respecto a los objetivos planteados en la elaboración del programa, es decir, se tratará de establecer si hubo un impacto en términos de los objetivos planteados y los resultados obtenidos.

En lo que respecta a la metodología mixta, Johnson y Onwuegbuzie, definieron en 2004 este tipo de diseño como *“el tipo de estudio donde el investigador mezcla o combinación de técnicas de investigación, métodos, enfoques, conceptos o lenguaje*

cuantitativo o cualitativo en un solo estudio”. Esto permite la combinación de lo que pueda servirnos de ambos paradigmas, al poder analizar numéricamente el impacto cuantitativo y aun así, de manera cualitativa, rescatar las ganancias subjetivas con mayor significancia.

El dimensionamiento del impacto se ha convertido en una herramienta de análisis en las políticas públicas que tiene como objetivo profesionalizar los programas públicos, además medir la eficacia y la eficiencia de los mismos. La evaluación de resultados permite la posterior mejora de los mismos –en caso de ser necesario-. Aun así, este enfoque está en proceso de evolución, prueba de ello es que no todos los Programas instrumentados por Gobierno Federal– y, por ende, ejecutores de presupuesto público – son sujetos de evaluación de resultados.

En el trascurso de la presente investigación se formularán modelos explicativos que contengan aspectos relevantes de lo estudiado, para poder iniciar una respuesta un poco más generalizada a la hipótesis formulada. Autores como Becker (1975) también plantean la importancia de realizar un diseño de casos múltiples y comparados para poder afianzar la generalización de resultados.

Sistema de Variables y Metodología General

Variable independiente: Implementación del Programa de Vinculación Productiva.

Variable dependiente: Tasa de desempleo en adultos mayores.

Variables de control: Partidistas, tasa general de desempleo, Producto Interno Bruto (PIB) de la Entidad Federativa, creación de empleos en los estados, nivel de industrialización en los estados, facilidad de trámites para jubilación, número de adultos mayores que cuentan con pensión o jubilación, Población Económicamente Activa (PEA) y No Activa (PNEA), acceso a la vivienda, acceso a salud y tasa de alfabetización.

En lo que respecta a la metodología cuantitativa: Se llevará a cabo un análisis de resultados que tiene por objeto probar o negar la hipótesis planteada, cuantificando los resultados de la implementación y contrastándolos con las tasas de desempleo en adultos mayores en los años respectivos, para determinar si tuvo un impacto positivo o negativo sobre las mismas.

En lo que respecta a la metodología cualitativa: Se llevará a cabo un estudio de caso comparado, con la intención de generar hallazgos al comparar los resultados y aportaciones significativas que se recogerán a través del posterior procesamiento de la información obtenida en la cuantificación de resultados.

Descripción de la Evaluación

Programa a evaluar: **Programa de “Vinculación Productiva” del Instituto Nacional de**

Definición del tiempo y espacio: Resultados de los años 2013, 2014, 2015 y 2016, en las entidades de Aguascalientes y Querétaro.

Unidades de medición: Resultados anuales de empleos generados a través el Programa de “Vinculación Productiva” del INAPAM. Es decir, número de beneficiados directos por entidad, desglosados por año.

Perfil de las personas de 60 años o más en México

A continuación, se retomará parte de cuadro que muestra el perfil de las personas Adultas Mayores en el País, elaborado en una investigación realizada por la Dra. Roxana Muñoz Hernández.

Cabe mencionar que la tabla que incluye la Dra. Muñoz Hernández solamente sirvió como guía metodológica y para enunciación de algunas categorías, ya que se incluyeron variables correspondientes a la descripción propia del país y de cada entidad federativa a comparar, con la intención de brindar un panorama que ofrezca de manera explicativa, las variables que se tomaron en cuenta para utilizar la metodología de la similitud y con la intención de disminuir la aparición de factores explicativos adyacentes a la condición geográfica y socio-política de cada uno de los estados que integran la N.

Se incluye una tabla con la situación actual de las Personas Adultas Mayores en las dos unidades de medición: nacional y sub nacional. Por ello, se desglosa el panorama del país y de Aguascalientes y Querétaro.

SITUACIÓN ACTUAL DE LOS ADULTOS MAYORES EN MÉXICO	
Categoría	Datos
Población Adulta Mayor en números naturales y en porcentaje respecto a la población total	12,455,379 personas tienen 60 años o más, lo que representa 10.4%, con una tasa de crecimiento porcentual anual promedio de 0.7% ⁸
Porcentaje de adultos mayores que cuentan con algún tipo de pensión o retiro	75.30% carece de esta prestación 24.70% de los adultos mayores están pensionados
Tasa de analfabetismo	24.60% de los adultos mayores no saben leer ni escribir
Población Económicamente Activa (PEA) y Población No Económicamente Activa	66% es Población No Económicamente Activa (PNEA) 34% es Población Económicamente Activa (PEA)
Discapacidad	31% de los adultos mayores tiene algún tipo de discapacidad, mientras que 39.6% tienen alguna limitación que le impide desarrollar sus actividades, y que no clasifica con discapacidad.
Salud	71.39% de la población de 60 años y más cuenta con atención médica; 54.38% son mujeres y 45.62% son hombres, 34.55% de los adultos mayores de 85 años carece de dicha prestación. Entre los adultos mayores derechohabientes, 53.35% está inscrito en el IMSS y 12.82% en el ISSSTE.
Tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB)	2.4% anual ⁹

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI y la Ley Federal del Trabajo.

⁸ Tasa de crecimiento porcentual promedio entre los años de 2012, 2013, 2014, 2015 y 2016. Datos reportados en el Censo del INEGI de 2016.

⁹ Referencias del año 2015 por homologación de tiempo con la tabla actual. Datos proporcionados por el Banco Mundial, en sus indicadores de crecimiento y desarrollo económico de países de la OCDE.

SITUACIÓN ACTUAL DE LOS ADULTOS MAYORES EN AGUASCALIENTES

Categoría	Datos
Población Adulta Mayor en números naturales y en porcentaje respecto a la población total	119,861 tienen 60 años o más, lo que representa 9.15%, con una tasa de crecimiento porcentual anual promedio de 0.45%
Tasa de analfabetismo	15.2% de la población adulta mayor no sabe leer ni escribir.
Población Económicamente Activa (PEA) y Población No Económicamente Activa	72.6% es Población No Económicamente Activa (PNEA) 27.4% es Población Económicamente Activa (PEA)
Discapacidad	26% de los adultos mayores tiene algún tipo de discapacidad, mientras que 36.1% tienen alguna limitación que le impide desarrollar sus actividades, y que no clasifica con discapacidad.
Salud	83.2% del total de adultos mayores es derechohabiente de algún servicio de salud.
Porcentaje de adultos mayores que cuentan con algún tipo de pensión o retiro	65.80% carece de esta prestación 34.20% de los adultos mayores están pensionados
Tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB)	9.5% anual

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI y la Ley Federal del Trabajo.

SITUACIÓN ACTUAL DE LOS ADULTOS MAYORES EN QUERÉTARO

Categoría	Datos
Población Adulta Mayor en números naturales y en porcentaje respecto a la población total	161,342 personas tienen 60 años o más, lo que representa 8.9%, con una tasa de crecimiento porcentual anual promedio de 0.58%
Tasa de Analfabetismo	31.9% de la población adulta mayor no sabe leer ni escribir.
Población Económicamente Activa (PEA) y Población No Económicamente Activa	70.5% es Población No Económicamente Activa (PNEA) 29.5% es Población Económicamente Activa (PEA)
Discapacidad	30.8% de los adultos mayores tiene algún tipo de discapacidad, mientras que 35.1% tienen alguna limitación que le impide desarrollar sus actividades, y que no clasifica con discapacidad.
Porcentaje de adultos mayores que cuentan con algún tipo de pensión o retiro	67.22% carece de esta prestación 32.78% de los adultos mayores están pensionados
Tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB)	3.6% anual

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI y la Ley Federal del Trabajo.

Los hallazgos derivados de este análisis de estadísticas se pueden resumir en los siguientes enunciados:

1. La tasa de analfabetismo en Personas Adultas Mayores, es superior en Querétaro – comparada con el porcentaje que representa la media nacional -, que en Aguascalientes.
2. En ambos estados, el porcentaje de Personas Adultas Mayores que goza de algún tipo de servicio de salud, es superior a la media nacional.
3. Los demás indicadores se comportan de manera homogénea en ambas entidades, en relación con la media nacional.

4. La Población No Económicamente Activa (PNEA) entre las Personas Adultas Mayores es significativamente más alta que entre la población general. Por ello solo 1 de cada 3 adultos mayores se encuentra en la Población Económicamente Activa (PEA). La edad promedio de la población económicamente activa es de 39.4 años para los hombres y 38.9 años para las mujeres.
5. La tasa de personas adultas mayores que recibe algún tipo de pensión por parte del Estado, es superior en Aguascalientes y en Querétaro, comparándolas a nivel nacional. Aguascalientes se ubica como uno de los Estados con mayor tasa de cobertura en pensiones y jubilaciones, con un 34.20%, frente a la tasa promedio nacional que es de 24.70%.
6. La tasa de discapacidad entre personas adultas mayores es más baja en Aguascalientes que en Querétaro y en el país. Querétaro tiene una tasa solamente un poco más baja respecto a la media nacional.
7. El crecimiento del Producto Interno Bruto de Aguascalientes y Querétaro, en el mismo lapso de comparación a nivel nacional, es superior que la media. En el estado de Aguascalientes el crecimiento de PIB fue de 9.5%, más de 3 veces que la media nacional, y en Querétaro se registró un crecimiento del 3.6%, aún superior a la media nacional pero significativamente más bajo que el comportamiento que mostró Aguascalientes. Cabe mencionar que Aguascalientes es la entidad federativa que registra el PIB más alto a nivel nacional.
8. Creo pertinente agregar que la principal actividad económica del país proviene del sector terciario, mientras que en Aguascalientes y en Querétaro proviene del sector secundario, con la industria manufacturera como uno de sus principales componentes, en ambas entidades. Hay que mencionar que actualmente la mayor población ocupada por sector de actividad económica se ubica en el sector terciario, ya que ahí se concentra el 60.47% de la Población Económicamente Activa, contrastado con un 25.58% en el sector secundario y un 13.34% en el sector primario.

10

Teniendo en claro el panorama nacional, veremos cuál fue el diagnóstico que realizó el INAPAM para formular el Programa de Vinculación Productiva. Para ello, utilizaremos los datos proporcionados por el mismo Instituto.¹¹

Para ello, cito de manera textual lo reportado por la página oficial del INAPAM:

Vinculación Productiva del INAPAM: Busca la instrumentación de programas para promover empleos remunerados, así como actividades

¹⁰ Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo – ENOE – del INEGI, en sus indicadores de ocupación y empleo al cuarto trimestre de 2017.

¹¹ Página de internet: www.gob.mx/inapam, consultados el 30 de enero de 2017. Programa de “Vinculación Productiva”.

voluntarias que generen un ingreso para las personas adultas mayores, conforme a su oficio, habilidad o profesión; operamos con las siguientes estrategias:

1. Capacitación al sector empresarial, quienes se encargan de sensibilizar al interior de su empresa la inclusión de personas adultas mayores al sector laboral.
2. A través del Programa de Vinculación Productiva que lleva a cabo el INAPAM se ha mantenido una relación con las empresas que desean incorporar a las personas de 60 y más años de edad. Estas empresas reconocen la experiencia de las personas adultas mayores incorporándolas al mercado laboral brindando:

- Sueldo base
- Prestaciones de Ley
- Contrataciones por hora, por jornada o por proyecto y/o servicios
- En algunos casos prestaciones superiores a las de la Ley

3. Sistema de Empacado Voluntario de Mercancías:

Se promueve la Inclusión Social de las personas adultas mayores que desean servir en una actividad voluntaria. El Sistema de Empacado Voluntario de Mercancías reconoce la experiencia de las personas adultas mayores 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.

