

# **Foro**

## ***ENVEJECIMIENTO CON DIGNIDAD POR UNA PENSIÓN NO CONTRIBUTIVA***

**Lima, 22, 23 y 24 de setiembre de 2010**

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a [pubdroit@ilo.org](mailto:pubdroit@ilo.org), solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En [www.ifrro.org](http://www.ifrro.org) puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

---

OIT. Proyecto “Programa para la Extensión de la Protección Social en los Países de la Subregión Andina, Bolivia, Ecuador y Perú”.

*Foro: Envejecimiento con dignidad, por una pensión no contributiva.*

Lima: OIT, 2011. 296 p.

*Envejecimiento, prestaciones de vejez, personas de edad avanzada, vejez, protección social, política social, Perú. 02.04.1*

978-92-2-325068-3 (impreso)

978-92-2-325069-0 (web pdf)

#### ***Datos de catalogación de la OIT***

Esta publicación, contiene los documentos del Foro “Envejecimiento con dignidad, por una pensión no contributiva”, realizado en la Ciudad de Lima, los días 22, 23 y 24 de setiembre de 2010. Su impresión ha sido posible gracias al apoyo financiero de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

---

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías y en las oficinas locales que tiene en diversos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza o a: Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, Las Flores 275, San Isidro, Lima 27, Apartado Postal 14-124, Lima, Perú. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a las direcciones antes mencionadas o por correo electrónico a: [pubvente@ilo.org](mailto:pubvente@ilo.org) o [biblioteca\\_regional@oit.org.pe](mailto:biblioteca_regional@oit.org.pe).

Vea nuestros sitios en la red: [www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns) o [www.oit.org.pe/publ](http://www.oit.org.pe/publ) [sitio web regional]

## **ADVERTENCIA**

El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres es una de las preocupaciones de nuestra Organización. Sin embargo, no hay acuerdo entre los lingüistas sobre la manera de hacerlo en nuestro idioma.

En tal sentido y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español o/a para marcar la existencia de ambos sexos, hemos optado por emplear el masculino genérico clásico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres.



## CONTENIDO

Glosario de siglas	11
Introducción	15
Presentación	17

### PRIMERA PARTE

Políticas de protección de los adultos mayores y los sistemas de pensiones en Perú	23
• Presentación y moderación del tema: <i>Karim Nieto Chichizola</i>	25
• Estado de la población adulta mayor en el Perú: <i>Lupe Berrocal</i>	29
• Políticas de protección para las personas adultas mayores: <i>Victor Manrique Aparicio</i>	39
• Situación del sistema privado de pensiones: <i>Elio Sánchez Chávez</i>	45
• Necesidad, fundamento e importancia de un sistema de pensiones básicas no contributivas en el Perú: <i>Álvaro Vidal Bermúdez</i>	57

### SEGUNDA PARTE

La protección social y la lucha contra la pobreza: Objetivos de Desarrollo del Milenio	93
• Presentación y moderación del tema: <i>Giovanna Abad</i>	95
• Pobreza y envejecimiento en América Latina: <i>Walter Mendoza</i>	105

- La lucha contra la pobreza en el Perú: avances y estrategias para su reducción:  
*Federico Arnillas* 119
- Proyecto de Ley de Pensiones No Contributivas:  
*José Urquiza Maggia* 135

### TERCERA PARTE

- El “Piso Social”: la garantía de ingreso en la vejez en el marco de un régimen de protección social 143
- La Iniciativa del Piso de Protección Social de las Naciones Unidas:  
*Helmut Schwarzer* 145

### CUARTA PARTE

- Espacio fiscal y presupuesto social en el Perú 159
- ¿Es posible la financiación de las pensiones no contributivas?:  
*Pedro Francke* 161
- Estudio sobre el diseño y costo de una pensión no contributiva en Perú:  
*Javier Olivera Angulo* 171

### QUINTA PARTE:

- Experiencias y buenas prácticas internacionales sobre pensiones no contributivas 187
- Las pensiones no contributivas en la experiencia española:  
*Ángel Rodríguez Castedo* 189
- Una visión panorámica de las reformas en América Latina:  
*Julio Gómez* 203

### SEXTA PARTE

- Aportes al diseño e implementación de una propuesta justa y viable de pensiones no contributivas para las personas adultas mayores 215

• Problemática de las personas mayores y la necesidad de espacios legislativos: <i>Leopoldo Gamarra</i>	217
• Las personas adultas mayores y las pensiones no contributivas: <i>Miguel Romero</i>	237
• Propuestas legislativas a favor de las personas adultas mayores: <i>María Cleofé Sumire y Julio César Arbizu</i>	241
• Propuesta de las Centrales Sindicales para la Reforma de la Seguridad Social en el Perú. Sistema de Pensiones Multipilar. Pensión no contributiva: <i>Gilda Bueno Luna</i>	257
• Aportes desde la sociedad civil para una propuesta de pensiones no contributivas: <i>Jaime Cáceres</i>	267

## ANEXO

Proyecto de Ley N° 4213/2010-CR Ley de Pensiones No Contributivas	281
--	-----





## GLOSARIO DE SIGLAS

ACTRAV	Oficina de Actividades para los Trabajadores (OIT)
AFP	Administradora de Fondos de Pensiones (privada)
AHTD	Agenda Hemisférica de Trabajo Decente
ANAM-Perú	Asociación Nacional de Adultos Mayores-Perú
ANAMPER	Asociación Nacional de Organizaciones de Personas Adultas Mayores del Perú
ANCIJE	Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de Educación
ANSES	Administración Nacional de la Seguridad Social
APS	Autoridad de Fiscalización y Control de Pensiones y Seguros (Bolivia)
AUS	Aseguramiento Universal en Salud
BCRP	Banco Central de Reserva del Perú
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BPS	Banco de Previsión Social (Argentina y Uruguay)
CAM	Centro del Adulto Mayor
CAP	Centro de Atención al Pensionista
CATP	Central Autónoma de Trabajadores del Perú
CBSSP	Caja de Beneficios y Seguridad Social del Pescador (Perú)
CDSS	Consejo de Desarrollo Social (Naciones Unidas)
CEACR (OIT)	Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (OIT)
CDESC	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y El Caribe
CGTP	Confederación General de Trabajadores del Perú

CIAM	Centro Integral de Atención al Adulto Mayor
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CIC	Cuenta Individual de Capitalización
CIT	Conferencia Internacional del Trabajo
CNSS	Consejo Nacional de Seguridad Social
COMUDAAM	Comités Municipales de Apoyo al Adulto Mayor
CONCORTV	Consejo Consultivo de Radio y Tv
CPMP	Caja de Pensiones Militar y Policial (Perú)
CTP	Confederación de Trabajadores del Perú
CUT	Central Unitaria de Trabajadores (Perú)
DL	Decreto Ley
DIPAM	Dirección de Personas Adultas Mayores del MIMDES (Perú)
DSP	Declaración Sin Pago
ENAH0	Encuesta Nacional de Hogares
EPS	Entidad Prestadora de Salud
EsSalud	Seguro Social de Salud del Perú
EVN	Esperanza de Vida al Nacer
EVR	Esperanza de Vida Residual
FIIAPP	Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas
IESS	Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social
IGV	Impuesto General a las Ventas
IMERSO	Instituto de Mayores y Servicios Sociales (España)
INABIF	Instituto Nacional de Bienestar Familiar del MIMDES
INDECOPI	Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Perú)
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos (Ecuador)
INEI	Instituto Nacional de Estadística (Perú)
INERSO	Instituto de Mayores y Servicios Sociales (España)
INSS	Instituto Nacional del Seguro Social
IPC	Índice de Precios al Consumo
IPEMIN	Instituto de Pesca y Minería (Perú)
I-PPS	Iniciativa del Piso de Protección Social
IPSS	Instituto Peruano de Seguridad Social

ISCOD	Instituto Sindical de Cooperación al Desarrollo
ISSFA	Instituto de Seguro Social de las Fuerzas Armadas (Ecuador)
ISSPOL	Instituto de Seguro Social de la Policía Nacional (Ecuador)
LISMI	Ley de Integración Social de los Minusválidos
MCLCP	Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas (Perú)
MIEES	Ministerio de Inclusión Económica y Social
MIMDES	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (Perú)
MMM	Marco Macroeconómico Multianual
MTPE	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (Perú)
MYPES	Mediana y Pequeñas Empresas
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
OEA	Organización de Estados Americanos
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OG Núm.	Observación General Número
OISS	Organización Iberoamericana de Seguridad Social
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización No Gubernamental
ONP	Oficina de Normalización Previsional
OPS	Organización Panamericana de la Salud
OSRA	Oficina Subregional de los Países Andinos (OIT)
PAM	Persona Adulta Mayor
PAS	Pensiones Asistenciales
PBI	Producto Bruto Interno
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros (Perú)
PCP	Pensiones de Clase Pasiva
PCSS	Pensiones Contributivas de la Seguridad Social
PEA	Población Económicamente Activa
PEEL	Programa de Estadísticas y Estudios Laborales (MTPE-Perú)
PGE	Presupuesto General del Estado
PIB	Producto Interno Bruto
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

PNC	Pensiones No Contributivas
PNNC	Prestaciones de Naturaleza no Contributiva
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PPE	Programas Presupuestales Estratégicos
PPS	Piso de Protección Social
PROMUDEH	Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano (Perú)
PUCP	Pontificia Universidad Católica del Perú
RCE	Régimen de Cesantía a cargo del Estado
RMV	Remuneración Mínima Vital
SUAS	Sistema Unificado de Asistencia Social (Brasil)
SAAD	Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (España)
SBS	Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (Perú)
SIS	Seguro Integral de Salud (Perú)
SNP	Sistema Nacional de Pensiones
SPFAG	Social Protection Floor Advisory Group
SPP	Sistema Privado de Pensiones
SPR	Sistema Nacional para la Población en Riesgo
SPS	Sistema de Pensiones Sociales
SSOS	Proyecto Seguridad Social para las Organizaciones Sindicales (OIT)
SUAS	Sistema Unificado de Asistencia Social (Brasil)
SUNAT	Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (Perú)
TC	Tribunal Constitucional (Perú)
TPP	Total Pensiones Públicas
UNCEB	Comité de Jefes Ejecutivos de Agencias de Naciones Unidas
UNFPA	Fondo de Población de Naciones Unidas

## INTRODUCCIÓN

Sólo uno de cada cuatro peruanos está afiliado actualmente a algún sistema de pensiones, y sólo uno de cada tres mayores de 65 años goza de algún tipo de pensión. Esta situación explica que más de la mitad de los adultos mayores continúe trabajando después de los 65 años de edad, con mucha frecuencia en situaciones de precariedad laboral y con riesgos para su vida y salud. Si a ello añadimos que la cobertura del seguro social de salud está condicionada a un aporte sobre la pensión, las condiciones de vida de los adultos mayores están seriamente afectadas en una etapa que requiere de mayores cuidados.

La vulnerabilidad de los adultos mayores frente a situaciones de pobreza y exclusión social aumenta cuando no cuentan con el apoyo de redes familiares o sociales. La seguridad social es un derecho reconocido constitucional e internacionalmente, siendo el derecho a la pensión un componente fundamental. A partir de la constatación de las debilidades y limitaciones de las pensiones financiadas únicamente con contribuciones, cada vez son más los países que van incorporando dentro de sus sistemas de protección social las pensiones no contributivas. Éstas actúan como un complemento importante de las pensiones financiadas con aportaciones de los trabajadores.

En el Perú los sistemas de pensiones siguen siendo mayoritariamente contributivos; sin embargo, es cada vez más notoria la necesidad de financiamiento estatal para completar su cuantía. Tanto el Sistema Nacional como el Sistema Privado de Pensiones recurren a recursos del tesoro público, principalmente para financiar las pensiones mínimas. El programa piloto de asistencia solidaria “Gratitud” es un primer paso en la construcción de un sistema de pensiones básicas no contributivas, que debe ser ampliado y financiado de manera sostenible. Para lograr sus objetivos de mayor y mejor protección deben ampliarse tanto la cuantía del beneficio (que actualmente es de S/. 100) como la población cubierta (mayores de 75 años de algunas regiones del país).

La presente publicación es un aporte significativo, tanto al diagnóstico de la situación actual de los sistemas pensionarios como a los fundamentos de un sistema no contributivo y a su viabilidad financiera. Como se destaca en el libro, países con menores ingresos per cápita que el Perú otorgan pensiones solidarias a sus ciudadanos con un razonable nivel de éxito en la lucha contra la pobreza y mejora de la dignidad de las personas adultas mayores. La inversión en protección social cobra cada vez más importancia internacional, y países con un nivel de crecimiento como el Perú no deben ser la excepción.

La Pontificia Universidad Católica del Perú tiene como componente fundamental de su rol educativo y de investigación promover y generar un mayor desarrollo humano, por lo que apoya decididamente la implementación de un sistema de pensiones básicas no contributivas en el país. Asimismo, promueve una actuación y gestión sostenible y socialmente responsable de los distintos procesos de generación y aplicación de conocimientos.

Por su parte, la Organización Internacional del Trabajo, conjuntamente con otras agencias de las Naciones Unidas, vienen desarrollando una campaña por la implementación de un Piso de Protección Social que sea una iniciativa eficaz para abordar los efectos de la crisis económica y financiera global y a la necesidad de materializar el derecho fundamental de cada ser humano a una protección social básica, conforme señalan las diversas normativas internacionales sobre derechos humanos. La iniciativa del piso de protección social promueve el acceso a servicios esenciales y transferencias sociales para las personas pobres y vulnerables y un componente de éste, lo constituyen las pensiones solidarias o no contributivas.

Estas pensiones además de ser un instrumento efectivo y de bajo costo para reducir la pobreza, constituyen una esperanza para millones de personas adultas mayores. La OIT respalda los esfuerzos que se desplieguen en ese sentido y presenta conjuntamente con la PUCP, esta publicación como una contribución a la reflexión y debate.

**Pepi Patrón**  
*Representante*  
**Pontificia Universidad**  
**Católica del Perú**

**Carmen Moreno**  
*Directora*  
**Oficina de la OIT para los**  
**Países Andinos**

## *PRESENTACIÓN*

Las limitaciones de los sistemas de pensiones peruanos, tanto respecto de la población beneficiaria como de la cuantía de las pensiones, hacen necesaria la implementación de un sistema de pensiones básicas no contributivas. El mandato constitucional de universalidad y progresividad en el acceso a la seguridad social requiere del Estado el diseño y la implementación de políticas sociales que otorguen una adecuada protección a los adultos mayores.

Los sistemas de protección social deben contar con la participación de los actores sociales involucrados en sus distintas etapas. El principio democrático requiere la participación de los beneficiarios en el diseño, implementación, gestión y evaluación de estos sistemas. En un país con altos índices de pobreza y desigualdad, un sistema de pensiones básicas no contributivas aportaría sustancialmente al cumplimiento del principio de solidaridad y a la búsqueda de una mayor equidad entre los ciudadanos.

El presente libro contiene las ponencias presentadas en el Foro “Envejecimiento con Dignidad. Por una pensión no contributiva”, realizado entre los días 22, 23 y 24 de septiembre del 2010 en la ciudad de Lima, así como algunas investigaciones adicionales vinculadas con el tema. Esta actividad fue organizada por el Proyecto “Programa para la Extensión de la Protección Social en los Países de la Subregión Andina, Bolivia, Ecuador y Perú” de la Oficina de la OIT para los Países Andinos, con el auspicio de la Pontificia Universidad Católica del Perú y otras instituciones. Agradecemos a todos ellos que hicieron posible la realización de este libro, en especial a los autores de los artículos.

Igualmente, deseamos dejar constancia de nuestro agradecimiento a las personas y entidades que colaboraron en este esfuerzo, en particular a Pablo Casalí, Especialista en Seguridad Social de la Oficina de la OIT

para los Países Andinos por sus valiosos aportes. Un reconocimiento especial a Mareike Eberz, pasante de la OIT, que se encargó de la primera revisión del texto y a Tutty Barandiarán, Asistente Administrativa del Proyecto “Programa para la Extensión de la Protección Social en los Países de la Subregión Andina, Bolivia, Ecuador y Perú”, quien tuvo a su cargo el cuidado de la edición de la presente publicación. Asimismo, agradecemos al expositor Jorge Gibbons, Director de Producción de la Oficina de Normalización Previsional y al moderador Héctor Hanashiro, Gerente de Desarrollo y Proyectos de Cáritas del Perú, que participaron en el mencionado Foro.

Estos trabajos aportan de manera destacada a la necesidad de contar en el país con un sistema de pensiones no contributivas tanto en el diagnóstico y necesidad de implementación, como en su fundamentación constitucional, internacional y sostenibilidad financiera.

La primera parte de la publicación está referida a las políticas de protección de los adultos mayores y los sistemas peruanos de pensiones. Karim Nieto, coordinadora del Área de Derechos Laborales y Previsionales de la Defensoría del Pueblo, destaca el papel que ha cumplido esta institución en la identificación de inconvenientes para la obtención de derechos pensionarios ante la ONP y las recomendaciones planteadas. Lupe Berrocal, asesora de la Jefatura del INEI, a partir de la evidencia cuantitativa del proceso de envejecimiento que sigue nuestro país, concluye en la necesidad de priorizar su atención en la agenda pública, focalizando la protección de los grupos vulnerables.

Víctor Manrique, del MIMDES, presenta las políticas e iniciativas que desde el referido sector se vienen implementando para la protección de las personas adultas mayores (PAM). Asimismo, resalta la importancia del Plan Nacional para las PAM y la necesidad de ampliar el programa piloto de asistencia solidaria “Gratitud”.

El Jefe del Departamento de Estrategia Previsional de la Superintendencia Adjunta de Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones de la SBS y AFP, Elio Sánchez, hace una descripción de las características del Sistema Privado de Pensiones, la importancia del ahorro previsional y los factores que inciden en la cuantía de la pensión.



Álvaro Vidal, Profesor de Seguridad Social de la PUCP, aporta un diagnóstico y análisis de los sistemas peruanos de pensiones y destaca la necesidad e importancia de un sistema de pensiones no contributivas (PNC), teniendo en consideración sus fundamentos internacionales y constitucionales y el impacto positivo que tendría en las condiciones de vida de los adultos mayores.

La segunda parte del libro trata de la Protección Social y la lucha contra la pobreza en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Walter Mendoza, Oficial de Población y Desarrollo de UNFPA, evalúa los cambios en la estructura demográfica, la situación de la pobreza por edades en América Latina y los esquemas de protección social, proponiendo algunas ideas interesantes en este campo.

El Presidente de la MCLCP, Federico Arnillas, analiza los avances y estrategias para la reducción de la pobreza en el Perú. En el marco del crecimiento económico, destaca el enfoque de derechos y la necesidad de una atención integral a las PAM, considerando importante la existencia de un sistema de PNC.

El congresista de la República José Urquiza analiza la necesidad, fundamentos constitucionales, importancia y proceso seguido en la elaboración del Proyecto de Ley sobre pensiones no contributivas presentado al pleno del Congreso, así como las diferencias de esta propuesta con el programa “Gratitud”. Mientras que la Directora del Programa HelpAge International, Giovanna Abad, presenta un resumen y comentario a las ponencias de esta segunda parte.

La tercera parte del libro cuenta con el aporte de Helmut Schwarzer, Especialista Principal en Seguridad Social para las Américas de la OIT, quien escribe sobre la Iniciativa del Piso de Protección Social de las Naciones Unidas. Explica el origen, fundamento y contenido del PPS, en particular su expresión en las PNC así como importantes experiencias internacionales. Schwarzer señala que un posible desarrollo estratégico de la seguridad social podría consistir en una combinación de los conceptos del PPS con la Agenda Hemisférica del Trabajo Decente y la búsqueda de la ratificación (y añadiríamos en el caso peruano, “cumplimiento”) del Convenio OIT Núm. 102, lo que contribuiría a establecer una cobertura mínima y universal para todos los ciudadanos.

La cuarta parte del libro trata de las posibilidades de financiar pensiones no contributivas, teniendo en cuenta el espacio fiscal y el presupuesto social en el Perú. En esta parte se cuenta con las investigaciones de Pedro Francke, de la PUCP y de Javier Olivera, del Grupo de Economía Pública de la Universidad Católica de Lovaina (Bélgica), quienes coinciden en la posibilidad de financiar un sistema de PNC, considerando distintos escenarios.

Francke destaca la importancia de conciliar la decisión política con las posibilidades financieras; considera que entre una pensión focalizada de S/. 100 para pobres y una pensión universal de S/. 200, significaría entre el 0,2% y 0,8% del PBI. Mientras que Olivera, a partir de pensiones entre S/. 250 y S/. 270, excluyendo a los casados, estima su costo en 0.22% del PBI, 1.2% de la recaudación tributaria total, 3.7% de los ingresos por impuesto a la renta ó 24.4% del costo de lo que el Tesoro Público paga a los pensionistas de la Cédula Vida (D.L. 20530). Estas investigaciones son importantes para esclarecer la viabilidad financiera de las PNC en nuestro país.

De las experiencias y buenas prácticas internacionales sobre PNC trata la quinta parte, que incluye las investigaciones de Ángel Rodríguez, Ex-Director del Instituto de Mayores y Servicios Sociales del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España y Secretario General del Consejo Económico y Social de España, y Julio Gómez, Consejero Técnico Principal del Programa para la Extensión de la Protección Social en los Países de la Subregión Andina, Bolivia, Ecuador y Perú de la OIT.

El primero desarrolla la experiencia española a partir de la aprobación de la Ley sobre PNC hace más de 20 años, su encuadramiento en el marco constitucional y su participación dentro de los presupuestos generales del Estado. El autor resalta el hecho de que el perfil de los beneficiarios es principalmente femenino, aspecto relevante en países como el nuestro, debido a la menor participación y densidad de cotizaciones de las mujeres a los sistemas contributivos.

Gómez presenta una visión panorámica de las reformas en América Latina, incidiendo en los sistemas de PNC existentes en Brasil, Bolivia y Ecuador. Destaca que estos sistemas son expresión de un derecho

fundamental, e implican una inversión social que dinamiza la economía familiar, beneficiando no sólo a sus miembros sino al país en su conjunto.

La última parte del libro contiene algunos importantes aportes recientes al diseño e implementación de PNC para las PAM. Leopoldo Gamarra, Especialista en Seguridad Social y Derecho Laboral del Congreso de la República, plantea la problemática de las personas mayores y la necesidad de espacios legislativos. Miguel Romero, Presidente de ANAMPER, desarrolla la actuación de las organizaciones de adultos mayores en el Perú y la generación de propuestas desde la sociedad civil.

María Cleofé Sumire (Congresista de la República) y Julio César Arbizu (Asesor de la Comisión de Seguridad Social del Congreso de la República), analizan las propuestas legislativas a favor de las PAM y destacan su importancia desde una perspectiva de derechos humanos. La Secretaria Nacional de Género y Familia de la CTP, Gilda Bueno, desarrolla la Propuesta de las Centrales Sindicales para la Reforma de la Seguridad Social en el Perú, considerando un sistema no contributivo y de pilares múltiples. Por último, Jaime Cáceres, de Foro Salud, analiza los aportes desde la sociedad civil para una propuesta de PNC.

Como se puede observar, la finalidad de esta publicación es aportar a la construcción de un sistema de PNC, incluyendo no solamente investigaciones desde el espacio académico o el Estado, sino aportes y experiencias generadas desde las organizaciones de la sociedad civil. Todo ello bajo la convicción de que la construcción de sistemas de protección social más solidarios e inclusivos debe ir de la mano con la generación de políticas públicas consensuadas y que sigan un camino democrático y participativo.

**Álvaro Vidal Bermúdez**  
PUCP

**Julio Gómez**  
OIT



# PRIMERA PARTE

## *Políticas de protección de los adultos mayores y los sistemas de pensiones en Perú*



## POLÍTICAS DE PROTECCIÓN DE LOS ADULTOS MAYORES Y LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO

**Karim Nieto Chichizola**

*Coordinadora del Área de Derechos Laborales y Previsionales  
Oficina Defensorial de Lima - Defensoría del Pueblo*

En el ejercicio de sus funciones, bajo el marco normativo<sup>1</sup> determinado por la Constitución Política y por su Ley Orgánica, Ley Núm. 26520, la Defensoría del Pueblo conoce día a día la problemática relacionada con el acceso a la seguridad social (pensiones contributivas) y constituye una preocupación institucional constante y permanente. En efecto, sobre la base de una casuística registrada desde hace años, nuestra institución ha identificado serios inconvenientes para el acceso a la seguridad social, entendida como el reconocimiento y concreción del derecho a percibir una pensión a cargo de la ONP, actual administradora del Sistema Nacional de Pensiones.

La identificación detallada de los nudos críticos en los trámites para adjudicación de pensiones -en cuya labor tuve oportunidad de participar activamente- ha sido abordada por la Adjuntía para la Administración Estatal (órgano de línea de la Defensoría del Pueblo) con ocasión de la publicación del Informe Defensorial Núm. 135 “Por un acceso justo y oportuno a la pensión: aportes para una mejor gestión de la ONP” el pasado julio del 2008; también a raíz de una segunda parte del mismo informe, divulgado un año después, a consecuencia del seguimiento efectuado a las sugerencias y recomendaciones formuladas a la ONP, al MEF, al Congreso de la República y a la PCM.

---

1 Conforme lo prescriben el artículo 162º de la Constitución Política y el artículo 1º de su Ley Orgánica, Ley Núm. 26520, la Defensoría del Pueblo está facultada para intervenir en defensa de los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y la comunidad; así como en la supervisión de los deberes de la Administración Pública y la prestación de los servicios públicos.

Entre los principales problemas advertidos se encuentran: la inexistencia de un registro actualizado e individualizado de aportes pensionarios, habida cuenta del hallazgo de aproximadamente 40 millones de documentos sin digitalizar<sup>2</sup>; el traslado de la carga de la prueba de los aportes pensionarios a los ciudadanos afiliados; la escasa motivación de las resoluciones administrativas o el empleo de un lenguaje técnico de difícil comprensión para los asegurados; la utilización de procesos complejos para el otorgamiento de pensiones en un total de once etapas; y la tercerización de servicios en la ONP.

