



Acceso de las personas mayores al crédito Pensión Alimentaria y derechos conexos en la Ciudad de México

Sandra Huenchuan y Rosa Icela Rodríguez



Acceso de las personas mayores al crédito Pensión Alimentaria y derechos conexos en la Ciudad de México

Sandra Huenchuan y Rosa Icela Rodríguez



Este documento fue preparado por Sandra Huenchuan, especialista en envejecimiento del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), bajo la supervisión por Dirk Jaspers, Director del CELADE-CEPAL; y Rosa Icela Rodríguez, Secretaria de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal de México, en el marco del convenio de asistencia técnica 2014-2015 entre ambas instituciones. También se contó con la colaboración de Daniela González, Asistente de investigación del CELADE-CEPAL.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de responsabilidad exclusiva de quienes las emiten y pueden no coincidir con las de las organizaciones involucradas.

Revisión: Fernanda Stang

Portada y diagramación: Alejandro Vicuña Leyton

Fotografías: Gentileza de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno de la Ciudad de México y Alejandro Vicuña Leyton.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.4040

Copyright © Naciones Unidas, julio de 2015. Todos los derechos reservados

Impreso en Ciudad de México, México

Índice

Presentación.....	9
I. El acceso al crédito sin discriminación como un derecho	11
A. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y su tratamiento del tema	13
B. El abordaje del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer	14
C. La mirada de la Experta independiente sobre la extrema pobreza	16
D. La seguridad económica de las personas mayores y el acceso al crédito	17
E. El acceso al crédito en México.....	20
II. La experiencia comparada de acceso al crédito para las personas mayores	23
A. Los programas existentes	27
B. La discriminación por edad en el acceso al crédito en las legislaciones nacionales.....	30
III. Situación sociodemográfica de la población adulta mayor en la Ciudad de México	33
A. El envejecimiento de la población en la Ciudad de México	36
B. Principales características sociodemográficas de las personas mayores en la Ciudad de México	38
1. Distribución territorial	38
2. Situación conyugal.....	38
3. Jefatura del hogar	39
4. Estructura familiar y tipos de hogar.....	40
5. Educación	42
6. Vivienda.....	33
7. Empleo e ingresos.....	43
8. Afiliación a servicios de salud	44

IV. La Pensión Alimentaria como política social basada en derechos.....45

A. Los derechos y la dignidad como fundamentos de la Pensión Alimentaria.....	47
B. Desarrollo institucional de la Pensión Alimentaria	49
1. Marco legal y mandato.....	49
2. El dictamen sobre el derecho a la Pensión Alimentaria: un mandato amplio	49
3. Desarrollo institucional y programático.....	50
4. El padrón de derechohabientes	50
5. El sistema de visitas domiciliarias.....	52
6. La tarjeta electrónica	52
7. El presupuesto	53
8. Programas conexos a la Pensión Alimentaria: un eslabonamiento virtuoso	55
9. Los impactos del programa	56

Conclusiones.....57

Bibliografía.....	61
-------------------	----

Cuadros

Cuadro 1 Ciudad de México: población de 60 años y más e indicadores de envejecimiento demográfico, 1990-2030	37
Cuadro 2 Ciudad de México: porcentaje de personas mayores analfabetas según grandes grupos de edad y sexo, censo de 2010	42
Cuadro 3 Ciudad de México: total de derechohabientes de la Pensión Alimentaria según sexo y delegación, junio de 2014	51
Cuadro 4 Ciudad de México: evolución del presupuesto autorizado para el programa de Pensión Alimentaria para personas mayores, 2001 a 2014.....	54

Gráficos

Gráfico 1 México: principales razones de rechazo de una solicitud de crédito, 2012.....	20
Gráfico 2 México: porcentaje de personas de entre 65 y 70 años que accede a cuentas bancarias, 2012	21
Gráfico 3 México: hábitos de ahorro de las personas de entre 65 y 70 años, 2012.....	22

Gráfico 4	
Ciudad de México: porcentaje de personas mayores según situación conyugal y sexo, censo de 2010.....	39
Gráfico 5	
Ciudad de México: porcentaje de personas mayores que son jefas de hogar según grandes grupos de edad y sexo, censo de 2010.....	40
Gráfico 6	
Ciudad de México: porcentaje de hogares con y sin personas mayores y estructura del hogar y la familia, censo de 2010.....	41
Gráfico 7	
Ciudad de México: porcentaje de personas mayores según estructura del hogar en el que residen, censo de 2010.....	42
Gráfico 8	
Ciudad de México: porcentaje de personas mayores según nivel de educación formal y sexo, censo de 2010.....	43
Gráfico 9	
Ciudad de México: nivel socioeconómico de la población derechohabiente del programa de Pensión Alimentaria, 2011-2012.....	52
Gráfico 10	
Ciudad de México: número y tipo de establecimientos comerciales que aceptan la tarjeta de la Pensión Alimentaria como forma de pago, 2014.....	53
Gráfico 11	
Ciudad de México: variación anual del monto de la Pensión Alimentaria, 2001-2014.....	54

Recuadros

Recuadro 1	
El acceso al crédito en el marco de la inclusión financiera.....	17
Recuadro 2	
Chile y la protección de las personas mayores como consumidores.....	26

Mapas

Mapa 1	
Ciudad de México: porcentaje de personas mayores por delegación, censo de 2010.....	38

Presentación

“El problema más apremiante para el bienestar de las personas de edad es la pobreza, incluida la frecuente precariedad de sus condiciones de vida” (Naciones Unidas, 2011).

“La tarjeta de la pensión me devolvió la tranquilidad y la dignidad” (Doña Guadalupe Hernández, derechohabiente, Programa de Pensión Alimentaria)¹.

El tema que se trata en este documento es el acceso al crédito de las personas mayores, un asunto generalmente soslayado en las acciones a favor de este grupo social, pese a su importante contribución para alcanzar su seguridad e inclusión económica. La temática es abordada desde la perspectiva de los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales y el principio de igualdad y no discriminación.

Se realiza un exhaustivo análisis de la trayectoria del tema en el marco internacional de los derechos humanos, en el que se aborda el acceso al crédito como un asunto conexo al derecho humano a un nivel de vida adecuado: en primer lugar, la labor de los comités de los tratados de derechos humanos, y en segundo término, los informes y trabajos de la Experta independiente encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza, de las Naciones Unidas.

Se examina la situación de las personas mayores en relación al acceso al crédito, considerando el desarrollo conceptual en torno a esta temática y la experiencia comparada internacional en materia de leyes y programas que se ocupan de ella. Se plantea como asunto central la necesidad de eliminar la discriminación que sufren las personas mayores en esta dimensión, discriminación que surge de la asimilación de la edad avanzada a un mayor riesgo, y que perjudica seriamente las posibilidades de las personas de este segmento etario de acceder al servicio, no solo restringiendo este acceso, sino favoreciendo además ciertas prácticas abusivas, que incluso pueden afectar el patrimonio de la persona mayor y de su familia.

Se realiza luego una descripción de las principales características sociodemográficas de la población adulta mayor de la Ciudad de México, con especial referencia a su situación conyugal y su relación con los arreglos familiares en los que residen, con el propósito de brindar elementos contextuales que permitan dimensionar la importancia que podría tener un programa que se ocupara del acceso al crédito para este grupo social.

¹ Citada en “Nueva vida para nuestros mayores”, *La Jornada*, México, D.F., 2011.

A continuación se analiza la experiencia del Gobierno de la Ciudad de México en relación a la Pensión Alimentaria para personas de 68 años y más, su contribución a la seguridad económica y al ejercicio de otros derechos conexos. En este marco, se examinan las posibilidades de ampliar los servicios y beneficios de la Pensión Alimentaria por medio del acceso al crédito para las personas mayores que lo requieran, en particular la garantía de esta posibilidad en situaciones de emergencia. Finalmente se presentan las conclusiones del informe.



**I. El acceso al crédito sin
discriminación como un derecho**



De acuerdo a las normas de derechos humanos, el acceso al crédito financiero sin discriminación es un derecho, vinculado al derecho fundamental a un nivel de vida adecuado, y los Estados deben adoptar medidas especiales para asegurarlo. Así se desprende de uno de los principales instrumentos internacionales de derechos humanos, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, que establece en su artículo 13 que: “Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en otras esferas de la vida económica y social a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, los mismos derechos, en particular: (...) b) El derecho a obtener préstamos bancarios, hipotecas y otras formas de crédito financiero” (Naciones Unidas, 1979).

Se pueden destacar dos fuentes del marco internacional de los derechos humanos que abordan el acceso al crédito como un asunto conexo al derecho humano a un nivel de vida adecuado: en primer lugar, la labor de los comités de los tratados de derechos humanos, a partir del examen del cumplimiento por parte de los países, en el que se han ido desarrollando diversos aspectos del asunto. En segundo término, y de forma complementaria, se encuentran los informes y trabajos de la Experta independiente encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza, de las Naciones Unidas, que se ha referido a la temática del acceso al crédito en relación a las medidas de superación de este flagelo.

A. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y su tratamiento del tema

Desde 2001 el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR por su denominación en inglés) ha incorporado la temática del acceso al crédito en sus exámenes del cumplimiento de los países, solicitando información a los Estados partes y formulando recomendaciones relativas a la garantía del acceso al crédito sin discriminación². El Comité ha destacado cuatro aspectos vinculados a este tema: en primer lugar, la relación entre la falta

² Véanse sus observaciones finales sobre los exámenes de Senegal: E/C.12/1/ADD.62 (CESCR, 2001); Benin: E/C.12/1/ADD.78 (CESCR, 2002); Islas Salomón: E/C.12/1/ADD.84 (CESCR, 2002); Brasil: E/C.12/1/ADD.87 (CESCR, 2003); Guatemala: E/C.12/1/ADD.93 (CESCR, 2003); Ecuador: E/C.12/1/ADD.100 (CESCR, 2004); India: E/C.12/IND/CO/5 (CESCR, 2008); Nicaragua: E/C.12/NIC/CO/4 (CESCR, 2008); Chad: E/C.12/TCD/CO/3 (CESCR, 2009); Sri Lanka: E/C.12/LKA/CO/24 (CESCR, 2010); Gabón: E/C.12/GAB/CO/1 (CESCR, 2013); El Salvador: E/C.12/SLV/CO/35 (CESCR, 2014).

de acceso al crédito y la extrema pobreza; en segundo término, la discriminación de facto en que se encuentran las mujeres en el acceso al crédito; en tercer lugar, la importancia de los microcréditos para la superación de la pobreza, y por último, el acceso específico al crédito para la vivienda, como medida relacionada al derecho a la vivienda.

En sus observaciones, el Comité ha destacado la falta de acceso al crédito como uno de los factores que incide en la extrema pobreza y ha instado a crear planes de crédito accesibles. Así lo señala en su informe de 2008 sobre la India, cuando en el párrafo 29 alude a su especial preocupación por la extrema pobreza causada por la falta de acceso al crédito³, recomendando la adopción de medidas para corregir esa situación. Similar observación realizó en el examen de Islas Salomón, indicando: “El Comité recomienda al Estado Parte [...] la creación de planes de crédito accesibles”⁴. En tanto, en el examen de Senegal el Comité instó al Estado a que ofrezca “facilidades de crédito a tipos de interés razonablemente bajos”⁵.

Un aspecto clave del enfoque de los derechos humanos aplicado a la temática del crédito es la discriminación en el acceso, como una expresión de violación del principio de igualdad y no discriminación. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha destacado la desigualdad de acceso entre hombre y mujeres, criterio que es aplicable a otras dimensiones de la discriminación, como la edad. En su informe sobre el Ecuador señaló: “El Comité expresa preocupación por la desigualdad *de facto* que existe entre los hombres y las mujeres [...]. Esa desigualdad se refleja en [...] el limitado acceso al crédito”⁶. También hizo observaciones semejantes en su examen de Guatemala, indicando: “El Comité pide al Estado Parte que vele por la igualdad de hombres y mujeres en todas las esferas de la vida, en particular tomando medidas eficaces para luchar contra la discriminación en [...] el acceso [...] al crédito”⁷.

B. El abordaje del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW por su denominación en inglés) ha desarrollado un análisis permanente y sistemático de la discriminación en el acceso al crédito, en este caso por razones de género. En su Recomendación General N° 25, relativa a las medidas especiales, comentando el artículo 4° de la Convención, el Comité “recuerda a los Estados Partes que las medidas especiales de carácter temporal deberán adoptarse para acelerar la modificación y la eliminación de prácticas culturales y actitudes y comportamientos estereotípicos que discriminan a la mujer o la sitúan en posición de desventaja”, e incluye entre esas medidas especiales a los créditos y préstamos⁸.

En sus exámenes, el Comité ha aplicado el artículo 13 de la Convención sobre la eliminación

³ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Observaciones Finales, India” (E/C.12/IND/CO/5), 8 de agosto de 2008.

⁴ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Observaciones Finales, Islas Salomón” (E/C.12/1/Add.84), 19 de diciembre de 2002.

⁵ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Observaciones Finales, Senegal” (E/C.12/1/Add.62), 24 de septiembre de 2001.

⁶ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Observaciones Finales, Ecuador” (E/C.12/1/Add.100), 7 de junio de 2004.

⁷ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Observaciones Finales, Guatemala” (E/C.12/1/Add.93), 12 de diciembre de 2003.

⁸ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, “Recomendación General N° 25. Medidas especiales de carácter temporal (Párrafo 1 del Artículo 4 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer)”, 20° período de sesiones, 1999.

de todas las formas de discriminación contra la mujer, formulando observaciones y recomendaciones relativas a la no discriminación en el acceso al crédito⁹. En su examen de Malawi, el Comité expresó su preocupación “por la discriminación indirecta de que son objeto las mujeres al tener solamente un acceso limitado al crédito por su falta de garantías”¹⁰.

Para el Comité de la CEDAW, el acceso al crédito es parte de las medidas para el mejoramiento de las condiciones de vida, junto a la educación, el empleo, el acceso a la tierra y los servicios de salud; también se recomienda como medida para el empoderamiento económico y la participación. Así, por ejemplo, en sus observaciones finales a Costa Rica, el Comité alienta a ese país a adoptar medidas concretas y específicas para acelerar el mejoramiento de las condiciones de las mujeres en todos los ámbitos de la vida, y “exhorta al Estado parte a asegurar que [...] tengan pleno acceso a [...] las facilidades de crédito y puedan participar plenamente en los procesos de toma de decisiones”¹¹. Además realizó una recomendación similar a Burkina Faso, indicando: “El Comité alienta también al Estado parte a que prosiga sus esfuerzos para promover el empoderamiento económico de las mujeres mediante su acceso al [...] crédito, [...] y otros recursos, teniendo en cuenta sus realidades sociales”¹².

Entre los antecedentes de la labor del organismo en torno a esta temática se destaca el informe del examen de Argentina del año 2010, en el que el Comité incluyó específicamente a las mujeres mayores en sus observaciones y efectuó recomendaciones relativas al acceso al crédito. En esa observación el Comité señalaba que “sigue preocupado por la situación de las mujeres de las zonas rurales, en particular las mujeres de edad y las indígenas, a causa de su extrema pobreza, su marginación y su frecuente falta de acceso a [...] los mecanismos crediticios y los servicios comunitarios”. En ese escenario, exhortaba al Estado parte a prestar una atención especial a las necesidades de esos grupos específicos de mujeres, y a asegurar que participaran en los procesos de adopción de decisiones y que tuvieran pleno acceso a los mecanismos crediticios¹³.