Por parte del INAPAM, se solicitan los siguientes requisitos:

1. Tener 60 y más años de edad, para formar parte de la población Adulta Mayor.
2. Tarjeta INAPAM (original). Esta credencial se otorga a personas de 60 años en adelante, y forma parte de un club de descuentos a nivel nacional.
3. Identificación oficial con fotografía (original).
4. Clave Única del Registro de Población (CURP)

Es importante realizar algunas precisiones a lo anteriormente expuesto. Según la información proveída por el mismo Instituto, se ponen de manifiesto algunas cuestiones. La primera tiene que ver con la asignación laboral con base en competencias que plantea el INAPAM como objetivo. Menciona que se hará una asignación de plazas conforme a su oficio, habilidad o profesión, que no se corresponde con los espacios ofertados ya que casi la totalidad de plazas reportadas por el mismo Instituto, son exclusivamente espacios en supermercados y tiendas de conveniencia para empacado voluntario de mercancías, que son espacios que tienen el mismo rango jerárquico y el mismo sueldo.

Por otro lado, es conveniente mencionar que el Instituto no menciona la cobertura de servicios médicos que generalmente se otorgan como prestación laboral. Esto debido a que en la ejecución de la política pública se solicita, para la carta que se expide de elegibilidad para la contratación en las empresas, contar con algún tipo de seguridad social, con lo cual se deslinda a los empleadores de ser responsables por cualquier accidente laboral.

Además, en la justificación de la creación del Sistema de Empacado Voluntario se enlistan las posibles dificultades que tienen los Adultos Mayores para insertarse en el mercado laboral. En el texto oficial del Instituto, se menciona la posible dificultad laboral que tienen por competencias educativas o sistema de jubilación. De nueva cuenta, no es claro con qué información exponen esta relación causal, que de manera reduccionista expone las causas más inmediatas, y no necesariamente las únicas.

Además, en la última cláusula dice de manera textual: “Las empresas colaboradoras que ofertan las actividades productivas, se reservan el derecho de solicitar requerimientos adicionales”. (INAPAM, 2017).

CAPÍTULO 6. EVALUACIÓN COMPARATIVA DEL PROGRAMA DE “VINCULACIÓN PRODUCTIVA” DEL INAPAM

El programa pone de relieve de manera explícita la necesidad de integrar a las Personas Adultas Mayores a la vida social y económica del país. Para ello, ofrece un breve diagnóstico por parte del INAPAM para la elaboración de dicho Programa. Cabe resaltar que en la página siguiente de la presente investigación se adjunta la definición que ofrece el INAPAM, para lo cual resaltaremos a lo largo de esta tesis la formulación del diagnóstico que se hace por parte de Gobierno de la República, con la intención de basar su programa de Vinculación Productiva para Personas Adultas Mayores en el análisis individual de la problemática laboral de las personas adultas mayores, asignando espacios en la vida productiva “conforme a su oficio, habilidad o profesión”. (INAPAM, 2016).

Diagnóstico de atención de la problemática:

La problemática que busca atender el Programa social a cargo del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM) es el insuficiente desarrollo humano integral de las Personas Adultas Mayores (PAM) en México. (INAPAM, 2017)¹².

Diagnóstico elaborado por el Programa Servicios a grupos con necesidades especiales a cargo del INAPAM, SEDESOL, marzo 2015, p. 28-30, según lo reportado por la misma página oficial del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores:

El INAPAM visibiliza los siguientes componentes en la exclusión laboral que sufren las Personas Adultas Mayores en el mercado laboral en México:

¹² Diagnóstico presentado en el Programa Anual de Trabajo 2017 del INAPAM. Consultado el 31 de enero de 2018. Versión Electrónica: <http://www.inapam.gob.mx/work/models/INAPAM/Resource/1345/1/images/Plan%20Anual%20de%20Trabajo%20Inapam%202017.pdf>

1. *El crecimiento de la población de más de 60 años, esto es, la transición demográfica.*
2. *Personas Adultas Mayores en situación de exclusión social.*
3. *El limitado ejercicio de los derechos sociales.*
4. *La caída en los ingresos al alcanzar la edad de retiro laboral. (INAPAM, 2017).*

Lo relativo al crecimiento de la población adulta mayor y la transición demográfica (punto 1 del diagnóstico recién presentado) ya se abordó en páginas anteriores. Al diagnóstico gubernamental solamente agregaría lo siguiente:

“Nuestro país está ingresando a la cuarta etapa de la transición demográfica, con bajos niveles de natalidad y niveles de mortalidad intermedios, pero en descenso. (...) La transición demográfica ha sido muy acelerada en nuestro país: en pocos años tuvimos una población predominantemente joven y también en pocos años tendremos una población predominantemente vieja. Primero no tuvimos el suficiente tiempo para programar las demandas de una población joven, y hoy tenemos ya poco tiempo para atender las demandas de una población en acelerado proceso de envejecimiento”.

(Ordorica Mellado, 2015)

La elaboración de programas para la solución de la problemática que identifica Gobierno de la República a través del INAPAM y que se encuentran desarrollados en el segundo y tercer punto del diagnóstico gubernamental, se justifica plenamente en la presente tesis con la normativa internacional y nacional que ya se incluyó en este documento y que llama a México a garantizar el pleno goce de los derechos humanos por parte de las personas adultas mayores, así como con las cifras anteriormente presentadas respecto a los porcentajes de Población Económicamente Activa (PNEA) entre adultos mayores, Población No Económicamente Activa (PNEA) entre adultos mayores y los ingresos necesarios para mantenerse por encima de las líneas mínimas de bienestar proyectadas por CONEVAL y la OCDE. Garantizar el acceso a estos derechos básicos e integrar los derechos sociales a la elaboración de políticas públicas,

permitiría una disminución en las tasas de exclusión social y en el porcentaje de adultos mayores que tienen algún tipo de carencia por acceso a servicios provistos por el Estado. (salud, seguridad social, servicios básicos de la vivienda, educación y alimentación.¹³)

La caída de ingresos al alcanzar la edad de retiro laboral, que se menciona en el punto 4 del diagnóstico, menciona como posibles causas la insuficiente cobertura del sistema de pensiones y los escasos ahorros privados, así como los ingresos precarios de las personas adultas mayores, que, aun contando con una pensión estatal, quieren seguir trabajando. Ante esta situación, el INAPAM diagnostica que hay una disminución de los gastos básicos, además de que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), considera que las tasas de reemplazo en México son las más bajas de todos los países integrantes de la OCDE.

“Aquellas personas que se incorporaron al mercado laboral en 2012, al llegar a la edad de jubilación, tendrán un monto para el retiro del 28.5% del promedio de sus ingresos a lo largo de sus vidas en comparación con un 41.9% en Chile, 55.8% en India, 57.5% en Brasil y 90.4% en Argentina.” (INAPAM, 2017).

Como consecuencia de lo expuesto anteriormente, y aunado a la desigualdad social y económica en la cual viven las personas adultas mayores, *“existe un elevado porcentaje de la población que requiere seguir trabajando después de la edad de jubilación. De hecho, en México, y en general, en América Latina, las tasas de participación de las personas adultas mayores en los mercados laborales se ubicaba en 39%. (...) Además, de acuerdo con la OCDE, el promedio de retiro de actividades laborales es de 69.5 años para las mujeres y 72.2. para los hombres; sin embargo, en*

¹³ Ejes rectores de las carencias sociales y económicas, desarrolladas por SEDESOL, evaluadas por el Consejo Nacional de la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y expuestas en el Programa Operativo Anual del INAPAM para el año 2017, pp. 222

Versión

electrónica:

<http://www.inapam.gob.mx/work/models/INAPAM/Resource/1345/1/images/Plan%20Anual%20de%20Trabajo%20Inapam%202017.pdf>

México, uno de cada cuatro hombres continúa trabajando a los 80 años". (INAPAM, 2017).

En este sentido, en México un alto porcentaje de PAM (INAPAM, 2017) entre la edad de 60 a 69 años son parte de la población económicamente activa (PEA), lo que significa que buscan seguir trabajando (48,9% para PAM de 60 a 64 años y 38.8% para PAM de 65 a 69 años). Cabe mencionar que la tasa de participación relativamente alta de las PAM se explica, en parte, porque los esquemas de pensiones son menos generosos, la edad de jubilación es mayor y el número de PAM con derecho a pensionarse es menor.

Además, de acuerdo a la ENADIS 2010, *“más de la mitad de las personas adultas mayores en México considera que sus ingresos no son suficientes para cubrir sus necesidades y el 91.2% considera que es difícil conseguir trabajo; sin embargo, existe una gran proporción de PAM que requiere seguir trabajando.”* (INAPAM, 2017)

La integración de las personas adultas mayores a la vida laboral y económica de los países tiene distintos beneficios. No solamente hablamos del incremento de la Población Económicamente Activa (PEA) del país y, por ende, el posible progreso los indicadores económicos. Además de lo anterior, la Auditoría Superior de la Federación (ASF)¹⁴ reporta que puede haber disminución de los siguientes efectos negativos que son inherentes al “insuficiente desarrollo humano integral de las Personas Adultas Mayores (PAM).

1. La disminución de la autoestima, y la depresión, ocasionadas por la falta de ocupación, la dependencia económica y la desvalorización social y familiar.
2. Las elevadas tasas de pobreza en la población adulta mayor. Lo anterior, propiciado por la inseguridad económica de las PAM y el incremento de las carencias sociales a medida que las personas se hacen mayores.
3. La dependencia funcional de terceros, consecuencia de la disminución de la motricidad y la pérdida de capacidades cognitivas, así como del aceleramiento del deterioro natural de la salud.” (INAPAM, 2017).

¹⁴ Auditoría Superior de la Federación. *Anexo de la reunión de presentación de resultados finales de la evaluación número 1645 “Evaluación de la política pública de atención a las personas adultas mayores”*. Cuenta Pública de 2014. Consultado el 30 de enero de 2018.

Además, cabe mencionar que en el Documento de Trabajo Núm. 56, expedido por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 2010¹⁵, se menciona que:

“Los países de América Latina se han comprometido a incorporar el tema del envejecimiento en la política pública, y para el despliegue de la Estrategia Regional se han comprometido a llevar a cabo las siguientes medidas:

La incorporación del tema del envejecimiento en todos los ámbitos de la política pública, la elaboración de los planes y programas nacionales de envejecimiento, el diseño de un sistema de indicadores de la situación de las personas adultas mayores y la solicitud de apoyo a los organismos internacionales para aplicación de las Estrategias Nacionales.” (ILO, 2000).

En este mismo documento, como ya se cita en el presente documento, se menciona al INAPAM, y específicamente al Programa de Vinculación Productiva, como la estrategia gubernamental reconocida por la OIT para colaborar con el cumplimiento de las metas que se fijan a nivel regional para la inclusión de las personas adultas mayores en la vida productiva y económica de América Latina y el Caribe.

“La situación económica actual de los adultos mayores depende su historia laboral y de las condiciones y posibilidades actuales de acceso a trabajo decente (...)” (ILO, 2000).