Tanto la casuística trabajada en el Informe Defensorial glosado<sup>3</sup>, como la que diariamente se recibe e investiga en la Oficina Defensorial de Lima a través del Área de Derechos Laborales y Previsionales, demostraron que la falta de un adecuado registro de aportes de los asegurados obligatorios y facultativos efectuados con anterioridad a 1999, y el supuesto del empleador en inactividad cuyo asegurado no cuenta con documentación adicional impiden alcanzar y cumplir con el número mínimo de años de aportación requeridos por Ley<sup>4</sup> para acceder a una pensión de derecho propio e, inclusive, para el reconocimiento de un derecho derivado como sobreviviente cuando el causante no haya sido pensionista.

A esta situación preocupante se deben agregar las consecuencias generadas por la modificación del artículo 70° del Decreto Ley Núm. 19990, introducidas por la Cuarta Disposición Transitoria y Final de la Ley Núm. 28991<sup>5</sup>. Así se ha dejado sin efecto una norma que preveía los documentos que podían considerarse para la validación de años de aportación, sin importar si los mismos habían sido pagados por el empleador; es decir, para los efectos de acreditación de años de aportación, antes de la modificación legal citada bastaba con que se hubiese producido la retención de la remuneración del trabajador.

---

2 Informe Defensorial N° 135, *Por un acceso justo y oportuno a la pensión: Aportes para una mejor gestión en la ONP*, pág. 155.

3 2813 quejas registradas en la Oficina Defensorial de Lima durante el periodo del 2004 al 2007.

4 Decreto Ley N° 25967: 20 años de aportación al Sistema Nacional de Pensiones. Ley N° 26504: 65 años de edad para una jubilación general.

5 Ley de Libre Desafiliación Informada, pensiones mínimas, y complementarias, y régimen especial de jubilación anticipada.



Otro aspecto que es importante abordar como parte de la materia que nos ocupa es la pertinencia de la denominada desjudicialización de las demandas presentadas ante el Poder Judicial. Dado que a la fecha existe una jurisprudencia reiterada en el sentido de desjudicializar procesos -además de la promulgación de dispositivos legales que disponen la calificación o recalificación de expedientes a nivel administrativo, como el caso de las leyes Núm. 27561 y Núm. 23908- la desjudicialización se convierte en una medida que puede coadyuvar directa o indirectamente a la disminución de una innecesaria carga procesal de los juzgados competentes en materia previsional.

En este contexto, el propio Tribunal Constitucional ha citado y hecho referencia al Informe Defensorial Núm. 135 “Por un acceso justo y oportuno a la pensión: Aportes para una mejor gestión de la ONP”, cuando se pronunció sobre la acreditación de aportes en la jurisprudencia recaída, por ejemplo, en el Expediente Núm. 5561-2007-PA/TC<sup>6</sup>. En aquella oportunidad, el máximo intérprete constitucional precisó la contundencia del contenido del documento defensorial glosado, habiendo ejercido un urgente llamado de atención a los poderes estatales involucrados con la finalidad de abordar la problemática expuesta por la Defensoría del Pueblo.

Sin embargo, a pesar del detalle de las problemáticas identificadas en los procesos de otorgamiento de pensiones, aún existe un considerable número de ciudadanos que no han logrado acceder a la seguridad social o -por lo menos- a la percepción de un ingreso mensual que les permita sufragar los gastos elementales de subsistencia, como alimentación, salud, etc. En consecuencia, esta constatación ahonda en la preocupación expresada, más aún si se tiene en cuenta la tendencia creciente en América Latina hacia el incremento del número de adultos mayores en los próximos 40 años<sup>7</sup>, en cuyo porcentaje una parte importante de ellos se encontraría en estado de extrema pobreza. Justamente por ello, en Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay, estados en que existen pensiones no contributivas (PNC), su implementación tuvo como principal objetivo la reducción de la pobreza.

---

6 Proceso seguido por la Oficina de Normalización Previsional contra los vocales de la Tercera Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima.

7 *Envejecimiento con Dignidad. Pensiones no contributivas para reducir la pobreza en el Perú*, pág. 15.

De ahí surge la necesidad de abordar y evaluar la implementación del tipo de PNC -sobre la base de experiencias de otros países sudamericanos- entendiendo el enfoque desde su viabilidad de aplicación en nuestra realidad. Para el caso peruano, esa visión debería atender al grupo de adultos mayores de 65 años, a quienes no podría garantizárseles una pensión, ya sea por no cumplir con la legislación vigente, por el limitado mercado laboral a esa edad, por la falta de documentación que permita suplir la inexistente o escasa información del Estado -como administrador del Sistema Nacional de Pensiones- sobre el total de sus aportes, ya sea por la ausencia de una adecuada cultura previsional que no permitió la cotización voluntaria al sistema.

El principal objetivo de las PNC permitiría garantizar o paliar los escasos ingresos o recursos, sobre todo en el grupo de personas mayores de 70 años<sup>8</sup> -como etapa de vejez de mayor duración-. En mi opinión personal, la iniciativa del gobierno de otorgar este tipo de pensiones es importante, y sería recomendable evaluar la posibilidad de ampliar el grupo o sector beneficiario, como una política de protección social pero sin descuidar el impulso y fomento de la cultura previsional en la sociedad para las pensiones contributivas, ya que podría generarse el riesgo del desaliento, comprensible en aquellos que realizan una actividad económica independiente -conocidos como aportantes facultativos-, inhibiéndose de cotizar a un régimen y de generar su propio futuro para acceder a una pensión al cumplir los 65 años de edad.

---

8 Grupo de extrema pobreza a quienes se beneficiará con el bono ofrecido por el gobierno actual.

## ESTADO DE LA POBLACIÓN ADULTA MAYOR EN EL PERÚ

***Lupe Berrocal***

*Asesora de Jefatura del INEI*

El envejecimiento de la población constituye un fenómeno mundial que, desde la perspectiva sociodemográfica, se explica por diversos factores, tales como el aumento de la esperanza de vida, el descenso de la tasa de fecundidad -vinculada principalmente a los avances en el control de la reproducción-, el incremento poblacional de los años sesenta y los movimientos migratorios.

La base teórica se sustenta en investigaciones especializadas que señalan que el envejecimiento de la población es un proceso intrínseco de la “transición demográfica”, definida como el tránsito de estadios de alta mortalidad y natalidad a otros de niveles bajos y controlados. La disminución de la natalidad y el progresivo aumento de la esperanza de vida de las personas impactan directamente en la composición por edad de la población, reduciendo -en términos relativos- el número de personas en edades más jóvenes, e incrementando consecuentemente los grupos de edades más avanzadas.

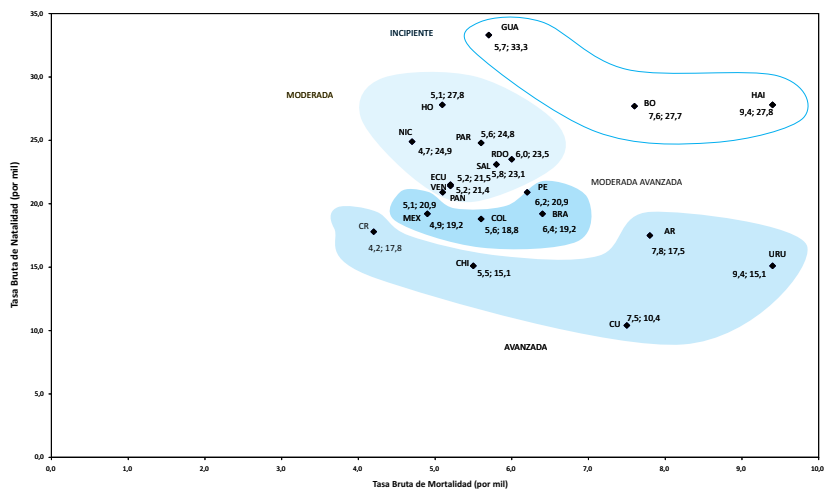
La transformación que denota el concepto de transición demográfica ha provocado un progresivo aumento del tamaño de la población mundial, y simultáneamente su envejecimiento; en una primera etapa en países desarrollados y posteriormente en los que están en vía de desarrollo. Se espera que los niveles de natalidad y mortalidad continúen disminuyendo durante la primera mitad del siglo actual. A la luz de los datos cuantitativos, las evidencias empíricas en lo que va del primer decenio del siglo XXI permiten constatar las tendencias crecientes de la población de mayor edad.

El Gráfico Núm. 1 muestra la posición que ocupa el Perú en América Latina respecto de cómo se está dando el crecimiento y la nueva configuración de la estructura etárea de la población. Se ha clasificado a los países en cuatro grupos que, según la situación de la transición demográfica, compara la Tasa Bruta de Natalidad expresada en el número de nacimientos por cada 1,000 habitantes; y por otro lado la Tasa Bruta de Mortalidad, que muestra el número de defunciones expresada por cada 1,000 habitantes.

En el grupo de transición demográfica incipiente figuran Guatemala, Bolivia y Haití. Un segundo grupo de países que se sitúan en una transición moderada lo integran Honduras, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana, El Salvador, Ecuador y Venezuela. En la ubicación de transición moderada avanzada está el Perú, junto con Brasil, Colombia, México y Panamá; y finalmente, en el grupo de transición avanzada se ubican Argentina, Uruguay, Cuba, Chile y Costa Rica<sup>9</sup>.

**Gráfico Núm. 1**

**TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA. PERÚ EN EL CONTEXTO DE AMÉRICA LATINA, 2005 - 2010**



Fuente: CEPAL, Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2007.  
Elaboración propia.

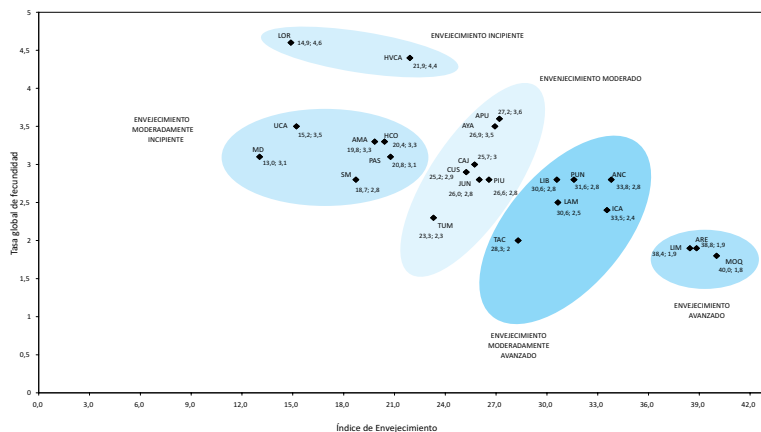
9 CEPAL, Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2007. Elaboración propia.

Para analizar el proceso de envejecimiento desde la perspectiva del contexto interno del país, se ha realizado un ejercicio que combina y compara los valores de la Tasa Global de Fecundidad -que expresa el número promedio de hijos que tendría una mujer al final de su periodo fértil- con el Índice de Envejecimiento, que es el cociente entre la población de 60 años y más y la población de 15 años<sup>10</sup>.

Los datos disponibles, plasmados en el Gráfico Núm. 2, permiten agrupar los departamentos en cinco grupos según el tipo o nivel de envejecimiento. En el grupo de envejecimiento incipiente figuran Loreto y Huancavelica; en el grupo de envejecimiento moderadamente incipiente se ubican Huánuco, Ucayali, Madre de Dios, Amazonas, Pasco y San Martín. En un estadio de envejecimiento moderado se agrupan Apurímac, Ayacucho, Cajamarca, Cuzco, Piura, Junín y Tumbes; y en una etapa de envejecimiento moderadamente avanzado se encuentran Ancash, Puno, La Libertad, Lambayeque, Ica y Tacna. Los departamentos con un nivel de envejecimiento avanzado serían Lima, Arequipa y Moquegua.

**Gráfico Núm. 2**

**DEPARTAMENTOS SEGÚN FASE DE ENVEJECIMIENTO EN EL 2007**



Fuente: INEI Censos Nacionales de Población y Vivienda y ENDES.

CEPAL, *Envejecimiento y desarrollo en una sociedad para todas las edades*.

Elaboración propia.

10 CEPAL, *Envejecimiento, derechos humanos y políticas públicas*, 2009.

Elaboración propia.

En este contexto cabe preguntarse ¿cuál es la magnitud actual de la población adulta mayor en el Perú?

El INEI -institución responsable de proporcionar datos estadísticos oficiales en forma permanente y sostenida- además de las investigaciones de tipo censal o de encuestas que ejecuta, tiene como misión realizar proyecciones y estimaciones sobre las tendencias del crecimiento de la población. Esta información se encuentra publicada en un boletín especial que corresponde al número 7, denominado: Estimaciones y Proyecciones de la Población Total por año calendario y edades simples para el período 1950-2050.

Como se puede ver en el Cuadro Núm. 1, para el año 2010 la población adulta mayor -es decir, la de 60 años y más- se estima en 2 millones 533 mil 488 personas, lo que representa el 9% de la población total estimada para este año.

**Cuadro Núm. 1**

**PERU: ESTIMACIONES Y PROYECCIONES DE LA POBLACIÓN ADULTA MAYOR  
SEGÚN SEXO Y GRUPOS DE EDAD, 2009-2015**

Grupos decenales de edad y sexo	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Total</b>	<b>2 451 586</b>	<b>2 533 488</b>	<b>2 620 460</b>	<b>2 711 772</b>	<b>2 807 354</b>	<b>2 907 138</b>	<b>3 011 050</b>
60-69	1 385 048	1 428 172	1 476 464	1 529 113	1 585 174	1 643 706	1 703 761
70-79	792 336	817 398	841 486	864 690	888 101	912 805	939 889
80+	274 202	287 918	302 510	317 969	334 079	350 627	367 400
<b>Hombre</b>	<b>1 146 854</b>	<b>1 184 655</b>	<b>1 224 796</b>	<b>1 266 930</b>	<b>1 311 027</b>	<b>1 357 054</b>	<b>1 404 974</b>
60-69	668 915	689 580	712 648	737 742	764 435	792 300	820 904
70-79	363 563	375 060	386 129	396 809	407 589	418 954	431 391
80+	114 376	120 015	126 019	132 379	139 003	145 800	152 679
<b>Mujer</b>	<b>1 304 732</b>	<b>1 348 833</b>	<b>1 395 664</b>	<b>1 444 842</b>	<b>1 496 327</b>	<b>1 550 084</b>	<b>1 606 076</b>
60-69	716 133	738 592	763 816	791 371	820 739	851 406	882 857
70-79	428 773	442 338	455 357	467 881	480 512	493 851	508 498
80+	159 826	167 903	176 491	185 590	195 076	204 827	214 721

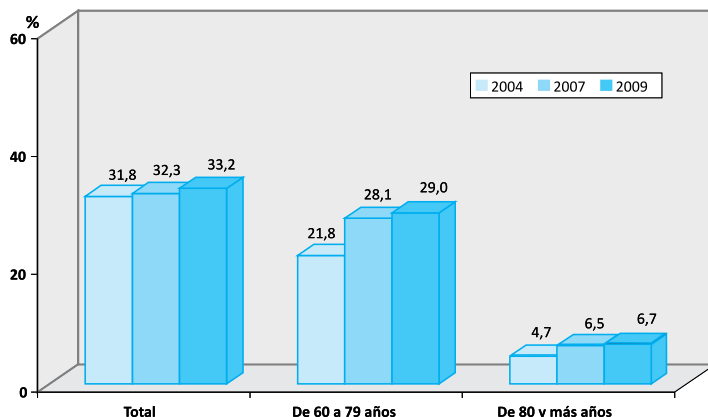
Fuente: INEI - Boletín Especial N° 7 "Estimaciones y proyecciones de la población total por años calendario y edades simples, 1950-2050".

Según género, el 53.2% son mujeres y el 46.8% varones. En esta perspectiva ¿qué pasará en los próximos cinco años? La misma fuente de información muestra que al año 2015 esta población se incrementará en aproximadamente 477 mil 562 personas y representará el 10% de la población total de ese año.

A nivel de hogares, en poco más de un tercio de los hogares del país se constata la presencia de al menos una persona de 60 años y más. En efecto, en el año 2009 los hogares con personas adultas mayores representaban el 33.2%. Se advierte un incremento respecto al año 2004, en el que los hogares con adultos mayores representaban el 31.8% de hogares. Al descomponer por grupos de edad, la población de 60 a 79 años está presente en el 29% de hogares del país; respecto al año 2004 se registra un incremento importante que alcanza 7.2 puntos porcentuales en un período de 5 años. El grupo de población adulta mayor de 80 y más años se incrementa en 2 puntos porcentuales al pasar de 4.7% a 6.7% de los hogares del país en el intervalo de análisis 2004-2009.

Gráfico Núm. 3

PERÚ: HOGARES CON PRESENCIA DE ALGÚN ADULTO MAYOR,  
POR GRUPOS DE EDAD, 2004-2009



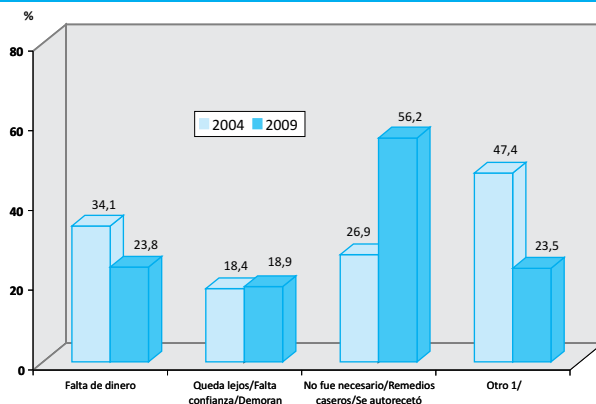
Fuente: INEI - Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), 2004 - 2007 y 2009.

Para identificar a los adultos mayores en condiciones de mayor vulnerabilidad, es preciso señalar algunos indicadores respecto a la educación, a la salud y a su calidad de vida. En el tema de salud, por su misma naturaleza, las personas en edad avanzada tienen una importante presencia de enfermedades o accidentes. En el Gráfico Núm. 4 llama la atención que en el año 2009 un 56.2% de PAM que presentaron algún problema de salud “se auto recetaron” o “acudieron a remedios caseros” para tratar su problema de salud. Respecto al año 2004 esta situación se habría incrementado en un poco más del doble, al pasar de 26.9% a 56.2%.

La “falta de dinero” es otra causa que habría impedido que las personas mayores acudan a recibir una atención especializada para tratar un episodio de enfermedad o accidente. Esta razón fue señalada por el 23.8% de adultos mayores, porcentaje que muestra una disminución de 10.3 puntos porcentuales respecto al porcentaje registrado en el año 2004. Asimismo, quienes no acudieron a un establecimiento de salud -por no contar con un seguro de salud, falta de tiempo o tener una percepción negativa sobre el trato que brinda el personal de salud- alcanzó en el año 2009 un 23.5%. Es importante resaltar la disminución que registra esta categoría respecto al año 2004, período en el que esta razón fue mencionada por el 47.4% de adultos mayores.

**Gráfico Núm. 4**

**PERÚ: POBLACIÓN DE 60 Y MÁS AÑOS DE EDAD CON PROBLEMAS DE SALUD, POR RAZONES POR LA QUE NO ACUDIÓ A UN ESTABLECIMIENTO DE SALUD, 2004-2009**



1/ Comprende: Sin seguro de salud, falta de tiempo, maltrato del personal de salud.

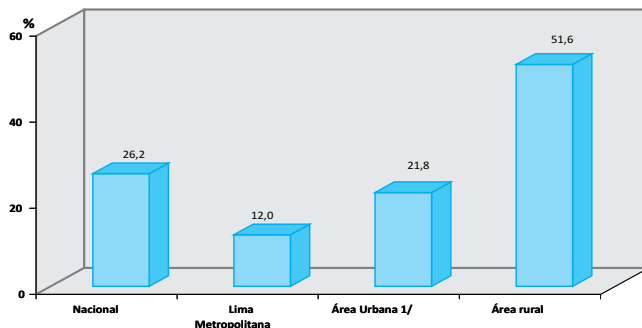
Fuente: INEI - Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), 2004 - 2009.

Con relación al logro educativo de la población adulta mayor, la Tasa de Analfabetismo es el indicador que mejor sintetiza lo que estudiosos en el tema han caracterizado como que “el analfabetismo tiene rostro de adulto mayor”. En efecto, en el Gráfico Núm. 5 se advierte que a nivel promedio nacional, más de la cuarta parte de la población de 60 años y más no sabe leer ni escribir. Es decir, en el año 2009 el 26.2% de adultos mayores entrevistados en la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), respondieron que carecían de la capacidad de la lecto-escritura. El problema se agudiza para los adultos mayores residentes en el área rural, donde más de la mitad de la población de personas mayores (51.6%) que vivían en áreas definidas como rurales eran analfabetas.



Gráfico Núm. 5

PERÚ: POBLACIÓN ADULTA MAYOR ANALFABETA, POR ÁMBITO GEOGRÁFICO, 2009

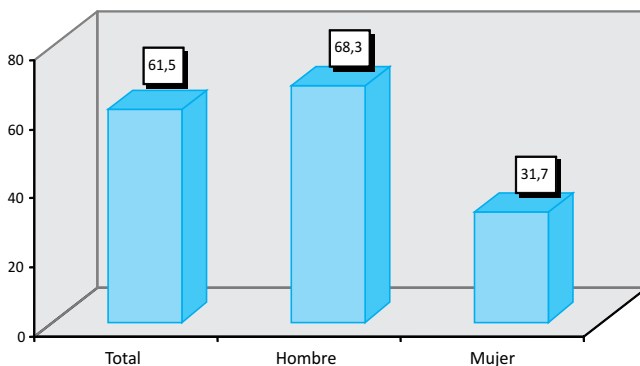


1/ Excluye Lima Metropolitana

Fuente: INEI - Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), 2009.

El grado de responsabilidad de los adultos mayores en los hogares del país se expresa, entre otros aspectos, en el rol que ocupan en el contexto del hogar. En el año 2009, el 61% de ellos dirigen sus hogares. Según sexo, el 68.3% son jefes varones y el 31.7% jefas mujeres.

Gráfico Núm. 6

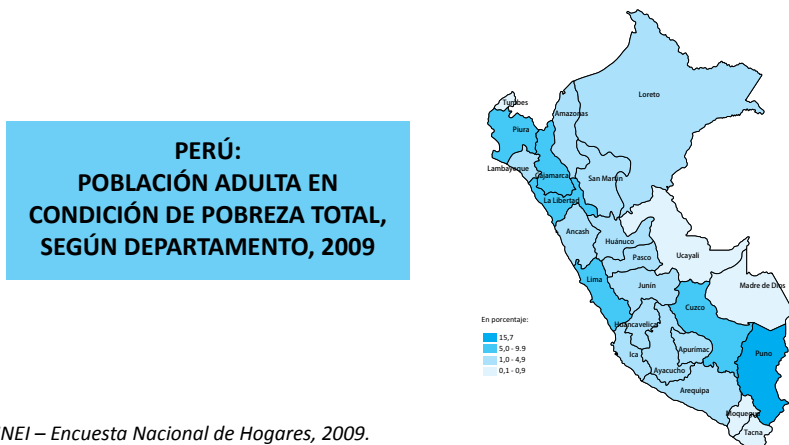
PERÚ: POBLACIÓN ADULTA QUE SON JEFS O JEFAS DE HOGAR, 2009  
(Porcentaje)

Fuente: INEI - Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), 2009.

Sin embargo, la pobreza es la condición que torna aún más vulnerables a las personas, y particularmente a los adultos mayores. La población de 60 años y más, cuyo gasto no logra cubrir el costo de la canasta total (es decir, alimentaria y no alimentaria) en el año 2009, fundamentalmente se ubica en el departamento de Puno, donde reside un 15.7% de personas

mayores pobres. En los departamentos de Cuzco, Cajamarca, Lima, Piura y La Libertad también residen adultos mayores en condición de pobreza, con porcentajes que se ubican en el intervalo de 5% y 10%, tal como se muestra en el Gráfico Núm. 7.

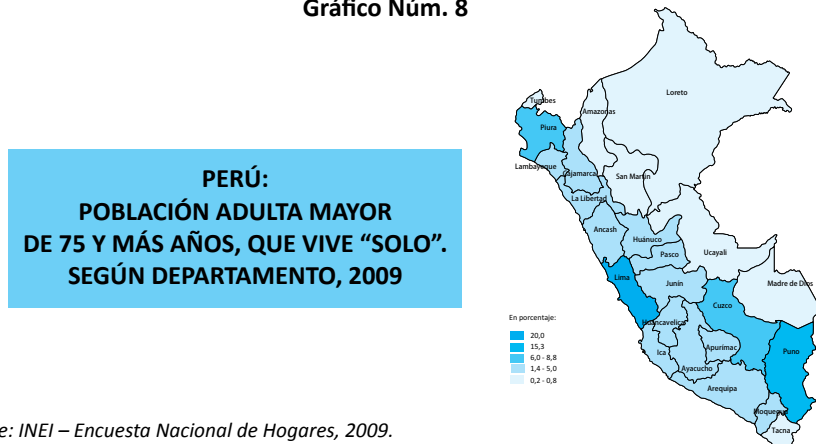
**Gráfico Núm. 7**



Fuente: INEI – Encuesta Nacional de Hogares, 2009.

Un aspecto que llama la atención es la población adulta mayor que transita por la edad de 75 y más años de edad y que vive “solo”, situación que podría considerarse como una condición de vulnerabilidad absoluta en la que estarían viviendo estas personas. Este grupo de población se ubica principalmente en Lima, Puno y Piura. Las cifras absolutas que muestran la magnitud de este problema pueden encontrarse en la página web del INEI.

**Gráfico Núm. 8**



Fuente: INEI – Encuesta Nacional de Hogares, 2009.

Finalmente, es preciso reflexionar que el envejecimiento implica tomar conciencia sobre los cambios económicos y sociales para la sociedad. En consecuencia, es necesario hacer frente a los nuevos desafíos para ofrecer un modelo de sociedad adaptado a las personas de todas las edades, con perspectiva de género. El reto supone garantizar mano de obra suficiente -dado el creciente número de jubilados-, gestionar las repercusiones del envejecimiento sobre las finanzas del sector público y mitigar su impacto en la economía en general, y evitar el empobrecimiento de las personas mayores.