⁹ Véanse sus observaciones finales sobre los exámenes de Tailandia: A/54/38/REV.1(SUPP)(CEDAW, 1999); Burkina Faso: A/55/38(SUPP)(CEDAW, 2000); Nicaragua: A/56/38(SUPP)(CEDAW, 2001); Suriname: A/57/38(SUPP)(CEDAW, 2002); Argentina: A/59/38(SUPP)(CEDAW, 2004); Paraguay: A/60/38(SUPP)(CEDAW, 2005); Camboya: CEDAW/C/KHM/CO/3 (CEDAW, 2006); Mali: CEDAW/C/MLI/CO/5 (CEDAW, 2006); Togo: CEDAW/C/TGO/CO/5 (CEDAW, 2006); Turkmenistán: CEDAW/C/TKM/CO/2 (CEDAW, 2006); Guatemala: CEDAW/C/GUA/CO/6 (CEDAW, 2006); Bosnia y Herzegovina: CEDAW/C/BIH/CO/3 (CEDAW, 2006); Malawi: CEDAW/C/MWI/CO/5 (CEDAW, 2006); Cuba: CEDAW/C/CUB/CO/6 (CEDAW, 2006); Georgia: CEDAW/C/GEO/CO/3 (CEDAW, 2006); Filipinas: CEDAW/C/PHI/CO/6 (CEDAW, 2006); India: CEDAW/C/IND/CO/3 (CEDAW, 2007); Perú: CEDAW/C/PER/CO/6 (CEDAW, 2007); Suriname: CEDAW/C/SUR/CO/3 (CEDAW, 2007); Nicaragua: CEDAW/C/NIC/CO/6 (CEDAW, 2007); Viet Nam: CEDAW/C/VNM/CO/6 (CEDAW, 2007); Azerbaiyán: CEDAW/C/AZE/CO/3 (CEDAW, 2007); Namibia: CEDAW/C/NAM/CO/3 (CEDAW, 2007); Mauritania: CEDAW/C/MRT/CO/1 (CEDAW, 2007); Sierra Leona: CEDAW/C/SLE/CO/5 (CEDAW, 2007); Vanuatu: CEDAW/C/VUT/CO/3 (CEDAW, 2007); Mozambique: CEDAW/C/MOZ/CO/2 (CEDAW, 2007); Níger: CEDAW/C/NER/CO/2 (CEDAW, 2007); Serbia: CEDAW/C/SCG/CO/1 (CEDAW, 2007); Pakistán: CEDAW/C/PAK/CO/3 (CEDAW, 2007); Guinea: CEDAW/C/GIN/CO/6 (CEDAW, 2007); Indonesia: CEDAW/C/IDN/CO/5 (CEDAW, 2007); Nueva Zelanda: CEDAW/C/COK/CO/1 (CEDAW, 2007); Hungría: CEDAW/C/HUN/CO/6 (CEDAW, 2007); Brasil: CEDAW/C/BRA/CO/6 (CEDAW, 2007); Belice: CEDAW/C/BLZ/CO/4 (CEDAW, 2007); Estonia: CEDAW/C/EST/CO/4 (CEDAW, 2007); Burundi: CEDAW/C/BDI/CO/4 (CEDAW, 2008); Líbano: CEDAW/C/LBN/CO/3 (CEDAW, 2008); Suecia: CEDAW/C/SWE/CO/7 (CEDAW, 2008); Nigeria: CEDAW/C/NGA/CO/6 (CEDAW, 2008); Madagascar: CEDAW/C/MDG/CO/5 (CEDAW, 2008); Mongolia: CEDAW/C/MNG/CO/7 (CEDAW, 2008); Ruanda: CEDAW/C/RWA/CO/6 (CEDAW, 2009); Timor-Leste: CEDAW/C/TLS/CO/1 (CEDAW, 2009); Suiza: CEDAW/C/CHE/CO/3 (CEDAW, 2009); Guinea-Bissau: CEDAW/C/GNB/CO/6 (CEDAW, 2009); Liberia: CEDAW/C/LBR/CO/6 (CEDAW, 2009); Botswana: CEDAW/C/BOT/CO/3 (CEDAW, 2010); Papúa Nueva Guinea: CEDAW/C/PNG/CO/3 (CEDAW, 2010); Federación Rusa: CEDAW/C/USR/CO/7 (CEDAW, 2010); Argentina: CEDAW/C/ARG/CO/6 (CEDAW, 2010); Fiji: CEDAW/C/FJI/CO/4 (CEDAW, 2010); Burkina Faso: CEDAW/c/bfa/co/6 (CEDAW, 2010); Costa Rica: CEDAW/C/CRI/CO/56 (CEDAW, 2011); Etiopía: CEDAW/C/ETH/CO/67 (CEDAW, 2011); Zambia: CEDAW/C/ZMB/CO/56 (CEDAW, 2011); Nepal: CEDAW/C/NPL/CO/45 (CEDAW, 2011); Chad: CEDAW/C/TCD/CO/14 (CEDAW, 2011); Côte d'Ivoire: CEDAW/C/CIV/CO/13 (CEDAW, 2011); Zimbabue: CEDAW/C/ZWE/CO/25 (CEDAW, 2012); Brasil: CEDAW/C/BRA/CO/7 (CEDAW, 2012); Bulgaria: CEDAW/C/BGR/CO/47 (CEDAW, 2012); Guyana: CEDAW/C/GUY/CO/78 (CEDAW, 2012); Guinea Ecuatorial: CEDAW/C/GNQ/CO/6 (CEDAW, 2012); Angola: CEDAW/C/AGO/CO/6 (CEDAW, 2013); República Democrática del Congo: CEDAW/C/COD/CO/67 (CEDAW, 2013).

¹⁰ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, “Informe de Observaciones Finales, Malawi” (CEDAW/C/MWI/CO/5), 3 de febrero de 2006.

¹¹ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, “Informe de Observaciones Finales, Costa Rica” (CEDAW/C/CRI/CO/56), 2011.

¹² Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, “Informe de Observaciones Finales, Burkina Faso” (CEDAW/c/bfa/co/6), 2010.

¹³ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, “Informe de Observaciones Finales, Argentina” (CEDAW/C/ARG/CO/6), 2010.

C. La mirada de la Experta independiente sobre la extrema pobreza

Complementando las observaciones y recomendaciones de los comités de los tratados de derechos humanos del sistema de las Naciones Unidas, la Experta independiente encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza ha abordado en sus informes dos aspectos relacionados con el acceso al crédito. En primer lugar, en su informe de los comentarios sobre el proyecto de principios rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, del Consejo de Derechos Humanos, llamó a recordar las obligaciones inmediatas y progresivas de los Estados con respecto al derecho a un nivel de vida adecuado, para lo que recomendó “el aseguramiento del acceso de las personas que viven en la extrema pobreza a los recursos financieros pertinentes, incluyendo los préstamos bancarios, hipotecas y otras formas de crédito”¹⁴.

En segundo lugar, analizando las implicaciones de los contextos de crisis económica y financiera, la Experta independiente ha señalado que: “Para que los Estados cumplan su obligación de proteger, hay que reglamentar el sector bancario para obligar a las instituciones bancarias a servir a los intereses de la sociedad, por ejemplo, asegurando el acceso al crédito sin discriminación, especialmente de aquellos que están luchando con cargas económicas cada vez mayores”. Complementariamente, y ante la emergencia de situaciones de abusos financieros en torno a los créditos, la Experta independiente advirtió que: “Los Estados deberían garantizar medios adecuados de reparación para las personas perjudicadas por los actos cometidos por las instituciones del sector financiero, y aprobar reglamentos que desalienten las prácticas nocivas, implantando mecanismos de rendición de cuentas que penalicen las conductas de riesgo y procesen a los autores de las infracciones”¹⁵.

D. La seguridad económica de las personas mayores y el acceso al crédito

La seguridad económica se define como la capacidad de disponer de forma independiente de una cantidad de recursos económicos regulares y suficientes para garantizar una buena calidad de vida (Guzmán, 2002), aunque también existen otros elementos que influyen en el bienestar de las personas mayores, varios de los cuales proceden de las transferencias que realizan sus propios familiares por medio de especies o de tiempo dedicado a prestarles asistencia o cuidado. La confluencia de ambos elementos (económicos y no económicos) permite a las personas mayores satisfacer sus necesidades, mantener su autonomía y adoptar sus propias decisiones.

De acuerdo a las Naciones Unidas, la seguridad económica constituye una legítima aspiración en la vejez, tanto en el caso de una persona que ha contribuido durante toda su vida a la seguridad social como en el de otra que, por su trayectoria laboral o por otras razones, no

¹⁴ Experta independiente de las Naciones Unidas encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza, Magdalena Sepúlveda, “Informe sobre el proyecto de principios rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos” (A/HRC/15/41), 6 de agosto de 2010, párrafo 76.

¹⁵ Experta independiente de las Naciones Unidas encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza, Magdalena Sepúlveda, “Informe al Consejo de Derechos Humanos” (A/HRC/17/34), 17 de marzo de 2011, párrafo 84.

cumple con los requisitos suficientes para acceder a una pensión contributiva (Naciones Unidas, 1995).

En este marco, la posición financiera es de suma importancia para la seguridad económica de las personas mayores y, por lo tanto, para su calidad de vida. La posibilidad de procurarse vivienda, comida, un seguro complementario de salud, entre otros bienes y servicios, puede aumentar o limitar su bienestar, y todo ello depende precisamente de su posición financiera. Sin embargo, con frecuencia las personas mayores no tienen la opción de mejorarla.

Después del retiro disminuyen las oportunidades de generar ingresos mediante el trabajo o los negocios. Las herencias ya se han recibido y no hay posibilidad de reparar una mala inversión. Además, a pesar de que se reconozca la experiencia de las personas mayores como parte de sus activos para generar nuevos negocios, las escasas o nulas posibilidades de acceder a financiamiento afectan notablemente cualquier iniciativa que deseen emprender (NIACE, 2008).

Recuadro 1

El acceso al crédito en el marco de la inclusión financiera

Internacionalmente se reconoce que el acceso al crédito es importante por su contribución al desarrollo económico y a la reducción de las desigualdades. El tema forma parte de la agenda global. En ese marco, en noviembre de 2010 los líderes del Grupo de los 20 (G-20) adoptaron el Plan de Acción de Inclusión Financiera Multianual, durante la Cumbre de Seúl. Esta iniciativa facilitó un rápido reconocimiento mundial de la importancia del acceso a los servicios financieros formales, en particular para aquellos que carecen de él.

Se estima que a nivel mundial unos 2.500 millones de adultos en edad de trabajar no tienen acceso a los servicios financieros formales ofrecidos por instituciones reguladas de ese sector de la actividad económica. En México, de acuerdo a la Comisión Nacional Bancaria de Valores, el 65% de la población adulta (es decir, de 15 años y más) no tiene acceso a servicios financieros formales, cifra que es mucho mayor en los quintiles más pobres, en los que cerca del 80% se encuentra en esa situación (Consejo Nacional de Inclusión Financiera, 2013).

Un mejor acceso al crédito genera beneficios que permiten a las personas gestionar su vida y su actividad económica de manera más apropiada. Entre los beneficios más destacados se encuentran:

- Mejor administración de los recursos: las personas pueden utilizar el crédito para obtener oportunidades inmediatas y simplificar su consumo. La disponibilidad de créditos también evita que las necesidades de consumo reemplacen a las inversiones.
- Mejor calidad de vida: los hogares suelen utilizar los servicios financieros para obtener acceso a la educación, servicios de salud y otras necesidades que mejoran su calidad de vida. Los préstamos de remodelación de la vivienda, para sufragar la escolaridad o el seguro de vida pueden ayudar a hacer una gran diferencia en el bienestar de las personas y sus familias (véase el gráfico incluido en este recuadro).
- Oportunidad para invertir e incrementar la productividad: los trabajadores independientes o empresarios pueden utilizar créditos para hacer inversiones en activos tales como una máquina de coser, refrigeradores o implementos agrícolas (Villacorta y Reyes, 2012).

México: destino del crédito no resolvente, 2012

(En porcentajes)



Fuente: CNBV e INEGI, 2012.

El crédito representa uno de los servicios financieros más básicos desde el punto de vista de la inclusión financiera, pues además de complementar los ahorros permite tanto a los hogares como a las personas distribuir en el tiempo los flujos de ingresos y gastos, y obtener bienes y servicios en momentos más oportunos dentro de los ciclos económicos, promoviendo una mayor productividad económica.

Fuente: Consejo Nacional de Inclusión Financiera (2013); Villacorta y Reyes (2012) y CNBV e INEGI (2012).

Como resultado de las presiones financieras que enfrentan las personas en esta etapa de la vida, incluidas las emergencias, el acceso al crédito puede ser una herramienta particularmente importante para la población adulta mayor. No obstante, su oferta es muy limitada. La falta de correspondencia entre la magnitud de la necesidad y la atención que se le dedica es asombrosa. En el mejor de los casos, solo ha recibido la atención de las autoridades públicas, pero no ha sido objeto de investigación ni ha sido tratada en los debates sobre la inclusión financiera (Naciones Unidas, 2012).

Las variadas estrategias de ingresos de las personas mayores tienen implicaciones para sus necesidades de servicios financieros, sobre todo porque sus gastos pueden ser impredecibles y el flujo de sus ingresos no siempre es constante. Sin embargo, en todo el mundo, los proveedores formales de servicios financieros a menudo excluyen a las personas mayores. De acuerdo a la Comisión de Igualdad de Irlanda del Norte, la principal causa radica en la discriminación de la que son objeto (Fitzpatrick y Kingston, 2008). Esta discriminación se expresa principalmente por dos vías:

- Directa, homologando la edad avanzada al riesgo.
- Indirecta, estableciendo barreras de accesibilidad, como el uso obligado de lectoescritura en los trámites, restringiendo los mecanismos de información acerca del crédito a la modalidad electrónica o en línea, o imponiendo formas contemporáneas de administración del dinero.

El informe de seguimiento de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento del Secretario General de las Naciones Unidas de 2012 llega a la misma conclusión cuando señala que “existen crecientes pruebas incidentales de que la integración social de las

personas mayores está restringida por las sanciones y los límites de edad impuestos por los proveedores de seguros y las instituciones financieras [...]. La discriminación por motivos de edad es un fenómeno generalizado, especialmente en relación con los seguros de viajes, los seguros sanitarios complementarios, las hipotecas y los préstamos [...]. En la mayoría de los países, los bancos restringen el acceso a las hipotecas y los créditos a largo plazo para las personas que superan determinada edad, generalmente de 65 a 70 años. Además de ser excluyentes y discriminatorias, dichas restricciones a las personas de edad obstaculizan su acceso a los servicios básicos, la vivienda, los enseres domésticos y el transporte” (Naciones Unidas, 2012).

La discriminación de las personas mayores en este ámbito afecta a unas más que a otras. En Inglaterra, un estudio del International Longevity Centre y AGE UK demostró que en 2008 las probabilidades de una persona mayor perteneciente a una minoría étnica de ser excluida de los servicios financieros eran tres veces más altas que las de una blanca. El mismo estudio dio a conocer que, a medida que avanzaba la edad, las personas mayores eran más propensas a ser excluidas del acceso a los productos financieros. Por ejemplo, entre 2002 y 2008 el 9,3% de las personas de 80 años y más experimentaron esta exclusión, en comparación con el 2,1% de las personas de entre 50 y 59 años (Kneale, 2012). Por otra parte, las Naciones Unidas, a través del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, también ha llamado la atención acerca de las dificultades que enfrentan las mujeres mayores para acceder a los servicios financieros en todo el mundo. El mismo llamado de atención se ha realizado respecto de las personas mayores con discapacidad.

La discriminación de las personas mayores en el acceso al crédito favorece situaciones de abuso, puesto que por esa barrera deben acudir a préstamos caros, y a veces ilegales. La posibilidad de que este endeudamiento derive en una deuda excesiva aumenta, y puede ir de la mano de modalidades agresivas de cobro, con el estrés asociado a esas situaciones. Muchos también suelen pedir dinero prestado a amigos y parientes. Cuando estos préstamos no se pueden pagar, conducen a la ruptura de relaciones que son cruciales para la calidad de vida de las personas mayores, sobre todo cuando tienen problemas económicos, generando un efecto dominó de falta de pagos. Como ejemplo de ello, en 2011 el 5% de los europeos de 55 años decía no poder cumplir con los pagos programados de préstamos otorgados por sus familiares o amigos (European Microfinance Network, 2012).

De todas maneras, también pueden encontrarse estas circunstancias abusivas en la oferta formal de créditos. En Chile por ejemplo, de acuerdo a un estudio del Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC) realizado en 2014, se observó que existen 13 entidades colocadoras masivas de fondos que declaran ofrecer algún producto o servicio financiero específico para pensionados o personas mayores. El 47% de las instituciones financieras incluidas en el estudio registran un costo total del crédito (CTC) más elevado que el promedio de la industria financiera. La diferencia entre la alternativa más económica y la más cara es de aproximadamente 500 dólares estadounidenses. Esto equivale a prácticamente la mitad del monto líquido del crédito solicitado (Chile, SERNAC, 2014).

E. El acceso al crédito en México

En México, el acceso al crédito sigue siendo bajo en relación al tamaño de la economía del país, y se encuentra por debajo de la media regional y de países como la República Dominicana, Guatemala y el Estado Plurinacional de Bolivia. En 2012, casi la mitad de los

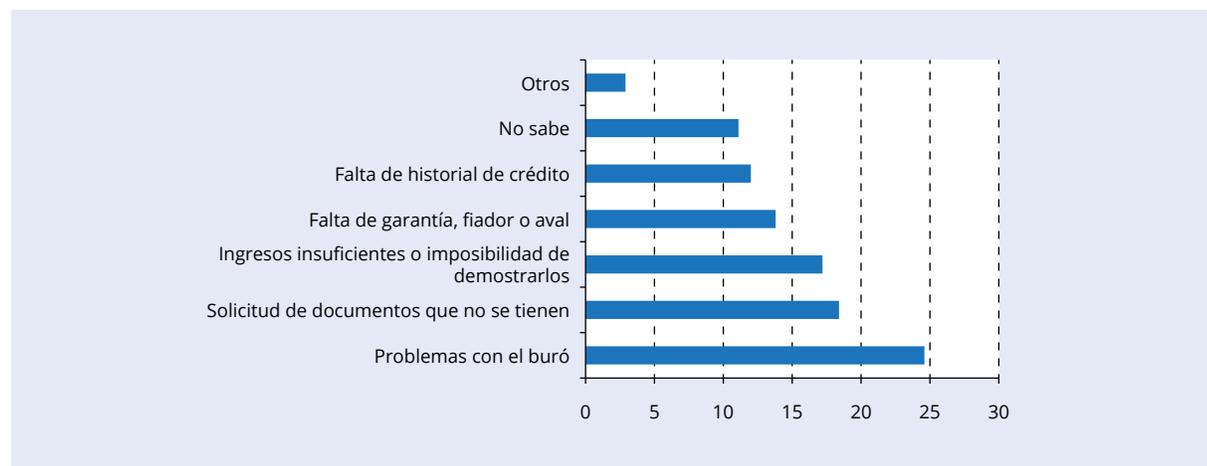
adultos —el 49%, lo que equivalía a 34,3 millones de personas— se encontraban excluidos de este servicio financiero y no utilizaban ninguna forma de crédito, ya sea formal o informal. Esta situación afectaba principalmente a la población de menores ingresos y a las micro, pequeñas y medianas empresas. Esto no solo agrava las diferencias sociales, sino que merma las oportunidades de alcanzar mejoras económicas, al tener que recurrir a intermediarios financieros menos viables y más costosos (Consejo Nacional de Inclusión Financiera, 2013).