La OIT reconoce que, comparada con países europeos, la Población Económicamente Activa (PEA) en México correspondiente a adultos mayores es alta - ya se explicó que este fenómeno se puede deber a la baja cobertura en pensiones que tiene

¹⁵ Sector del Empleo. Documento de Trabajo Núm. 56. *Envejecimiento y Empleo en América Latina y el Caribe*. 2010. International Labour Office (ILO). Ginebra, Suiza. Consultado el 30 de enero de 2017.
Versión electrónica:
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/@emp_policy/documents/publication/wcms_140847.pdf

la población adulta mayor por parte del Estado. Al respecto, menciona que “si bien en América Latina y el Caribe la tasa de actividad de la población adulta mayor es considerable si se la compra con la de los países más desarrollados, una proporción muy alta depende de los ingresos de jubilaciones y pensiones, los que muchas veces no resultan suficientes para superar los umbrales de pobreza. Hay que considerar aquí que el umbral de pobreza de los adultos mayores está determinado en buena medida por el costo de los servicios de salud y la atención de la discapacidad. Los riesgos por discapacidad o por falta de capacidad para generar ingresos de los adultos mayores dependen también del tipo de tarea que desempeñó en su etapa activa.

Toda intervención actual que tenga por fin el trabajo decente, tendrá un impacto directo sobre la situación de un gran número de adultos mayores, que son ayudados y muchos de ellos mantenidos por sus familiares más jóvenes, participantes actuales en el mercado de trabajo. (ILO, 2002).

Aunque los mayores de 60 años tienen el derecho a trabajar, en la práctica no siempre es posible: Casas Torres y Zamora Díaz de León en Hurtado Martín mencionan que, si bien se reconoce el derecho al trabajo de las personas adultas mayores para recibir protección de la Ley Federal del Trabajo y de otros ordenamientos derivados de ésta, no hay una estrategia definida para alcanzar dicho propósito, prueba de ello es que existe un buen número de adultos mayores desocupados. (Aguirre Quezada, 2011)

En cada uno de los documentos previamente citados se pone de manifiesto la necesidad de crear espacios en el mercado laboral, que puedan ser ocupados por personas adultas mayores. Aunado al programa de Vinculación Productiva, en las páginas 52 a la 57 de la presente tesis se desglosan las condiciones relativas al acceso de las personas adultas mayores a los derechos adyacentes necesarios para insertarse en el mercado laboral.

El funcionamiento del Programa tiene dos etapas: las relativas al INAPAM y las relativas a las empresas que participan en este programa. En primera instancia el INAPAM, con los requisitos previamente mencionados, expide una carta de elegibilidad que garantiza que las Personas Adultas Mayores forman parte de la población adulta mayor, que cuentan con algún tipo de cobertura de salud y que son parte del padrón de beneficiarios del INAPAM.

Con esta carta de elegibilidad, las Personas Adultas Mayores acuden a las empresas participantes. Estas empresas son en su mayoría cadenas de supermercados o tiendas de conveniencias, que destinan plazas exclusivas para la ejecución de este Programa. De acuerdo a la información brindada por el INAPAM en su reporte anual de 2016 y 2017, publicado en la Página Oficial del Instituto, el 94% de espacios son remunerados con el salario mínimo y tienen un nivel jerárquico y de mando bajo (la mayor parte de estas plazas son para desempeñarse como empacador voluntario de mercancías). Estas empresas participan también de manera eventual en las campañas de sensibilización que ofrece el INAPAM y que tiene como objetivo dar pláticas informativas a las empresas que están dentro de los Convenios de Colaboración.

Posteriormente a que la Persona Adulta Mayor se encuentra laborando, el INAPAM funciona como departamento de seguimiento hacia las quejas laborales con la intención de mejorar el trato que reciben las personas que obtienen empleo a través del Programa de Vinculación Productiva.

El programa tiene tres vertientes: la creación de plazas exclusivas para Adultos Mayores, la sensibilización a empresas y el seguimiento por parte del INAPAM a las personas que obtienen empleo en esta modalidad.

CAPÍTULO 7. ANÁLISIS DE RESULTADOS DEL PROGRAMA DE “VINCULACIÓN PRODUCTIVA”

En el Programa de Operación de cada año, el INAPAM hace una programación de metas y cuantificación de resultados a nivel nacional y por entidad federativa. Esto nos permite conocer la dinámica que ha seguido el INAPAM en la programación anual de metas (tasa de crecimiento en la proyección prospectiva), además de cumplimiento de metas en porcentajes y números naturales.

Con ello podremos conocer, en primera instancia, los empleos generados a través del Programa de Vinculación Productiva para posteriormente contrastarlo con la tasa de desempleo en adultos mayores y analizar el impacto inmediato que ha tenido en la disminución de la misma tasa.

Se adjuntan a continuación:

INDICADORES DE RESULTADOS INTERNOS EN EL INAPAM

2013

1. A nivel nacional

1.1 Meta proyectada para la generación de empleos: 7,439

1.2 Número de empleos generados: 8,760

1.3 Cumplimiento de la meta: 117.75%

2. En el estado de Aguascalientes

2.1 Meta proyectada para la generación de empleos: 102

2.2 Número de empleos generados: 124

2.3 Cumplimiento de la meta: 121.56%

3. En el estado de Querétaro

3.1 Meta proyectada para la generación de empleos: 240

3.2 Número de empleos generados: 280

3.3 Cumplimiento de la meta: 116.69%

2014

1. A nivel nacional

1.1 Meta proyectada para la generación de empleos: 8,800

1.2 Número de empleos generados: 8,897

1.3 Cumplimiento de la meta: 101.10%

2. En el estado de Aguascalientes

2.1 Meta proyectada para la generación de empleos: 125

2.2 Número de empleos generados: 126

2.3 Cumplimiento de la meta: 100.8%

3. En el estado de Querétaro

3.1 Meta proyectada para la generación de empleos: 295

3.2 Número de empleos generados: 310

3.3 Cumplimiento de la meta: 105.08%

2015

1. A nivel nacional

1.1 Meta proyectada para la generación de empleos: 8,900

1.2 Número de empleos generados: 8,943

1.3 Cumplimiento de la meta: 100.48%

2. En el estado de Aguascalientes

2.1 Meta proyectada para la generación de empleos: 130

2.2 Número de empleos generados: 135

2.3 Cumplimiento de la meta: 103.84%

3. En el estado de Querétaro

3.1 Meta proyectada para la generación de empleos: 320

3.2 Número de empleos generados: 498

3.3 Cumplimiento de la meta: 155.62%

2016

1. A nivel nacional

1.1 Meta proyectada para la generación de empleos: 9,200

1.2 Número de empleos generados: 9,802

1.3 Cumplimiento de la meta: 106.54%

2. En el estado de Aguascalientes

2.1 Meta proyectada para la generación de empleos: 150

2.2 Número de empleos generados: 189

2.3 Cumplimiento de la meta: 126%

3. En el estado de Querétaro

3.1 Meta proyectada para la generación de empleos: 240 empleos

3.2 Número de empleos generados: 575 empleos

3.3 Cumplimiento de la meta: 239.58%

**Promedio Nacional del cumplimiento de metas del INAPAM de los años 2013 a 2016:
106.48%**

**Promedio Estatal por parte de Aguascalientes, del cumplimiento de metas del
INAPAM de los años 2013 a 2016: 119.8%**

**Promedio Estatal por parte de Querétaro, del cumplimiento de metas del INAPAM
de los años 2013 a 2016: 154.24%**

Respecto de lo anterior, cabe hacer algunas precisiones:

1. Los datos anteriormente mencionados no están incluidos en los reportes anuales que presenta el INAPAM, por lo cual se tuvo que recopilar de manera particular, a través de entrevistas informales.
2. El incremento de la proyección de metas anual, es facultad de cada Titular del INAPAM en cada entidad federativa, por lo cual el contraste natural entre porcentajes de cumplimiento, no es un indicador fidedigno para saber qué desempeño comparado han tenido las entidades federativas. Es decir, un estado puede proyectar su meta anual, simplemente agregando al número natural del año anterior, un número más; por lo cual el incremento de las metas es discrecional y solamente se basa en la tasa previa anual de cada Delegación Estatal.
3. El Programa de Vinculación Laboral se encuentra inserto en el Programa Presupuestario del INAPAM P.P. E003, que reporta de manera anual un gasto promedio de 320,000,000 pesos. El incremento anual ha sido paulatino, y con base en ello el INAPAM reporta un ejercicio presupuestal de 342,141,812 pesos para 2017, con base en los logros y proyecciones de años anteriores.¹⁶
4. El presupuesto del P.P. E003 se complementa con los recursos propios derivados de los donativos que realizan las personas adultas mayores en el Centro de Atención Integral, mediante talleres y cursos que imparte el Instituto. Para los efectos de cumplimiento del Programa de Vinculación Productiva, el INAPAM informa que se distribuirá entre las entidades federativas. Sin embargo, las dos Delegaciones Estatales reportan no haber tenido participaciones económicas para llevar a cabo el cumplimiento de metas del Programa de Vinculación Productiva.¹⁷
5. En el año 2016, se observa un incremento considerable de los empleos generados por el INAPAM, y de las tasas de cumplimiento de las metas tanto en las entidades de Aguascalientes y Querétaro, como a nivel nacional.

INDICADORES DE IMPACTO

Los datos enlistados a continuación tienen como finalidad darnos a conocer qué porcentaje del total de plazas laborales creadas para Personas Adultas Mayores en el país, corresponde a espacios creados por el INAPAM. Con estos porcentajes podremos conocer el impacto cuantitativo que ha tenido el Programa de Vinculación Laboral en la creación de empleos exclusivos para la población adulta mayor en México.

¹⁶ Programa Anual de Trabajo 2017 del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM) y de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Apartado 2, p.p. 237 – 241. Versión electrónica: <http://www.inapam.gob.mx/work/models/INAPAM/Resource/1345/1/images/Plan%20Anual%20de%20Trabajo%20Inapam%202017.pdf>

¹⁷ ídem.

La información está dividida en tres segmentos: a nivel nacional, en el estado de Aguascalientes y en el estado de Querétaro. Asimismo, esta información está dividida en los años que se analizan en la presente tesis, que comprenden el periodo 2013 a 2016.

Tabla de Personas Económicamente Activas (PEA) ¹⁸ que cuentan con empleo. ¹⁹

Nacional

2013

Personas Económicamente Activas y Ocupadas ²⁰	Empleos Generados por parte del INAPAM	Porcentaje de empleos entre Personas Adultas Mayores generado por el INAPAM
4,211,879	8,760	0.207%

2014

Personas Económicamente Activas y Ocupadas	Empleos Generados por parte del INAPAM	Porcentaje de empleos entre Personas Adultas Mayores generado por el INAPAM
4,378,981	8,897	0.203%

2015

Personas Económicamente Activas y Ocupadas	Empleos Generados por parte del INAPAM	Porcentaje de empleos entre Personas Adultas Mayores generado por el INAPAM
4,418,779	8,943	0.202%

¹⁸ La tasa de Población Económicamente Activa (PEA) incluye a personas asalariadas, trabajadores subordinados y remunerados y población sub ocupada, que se refiere a quienes tienen la necesidad de trabajar más tiempo y tienen una ocupación complementaria o un nuevo trabajo con mayor horario.

¹⁹ Se incluyen solamente las Personas Económicamente Activas (PEA) que se encuentra ocupadas, es decir, que cuentan con empleo, ya que el PEA total incluye a personas ocupadas y desocupadas.

²⁰ Cifras obtenidas de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) del INEGI. Se tomaron en cuenta los promedios entre los 4 trimestres del año en cuestión, ya que el INEGI divide sus mediciones laborales en trimestres.