Asimismo, resulta importante diseñar y garantizar una serie de buenas prácticas en el tema de las condiciones de salud y bienestar de las personas mayores, lo que significa -entre otros aspectos- favorecer el aprendizaje de un estilo de vida saludable, promover el emprendimiento dinámico como alternativa para prevenir la dependencia y la invalidez de las personas mayores, aliviar a las familias de la carga de estas personas mediante servicios estructurados de asistencia, e iniciar un debate acerca de los últimos años de la vida que permita modificar los paradigmas socio-culturales vigentes.

Para poder entender el fenómeno y lograr adaptarse al envejecimiento de la población se requiere una visión global del tema, ya que se trata de un proceso que afecta al conjunto de la sociedad y a todos los ámbitos de la vida económica y social.

Reitero el agradecimiento del INEI por darnos la oportunidad de enfatizar la importancia que tiene entender el proceso de envejecimiento en el Perú como tema de prioridad en la agenda pública, focalizándolo en la perspectiva de la protección social a favor de los grupos más vulnerables. Las evidencias cuantitativas así lo demuestran.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- BERROCAL, Lupe, Artículo publicado en el diario El Peruano, con ocasión del Día Internacional de las Personas de Edad, 01 de octubre de 2010.

- CEPAL, *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, 2007.
- CEPAL, *Envejecimiento, derechos humanos y políticas públicas*, 2009.
- HelpAge International, *Para generar ingresos no hay edad*, 2005.
- INEI, *Perfil sociodemográfico del Perú*, 2008.
- INEI, *Encuesta demográfica y de salud familiar – ENDES*, 2008.
- INEI, *Encuesta nacional de hogares – ENAHO*, 2009.
- INEI, Boletín Especial Núm.007: *Estimaciones y proyecciones de la población total por años calendario y edades simples, 1950-2050*.

## POLÍTICAS DE PROTECCIÓN PARA LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES

*Víctor Manrique Aparicio*  
MIMDES

En primer lugar deseo felicitar a los organizadores de este foro, que nos permite acceder a información relacionada con el tema del adulto mayor; y sobre todo nos brinda nuevas ideas para poder mejorar la calidad de vida de este grupo poblacional. La Dirección de Personas Adultas Mayores del MIMDES, como ente rector en esta temática a nivel nacional, tiene la función de formular políticas nacionales en favor de los adultos mayores; en ese sentido se han elaborado y se están elaborando instrumentos normativos que sirvan de protección a los derechos de los adultos mayores.

Según datos del INEI, de acuerdo al censo del 2007 existen 2'495,866 personas adultas mayores a nivel nacional; esto representa el 9.1 % del total de la población del Perú. De acuerdo a proyecciones estadísticas, en el 2025 este grupo poblacional ascenderá a cuatro millones y medio de personas aproximadamente.

El MIMDES cuenta con documentos legales, como el que establece los Lineamientos de Políticas para Personas Adultas Mayores. Estos lineamientos datan del 2001; se trata de un documento antiguo y desfasado, por lo que nuestro sector ha considerado conveniente elaborar una *Política Nacional para las Personas Adultas Mayores*, instrumento legal que ha sido suscrito por los sectores que intervinieron en su elaboración. Tenemos conocimiento de que solo falta ser aprobado por el Ministerio de Salud; debe de estar haciéndolo en el transcurso de este mes, con lo que será aprobado mediante un decreto supremo. En esta nueva política nacional se incorpora el ámbito rural, ya que el año

2007 se hizo un estudio en el que se abarcó todo esta zona del país. Nosotros hemos hecho un estudio también en la Amazonía, ya que no había datos acerca de la población adulta mayor en esos territorios; este estudio se hizo el año pasado, por lo que no ha podido incorporarse en este documento, pero próximamente haremos una propuesta para que el estudio sea tomado en cuenta.

El documento *Política Nacional para Personas Adultas Mayores* tiene enfoque de género, intergeneracional, intercultural, entre otros; pero lo más importante de la nueva política nacional es que se está tomando en cuenta el estudio que se hizo en la zona rural.

Por otro lado, es oportuno señalar que existe en el Congreso una comisión encargada de modificar el Código Penal, a la que el MIMDES ha enviado una propuesta relacionada con la temática de la PAM.

Entre los estudios elaborados por el MIMDES a través de la DIPAM destacan el de *Envejecimiento Poblacional en las Regiones Amazónicas de Loreto, Madre de Dios, Amazonas, San Martín y Ucayali* que, como hemos señalado, servirán de insumo para ampliar la política nacional con relación a esta zona de nuestro país. Además, existe un estudio relacionado con la metodología participativa para la incorporación de las PAM en los planes regionales. Hasta el momento existen cuatro regiones que han elaborado sus planes regionales; la idea es que las veinticuatro regiones tengan su respectivo plan regional.

El país cuenta con la Ley Núm. 28803 “Ley de las Personas Adultas Mayores”, promulgada en julio de 2006 y su Reglamento, promulgado en noviembre del mismo año a través del Decreto Supremo Núm. 013-2006-MIMDES. Algunas deficiencias que presentaba esta norma legal fueron trabajadas conjuntamente con la Comisión de la Mujer del Congreso de la República para proponer diversas modificaciones, que fueron aprobadas por el Congreso y enviadas a la Presidencia de la República para que se suscribiera el documento que las contenía; hubo observaciones, y en estos momentos esa modificación se encuentra nuevamente en la Comisión de la Mujer del Congreso de la República.

Respecto a los Centros Integrales de Atención al Adulto Mayor (CIAM), nuestro sector tiene como prioridad seguir promocionándolos para que

los gobiernos locales, tanto provinciales como distritales, los creen de acuerdo a lo establecido en el artículo 8° de la Ley Núm. 28803.

En la actualidad no hay muchos CIAM. Hemos elaborado el documento titulado *Pautas y Recomendaciones para el Funcionamiento de los Centros Integrales de Atención al Adulto Mayor*, en el que se promociona la instalación de estos centros en todos los gobiernos locales a nivel del país. En este sentido es importante mencionar la labor que viene desarrollando el Seguro Social de Salud del Perú (ESSALUD), gracias al cual los adultos mayores pensionistas tienen acceso a los Centros del Adulto Mayor (CAM). Pero hay que señalar que de la población total de aproximadamente dos millones y medio de personas referidas en el censo del 2007, la mayoría no tiene acceso real a estos CAM debido a que no son pensionistas. Por ello el MIMDES trata de que las municipalidades provinciales y distritales creen estos CIAM, beneficiosos para la mayoría de las PAM que no pueden acceder a los CAM de ESSALUD. En los CIAM se brindan servicios diversos: legales, recreativos, psicológicos. En algunos casos hay un ambiente en el que los adultos mayores pueden seguir desarrollando actividades de microemprendimiento, que les permite seguir siendo productivos como lo han sido toda su vida.

Los CIAM instalados y en funcionamiento a nivel nacional son escasos para las necesidades de la población adulta mayor: 20 en Lima Metropolitana, 2 en la región Lima, 5 en la región Callao, 2 en cada uno de los departamentos de Cajamarca, Lambayeque, Piura y San Martín, 6 en Huánuco y otros tantos en Ayacucho, 4 en Madre de Dios y otros tantos en Junín; y 1 en Pasco, Arequipa, Ancash, Apurímac, Huancavelica, Moquegua, Puno, Tumbes y Ucayali. Teniendo en cuenta que en el país existen cerca de 1900 distritos, se espera que las nuevas autoridades tanto regionales como locales tengan en cuenta que no todo es infraestructura (cemento y fierros) y destine el presupuesto necesario para la atención social de la población.

Me complace informar que en la DIPAM del MIMDES existe un Registro de Organizaciones de Personas Adultas Mayores en el que están registradas 123 organizaciones a nivel nacional, de las cuales 76 corresponden a Lima y 47 a provincias. En la capacitación que se viene realizando en coordinación con los gobiernos regionales y locales se hace

todo lo posible por tratar la problemática de las persona adultas mayores; también se aprovechan las visitas de trabajo para tener reuniones con la población adulta mayor con el fin de promocionar la asociación de este grupo poblacional. Igualmente, se hace asistencia técnica a los gobiernos regionales y locales -específicamente a los responsables de la temática de las personas adultas mayores- y a los líderes de las organizaciones para que puedan seguir difundiendo la temática y creciendo en número de integrantes.

Otro documento importante es la Resolución Ministerial Núm. 376-2009-MIMDES, promulgada en septiembre del año pasado, que norma el funcionamiento de los centros residenciales para PAM; el reglamento rige los centros residenciales para personas adultas mayores, tanto privados o particulares como públicos. En el reglamento están consideradas las casas de reposo de particulares y los albergues, que pertenecen al sector público. Se ha tratado de normar estos centros residenciales. Hasta la promulgación de la resolución no existía ninguna norma que reglamentara el tema, teniendo en cuenta el adecuado servicio que deben brindar a los residentes adultos mayores. Actualmente está normado el servicio que debe brindarse, la infraestructura, los profesionales, la forma de obtener el permiso adecuado, etc. Sin embargo, después de un año de la resolución ministerial, la realización de foros y talleres relacionados con el reglamento han llevado a la conclusión de proponer cambios en algunos artículos para después elevar la norma al rango de Decreto Supremo para una mayor cobertura e incidencia a nivel nacional.

Otro instrumento legal importante es el Decreto Supremo Núm. 006-2006-MIMDES, que aprobó el Plan Nacional para Personas Adultas Mayores 2006-2010, cuya vigencia termina en diciembre de este año. Con el apoyo del Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA) se está coordinando la elaboración del nuevo Plan 2011 – 2015.

El plan antes mencionado conllevó a la creación de una comisión multisectorial que tiene como función hacer un seguimiento al mismo. Intervienen la gran mayoría de sectores y la sociedad civil con el fin de trabajar en beneficio del adulto mayor peruano, salvaguardando sus derechos y observando todas las normas legales que se deban



implementar para brindar a este grupo poblacional la mejor calidad de vida. El MIMDES participa también en una mesa de trabajo multisectorial convocada por la PCM en el tema de cesantes y jubilados, que estará vigente hasta diciembre de 2010.

Es importante mencionar también el Programa Piloto de Asistencia Solidaria "Gratitud", aprobado mediante Decreto de Urgencia Núm. 059-2010. El MIMDES, a través de la DIPAM, elaboró una propuesta de instrumento previsional sobre pensiones solidarias en coordinación con otras entidades. La DIPAM ha buscado siempre la entrega de una pensión solidaria para los adultos mayores, pero por razones políticas el gobierno ha creado este programa piloto, con el cual estamos de acuerdo y aplaudimos la iniciativa. La DIPAM apostaba por una pensión solidaria, pero lo importante es que el tema de la persona adulta mayor ya está en la agenda pública. Es importante que el gobierno central haya emitido este Decreto de Urgencia y que ya se esté implementando el programa que, como su nombre indica, es "piloto". Su duración es hasta diciembre del presente año y se visualiza que para el próximo será ampliado. Se está estableciendo que para estos tres meses el número de adultos mayores que recibirán el apoyo será un promedio de 20000. Como establece el Decreto de Urgencia, el programa piloto se iniciará en las regiones de Apurímac, Huancavelica, Ayacucho y en Lima Metropolitana, zonas en que se encuentra la mayor cantidad de adultos mayores de 75 años. La transferencia monetaria es de 100 soles para cada adulto mayor. El programa "Juntos" es el encargado de otorgar estas transferencias monetarias en las tres regiones mencionadas; en Lima Metropolitana va a estar a cargo del INABIF, programa dependiente del MIMDES.

Termino reiterando la posición del sector: creemos que es importante haber dado un primer paso a través de este programa piloto. Consideramos que el presupuesto asignado puede ser ampliado para que el próximo año sea un programa mucho más amplio y pueda poco a poco llegar a los adultos mayores, y no sólo de 75 años. Eso es lo que se espera, y en ello estamos trabajando.



## SITUACIÓN DEL SISTEMA PRIVADO DE PENSIONES

**Elio Sánchez Chávez**

*Jefe del Departamento de Estrategia Previsional de la  
Superintendencia Adjunta de Administradoras Privadas  
de Fondos de Pensiones de la SBS y AFP*

### **Aspectos y características fundamentales del Sistema Privado de Pensiones**

El Sistema de Administración Privada de Fondos de Pensiones es un régimen de ahorro o capitalización individual<sup>11</sup> que fue creado mediante el Decreto Legislativo Núm. 25897 de diciembre de 1992, como parte del esquema de protección social a los trabajadores en materia de pensiones. Después de un proceso de reglamentación y del respectivo arreglo institucional, se formaron las primeras administradoras, y en junio de 1993 se empezaron a incorporar los primeros afiliados a este sistema.

Según el diseño previsional peruano, este sistema de capitalización individual es una alternativa al Sistema Nacional de Pensiones, ya que el trabajador debe elegir entre ambos sistemas para realizar los aportes obligatorios que establece la Seguridad Social en materia de pensiones<sup>12</sup>. En el caso del Sistema Privado de Pensiones (SPP), estos recursos previsionales están a cargo de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP privadas), bajo la regulación y supervisión de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS).

---

11 A los sistemas de ahorro individual también se los conoce como sistemas de contribución definida.

12 Según Mesa-Lago, en América latina este tipo de diseño solo lo tienen Colombia y Perú; se los conoce como sistemas paralelos, a diferencia de otras experiencias en que el sistema público fue cerrado, y a los que se denomina sistemas sustitutivos. En BONILLA, A. & CONTE-GRAND, A. (Eds.). (1998). *Pensiones en América Latina: Dos décadas de reforma*. International Labour Office, Lima, Perú.

## 1. Características fundamentales del Sistema Privado de Pensiones

El SPP reúne un conjunto de características básicas, de las que se pueden destacar a las siguientes:

- a) El nivel de las pensiones que reciben los trabajadores está directamente relacionado con los aportes realizados a lo largo de la vida laboral activa, y por la rentabilidad que se genera por la administración de dichos recursos previsionales. Debido a esta característica, las pensiones no tienen un tope determinado.
- b) Los trabajadores tienen derecho de propiedad sobre los recursos que han aportado y se encuentran registrados en su respectiva cuenta individual. Este derecho es de tipo previsional, ya que solo se puede disponer de esa cuenta bajo la forma de una pensión. Cada fondo personal está protegido legal y patrimonialmente por esa condición jubilatoria, ya que las cuentas individuales se encuentran separadas de la contabilidad de las administradoras.
- c) Existe un ámbito de libertad de elección: el trabajador puede elegir la AFP a la quiere pertenecer y, de ser el caso, tiene la posibilidad de “emigrar” cada tres meses. Además, puede escoger entre tres tipos de fondos según el perfil de rentabilidad y riesgo que pueda tolerar. Por último, al momento de jubilarse o percibir una pensión, tiene la posibilidad de escoger el tipo de modalidad de pensión que desea recibir y la respectiva moneda, que puede ser tanto en nuevos soles como en dólares.
- d) Otra característica importante del SPP es la transparencia en la información: el afiliado recibe información a través del estado de cuenta de los aportes realizados, el tipo de fondo, el detalle de las inversiones e instrumentos financieros en los que se han invertido los recursos previsionales; y los productos previsionales que son ofrecidos al afiliado al momento de percibir una pensión. Incluso, los trabajadores afiliados tienen la posibilidad de acceder a la política de inversiones de la AFP en la que se encuentran. Es importante destacar que la SBS, como organismo supervisor y regulador, ha

dado mucha importancia a la transparencia en la información; para orientar al afiliado, tanto en la etapa activa como en la edad cercana a la jubilación, ha creado la Plataforma de Atención al Usuario y el Centro de Orientación al Futuro Pensionista (COP). Además, la Superintendencia está desarrollando campañas en colegios a nivel secundario, en universidades, institutos y empresas, entre otros. Asimismo, los afiliados pueden acceder a la información en línea (por teléfono o Internet), para conocer su situación previsional.

- e) Fiscalización permanente por parte de la SBS. Además de las labores de supervisión extra situ, la SBS realiza labores de supervisión *in-situ*, efectuando visitas de inspección a las AFP con la finalidad de verificar que los procesos de afiliación, recaudación, inversiones, y otorgamiento de beneficios se cumplan de acuerdo con las disposiciones establecidas en la regulación. Asimismo, diariamente se supervisan las transacciones que las AFP realizan con los aportes de los trabajadores afiliados al SPP. Además de las visitas de inspección que se hacen a las AFP, se fiscaliza diariamente el proceso de inversiones que realizan las administradoras.

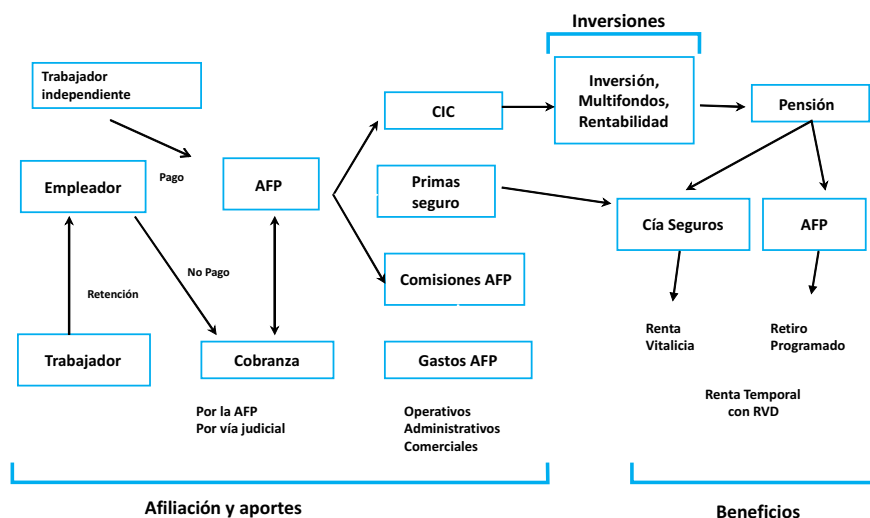
Esta combinación de derechos, supervisión y acceso a información confiere al trabajador un rol importante; por ejemplo, le permite avisar a la AFP o al ente supervisor en caso de que el empleador haya incumplido con el pago de aportes previsionales.

## **2. Diseño operativo del sistema**

Como todo sistema de protección social, el objetivo del SPP es proteger al trabajador cuando no pueda percibir ingresos, fundamentalmente en la vejez. Para ello, el trabajador debe aportar un porcentaje de sus ingresos, que son invertidos en instrumentos financieros para obtener una rentabilidad. Este proceso permitirá que el trabajador pueda acumular un fondo de pensiones que lo facultará posteriormente a tramitar y obtener una pensión. Bajo esta lógica, el funcionamiento del SPP puede resumirse en tres grandes procesos: i) afiliación al sistema y aporte a la cuenta individual; ii) inversiones; y iii) entrega de beneficios. (Ver Esquema Núm. 1).

### Esquema Núm. 1

#### Diseño del proceso operativo del Sistema Privado de Pensiones



El proceso de ahorro de largo plazo se inicia con la incorporación de un trabajador al SPP. Todo trabajador es libre de incorporarse sin perjuicio de la relación laboral -ya sea dependiente o independiente- y debe suscribir un contrato de afiliación que le permita incorporarse al sistema. Según la ley y el diseño normativo, el trabajador no puede estar afiliado para efectos de aportes obligatorios a dos AFP al mismo tiempo; es decir, no está permitida la multifiliación. Otro aspecto que debe tenerse en cuenta es que cuando un trabajador ingresa por primera vez a la vida laboral activa, debe elegir entre el Sistema Nacional de Pensiones y el Sistema Privado de Pensiones. Para ello, el empleador le debe proporcionar una cartilla informativa en la que se le expliquen las bondades de cada sistema de pensiones, y que es de libre disposición. Si pasado el plazo de diez días no ha elegido, se debe afiliar a una AFP suscribiendo el respectivo contrato.

Como el SPP ofrece una pensión basada en los aportes realizados y la rentabilidad generada por las administradoras, el empleador tiene la responsabilidad de depositar en la cuenta individual las retenciones que realice. El oportuno cumplimiento de las obligaciones previsionales de los

empleadores en cuanto a la retención y el pago de los aportes constituye un aspecto fundamental para el adecuado funcionamiento del SPP, ya que permite que los afiliados no pierdan rentabilidad ni la normal provisión de los beneficios.

El empleador tiene la responsabilidad de retener, declarar y pagar los aportes obligatorios de los trabajadores dependientes dentro de un plazo determinado, en función de la modalidad de pago por la que se opte. El empleador que no pueda cumplir con el pago oportuno de los aportes al SPP tiene la obligación de formular una Declaración Sin Pago (DSP), en la que se reconoce la deuda y se explican los detalles de la misma. Si se presentara incumplimiento por parte del empleador, existen dos mecanismos de cobranza a través de los cuales las AFP pueden realizar este proceso: la cobranza administrativa y la cobranza judicial.

En el caso del trabajador independiente, el marco normativo especifica que si bien no está obligado a cotizar, se le deben dar facilidades para que pueda realizar los aportes respectivos mediante un convenio con la AFP a la que pertenece. Además, el afiliado puede realizar aportes voluntarios con la finalidad de incrementar el saldo de su cuenta individual, y de esta manera mejorar su pensión en el futuro.

En lo que se refiere al manejo de las inversiones, estas sólo se pueden realizar en instrumentos financieros autorizados por el marco normativo vigente, que deben adecuarse y respetar los siguientes principios: supervisión diaria, diversificación, límites de inversión y esquemas de inversión basada en riesgos, lo que concede al administrador mayor responsabilidad fiduciaria. Por otro lado, para la comprensión de la estrategia de inversión y las decisiones de los afiliados, se debe tener en cuenta que las inversiones que se realicen con los recursos de los fondos de pensiones deben analizarse en un horizonte temporal de largo plazo, es decir, vinculado al período de aportes que efectuará un trabajador mientras se encuentre en su vida laboral activa. Es importante destacar que la rentabilidad real anual que han tenido los afiliados desde el inicio del sistema ha sido de 8.89% considerando el período de agosto 2010 versus agosto 1993; y que desde diciembre del año 2005, el SPP ofrece al afiliado el esquema de fondos múltiples, que consta de tres tipos de fondos, dependiendo de las expectativas de rentabilidad y de tolerancia al riesgo de los afiliados:

- i. Fondo de preservación de capital o Fondo 1, para afiliados próximos a jubilarse y que requieren de un horizonte cierto y seguro respecto al monto de sus fondos, es decir, con baja volatilidad.
- ii. Fondo mixto o Fondo 2, como el que actualmente se tiene, que cuenta con posiciones mixtas y, en consecuencia, mantiene un nivel de riesgo moderado. Está dirigido básicamente a afiliados en edades intermedias.
- iii. Fondo de crecimiento o Fondo 3; es un fondo más agresivo que tiene como finalidad lograr retornos a largo plazo por encima del promedio, lo que a su vez implica una mayor exposición al riesgo que debe ser asumida. Está diseñado para afiliados jóvenes que pueden aceptar mayores riesgos por la volatilidad del rendimiento y que, dado que el horizonte de retiro es muy lejano, pueden compensar las pérdidas y esperar ganancias en el mediano o largo plazo.

Los afiliados mayores de 60 años sólo pueden pertenecer al fondo de preservación de capital, salvo que elijan pertenecer al fondo mixto. El esquema Multifondos (ver el Cuadro Núm. 1) contempla una flexibilización de los límites de inversión para que las AFP puedan diversificar las inversiones y construir portafolios de inversión más eficientes de acuerdo al tipo de fondo; esto implica una mayor responsabilidad por parte de las administradoras.

**Cuadro Núm. 1**  
**Desempeño del Esquema Multifondos**

Tipo de Fondo	Edad del Afiliado (Referencial)	Riesgo de Inversión (Volatilidad)	Rentabilidad nominal Ago 10/Ago 09	Rentabilidad Real Anualizada	
				1 año	4 años
Fondo 1 (Mantenimiento de valor)	Mayor de 60 años	Baja Volatilidad	7.83%	5.4%	4.9%
Fondo 2 (Mixto)	Entre 45 – 60 años	Volatilidad media	14.78%	12.2%	8.4%
Fondo 3 (de crecimiento)	Menor de 45 años	Alta volatilidad	18.86%	16.2%	11.9%



Un aspecto importante que debe mencionarse es que el Esquema Multifondos ha permitido paliar los efectos de la crisis financiera internacional. En efecto, el fondo conservador, diseñado para los trabajadores en edades avanzadas y/o que se encuentren próximos a jubilarse, es el que más rápido se ha recuperado y que, además, ha experimentado menores fluctuaciones de valor.

En lo que concierne a los beneficios, el SPP ofrece al afiliado una gama de posibilidades, que van desde el retiro programado hasta las rentas vitalicias en sus distintas modalidades, además del hecho de que el afiliado puede percibir las pensiones en nuevos soles o en dólares americanos. En el caso de las rentas vitalicias -que es el producto más demandado: 83% del total de pensiones de jubilación- éstas son entregadas por la compañía de seguros que elija el afiliado.

Como puede apreciarse, en todo el proceso es muy importante la participación del trabajador.

### **3. Importancia del ahorro previsional**

Los procesos mencionados se desarrollan a lo largo del ciclo de vida de un trabajador, que se inicia desde la incorporación y culmina con la percepción de una pensión. Existen dos mecanismos de protección: un primer componente es el que se refiere a la jubilación, que es una protección a largo plazo, ya que el ahorro que haga el trabajador le permitirá -sobre la base del monto acumulado en su Cuenta Individual de Capitalización (CIC)- recibir una pensión de jubilación al cumplir 65 años, que es la edad legal de jubilación; o en caso de que cumpla con los requisitos establecidos, recibir una jubilación anticipada.

En segundo lugar, el SPP también brinda una protección de corto plazo, como es el caso de la invalidez y sobrevivencia, para lo cual el trabajador paga una prima de seguro. De esta manera, el sistema otorga protección a sus beneficiarios: esposa o concubina, hijos menores de edad, y padres mayores de 60 años que dependan económicamente del titular.