Durante 2012, de acuerdo a los resultados de la Encuesta Nacional de Inclusión Financiera (ENIF), aproximadamente el 34% de los adultos mexicanos (23,7 millones) utilizaba mecanismos alternativos para financiarse, entre los que se destacaban los préstamos mediante familiares y amigos, en cajas de ahorro, los préstamos informales o bien el empeño de algún bien. El 9,8% de los adultos (6,9 millones) afirmó utilizar tanto productos de instituciones financieras como mecanismos alternativos de crédito (Consejo Nacional de Inclusión Financiera, 2013).

La ENIF también buscó explicar las principales causas que las personas perciben como obstáculos o barreras para acceder al crédito formal. Al respecto, casi el 60% de los adultos (42,1 millones) afirmó nunca haber solicitado un crédito formal, mientras que del 40% de aquellos que afirmaron haberlo hecho en una institución financiera (28,3 millones de personas), a aproximadamente una tercera parte le fue rechazada su solicitud (9 millones de adultos). La mayoría de los rechazos se deben a la falta de ingresos o a la insuficiencia de las garantías, además de tener problemas con el buró de crédito (véase el gráfico 1). Esta situación, sumada a la baja productividad y a la informalidad laboral, origina un ciclo vicioso de pobreza y marginalidad que afecta también a las personas mayores.

Gráfico 1

México: principales razones de rechazo de una solicitud de crédito, 2012



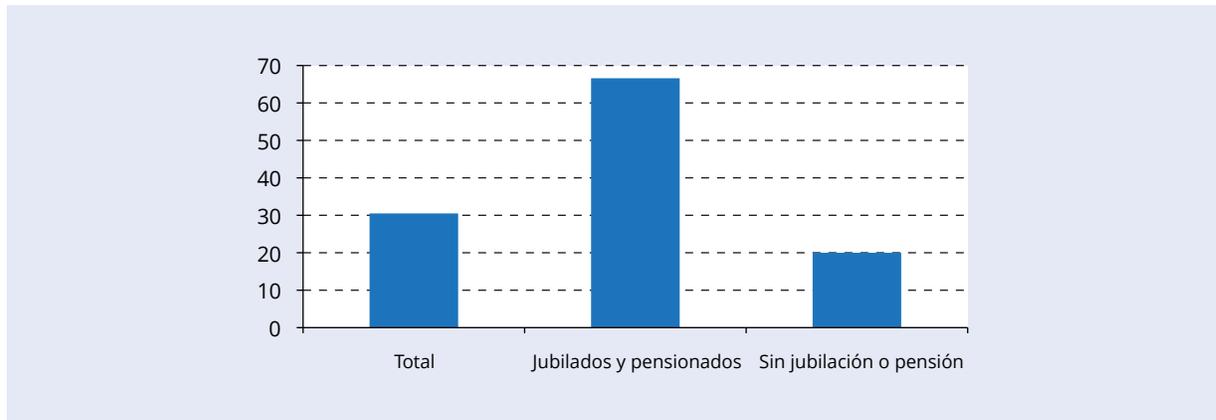
Fuente: CNBV e INEGI (2012).

En efecto, el acceso a servicios financieros es bajo entre la población adulta mayor mexicana. De acuerdo con información de la ENIF 2012, solo 30 de cada 100 personas de 65 a 70 años entrevistadas reportaban tener alguna cuenta de ahorro, nómina, inversión u otra modalidad de servicio financiero con alguna institución bancaria. Entre la población adulta mayor sin jubilación el acceso a las cuentas bancarias se reduce a 20 de cada 100 individuos. En contraste, 66 de cada 100 personas mayores con pensión o jubilación cuentan con acceso

a los servicios de las instituciones bancarias (véase el gráfico 2). La principal causa de que los miembros de este segmento etario queden al margen de la bancarización es que sus ingresos son insuficientes o irregulares; así lo refiere el 47,2% de las personas mayores pensionadas o jubiladas sin acceso a los servicios bancarios.

Gráfico 2

México: porcentaje de personas de entre 65 y 70 años que accede a cuentas bancarias, 2012



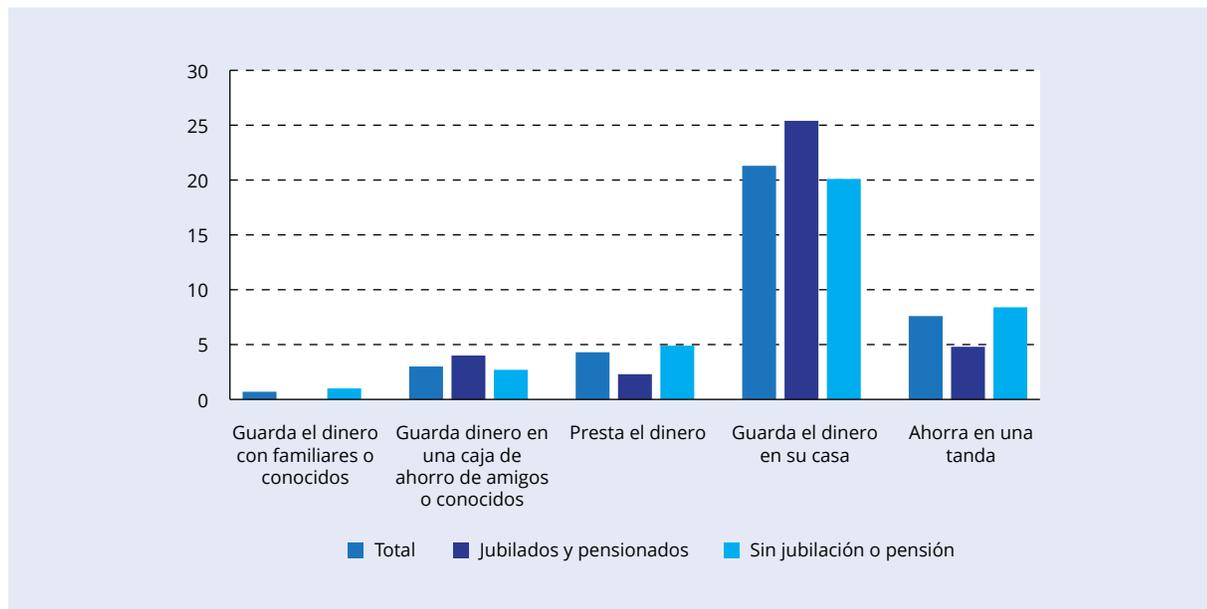
Fuente: CNBV e INEGI (2012).

Nota: Los porcentajes corresponden a la respuesta "sí".

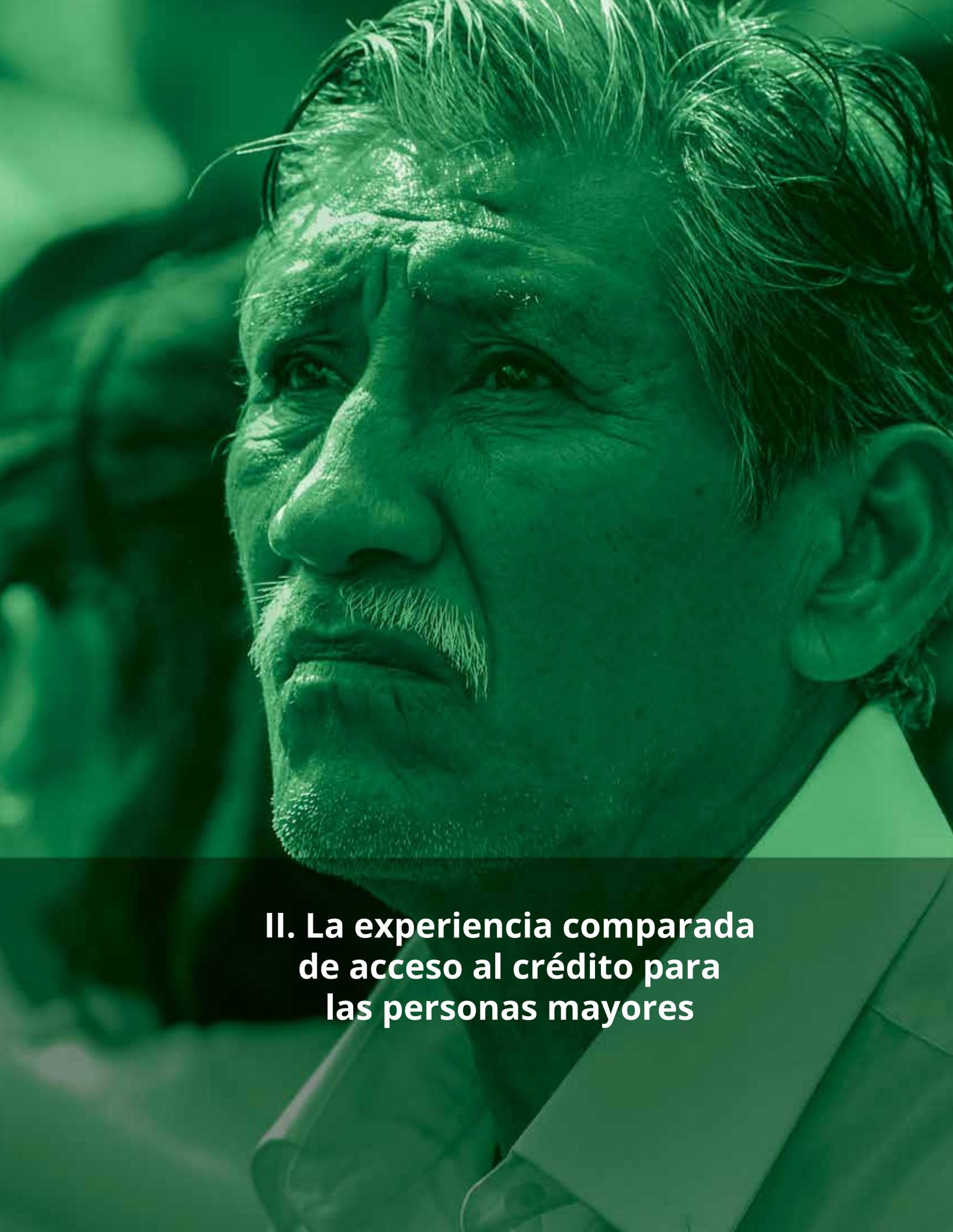
Ante la carencia de acceso al sistema bancario, el 22% de la población adulta mayor guarda su dinero en casa o con familiares o conocidos, mientras que el 25,4% de aquellas que están pensionadas o jubiladas también recurren a esta opción. Entre las alternativas de ahorro informal se destaca la participación en tandas, a la que recurre un 7,6% de las personas mayores; el 3% utiliza cajas de ahorro de amigos o conocidos y el 4,3% decide prestar sus recursos. Por su parte, entre las personas mayores con pensión o jubilación el 4,8% invierte en tandas, el 4% participa en cajas de ahorro y el 2,3% decide prestar sus fondos (véase el gráfico 3).

Gráfico 3

México: hábitos de ahorro de las personas de entre 65 y 70 años, 2012



Fuente: CNBV e INEGI (2012).



II. La experiencia comparada de acceso al crédito para las personas mayores



Desde el sistema formal, la mayoría de los programas de acceso al crédito específico para las personas mayores son ofrecidos por entidades públicas y consisten en préstamos de bajo monto, asociados al valor de la jubilación mensual. Una de las principales barreras que presentan estos préstamos es que las personas mayores que no poseen cobertura previsional son excluidas del sistema y se ven obligadas a solicitarlos en entidades privadas (bancos, financieras), sin tasas preferenciales ni otros beneficios.

Este no es un tema menor, porque en el mundo casi la mitad de las personas mayores con la edad de jubilación no reciben una pensión (48%). Para muchos de los que sí la reciben, los niveles de las pensiones no son adecuados. Como resultado, la mayoría de las mujeres y los hombres mayores no tienen garantizada la seguridad de los ingresos, tampoco tienen derecho a jubilarse y deben seguir trabajando, siempre y cuando puedan, a menudo mal pagados y en condiciones precarias (ILO, 2014).

Las iniciativas más inclusivas de acceso al crédito para la población adulta mayor no son generadas por el sistema financiero formal, sino por los programas de microfinanzas, que no exigen como requisito que la persona mayor esté bancarizada. Estos programas alcanzan a la población de menores recursos y más vulnerable, brindan préstamos de bajo monto no asociados al ingreso de la pensión y ofrecen tasas de interés preferenciales. Suelen ser el resultado de asociaciones entre cooperativas y entidades del gobierno, en pos de soluciones crediticias para las personas mayores excluidas del circuito formal de créditos.

Los programas de créditos para las personas mayores ofrecidos por el sistema financiero formal suelen variar sus tasas, montos y plazos de devolución de acuerdo con la edad. Las *tasas de interés* oscilan entre el 7% y el 30%, mientras que en las entidades privadas parten del 50% y pueden llegar hasta el 106%. A modo de ejemplo, un estudio realizado en Chile en 2014 por el Servicio Nacional del Consumidor comparó las tasas de interés entre distintas entidades oferentes de créditos (públicas y privadas): para el acceso al mismo crédito, el Banco Estado ofrecía la tasa más económica y La Polar (entidad financiera privada) la más alta, con una diferencia del 214% entre ambas.

El *monto* es otro indicador que experimenta modificaciones de acuerdo con la edad del solicitante. A mayor edad, menor es el monto asignado y menor el *plazo* para la devolución. En general, los préstamos no pueden exceder el 30% o el 40% del haber mensual del pensionado. A los 90 años el plazo de devolución es de 10 meses como máximo.

Un elemento común de casi todos los programas de crédito disponibles para las personas mayores es el *límite de asignación por edad*. En los programas ofrecidos por entidades públicas la edad máxima para obtenerlo oscila entre los 85 y los 90 años. Otra de las restricciones de

los programas de crédito existentes es su *destino*: una parte importante están dirigidos a financiar el acceso o las mejoras de la vivienda. Solo algunos países abren las posibilidades de inversión de las personas mayores hacia otros ámbitos que ellas decidan, incluyendo por ejemplo la creación de oportunidades de negocios.

Por último, a las personas mayores se les suelen pedir *garantías* mucho más exigentes que a otros grupos de edad. El programa de crédito para viviendas sociales en el Estado Plurinacional de Bolivia es un ejemplo, puesto que como garantía se pide al solicitante que un hijo o hija actúe como codeudor —pero en ningún caso como copropietario—, con la finalidad de asegurar que la deuda contraída por la persona mayor sea completamente pagada. En otros casos, se le exige contar con una propiedad y el monto del crédito al que puede acceder está estrechamente relacionado con el valor de la misma.

En la práctica, las personas mayores no solamente se enfrentan a la discriminación por edad en el acceso al crédito, sino que muchas de las iniciativas existentes facilitan su descapitalización o la pérdida de su patrimonio. Además de afectar la capacidad financiera de las personas mayores, este hecho incide en la posibilidad de heredar el patrimonio a sus descendientes. La desigualdad implícita de tales prácticas es evidente, porque las más perjudicadas son las personas mayores pobres.

Pese a lo anterior, cuando existen la disposición y los mecanismos de exigibilidad, si es posible brindar un trato igualitario a las personas mayores en este ámbito de la realidad social (véase el recuadro 2). Un estudio realizado por AGE Platform Europe ofreció dos ejemplos de buenas prácticas de no discriminación en este sentido. El primero de ellos tenía por escenario a Malta, país en el que las decisiones para conceder préstamos se basaban exclusivamente en la capacidad de reembolso de una persona, independientemente de la edad del solicitante. El segundo ejemplo ocurría en Suecia, donde un amplio debate entablado en los medios de comunicación en agosto de 2008 hizo que todos los bancos del país suprimieran voluntariamente las prácticas discriminatorias por motivos de edad en la concesión de tarjetas de crédito, préstamos e hipotecas (Naciones Unidas, 2012).

Recuadro 2

Chile y la protección de las personas mayores como consumidores

En Chile, el Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC) ha manifestado su preocupación por el endeudamiento entre las personas mayores. Según la encuesta de “Conocimiento y Evaluación de los Consumidores en Materias Financieras, 2014”, realizada por el organismo ese año, el 65% de las personas de 60 años y más tiene una deuda en tarjetas de crédito de casas comerciales, un 29% dice tener deudas con tarjetas de crédito bancarias y un 26% por créditos de consumo.

En este país, la Ley del Consumidor protege a las personas al momento de contratar un crédito de consumo, estableciendo los derechos de los usuarios y las obligaciones de las empresas. El SERNAC ha recomendado a las empresas respetar a las personas mayores como consumidores, y ha señalado que no hacerlo puede ser un “mal negocio”.