2016

Personas Económicamente Activas y Ocupadas	Empleos Generados por parte del INAPAM	Porcentaje de empleos entre Personas Adultas Mayores generado por el INAPAM
4,719,478	9,802	0.207%

Aguascalientes

2013

Personas Económicamente Activas y Ocupadas	Empleos Generados por parte del INAPAM	Porcentaje de empleos entre Personas Adultas Mayores generado por el INAPAM
31,978 ²¹	124	0.387%

2014

Personas Económicamente Activas y Ocupadas	Empleos Generados por parte del INAPAM	Porcentaje de empleos entre Personas Adultas Mayores generado por el INAPAM
32,154	126	0.391%

2015

Personas Económicamente Activas y Ocupadas	Empleos Generados por parte del INAPAM	Porcentaje de empleos entre Personas Adultas Mayores generado por el INAPAM
34,789	135	0.388%

²¹ Cifras obtenidas de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) del INEGI. Se tomaron en cuenta los promedios entre los 4 trimestres del año en cuestión, ya que el INEGI divide sus mediciones laborales en trimestres.

2016

Personas Económicamente Activas y Ocupadas	Empleos Generados por parte del INAPAM	Porcentaje de empleos entre Personas Adultas Mayores generado por el INAPAM
38,066	189	0.496%

Querétaro

2013

Personas Económicamente Activas y Ocupadas ²²	Empleos Generados por parte del INAPAM	Porcentaje de empleos entre Personas Adultas Mayores generado por el INAPAM
55,176	280	0.507%

2014

Personas Económicamente Activas y Ocupadas	Empleos Generados por parte del INAPAM	Porcentaje de empleos entre Personas Adultas Mayores generado por el INAPAM
56,833	310	0.545%

2015

Personas Económicamente Activas y Ocupadas	Empleos Generados por parte del INAPAM	Porcentaje de empleos entre Personas Adultas Mayores generado por el INAPAM
59,374	498	0.838%

2016

Personas Económicamente Activas y Ocupadas	Empleos Generados por parte del INAPAM	Porcentaje de empleos entre Personas Adultas Mayores generado por el INAPAM
63,275	575	0.908%

²² Cifras obtenidas de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) del INEGI. Se tomaron en cuenta los promedios entre los 4 trimestres del año en cuestión, ya que el INEGI divide sus mediciones laborales en trimestres.

Hallazgos:

1. La PEA ocupada entre adultos mayores se comporta de la siguiente manera en cada una de las unidades de análisis:
 - 1.1 PEA Nacional Ocupada entre Adultos Mayores representa del 7 al 9% del porcentaje total.
 - 1.2 PEA Ocupada entre Adultos Mayores en Aguascalientes representa del 6 al 7% del porcentaje total.
 - 1.3 PEA Ocupada entre Adultos Mayores en Querétaro representa del 6 al 8% del porcentaje total. ²³

2. El porcentaje de incidencia efectiva en el empleo entre personas adultas mayores, se comporta de la siguiente manera en cada una de las unidades de análisis:
 - 2.1 A nivel nacional, el máximo porcentaje de creación de empleos generado por el INAPAM, respecto al porcentaje nacional, es de 0.207%. El mínimo es de 0.202%.
 - 2.2 En Aguascalientes el máximo porcentaje de creación de empleos generado por el INAPAM, respecto al porcentaje nacional, es de 0.496%. El mínimo es de 0.387%.
 - 2.3 En Querétaro, el máximo porcentaje de creación de empleos generado por el INAPAM, respecto al porcentaje nacional, es de 0.908%. El mínimo es de 0.507%.

3. Ya que se usaron las mismas mediciones a nivel nacional y en cada uno de los Estados, el resultado sí es comparable. Es decir, a nivel nacional el Programa de Vinculación de Personas Adultas Mayores muestra un porcentaje de eficiencia del 0.204% mientras que en Aguascalientes es de 0.415% y en Querétaro es de 0.699%. ²⁴

²³ Datos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) a través de la Subsecretaría de empleo y Productividad Laboral. Cuadernillos Anuales de Trabajo 2013, 2014, 2015 y 2016.

²⁴ Porcentaje promedio de cada una de las entidades federativas y a nivel nacional. Se tomaron en cuenta los años 2013, 2014, 2015 y 2016 para comparar qué porcentaje de las personas adultas mayores ocupadas ocupan un empleo generado por el INAPAM.

ANÁLISIS DE RESULTADOS

Desglose por variables a medir:

1. Indicadores de resultados y de impacto.

En cuanto a la disminución cuantitativa de la tasa de desempleo entre las personas adultas mayores, se observó que hubo un impacto nacional promedio de 0.204%, que se ve desglosado en las siguientes cifras:

- *Tasa de empleos creados por el INAPAM entre personas adultas mayores a nivel nacional*

A nivel nacional, se crearon por parte del INAPAM, 36,402 empleos entre los años de 2013 y 2016.

- *Tasa de empleos creados por el INAPAM entre personas adultas mayores en el estado de Aguascalientes*

En Aguascalientes, se crearon por parte del INAPAM, 574 empleos entre los años de 2013 a 2016, mismo que representa un porcentaje promedio de 0.415% de los empleos totales generados para personas adultas mayores.

- *Tasa de empleos creados por el INAPAM personas adultas mayores en el estado de Aguascalientes*

En Querétaro, se crearon por parte del INAPAM, 1,163 empleos entre los años de 2013 a 2016, mismo que representa un porcentaje promedio de 0.699% de los empleos totales generados para personas adultas mayores.

Es decir, de las tres unidades de comparación, Querétaro tiene la mayor tasa de incidencia neta en empleos generados por el INAPAM en relación a la tasa nacional de disminución de desempleo entre Personas Adultas Mayores, seguido por Aguascalientes y después el país. Cabe destacar que, en números naturales, ambas entidades se encuentran encima de la media nacional en indicadores internos del INAPAM, posicionando a Querétaro entre los primeros lugares de resultados en el Programa de

Vinculación Laboral. ²⁵ Se sugiere evaluar la posible tasa de cumplimiento positivo frente a los los indicadores correspondientes a los contextos económicos, educativos y sociales, tanto en Aguascalientes como Querétaro, ya que ambos estados muestran mayores tasas de educación, así como de crecimiento económico.

Es decir, puede haber una relación de dichos factores entre las tasas de éxito respecto a las metas planteadas.

Respecto al dimensionamiento de resultados, los empleos creados por parte del INAPAM no alcanzan el 1% del total de empleos entre Personas Adultas Mayores, por lo cual se sugiere crear un Programa de mayor alcance, ya que cuantitativamente no tiene un impacto significativo.

En lo que respecta al análisis de resultados, casi la totalidad de empleos generados por el INAPAM tienen como remuneración promedio 90 pesos al día, mismo que supera ligeramente el salario mínimo en México que es de 81.34 pesos.²⁶ Esto es relevante ya que México cuenta con una de las tasas de reemplazo²⁷ más bajas entre países de la OCDE.

Las tasas de reemplazo brutas de pensiones a futuro para el promedio de trabajadores mexicanos son las más bajas de la OCDE. Una vez que las personas que se incorporaron al mercado laboral en 2012 lleguen a la edad de jubilación pueden esperar un monto de pensión que equivaldrá al 28.5% del promedio de sus ingresos a lo largo de su vida. Estas proyecciones se basan en los cálculos estándar de la OCDE, que contemplan un crecimiento real de los ingresos del 2% y una tasa real de rendimiento de los fondos de pensiones del 3.5%, descontadas las comisiones administrativas.

Sin embargo, muchos trabajadores mexicanos carecerán de pensión o tendrán derecho a montos muy reducidos. A pesar de ser obligatorios, en 2010 los planes de

²⁵ Datos obtenidos en la Página de internet oficial del INAPAM, consultados el 12 de enero de 2017. Programa de “Vinculación Productiva”.
<https://www.gob.mx/inapam/es/acciones-y-programas/vinculacion-productiva-para-personas-adultas-mayores>

²⁶ Datos obtenidos de la investigación realizada. Obtuve acceso privilegiado a datos, mismo que se pueden verificar a través de una solicitud de acceso a la información dirigida al INAPAM.

²⁷ OCDE (2013), Pensions at a Glance 2013. Versión electrónica en <http://www.oecd.org/centrodemexico/OECD-PensionsAtAGlance-2013-Highlights-Mexico%20SPA.pdf>. Consultado el 10 de marzo de 2018.

pensiones privados cubrían sólo el 57.7% de la población en edad de trabajar, lo que revela la magnitud del sector informal en México. Además, muchos de los trabajadores hacen aportaciones de manera irregular a los sistemas de pensiones, y suelen ser mínimas. Si bien en México el sistema de pensiones contempla un monto mínimo, sólo se otorga a las personas que han cumplido con 1,250 semanas de cotización. (OCDE, 2013)

Derivado de este análisis cualitativo, se concluye que el Programa de Vinculación Laboral, en su gran mayoría, genera empleos de baja remuneración y de nivel jerárquico bajo para las personas adultas mayores. Para lo anterior, se sugiere hacer una conciliación entre la implementación y el diseño del programa, ya que las metas y el diagnóstico planteados por el INAPAM ponen de relieve la necesidad de insertar a las personas adultas mayores en el mercado laboral siguiendo las directrices de la OCDE y OIT, ya que tenemos la tasa de transferencia más baja entre personas adultas mayores, respecto a los demás países de la OCDE²⁸. Para ello habría que insertar en los Programas de Vinculación Laboral, plazas de mayor rango en sueldos y jerarquía, con la intención de incrementar cualitativamente la inserción laboral de los adultos mayores, y por ende, incrementar las tasas de transferencia en el país.

Por último, se enuncia el siguiente hallazgo: los empleos ofertados por el INAPAM derivan de un convenio de colaboración entre las empresas y el Instituto, por lo cual el INAPAM no genera empleos, sino que hace, de manera exclusiva, la vinculación con la bolsa de trabajo. Aunado a lo anterior, las plazas ofertadas por las empresas no tienen ningún tipo de seguridad social, ya que es uno de los requisitos del INAPAM contar con algún seguro médico, por lo cual, de sufrir un accidente laboral, la empresa no se responsabilizaría de los gastos de las personas adultas mayores.

Respecto al papel vinculatorio del Instituto y las empresas, cabe mencionar que el INAPAM hace un esfuerzo importante por sensibilizar a las empresas y empleadores respecto a la necesidad de emplear más adultos mayores.

²⁸ OCDE (2015). Estudios Económicos de la OCDE: México, 2015. OECD Publishing. Versión electrónica: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264218734-es>

2. Fidelidad de operación comparada con el diseño original del programa

Misión del Programa²⁹:

Promover el desarrollo humano de las personas adultas mayores, brindándoles atención integral para alcanzar niveles de bienestar y alta calidad de vida en el marco de una sociedad incluyente.

Visión del Programa

El Programa Anual de Trabajo 2017 se compone de las actividades sustantivas y de apoyo que realiza el INAPAM a través del Programa E003, con base en el Presupuesto Programado para 2017.

Asimismo, “describen los objetivos de dichas actividades y su contribución a los componentes de la política pública antes señalados, en atención a los criterios de transversalidad y federalismo a los cuales hace referencia la Ley de las Personas Adultas Mayores, orientados a establecer las bases para la planeación y concertación de acciones entre instituciones públicas y privadas, para lograr un funcionamiento coordinado en los programas y servicios que presten a este sector de la población, a fin de que cumplan con las necesidades y características específicas que se requieren.” (INAPAM, 2017).

Fin del Programa Presupuestario 003

En la programación presupuestaria 003 se encuentra inserto el Programa de Vinculación Productiva, y la finalidad del mismo es “contribuir a una sociedad igualitaria donde exista acceso irrestricto al bienestar social mediante acciones que protejan el ejercicio de los derechos de todas las personas mediante políticas y acciones que fomentan el desarrollo integral de las personas adultas mayores.