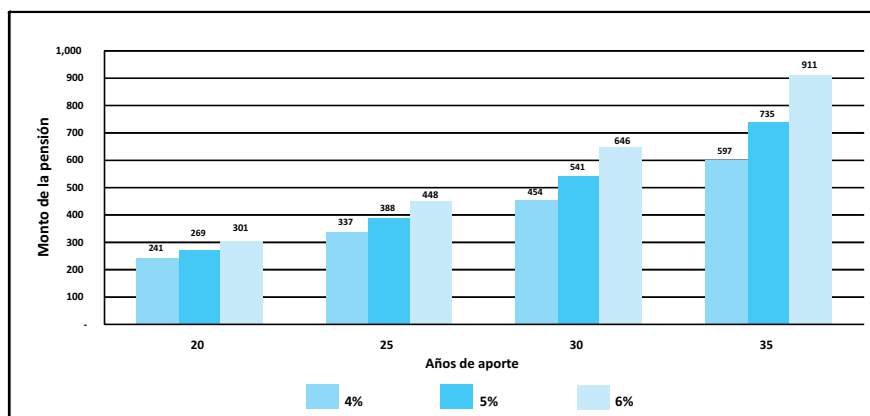
Este seguro permite además que, en caso de fallecimiento, el afiliado tenga derecho a que se cubran los gastos de sepelio bajo la cobertura del seguro.

### *Factores que inciden en el ahorro previsional*

Para mostrar la importancia del ahorro previsional, en el Gráfico Núm. 1 se presenta la manera en que aumenta la pensión futura de un afiliado según los años de aporte al sistema y según la rentabilidad. En el gráfico se muestra una proyección de las pensiones con escenarios de años de aporte en quinquenios, desde los 20 hasta los 35 años de aporte. Si bien normalmente una persona ingresa al mercado laboral entre los 20 y 25 años y la edad legal de jubilación es a los 65 años de edad, hay que tener en cuenta que una persona puede enfrentarse en su vida laboral a períodos de desempleo; y esto queda recogido en los escenarios mostrados.

En resumen, cada cinco años más de aportes pueden mejorar en al menos 30% la pensión futura; por ello es importante que un trabajador empiece lo antes posible a cotizar a un sistema de pensiones, ya que normalmente, al final del ciclo laboral, puede haber alguna dificultad adicional imprevista; ese riesgo se puede reducir aportando desde lo más temprano posible.

**Gráfico Núm. 1**  
**Proyección de pensiones según años de aporte y rentabilidad**



**Supuestos:** Sueldo mensual S/. 1 000 / Aporte: 10% / Rentabilidad real anual : 5% / Género masculino / 12 pagos al año: S/. 100 por aporte + S/. 19.50 comisión + S/. 11.20 prima de seguro.

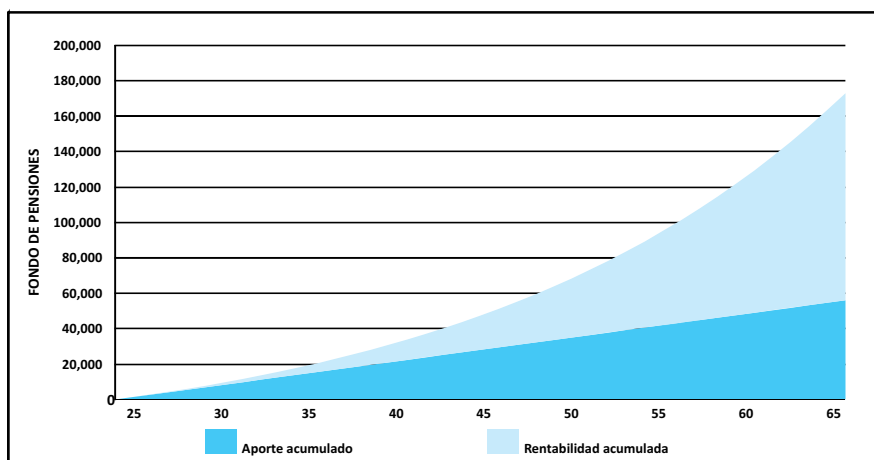
Pensión para afiliado de género masculino de 65 años y cónyuge 5 años menor.

Si bien a mayor número de años de aporte la pensión será mayor (ver Gráfico Núm. 2), es importante desarrollar cada uno de los factores que inciden en el valor de la pensión futura de un afiliado al SPP, además de los años de aporte: fundamentalmente la tasa de aporte, la rentabilidad, y la edad de jubilación<sup>13</sup>.

En primer lugar se encuentra la tasa de aporte obligatorio, que en nuestro caso es de 10% de la remuneración o ingreso mensual. La rentabilidad no sólo va a depender del período de aporte, sino de la elección que haga el trabajador bajo el esquema de multifondos, es decir, el tipo de fondo que elija para los aportes obligatorios. Lo ideal es ingresar a la vida laboral realizando aportes al fondo de crecimiento, pasar luego al fondo mixto y culminar la vida laboral activa en el fondo conservador antes de pasar al retiro. De esta manera se lograría un balance adecuado entre rentabilidad y riesgo de inversiones.

Al momento de jubilarse también hay que tener en cuenta los aspectos que inciden en el monto de la pensión: la edad de jubilación, la composición del grupo familiar y la modalidad de pensión.

**Gráfico Núm. 2**  
**Proyección del fondo de pensiones**



<sup>13</sup> Para las personas en edad avanzada y que han realizado aportes al sistema público, por efecto de ello tienen en la mayor parte de los casos derecho al bono de reconocimiento.

### *Opciones para la etapa de jubilación*

Además de las modalidades básicas de pensión, el SPP ofrece a los afiliados productos complementarios<sup>14</sup> y, pueden también, acceder a pensiones en nuevos soles o en dólares americanos.

Las modalidades básicas consideradas en el diseño inicial del SPP en 1992 eran el retiro programado, las rentas vitalicias y la renta temporal con renta vitalicia diferida, cuyo detalle se puede apreciar en el Cuadro Núm. 2.

**Cuadro Núm. 2**  
**Modalidades básicas de pensión en el SPP**

<b>Productos Básicos</b>	<b>Entidad que brinda el beneficio</b>	<b>Características</b>
<b>Retiro Programado</b>	La AFP -con cargo a los fondos del afiliado- le otorga una pensión.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El afiliado mantiene la propiedad sobre los fondos acumulados en su CIC y efectúa retiros mensuales contra el saldo de dicha cuenta. Tiende a reducirse.</li> <li>• Si el afiliado fallece y no existieran sobrevivientes, genera herencia.</li> <li>• Se entrega en nuevos soles.</li> </ul>
<b>Renta Vitalicia Familiar</b>	La empresa de seguros otorga la pensión	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El afiliado contrata con la empresa de seguros de su elección el pago de una renta mensual hasta el fallecimiento del afiliado, y el pago de pensiones de sobrevivencia en favor de los beneficiarios, al fallecimiento del titular de la CIC.</li> <li>• Se puede recibir en nuevos soles y en dólares americanos.</li> </ul>
<b>Renta Temporal con Renta Vitalicia Diferida</b>	La AFP en el tramo <b>temporal</b> y la empresa de seguros en el tramo <b>diferido</b> .	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El afiliado retiene en su CIC los fondos suficientes para obtener de la AFP una Renta Temporal y, adicionalmente, contrata con la empresa de seguros una Renta Vitalicia Familiar, con la finalidad de recibir pagos mensuales a partir de una fecha determinada.</li> <li>• Se denomina Renta Vitalicia Diferida porque ésta sólo se otorga después de que termina el plazo pactado para recibir una Renta Temporal.</li> <li>• La parte Renta Temporal se recibe en Nuevos Soles y la Renta Diferida en nuevos Soles o Dólares americanos.</li> </ul>

Fuente: Superintendencia de Banca, Seguros y AFP

[http://www.sbs.gob.pe/repositorioaps/0/1/jer/SPDP\\_PRODCTSPREVISIONALS/cuadro\\_comparativo.xls](http://www.sbs.gob.pe/repositorioaps/0/1/jer/SPDP_PRODCTSPREVISIONALS/cuadro_comparativo.xls)

Adicionalmente, cuando un trabajador afiliado al SPP se va a retirar de la vida laboral activa, puede recibir una pensión en nuevos soles o en dólares americanos, pues a partir de septiembre de 2009 estas dos nuevas modalidades básicas se han incorporado al SPP: rentas mixtas o bimoneda. La renta mixta es una modalidad básica en la que el afiliado contrata, con la empresa de seguros de su elección, el pago de una renta mensual en dólares americanos bajo la modalidad de renta vitalicia familiar con parte de su CIC; y el pago de una pensión bajo la modalidad de retiro programado en nuevos soles con el fondo que quede en su cuenta individual. La renta vitalicia no puede ser inferior a la pensión mínima (S/. 484), y los fondos para el retiro programado que no se usan para el pago de pensión constituyen herencia, siempre que no existan beneficiarios. En el caso de la renta bimoneda, un afiliado contrata dos rentas vitalicias con la misma compañía de seguros de manera simultánea: una en moneda nacional y la otra en dólares americanos. La pensión total está formada por la suma de ambas pensiones.

Por otro lado, los productos complementarios que se entregan en el SPP tratan de brindar más opciones a los afiliados. Por ejemplo: normalmente se entregan 12 pensiones al año en el SPP, salvo que el afiliado quiera alguna modalidad con gratificación, que también es una posibilidad bajo las modalidades complementarias. Además se ofrecen rentas con periodos garantizados de pago, en que la empresa de seguros garantiza durante un determinado período de tiempo el pago de una renta vitalicia, aun cuando el afiliado falleciera durante dicho período.

Si bien en la actualidad se tienen pensiones en dólares nominales y en soles indexados a la inflación, a la fecha se está por autorizar nuevas modalidades, como pensiones en soles ajustados, es decir, que pueden ir incrementándose a una tasa de hasta el 2%. Esto da al afiliado un horizonte cierto de ajuste de pensiones, ya que las pensiones en dólares americanos están sujetas al vaivén del tipo de cambio, que para los afiliados no ha sido favorable en los últimos años.

---

14 El detalle de productos complementarios puede tenerse a través del Portal del usuario de la SBS en [http://www.sbs.gob.pe/repositorioaps/0/1/jer/SPDP\\_PRODCTSPREVISIONALS/cuadro\\_comparativo.xls](http://www.sbs.gob.pe/repositorioaps/0/1/jer/SPDP_PRODCTSPREVISIONALS/cuadro_comparativo.xls)

No hay que olvidar que el SPP también protege al afiliado con la garantía de una pensión mínima y jubilación anticipada para trabajadores que laboran en situaciones de riesgo, como los mineros y del sector construcción civil.

#### **4. Reflexiones finales**

Debe considerarse que el SPP es una alternativa para la protección del trabajador. Por un lado ofrece al afiliado una protección bajo la forma de pensión para posibles eventos de corto plazo (específicamente invalidez y sobrevivencia) como para el largo plazo, en la vejez, con una protección para la etapa de jubilación. Por ello es importante el pago de los aportes de manera regular y permanente, no sólo para mejorar el nivel futuro de las pensiones sino también para la protección en materia de invalidez y sobrevivencia. De ahí que sea sumamente importante que los trabajadores independientes hagan aportes regulares a la cuenta individual, que no pueden ser menores a una remuneración mínima vital. Esta remuneración mínima los protege para el eventual acceso a una pensión mínima, siempre que cumplan con los requisitos adicionales, como tener 65 años de edad y haber cumplido con al menos 20 años de aporte.

Las campañas de orientación financiera y previsional que se vienen realizando de manera permanente contribuyen a crear conciencia en los trabajadores acerca de la importancia del ahorro previsional, y a la vez a mejorar el proceso de toma de decisiones que debe abordar el afiliado del SPP a lo largo de su vida laboral activa, ya que en sus manos está la decisión para mejorar su futuro previsional.

## NECESIDAD, FUNDAMENTO E IMPORTANCIA DE UN SISTEMA DE PENSIONES BÁSICAS NO CONTRIBUTIVAS EN EL PERÚ

**Álvaro Vidal Bermúdez<sup>15</sup>**

*Pontificia Universidad Católica del Perú*

El objetivo del presente estudio es analizar la situación de los sistemas de pensiones existentes en el Perú y la necesidad de contar con un Sistema de Pensiones Básicas No Contributivas. En primer lugar trataremos la evolución de los tres sistemas más importantes del país: el Régimen de Cesantía a cargo del Estado (RCE), el Sistema Nacional de Pensiones (SNP) y el Sistema Privado de Pensiones (SPP). Esto nos permitirá constatar los principales problemas de los sistemas pensionarios, en particular su reducida cobertura y la insuficiencia e inequidad de sus prestaciones.

Se estima que la tasa de cobertura efectiva de los sistemas de pensiones (SNP y SPP) asciende a un 15.1% de la Población Económicamente Activa (PEA) ocupada<sup>16</sup>. Respecto de las prestaciones, actualmente la pensión de jubilación promedio en el SNP es de S/. 555 (US \$ 191)<sup>17</sup> y en el SPP de S/. 796 (US \$ 274)<sup>18</sup>. En el RCE la pensión promedio al

15 Profesor de Seguridad Social de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

16 Según Fabio Durán, la tasa de cobertura contributiva efectiva en pensiones era en 2007 el 15.1% de la PEA ocupada. DURÁN, Fabio; MENDOZA, Walter y PICADO, Gustavo. *Proyecciones demográficas y financieras para el análisis de la viabilidad de pensiones no contributivas en el Perú*. En “Envejecimiento con Dignidad: pensiones no contributivas para reducir la pobreza en el Perú”. Cáritas del Perú, HelpAge International, UNFPA y OIT. Lima Perú. Abril, 2009. Pág. 56.

17 Información a Enero de 2010 obtenida del Compendio Estadístico de la Oficina de Normalización Previsional (ONP). [www.onp.gob.pe](http://www.onp.gob.pe)

18 Información a Enero de 2010 obtenida de la Carpeta web del SPP, pág. 32. [www.sbs.gob.pe](http://www.sbs.gob.pe)

año 2004 ascendía a S/. 1267 (US \$ 437)<sup>19</sup>. El alto nivel de exclusión y la reducida cuantía de las pensiones explica, entre otros factores, que prácticamente dos de cada cinco adultos mayores integre la PEA ocupada<sup>20</sup>.

Teniendo en cuenta la estructura del mercado de trabajo peruano -con la mayoría de trabajadores dependientes laborando en la micro empresa, con ingresos reducidos y altos índices de informalidad- resulta necesario analizar el nuevo sistema creado para este sector, denominado Sistema de Pensiones Sociales (SPS), el cual contará con administración privada y cofinanciamiento estatal.

Finalmente, plantearemos algunos lineamientos que creemos necesarios en la implementación de una reforma pensionaria integral que busque mejorar la cobertura y cuantía de las pensiones, incidiendo en la importancia y viabilidad de un pilar no contributivo. Estos lineamientos tienen como marco de referencia la Constitución Política del Perú, el Convenio Núm. 102 de la OIT y la experiencia internacional en el tema.

## **1. Caracterización de los sistemas de pensiones peruanos**

El Perú tiene sistemas de protección social de alcance limitado, a la vez producto y refuerzo de una estructura económica y socio-cultural altamente estratificada. Actualmente se estaría pasando de un modelo de protección social excluyente a otro segmentado. Históricamente ha habido en el Perú amplios sectores de la población sin acceso a los sistemas de protección social; recientemente la inclusión en estos sistemas se pretende realizar de manera diferenciada<sup>21</sup>. La estratificación en materia de pensiones se estaría consolidando con la coexistencia del SNP, SPP y SPS como regímenes alternativos, en detrimento de la conformación de un sistema de pilares múltiples.

---

19 Información a mayo de 2004 obtenida de Informe del Ministerio de Economía y Finanzas "Los Sistemas de Pensiones en el Perú". Pág. 17. Este monto promedio, después de la reforma del RCE, ha tenido una reducción significativa, pero no se cuenta con información al respecto.

20 DURÁN, Fabio; MENDOZA, Walter y PICADO, Gustavo. Op. Cit. Pág. 57.

21 VIDAL BERMÚDEZ, Álvaro. *El Estado de Bienestar en el Perú: La distancia entre lo real y lo imaginario*. En "Temas centrales del Derecho del Trabajo en el Siglo XXI". Ara Editores. Pág. 442 y ss.



Si tomamos en cuenta la clasificación de los sistemas de protección social de Esping Andersen<sup>22</sup> en sistemas corporativos, residuales y universales, los primeros sistemas de pensiones peruanos fueron corporativos, es decir, diseñados considerando criterios de estatus, como ser funcionario público o personal militar y policial. En estos domina la actuación estatal, siendo el estatus un elemento clave para la estructuración de las prestaciones. La participación privada en estos sistemas es marginal, y los mecanismos de protección suelen estar segregados, protegiendo principalmente a los funcionarios.

El SNP fue diseñado inicialmente como un sistema de prima escalonada<sup>23</sup>; y el SPP fue concebido como un sistema de capitalización individual; ambos cubren sólo parcialmente a los trabajadores dependientes y sus familias. Actualmente, estos sistemas son financiados por los trabajadores sin aporte del empleador y cuentan con recursos estatales para cubrir la pensión legalmente obtenida en el SNP y las pensiones mínimas en el SPP. En un mercado de trabajo donde predominan la informalidad, ingresos reducidos y alta rotación laboral, la cobertura efectiva de los sistemas contributivos es limitada.

El Cuadro Núm. 1 muestra la relación entre afiliados y pensionistas de los sistemas de pensiones peruanos a partir de información obtenida por la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) 2007. Esta información debe ser utilizada referencialmente, debido a que no se sustenta en data de las entidades de previsión social<sup>24</sup>, sino en las declaraciones de los encuestados; pero nos permite visualizar de manera relativa las diferencias entre afiliados y pensionistas por sistemas.

Como se puede observar el SPP, que inició sus actividades en 1993, en términos relativos cuenta con gran cantidad de afiliados y pocos pensionistas, mientras que el SNP tiene una relación de 1.7 afiliados por

---

22 ESPING ANDERSEN, Gosta. *El Estado y el mercado en la formación de los sistemas de pensiones. Los Tres Mundos del Estado de Bienestar*. Alfons el Magnánim – IVEI. Valencia, 1993. Pág. 117.

23 Artículo 19º del Decreto Ley Núm. 19990.

24 La información previsional en el Perú no está centralizada ni es de fácil acceso, especialmente la referida al RCE. La información del SNP es administrada por la ONP y la del SPP por la SBS y AFP.

pensionista. Es de destacar el alto número de trabajadores no asegurados a algún sistema de pensiones, prácticamente 3 de cada 4. Por otro lado, más del 67% de los adultos mayores no cuenta con pensión de ningún régimen.

Cuadro Núm. 1<sup>25</sup>**Afiliados y pensionistas de los sistemas de pensiones peruanos**

	N° afiliados	% afiliados	N° pensionistas	% pensionistas
Afiliados	3,723,938.00	24.79	729,229.00	32.72
SPP	2,478,153.00	16.49	39,039.00	1.75
SNP	845,975.00	5.63	475,749.00	21.35
RCE	189,710.00	1.26	145,785.00	6.54
Otros (CPMP, CBP, etc.)	210,100.00	1.40	68,656.00	3.08
No afiliados	11,300,000.00	75.21	1,499,495.00	67.28
Total	15,023,938.00	100.00	2,228,724.00	100.00

Nota: Tomado de Morón y Rostagno (2,009). Elaborado a partir de la ENAHO 2007.

La limitada cobertura de los sistemas pensionarios peruanos se explica, entre otras razones, por el reducido alcance de sistemas contributivos estructurados siguiendo criterios de dependencia laboral en mercados de trabajo con altos índices de trabajo independiente, autoempleo e informalidad.

Una muestra de ello puede observarse en el Cuadro Núm. 2: el año 2008 el 36.7% de la PEA ocupada estaba formada por trabajadores independientes, el 14.8% por trabajadores familiares no remunerados y el 1.1% por practicantes. Se trata de categorías ocupacionales que conforman más de la mitad de la PEA ocupada, y que por no calificar como trabajadores dependientes no están cubiertos por los sistemas pensionarios.

25 Tomado de MORÓN, Eduardo y ROSTAGNO, Martín, *Viabilidad de un sistema de pensiones no contributivas en el Perú*. En "Envejecimiento con Dignidad: pensiones no contributivas para reducir la pobreza en el Perú". Cáritas del Perú, HelpAge International y OIT Andina. Lima Perú. Abril, 2009. Pág. 91.

**CUADRO Núm. 2**  
**Distribución de la PEA ocupada según categoría ocupacional (2008)**

<b>Categoría ocupacional</b>	<b>% PEA Ocupada</b>	<b>Miles personas</b>
Empleador	5.6	831,823
Empleado privado	13.7	2,034,995
Empleado público	6.7	995,216
Obrero privado	17.2	2,554,884
Obrero público	1	148,540
Independiente	36.7	5,451,409
Trabajador familiar no remunerado	14.8	2,198,388
Trabajador del hogar	3.2	475,327
Practicante, otro, n.e.o.c.	1.1	163,394
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>14,853,975</b>

Fuente: INEI - ENAHO sobre Condiciones de Vida y Pobreza, continua 2004 - 2008.  
 Elaboración: MTPE - Programa de Estadísticas y Estudios Laborales (PEEL).

Si a ello añadimos que, como se muestra en el Cuadro Núm. 3, cerca del 20% de la PEA ocupada labora en empresas con menos de 10 trabajadores -sector en el que priman la informalidad laboral y provisional- el diseño de los sistemas pensionarios contributivos resulta insuficiente.

**CUADRO Núm. 3**  
**Distribución de la PEA ocupada según estructura de mercado (2008)**

<b>Estructura de mercado</b>	<b>% PEA Ocupada</b>	<b>Miles personas</b>
Sector público	7.8	1,158,610.05
Sector privado	36.5	5,421,700.88
De 2 a 9 trabajadores	19.9	2,955,941.03
De 10 a 49 trabajadores	7.4	1,099,194.15
De 50 a más trabajadores	9.2	1,366,565.70
Independiente	36.7	5,451,408.83
Profesional, técnico o afín	1.3	193,101.68
No profesional, no técnico	35.5	5,273,161.13
T.F.N.R.	14.8	2,198,388.30
Resto	4.2	623,866.95
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>14,853,975.00</b>

Fuente: INEI-ENAHO sobre Condiciones de Vida y Pobreza, continua 2004-2008. Elaboración: MTPE-PEEL.

Esta situación hace necesaria la implementación de medidas destinadas a ampliar la cobertura en pensiones, complementando mecanismos contributivos con sistemas no contributivos. Más aún si tenemos en cuenta que el Perú se encuentra en un proceso de transición demográfica. Según se puede observar en el Cuadro Núm. 4, entre los años 1993 y 2007 la población adulta mayor pasó del 4.7% al 6.4% del total de la población. Según algunos estudios, este porcentaje se duplicará en el 2040, y en el 2050 representará el 16% (6.2 millones de personas)<sup>26</sup>.

Este cambio demográfico implica que durante las siguientes décadas tendremos un aumento proporcional de la población en edad de trabajar (bono demográfico), generándose una situación favorable en la relación de dependencia entre quienes trabajan y quienes están en edad infantil o de jubilación. Sin embargo, para poder aprovechar esta situación, como señala Durán “es indispensable contar con políticas públicas que propicien no sólo la generación de empleos calificados, sino también una menor exclusión en los programas de protección social”<sup>27</sup>.

**Cuadro Núm. 4**  
**Perú: Población por Grupos de Edad - 1993 y 2007**

Grupos de Edad	1993		2007	
	Habitantes (miles)	%	Habitantes (miles)	%
0 – 14 años	8,155.40	37.00	8,360.00	30.50
15 – 64 años	12,866.90	58.30	17,294.50	63.10
65 y más años	1,026.10	4.70	1,764.80	6.40
Totales	22,048.40	100.00	27419.30	100.00

Nota. De “Indicadores Demográficos – Población”, por el INEI, 2007. Recuperado el 01 de septiembre de 2009, del sitio web del INEI: <http://www.inei.gob.pe/>

A continuación analizaremos la evolución y situación actual de los sistemas pensionarios peruanos; primero el RCE, después el SNP y el SPP, y finalmente el nuevo SPS aplicable a la micro empresa.

26 DURÁN, Fabio y otros. Op. Cit. Pág. 37 y 76.

27 DURÁN, Fabio y otros. Op. Cit. Pág. 77.

## 2. El Régimen por Servicios Civiles prestados al Estado

Se considera como primer antecedente una Real Orden que disponía el pago de pensiones de cesantía a los empleados de la Real Hacienda, puesta en vigencia en el entonces Virreinato del Perú el 8 de junio de 1820<sup>28</sup>. Durante la República, el año 1850 se estableció un nuevo régimen de jubilación de los empleados públicos en caso de edad avanzada (70 años o más) o enfermedad crónica. La pensión se calculaba a razón de un treintavo de la remuneración por cada año de servicios, a partir de los 7 años.

Este régimen, conocido como Ley de Goces, tuvo una serie de modificaciones, la mayoría de ellas mejorando las prestaciones y reduciendo los requisitos. Una de las más importantes por su efecto presupuestario fue la que se hizo el año 1936 (Ley 8435), que amplió su aplicación a todos los funcionarios, profesionales y empleados que hubieran prestado servicios al Estado. En 1962, mediante el Reglamento de la Caja de Pensiones del Seguro Social del Empleado, se intentó cerrar este régimen, disponiéndose que quienes ingresaran a la administración pública estarían cubiertos por la referida caja.

Posteriormente -como señala Rendón Vásquez- el Decreto Ley Núm. 20530 del año 1974 fue dictado con la intención de reordenar definitivamente este régimen y permitir al Estado conocer la cuantía de sus egresos por este concepto, así como reducir su campo de aplicación. Se estableció su carácter cerrado mediante dos disposiciones: una que establecía que no podían ingresar más personas que las que ya estaban en él; y otra que señalaba que quien se retiraba del servicio como empleado público hallándose en este régimen, ya no podía reingresar a él<sup>29</sup>.

A partir de modificaciones normativas y resoluciones judiciales fueron incorporados importantes colectivos de trabajadores estatales, acentuando la inequidad en el acceso a pensiones respecto del resto de la población<sup>30</sup>.

---

28 RENDÓN VÁSQUEZ, Jorge. *Derecho de la Seguridad Social*. Editorial Grijley. Lima. 2008. Pág. 413 y 414.

29 RENDÓN VÁSQUEZ. Op. Cit. Pág. 417.

30 Ver Informe Defensorial Núm. 85: *La situación de los sistemas públicos de pensiones de los Decretos Leyes 19990 y 20530*. Lima - 2004.