Esto significa que hay que abrir espacios para las personas mayores en el mercado. Para ello, la tarea de las empresas es entregarles información clara sobre los productos y servicios que ofrecen, disponer de contratos legibles, no discriminarlas arbitrariamente y brindarles un consumo seguro.

Para cumplir con estas obligaciones, las instituciones financieras tienen que asegurar una serie de procedimientos, entre los cuales se encuentran los siguientes:

- Informar adecuadamente, de forma veraz y oportuna, las condiciones del crédito. También se deben respetar las condiciones difundidas en la publicidad del crédito.
- Respetar las condiciones ofrecidas al momento de la cotización del crédito, que tiene una vigencia mínima de siete días. Es decir que en ese plazo no se pueden cambiar esas condiciones, lo que permite a la persona mayor compararlas con las de otras instituciones.
- Entregar la hoja de resumen en un formato estándar, que debe ir en la primera carilla del contrato y de las cotizaciones. Allí se deben indicar el precio y todos los costos asociados al crédito que se está solicitando, entre otros aspectos relevantes.
- Informar la Carga Anual Equivalente (CAE) y el Costo Total del Crédito (CTC) en toda publicidad de créditos.
- Informar trimestralmente acerca de la evolución del crédito, señalando cuánto se ha pagado y cuánto falta por pagar.
- No vender ni ofrecer productos de forma “atada”.
- No interferir en la facultad de poner término anticipado al contrato de crédito de consumo por la sola voluntad del consumidor, siempre que con ello se extingan totalmente las obligaciones con el proveedor por dicho crédito.
- Informar por escrito de las razones del rechazo del crédito, por condiciones objetivas.

Fuente: Chile, Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC), “SERNAC presenta radiografía de créditos de consumo para los adultos mayores”, [en línea], <http://www.sernac.cl/sernac-presenta-radiografia-de-creditos-de-consumo-para-los-adultos-mayores/>.

A. Los programas existentes

En la *Argentina*, uno de cada tres jubilados —cerca de 2 millones de personas— solicitan créditos que se descuentan directamente de sus haberes previsionales a través de distintas entidades como cooperativas, mutuales, sindicatos y bancos. En general estos créditos presentan tasas altísimas, de hasta un 159% del costo financiero total del monto solicitado.

En respuesta a las crecientes dificultades que enfrentaba la población adulta mayor en este ámbito, en 2012 se creó el Programa Argenta de préstamos para las personas mayores, por medio del Decreto N° 246/11, que es financiado con recursos del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Mediante la tarjeta Argenta se abre la posibilidad de solicitar financiamiento para el consumo o solventar viajes turísticos. La tarjeta es gratuita, no genera costos de mantenimiento y es recibida en el domicilio del titular.

Argenta brinda dos tipos de créditos para aquellas personas mayores que estén interesadas en obtenerlos: el primero ofrece un monto que va desde los 117 hasta los 2.340 dólares estadounidenses, que pueden ser devueltos en 12, 24 o 40 cuotas con la mejor tasa de interés del mercado; el segundo tipo de préstamo es para la compra de pasajes aéreos de Aerolíneas Argentinas.

Entre las principales dificultades del programa se encuentra el hecho que no todos los comercios están adheridos al sistema para el uso de la tarjeta, y que existe un límite de edad para el otorgamiento (89 años).

Desde el inicio del programa hasta comienzos de 2015 el ANSES ha entregado más de 830.000 dólares estadounidenses en más de 900.000 préstamos a jubilados y pensionados nacionales que solicitaron bienes para el consumo o pasajes de Aerolíneas Argentinas.

En *Australia* existen préstamos para jubilados y pensionados del Departamento de Servicios Sociales del gobierno, quienes establecen un acuerdo voluntario con esta entidad para obtener financiamiento, a pagar en un lapso corto de tiempo. Entre los requisitos de acceso se encuentra la disposición de una propiedad —que actúa como garantía del crédito—, y el monto asignado depende del valor de aquella y de la edad del solicitante. La tasa de interés mensual suele alcanzar el 5,3%.

En *Bélgica*, la Cooperativa de Ahorro y Crédito CREDAL creó el programa “Bienestar en tu hogar”, dirigido a personas de 65 años y más con bajos ingresos que viven en la región de Valonia. El programa ofrece microcréditos que se destinan al acondicionamiento de la vivienda de la persona mayor. Algunos de los productos que pueden ser financiados por medio de este crédito son duchas para los baños, ascensores, camas articuladas, carro elevador y *software* lector para el uso de la computadora.

En el *Estado Plurinacional de Bolivia* existe un programa de créditos para la vivienda social dirigido a jubilados y pensionados. La vivienda debe cumplir con los siguientes requisitos: ser un bien inmueble que no tiene fines comerciales; tener un valor comercial o costo final para su construcción de entre 28.894 y 33.229 dólares estadounidenses, incluido el valor del terreno, y ser la única propiedad de los solicitantes, considerando también el cónyuge si es el caso.

Los créditos se destinan a la adquisición de una vivienda o a la refacción, remodelación, ampliación y cualquier obra de mejora de una vivienda unifamiliar, independientemente del tipo de garantía que respalde la operación crediticia, y cuando el valor de esta con las obras de mejoramiento no supere los valores comerciales máximos establecidos para una vivienda de interés social.

Para que la persona mayor pueda acceder al crédito, un hijo o hija puede servir de garante para que, en el caso de que el jubilado fallezca, el descendiente asuma la deuda. Cumpliendo con este requisito, los jubilados están habilitados para acceder a los préstamos en los tres rangos de tasas de interés y de acuerdo con los ingresos que tengan. El crédito se otorga por medio del Banco Unión.

En el *Brasil* existen créditos de vivienda, otorgados por el Banco de Brasil y otras entidades privadas. A partir de 2012 se elevó la edad límite de acceso desde los 75 a los 80 años. Por otra parte, el Banco Central del Brasil, mediante un convenio con el Instituto Nacional del Seguro Social, ofrece créditos para jubilados y pensionados, que no deben comprometer más del 30% de sus ingresos netos en el pago de la cuota mensual. La cantidad mínima que se presta es de 37 dólares estadounidenses y el máximo de 14.800 dólares estadounidenses. El interés del crédito fluctúa entre el 1,5% y el 2,4% mensual —cifra menor que la que cobran los bancos privados— y es posible pagarlo entre 2 y 36 cuotas.

Dos oportunidades de acceso al crédito para las personas mayores pueden identificarse en *Colombia*, ambas del sector privado y muy localizadas. Una es la Cooperativa Financiera CONFIAR, que ofrece líneas de crédito para que las personas mayores puedan financiar la compra de bienes y servicios con diversos requisitos según el tipo de crédito que se solicite. El segundo es el Fondo de Empleados del departamento de Antioquia “Fedean”, una empresa de ahorro y crédito del sector de la economía solidaria que ofrece créditos para jubilados y pensionados de la Gobernación, de los entes territoriales municipales y de sus instituciones descentralizadas en el departamento. Esta entidad ofrece cuatro tipos de créditos: i) crédito ordinario de libre inversión a un plazo máximo de 36 meses; ii) crédito extraordinario para resolver eventualidades o emergencias, de hasta 6 meses de plazo; iii) crédito social orientado a financiar servicios de salud, compra de electrodomésticos u otras necesidades, y iv) créditos especialmente dirigidos a personas de 75 años y más con membresía en la institución.

En los *Estados Unidos* la banca privada ofrece a los jubilados y pensionados la posibilidad de adelantar ingresos provenientes de sus haberes previsionales. Estos adelantos suelen otorgarse a tasas muy elevadas (entre el 27% y el 106% de interés anual), son realizados por entidades financieras privadas que exigen como requisito ser veterano de guerra, jubilado o pensionado y contar con una propiedad. Como resultado, existe un crecimiento cada vez mayor del endeudamiento de la población adulta mayor.

Durante el último tiempo se ha visto crecer la oferta de créditos para personas mayores en *Francia*, aunque en el caso de los créditos hipotecarios, su pago debe concluir entre los 80 y los 85 años de edad. Una experiencia particular se desarrolla en París, donde el municipio ofrece un crédito para personas de 60 años y más con plazos de pago de entre 12 a 120 meses. Las condiciones son beneficiosas y no exigen un examen de salud. Los créditos pueden destinarse a financiar un vehículo, arreglos de la casa, viajes o cualquier otro tipo de consumo. Dependiendo de la capacidad del solicitante, es posible obtener créditos de hasta 36.000 dólares estadounidenses, cuyo reembolso debe realizarse en un plazo máximo de seis años. La tasa de interés depende de la cantidad prestada y del plazo de amortización.

En la *India*, el Indian Overseas Bank ofrece créditos a los jubilados y pensionados por un monto máximo de 790 dólares estadounidenses, que deben ser pagados en 24 cuotas cuando el solicitante tiene 65 años o más (la mitad del plazo estipulado para los más jóvenes). Otra entidad que ofrece créditos a este sector de la población es el Punjab National Bank. Entre los 70 y los 75 años de edad el crédito no debe exceder un máximo de 18 haberes previsionales, y sobre los 75 años el máximo es de 12 haberes. La tasa de interés es variable, entre el 10% y el 14% anual en un plazo máximo de 24 meses. También existen créditos para la vivienda otorgados por el United Bank of India, a los que se puede acceder hasta los 70 años siempre que se goce de una jubilación o pensión no menor de 2.055 dólares estadounidenses. La tasa de interés oscila entre el 10% y el 12% anual y debe ser pagado en 120 cuotas como máximo antes de que la persona cumpla los 75 años.

Los créditos en *Italia* se rigen por el artículo 13 bis de la Ley del 14 de mayo de 2004 del Ministerio de Economía y Hacienda. Los ofrece el Prestito Pensione Quinto Più y se otorgan en convenio con el Instituto Nacional de Seguridad Social. Se puede acceder a un crédito máximo equivalente a la quinta parte del haber mensual de los jubilados o pensionados. Los límites de edad no son rígidos, pero por lo general se sitúan en los 80 años, sin necesidad de presentar garantía. El plazo máximo de pago es de 24 meses.

En el *Perú*, el Banco de Crédito de la Nación ofrece créditos sin garantía, para cuyo acceso se requiere ser una persona mayor que percibe ingresos por jubilación, pensión o trabajo independiente. El monto del crédito fluctúa entre los 100 y los 6.400 dólares estadounidenses, con tasas de interés de entre el 13,5% y el 16,08% anual. La devolución se puede realizar hasta en 48 cuotas. También existe el Programa de Préstamos Multired, ofrecido por el Banco de la Nación, que permite el acceso al crédito a los pensionistas del sector público que sean clientes de esa entidad. El importe se establece sobre la base de la capacidad de pago del cliente de acuerdo a los ingresos por remuneración o pensión, aunque a medida que aumenta la edad del solicitante, el monto comprometido es menor. La tasa efectiva es del 16,08% anual y se puede pagar hasta en 36 cuotas.

En el *Reino Unido* se implementa el programa Pension Credit para las personas mayores, que consta de dos componentes. El primero es un crédito de garantía que otorga un monto adicional al ingreso de la jubilación y que facilita el acceso a una serie de beneficios impositivos y de descuentos en general. El segundo es un crédito de ahorro, que otorga un monto adicional a las personas mayores que poseen ahorros para su jubilación. El primero brinda 640 dólares estadounidenses semanales y el segundo 26 dólares estadounidenses semanales.

En el *Uruguay* no existe ningún impedimento legal para que las personas mayores accedan a los créditos de la banca privada y pública. Esto significa que el Banco Central no impone restricciones a las instituciones financieras para que otorguen créditos hipotecarios cuyo plazo de pago se extienda más allá de los 70 años de edad del solicitante o para que las personas mayores accedan a tarjetas de crédito bancarias. No obstante, en la práctica los bancos prefieren no hacerlo por razones de riesgo, y existen varias entidades del sistema financiero que exigen requisitos de edad para la solicitud de créditos o de seguros de vida (65 o 70 años).

El Banco de Previsión Social (BPS) del Uruguay, en su calidad de institución de seguridad social del país, otorga créditos a todas las personas que perciben haberes mensuales de esa entidad por concepto de jubilaciones, pensiones de sobrevivencia, graciabes, de vejez e invalidez, pensiones especiales reparatorias y subsidios transitorios por incapacidad compensada.

Los préstamos que se conceden no deben superar los seis haberes nominales mensuales percibidos a la fecha de la solicitud, con un tope de 7.500 dólares estadounidenses al valor del año 2011. Los préstamos que brinda el Banco de Previsión Social son compatibles con los créditos personales obtenidos en el Banco de la República Oriental del Uruguay, siempre que el descuento de las cuotas de ambos no exceda el 40% de la suma de los haberes nominales de carácter permanente de todas las pasividades que percibe el afiliado al Banco de Previsión Social. Cuando existan deudas por préstamos pendientes, la cuota de retención puede llegar al 60% de los haberes nominales. Las tasas de interés van desde el 12% al 32% anual, dependiendo del número de cuotas.

El plazo de la operación, a opción del interesado, se fija en 6, 12, 18 o 24 meses, y puede efectuarse la renovación del crédito cuando se haya cumplido, como mínimo, con un 40% del plazo y las cuotas pactadas.

Las gestiones de préstamos se realizan ante el sector Control de Emisión y Retenciones, en oficinas centrales o ante las unidades descentralizadas del BPS. Pueden hacerlas directamente los titulares, presentando su cédula de identidad, o bien un apoderado debidamente autorizado, quien debe presentar además la cedula de identidad vigente del apoderado. Si el titular no concurre, deberá agregar a la documentación anterior el certificado de sobrevivencia, vigente por 24 horas.

Los descuentos correspondientes a la cuota mensual de los préstamos otorgados por el BPS se efectúan sobre las prestaciones del solicitante. Las causas de nulidad y bajas son el fallecimiento, la renuncia a la pasividad o su suspensión, la cancelación de la deuda y la insuficiencia de liquidez.

B. La discriminación por edad en el acceso al crédito en las legislaciones nacionales

En el ámbito de la CEPAL, los países de América Latina y el Caribe se han comprometido a fomentar el acceso de las personas mayores al crédito y han incorporado medidas específicas en los instrumentos adoptados en la primera y la tercera Conferencia regional intergubernamental sobre el envejecimiento.

En la Estrategia Regional de implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, adoptada en la primera Conferencia regional

intergubernamental sobre el envejecimiento, de 2003, los Estados miembros de la CEPAL reconocieron que muchas personas mayores desearían seguir trabajando o desarrollando proyectos que les permitan generar ingresos, mantenerse activas o buscar su realización personal. No obstante, en la mayoría de los casos no cuentan con el acceso al crédito ni a la capacitación necesarios para desarrollar estas actividades. En respuesta a esta problemática, los países acordaron promover el acceso, en condiciones de igualdad, al empleo decente, a la formación continua y al crédito para emprendimientos propios o comunitarios.

Nueve años más tarde, en la *Carta de San José sobre los derechos de las personas mayores de América Latina y el Caribe*, adoptada en la tercera Conferencia regional intergubernamental sobre el envejecimiento, los países se comprometieron a estimular el emprendimiento y facilitar el acceso al crédito para fomentar el derecho de las personas mayores a trabajar y realizar actividades que generen ingresos.

Sin embargo, a pesar de estas iniciativas, las personas mayores siguen siendo discriminadas en el acceso al crédito. No se trata de episodios aislados, sino de una práctica sistemática que es el resultado de una conducta social profundamente arraigada, caracterizada por un trato peyorativo y vejatorio de este grupo social, al que se le impide o dificulta el pleno ejercicio de sus derechos en razón de su edad, al margen de sus méritos o comportamientos individuales.

Los programas analizados en el apartado anterior demuestran que a las personas mayores se les niega o dificulta el acceso al crédito solo por su edad avanzada sin mediar la evaluación de su capacidad de reembolso, como ocurre con el resto de los solicitantes. En América Latina esta práctica no siempre se corrige de manera efectiva mediante la legislación, e incluso en algunos casos es ese mismo marco normativo el que restringe el acceso al crédito destinado a ciertos ámbitos, como el de la actividad productiva o la vivienda. No hay una consideración de la necesidad de crédito para afrontar contingencias, como una emergencia de salud, o para el consumo ya sea mediante el equipamiento para el hogar o la realización de gastos más significativos relacionados con la calidad de vida de las personas mayores.

En efecto, en al menos la mitad de los países de la región que cuentan con una legislación específica de protección de las personas mayores se establece la necesidad de que se favorezca su acceso al crédito, pero la mayoría no contempla garantías suficientes para que ello sea efectivo. En varios casos se trata de un reconocimiento nominal que requiere un mayor desarrollo institucional.

Las legislaciones establecen el acceso al crédito para el desarrollo de las actividades económicas de las personas mayores, aunque bajo diferentes modalidades de inclusión. En *Colombia*, el artículo 17 de la Ley 1251, de 2008, señala que en el plan nacional se tendrá en cuenta el desarrollo de mecanismos para el acceso al crédito con propósitos productivos. En *Nicaragua*, el artículo 6 de la Ley 720, de 2009, indica que las personas mayores son sujetos y beneficiarias de políticas de crédito por parte de las instituciones del Estado que atienden al sector productivo, siempre y cuando desarrollen algún tipo de actividad económica. Por último, la Ley de protección para las personas de la tercera edad de *Guatemala*, de 1996, determina que el acceso al crédito está restringido para las agrupaciones, cooperativas, clubes de servicio y pequeñas empresas de personas mayores, aunque se fija como parte de las obligaciones del Estado la de su provisión.