²⁹ Datos obtenidos en la Página de internet oficial del INAPAM, consultados el 30 de enero de 2017. Programa de “Vinculación Productiva”.
<https://www.gob.mx/inapam/es/acciones-y-programas/vinculacion-productiva-para-personas-adultas-mayores>

Asimismo, en orden de cumplir con los objetivos de la Política Nacional sobre las personas adultas mayores, el Instituto se propone impulsar la atención integral e interinstitucional de los sectores público y privado y de conformidad a los ordenamientos de regulación y vigilar el funcionamiento de los programas y servicios de acuerdo con las características individuales de los adultos mayores, según el art. 10, frac. V de la Ley Nacional de las Personas Adultas Mayores. (INAPAM, 2017).

En términos de diseño y diagnóstico, la presente investigación reconoce que el INAPAM elaboró el Programa de Vinculación Productiva basándose en supuestos correctos. A lo largo de las conclusiones se expondrá si la implementación, el impacto y los resultados tienen concordancia con el diseño y las metas planteadas para este programa público. Aunado a lo anterior, la planeación del programa parece no conciliar las etapas de política pública de diagnóstico y desarrollo/elaboración, con la implementación.

3. Costo del Programa de Vinculación Productiva del INAPAM

El presupuesto a ejercer por el INAPAM en 2017 es de 378 millones 057 mil 259 pesos (...) El 90.5% de los recursos presupuestarios serán destinados a la Programación Presupuestaria E003, que es donde se encuentra el Programa de Vinculación Productiva.³⁰ (INAPAM, 2017).

A lo anterior, se menciona de nueva cuenta que derivado de entrevistas informales, a petición de los trabajadores INAPAM, se evidencia que no hay recursos financieros asignados a las Delegaciones Estatales, por lo cual no hay correspondencia respecto a lo que informa el INAPAM en su apartado del P.P. E003 y el ejercicio presupuestal de cada una de las oficinas del Instituto en las entidades de Aguascalientes y Querétaro.

³⁰ Datos obtenidos en la Página de internet oficial del INAPAM, consultados el 30 de enero de 2017. Programa de "Vinculación Productiva".
<https://www.gob.mx/inapam/es/acciones-y-programas/vinculacion-productiva-para-personas-adultas-mayores>

CAPÍTULO 8. ANALISIS Y DISCUSION DE LOS RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

En lo que concierne a la *auditoría de resultados y el dimensionamiento del impacto*, podemos concluir lo siguiente:

1. El diseño del “Programa de Vinculación Productiva” no guía la implementación final del mismo. Es decir, la fidelidad de operación comparada con el diseño original del programa es baja. Hay objetivos enunciados en el Programa que tienen valoraciones *a priori* de las posibles causas de desempleo, y no se observa de manera clara una asignación de espacios laborales basados en competencias. Por ello, difícilmente se alcanzará a hacer un impacto cualitativo significativo. Es decir, si bien la tasa de población adulta mayor que se encuentra desempleada podría disminuir, el reporte anual del INAPAM de 2016 arroja que no hay un impacto significativo cualitativo, ya que casi la totalidad de empleos generados son para desempeñarse como empacadores voluntarios en supermercados o tiendas de conveniencia. El monto promedio mensual de salario reportado por ambas delegaciones en promedio, es equivalente al salario mínimo en México.

Las tasas de reemplazo ³¹ que tiene México y que se proyectan son muy bajas, ello significa que las Personas Adultas Mayores no alcanzarían la línea mínima de bienestar económica definida por la OCDE, ni juntando su pensión estatal y un ingreso adicional (tomando como base el salario mínimo). Es necesario elaborar Programas que puedan permitir a la población adulta mayor, tener más opciones laborales para que puedan aminorar, en términos macroeconómicos, las tasas generales de reemplazo en el país. Esto, por supuesto, se traduciría en mejores condiciones individuales económicas para las Personas Adultas Mayores.

2. El INAPAM reportó en su diagnóstico para la elaboración de su Programa, la caída de ingresos al alcanzar la edad de retiro laboral. Las causas, según este mismo documento, son la insuficiente cobertura del sistema de pensiones y los escasos ahorros privados, así como los ingresos precarios de las personas adultas mayores, que aún con una pensión estatal, quieren o necesitan seguir trabajando.

El diagnóstico del INAPAM atribuye más factores individuales que colectivos al desempleo entre población adulta mayor en México. En el documento oficial del INAPAM

³¹ La tasa de reemplazo es el monto de una pensión proveniente de todas las fuentes obligatorias de ingresos por jubilación en relación con los salarios individuales. Los cálculos son para toda la vida laboral de un trabajador que se haya incorporado al mercado laboral en 2012. Se asume que un trabajador con ingreso bajo gana 50% del ingreso medio. Fuente: OCDE (2013), Pensions at a Glance: OECD and G20 Indicators.

se mencionan las condiciones educativas bajas y los sistemas de pensiones individuales como posible causa de desempleo, sin que se explique de manera clara la inferencia causal. En la elaboración del Plan Anual de Trabajo, se expone la necesidad de incluir a las Personas Adultas Mayores en la vida productiva del país. Sin embargo, la sugerencia de esta investigación es que se puedan crear ofertas laborales que tengan una remuneración que permita a los Adultos Mayores superar las líneas mínimas de bienestar de la OCDE.

Como reporta el mismo INAPAM y la OCDE, las tasas de transferencia en México son muy bajas. Es decir, el salario percibido por las Personas Adultas Mayores que se integran a la vida económica del país, es el más bajo de los países que integran la OCDE. Es imperante modificar los espacios que destinan las empresas para la operación del Programa en cuestión, si se proyecta a largo plazo generar modificaciones estructurales del programa del desempleo entre este sector poblacional.

3. No hay reporte de correspondencia entre la planeación y el diseño presupuestario del P.P. E003 del INAPAM y su ejercicio en Aguascalientes ni en Querétaro. Para la auditoría de resultados es necesario contrastar el ejercicio erogado con los resultados obtenidos. A nivel estatal no se ejerce presupuesto para alcanzar las metas del Programa de Vinculación Productiva, por lo cual hay un uso eficiente de recursos humanos y materiales. Sin embargo, el INAPAM sí reporta erogación en este Programa, por lo cual habría que analizar a todos los Estados para ver si se encuentran en la misma situación de las entidades federativas que aquí se investigaron.

4. El impacto cuantitativo del Programa de Vinculación Productiva del INAPAM no supera el 1% de empleos creados por parte del Instituto, respecto al número total de empleos creados para Personas Adultas Mayores de cada año.

5. La auditoría de resultados demuestra que no hay correspondencia entre las metas planteadas y los objetivos alcanzados, ya que el diagnóstico parte de supuestos correctos al reconocer la necesidad de incluir a las personas adultas mayores en la vida laboral y productiva del país, tomando en cuenta que hay estigmas alrededor de ellos que impide que se involucren en la vida laboral si no es en mandos jerárquicos bajos. Por ello postulo que el Programa de Vinculación Laboral refuerza estereotipos negativos, posterior a haber realizado un análisis cualitativo de las plazas laborales vinculadas con Personas Adultas Mayores, a través del INAPAM.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Para poder afrontar de manera correcta los retos que conllevará la transición demográfica en México, necesitaremos capitalizar la fuerza laboral actual, conformada en su mayoría por personas entre los 35 y los 45 años, ya que el sistema de pensiones tendrá sobrecarga en el 2050 y es necesario aprovechar el bono demográfico actual para prevenir esto.³² En lo que corresponde a Personas Adultas Mayores, es necesario retomar los diagnósticos generados por el INAPAM, para poder generar programas de inserción laboral eficientes y eficaces. Además, el enfoque principal del Programa de Vinculación Laboral debe ser cualitativo y cuantitativo, en tanto debe de disminuir numéricamente el desempleo entre Personas Adultas Mayores, a la vez que ofrezca espacios de mejor remuneración a los que actualmente se ofertan. Ello, con la intención de contribuir con el sistema de pensiones del país, y para mejorar la calidad de vida individual de quienes integran este sector de la población.

Se pone de relieve la necesidad de:

1. Generar espacios laborales de mandos jerárquicos medios y superiores, tomando en cuenta los perfiles particulares de las personas adultas mayores; con la intención de disminuir la discriminación que sufren al insertarse en la vida laboral del país.
2. Analizar el caso de Aguascalientes y el caso de Querétaro respecto a su desempeño en el alcance de metas planteadas, para determinar si la tasa de crecimiento del PIB o el nivel educativo entre Personas Adultas Mayores, constituyó una causal de cumplimiento de metas alto, conforme a los números internos del INAPAM. Esto con la intención de intercambiar posibles buenas prácticas hacia otros estados del país que tengan números de cumplimiento más bajos.
3. Se sugiere replantear el diseño del Programa de Vinculación Laboral del INAPAM, con la intención de incluir de manera efectiva, el diagnóstico retomado por el Instituto, y reforzado por varias agencias no gubernamentales, con la intención de crear una política pública de mayor alcance cuantitativo y cualitativo.
4. Se sugiere analizar el requisito de seguro médico que solicita el INAPAM a las Personas Adultas Mayores para poderles expedir su carta de elegibilidad para ser

³² Datos de la Encuesta Nacional de Empleo (ENOE) del INEGI. Consultado el 01 de enero de 2018.

beneficiarios del Programa de Vinculación Productiva ³³, ya que es recomendable firmar convenios con empresas que cumplan cabalmente con la Ley Federal del Trabajo y que otorgan esta prestación como parte de la plaza laboral ofertada.

5. El punto 4 podría reforzar la figura de subcontratación o tercerización “*out sourcing*”, ya que la empresa no es sujeta de responsabilidades laborales con las Personas Adultas Mayores, facilitando la transferencia de recursos y responsabilidades a una sociedad o empresa externa para la contratación de empleados.
6. Se sugiere revisar el padrón de beneficiarios. El INAPAM, como órgano rector de la política pública gerontológica en el país, es excluyente al solicitar la afiliación al padrón nacional como requisito para ofertar un empleo. Se sugiere también la posible redistribución del gasto del P.P. E003 que no reporta gastos en las Delegaciones Estatales del INAPAM, como sí se plantea en su Planeación Anual de 2017. (INAPAM, 2017)
7. Se sugiere empezar a signar convenios que tengan como objetivo que las empresas destinen plazas de remuneración que sobrepase el salario mínimo. Esto con la intención de modificar las tasas de reemplazo tan bajas que tiene México.
8. Se concluye que el Programa de Vinculación Laboral parte de supuestos y diagnósticos correctos, pero tiene una elaboración no correspondiente a estos, además de que tiene deficiencias en otras etapas de las políticas públicas, mayormente en implementación. Derivado de estas deficiencias la tasa cuantitativa de impacto es baja, respecto a la tasa nacional de ocupación entre Personas Adultas Mayores. En lo que respecta al costo de la política pública frente a sus resultados, sugerimos consultar capítulos anteriores de la presente investigación, ya que ninguna Delegación Estatal declara haber tenido acceso a recursos para el Programa de Vinculación Laboral, como sí lo reporta el INAPAM a nivel nacional. A este respecto, se pone de relieve la capacidad de hacer más eficientes los recursos humanos y materiales de las Delegaciones para la consecución de las metas planteadas, ya que no hay asignación de recursos presupuestales. Además, derivado del análisis breve de la etapa de evaluación de políticas públicas, se sugiere incluir en el INAPAM la rendición de cuentas pública del Programa Presupuestario E003 que contiene al Programa de Vinculación Laboral que a lo largo de esta investigación se abordó.
9. Los programas de alfabetización de adultos mayores y de entrega de estipendios económicos a aquellos que no gozan de ningún tipo de jubilación o pensión, han pasado a manos de otras instituciones. Sería deseable que el Instituto Nacional de Personas Adultas Mayores concentrara todo lo relativo a la instrumentación, diagnóstico y planeación de política pública gerontológica, ya que permitiría dar una respuesta más homogénea a los problemas público de la población adulta

³³ Datos obtenidos de la página del INAPAM, en su apartado del Programa de Vinculación Productiva.



mayor, además de que se estaría cumpliendo lo que normativamente ya se enuncia: que el INAPAM es el organismo rector de la creación de las políticas públicas de adultos mayores. Es decir, todos los programas para los Adultos Mayores, con independencia del tema que quieran solucionar, deberían ser coordinados por el INAPAM, aunque se auxilien de otras dependencias para su instrumentación. Esto daría cumplimiento a la Ley Nacional de las Personas Adultas Mayores, que define al INAPAM como el Organismo Rector de la Política Pública en temas de Adultos Mayores.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Villanueva, L. F. (2009). *Gobernanza y gestión pública*. Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica.