Como señala Neves<sup>31</sup>, el RCE tenía desde su creación evidentes ventajas, como la obtención de pensión considerando sólo el tiempo de servicios (15 años para los hombres y 12 y medio para las mujeres) y la posibilidad de percibir pensión y remuneración. A ello se agregaron nuevos beneficios, como la reducción de la tasa de aportación del trabajador; la renovación pensionaria a los 20 años de servicios; el cómputo de los años de formación profesional; y la elevación de las pensiones de sobrevivencia al 100% de las de cesantía.

La ampliación de los trabajadores estatales cubiertos por el RCE se manifiesta en que mientras en 1962 -año en que se debió cerrar este régimen- había treinta mil inscritos, el año 2004 los inscritos se habían multiplicado prácticamente por diez<sup>32</sup>.

Un informe de mayo del 2004 elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas<sup>33</sup> destacaba que la inequidad del RCE se podía apreciar en la desproporción del valor total de la planilla y el número de pensionistas comparado con el SNP. Mientras la planilla total del SNP, con 388,293 pensionistas, ascendía a S/. 2,785 millones en 2003, la del RCE con 295,331 pensionistas bordeaba los S/. 4,588 millones.

Hubo varios intentos de reforma legal para cerrar este régimen y hacerlo más equitativo internamente y respecto de otros regímenes pensionarios; fracasaron debido a que la Constitución establecía que “Los nuevos regímenes sociales obligatorios que sobre materia de pensiones de los trabajadores públicos se establezcan, no afectan los derechos legalmente obtenidos, en particular el correspondiente a los regímenes de los decretos leyes 19990 y 20530 y sus modificatorias”.

En noviembre de 2004, mediante la Ley de Reforma Constitucional Núm. 28389, se dispuso que los trabajadores que no cumplan con los requisitos para obtener una pensión del RCE, deben optar entre el SNP y el SPP. En el caso de quienes tienen los requisitos para acceder al RCE se deberán

---

31 NEVES, Javier. *Pensiones, Reforma y Jurisprudencia. El Decreto Ley 20530 y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. 2,009. Pág. 13.

32 NEVES, Javier. Op.cit. pág. 13.

33 Ministerio de Economía y Finanzas. Op. Cit. Pág 18.

sujetar a nuevas reglas, como la prohibición del ajuste automático de las pensiones con las remuneraciones y la aplicación progresiva de límites a las pensiones que excedan de una unidad impositiva tributaria.

Se iniciaron acciones de inconstitucionalidad frente a estas normas argumentando la violación de los derechos a la seguridad social y a la pensión, entre otros. Estas acciones fueron declaradas infundadas en los aspectos más relevantes, señalando el Tribunal Constitucional (TC) que la reforma implementada “constituye la alternativa más adecuada, y constitucionalmente legítima, para reducir y eliminar la brecha existente entre quienes perciben una pensión bastante elevada y los que perciben una pensión ínfima” (Fundamento 112 de la sentencia del expediente acumulado 50 y 51-2004-AI/TC y 4, 7 y 9-2005-AI/TC).

Teniendo en cuenta el objetivo de la presente investigación, destacamos dos aspectos de esta sentencia del TC vinculados con el futuro de los sistemas de pensiones. El primero referido a que resulta imperativo que los montos ahorrados con la reforma se destinen a mejorar el sistema de seguridad social. El segundo, que la reforma implementada debe ser un primer paso para la unificación progresiva de los regímenes públicos de pensiones.

En un sentido similar se ha pronunciado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), al señalar que “mantener la estabilidad financiera del Estado, así como asegurar que todo el régimen de seguridad social se encuentre basado en principios de equidad, constituye un interés social y por lo tanto, fines legítimos a ser perseguidos por el Estado en una sociedad democrática” (Fundamento 116 del Informe 38/09 respecto del caso 12,670).

A partir de lo indicado se puede señalar que la reforma del RCE era necesaria, pero incompleta desde la perspectiva de la construcción de un sistema de seguridad social universal y sostenible. Entre sus fundamentos, destacó la búsqueda de un ahorro estatal con el objetivo de mejorar las pensiones más reducidas y establecer un sistema de seguridad social más equitativo. El desarrollo de un sistema de seguridad social con cobertura amplia y equitativa es una tarea que va más allá de la reforma de este régimen.

### 3. El Sistema Nacional de Pensiones

Fue creado el 1° de mayo de 1973 mediante el Decreto Ley Núm. 19990 sobre la base de los regímenes pensionarios de los trabajadores obreros y empleados. Surgió con la intención de cubrir obligatoriamente a todos los trabajadores subordinados, independientemente de su categoría; por ello fueron incluidos en este régimen los trabajadores estatales que no estuvieran comprendidos en el RCE<sup>34</sup>.

Fue diseñado originalmente como un sistema de prima escalonada, financiado con aportes de los empleadores y trabajadores (6% y 3% respectivamente de la remuneración asegurable). En la actualidad se financia mayoritariamente con recursos del tesoro público. Inicialmente otorgaba pensiones de jubilación a los trabajadores hombres de más de 60 años de edad y después de 15 años de aportación, y a las mujeres de más de 55 años de edad y 13 años de aportación.

En su diseño original el SNP otorgaba pensiones en función del promedio de remuneraciones del último año; en caso de que se tuviera un récord de aportaciones de 30 años, podía otorgar pensiones similares al monto de la remuneración de referencia. A partir de la creación del SPP se establecieron topes y un sistema de cálculo que redujo la cuantía de las pensiones del sistema nacional.

Con la creación del IPSS estuvo sujeto a una gestión tripartita, aunque con fuerte predominancia del gobierno en sus decisiones. Durante la década de los años 80 el SNP fue afectado por una deficiente gestión y porque adicionalmente el Estado no cumplió con sus aportes como empleador, lo cual condujo a una difícil situación financiera<sup>35</sup>.

---

34 Como hemos mencionado, en el año 1962 se incorporó a los trabajadores estatales que ingresaran a laborar a partir de esa fecha a la Caja de Pensiones del Seguro Social del Empleado (creada por Ley Núm. 13724). Con la creación del SNP estos trabajadores quedaban incluidos en este nuevo sistema.

35 Entre las causas que condujeron a la crisis del SNP se mencionan: 1) Haber mantenido un régimen especial de jubilación que permitía obtener este beneficio con sólo 5 años de aportación. 2) Haber modificado la Ley del SNP sin tener en cuenta criterios técnicos actuariales, anticipando las edades de jubilación. 3) Haber invertido en inmuebles con alto costo y con escasa o nula rentabilidad. 4) La reducción de la proporción entre aportantes y jubilados (5.9 asegurados activos por cada pensionista). 5) No haberse llevado una



Sin embargo, a pesar de las deficiencias de gestión y de la difícil situación financiera, la proporción entre afiliados y pensionistas a inicios de la década de los años 90 habría permitido -al menos a nivel teórico- la sostenibilidad del sistema. En agosto de 1990 había 3'702,600 asegurados y 260,000 pensionistas (relación de 14 a 1); mientras que en julio de 1993, 1'868,000 asegurados y 304,000 pensionistas (relación de 6 a 1)<sup>36</sup>. Por ello hay quienes señalan que la crisis del SNP no se debió a un problema de diseño sino de gestión y de cumplimiento de obligaciones de los distintos participantes, empezando por el Estado. Abona en este sentido que los ingresos reales por aportaciones cayeron de 2,5 millones de soles en 1980 a un millón de soles en 1993<sup>37</sup>.

A partir del año 1992 el SNP fue objeto de una reforma que consistía en la exigencia de mayores requisitos para acceder a una pensión y en la reducción de la cuantía de las prestaciones, estableciéndose nuevas reglas para su cálculo. Así, desde diciembre de 1992 se exigió a hombres y mujeres 20 años de aportación para acceder a una pensión de jubilación. En julio de 1995 se dispuso como edad de jubilación general los 65 años. Adicionalmente se establecieron topes a las pensiones. Estas medidas redujeron significativamente los incentivos para mantenerse en este sistema.

De otro lado, se incrementaron las cotizaciones al SNP del trabajador, primero trasladándole el íntegro del aporte (9% de la remuneración asegurable) y luego aumentándolo de manera paulatina al 11% y 13%. Estas modificaciones se dieron paralelamente a la implementación del SPP con el propósito de incentivar la afiliación a este nuevo sistema.

Este sistema otorga pensiones de jubilación, invalidez y sobrevivencia, además de gastos de sepelio. La jubilación en el régimen general vigente

---

cuenta corriente por asegurado y empleador. 6) El efecto de la crisis inflacionaria en las remuneraciones reales. 7) No haberse realizado los aportes del Estado como empleador.

8) Las malas administraciones y el sesgo político partidario. 9) Haberse modificado su régimen financiero, pasando de un sistema de prima escalonada a uno de reparto simple. DANÓS, José. *El Instituto Peruano de Seguridad Social y el Sistema Privado de Pensiones*.

En "Sistema Privado de Pensiones: Desafíos y Respuestas". Cedral. 1994. Pág. 13 y ss.

36 DANÓS, José. Op. Cit. A partir de cuadro incluido en pág. 14.

37 DANÓS, José. Op. Cit. A partir de gráfico incluido en pág. 17.

procede a los 65 años de edad y después de contar con 20 años de aportación. Existe la posibilidad de obtener una jubilación anticipada, pero de manera excepcional. Este sistema otorga pensiones mínimas y máximas, que en la actualidad se encuentran entre los S/. 410 y S/. 857, respectivamente (es decir entre US \$ 136 y US \$ 285 aproximadamente). Pero hay casos de pensiones más elevadas derivadas de la aplicación de normas anteriormente vigentes.

Actualmente el SNP requiere de financiamiento del tesoro público debido a la desproporción entre beneficiarios y cotizantes generada principalmente por el traslado de trabajadores al SPP, al alto nivel de incumplimiento en el pago de aportaciones y a los antecedentes de mala gestión. La relación entre cotizantes y pensionistas en el SNP, después de haber sido de 14/1 en 1980 y 6/1 en 1993, a partir del año 1995 se ha mantenido en una relación que oscila alrededor de 1.7 cotizantes por pensionista, luego de haber caído hasta un cotizante por pensionista en el 2005. Esta leve recuperación se explica por la desconfianza reciente generada por el SPP y la posibilidad de retornar bajo ciertas condiciones al SNP.

En la actualidad el SNP, además de por los aportes de los afiliados se financia mayoritariamente con recursos del tesoro público y el rendimiento de un fondo de capitalización colectiva denominado “Fondo Consolidado de Reserva”, adscrito al MEF. En términos comparativos se puede apreciar que el año 1995 la recaudación bruta representaba el 85% de lo ejecutado en pensiones, mientras que en el 2009 solamente representó el 42%.

Desde junio de 1994 la gestión del SNP está a cargo de la Oficina de Normalización Previsional (ONP) creada siguiendo el modelo del antiguo Instituto de Normalización Previsional chileno, reemplazado por el Instituto de Previsión Social a raíz de la reforma implementada por el gobierno de Bachelet.

La ONP tiene entre sus funciones el otorgamiento de pensiones a cargo del Estado, la recaudación de los aportes, la administración de los fondos, así como el cálculo y emisión de los bonos de reconocimiento de los trabajadores trasladados al SPP. La calificación de las pensiones es una

de las funciones más importantes de la ONP; ha sido objeto de críticas debido a las dificultades que enfrentan los pensionistas al momento de obtener sus beneficios.

Los cuestionamientos están vinculados con las dificultades que enfrentan los afiliados para acceder a información relevante<sup>38</sup>, las exigencias documentarias para que demuestren que cumplen con los requisitos para obtener una pensión, la demora en los trámites y la necesidad de iniciar procesos judiciales para hacer valer derechos. Recientes estudios han enfatizado que el modelo de tercerización de actividades implementado por la ONP no ha aportado mayor eficiencia, sino que por el contrario ha generado mayores costos y dificultades en el otorgamiento de derechos pensionarios<sup>39</sup>. El Informe Defensorial Núm. 121 del año 2007<sup>40</sup> destacaba que del total de procesos contencioso administrativos tramitados ante el Poder Judicial, 67% eran sobre materia previsional, de los cuales 35% eran iniciados contra la ONP.

Al respecto, recientemente el TC ha dictado una sentencia que establece importantes criterios sobre la actuación de la ONP en la tramitación de los procesos judiciales referidos al otorgamiento de derechos pensionarios (Sentencia del 24 de marzo de 2010 recaída en el Expediente Núm. 05561-2007-PA/TC). Señala que se ha comprobado una actuación sistemática, temeraria y dilatoria con el objeto de no reconocer el otorgamiento de derechos pensionarios, incluso cuando existe un criterio jurisprudencial inequívoco (otorgamiento de intereses y devengados).

El SNP enfrenta graves dificultades derivadas de una deficiente gestión, requiere de un importante financiamiento estatal y ha sufrido

---

38 Desde su creación hasta el año 2001, la ONP no contaba con un texto único de procedimientos administrativos, a pesar de ser una exigencia para toda entidad administrativa, lo cual dificultaba el acceso a derechos pensionarios.

39 Ver Informe Defensorial Núm. 135, *Por un acceso justo y oportuno a la pensión. Aportes para una mejor gestión de la ONP*. Servicios Gráficos JMD. Lima – Perú. Julio de 2008. Y VIDAL BERMÚDEZ, Álvaro y ATARAMA CORDERO, Mario, “Gestión y Tercerización de Actividades de los Sistemas de Pensiones”. Ponencia presentada en el III Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social. Octubre de 2008.

40 Informe Defensorial Núm. 121. *Propuestas para una reforma de la justicia contencioso administrativa desde la perspectiva del acceso a la justicia*. Junio de 2007.

significativas modificaciones respecto de su diseño original, que lo hacen poco atractivo para los trabajadores de mayores ingresos. La situación actual del SNP se debe en gran medida a factores internos, pero también a la relación paralela o alternativa que mantiene con el SPP. A partir de las modificaciones normativas aplicadas resulta evidente que desde la creación del SPP existió una clara intención del Estado de incentivar el traslado de los trabajadores al nuevo sistema. La afiliación obligatoria al SPP a falta de decisión del trabajador y la imposibilidad de retornar al SNP son sólo una muestra de ello<sup>41</sup>.

El desarrollo de un sistema de pilares múltiples requerirá de una reforma integral del SNP que incluya mejoras sustanciales en la gestión de los derechos pensionarios, el acceso transparente y oportuno a información relevante, la implementación de un registro computarizado de los aportes de los afiliados, así como un profundo estudio actuarial para determinar la adecuada relación entre recursos financieros y obligaciones pensionarias.

#### **4. El Sistema Privado de Pensiones**

El SPP fue implementado en 1993 mediante el Decreto Ley Núm. 25967. Según sus propulsores, surgió con la finalidad de reemplazar al SNP. En palabras de Marcenaro y Morales, la ONP asumió un “rol de mecanismo bisagra o de transición entre el IPSS y el naciente sistema de AFP”, en tanto “compete al Estado y sólo a él asumir el déficit que se generaría en el SNP con la migración de pensionistas del IPSS a las AFP”. Esta transición de un sistema a otro generaría un “sistema de seguridad

---

41 El 27 de marzo de 2007 fue publicada la Ley 28991 que establece que podrán retornar al SNP todos los afiliados al SPP que hubiesen ingresado al SNP hasta el 31 de diciembre de 1995, y que al momento de hacer efectiva tal desafiliación les corresponda una pensión de jubilación en el SNP, independientemente de la edad (artículo 1º). Adicionalmente dispone que podrán retornar al SNP todos los afiliados al SPP que al momento de su afiliación a éste cuentan con los requisitos para obtener una pensión de jubilación en el SNP (artículo 2º).

El TC, en un proceso de inconstitucionalidad planteado contra esta Ley (Sentencia del 4 de mayo de 2009 recaída en el Exp. Núm. 00014-2007-PI/TC), dispuso que se interprete que constituye causal de desafiliación del SPP y retorno al sistema público la acreditación de que la decisión de afiliación al SPP fue consecuencia de una indebida, insuficiente o inoportuna información por parte de la AFP o de la Administración Pública.

social que admite la coexistencia de un régimen privado, regido por la libre competencia, y *subsidiaria y temporalmente* (cursivas nuestras) un régimen de carácter público, impuesto por la crisis del SNP<sup>42</sup>.

El nuevo sistema de capitalización individual fue establecido sin el debate parlamentario y público necesario. Recordemos que la norma de creación del SPP se dictó durante el período en que el país no contaba con un Congreso. Asimismo, fue objeto de un cuestionamiento constitucional debido a que no se enmarcaba dentro de lo dispuesto por la Constitución de 1979<sup>43</sup>. Este déficit de constitucionalidad fue “superado” con la disolución del antiguo Tribunal de Garantías Constitucionales y la aprobación de la nueva Constitución de 1993, proceso que no implicó un debate democrático de los alcances de la reforma del sistema de seguridad social.

Aun cuando el SPP se diseñó originalmente con la intención de ser un régimen único, su configuración debía ser gradual; sin embargo, distintos factores de índole política y económica condujeron a que se mantuviera como un régimen paralelo al SNP. Los desincentivos para mantenerse en el SNP o afiliarse a este condujeron a un masivo ingreso de trabajadores al SPP. De esta manera, a fines de 1993 “el 30% del total de trabajadores cubiertos por algún sistema previsional –aproximadamente 600,000- se encontraba en el nuevo sistema y en 1995 la cifra llegaba al 50%”<sup>44</sup>.

---

42 MARCENARO, Ricardo y MORALES, Carlos. *Modificaciones al régimen general de pensiones establecidas mediante D.L. 25967*. En “Sistema Privado de Pensiones: Desafíos y Respuestas”. CEDAL. 1994. Pág. 37 y 38.

43 La Constitución de 1979 establecía que “Una institución autónoma y descentralizada, con personería de derecho público y con fondos y reservas propias aportados obligatoriamente por el Estado, empleadores y asegurados, tiene a su cargo la seguridad social de los trabajadores y sus familiares (...) La institución es gobernada por representantes del Estado, de los empleadores y de los asegurados en igual número. La preside el elegido entre los representantes del Estado. (...) La existencia de otras entidades públicas o privadas en el campo de los seguros no es incompatible con la mencionada institución, siempre que ofrezcan prestaciones mejores o adicionales y haya consentimiento de los asegurados”. Un sistema de capitalización individual, gestión privada sin participación de los afiliados y carácter alternativo al sistema público contravenía lo estipulado por la Constitución de 1979.

44 MORÓN, Eduardo y CARRANZA, Eliana. *Diez Años del Sistema Privado de Pensiones. Avances, Retos y Reformas. 1993 – 2003*. Universidad del Pacífico. Diciembre de 2003. Pág. 26.

En la actualidad el SPP es el régimen previsional con mayor cantidad de afiliados. Según información de la SBS, al mes de enero de 2010 alrededor del 39% de la PEA ocupada estaría afiliada a este sistema y sin embargo solamente cotiza el 16%.

El SPP se financia principalmente con aportes de los trabajadores. Adicionalmente, con recursos del Estado destinados a reconocer los aportes al SNP a través de los “bonos de reconocimiento” y a financiar las pensiones mínimas mediante los “bonos complementarios”.

Al mes de enero de 2010 la cartera administrada por las cuatro AFP que conforman el sistema ascendía a S/. 67,210 millones (aproximadamente US \$ 23,175 millones). Hay que tener en cuenta que como consecuencia de la crisis financiera internacional los fondos de pensiones cayeron a S/. 49 mil millones (US \$ 16,896 millones) en diciembre del 2008, después de haber llegado a los S/. 64 mil millones (US \$ 22,068 millones) en mayo de ese año.

Según el nivel de riesgo, el afiliado puede elegir entre tres tipos de fondo denominados “de preservación de capital” (tipo 1), “mixto o balanceado” (tipo 2) y “de apreciación de capital” (tipo 3). Hay limitaciones de acceso en función de la edad del afiliado.

Los aportes de los trabajadores están conformados por tres conceptos:

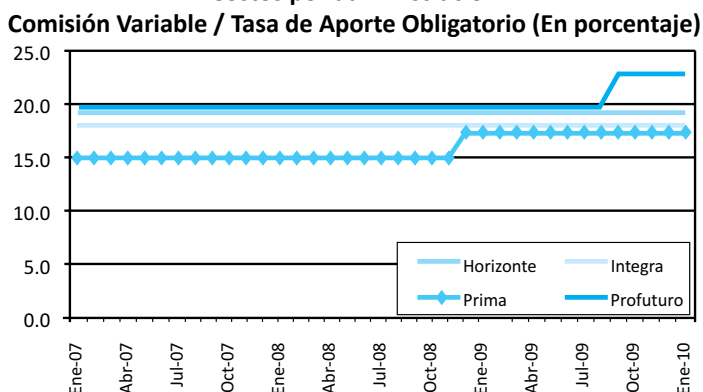
- El aporte a la cuenta individual de capitalización: asciende al 10% de la remuneración. Este aporte, más la rentabilidad generada, financian las futuras pensiones de los afiliados.
- La comisión por administración cobrada por las AFP: es la retribución cobrada por cada AFP como un porcentaje de la remuneración del trabajador afiliado.
- La prima para seguro de invalidez, sobrevivencia y gastos de sepelio: la cobertura es contratada por cada AFP con una compañía de seguros a la cual se traslada el monto de la prima. A diferencia de los otros conceptos, está sujeta a topes que se actualizan trimestralmente.

El Gráfico Núm. 1 muestra la evolución del costo de la comisión por administración en las cuatro AFP respecto del aporte a la cuenta individual de capitalización en los últimos tres años. Como se observa, las comisiones se han incrementado. De hecho, actualmente el SPP peruano figura entre los sistemas de capitalización individual con las

comisiones por administración más elevadas (en promedio el 19.50% del aporte al fondo o el 1.95% de la remuneración asegurable).

Parecería que se está cumpliendo en el caso peruano lo indicado por Orszag y Stiglitz<sup>45</sup>, para quienes la implementación de sistemas de pensiones de capitalización individual tuvo como sustento supuestas ventajas que en realidad constituirían mitos. Un mito microeconómico sería la creencia de que “la competencia asegura bajos costos administrativos en un sistema de cuentas individuales”. Estos autores defienden que una estructura centralizada puede tener costos sustancialmente menores que los enfoques descentralizados.

**Gráfico Núm. 1**  
**Costos por administración**



Fuente: Tomado de la Carpeta Informativa del SPP. Enero 2010.

En el caso peruano existe una competencia limitada que no ha reducido el monto de las comisiones; en una época llegó a haber ocho AFP; actualmente existen cuatro, con una participación de mercado similar (entre 22% y 27% de los afiliados). Todas cobran altas comisiones por administración.

La competencia debería sustentarse en ofrecer condiciones más sólidas, mejor rentabilidad y menores costos; pero el nivel de conocimiento de los afiliados sobre estos factores es limitado. En la práctica, las decisiones de afiliación suelen desviarse de los criterios antes indicados. Los

45 ORSZAG, Peter y STIGLITZ, Joseph. *Un Nuevo Análisis de la Reforma de Pensiones: Diez Mitos sobre los Sistemas de Seguridad Social*. Investigación presentada en “Nuevas Ideas sobre la Seguridad en la Vejez”. Banco Mundial. Washington D.C. 14 y 15 de septiembre de 1999.

resultados de una encuesta realizada por el BID en el año 2008 en Lima Metropolitana muestran un gran desconocimiento del funcionamiento de los sistemas pensionarios<sup>46</sup>.

Para hacer más eficiente el desempeño del SPP es fundamental trasladar información relevante y de manera transparente a los afiliados. Asimismo, evaluar mejores sistemas de determinación de comisiones por administración que generen mayor competencia. Por ejemplo, evaluar sistemas de retribución que consideren la rentabilidad de los fondos o mecanismos de subasta que incentiven una mejor relación costo/rentabilidad. La reducción en los costos de administración podría significar un mayor ingreso para el afiliado o destinar el ahorro a la formación de un fondo solidario para mejorar las pensiones mínimas.

Teniendo en cuenta los altos costos administrativos de las AFP y la falta de participación de los afiliados en su gestión, el TC peruano ha exhortado al Congreso de la República y a la SBS para que emitan las normas necesarias para que las comisiones por administración tengan un porcentaje variable que sea directamente dependiente del rendimiento del fondo en cada ejercicio. Asimismo, para que regulen la presencia de al menos un representante de los afiliados en el directorio de las administradoras privadas (Sentencia del 4 de mayo de 2009 recaída en el Expediente Núm. 00014-2007-PI/TC).

Este sistema otorga pensiones de jubilación, invalidez y sobrevivencia, así como gastos de sepelio. El afiliado puede elegir la modalidad de jubilación y el nivel de riesgo de su fondo, dentro de ciertos límites vinculados con la edad o proximidad de la jubilación. Las pensiones de jubilación pueden ser de tres modalidades: retiro programado, renta vitalicia y renta temporal con renta vitalicia diferida.

---

46 Ante seis preguntas básicas sobre el funcionamiento del sistema, como edad de jubilación, porcentaje y responsable de aportaciones, el 47.5% de los encuestados no respondió correctamente ninguna, y el 29% solamente una. Entre los motivos sobre por qué las personas no contribuyen, indicaron entre otros: 1) No tengo dinero suficiente (35.8%); 2) Ingresos irregulares (10.7%); y 3) Desconocimiento del sistema (20.7%). Información obtenida de la ponencia de Carmen Pagés "Protección social, informalidad y mercado de trabajo en América Latina". Lima, 30 de noviembre de 2009. Presentada en Seminario sobre Seguridad Social y Protección Integral para Adultos Mayores: Desafíos y Estrategias en América Latina y el Caribe y Experiencias Internacionales.



Uno de los aspectos más relevantes vinculado con la cuantía de las prestaciones es la determinación de la rentabilidad mínima. Hay una iniciativa aún no implementada para establecerla, teniendo en cuenta un sistema de marcas de referencia (benchmark) en función del tipo de instrumento financiero y del mercado en el que se invierte. En la actualidad, la rentabilidad mínima tiene como referencia un sistema basado en los índices promedio del propio sistema.

El papel que ha cumplido el SPP en el país como dinamizador de la actividad económica y como mecanismo de ahorro interno ha sido fundamental; de hecho, las AFP son los principales inversionistas institucionales en la Bolsa de Valores de Lima. El SPP ha cumplido un importante rol a nivel macroeconómico, pero no viene cumpliendo con igual eficacia los objetivos esperados de un sistema previsional, específicamente la ampliación de la cobertura y la generación de pensiones adecuadas.