En otros países el acceso al crédito se limita a la vivienda como destino de los fondos. En Guatemala, el artículo 18 de la ley de 1996 aludida señala que el Estado promoverá programas de vivienda en los que se considere a las personas mayores como sujetos de crédito, tanto a nivel público como privado, y en la *República Dominicana*, el Estado tiene el deber de brindar facilidades de crédito para la población adulta mayor en sus programas de viviendas, según lo estipula la Ley 352, de 1998. Por último, en *México* corresponde a las instituciones públicas

de viviendas de interés social garantizar las acciones necesarias a fin de concretar programas que permitan a las personas mayores la obtención de créditos accesibles para adquirir una propia o bien remodelarla, en caso de que ya se cuente con ella; así lo determina la Ley de los derechos de las personas adultas mayores, de 2002.

Solo en *Costa Rica* y el *Paraguay* el acceso al crédito no está restringido a algún ámbito en particular. En el primer país, la prerrogativa es parte de los derechos para mejorar la calidad de vida que se consideran en el artículo 3 de la Ley 7935, de 1999. El Paraguay es el único país en el que se establece la igualdad de trato en este campo específico, pues en el artículo 3 de la Ley 1885, de 2002, se señala que: “toda persona de la tercera edad [...] goza del pleno ejercicio de sus derechos civiles, comerciales y laborales en igualdad de condiciones con los demás sujetos de crédito, sin que la edad constituya impedimento alguno para contraer obligaciones ante terceros”.



III. Situación sociodemográfica de la población adulta mayor en la Ciudad de México



El envejecimiento es un fenómeno inminente en el mundo, en México y en la Ciudad de México. El ritmo del cambio hacia una sociedad envejecida es bastante rápido, por lo que hay que tener en cuenta la velocidad con que debe ajustarse la oferta de bienes y servicios a las necesidades generadas por una demanda nueva y creciente.

En China, por ejemplo, el mercado interno de productos y servicios esenciales para la población adulta mayor movilizó cuatro billones de yuanes en 2014 (651.000 millones de dólares estadounidenses), equivalentes al 8% del PIB, y se estima que llegará a representar el 33% del PIB en 2050. De este modo, la industria de servicios para las personas mayores ha comenzado una fase rápida de auge, lo que la convierte en una nueva actividad económica prometedora en ese país. Según un informe publicado en 2014, la industria de la tercera edad se divide en cuatro grandes categorías: financiación, aparatos para el cuidado, servicios e inversión inmobiliaria. De estas cuatro categorías principales, las empresas que ofrecen productos y servicios financieros a las personas mayores serán las más beneficiadas. Esto es coherente con lo que sucede en los Estados Unidos, donde el 60% de las empresas sirve a clientes de edad avanzada¹⁶.

En efecto, el envejecimiento de la población tiene implicaciones en todos los ámbitos de la vida social, incluyendo el comportamiento del mercado y las oportunidades de negocios. De acuerdo a un estudio de las tendencias actuales y futuras de este proceso, hay distintos ámbitos de trabajo en los que el envejecimiento creará oportunidades para las personas y las empresas:

1. El cuidado: con una población cada vez más envejecida en el mundo occidental, los servicios de cuidado para las personas mayores en el hogar, como cocinar, hacer las compras, la terapia física, entre otros, presentarán un gran crecimiento en los próximos años.
2. Los planes y servicios para jubilados: el envejecimiento de la población no solo implicará un aumento de la industria del cuidado de las personas mayores, sino que también se abrirán oportunidades de asesoramiento para ellas en torno a la jubilación, la recreación, el entretenimiento, los viajes, entre otros asuntos.
3. La salud y el bienestar: según el Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, 10 de las 20 ocupaciones de más rápido crecimiento futuro estarán relacionadas con la salud, y las actividades económicas vinculadas con ese sector van a generar 3,2 millones de nuevos puestos de trabajo para 2018. Este crecimiento se deberá al envejecimiento

¹⁶ People Daily, "Industria para la tercera edad en auge", 26 de septiembre de 2014, [en línea] <http://spanish.peopledaily.com.cn/n/2014/0926/c31614-8788489.html>.

de la población y al hecho que los hábitos de la vida moderna suelen afectar de manera negativa a la salud.

4. Los servicios de mejora y mantenimiento del hogar: sin un final a la vista de la crisis económica actual, la gente no cambiará de vivienda tan fácilmente, y en el caso de las personas mayores, la posibilidad de hacerlo es más restringida aún, por razones de índole personal y económica. Ello supone un aumento de la demanda de servicios de mantenimiento, reparación y mejora del hogar, incluyendo el equipamiento adecuado para mejorar su accesibilidad¹⁷.

En esta sección se presenta un panorama general del envejecimiento en la Ciudad de México, con la finalidad de conocer su evolución y sus características principales en los próximos años. Asimismo, se delinea un perfil sociodemográfico de la población de 60 años y más, con el objetivo de brindar antecedentes acerca de su composición y su comportamiento en el ámbito individual y en el hogar.

Como se aprecia en este capítulo, en la Ciudad de México, así como ocurre en todo el mundo, el envejecimiento tendrá implicaciones en los patrones de consumo de la sociedad. El protagonismo que está ganando este segmento de la población favorece el planteo de la posibilidad de adquirir y usar productos que antes no estaban a su alcance (Tricio, 2011). Por lo tanto, el proceso de envejecimiento es una oportunidad para todos los sectores de la sociedad, marcado entre otros elementos por las necesidades y expectativas de las cohortes maduras de la población, y que tiene como objetivo primordial dar más años a la vida (Poveda, 2011).

A. El envejecimiento de la población en la Ciudad de México

Según las estimaciones y proyecciones de población del Consejo Nacional de Población (CONAPO) para la Ciudad de México, en 2014 la cantidad de personas de 60 años y más ascendía a 1.148.420, que representaban el 13% de la población total de esta entidad federativa.

En 1970 había 363.728 personas de 60 años y más. Veinte años más tarde el panorama era distinto, pues ya superaban levemente el medio millón de personas y representaban el 6,5% de la población total (véase el cuadro 1). En casi 25 años, hasta 2014, este segmento etario se duplicó y se incrementó a una tasa media anual del 3%, cifra muy superior a la de la población total, que es casi nula, y a la de los niños de 0 a 14 años, que ya presenta valores negativos.

En las próximas décadas este grupo de población continuará creciendo. En 2030 aumentará a 1.725.863 personas y representará el 20,4% de la población total. Durante el período 2014-2030 la población de personas mayores se incrementará a un ritmo medio anual del 2,5%, mientras que la población total decrecerá a una tasa media anual del -0,3%. El grupo de 60 años y más es, por lo tanto, el único que aumentará durante este período, el resto de la población, especialmente los menores de 15 años, decrecerán en términos relativos y absolutos.

¹⁷ Sendero de la riqueza, "Negocios en auge", s/f, [en línea] <http://senderodelariqueza.blogspot.com/2011/03/negocios-en-auge.html>.

El índice de envejecimiento¹⁸ es otra buena herramienta de análisis de los cambios de una población. Los valores que presenta este indicador en la Ciudad de México revelan la forma en que las personas mayores van reemplazando a los niños y jóvenes. En 1990 había 20 personas mayores por cada cien menores de 15 años; actualmente ese valor casi se ha triplicado, alcanzando las 59 personas de 60 años y más por cada cien personas de 0 a 14 años. En 2030 este índice será superior a cien (109 personas mayores por cada cien menores de 15 años), es decir que el número de personas mayores será superior al de niños.

Cuadro 1

Ciudad de México: población de 60 años y más e indicadores de envejecimiento demográfico, 1990-2030

Población de 60 años y más	1990	2000	2014	2030
Ambos sexos	562 798	777 628	1 148 420	1 725 863
Hombres	225 540	319 671	489 570	735 402
Mujeres	337 258	457 957	658 850	990 461
Porcentaje de población de 60 años y más	6,5	8,7	12,9	20,4
Razón por sexo	66,9	69,8	74,3	74,2
Envejecimiento interno ambos sexos	18,0	25,7	27,5	29,0
Relación de dependencia en la vejez	10,6	13,5	19,9	33,7

Fuente: Estimaciones y proyecciones de población del CONAPO (2014).

Las mujeres tienen una mayor participación dentro del grupo de población adulta mayor. En 1990 la razón por sexo era de 67 hombres mayores por cada cien mujeres de ese segmento etario, cifra que en 2014 aumentó levemente, a 74 hombres mayores por cada cien mujeres, y se mantendrá prácticamente constante hasta 2030.

Por último, es importante destacar que el grupo de personas mayores experimenta un envejecimiento interno, es decir que las edades más avanzadas de este segmento poblacional tienen cada vez mayor representación. En 1990 las personas de 75 años y más constituían el 18% de la población de personas mayores, mientras que en 2014 aumentaron al 27% y en 2030 representarán el 30%.

¹⁸ Este indicador expresa la forma en que varía el crecimiento de la población adulta mayor con respecto a la más joven, y se calcula como la relación entre las personas de 60 años y más y los menores de 15 años.

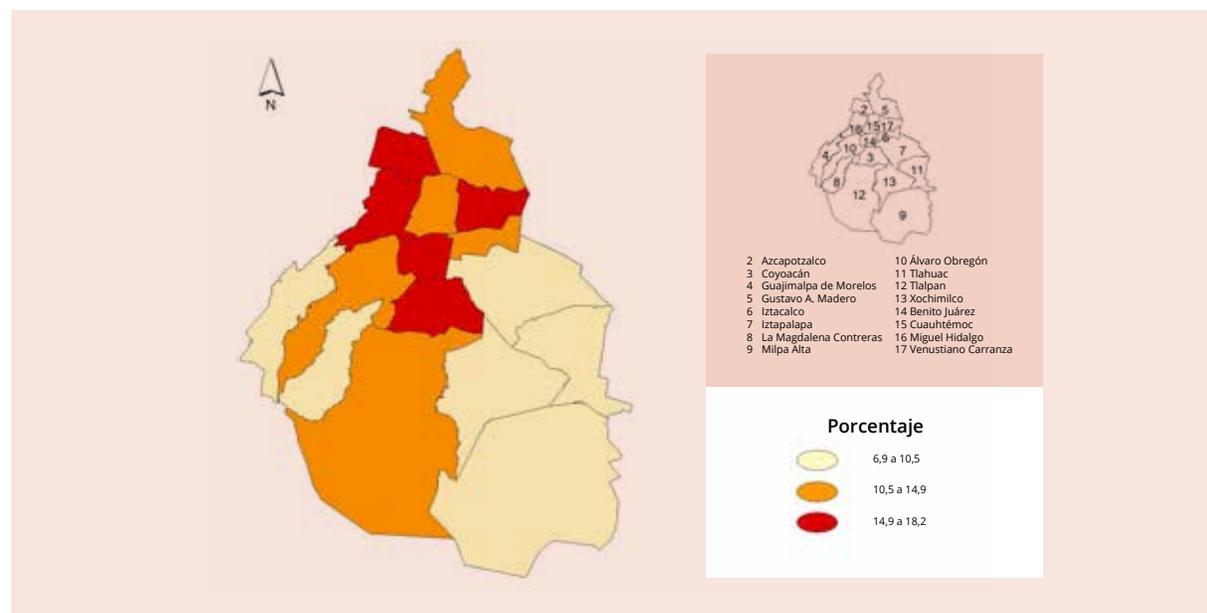
B. Principales características sociodemográficas de las personas mayores en la Ciudad de México

1. Distribución territorial

La distribución de la población adulta mayor en el territorio de la Ciudad de México no es homogénea, y hay delegaciones en las que se concentra un mayor porcentaje que en otras. El mapa 1 describe claramente esta situación: ocho delegaciones presentan un porcentaje de personas mayores superior a la media distrital, y cinco de ellas son las más envejecidas: más del 15% de su población es mayor de 60 años (Venustiano Carranza, Azcapotzalco, Miguel Hidalgo, Coyoacán y Benito Juárez). En el otro extremo, cinco delegaciones presentan porcentajes de personas mayores inferiores al 10% (Tláhuac, Milpa Alta, Cuajimalpa de Morelos, Xochimilco e Iztapalapa).

Mapa 1

Distrito Federal: porcentaje de personas mayores por delegación, censo de 2010



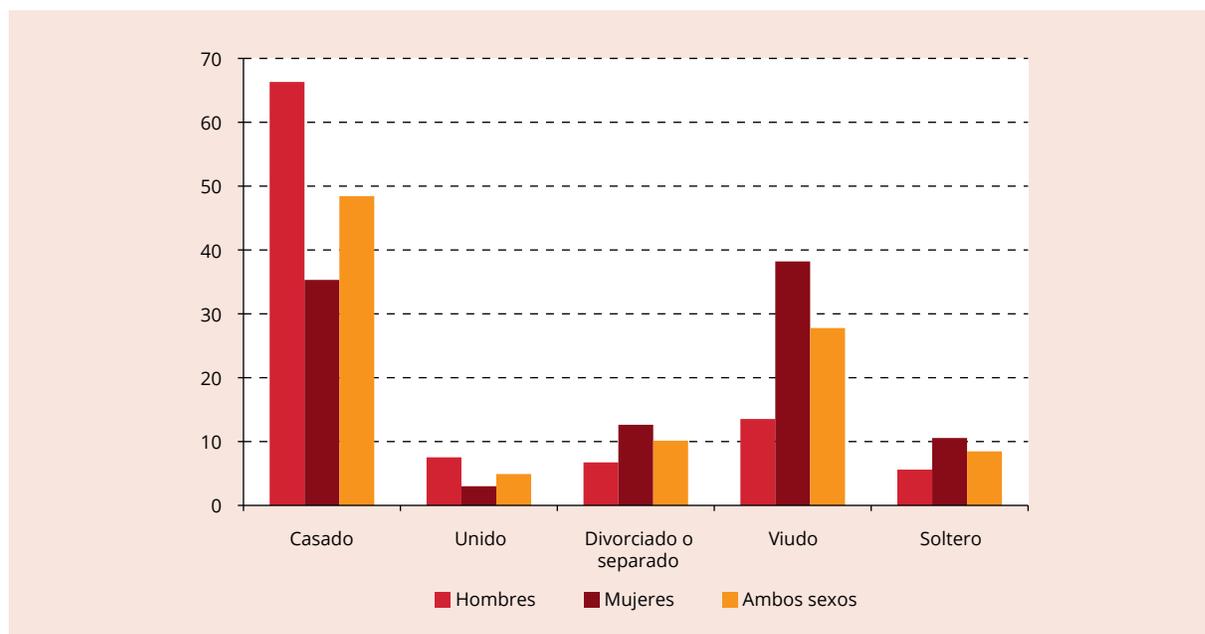
Fuente: Elaboración propia sobre la base del procesamiento de microdatos censales en REDATAM (REcuperación de DATos para Áreas pequeñas por Microcomputador), a partir del censo de México de 2010 (INEGI).

2. Situación conyugal

Siguiendo con la tendencia nacional, y especialmente de las áreas urbanas, la situación conyugal de las personas mayores de la Ciudad de México se caracteriza por el alto porcentaje de ellas que están casadas o unidas (53,3%). Se destaca el caso de los hombres, entre los que el 73,8% se encuentra en esa situación. Las mujeres mayores presentan porcentajes muy similares tanto en la categoría de casadas o unidas como en la de viudas (en torno al 38%), mientras que solo el 13,5% de los hombres permanece viudo (véase el gráfico 4).

Gráfico 4

Ciudad de México: porcentaje de personas mayores según situación conyugal y sexo, censo de 2010



Fuente: Elaboración propia sobre la base del procesamiento de microdatos censales en REDATAM, a partir del censo de México de 2010 (INEGI).