Aguilar Villanueva, L. F. (2010). *Política pública*. Ciudad de México, México: Siglo XXI.

Aguirre Quezada, J. P. (2011). *El Acceso al empleo de los Adultos Mayores*. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP). (Documento de Trabajo núm. 105). Recuperado de http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/254107/751869/file/Acceso_empleo_adultos_mayores_docto105.pdf

Almond, G., & Powell, B. (1978). *Política comparada*. Buenos Aires, Argentina: Paidós.

Anderson, C.W. (1975). System and Strategy in Comparative Public Policy Analysis: A Plea for Contextual and Experiential Knowledge. En Gwyn, William B.; Edwards, George C. *Perspective on Public Policy-Making*, New Orleans. Estados Unidos de América: Studies in Political Science. Tulane University

Bardach, E. (2008). *Los ocho pasos para el análisis de las políticas públicas*. Ciudad de México, México: Miguel Ángel Porrúa.

Bobbio, N. (1977). *Eguaglianza*. En Enciclopedia del Novecento, Vol. II. Instituto dell'Encicloedia italiana. Roma.

Briones, G. (2013). *Métodos y Técnicas de investigación para las Ciencias Sociales*. Ciudad de México, México: Trillas.

Bulcourn, P. (2008). *Enseñar a comparar: algunos desafíos en la enseñanza de la política comparada en la Argentina*. En boletín de Política Comparada, No. 1, junio. Argentina.

Cardozo, N., & Bulcourn, P. A. (2008). *¿Por qué comparar políticas públicas? Política Comparada*, 6-12. Buenos Aires, Argentina: FLACSO Andes.

Casas Torres, G. y Zamora Díaz de León, T. (2006) Política social para la atención de los adultos mayores en México. En Santiago Hurtado Martín (coord.), *Justicia, políticas y bienestar social*. Ciudad de México, México: UNAM.

Chande, R. H. (2011). *La situación demográfica en México en 2011. Diagnóstico socio-demográfico del envejecimiento en México*. Ciudad de México, México: Secretaría de Gobernación.

Ciancia, O. E., & Vallet, H. E. (2013). *Adultos mayores: Ciudadanos y actores sociales*. Buenos Aires, Argentina: Departamento de Publicaciones, Universidad de Buenos Aires (UBA).

Collier, D. (1993). *The Comparative Method. Political Sciences: The State of Disciplin II*. American Political Science Association. Estados Unidos de América.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (1980). *Informe de la Reunión Técnica Latinoamericana sobre la Tercera Edad*. San José de Costa Rica, Costa Rica.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2015). *Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores*. Recuperado de https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/betilde_munoz_pogossian.

Consejo Nacional de Población. (2012). *Proyecciones de la población de México 2010 – 2015*. México.

Consejo Nacional de Población. (2013). *Proyecciones de la población de México 2010 – 2050*. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/63977/Documento_Metodologico_Proyecciones_Mexico_2010_2050.pdf

Diario Oficial de la Federación. (1984). *Ley General de Salud*. Recuperado de http://www.salud.gob.mx/cnts/pdfs/LEY_GENERAL_DE_SALUD.pdf

Diario Oficial de la Federación. (1985). *Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social*. Recuperado de <http://www.salud.gob.mx/unidades/cdi/nom/compi/1090186.html>

Diario Oficial de la Federación. (2002). *Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores*. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/245_120718.pdf

Dodds, A. (2013). *Comparative Public Policy*. Londres, Inglaterra: Palgrave MacMillan

Elder, C, & Cobb, R. (1984). *Agenda-Building and the Politics of Aging*. *Policy Sciences Journal*. Estados Unidos de América.

Espinosa, G. (2012). *Perfil demográfico de México*. Este País Revista, marzo de 2012. México.

Ferrajoli, L. (1999). *Derechos y Garantías*. Madrid, España: Trotta.

González Llamas, J.C. (2007). *Evaluación de las acciones del INAPAM: avances y retos*. Ciudad de México, México: Salud Pública de México.

Hernández Mar, R. (2013). *La Política Pública Comparada: alcances y perspectivas en un escenario global*. Recuperado de https://www.academia.edu/9033328/Pol%C3%ADticas_P%C3%ABlicas_Comparadas

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2011). *Censo de Población y Vivienda 2010*. Cuestionario Ampliado. Base de datos. INEGI, México.

Lichbach, M. I., & Zuckerman, A. S. (2009). *Comparative Politics: Rationality, Culture and Structure*. Nueva York: Cambridge University Press.

Lijphart, A. (1971). *Comparative Politics and the Comparative Method*. *The American Science Review*, 682-693. Estados Unidos de América.

Méndez Martínez, J. L. (2015). *Análisis de política pública: Teoría y casos*. Ciudad de México, México: El Colegio de México.

Mendoza García, M. E. y Tapia Colocía, G. (2010). *Situación demográfica de México 1910 – 2010*. Ciudad de México, México: Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).

Meny, I., y Thoenig, J.-C. (1992). *Las políticas públicas*. Madrid, España: Ariel Ciencia Política.

Moragas, R. M. (2004). *Gerontología Social*. Barcelona, España: Herder.

Ordorica, M. (2015). *Una mirada al futuro demográfico de México*. Ciudad de México, México: Colegio de México (COLMEX).

Organización de las Naciones Unidas. (2008). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Recuperado de <http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>

Organización Internacional del Trabajo. (2000). *Informe sobre el Trabajo en el mundo 2000: La seguridad de los ingresos y la protección social en un mundo de plena transformación*. Consejo de Administración de la Comisión de Empleo y Política Social. Ginebra, Suiza.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2015). *Estudios Económicos de la OCDE: México, 2015*. OECD Publishing. Versión electrónica: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264218734-es>

Ostrom, E. (2015). *Comprender la diversidad institucional*. Fondo de Cultura Económica y Universidad Autónoma Metropolitana. México.

Pacheco Vega, R. (2013). *Las denuncias ciudadanas sobre cumplimiento ambiental en América del Norte (1996 – 2012)*. Perspectivas sobre la sociedad civil ambientalista norteamericana. Norteamérica, Num. 1, pp. 77-108. Centro de Investigaciones sobre América del Norte (CISAN), Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). México.

Pacheco Vega, R. y Vega López, O. (2001). *Dos modalidades de participación ciudadana en política ambiental*. Economía, sociedad y territorio III. El Colegio Mexiquense. Pp. 25-62. México.

Panbianco, A. (1994). Comparación y explicación. En Giovanni Sartori y Leonardo Morlino (eds): *La comparación en ciencias sociales* (pp. 81-104). Madrid, España: Alianza.

Parsons, W. (2013). *Políticas Públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Ciudad de México, México: FLACSO México.

Partida, B. V. (2006). *Proyecciones de la población de México 2005-2050*. México. Consejo Nacional de Población (CONAPO).

Pérez Liñán, A. (2008). *El método comparativo: fundamentos y desarrollos recientes*. Documento de Trabajo de Política Comparada, nro. 1, julio, Buenos Aires, Argentina.

Rawlings, L. (2005). *A new approach to social assistance: Latin America's experience with conditional cash transfer programmes*. International Social Security Review, vol. 58

Salgado de Snyder, V. N. y Wong, R. (2003). *Envejeciendo en la pobreza. Género, salud y calidad de vida*. Ciudad de México, México: Instituto Nacional de Salud Pública.

Sartori, G. (1970). *Concept Misformation in Comparative Politics*. The American Political Science Review, Vol. 64, No. 4. University of Florence, Italia.

Sartori, G. (1994). Comparación y método comparativo, en Giovanni Sartori y Leonardo Morlino (eds): *La comparación en ciencias sociales*. Madrid, España: Alianza.

Stuart Mill, J. (1974). *The Collected Works of John Stuart Mill, Volume VIII - A System of Logic Ratiocinative and Inductive Part II*. Editado por la Universidad de Toronto, 2da. Edición, 1978. Estados Unidos de América.

Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., y Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas. Las políticas públicas como respuestas a problemas sociales*. Barcelona, España: Ariel.

Torrado Ramos, A. M., Sánchez Pérez, L., Somonte López, R., Cabrera Marsden, A., Henríquez Pino Santos, P. C., y Lorenzo Pérez, O. (2014). *Envejecimiento poblacional: una mirada desde los programas y políticas públicas de América Latina, Europa y Asia*. La Habana, Cuba: Centro de Estudios Demográficos, Universidad de La Habana.

Wolman, H. (2009). Policy Transfer: What we know about what transfers, how it happens, and how to do it. Presentation to Gastein Washington Institute of Public Policy. George Washington Institute of Public Policy.

Zeller, N. (2007): *Marco conceptual metodológico para el estudio de las Políticas Públicas*. Documento número 44, Buenos Aires, Argentina: Dirección de Investigaciones INAP.

Zúñiga, E. y Vega, D. (2004) *Envejecimiento de la población de México: reto del siglo XXI México*. Ciudad de México, México: CONAPO.

**Anexo 1. RESULTADOS DEL SONDEO REALIZADOS A PERSONAS ADULTAS
MAYORES EN EL AÑO DE 2016, EN EL MUNICIPIO DE QUERÉTARO,
QUERÉTARO DE ARTEAGA. ³⁴**

Gráfico 1

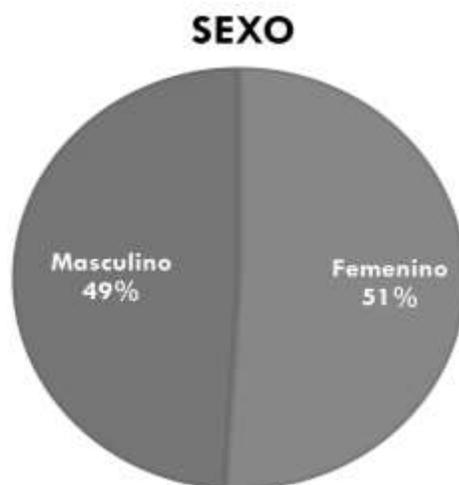


Gráfico 2



³⁴ Sondeo de opinión realizado entre personas adultas mayores en los días 1 al 15 del mes de diciembre de 2016 en el municipio de Querétaro, Querétaro de Arteaga para la presente investigación. Muestra no probabilística. Los gráficos del presente anexo son de elaboración propia con base en los datos arrojados