El Cuadro Núm. 5 presenta un resumen de las principales diferencias entre el SPP y el SNP respecto de su financiamiento, cobertura, gestión y prestaciones.

**Cuadro Núm. 5**  
**PRINCIPALES DIFERENCIAS DE CONFIGURACIÓN ENTRE SNP Y SPP**

SISTEMA AMBITO	SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES	SISTEMA PRIVADO DE PENSIONES						
FINANCIAMIENTO	Trabajador 13% Sistema financiado con recursos del tesoro público, contribuciones (reparto) y capitalización colectiva.	<table><tr><td>CIC</td><td>10%</td></tr><tr><td>Trabajador</td><td>Comisión 1.95% aprox.</td></tr><tr><td>Seguro</td><td>1.06%</td></tr></table> Sistema de capitalización individual con garantía estatal después de 20 años de aportación (pensión mínima).	CIC	10%	Trabajador	Comisión 1.95% aprox.	Seguro	1.06%
CIC	10%							
Trabajador	Comisión 1.95% aprox.							
Seguro	1.06%							
GESTIÓN	ONP Uso intensivo de tercerización en distintas actividades principales.	AFP Recaudación descentralizada. Cobertura seguro invalidez y sobrevivencia subcontratado. Gastos de publicidad.						
COBERTURA	Dependientes: Obligatorio Independientes: Voluntario	Dependientes: Obligatorio Independientes: Voluntario						

<b>PRESTACIONES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jubilación</li> <li>• Invalidez</li> <li>• Supervivencia</li> <li>• Capital de defunción</li> </ul> <p>Determinación de beneficios según regulación legal. Regla general: 65 años de edad y 20 de aportación. Aplicación de topes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jubilación</li> <li>• Invalidez</li> <li>• Supervivencia</li> <li>• Capital de defunción</li> </ul> <p>Sistema de capitalización individual con garantía de pensión mínima luego de 65 años de edad y 20 de aportación. Modalidades de jubilación y tipos de fondo según riesgo.</p>
---------------------	---	---

## 5. El Sistema de Pensiones Sociales

Este nuevo régimen pensionario, conocido por sus siglas como SPS, ha sido regulado pero aún no implementado como sistema facultativo para la micro empresa<sup>47</sup>. Los trabajadores y conductores que presten servicios en empresas de esta categoría y no hayan estado previamente afiliados a un sistema pensionario pueden optar por afiliarse a este nuevo régimen. Se entiende por micro empresas a aquellas que tengan entre uno y diez trabajadores y sus ventas anuales no superen el máximo de 150 unidades impositivas tributarias. Es decir, para el año 2010 aquellas cuyas ventas no excedan de S/. 540,000 (US \$ 186,206).

Un primer tema a destacar es que este nuevo sistema es de carácter voluntario; es decir, los trabajadores que estén afiliados al SNP o al

<sup>47</sup> El Decreto Legislativo Núm. 1086 del 30 de setiembre de 2008 aprobó la denominada “Ley de Promoción de la Competitividad, Formalización y Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa y del Acceso al Empleo Decente”. Existen cuestionamientos sobre la constitucionalidad de este régimen, no solamente respecto de su contenido sino también sobre la legitimidad del procedimiento de creación. Así se señala que cuando esta norma modificó el régimen de seguridad social de los trabajadores de la microempresa creando el SPS, excedió la materia delegada expresamente por el Poder Legislativo, que no comprendía la posibilidad de legislar sobre seguridad social. La Ley 29157 delegó en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar sobre materias específicas con la finalidad de facilitar la implementación del Acuerdo de Promoción Comercial Perú – Estados Unidos y su Protocolo de Enmienda. Ver Sánchez, Christian, El nuevo sistema de protección social para los trabajadores de la microempresa en el marco de la Constitución y el Convenio 102 de la OIT. En “Temas Centrales del Derechos del Trabajo en el Siglo XXI”. Ara Editores. Pág. 362 y 363.

SPP, o quienes ingresen a trabajar después de la implementación del SPS pueden elegir afiliarse a cualquiera de estos sistemas o incluso no afiliarse. Establecer la voluntariedad de la afiliación a los sistemas de pensiones significa un retroceso en las políticas públicas de protección social; transgrede estándares internacionales y colisiona con el principio de universalidad reconocido constitucionalmente.

El aporte mensual de cada afiliado al SPS será hasta un máximo de 4% de la Remuneración Mínima Vital (RMV) correspondiente, sobre la base de 12 aportaciones al año. El afiliado podrá efectuar voluntariamente aportes mayores al mínimo. El aporte del Estado se efectuará anualmente hasta por una suma equivalente a los aportes mínimos mensuales que realice efectivamente el afiliado. Se señala que el pago del aporte del Estado se efectuará de conformidad con las previsiones presupuestarias. La administración del sistema estará a cargo de la AFP, compañía de seguros o banco seleccionado mediante un mecanismo de subasta.

El SPS otorgará pensiones de jubilación bajo la modalidad de renta vitalicia a los afiliados cuando cumplan 65 años de edad y hayan realizado efectivamente por lo menos 300 aportaciones al Fondo de Pensiones Sociales. Debe tenerse en cuenta que la cantidad de aportaciones requeridas es mayor que las necesarias en el SNP y el SPP. Además, otorgará pensiones de sobrevivencia (viudez y orfandad) y pensiones de invalidez; para cubrir estas prestaciones se deberá pagar la prima correspondiente, además del aporte al fondo y la comisión por administración.

El SPS contempla la posibilidad de que el afiliado -cumplidos los requisitos de edad y aportaciones efectivas o en caso de incapacidad permanente parcial- en vez de optar por la renta vitalicia solicite el reintegro de sus aportes, es decir, la entrega en un solo pago del saldo de su cuenta individual. En caso de fallecimiento, los herederos podrán solicitar el reintegro de lo aportado por el causante, incluyendo la rentabilidad. Creemos que esta opción desnaturaliza el sentido de un sistema pensionario, que consiste en garantizar un ingreso hasta el fallecimiento.

Este nuevo sistema, aun cuando tiene como importante incentivo el cofinanciamiento estatal, no estaría cumpliendo con las condiciones básicas exigidas a un sistema de pensiones de la seguridad social: obligatoriedad, búsqueda de universalidad y garantía de un ingreso hasta el fallecimiento. Será fundamental medir el impacto real de la implementación del nuevo sistema en la tasa de afiliación, cuantía de las pensiones y cobertura efectiva. Se deberían evaluar modelos alternativos que podrían aplicarse con el mismo nivel de inversión de recursos públicos.

Un aspecto que no ha sido tomado en cuenta -igual que en los otros sistemas pensionarios- es la participación de los asegurados en la gestión. Habría sido positivo generar mecanismos de participación, sobre todo en un sector como el de la micro empresa, en el que no existen canales adecuados de representación de intereses.

## **6. Diseño de un sistema de pilares múltiples considerando el marco constitucional y los convenios internacionales**

Las deficiencias de cobertura y equidad de los sistemas de pensiones peruanos podrían ser superadas mediante el establecimiento de un sistema de pilares múltiples. Este modelo es reconocido actualmente por el BM y la OIT como el más eficiente para lograr los objetivos de la seguridad social.

Un sistema integral de pilares múltiples debería comprender: i) el pilar 1 financiado mediante contribuciones; ii) el pilar 2 de ahorro obligatorio en sistemas de capitalización; iii) el pilar 3 sustentado en aportes voluntarios; iv) y un pilar 0 consistente en programas asistenciales financiados con impuestos (recursos del tesoro público)<sup>48</sup>. Esto sería congruente con los objetivos de universalidad y equidad propios de los sistemas de seguridad social.

### ***6.1. Marco constitucional del derecho a la seguridad social***

La Constitución peruana de 1993 reconoce un modelo de Estado democrático y social de Derecho (artículo 43°) así como el desarrollo de una economía social de mercado. Según este régimen, “el Estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de

48 DURÁN, Fabio. Op. Cit. Pág. 38.

promoción del empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura” (artículo 58°).

El fundamento humanista e igualitario de una democracia social está reconocido de manera privilegiada en la Constitución peruana, que en su primer artículo señala que “La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y el Estado”; y a continuación declara que toda persona tiene derecho “a la vida, a su identidad, a su integridad moral, psíquica y física y a su libre desarrollo y bienestar”.

El derecho a la seguridad social fue reconocido al máximo nivel normativo por primera vez en el Perú en la Constitución de 1979<sup>49</sup> la cual estableció un modelo de financiamiento y gestión tripartito (trabajadores, empleadores y Estado), indicó expresamente las contingencias cubiertas y permitió la actuación de entidades privadas de manera complementaria (Ver Cuadro Núm. 6).

**Cuadro Núm. 6**  
**Principales diferencias en materia de seguridad social entre**  
**las Constituciones de 1979 y 1993**

	Constitución 1979	Constitución 1993
Cobertura	El Estado garantiza el derecho de todos a la seguridad social. La Ley regula acceso progresivo.	El Estado reconoce el derecho universal y progresivo de toda persona a la seguridad social.
Prestaciones	Contingencias cubiertas: enfermedad, maternidad, invalidez, desempleo, accidente, vejez, muerte, viudez, orfandad y otras susceptibles de ser amparadas por ley.	Protección frente a las contingencias que precise la ley.
Financiamiento	Tripartito. Intangibilidad de los fondos.	Fondos y reservas de la seguridad social son intangibles. Se aplican en la forma y bajo la responsabilidad que señala la ley.
Gestión	Institución autónoma y descentralizada Gestión tripartita.	El Estado garantiza el libre acceso a prestaciones de salud y a pensiones, a través de entidades públicas, privadas o mixtas.

49 La Constitución de 1933 desarrolló algunas disposiciones vinculadas con la previsión privada y pública que no llegan a conformar un sistema de seguro social, y menos aún de seguridad social. La referida Constitución remitía a la Ley el establecimiento de “un régimen de previsión de las consecuencias económicas de la desocupación, edad, enfermedad, invalidez y muerte”, debiendo fomentar las instituciones de solidaridad social, los establecimientos de ahorros y de seguros, y las cooperativas (artículo 48°).

La Constitución de 1993 dispone que “El Estado reconoce el derecho universal y progresivo de toda persona a la seguridad social, para su protección frente a las contingencias que precise la ley y para la elevación de su calidad de vida” (artículo 10º). El reconocimiento del principio de universalidad constituye un mandato fundamental para los poderes públicos, y en la etapa actual del desarrollo económico y social del país debe implicar la implementación de un pilar básico no contributivo.

Por ello, el principio de solidaridad se debe concretar en el diseño de sistemas de protección social financiados mediante la redistribución de ingresos. Esta redistribución debe operar de manera intergeneracional, es decir, entre ciudadanos laboralmente activos y pasivos, así como de forma intrageneracional, es decir, entre los ciudadanos de mayores y menores ingresos. Privilegiar los sistemas de capitalización individual como mecanismo de financiamiento de las pensiones afecta la finalidad redistributiva.

El planteamiento de metas y planes nacionales y el seguimiento de su nivel de cumplimiento son manifestaciones de un compromiso real con la búsqueda de una protección universal. El establecimiento de un pilar no contributivo de pensiones sería una clara manifestación de la búsqueda de una mayor cobertura congruente con el mandato constitucional.

La Constitución peruana establece que el Estado garantiza el libre acceso a prestaciones de salud y pensiones a través de entidades públicas, privadas o mixtas, y supervisa su eficaz funcionamiento (artículo 11º). En una primera lectura, el texto constitucional parece bastante amplio y flexible, permitiendo distintos modelos de protección social; sin embargo, teniendo en cuenta los fundamentos de la seguridad social -aun cuando se permite la coexistencia de gestores privados, públicos y mixtos- el Estado tiene un rol de garante<sup>50</sup>.

---

50 Ver VIDAL BERMÚDEZ, Álvaro y SÁNCHEZ REYES, Christian. *Sistema Privado de Pensiones y Derecho a la Seguridad Social*, en Segundo Congreso Nacional de la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Impreso Gráfica S.A. Lima. 2006. pág. 959.

El TC ha definido a la seguridad social como la garantía institucional que expresa por excelencia la función social del Estado. Esta se concreta en un complejo normativo, estructurado al amparo de la doctrina de la contingencia y la calidad de vida. Por ello, requiere de la presencia de un supuesto fáctico al que acompaña una presunción de estado de necesidad (cese en el empleo, viudez, orfandad, invalidez, entre otras) que condiciona el otorgamiento de una prestación pecuniaria o asistencial “regida por los principios de progresividad, universalidad y solidaridad, y fundada en la exigencia no sólo del mantenimiento, sino en la elevación de la calidad de vida” (Sentencia recaída en el Expediente Núm. 1417-2005-AA/TC). El reconocimiento que hace el TC de los principios de universalidad y solidaridad constituye un mandato a los poderes públicos con el objeto de elevar la calidad de vida de la población y mejorar los niveles de inclusión social mediante mecanismos redistributivos.

Como señala Aparicio Tovar, la seguridad social se convierte en un instrumento esencial para la garantía de las condiciones de existencia de los individuos, y por ello en el núcleo o corazón del Estado Social y Democrático de Derecho. Siguiendo a Beveridge, su puesta en práctica abre un “camino hacia la libertad desde la necesidad”<sup>51</sup>.

## **6.2. Importancia de la Norma Mínima de Seguridad Social (Convenio Núm. 102 de la OIT)**

El Convenio Núm. 102 de la OIT, conocido como Norma Mínima de Seguridad Social, fue adoptado por la Asamblea General de la organización el 28 de junio de 1952 y ratificado por el Perú el 23 de agosto de 1961. La Constitución peruana dispone en su artículo 55° la incorporación directa de los instrumentos internacionales en el ordenamiento jurídico peruano, mientras que su artículo 3° señala que la enumeración de los derechos establecidos en el capítulo de derechos fundamentales “no excluye los demás que la Constitución garantiza, ni

---

51 APARICIO TOVAR, Joaquín. *La Seguridad Social, pieza esencial de la democracia*, en “La Seguridad Social a la Luz de las Reformas Pasadas, Presentes y Futuras: Homenaje al Profesor José Vida Soria, con motivo de su jubilación”, por Monereo Pérez, José Luis y Otros. Granada 2008. Pág. 119-120.

otros de naturaleza análoga o que se fundan en la dignidad del hombre.” Como precisa Villavicencio Ríos, el artículo 3° de la Constitución peruana constituye una cláusula de reconocimiento de derechos implícitos que conduce a otorgarles rango constitucional<sup>52</sup>.

La cláusula constitucional de derechos implícitos y la incorporación del Convenio Núm. 102 en el bloque de constitucionalidad deberían conducir a la aplicación directa de esta norma internacional con el máximo nivel posible, por lo que resultaría irrelevante la cláusula interpretativa. Sin embargo, múltiples sentencias del TC referidas a derechos económicos, sociales y culturales hacen referencia únicamente a la cláusula interpretativa, y con ello devalúan la aplicación directa de las normas de origen internacional que regulan derechos humanos<sup>53</sup>. La ratificación del Convenio Núm. 102 de la OIT conlleva obligaciones para los Estados respecto de la cobertura mínima del sistema de seguridad social, calidad y cuantía de las prestaciones, financiamiento solidario y eficiencia en la administración. Los informes de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT (CEACR) constituyen importantes parámetros de seguimiento.

La CEACR, en su informe correspondiente al año 2009<sup>54</sup>, ha señalado que aún cuando una decisión del TC reconoce que los tratados internacionales relativos a derechos humanos forman parte del bloque de constitucionalidad, no parece incluir los principios mínimos garantizados por el Convenio Núm. 102 en el contenido esencial del derecho a la seguridad social (Decisión 1417-2005 PATC del 8 de julio de 2005). Esta decisión parece privar al derecho a la seguridad social del contenido concreto garantizado por el Convenio Núm. 102. Por ello manifiesta que “el reconocimiento de los principios básicos

---

52 VILLAVICENCIO RÍOS, Alfredo. *Los tratados sobre derechos humanos y sus interpretaciones como parte de bloque de constitucionalidad*, en “Temas centrales del Derechos del Trabajo en el Siglo XXI”. Ara Editores. Pág. 78.

53 VILLAVICENCIO RÍOS, Alfredo. Op. Cit.

54 Informe de la CEACR sobre informaciones y memorias comunicadas por los Estados respecto de la aplicación de convenios y recomendaciones. 80ª Reunión de la CEACR. Ginebra, del 26 de noviembre al 11 de diciembre de 2009. Publicado por Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza. 2010. Pág. 820.



garantizados por los convenios de la seguridad social de la OIT contribuiría eficazmente a la puesta en práctica en el Perú de un Estado de Derecho basado en la solidaridad, la gobernanza participativa y el reconocimiento de mínimos sociales”.

El Departamento de Seguridad Social de la OIT<sup>55</sup> considera como característica principal del Convenio Núm. 102 que para cada contingencia se han fijado objetivos mínimos. En particular, porcentajes mínimos de población protegida y niveles mínimos de prestaciones y condiciones para acceder a las prestaciones. Estos objetivos mínimos deberán lograrse mediante la aplicación de los siguientes principios del Convenio Núm. 102:

- Responsabilidad general del Estado (artículo 71º, párrafo 3).
- Financiación colectiva de la seguridad social (artículo 71º, párrafos 1 y 2).
- Garantía de las prestaciones definidas por el Estado (artículo 71º, párrafo 3).
- Ajuste de las pensiones generadas (artículos 65º, párrafo 10, y 66º, párrafo 8).
- Derecho de apelación en caso de denegatoria del derecho, calidad o cantidad (artículo 70º).

El Convenio Núm. 102 establece en su artículo 72º que “cuando la administración no esté confiada a una institución reglamentada por las autoridades públicas o a un departamento gubernamental responsable ante un parlamento, representantes de las personas protegidas deberán participar en la administración o estar asociadas a ella, con carácter consultivo”.

Las prestaciones reguladas por este convenio incluyen las nueve ramas clásicas de la seguridad social:

- 1) asistencia médica,

---

<sup>55</sup> Departamento de Seguridad Social de la Oficina Internacional del Trabajo. Documento de Política de Seguridad Social Núm. 2. *Establecimiento de normas de seguridad social en una sociedad global. Análisis de la situación y de las prácticas actuales y de las opciones futuras para el establecimiento de normas de seguridad social globales en la Organización Internacional del Trabajo*. Ginebra – OIT. 2008. Pág. 11.

- 2) prestaciones monetarias por enfermedad,
- 3) prestaciones de vejez,
- 4) prestaciones de maternidad,
- 5) prestaciones de invalidez,
- 6) prestaciones de desempleo,
- 7) prestaciones familiares,
- 8) prestaciones de sobrevivientes, y
- 9) prestaciones en caso de accidentes de trabajo y enfermedad profesional.

El Perú se ha obligado a cumplir con las disposiciones relativas a las cinco primeras ramas indicadas.

Respecto del financiamiento, el convenio señala que el costo de las prestaciones y los gastos de administración “deberán ser financiados colectivamente por medio de cotizaciones o de impuestos, o por ambos medios a la vez, en forma que evite que las personas de recursos económicos modestos tengan que soportar una carga demasiado onerosa” (artículo 71º, párrafo 1). Asimismo, que el total de cotizaciones a cargo de los asalariados protegidos no deberá exceder del 50% del total de recursos destinados a su protección (artículo 71º, párrafo 2).

### **6.3. Observaciones de la CEACR-OIT**

El Estado peruano ha recibido reiteradas observaciones de la CEACR a causa del incumplimiento de los principios contenidos en el Convenio Núm. 102. El informe más reciente (2009) destaca que los diferentes componentes del sistema de seguridad social peruano no cumplen con los principios comunes de los convenios internacionales de seguridad social como i) la financiación colectiva de las prestaciones; ii) la gestión democrática y transparente de las instituciones de la seguridad social; iii) el abono de las prestaciones durante toda la contingencia; iv) la garantía de una tasa mínima de prestaciones<sup>56</sup>.

Entre las observaciones y recomendaciones que destacamos para la conformación de un sistema de pilares múltiples podemos indicar la necesidad de una estrategia nacional para la aplicación integral del

<sup>56</sup> Informe de la CEACR. Op. Cit. Pág. 819.

derecho a la seguridad social; evaluar las ventajas de una pensión social básica no contributiva; el deber de garantizar la afiliación obligatoria; el SPS creado para micro empresas como solución transitoria; y la participación democrática de las instituciones de seguridad social.

#### **6.4. Pensiones básicas no contributivas: concepto, sustento constitucional y factibilidad**

##### **Concepto y características**

Algunos autores suelen asimilar las pensiones no contributivas (PNC) con las asistenciales; no deben confundirse, ya que la naturaleza contributiva (o no) hace referencia a la fuente de financiamiento de las prestaciones, mientras que su carácter asistencial (o no) responde a la condición del beneficiario de la prestación (estado de necesidad o situación de pobreza). En este sentido, si bien en los sistemas de protección social menos desarrollados lo usual es que las PNC tienen una finalidad asistencial, en otros sistemas las pensiones básicas no contributivas no tienen una finalidad (exclusivamente) asistencial. Mientras mayor sea la cobertura subjetiva del sistema no contributivo, menor será su carácter asistencial; en otras palabras, a más universalismo menos asistencialismo.

Al respecto, es oportuno destacar la anotación del profesor Aparicio Tovar cuando señala que “la clasificación de las prestaciones entre contributivas y no contributivas no coincide exactamente con la que se hace entre asistenciales y no asistenciales porque el criterio de clasificación es distinto, aunque confusamente se está extendiendo la idea de que las contributivas son las que no exigen prueba de la necesidad y las no contributivas las que la exigen, pero eso no es muy exacto y puede llevar a algunas perturbaciones”<sup>57</sup>.

En un sentido similar, Rodríguez Azcúe señala que el modelo profesional es el típicamente contributivo, mientras que el modelo universalista es no contributivo, a partir de lo cual se puede apreciar que “el carácter no contributivo no determina, necesariamente, la naturaleza asistencial

---

57 APARICIO TOVAR, Joaquín. *La seguridad social como conquista democrática*, Revista de Derecho Social Latinoamérica, N° 2, Ed. Bomarzo. Pág. 29.

de la prestación, sino que el criterio de clasificación responde más precisamente al diseño de su financiamiento. En el primer modelo, el financiamiento recae en las cotizaciones de los asegurados, y en el segundo, en la economía nacional en su conjunto a través de la recaudación de los impuestos”<sup>58</sup>.

Nicholas Barr señala que desde el punto de vista de las personas, las pensiones tienen como propósito atenuar las variaciones de consumo a lo largo de la vida y actuar como un seguro, sobre todo frente el riesgo de longevidad. Desde la perspectiva de las políticas públicas tienen objetivos adicionales, a saber, el alivio de la pobreza y la distribución de ingresos<sup>59</sup>. Un sistema de pensiones básicas no contributivas ayuda a cumplir eficazmente con estos objetivos, pero la principal limitación es su sostenibilidad financiera.

Por ello, se plantea como principal disyuntiva en la implementación de las pensiones básicas no contributivas si su aplicación debe ser focalizada o universal. La focalización privilegiará el carácter asistencial, y en consecuencia las condiciones materiales de los beneficiarios. La verificación de recursos -como señala Michael Cichon- “puede ser una verificación de todos los medios financieros disponibles por una persona, variando del ingreso y de los activos y de los activos propios, al ingreso de todo tipo de fuentes, o puede ser simplemente una verificación del ingreso corriente”<sup>60</sup>.

Entre los principales problemas vinculados con la implementación de mecanismos focalizados se consideran el alto costo administrativo, la estigmatización social y la determinación de la brecha de pobreza. Un sistema universal no tendría estos problemas; sin embargo, para Cichon

---

58 RODRÍGUEZ AZCÚE, Alvaro. *La ampliación de la cobertura en materia previsional: la regulación de los regímenes no contributivos y la inclusión obligatoria de los trabajadores independientes*. Ponencia presentada en el IV Encuentro Peruano – Uruguayo de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social.

59 BARR, Nicholas. *Sistemas de Contribución Definida Ncional. Consideraciones Básicas*, en “Fortalecer los Sistemas de Pensiones Latinoamericanos. Cuentas individuales de Reparto”. CEPAL, Banco Mundial y Naciones Unidas. 2008. Pág. 71.

60 CICHON, Michael y otros. *Financiación de la Protección Social*. Informes OIT. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid. 2006. Pág. 408.

un mecanismo intermedio entre focalización y universalidad podría resultar más adecuado. Por ello propone una “vía intermedia” entre la verificación general de recursos y las prestaciones universales, que denomina la “concentración en categorías”, método que busca identificar colectivos de personas que con una considerable probabilidad necesitan asistencia financiera<sup>61</sup>. Este método podría resultar más eficiente en países como el Perú, en el cual existen zonas con mayores niveles de pobreza y que a la vez adolecen de grandes limitaciones de gestión.

No se debe perder de vista que si bien se reconoce la necesidad de una implementación gradual de las pensiones básicas no contributivas, se tiene como horizonte la búsqueda de una pensión universal, lo cual se condice con la propuesta del piso universal básico y un modelo de pilares múltiples.

En este sentido, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha propuesto que “las reformas de los sistemas de pensiones deben tender a ampliar la cobertura del componente no contributivo y a mejorar la solidaridad del componente contributivo mediante un modelo que integre ambos esquemas, mantenga incentivos a la contribución y garantice la viabilidad financiera a corto y largo plazo. La combinación de un componente de reparto (con reglas claras de modificación de los parámetros), un esquema de capitalización (competitivo y de bajo costo), un pilar no contributivo para los adultos mayores en situación de pobreza y reglas solidarias para los aportantes con pensiones inadecuadas (financiadas por rentas generales o mediante solidaridad contributiva) parece ser un mecanismo satisfactorio”<sup>62</sup>.

### ***Sustento constitucional***

La implementación de un sistema de pensiones básicas no contributivas tiene un amplio sustento a nivel constitucional y en la normativa internacional. Los sistemas de pensiones de carácter contributivo han mostrado sus limitaciones de cobertura, sobre todo en países como el nuestro con altos índices de trabajo independiente e informalidad.