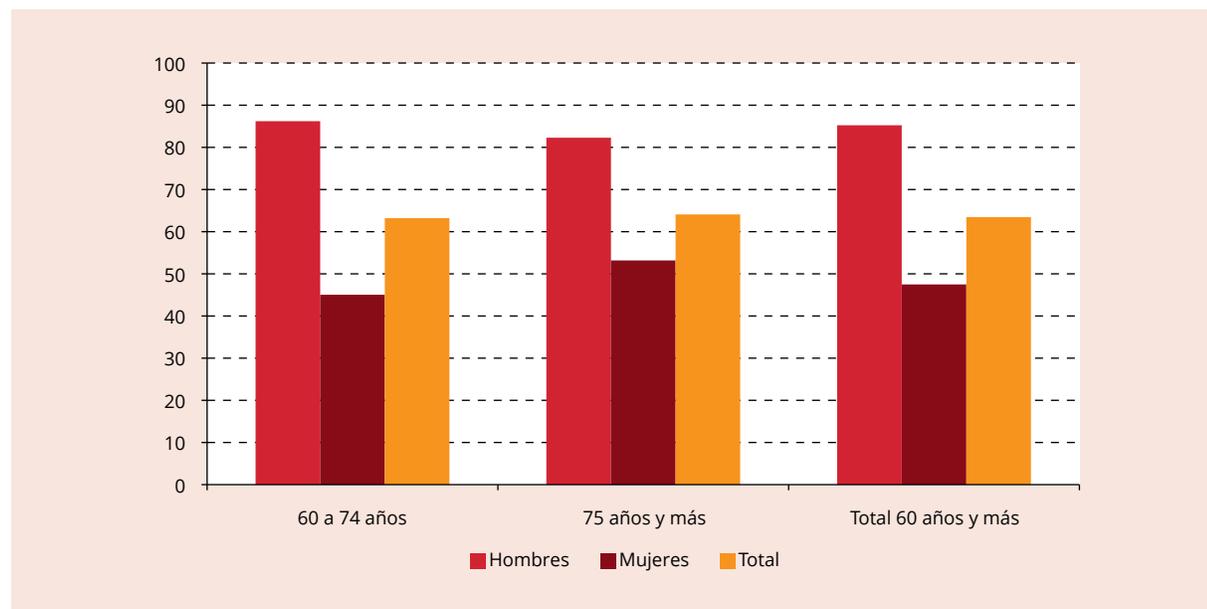
3. Jefatura del hogar

Un rasgo de la población adulta mayor de la Ciudad de México que es importante destacar es el alto porcentaje de jefes de hogar que la compone. El 63,4% de las personas mayores ejerce la jefatura del hogar, y entre los hombres de este segmento etario el porcentaje alcanza el 85,2%. De todas formas, aunque son menos las mujeres mayores que ejercen la jefatura del hogar (47,5%), este valor es más alto que el que se registra entre las mujeres de generaciones más jóvenes (véase el gráfico 5).

Al diferenciar el análisis según grandes grupos de edad se constata que un porcentaje similar entre las personas de 60 a 74 años y las de 75 años y más ejerce la jefatura del hogar (63,2% y 64,1%, respectivamente). Sin embargo, existen diferencias entre hombres y mujeres: en el grupo de 60 a 74 años, el 86,2% de los hombres es jefe del hogar, porcentaje que desciende levemente en el caso de aquellos de 75 años y más. Entre las mujeres ocurre la situación inversa: a mayor edad, mayor porcentaje de ellas ejerce este rol: el 45% de las mujeres de 60 a 74 años es jefa del hogar, mientras que el 53,2% de las mayores de 75 años tiene a su cargo la jefatura del hogar en el que reside (véase el gráfico 5).

Gráfico 5

Ciudad de México: porcentaje de personas mayores que son jefas de hogar según grandes grupos de edad y sexo, censo de 2010



Fuente: Elaboración propia sobre la base del procesamiento de microdatos censales en REDATAM, a partir del censo de México de 2010 (INEGI).

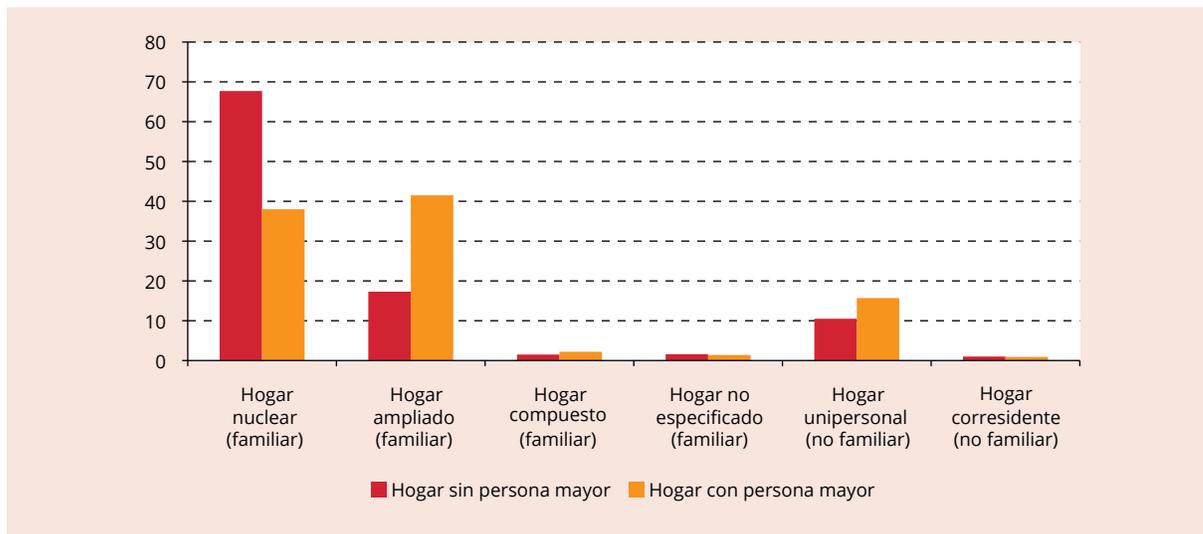
4. Estructura familiar y tipos de hogar

El envejecimiento demográfico de la población de la Ciudad de México se hace más evidente a escala del hogar o las familias. En el 33% de los hogares vive al menos una persona mayor, es decir, un porcentaje que casi triplica el valor a escala individual. Las delegaciones de Venustiano Carranza, Coyoacán, Azcapotzalco e Iztacalco presentan los porcentajes más altos de hogares con personas mayores; sus valores son superiores al 38%.

El gráfico 6 muestra la estructura de los hogares y las familias con y sin personas mayores. Su observación permite advertir varias diferencias entre estos dos tipos de hogares. Aquellos sin personas mayores son principalmente hogares nucleares (67,7%), mientras que el 41,5% de los que tienen personas de este segmento etario entre sus miembros son hogares ampliados, y le siguen en importancia relativa los hogares nucleares (38%). Por otra parte, alrededor del 15,7% de los hogares con personas mayores son unipersonales, frente al 10,5% de hogares de este tipo entre los que no poseen miembros de esta edad.

Gráfico 6

Ciudad de México: porcentaje de hogares con y sin personas mayores y estructura del hogar y la familia, censo de 2010



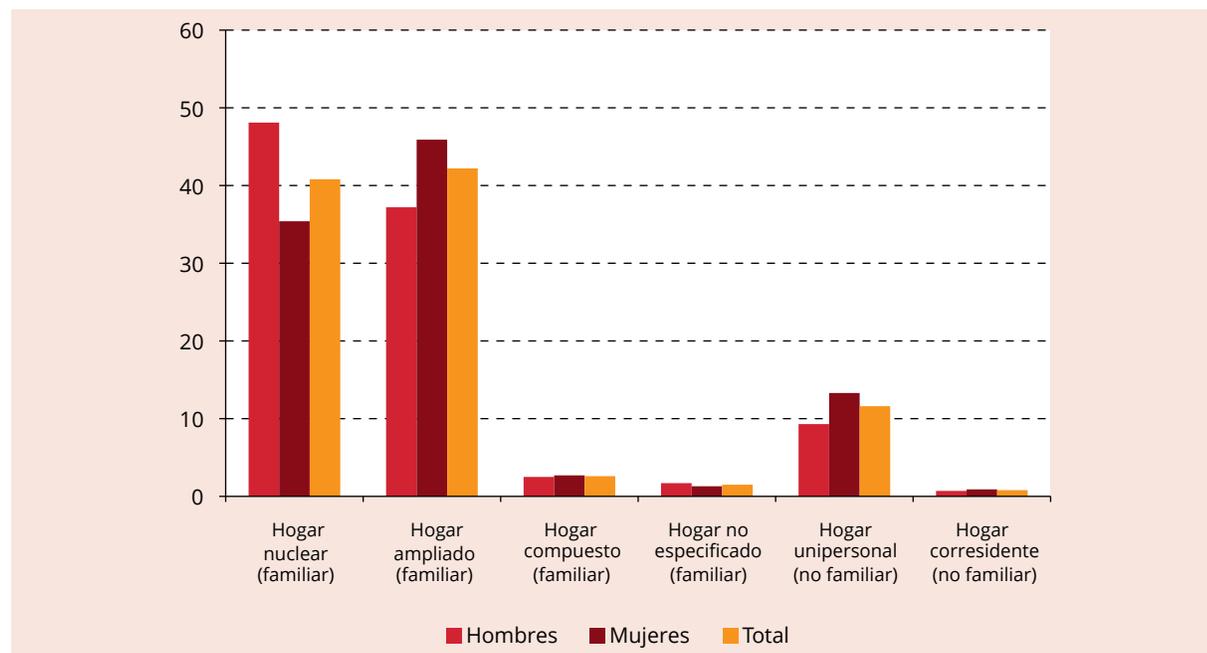
Fuente: Elaboración propia sobre la base del procesamiento de microdatos censales en REDATAM, a partir del censo de México de 2010 (INEGI).

Las relaciones de parentesco intradomésticas que establecen las personas mayores están relacionadas con la situación de pareja en que se encuentran; de esta forma, los hombres mayores que están casados o han vuelto a unirse tienden a vivir con su cónyuge formando familias nucleares, aunque también en una importante medida residen con hijos o nietos, constituyendo familias extensas o ampliadas. En cambio las mujeres, que en una proporción importante son viudas o solteras, forman parte de familias extendidas o ampliadas, pues viven con sus hijos, nietos u otros familiares (véase el gráfico 7).

Existe un alto porcentaje de hogares unipersonales de personas mayores (15,7%). Si se analiza esta situación a escala individual, se encuentra que un 11,6% de las personas mayores viven solas, y que existe una mayor proporción de mujeres residiendo en este tipo de hogares (13,3%) (véase el gráfico 7).

Gráfico 7

Ciudad de México: porcentaje de personas mayores según estructura del hogar en el que residen, censo de 2010



Fuente: Elaboración propia sobre la base del procesamiento de microdatos censales en REDATAM, a partir del censo de México de 2010 (INEGI).

5. Educación

Según las cifras del censo de 2010, en la Ciudad de México solo el 7,8% de las personas mayores son analfabetas (véase el cuadro 2). El porcentaje aumenta al 13,2% en las personas de 75 años y más. Entre las mujeres los porcentajes de analfabetismo son siempre más altos que entre los hombres, ya sea en el total de la población de este segmento etario (11%) o según grandes grupos de edad: se registra un 9,4% de analfabetismo entre las mujeres de 60 a 74 años, mientras que los hombres de la misma edad en esa condición no superan el 2,6%, y el 17,6% en las mujeres de 75 años y más, *vis a vis* el 6,5% en sus coetáneos hombres (véase el cuadro 2).

Cuadro 2

Ciudad de México: porcentaje de personas mayores analfabetas según grandes grupos de edad y sexo, censo de 2010

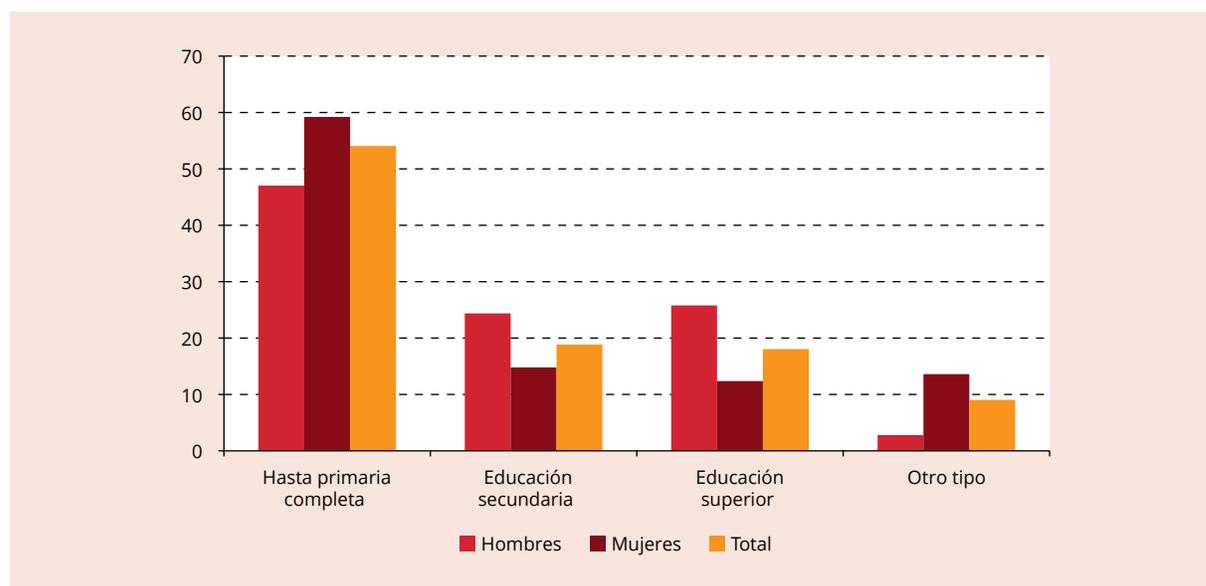
	Hombres	Mujeres	Total
60 a 74 años	2,6	9,4	6,4
75 años y más	6,5	17,6	13,2
Total 60 años y más	3,4	11,0	7,8

Fuente: Elaboración propia sobre la base del procesamiento de microdatos censales en REDATAM, a partir del censo de México de 2010 (INEGI).

Si el análisis se centra en el nivel de educación formal, se constata que más de la mitad de las personas mayores cursaron hasta la primaria completa (54,1%), mientras que un porcentaje bastante menor concluyó la educación secundaria y superior (alrededor del 18%). Las diferencias de género también se hacen manifiestas respecto de este indicador. Las mujeres tienen una mayor representatividad entre los que solo alcanzaron a cursar la primaria (59,2%), mientras que los hombres con educación superior duplican a las mujeres del mismo nivel de escolaridad formal (25,8% y 12,4% respectivamente) (véase el gráfico 8).

Gráfico 8

Ciudad de México: porcentaje de personas mayores según nivel de educación formal y sexo, censo de 2010



Fuente: Elaboración propia sobre la base del procesamiento de microdatos censales en REDATAM, a partir del censo de México de 2010 (INEGI).

6. Vivienda

Los datos del censo de 2010 indican que el 70% de las viviendas en las que reside al menos una persona mayor son independientes: 26,2% son departamentos en edificios, y 3,2% son viviendas en vecindad o cuartos de azotea. La mayoría de estas viviendas son propias (81,1%), y solo el 10,4% de ellas son alquiladas. En general se trata de viviendas que cuentan con servicio sanitario (99,3%), agua entubada (98,5%) y electricidad (99,3%) (INEGI, 2011).

7. Empleo e ingresos

El 30,8% de las personas de 60 años y más de la Ciudad de México forma parte de la población económicamente activa según el censo mexicano de 2010. De este porcentaje, el 97,4% están ocupadas y el 2,6% buscan empleo. De aquellas personas mayores ocupadas, el 43,4% son trabajadores por cuenta propia y el 41,3% son empleados u obreros (INEGI, 2011).

La mayor parte de las personas de este grupo etario que trabajó tiene acceso a prestaciones laborales. De las personas mayores ocupadas, el 45,5% laboran de manera remunerada o subordinada. De ellas, el 89,3% recibe aguinaldo, el 85,9% es derechohabiente por su trabajo, el 81,8% tiene vacaciones con goce de sueldo, el 69,5% recibe un ahorro por retiro y el 49,7% percibe reparto de utilidades o prima vacacional.

Según la misma fuente de datos, un 62% de las personas mayores de la Ciudad de México percibe ingresos provenientes de distintas fuentes, principalmente transferencias. Entre ellas, el 60,7% recibe ingresos por jubilación o pensión, el 60% por programas de gobierno y el 12,7% en forma de ayuda de personas que viven dentro del país.

8. Afiliación a servicios de salud

El 78,8% de la población de 60 años y más de la Ciudad de México es derechohabiente de los servicios de salud, una cifra superior a la que registra el resto de los grupos etarios. El Instituto Mexicano del Seguro Social es la institución pública que cuenta con el mayor número de derechohabientes de edad avanzada (60%), en segundo lugar se encuentra el Instituto de Seguridad Social y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (28%), y en tercera posición se ubica el Seguro Popular o Seguro Médico para una Nueva Generación (7,7%) (INEGI, 2011).



**IV. La Pensión Alimentaria
como política social basada
en derechos**



En su informe de 2011 sobre los derechos de las personas mayores, el Secretario General de las Naciones Unidas señalaba que: “El problema más apremiante para el bienestar de las personas de edad es la pobreza, incluida la frecuente *precariedad* de sus condiciones de vida” (Naciones Unidas, 2012). Esa realidad de pobreza y precariedad ha sido abordada en la Ciudad de México con un enfoque de derechos; para ello se ha desplegado un avanzado marco jurídico, institucional y programático, que parte de la premisa según la cual las personas mayores son sujetos de derechos y es deber del Estado garantizarles condiciones básicas de bienestar.

En ese marco, se destaca la Pensión Alimentaria para las Personas Mayores como un instrumento innovador para garantizar niveles básicos del derecho a la alimentación, y derechos conexos como el de la salud.

En más de una década de implementación, el programa de Pensión Alimentaria para las Personas Adultas Mayores y su emblemática tarjeta han crecido en materia de institucionalidad, cantidad de titulares derechohabientes, recursos y cobertura de derechos conexos al de la alimentación. Los alcances y las posibilidades del programa exceden largamente el ámbito alimentario y se amplían a otros derechos conexos, con el propósito de garantizar el derecho a un nivel de vida adecuado.