Gráfico 3

EDAD POR GRUPOS

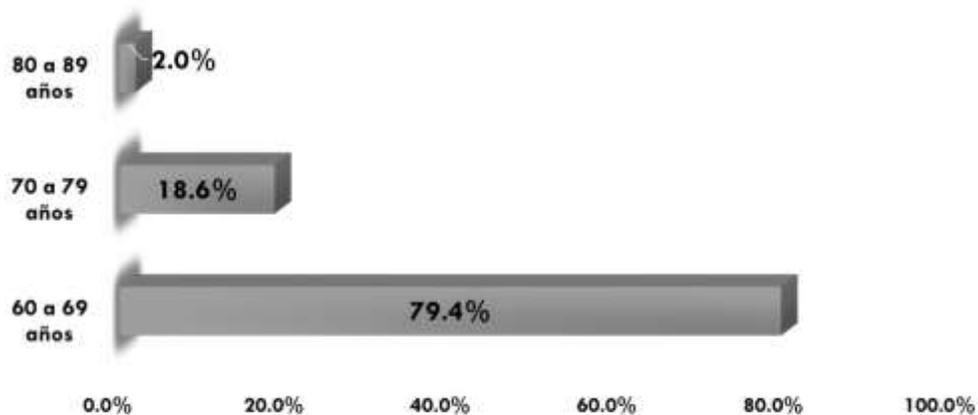


Gráfico 4

MUNICIPIO DE RESIDENCIA

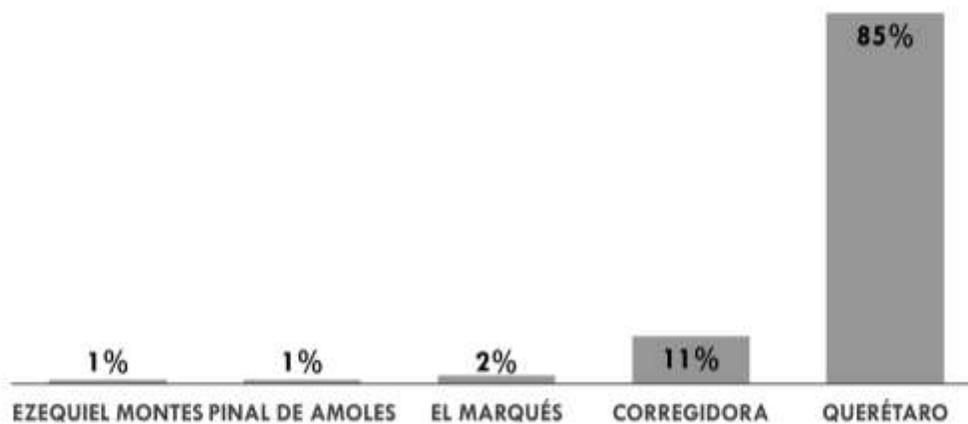


Gráfico 5



Gráfico 6

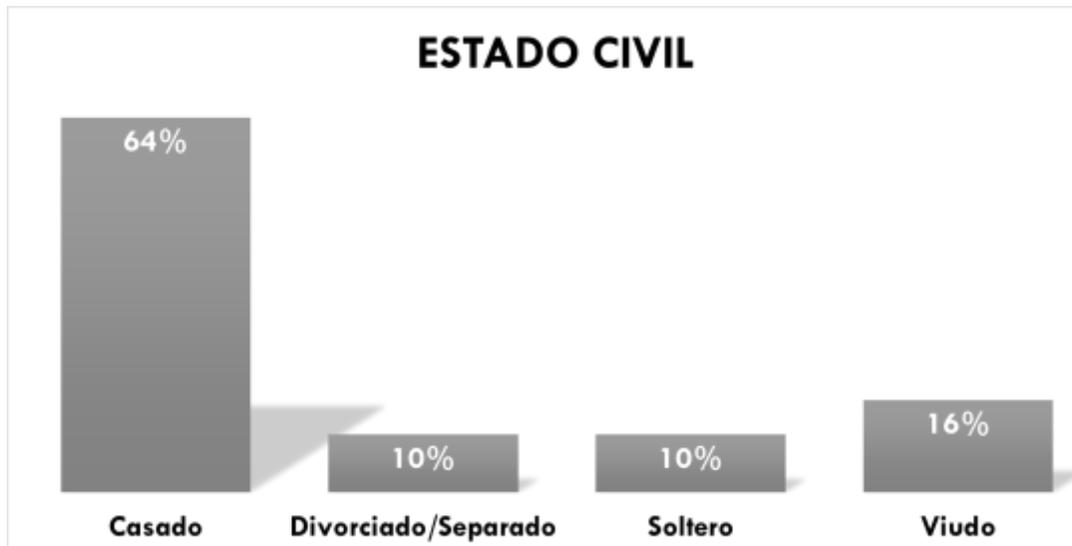


Gráfico 7

1.- ¿Actualmente cuenta con un trabajo?

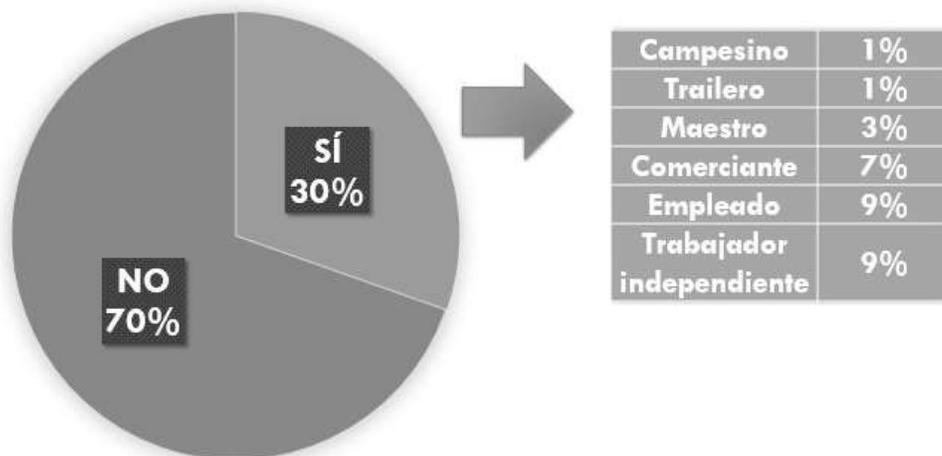


Gráfico 8

2.- ¿Vive solo o acompañado?



Gráfico 9

3.- ¿Con cuántas personas vive?

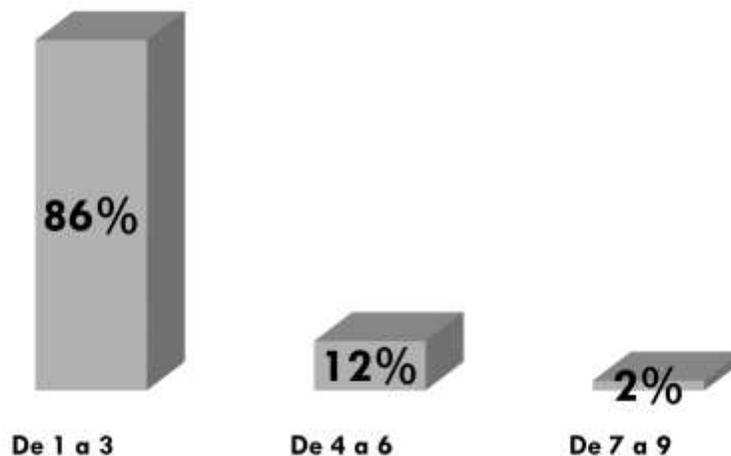


Gráfico 10

4.- Las personas con las que vive ¿son familiares o conocidos?

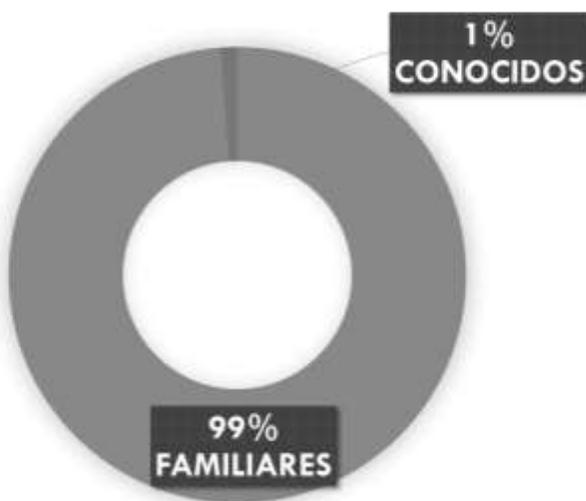


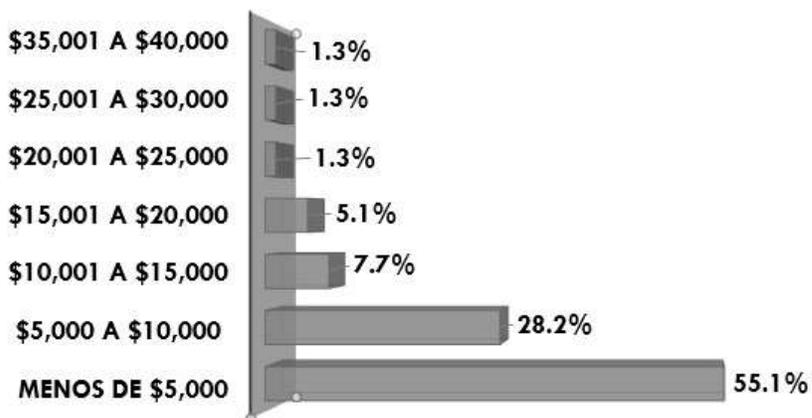
Gráfico 11

5.- ¿Cuenta usted con vivienda propia?



Gráfico 12

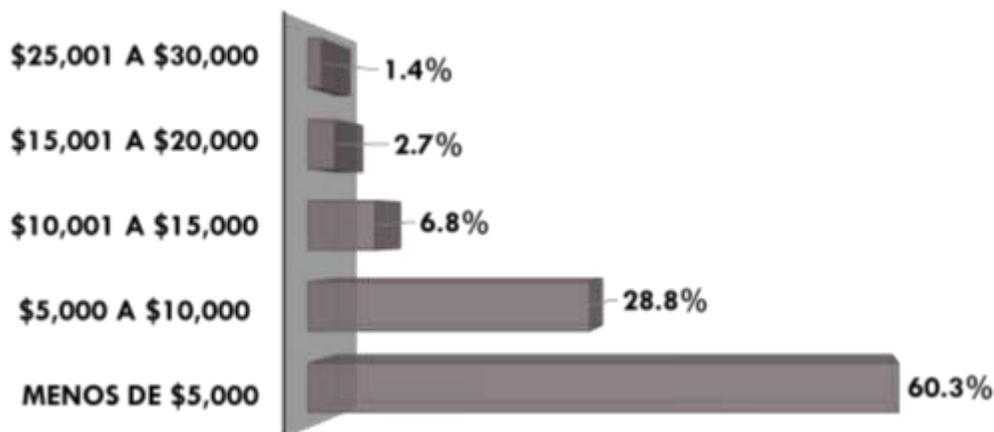
6. Ingreso Mensual



Nota: Únicamente 78 personas contestaron esta pregunta

Gráfico 13

7. GASTO MENSUAL



NOTA: ÚNICAMENTE 73 PERSONAS CONTESTARON ESTA PREGUNTA

Gráfico 14

8. ACTUALMENTE:

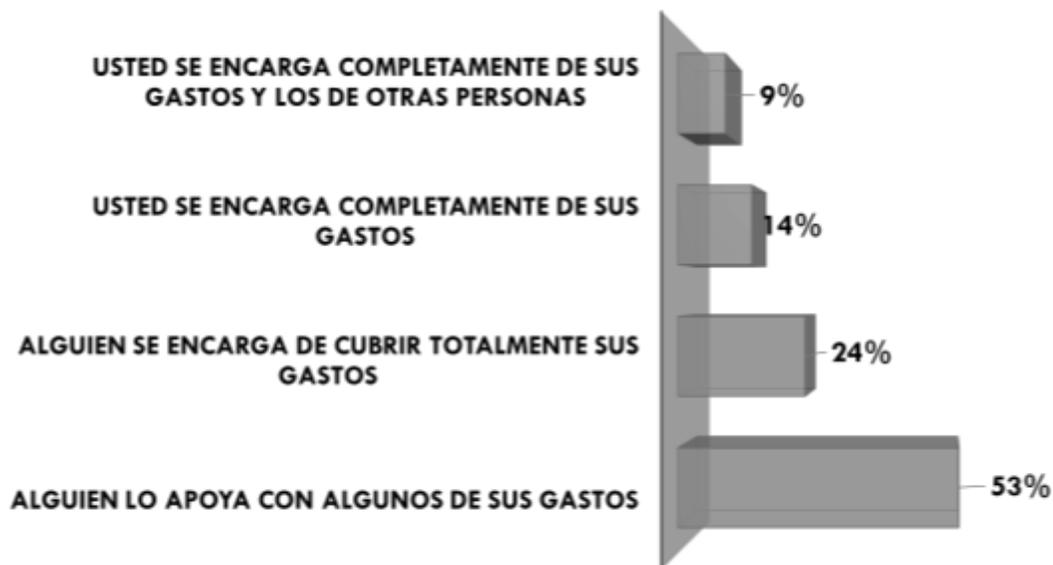


Gráfico 15

9.1.- ¿ME PODRÍA DECIR PARA USTED CUALES SON LOS 3 PRINCIPALES PROBLEMAS QUE AQUEJAN A LOS ADULTOS MAYORES? PRIMERA RESPUESTA