---

61 CICHON, Michael y otros. Op. Cit.

62 Citado por Rodríguez Azcúe. Op. Cit.

El reconocimiento del principio de universalidad constituye un mandato para la ampliación de la cobertura de los sistemas de pensiones. La implementación de un sistema de pensiones básicas no contributivas significaría un importante paso adelante en la construcción de un sistema de pensiones de alcance universal. Asimismo sería una manifestación del principio de solidaridad, característico de los sistemas de seguridad social.

Los tratados internacionales que reconocen el derecho a la seguridad social inciden en el carácter universal de este derecho; este reconocimiento es consustancial a su concepción como derecho humano. Convenios con un desarrollo más específico respecto de la cobertura establecen estándares mínimos que requieren el diseño de sistemas no contributivos.

La reforma del RCE se sustentó en la búsqueda de mayores niveles de equidad en el acceso a pensiones, y el propio TC consideró pertinente esta reforma como primer paso para la construcción de un sistema de seguridad social más equitativo. En el mismo sentido, la CIDH la consideró pertinente en la búsqueda de una mayor equidad y un fin legítimo en una sociedad democrática. Para que esta reforma no resulte incompleta es necesario desarrollar un sistema no contributivo más inclusivo y equitativo.

Tanto el SNP como el SPP recurren a financiamiento estatal para cubrir derechos pensionarios. Este financiamiento tiene como origen impuestos que son financiados en gran medida por personas que no tendrán derecho a pensión alguna, lo cual incrementa la inequidad en los ingresos. La CEACR de la OIT destaca la necesidad de examinar las ventajas que conllevaría ofrecer una pensión social básica no contributiva para todos los ciudadanos a partir de los 65 años de edad, en cumplimiento de obligaciones internacionales asumidas por nuestro país.

### ***Avances a nivel regional y nacional***

Actualmente son nueve los países que tienen sistemas de pensiones básicas no contributivas en Latinoamérica, con distintos alcances y características: Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Chile, Ecuador,

El Salvador, Panamá y Uruguay. Si consideramos los estudios realizados sobre la experiencia comparada en PNC en Latinoamérica, el balance es positivo tanto respecto de su efecto en la reducción de la pobreza como en el crecimiento económico.

Según señala Fiona Clark, las PNC “especialmente cuando son universales, reducen los sesgos por género, niveles de educación, participación laboral y grupo étnico que suelen afectar a la mayoría de los programas contributivos de pensiones”<sup>63</sup>.

Mediante Decreto de Urgencia Núm. 059-2010 se ha creado en Perú el Programa Piloto de Asistencia Solidaria “Gratitud”. Este tiene como objetivo transferir subvenciones económicas a los adultos en extrema pobreza a partir de los 75 años de edad. La calificación de la situación de pobreza se realizará de acuerdo a los criterios del Sistema Focalizado de Hogares, incluyendo inicialmente a los hogares beneficiarios del Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres “Juntos” de los departamentos de Huancavelica, Apurímac y Ayacucho, así como los adultos mayores de 75 años en extrema pobreza de Lima Metropolitana.

Si bien este programa constituye un primer paso en el diseño de un sistema de PNC, por tratarse de un programa piloto su alcance es muy limitado, tanto respecto de la edad de la población cubierta, la focalización en pobreza extrema, como la exclusión de regiones del país con altos índices de pobreza.

El Proyecto Ley Núm. 4213/2010-CR contiene los lineamientos generales de lo que debería constituir un sistema de PNC. La caracterización del mismo siguiendo criterios de universalidad, solidaridad e integralidad (pensión vitalicia) constituyen lineamientos importantes acordes con los principios de la seguridad social. Deberá evaluarse la manera más eficiente y eficaz de implementar este sistema, teniendo en cuenta su sostenibilidad, su relación con los sistemas contributivos y la necesidad de una mayor institucionalidad en la seguridad social.

---

63 CLARK, Fiona. *Experiencias de las pensiones no contributivas en América Latina*, en “Envejecimiento con Dignidad: pensiones no contributivas para reducir la pobreza en el Perú”. Cáritas del Perú, HelpAge International y OIT. Lima Perú. Abril, 2009. Pág. 27.

## 7. Conclusiones

- ▶ La evolución de los sistemas contributivos de pensiones en el Perú muestra altos déficits de cobertura y equidad en el acceso a las pensiones. La relación paralela entre SNP y SPP refuerza esta situación de exclusión e inequidad. Cada vez es mayor el consenso internacional respecto de la necesidad de implementar un sistema de pilares múltiples con el objetivo de ampliar la cobertura y mejorar los niveles de equidad.
- ▶ El nuevo SPS -si bien cuenta con financiamiento estatal- debido a su diseño facultativo, de capitalización individual, exigencia de mayores períodos de aportación y posibilidad de retirar el saldo acumulado en un solo pago, no cumple con estándares internacionales. Deberán evaluarse detenidamente formas alternativas de protección con el mismo nivel de inversión de recursos públicos.
- ▶ La Constitución peruana y convenios internacionales reconocen el derecho universal a la seguridad social. El TC y la CEACR-OIT consideran que este mandato de universalidad debe implicar una actuación del Estado en la promoción del acceso a pensiones. Adicionalmente, se debe destacar que la percepción social de la importancia de un pilar no contributivo en pensiones es mayoritaria, lo cual le otorga mayor legitimidad<sup>64</sup>.
- ▶ La experiencia comparada muestra las ventajas de las PNC en la reducción de la pobreza en los adultos mayores y el crecimiento económico. El impacto en los recursos fiscales en el Perú no sería significativo, y podría generar un importante efecto en la reducción de la pobreza, superando barreras de género, historia laboral y grupo étnico, entre otras.

---

64 En una reciente encuesta realizada por Imasen, el 59% de los encuestados quiere que se garantice que toda persona mayor de 65 años reciba una pensión, haya o no aportado. Citado por Humberto Campodónico en “Cristal de Mira”. Diario La República del 16 de marzo de 2011.



- La implementación de un sistema no contributivo debe implicar una mejora de la capacidad institucional y de gestión de los entes responsables, así como contar con fuentes de financiamiento sostenibles en el tiempo. La determinación de una política nacional de seguridad social de largo plazo surgida del diálogo social -en especial con la participación de los asegurados y adultos mayores- está estrechamente vinculada con el desarrollo de estos objetivos.



# SEGUNDA PARTE

*La protección social y  
la lucha contra la pobreza:  
Objetivos de Desarrollo  
del Milenio*



## DESAFÍOS PARA UNA ATENCIÓN INTEGRAL DE LA VEJEZ

Moderadora:

**Giovanna Abad**

*Directora del Programa Perú  
de HelpAge International*

### Introducción:

El segundo foro del seminario materia de esta publicación trató el tema de la protección social y la lucha contra la pobreza en función de los objetivos de desarrollo del milenio (ODM). En él se plantearon importantes desafíos para una atención integral de la vejez con un enfoque de derechos y una visión integral del envejecimiento. Todo ello, en el marco de una sociedad que cambia su composición demográfica y que - pese a todos los esfuerzos - aún no asume como debería que mejorar la calidad de vida es una responsabilidad compartida que nos involucra a todos.

Los especialistas consideran que el siglo XXI estará marcado por el envejecimiento de la población mundial. Por ello, hoy más que nunca es necesario promover que el desarrollo económico, social y humano llegue a todos los miembros de la sociedad<sup>65</sup>.

En este artículo se presentan el resumen y los comentarios de los temas expuestos por los miembros del panel:

1. La pobreza y el envejecimiento en el Perú y en América Latina.
2. La lucha contra la pobreza en el Perú: avances y estrategias para su reducción.
3. Proyecto de Ley de Pensiones No Contributivas.

---

<sup>65</sup> HelpAge International, Centro de Desarrollo Regional para América Latina. *Protección social para todos*. La Paz, Bolivia. Agosto 2008.

## 1. La pobreza y el envejecimiento en el Perú y en América Latina

Este primer tema del panel estuvo a cargo del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA). Al analizarse la situación de la pobreza y el envejecimiento en América Latina y en el Perú, no se puede dejar de destacar que las estadísticas presentadas revelan que nuestra región viene atravesando un cambio poblacional importante que responde a procesos de urbanización, aumento del nivel de educación y disminución de la mortalidad infantil, entre otros factores. En el caso del Perú, la transición demográfica se encuentra en un punto intermedio, en un contexto de profundas desigualdades pese al crecimiento económico. El expositor a cargo del tema, Walter Mendoza, Oficial de Población y Desarrollo de UNFPA, destacó que el proceso de envejecimiento en América Latina no solamente ha sido más acelerado que en los países desarrollados, sino que además se ha generado en un contexto de capacidades institucionales limitadas y sin la capacidad económica requerida para enfrentar los cambios demográficos. Por esta razón, millones de personas adultas mayores de América Latina viven en situación de pobreza y extrema pobreza; sin acceso a servicios de salud; sin pensiones dignas que les garanticen seguridad económica en la vejez; y peor aún, sin ingresos seguros ni trabajo decente, lo que conlleva a que el envejecimiento represente para muchos una etapa de inseguridad y desaliento. En ese contexto, el proceso de envejecimiento en América Latina no será fácil de enfrentar para todos los Estados, debido a la falta de sistemas idóneos y fortalecidos que puedan enfrentarlo.

Según cálculos realizados por HelpAge International, actualmente existen alrededor de 100 millones de personas adultas mayores que viven con menos de un dólar al día. La pobreza afecta de manera más fuerte a las personas mayores, y en mayor grado a las mujeres. Para el año 2050, las personas adultas mayores representarán aproximadamente el 25% de la población mundial, sobrepasando el número de niños menores de 14 años<sup>66</sup>.

El rol de las instituciones comprometidas con las personas adultas mayores es trabajar para mejorar las condiciones de vida de las actuales

---

66 HelpAge International, Annual Review. Londres 2007. Citado en la publicación "Protección social para todos". Bolivia, agosto 2008.

y futuras generaciones de adultos mayores. Este es un desafío que debe comprometer también a los Estados. Sólo así se podrá aspirar a cortar el círculo vicioso de la pobreza y su acentuación en la vejez. En ese marco, el desarrollo de programas intergeneracionales con enfoque de género y en apoyo a la niñez y a las personas mayores es una alternativa para mejorar las oportunidades y crear condiciones seguras para la etapa de vida adulta mayor. Por su parte, es un desafío para los Estados crear políticas integrales con enfoque de ciclo de vida que permitan mejorar el contexto en el que se viene produciendo el proceso de envejecimiento.

El Perú atraviesa por un proceso de “bono demográfico”, que se da una sola vez en el proceso de transición demográfica. Durante esta etapa, por única vez contamos con una gran fuerza de población joven -superior a los demás grupos poblacionales- que se enfrenta a dos escenarios: el primero, la oportunidad de alcanzar una vejez digna y segura, respaldada por la acumulación de activos durante la etapa productiva, por políticas sociales adecuadas y por sistemas de protección social que permitan enfrentar los riesgos de enfermedad, discapacidad, desempleo, viudez y muerte, entre otros. En oposición, esta misma población se enfrenta al escenario que nadie desea: una vejez desprotegida marcada por la pobreza, el abandono y la falta de acceso a servicios básicos debido a la ausencia de condiciones de empleo que permitan acumular activos para la etapa del retiro, de políticas sociales efectivas y de sistemas sólidos de protección social.

## **2. La lucha contra la pobreza en el Perú**

El título de este subcapítulo nos induce a preguntarnos: ¿por qué, a pesar de las reformas de los sistemas de pensiones en América Latina durante las últimas décadas, aún no se alcanzan los niveles esperados de cobertura ni de impacto en la reducción de la pobreza? Federico Arnillas, actual presidente de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCLCP), inició su presentación resaltando que, por mandato supremo de nuestra constitución política, “la persona humana y su bienestar es el fin supremo de la sociedad y del Estado”.

Se destacó que en nuestro país existe una tendencia marcada hacia el aumento de la pobreza y la vulnerabilidad de las personas adultas

mayores (PAM), directamente proporcionales al avance de los años; es decir, a mayor edad mayor pobreza. ¿A qué responde esta tendencia, que en muchos países es inversa? Un primer análisis sugiere que la pobreza en el Perú es multidimensional (social, económica, territorial, medioambiental e institucional), generando que las PAM - especialmente de las zonas rurales- no puedan superarla debido, entre otros factores, a la pérdida natural de capacidades humanas, la falta de recursos y la débil capacidad institucional del Estado para responder a sus demandas, como manifestó el expositor del tema.

En este marco, recordamos que los ODM se orientan a la disminución de la extrema pobreza hasta el año 2015. Sin embargo, una debilidad de los indicadores construidos para medir su alcance es que no contemplan la problemática de las PAM, dejando de lado que ellas constituyen un grupo humano importantísimo en los objetivos de la lucha contra la pobreza.

Como parte de su exposición, Federico Arnillas manifestó que es importante tener en cuenta que, paralelamente al crecimiento económico, es necesario incluir el desarrollo humano. El objetivo principal de la lucha contra la pobreza es mejorar las condiciones de vida de las personas; si bien la pobreza total ha disminuido, persisten diferencias sustanciales entre la pobreza urbana y la pobreza rural. “El crecimiento reduce la pobreza pero no corrige desigualdades” afirmó.

Por otra parte, al analizar las causas de la pobreza en la vejez, no se puede dejar de mencionar la situación del empleo. Los sistemas del Estado están concebidos para el empleo formal, que no es el común denominador de la PEA; por el contrario, la mayoría de los trabajadores actuales pertenecen al grupo de trabajadores independientes (profesionales, técnicos, emprendedores) o al grupo de los llamados “trabajadores informales” que, en ambos casos, no están afiliados a los sistemas de pensiones ni de seguridad social. Bajo el esquema actual, estas formas de trabajo no protegen al trabajador contra los riesgos más comunes: enfermedad, discapacidad, vejez, muerte ni cualquier otro hecho fortuito. Esta situación los convierte en sujetos vulnerables sin acceso a la protección efectiva del Estado.



Se presenta, por tanto, la necesidad de trabajar en una reforma de los sistemas de pensiones y de la protección social que permitan a la población acceder a sus beneficios. Estas reformas van más allá de “formalizar” el empleo. Se trata de encontrar alternativas que respondan a la fuerza laboral actual, compuesta por un abanico de trabajadores de diferentes regímenes. El Seguro Integral de Salud (SIS) y el Aseguramiento Universal en Salud (AUS) pueden lograr importantes cambios en el futuro si se destinan esfuerzos y recursos para su implementación, financiamiento y sostenibilidad.

En este contexto, una de las estrategias para la lucha contra la pobreza es la creación de redes de protección social para atender a la población vulnerable frente a cualquier situación de riesgo, emergencia o desastre. El Estado, las familias y la comunidad en general deben articular esfuerzos para mitigar los riesgos a los que están expuestos sus grupos poblacionales vulnerables. No sólo es importante contar con políticas sociales, planes y programas; paralelamente deben diseñarse estrategias para su implementación y ejecución a nivel nacional, regional y local, con participación de la sociedad civil en su conjunto. En el nivel más elemental, la familia y la comunidad son el núcleo responsable de la atención de sus mayores. Sin embargo, este contexto no les resulta muy favorable, ya que -como se mencionó en las exposiciones- la transformación sociodemográfica ha incidido en la composición de las familias: las mujeres retrasan o excluyen la maternidad; los hijos y jóvenes migran en busca de mejores oportunidades de vida; mayor supervivencia femenina; viudez; soledad en la vejez en hogares unipersonales; y otros factores responsables de la menor capacidad de las personas de contar con la proximidad de una red familiar o comunitaria que les brinde la protección básica. Todo ello aumenta la vulnerabilidad en la vejez, y hace necesaria la presencia del Estado para suplir esas carencias.

Las iniciativas del Estado para crear redes de protección social, diseñadas e impulsadas por el BM<sup>67</sup> frente a distintos riesgos que pueden sumir a las personas mayores en mayor pobreza y vulnerabilidad, son pasos importantes que deben comprometer la participación de todas

---

67 *Protección social para todos*. HelpAge International. La Paz, Bolivia. Agosto de 2008.

las instituciones públicas y privadas y la sociedad civil, teniendo en cuenta que los sistemas de pensiones basados en el trabajo “formal” han generado “bolsas” de pobreza y escaso acceso de la población a la seguridad social ofrecida por los Estados. Todo esto exige una mirada nacional, que analice el contexto y realidad de cada Estado de modo que, sin repetir modelos “importados”, recoja experiencias y cree sus propias condiciones de desarrollo y atención a sus poblaciones vulnerables, como es el caso de las personas adultas mayores (PAM).

### **3. Las pensiones no contributivas: proyecto de Ley**

El último tema que se trató en el panel que me correspondió moderar fue el de las PNC y el actual proyecto de ley que se encuentra en trámite en el Congreso.

Consideramos importante mencionar la fecha del 28 de julio de 2010, en la que el Presidente de la República anunció la implementación de un programa de PNC para las PAM.

Actualmente, el sustento legal del citado programa es el Decreto de Urgencia Núm. 059-2010 que crea el programa piloto de asistencia solidaria “Gratitud”, cuyo objetivo es transferir un monto de S/. 100 a las PAM de 75 años en condición de extrema pobreza en Lima Metropolitana, Ayacucho y Apurímac.

La importancia de este decreto de urgencia es que marca el inicio de una nueva modalidad de pensión en el Perú, dirigida a las PAM que están fuera del sistema “formal” o contributivo y que viven en situación de extrema pobreza. Tal vez la mayor potencialidad de esta medida es que se convierta en una oportunidad para incorporar las PNC para personas mayores dentro del sistema de protección social del Perú. Actualmente el programa se encuentra en su etapa inicial. Aunque moderado, focalizado y dirigido a un grupo reducido de PAM, representa un logro destacable y un importante avance.

Desde hace varios años el Congreso ha venido discutiendo una serie de iniciativas legales en torno a la creación de programas de PNC para las PAM. Actualmente se encuentra en trámite un proyecto de ley que plantea un programa universal de PNC dirigido a todas las PAM del

Perú. Esta iniciativa fue recogida y apoyada por varios congresistas que desde hace mucho tiempo después de haber escuchado las voces y las propuestas de las PAM y de diversas organizaciones que han realizado un importante trabajo a lo largo de los años orientado a estudiar y mostrar experiencias de otros países y a estudiar las posibilidades de implementar un sistema de PNC en el Perú.

Analizar el contenido de la iniciativa legal, sus alcances y propuestas, no es materia de este artículo. Sin embargo, es importante destacar que la atención de las PAM y una política integral sobre el envejecimiento no abarcan solo el tema de las PNC, aunque sean uno de los pilares de la política social de algunos Estados vecinos. El desafío como Estado y sociedad es desarrollar líneas de acción que permitan que las PAM continúen siendo parte del aparato productivo del Estado y percibiendo ingresos que les permitan mantenerse como sujetos activos de la sociedad. Dentro de este esquema, es importante que las PAM puedan acceder a mecanismos de información y educación en derechos, que se reconozcan sus contribuciones a la sociedad y se les otorgue un marco de protección integral con acceso a los servicios del Estado.

El mundo de hoy no espera contar con personas mayores pasivas; desea formar personas mayores protagonistas de su propio desarrollo humano, que hagan escuchar sus voces y sean parte activa de su propio cambio y de la transformación de las futuras generaciones de mayores.

La población adulta mayor va cobrando especial importancia a nivel mundial. Las sociedades envejecen y es necesario adaptar los servicios, planes, programas, políticas y marcos normativos a este nuevo esquema poblacional, en que las demandas de la población serán diferentes. En los próximos 30 años, probablemente los esfuerzos del Estado se concentrarán mucho más en los mayores de 60 años. En ese contexto, la responsabilidad del cambio es de todos los actores, principalmente del Estado y de los gobiernos.

En el tema del envejecimiento y la atención a las PAM, el Perú es un modelo de trabajo conjunto Estado-sociedad civil. Existen espacios de trabajo y de diseño de políticas y programas, así como ejecución de proyectos en que los distintos actores -incluidas las propias PAM-

convergen para fortalecer el marco político, normativo y social que permita alcanzar una sociedad amigable con sus mayores: desde espacios tan elementales como la infraestructura y la eliminación de barreras arquitectónicas hasta el anhelado cambio social, en el que no sólo basta la adaptación de las leyes, sino el cambio de actitud de todos los seres humanos hacia el envejecimiento.

Para lograr este desafío, la educación juega un rol fundamental. El componente cultural y educativo resulta imprescindible para lograr una verdadera transformación social que abra el mundo a las PAM, de modo que desterremos de nuestras concepciones mentales los paradigmas que estigmatizan a la vejez y la muestran como sinónimo de improductividad, incapacidad e inutilidad. En este mundo globalizado, el rol de los medios de comunicación es vital; por ello, campañas como las realizadas por HelpAge International en el Perú y el Consejo Consultivo de Radio y Televisión (CONCORTV) para promover la imagen positiva de los mayores y la capacitación a periodistas para promover la ética en el tratamiento de la información referida a las personas mayores, son ejemplos de cambios positivos en la sociedad.

Dentro de poco celebraremos el bicentenario de nuestra independencia, 200 años de historia republicana. Miremos ese horizonte como una ventana de oportunidad para mostrar al mundo nuestros avances y aprendizajes en el trato a nuestros mayores. Cuando las PAM sean tratadas con respeto pleno a su dignidad y reconocimiento de su aporte, podremos estar orgullosos de ser una nación que ofrece a sus mayores mejores condiciones de vida y de desarrollo.

Estos son los desafíos de la protección social en el siglo XXI; estos son los desafíos de las PNC; es responsabilidad de todos alcanzarlos y devolver a las PAM la confianza en sus autoridades y conciudadanos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Exposiciones del panel *“La Protección Social y la Lucha contra la pobreza/Objetivos de Desarrollo del Milenio. Desafíos para una atención integral de la vejez”*. Seminario “Envejecimiento con dignidad: Por una pensión no contributiva. OIT. Septiembre 2010.

- HELPAGE INTERNATIONAL PERÚ y otros. *Suplemento sobre protección social*. Lima, octubre de 2010.
- NACIONES UNIDAS. *Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento*. Madrid, 2002.
- MEJÍA BASTOS, Ximena. *Protección social para todos*. HelpAge International. La Paz, agosto de 2008.



## POBREZA Y ENVEJECIMIENTO EN AMÉRICA LATINA

**Walter Mendoza**

*Oficial de Población y Desarrollo, UNFPA*

Este artículo pone énfasis en los aspectos poblacionales en cuanto a las grandes tendencias a mediano y largo plazo de la estructura por edades de la población en el país. El Perú está pasando -igual que otras sociedades- por un proceso de cambio poblacional, con las características propias de los países en vías de desarrollo.

Abordaré los aspectos demográficos, describiendo y explicando los cambios en la estructura de las edades, los aumentos en la esperanza de vida al nacer y a edades adultas; después revisaré la situación de la pobreza en América Latina por edades y los esquemas de protección social, con algunas ideas sobre cómo podemos seguir avanzando.

Recordemos que este tema ya lo venimos promoviendo desde hace algunos años; hace año y medio tuvimos una exitosa reunión en la que había una mesa con siete u ocho personalidades, incluyendo dos ministros de Estado: la ministra Carmen Vildoso, el ministro de trabajo Jorge Villasante, la Defensora del Pueblo Beatriz Merino, Pedro Pablo Kuczynski, el congresista Urquiza y varios otros. Fue un momento máximo de acumulación del trabajo, que iniciamos con la presentación de una publicación (\*) en la que participaron la Mesa de Concentración para la Lucha contra la Pobreza, Cáritas, HelpAge, OIT y el UNFPA. Más recientemente, este año, hemos tenido esta iniciativa del gobierno de iniciar un programa de entrega de fondos solidarios, el programa

---

\* "Envejecimiento con Dignidad: pensiones no contributivas para reducir la pobreza en el Perú". Cáritas del Perú, HelpAge International, UNFPA y OIT. Lima Perú. Abril, 2009.

“Gratitud”; nos interesa a todos que funcione y que funcione bien, y que se expanda no solo geográficamente sino también a personas mayores de menos de 75 años. Sabemos que esto es parte de una disputa política programática, pero la idea de estas reuniones es capacitarnos, entrenarnos y consolidar la argumentación, porque estas decisiones son difíciles de adoptar y llevar a la práctica, por lo que tenemos que encontrar las evidencias para sostener nuestros argumentos.

El proceso de transición demográfica en América Latina cubre un período de varias décadas en el cual las sociedades pasan de un régimen de alta mortalidad y fecundidad a otro de baja mortalidad y baja fecundidad. El Perú, a pesar de todas las inequidades y diferencias que existen, tiene la tasa global de fecundidad de aproximadamente 2.5 hijos por mujer, acompañada de una mortalidad que ha ido reduciéndose sobre todo en edades más tempranas. La transición ha estado asociada a los procesos de urbanización, ampliación de la oferta educativa, difusión de los métodos anticonceptivos, mayor cobertura de los medios de comunicación, etc. Sin embargo, la causa más importante de lo que llamamos “envejecimiento poblacional” -o cambio en la estructura de edades- se explica principalmente por la disminución de la mortalidad infantil durante las últimas décadas, proceso que ha ocurrido en la mayoría de países de América Latina y de otras regiones en desarrollo, como en el Perú. Este descenso de la mortalidad infantil, con la consiguiente mayor supervivencia en los primeros años, trae consigo una mayor supervivencia hacia la edad adulta. El descenso de la fecundidad ha contribuido también a que los grupos de edad de menos de 15 años tengan relativamente menos peso poblacional, lo que hace que la población adulta mayor sea más importante proporcionalmente. Hay que tener en cuenta también el aumento de la supervivencia en todas las edades -incluyendo la población adulta mayor- como veremos más adelante.