Este desarrollo expansivo, y en permanente innovación, es posible por el enfoque de derechos y dignidad que informa a toda la política social de la Ciudad de México. En ese contexto, cabe explorar los antecedentes y las posibilidades para crear modalidades de acceso al crédito social sobre la base de la institucionalidad, la tarjeta y los recursos del programa de la Pensión Alimentaria, considerando el acceso al crédito como parte de los derechos económicos y sociales, y para responder a los desafíos de la precariedad en la vejez, vinculada en parte al limitado acceso de las personas mayores tanto a las fuentes financieras privadas como públicas de crédito.

A. Los derechos y la dignidad como fundamentos de la Pensión Alimentaria

El marco general de la política hacia las personas mayores del Gobierno de la Ciudad de México está reseñado en la exposición de motivos de la Ley de 2003 que creó la Pensión Alimentaria:

“El principal objetivo del Gobierno del Distrito Federal, es establecer en la Ciudad un Estado igualitario y fraterno, donde los pobres, los débiles y los olvidados, encuentren protección ante las incertidumbres económicas, las desigualdades sociales, las desventajas y otras calamidades, y donde se pueda vivir sin angustias ni temores.

El Estado igualitario y fraterno que postulamos contempla, entre otras cosas, el derecho a la pensión universal ciudadana. Por eso, desde el inicio de nuestro Gobierno se estableció un programa de apoyo que otorga a los adultos mayores de 70 años una pensión alimentaria como una pequeña recompensa para quienes, con su trabajo, han hecho posible esta gran Ciudad. Este programa se justifica por razones humanitarias y porque no podríamos hablar de justicia si los ancianos viven con carencias y en el olvido. Es cierto que ahora se vive más tiempo. Pero no sólo se trata de llegar a más edad sino de vivir mejor y con felicidad”¹⁹.

En la misma dirección, la Ley de los derechos de las personas adultas mayores en la Ciudad de México, de marzo de 2000, estableció en su artículo 5 que es “obligación de la familia, de los órganos locales de Gobierno del Distrito Federal y de la sociedad, garantizar a las personas adultas mayores, su sobrevivencia así como el acceso a los mecanismos necesarios para ello”²⁰.

De este modo, a inicios del siglo XXI la Ciudad de México se adelantó en una década a lo que desde 2011 es norma constitucional para el país, debido a la reforma sobre derechos humanos de la carta magna, que consagró en el artículo primero de la Constitución que: “Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad”²¹.

La Pensión Alimentaria es expresión de un amplio proceso de debate social, político y jurídico desarrollado en la Ciudad de México a inicios del siglo XXI, en relación a los derechos económicos, sociales y culturales en general, y las obligaciones estatales respecto de los derechos de las personas mayores en particular. Tal debate se materializó en el año 2000 con la aprobación de la Ley de los derechos de las personas adultas mayores en el Distrito Federal y la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal²². Ambas normas proporcionan un sólido soporte conceptual y jurídico para las políticas sociales, concebidas desde el enfoque de los derechos económicos, sociales y culturales.

La Ley de Desarrollo Social para la Ciudad de México define el desarrollo social como: “El proceso de realización de los derechos de la población mediante el cual se fomenta el mejoramiento integral de las condiciones y calidad de vida”. En el artículo 4 de esta norma se establecen los principios rectores para la política social de la Ciudad de México: la universalidad, la igualdad, la justicia distributiva, la equidad social, la equidad de género y la exigibilidad de los derechos.

Este enfoque de derechos, aplicado en el ámbito de las personas mayores, ha orientado la implementación de la Ley de los derechos de las personas adultas mayores en el Distrito Federal, la creación del Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal (IAAM) y el establecimiento en 2001 de la Pensión Alimentaria y sus programas conexos.

El carácter vanguardista de la política del Distrito Federal en torno a las personas mayores también surge claramente si se considera que a nivel internacional recién en 2002, mediante

¹⁹ Diario de los Debates de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Año 1, N° 1, México, D.F., 17 de septiembre de 2003, página 8.

²⁰ Ley de los derechos de las personas adultas mayores en el Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, México, D.F., 7 de marzo de 2000.

²¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 1, inciso tercero, adicionado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 10 de junio de 2011.

²² Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, Ciudad de México, 23 de mayo de 2000.

el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento, se estableció el objetivo de asegurar a las personas mayores el pleno disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, así como de los derechos civiles y políticos, además de la eliminación de todas las formas de violencia y discriminación contra ellas.

B. Desarrollo institucional de la Pensión Alimentaria

Como se ha dicho, en más de una década de implementación el programa de Pensión Alimentaria para las Personas Adultas Mayores ha crecido en materia de institucionalidad, cantidad de titulares derechohabientes, recursos y cobertura de derechos conexos al de la alimentación. En este apartado se analiza esa evolución.

1. Marco legal y mandato

El programa comenzó a operar en 2001, con la publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal del “Acuerdo mediante el cual se crea el programa de apoyo alimentario, atención médica y medicamentos gratuitos para adultos mayores de 70 años”, que se puso en marcha en marzo de ese mismo año²³.

Para asegurar su continuidad y estabilidad como política estatal, en 2003 el Gobierno de la Ciudad presentó a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal una “Iniciativa de Ley que Establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de Setenta Años, Residentes en el Distrito Federal”, que fue aprobada en noviembre de ese año, reconociéndose el derecho universal de las personas mayores a recibir una pensión alimentaria²⁴. A partir de 2009 este derecho se extendió a los mayores de 68 años.

2. El dictamen sobre el derecho a la Pensión Alimentaria: un mandato amplio

En 2003, en el dictamen sobre la iniciativa de Ley de la Pensión Alimentaria, los legisladores de las comisiones unidas de Desarrollo Social y Presupuesto y Cuenta Pública de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal presentaron los antecedentes que fundamentan la ley, indicando que “de acuerdo al diagnóstico nutricional, en el 89% de las personas adultas mayores de setenta años se presentan el agravamiento de las enfermedades, el deterioro de la funcionalidad y la pérdida de la autonomía, lo cual, nos obliga a mejorar su ingreso y condiciones socioeconómicas, con la firme intención de proteger la seguridad de los ancianos como un patrimonio de la sociedad, que los integre a una nueva cultura del envejecimiento para vivir en plenitud”. El dictamen destacó asimismo que solo el 30% de las personas de este grupo etario perciben una pensión de seguridad y tienen un ingreso promedio cercano a un salario mínimo, lo que los obliga a depender de sus parientes, que también experimentan serias restricciones económicas en la mayoría de los casos.

²³ Gaceta Oficial del Distrito Federal N° 15, Ciudad de México, 6 de febrero de 2001.

²⁴ Gaceta Oficial del Distrito Federal N° 91 - bis, Ciudad de México, 18 de noviembre de 2003.

En su informe, las comisiones consideraron que el derecho a la vida constituye un derecho universal fundamental de todo ser humano, que el derecho a una vida digna es parte inherente y sustancial de ese derecho universal, y subrayaron que: “Es el caso que la mayor parte de los adultos mayores no pueden ejercer este derecho porque no existen suficientes programas de mejoramiento de sus condiciones de vida”.

En consecuencia, las comisiones dictaminadoras establecieron que: “es una obligación de esta Soberanía contribuir a la construcción de un Estado Igualitario y Solidario que asuma la responsabilidad de atender a los grupos vulnerables que han sido excluidos del desarrollo nacional, para lo cual, es un derecho que todas las personas adultas mayores de setenta años, reciban una pensión ciudadana de carácter universal, independientemente de que hayan hecho aportaciones a un fondo de pensiones”. En ese marco, determinaron el objetivo de esta acción: “Las Comisiones Unidas entienden que la Pensión Universal Ciudadana tiene como objetivo dar una seguridad económica básica, mejorar las condiciones de salud, y elevar la calidad de vida de las personas adultas mayores de manera integral, buscando mantener y recuperar su funcionalidad y autonomía, así como lograr la disminución de las desigualdades ante la enfermedad, la muerte y el acceso a la protección de la salud”.

3. Desarrollo institucional y programático

En la actualidad, el IAAM ejecuta, entre otras acciones, dos programas prioritarios: i) la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 años residentes en la Ciudad de México, y ii) las Visitas Médicas Domiciliarias para los derechohabientes de la pensión.

El objetivo general de la primera línea de acción es otorgar una seguridad económica básica por medio de la Pensión Alimentaria a toda persona mayor de 68 años, según los requisitos establecidos en la ley correspondiente y su reglamento.

El programa de visitas médicas domiciliarias para derechohabientes de la Pensión Alimentaria en la Ciudad de México, en tanto, tiene como objetivo brindar atención médica primaria de calidad en el domicilio particular de las personas mayores de 68 años que pertenecen a grupos vulnerables o habitan en zonas consideradas de alta marginación y pobreza de la Ciudad de México.

4. El padrón de derechohabientes

En diciembre de 2014 el programa de Pensión Alimentaria contaba con 480.000 derechohabientes activos (véase el cuadro 3), y a lo largo de 13 años de funcionamiento suman 925.000 las personas mayores que han sido registradas como titulares del derecho.

La operación del programa ha exigido el desarrollo de la tecnología y de una institucionalidad robusta para organizar un padrón de derechohabientes y usuarios de la tarjeta electrónica. El registro recolecta información sobre la identificación personal, la edad, la identidad étnica, los estudios formales, la residencia, la ocupación, la pensión y el tipo de vivienda de los beneficiarios. Este padrón es un registro de datos personales regulado por la Ley de Protección de Datos Personales para el Distrito Federal.

Cuadro 3**Ciudad de México: total de derechohabientes de la Pensión Alimentaria según sexo y delegación, junio de 2014**

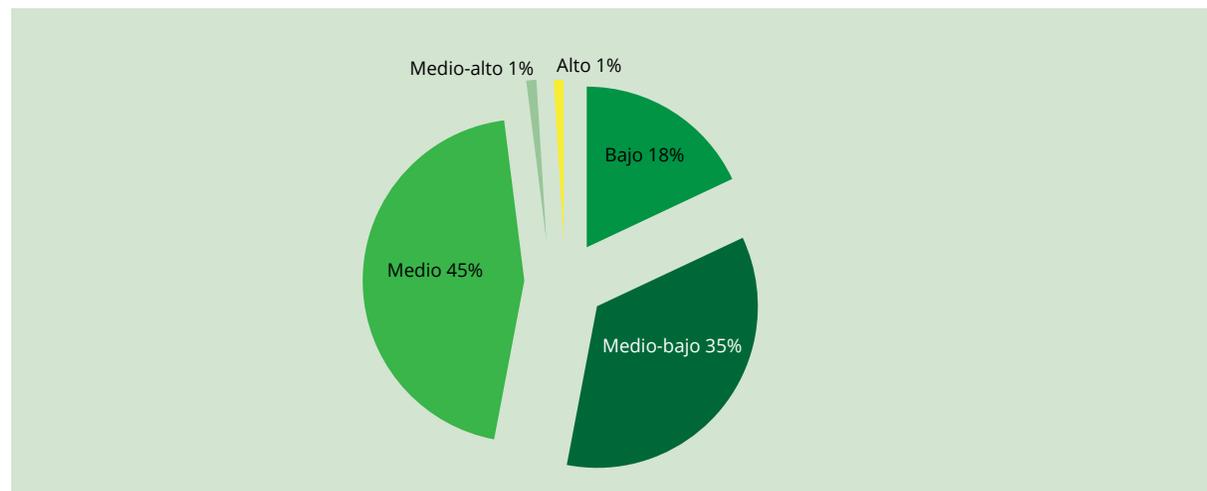
Delegación	Hombres	Mujeres	Total
Azcapotzalco	10 523	17 489	28 012
Coyoacán	15 976	26 180	42 156
Cuajimalpa	2 269	3 485	5 754
Gustavo A. Madero	29 825	46 444	76 269
Iztacalco	10 004	15 891	25 895
Iztapalapa	30 784	45 933	76 717
Magdalena Contreras	4 137	6 851	10 988
Milpa Alta	2 192	2 789	4 981
Álvaro Obregón	14 062	22 756	36 818
Tláhuac	5 069	7 275	12 344
Tlalpan	11 725	18 395	30 120
Xochimilco	7 364	10 865	18 229
Benito Juárez	9 078	19 527	28 605
Cuauhtémoc	11 322	20 758	32 080
Miguel Hidalgo	7 346	14 031	21 377
Venustiano Carranza	10 916	18 739	29 655
Total	182 592	297 408	480 000

Fuente: Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal, 2014.

De acuerdo a los datos de la Encuesta a Derechohabientes 2011-2012, el nivel socioeconómico de los beneficiarios del Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 Años Residentes en el Distrito Federal es principalmente medio y medio-bajo, los que representan el 45% y el 35% del total, respectivamente; un 18% clasifica en el nivel bajo, y solo el 1% corresponde al nivel medio-alto y alto (véase el gráfico 9).

Gráfico 9

Ciudad de México: nivel socioeconómico de la población derechohabiente del programa de Pensión Alimentaria, 2011-2012



Fuente: IAAM (2012).

5. El sistema de visitas domiciliarias

La columna vertebral de la operación de la Pensión Alimentaria a nivel territorial son las visitas domiciliarias que se realizan a los beneficiarios.

El Reglamento de la Ley sobre el Derecho a la Pensión Alimentaria establece que: “Para verificar la residencia del derechohabiente, el ejercicio del derecho de la pensión alimentaria, sobrevivencia y atención de dudas, de situaciones de riesgo en que se encuentre y de casos especiales reportados por familiares, vecinos o personas cercanas a él, así como para recopilar información que requiera a fin de implementar acciones y estrategias orientadas a un mejor servicio de las personas adultas mayores, el Instituto dará seguimiento permanente a los derechohabientes, a través de visitas domiciliarias”.

Anualmente el personal operativo realiza en conjunto más de tres millones de visitas domiciliarias.

6. La tarjeta electrónica

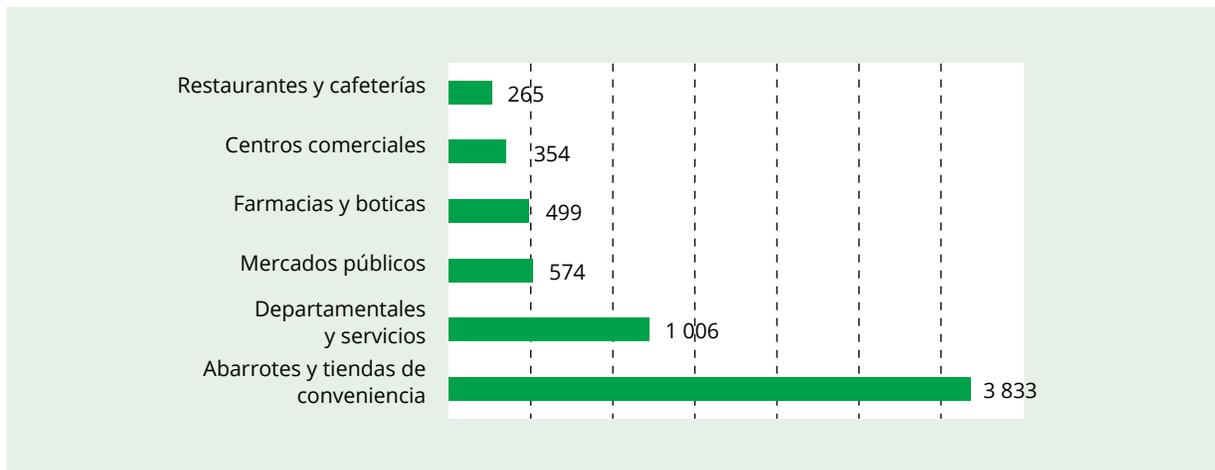
Como se establece en el artículo 4° de la Ley, la forma en que se materializa la Pensión Alimentaria es mediante una tarjeta electrónica expedida por el Gobierno de la Ciudad de México, que puede utilizarse en los principales centros comerciales autorizados y en los mercados públicos de la Ciudad.

De acuerdo a los datos disponibles en el IAAM, en marzo de 2014 estaban afiliados 6.027 establecimientos como alternativas para las compras utilizando la tarjeta electrónica de la Pensión Alimentaria. El 63% de ellos correspondía a tiendas de abarrotes y de conveniencia (3.822 establecimientos), y le seguían en orden cuantitativo 1.006 tiendas de departamentos y servicios (véase el gráfico 10). Las delegaciones que cuentan con el mayor número de

establecimientos afiliados son Cuauhtémoc e Iztapalapa, con 598 cada una, y Gustavo A. Madero, con 536. El 51,2% de los establecimientos comerciales que aceptan la tarjeta electrónica como forma de pago son pequeños comercios donde compran preferentemente las personas mayores.