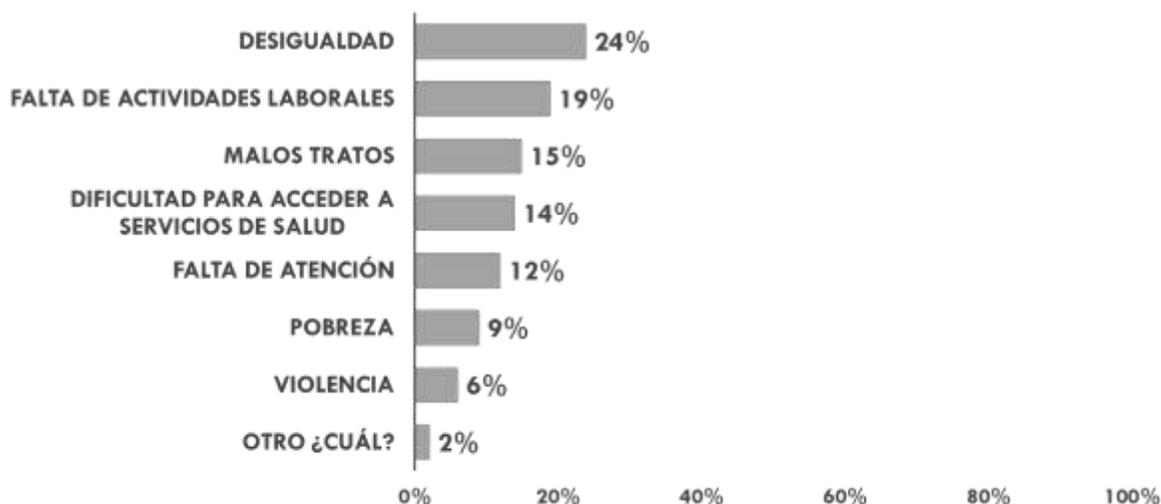


Gráfico 16

9.2.- ¿ME PODRÍA DECIR PARA USTED CUALES SON LOS 3 PRINCIPALES PROBLEMAS QUE AQUEJAN A LOS ADULTOS MAYORES? SEGUNDA RESPUESTA



Gráfico 17

9.3.- ¿ME PODRÍA DECIR PARA USTED CUALES SON LOS 3 PRINCIPALES PROBLEMAS QUE AQUEJAN A LOS ADULTOS MAYORES? TERCERA RESPUESTA



Gráfico 18

10.1.- DE LO QUE USTED HA VISTO ¿QUÉ TAN RESPETADOS SON LOS SIGUIENTES DERECHOS DE LOS ADULTOS MAYORES? A UNA VIVIENDA DIGNA

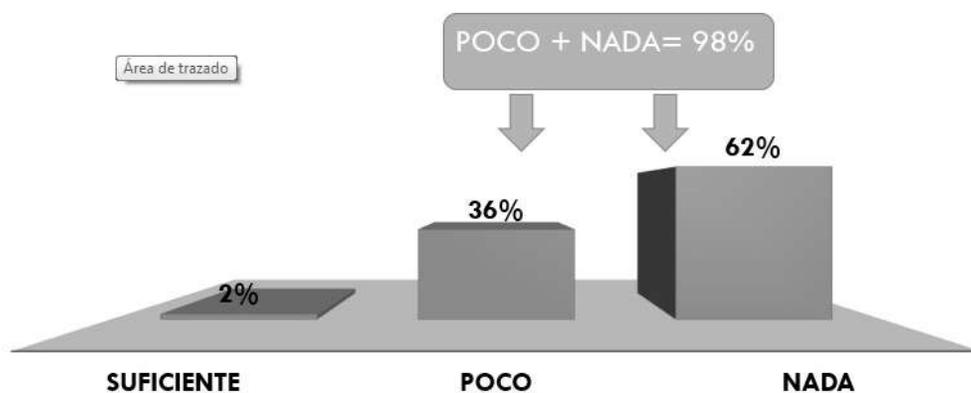


Gráfico 19

**10.2.- DE LO QUE USTED HA VISTO ¿QUÉ TAN RESPETADOS SON LOS SIGUIENTES DERECHOS DE LOS ADULTOS MAYORES?
TRATO IGUAL ANTE LA LEY**

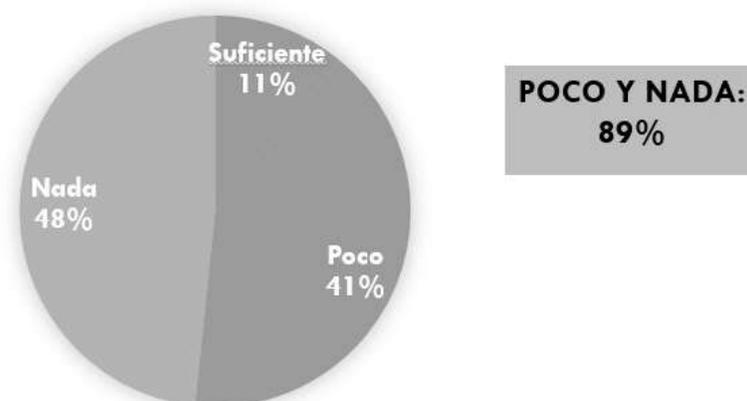


Gráfico 20

**10.3.- DE LO QUE USTED HA VISTO ¿QUÉ TAN RESPETADOS SON LOS SIGUIENTES DERECHOS DE LOS ADULTOS MAYORES?
DERECHO A UNA SEGURIDAD SOCIAL**

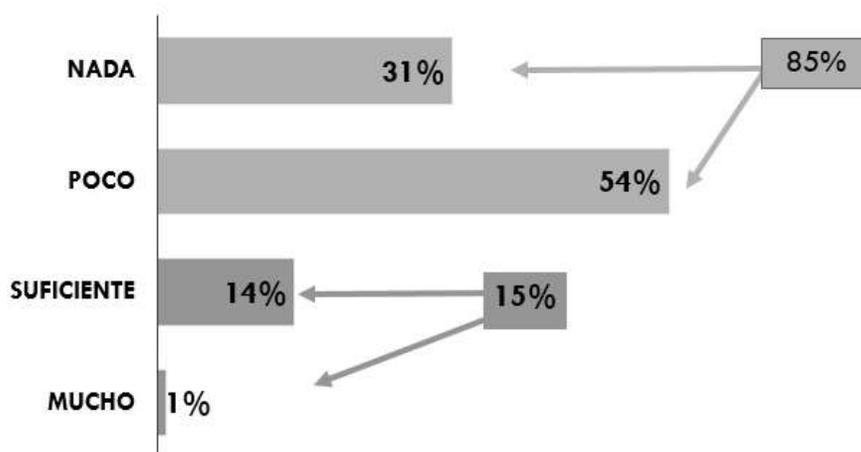


Gráfico 21

**10.4.- DE LO QUE USTED HA VISTO ¿QUÉ TAN RESPETADOS SON LOS SIGUIENTES DERECHOS DE LOS ADULTOS MAYORES?
TENER UN TRABAJO CON UN PAGO JUSTO**

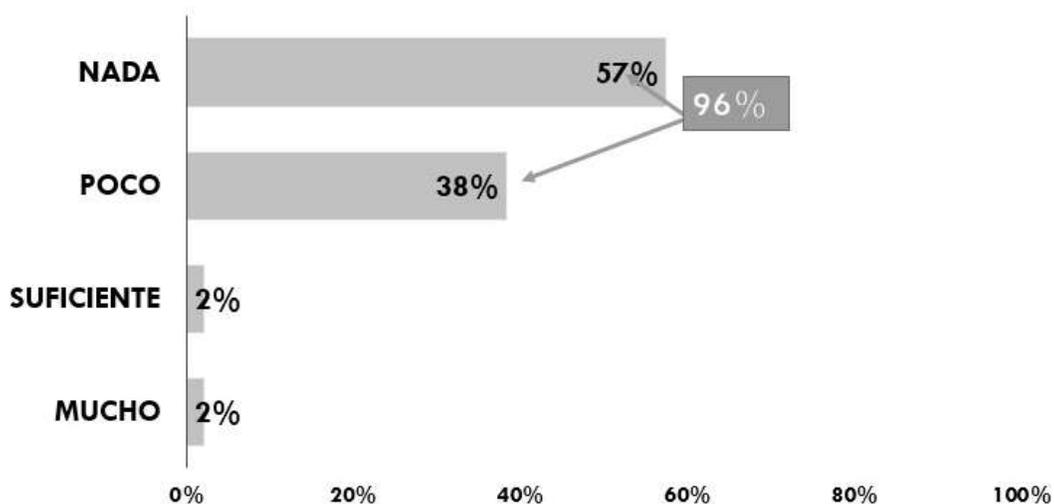


Gráfico 22

**10.5.- DE LO QUE USTED HA VISTO ¿QUÉ TAN RESPETADOS SON LOS SIGUIENTES DERECHOS DE LOS ADULTOS MAYORES?
TENER UNA VEJEZ DIGNA**

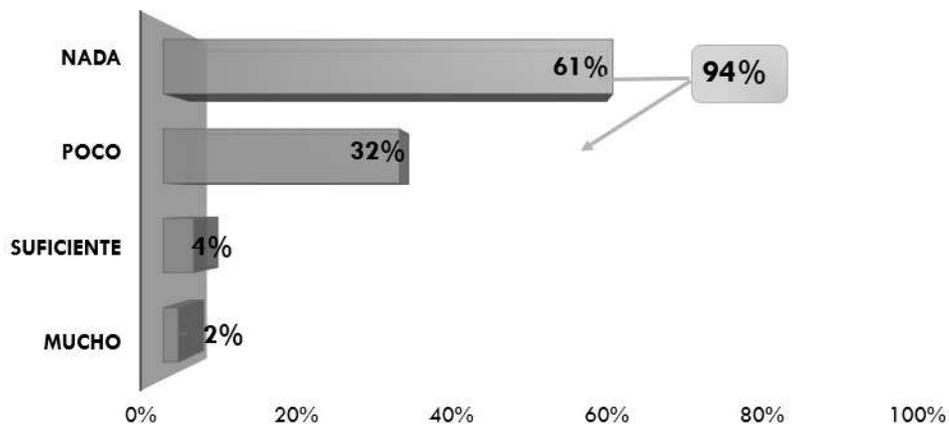


Gráfico 23

**10.6.- DE LO QUE USTED HA VISTO ¿QUÉ TAN RESPETADOS SON LOS SIGUIENTES DERECHOS DE LOS ADULTOS MAYORES?
NO SER VÍCTIMA DE LA VIOLENCIA**