Gráfico 10

Ciudad de México: número y tipo de establecimientos comerciales que aceptan la tarjeta de la Pensión Alimentaria como forma de pago, 2014



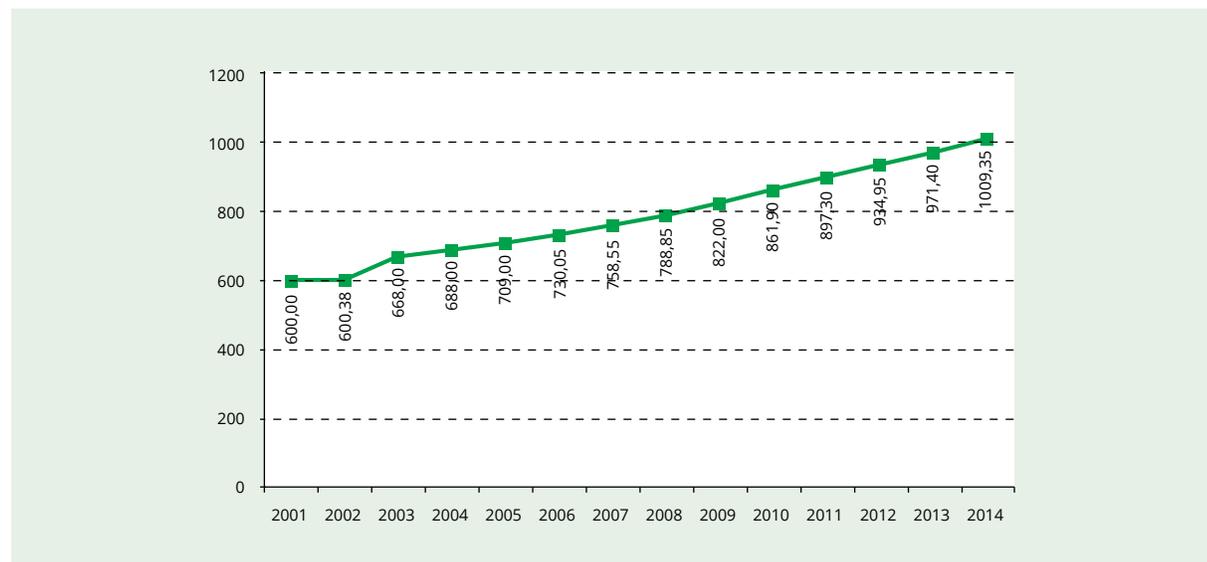
Fuente: Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal, 2014.

7. El presupuesto

El presupuesto del programa está garantizado por ley. El monto de la Pensión Alimentaria equivale a medio salario mínimo diario vigente en la Ciudad de México. La actualización del monto es anual, y desde 2001 ese valor se ha ido incrementando progresivamente, siguiendo los principios de derechos humanos de progresividad y máximo esfuerzo (véanse el gráfico 11 y el cuadro 4).

Gráfico 11

Ciudad de México: variación anual del monto de la Pensión Alimentaria, 2001-2014



Fuente: Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal, 2014.

Cuadro 4

Ciudad de México: evolución del presupuesto autorizado para el programa de Pensión Alimentaria para personas mayores, 2001 a 2014

Ejercicio fiscal	Derechohabientes al cierre de cada año	Monto de la pensión	Presupuesto autorizado para la pensión
2001	250 000	\$ 600,00	\$ 1 224 938 000
2006	400 000	\$ 730,00	\$ 3 415 952 133
2009	436 000	\$ 822,00	\$ 4 261 766 114
2013	480 000	\$ 971,40	\$ 5 459 895 448
2014	480 000	\$ 1 009,35	\$ 5 762 880 000

Fuente: Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal, 2014.

El Gobierno de la Ciudad de México deposita mensualmente el monto correspondiente a la Pensión Alimentaria. Los montos mensuales depositados en cada tarjeta pueden ser gastados total o parcialmente, y en este último caso se acumulan como una forma de ahorro.

Hasta ahora la tarjeta no permite disponer de dinero en efectivo, debido a los costos de administración que implicaría el modelo de tarjeta de débito bancaria (Evalua, 2009). De acuerdo con Asa Cristina Laurell, quien se desempeñaba como Secretaria de Salud del Gobierno del Distrito Federal cuando se estableció el programa, la adopción de una tarjeta de débito fue una de las alternativas consideradas inicialmente, pero se descartó debido a que los bancos aplicarían una comisión del 6% sobre el monto de los recursos gestionados, lo que hubiera implicado un incremento muy significativo de los costos de administración de la pensión.

En términos de gestión, se ha destacado la eficiencia del Programa: “Del presupuesto destinado a financiar la pensión alimentaria, sólo alrededor del 3% se destina a la operación y el restante 97% se destina al pago de la pensión; es decir, a pesar de que la operación requiere de un contingente considerable de trabajadores destinados a la operación en el territorio —1171 educadoras, 90 capacitadores(as) y 20 coordinadores(as) regionales—, la relación entre gasto destinado a la operación (sueldos, honorarios, materiales y suministros, servicios generales y gasto de inversión) y el gasto destinado al pago de la pensión, resulta más que aceptable” (Evalua, 2009: 158).

8. Programas conexos a la Pensión Alimentaria: un eslabonamiento virtuoso

Desde el Gobierno de la Ciudad de México se entiende que garantizar y proteger el derecho de la población adulta mayor a obtener un ingreso económico mínimo es una obligación del Estado, y que para las personas mayores, disponer de bienes económicos y no económicos constituye un elemento clave de su calidad de vida.

En forma adicional, los titulares de la tarjeta de Pensión Alimentaria tienen acceso a otras acciones de apoyo. Las actividades que se realizan alrededor de este programa contribuyen a la integralidad de la atención de las personas mayores. Entre estas actividades se encuentran las visitas de seguimiento a domicilio (16.977.137 visitas domiciliarias realizadas hasta diciembre de 2013), que tienen como objetivo constatar las condiciones de vida y de salud de la persona mayor y actuar en consecuencia; la creación de la Agencia Especializada para la Atención de Personas Adultas Mayores Víctimas de Violencia Familiar de la Procuraduría General de Justicia; la creación de 129 Escuelas para Mayores, con el propósito de generar espacios educativos para desarrollar capacidades e integrarse en colectivos; la firma de un convenio entre la Secretaría de Desarrollo Social, a través del IAAM, y la Secretaría de Turismo, que se propone promover el derecho a la educación, la recreación y la cultura. En el marco de esta última línea de acción, se inició en febrero de 2014 el programa Mañanas de Película, que consiste en dos ingresos mensuales al cine para cada persona mayor derechohabiente de la Pensión Alimentaria. También existe el programa de Testamento del Adulto Mayor, gracias a un convenio del Gobierno de la Ciudad con el Colegio de Notarios del Distrito Federal, que ofrece facilidades para la realización del trámite testamentario, además de opciones de pago en cuotas con la tarjeta de la Pensión Alimentaria.

Como instrumento, la tarjeta ha permitido la sumatoria y el eslabonamiento virtuoso de diversos convenios que permiten o facilitan el acceso de los derechohabientes a servicios conexos. Se trata de modos de implementar en parte el derecho de acceso a la justicia, a la recreación y a la movilidad. Se aplica así el principio de interdependencia de los derechos, y por otra parte, el de eficiencia en la implementación de esos derechos.

La implementación separada de una institucionalidad específica y una tarjeta para cada programa generaría ineficiencia. En cambio, el marco institucional, la tecnología, la experticia, los recursos humanos y financieros que sostienen el programa de Pensión Alimentaria, además de su fuerte identidad y arraigo social, posibilitan esta sumatoria virtuosa.

9. Los impactos del programa

Como se señala en el informe de la implementación del programa realizado por Evalua, “la Pensión Alimentaria constituye la primera gran innovación —y hasta la fecha probablemente la más importante— en materia de política social desarrollada por los gobiernos electos del Distrito Federal” (Evalua, 2009: 159). En especial, se destaca la universalidad de la Pensión Alimentaria, la simplicidad y la transparencia del acceso, lo que permite eliminar problemas burocráticos y prácticas clientelares. “Constituye por lo demás un paso importante en la instauración de una pensión universal ciudadana que proporcione una seguridad económica básica a la población en edad avanzada”, se sostiene en ese informe.

Sobre la base de las encuestas de percepción de los derechohabientes, el 95% de ellos considera como altamente beneficiosa la posibilidad de contar con la tarjeta, y el 83% opina que el monto de la pensión recibida cada mes es muy significativo. El 90% de los encuestados estimó que la Pensión Alimentaria ha contribuido a mejorar su salud y su alimentación, y expresaron sentirse más felices desde que cuentan con la tarjeta (Tavano, 2011).

En la práctica, ya sea por el volumen de los recursos destinados, su cobertura, los impactos sociales y económicos en los derechohabientes, sus familias y comunidades, sus repercusiones en el país y a nivel internacional como paradigma de aplicación de una política social basada en derechos, la Pensión Alimentaria para las Personas Mayores sintetiza y simboliza la esencia de la idea de “Capital Social” que el Gobierno de la Ciudad de México ha querido instaurar con su trabajo.



Conclusiones



De acuerdo a las normas de derechos humanos, el acceso al crédito financiero sin discriminación es un derecho, vinculado a su vez al derecho fundamental a un nivel de vida adecuado, y los Estados deben adoptar medidas especiales para asegurarlo. Así lo han señalado los órganos internacionales de derechos humanos, y además se desprende de su jurisprudencia y de los principales instrumentos internacionales en esa materia.

Dos aspectos destacados surgen del análisis del tema del acceso al crédito y los servicios financieros: en primer lugar, la falta de acceso a ellos como un factor que agrava la extrema pobreza, y en segundo lugar, la discriminación de facto en que se encuentran las mujeres en este sentido. En el caso de las personas mayores, ambos aspectos adquieren particular relevancia.

De acuerdo a las observaciones de los órganos de derechos humanos, cabe distinguir tres tipos de crédito: i) los programas de microcréditos de financiamiento de iniciativas económicas y generación de ingresos para la superación de la pobreza; ii) los programas para el acceso específico a créditos para viviendas, relacionados con el derecho a la vivienda, y iii) las medidas especiales y los programas de acceso al crédito social para enfrentar gastos de emergencias, salud, equipamiento básico, entre otras cosas. Cada uno de esos tipos de crédito tiene sus características, requisitos financieros específicos y distintos grupos objetivo.

Estos aspectos relativos al crédito están contemplados en los instrumentos internacionales de derechos vinculados al envejecimiento, como el Plan de Acción Internacional de Madrid, su Estrategia Regional para América Latina y el Caribe y la Carta de San José sobre los derechos de las personas mayores, así como los informes de las Naciones Unidas sobre su seguimiento.

A nivel internacional existen diversas experiencias de medidas especiales y programas de acceso al crédito para la población adulta mayor. No obstante, se trata de una práctica poco común y que castiga a las personas mayores en relación al monto del crédito, las condiciones de pago, los intereses y las garantías. Las legislaciones existentes en la región que contemplan el tema son limitadas, y solo en un país el acceso al crédito se basa en el principio de igualdad y no discriminación, aunque no se hallaron evidencias de que la medida legal se ponga en práctica.

Las personas mayores son un grupo en constante crecimiento en la Ciudad de México. Se trata de un sector que, además de poder acceder a una pensión no contributiva a partir de los 68 años, en su mayoría cuenta con patrimonio propio, es derechohabiente de un seguro de salud, una parte importante de ellas continúan activas en el mercado laboral, y ejercen la jefatura del hogar en el que residen. Es decir que siguen aportando a su familia y su comunidad en distintos ámbitos de la vida social, además del económico.

El programa de Pensión Alimentaria para las Personas Adultas Mayores de la Ciudad de México se encuentra en condiciones de ampliar su campo de acción, incorporando instrumentos de acceso al crédito en la escala en que la propia pensión lo permita, para que sea sostenible y viable financieramente.

En más de una década de implementación, el programa de Pensión Alimentaria para las Personas Adultas Mayores y su emblemática tarjeta han crecido en materia de institucionalidad, cantidad de titulares derechohabientes, recursos y cobertura de derechos conexos al de la alimentación. Los alcances y las posibilidades del programa exceden largamente el ámbito alimentario y se amplían a otros aspectos, con el propósito de garantizar el derecho a un nivel de vida adecuado.

Este desarrollo expansivo y en permanente innovación es posible por el enfoque de derechos y dignidad que informa toda la política social del Gobierno de la Ciudad de México. En ese contexto, cabe explorar los antecedentes y las posibilidades de generar programas de acceso al crédito social, sobre la base del marco institucional, la tarjeta y los recursos de la Pensión Alimentaria, considerando el acceso al crédito como parte de los derechos económicos y sociales, y para responder a los desafíos de la precariedad en la vejez, que se deriva entre otras cosas del limitado acceso de las personas mayores tanto a las fuentes financieras privadas como a los mecanismos públicos de crédito social, para enfrentar sus necesidades emergentes de salud, equipamiento y otras contingencias.

Favorecer un sistema accesible y barato de crédito social tendría efectos importantes para las personas mayores de la Ciudad de México. Si se diseña adecuadamente y los créditos se conceden con cautela —creando conciencia acerca de las dificultades del endeudamiento y proporcionando el apoyo para evitar el potencial fracaso en el uso de sus recursos—, puede contribuir a evitar los problemas que devienen del endeudamiento caro e informal, así como brindar a la sociedad una señal de que las personas mayores pueden hacer una contribución, que son necesarias y que la idea de iniciar una actividad económica es una opción realista para ellas. De esta manera se podrían facilitar sus contactos sociales y ayudarlas a mantenerse sanas y seguir aprendiendo (European Microfinance Network, 2012).

Bibliografía

- Chile, SERNAC (Servicio Nacional del Consumidor) (2014), "Oferta Crediticia para los Adultos Mayores", [en línea] <http://www.sernac.cl/wp-content/uploads/2014/11/Reporte-créditos-adultos-mayores.pdf>.
- CNBV e INEGI (Comisión Nacional Bancaria y de Valores e Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2012), "Encuesta Nacional de Inclusión Financiera. El desarrollo de una encuesta de demanda: el caso de México", México, D.F., junio.
- CONAPO (Consejo Nacional de Población) (2014), "Dinámica demográfica 1990-2010 y proyecciones de población 2010-2030. Distrito Federal", *Perspectiva Demográfica*, México, D.F., [en línea] http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Proyecciones/Cuadernos/09_Cuadernillo_DistritoFederal.pdf.
- Consejo Nacional de Inclusión Financiera (2013), *Reporte Inclusión Financiera 5*, México, D.F.
- Evalua (2009), "Evaluación del diseño y la operación de la Pensión Alimentaria", México, D.F.
- European Microfinance Network (2012), *Microfinance as a tool of Active Ageing*, Electronic Bulletin N° 2, 12/2012, [en línea] http://www.fgda.org/dati/ContentManager/files/Documenti_microfinanza/Microfinance-as-a-tool-for-active-ageing.pdf.
- Fitzpatrick, Barry e Irene Kingston (2008), *Older people's access to financial services*, The Equality Commission for the Northern Ireland, June.
- Guzmán, José Miguel (2002), "Envejecimiento y desarrollo en América Latina y el Caribe", serie *Población y desarrollo*, N° 28 (LC/L.1737-P/E), Santiago de Chile, CEPAL.
- IAAM (Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal) (2012), "Evaluación del impacto social de la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de 68 años Residentes del Distrito Federal 2011-2012", México, D.F.
- ILO (International Labour Office) (2014), *World Social Protection Report 2014/15. Building economic recovery, inclusive development and social justice*, Geneva.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2011), "Estadísticas a propósito del día internacional de las personas de edad. Datos del Distrito Federal", México, D.F., 1 de octubre.
- Kneale, Dylan (2012), "Is social exclusion still important for older people?", AGE UK, September.
- México, SEDESOL (Secretaría de Desarrollo Social) (2013), *Diagnóstico del Programa Pensión para Adultos Mayores*, [en línea] http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Sedesol/sppe/dgap/diagnostico/Diagnostico_PAM_2013.pdf.
- Naciones Unidas (2012), "Seguimiento de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento. Derechos humanos de personas mayores: Resumen del Informe del Secretario General para la Asamblea" (A/67/188), sexagésimo séptimo período de sesiones, Nueva York.
- ____ (2011), "Seguimiento de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento. Derechos humanos de personas mayores: Resumen del Informe del Secretario General para la Asamblea" (A/66/173), sexagésimo sexto período de sesiones de la Asamblea General, Nueva York.

- ____ (1995), "Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas de edad", Observación general N° 6 (E/C.12/1995/16/Rev.1), Ginebra, Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales.
- ____ (1979), "Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer" (A/RES/34/180), 34° período de sesiones de la Asamblea General.
- NIACE (National Institute of Adult Continuing Education) (2008), "Promoting financial capability provision for older people", NIACE Briefing Sheet 82, [en línea] <http://www.niace.org.uk/sites/default/files/82-promoting-financial-capability-older-people.pdf>.
- Poveda, Rakel (2011), "Diseño de bienes y servicios centrados en las personas mayores", 2° Foro sobre innovación, economía y calidad de vida, Instituto de Biomecánica, España, 16 de junio.
- Tavano, Loredana (2011), "Pensión alimentaria para adultos mayores residentes en el Distrito Federal como una respuesta de política pública para la atención al envejecimiento", Tesis de Maestría en Políticas Públicas, Universidad Iberoamericana, México, D.F.
- Tricio, Paca (2011), "Bienes y servicios centrados en las personas mayores", 2° Foro sobre innovación, economía y calidad de vida, Instituto de Biomecánica, España, 16 de junio.
- Villacorta, Omar y David Reyes (2012), "Servicios financieros para las mayorías. La inclusión financiera en México", *Revista MBS*, Núm. 2, Julio.



NACIONES UNIDAS

CEPAL



CDMX

CIUDAD DE MÉXICO



SEDESOL