Asimismo, es importante tener en cuenta las diferencias entre países de América Latina, como el Perú, y los países desarrollados: duplicar o triplicar la población de América Latina o países como Perú ha significado menos de medio siglo, mientras que a los países europeos les ha tomado en algunos casos no menos de un siglo, con la diferencia adicional de las bases institucionales para hacer frente a esas demandas

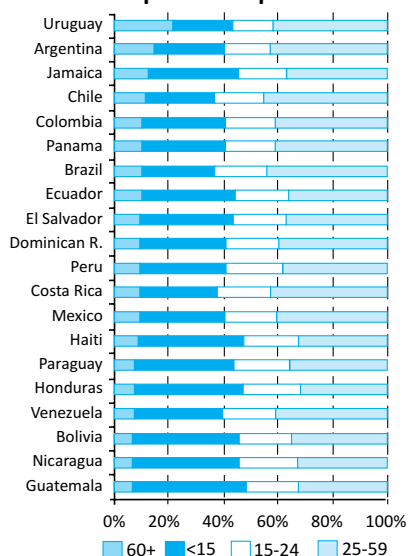


y necesidades cambiantes a lo largo del tiempo, y la base económica para afrontarlas. Es decir, que los países con mayor desarrollo institucional tuvieron y tienen más posibilidades de prever escenarios, más políticas de planificación de mediano y largo plazo y políticas de Estado que se mantienen de un gobierno a otro.

El Perú está en el promedio de la tasa global de fecundidad de América Latina, mientras que en Argentina, Cuba o Uruguay la transición demográfica está mucho más avanzada, y en países como Bolivia o Haití está relativamente más atrasada. Entre 1950 y el año 2050 ha venido cayendo la fecundidad que, como decía, se debe al proceso de urbanización, al mayor nivel educativo de las mujeres y las parejas, a la mayor disponibilidad de métodos de planificación familiar y a la postergación de la edad del matrimonio o de la convivencia estable.

Como efecto de estas tendencias, en la estructura de América Latina por edades, países como Argentina y Uruguay tienen una transición demográfica más avanzada, con un peso de la población de 60 y más años mayor en comparación con Guatemala, Nicaragua o Bolivia. (Ver Gráfico Núm. 1).

**Gráfico Núm. 1**  
**Estructura de población por edad en AL**



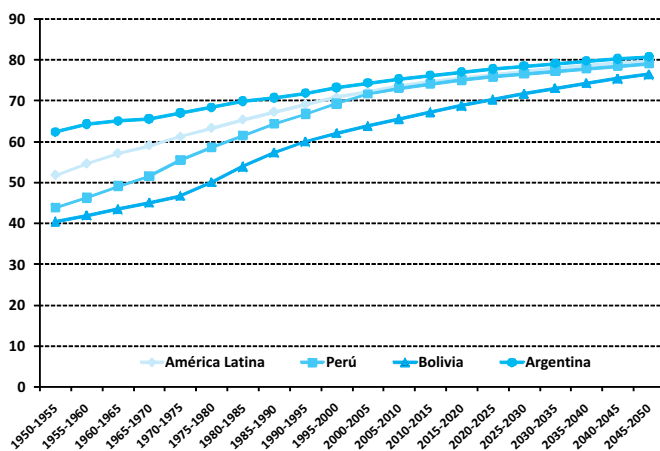
Fuentes: UNFPA.

Cuando hablamos de Perú, en realidad los promedios nacionales no son tan relevantes; más que en los promedios es importante fijarse en las brechas, porque el Perú es un país de inequidades y desigualdades; por lo tanto, lo que deberíamos proponernos es disminuir brechas; así podríamos evaluar los indicadores de impacto a través de la disminución de las brechas.

### ***Evolución de la supervivencia***

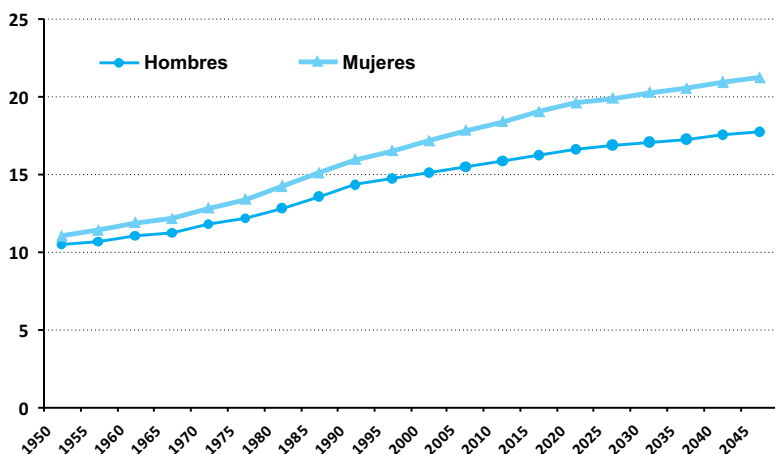
Un indicador importante de este proceso es la evolución de la esperanza de vida al nacer en los países de América Latina, incluyendo el Perú. En una visión de largo plazo, entre quienes nacieron en el Perú entre 1885 y 1890, es decir, poco después de la Guerra del Pacífico, solo el 40% de ellos sobrevivieron hasta los 65 o más años; había una alta mortalidad; muchos de ellos morían al poco tiempo de nacer; había una mortalidad prematura. A su vez, quienes nacieron entre 1940 y 1945, que cumplieron 65 años en el quinquenio entre el 2005 y el 2010, más o menos el 70% de ellos son sobrevivientes. En cambio ahora la mortalidad en edades tempranas, a pesar de que sigue siendo un problema importante, es mucho menor. Actualmente la esperanza de vida al nacer (EVN) en el Perú es de 73 años para el hombre y 76 para la mujer. (Ver Gráfico Núm. 2).

**Gráfico Núm. 2**  
**Evolución de la EVN en AL**



Resulta claro, por tanto, que conforme pasa el tiempo la supervivencia de las cohortes de nacimiento desde el período en el que nacen es mucho mayor. Estos datos son cruciales para las políticas públicas porque significa que no solo disminuye la mortalidad infantil, no solo aumenta la proporción de adultos mayores sino que los que sobreviven, sobreviven más, incluyendo en las edades adultas mayores. Esto se muestra en el siguiente gráfico como evolución de la llamada “esperanza de vida residual” (EVR).

**Gráfico Núm. 3**  
**Perú: EVR a los 65 años 1950 – 2050**



Fuentes: CELADE. Perú. *Proyecciones de Población, 1950 – 2050*.

Cuando hablamos de esperanza de vida generalmente se habla de EVN; es casi un sinónimo, pero en realidad -si ustedes ven en detalle las tablas de vida-, hay que fijarse en la última columna de la derecha, esperanza de vida a la edad tal, por ejemplo, a los 65 años; eso indica cuánto de vida le queda en promedio a quien entre 1950 y el año 2050 tiene 65 años. Es lo que se muestra en el gráfico anterior, que muestra cuántos años de vida le quedan en promedio a quien entre 1950 y el año 2050 tiene 65 años.

Vale decir que nuestros bisabuelos tenían una esperanza residual de vida más o menos de 10 años; en cambio, quienes ahora tienen 65 años -que nacieron entre 1940 y 1945, que cumplen 65 años en este

quinquenio- tienen una EVR de más o menos 15 años si son hombres, y si son mujeres de más o menos 18 años. Obviamente hay personas que van a vivir más y otras menos, pero este es el promedio para todo el país y para ese grupo de edad.

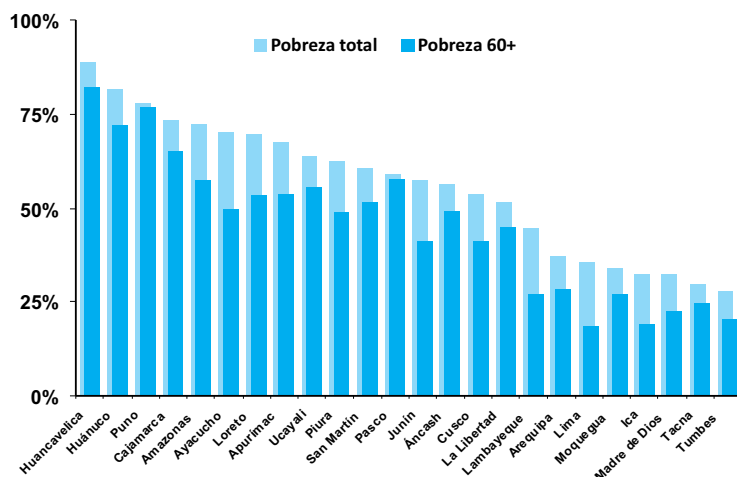
Con las recientemente actualizadas proyecciones de población que hemos revisado con el INEI en trabajo con CEPAL a partir del censo del 2007, tenemos tablas de vida por departamentos, de modo que podemos ver cuál es la sobrevivencia promedio para cada grupo de edad, cada cohorte, y proyectada hasta el quinquenio 2020 – 2025.

Otro tema importante es la pobreza por edad en América Latina, lo que permite hacer comparaciones entre los países de la región, como Argentina, Bolivia, Paraguay y Perú. En Argentina, por ejemplo, a mayor edad la pobreza es menor; es decir, hay una acumulación de activos, de recursos de protección social mayor cuando se avanza en edad. En el caso del Perú, la población adulta mayor es relativamente menos pobre que el resto del grupo de edad. A pesar de ello, el nivel de pobreza es bastante diferente. La explicación de esto probablemente hay que buscarla en las medidas de protección social y decisiones políticas que han tomado los Estados, así como en los patrones de conformación de las familias y las relaciones intergeneracionales.

En los años 2004–2009 el INEI, por sugerencia del Comité Asesor, al elaborar su informe técnico de evaluación de la pobreza ha empezado a cruzar la información para obtener datos sobre la pobreza por edades. El INEI, a través de las encuestas de hogares, obtenía indicadores sobre la pobreza monetaria. Pero hay otras dimensiones de la pobreza, como la pobreza subjetiva.

En 2004, por ejemplo, la pobreza general para todo el Perú estaba en 38.6%, y está en 2009 en 34.8%; se trata de un descenso importante en los últimos cinco años como promedio nacional. En los grupos de edad se constatan también descensos importantes: de 25.5% en 2004 pasa a 11.7% en 2009 para el grupo de edad de 60 a 64 años; y de 23.7% a 13.9% para el grupo de edad de 70 a más años en el mismo período y en el nivel urbano. La pobreza rural por edad, en cambio, no ha bajado tanto: de 59.0% a 53.9% en el grupo de 70 a más años para el mismo período de 2004 a 2009. (Ver Gráfico Núm. 4 y Cuadros Núm. 1 a 3).

**Gráfico Núm. 4**  
**Pobreza general y en población de 60+**



Fuente: INEI. Encuesta Nacional de Hogares 2006, elaboración propia.

**Cuadro Núm. 1**  
**Perú: Pobreza por edad**

Grupos de edad	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Total</b>	<b>48,6</b>	<b>48,7</b>	<b>44,5</b>	<b>39,3</b>	<b>36,2</b>	<b>34,8</b>
0 a 4	63,0	63,3	59,7	54,0	49,6	48,9
5 a 9	61,9	62,5	59,0	53,8	49,3	48,0
10 a 14	60,4	59,8	56,4	50,5	47,6	45,4
15 a 19	50,5	51,5	46,0	39,5	36,6	35,1
20 a 24	41,0	43,8	38,1	32,7	28,4	26,9
25 a 29	41,3	42,9	37,7	34,2	30,1	28,5
30 a 34	46,0	44,8	41,3	36,3	33,0	32,5
35 a 39	46,3	45,4	42,5	35,5	34,7	33,2
40 a 44	43,3	41,6	38,8	33,4	30,6	30,3
45 a 49	38,4	39,0	36,7	29,9	28,3	27,0
50 a 54	37,8	38,7	33,0	28,3	26,0	23,8
55 a 59	35,9	36,5	31,7	26,6	26,6	25,9
60 a 64	38,1	38,1	31,4	30,1	28,1	24,6
65 a 69	37,7	36,6	34,2	30,1	28,4	30,4
70 a más años	37,1	29,7	33,6	30,4	30,3	29,5

Fuente: INEI. Informe técnico. Evolución de la pobreza al 2009. Lima, 2010.

**Cuadro Núm. 2**  
**Perú: Pobreza urbana por edad**

Grupos de edad	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Urbana	37,1	36,8	31,2	25,7	23,5	21,1
0 a 4	49,8	50,2	44,2	37,8	35,1	32,8
5 a 9	49,3	48,2	42,9	36,2	32,3	30,0
10 a 14	48,7	47,1	42,3	35,2	32,9	29,0
15 a 19	40,5	40,4	34,1	27,2	24,9	22,6
20 a 24	32,4	35,7	29,1	22,5	19,6	17,5
25 a 29	31,6	34,4	26,7	23,7	20,4	18,5
30 a 34	37,3	34,3	29,7	24,4	22,5	19,7
35 a 39	37,3	34,6	29,7	23,4	23,9	21,4
40 a 44	33,1	31,5	27,6	21,7	20,7	19,0
45 a 49	28,4	28,2	25,5	18,7	16,7	15,2
50 a 54	26,9	28,0	22,6	19,2	15,5	12,9
55 a 59	24,7	25,2	20,2	14,5	15,5	15,1
60 a 64	25,5	25,3	17,7	18,1	16,4	11,7
65 a 69	24,1	23,9	19,9	16,7	16,9	15,6
70 a más años	23,7	24,0	18,6	16,3	16,2	13,9

Fuente: INEI. Informe técnico. Evolución de la pobreza al 2009. Lima, 2010.

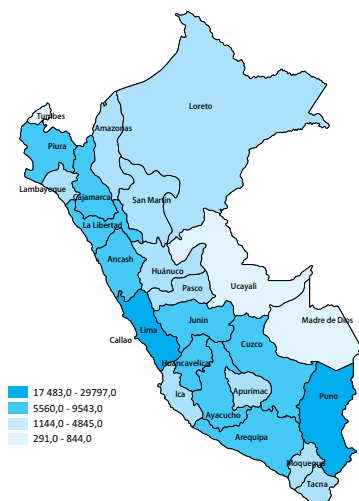
**Cuadro Núm. 3**  
**Perú: Pobreza rural por edad**

Grupos de edad	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Rural	69,8	70,9	69,3	64,6	59,8	60,3
0 a 4	80,4	81,0	80,5	77,6	71,2	73,5
5 a 9	78,7	81,3	79,6	76,5	72,0	72,8
10 a 14	76,4	77,4	76,1	71,2	66,5	67,0
15 a 19	69,2	70,8	66,7	61,7	56,6	55,7
20 a 24	62,6	64,7	62,0	57,8	51,7	51,2
25 a 29	65,7	65,6	66,8	60,3	55,6	56,6
30 a 34	66,7	69,2	69,3	63,1	57,4	62,1
35 a 39	67,1	70,0	70,7	64,1	59,0	60,0
40 a 44	66,9	64,3	63,1	60,4	53,1	55,6
45 a 49	63,1	65,8	62,8	56,0	53,2	54,1
50 a 54	62,9	63,7	58,0	50,3	50,8	48,2
55 a 59	58,0	60,6	55,9	52,6	49,9	48,5
60 a 64	59,8	60,9	57,8	53,4	52,8	50,3
65 a 69	60,0	58,3	59,0	53,1	50,2	54,9
70 a más años	59,0	58,6	60,5	54,4	53,3	53,9

Fuente: INEI. Informe técnico. Evolución de la pobreza al 2009. Lima, 2010.

Otro dato importante a tener en cuenta es el de la población que vive sola, un dato crucial que nos da idea de la situación de virtual abandono en que puede estar una persona adulta de más de 70 años. En números absolutos, las mayores cantidades de personas solas de esa edad se encontraban el año 2007 en los departamentos de Lima y de la sierra sur, y particularmente en el de Puno. (Ver Gráficos Núm. 5 y 6).

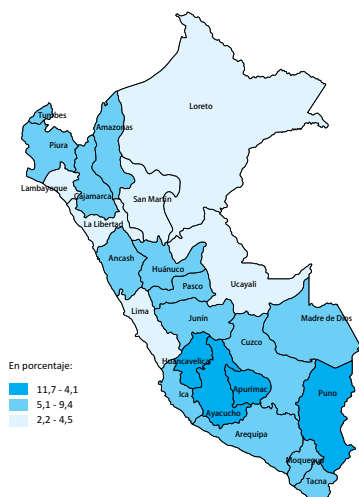
**Gráfico Núm. 5**



**Población de 70 años y más que vive sola, según departamento, 2007**

Fuente: INEI- Censos Nacionales XI de Población y VI de Vivienda, 2007.

**Gráfico Núm. 6**



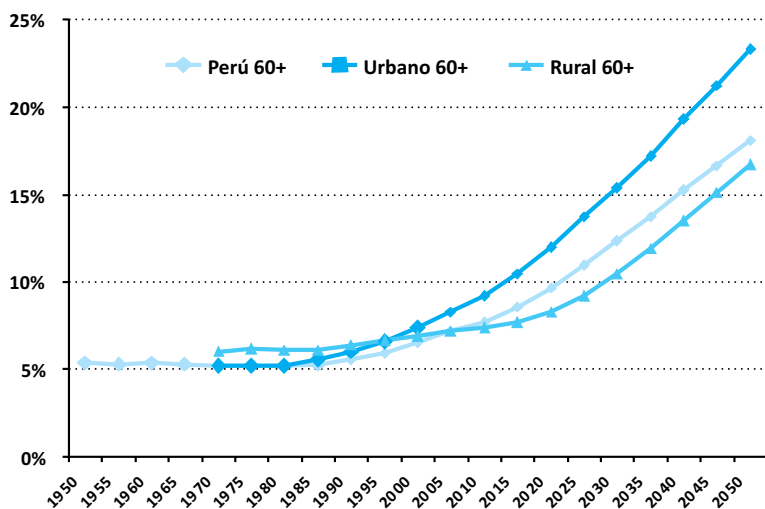
**Personas de 70 años y más que viven solas, según departamento, 2007 (Porcentaje respecto a la población adulta mayor de cada departamento)**

Fuente: INEI- Censos Nacionales XI de Población y VI de Vivienda, 2007.

Por otro lado, como se sabe, en la cultura andina ser pobre es no tener familia; por lo tanto, la definición de pobreza del INEI es muy relativa en relación a lo que mide (ingresos) y debe ser complementada con factores no solo económicos, sino también de abandono, salud, discapacidad, etc. Esta es una de las razones por las que muchas personas que viven en las zonas rurales deberían ser potenciales beneficiarias del programa “Gratitud”.

Esto nos lleva a la necesidad de conocer los cambios y tendencias familiares, lo cual es importante para la red de apoyo social. Las transformaciones de los últimos años han influido sustancialmente en la familia y los hogares; hay nuevas formas de convivencia familiar; al haber mayor supervivencia también hay mayores oportunidades de cambio de estado civil. Ya no es como hace 50 ó 60 años, en que una persona se casaba para toda la vida; como la supervivencia era mucho menor, “toda la vida” significaba 60, 65 años; en cambio ahora una persona sobrevive con mayor frecuencia 80, 85, 90 años -algo cada vez más relativamente común en nuestras sociedades- y eso tiene muchas implicancias para las relaciones intergeneracionales. (Ver Gráfico Núm. 7).

**Gráfico Núm. 7**  
**Perú: Índice de envejecimiento, 1950 – 2050**



Fuentes: CELADE. Perú. Proyecciones de Población, 1950 – 2050.



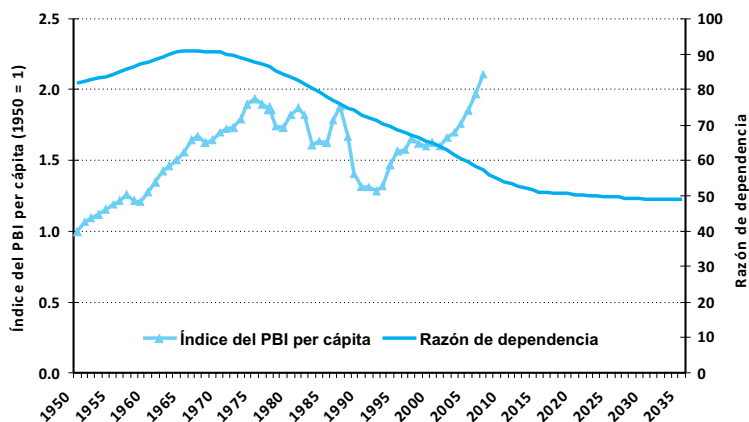
Por otro lado, cada vez hay mayor número de mujeres jefes de familia femenina; eso casi se ha duplicado; cada vez hay mayor “convivencia” no matrimonio, fenómeno que casi se ha duplicado entre los censos de 1993 y del 2007; hay mayor número de viudos y solteros en la vejez. Estos cambios se explican, en parte, por la mayor supervivencia. Como hemos visto, ahora una persona de 65 o más años tiene 15, 20 o más años por delante, con la probable consiguiente expansión de los hogares unipersonales. Según la última encuesta de hogares, el 7% de adultos mayores viven solos, y el promedio en la zona rural es 12%.

De este modo, al menos en las ciudades, los “arreglos” de familias nucleares y familias extensas son cada vez más frecuentes, así como la jefatura femenina asociada a una mayor autonomía de las mujeres debido a su educación, a su mayor participación en el mundo laboral y a la expansión de los hogares unipersonales.

Como efecto de largo plazo de estas tendencias se constata que desde aproximadamente 1970 ha venido disminuyendo sostenidamente la dependencia de los menores de edad en las familias, como se muestra en la curva del Gráfico Núm. 8. Esta menor dependencia -debida al aumento de la población en edad de trabajar y formada básicamente por jóvenes- se la conoce como “bono demográfico” que expresa una oportunidad única. De hecho, el Perú nunca ha tenido en su historia tantos jóvenes que han recibido educación -aunque no necesariamente de calidad- y esto seguirá sucediendo durante las próximas décadas.

El desafío es cómo aprovechar esa gran cantidad de población joven y adolescente, cómo invertir en ellos para las próximas décadas, ya que estos jóvenes de hoy serán los adultos mayores del mañana. Una política de largo plazo debería empezar por la formalización de empleo, cómo generar políticas que permitan que los jóvenes o adolescentes de ahora no lleguen a estar en las mismas condiciones de muchos adultos mayores de ahora, sin protección social.

**Gráfico Núm. 8**  
**Tendencias del PBI per cápita y del bono demográfico**



Fuentes: Banco Central de Reserva. INEI: Proyecciones de población 1950-2050.

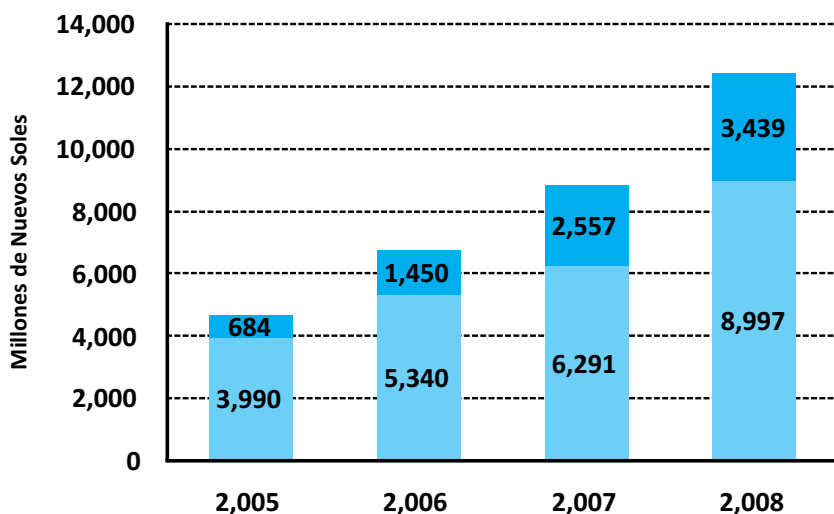
Por supuesto, es más fácil decirlo que hacerlo, pero el cambio poblacional nos advierte de que se trata de una oportunidad. En el gráfico anterior, la curva en celeste es el aumento del PBI per cápita en el Perú en los últimos 60 años, desde 1950; en las últimas décadas ha ido aumentando y probablemente siga aumentando; esta brecha favorable debería ser aprovechada no sólo para el presente, sino también para el futuro. Esta es la oportunidad que nos da el bono demográfico: un aumento del PBI per cápita y una gran cantidad de recursos durante los últimos 15 ó 20 años que van acompañados de una menor dependencia. Esto tiene su punto más bajo entre los años 2030-2035, pero después empezará a aumentar porque el segmento de población adulta mayor también va a aumentar.

Entre 1993 y 2007 la población del Perú creció en 1.6% anual, pero la población de 60 a más años creció en un 3.2%, y esto tiene que ver con la velocidad del cambio poblacional. Si retrocedemos en el tiempo, el Perú recién entre 1940 y 1950 recuperó el nivel poblacional anterior a la conquista, de más o menos 8 ó 9 millones. Desde entonces, durante siglo y medio a dos siglos la población estuvo descendiendo entre los siglos XVI y XVII. Recién hacia finales del siglo XVIII la población empieza a aumentar sostenidamente, y ha seguido aumentando; y seguirá aumentando pero con un dato importante: recién en 1991 el Perú alcanzó su nivel histórico máximo de nacimientos; desde 1991 ha venido disminuyendo la cantidad absoluta de nacimientos por año.

Esto hace que los grupos de menor edad, menores de 15 años, tengan relativamente menos peso; y como la supervivencia es mayor, el grupo de adultos mayores tiene relativamente más peso. Por lo tanto, estamos ante un cuadro cambiante, rápidamente cambiante; si no tenemos en cuenta ese cambio y no se empiezan a diseñar políticas, planes y programas como el “Gratitud” -cuyos efectos sobre la pobreza tendremos que demostrar, evaluar y cuantificar en el campo- desaprovecharemos la oportunidad del cambio poblacional para hacer frente a la pobreza, incluyendo las intervenciones específicas en la población adulta mayor.

En el gráfico Núm. 9 -que elaboró nuestro colega Hernán Peña, consultor del MIMDES cuando el año pasado preparamos la sustentación de PNC- se muestran en azul las cantidades en millones de soles que no ejecutaron entre los años 2005 al 2008, según información de la Dirección Nacional de Presupuesto Público del MEF. Ante este gráfico varias veces nos han preguntado: “¿cuánto cuesta hacer lo que se quiere hacer?” Y nosotros respondemos con otra pregunta: “¿cuánto cuesta no hacer lo que se debe hacer?” Es decir, cuánto cuesta ahora y cuánto va a costar en el futuro si no se hace nada, porque los problemas crecen exponencialmente.

**Gráfico Núm. 9**  
**Evolución de no ejecución presupuestal 2005-2008**



Finalmente, sólo debemos destacar que la contribución del adulto mayor no debe reducirse a lo económico o monetario, porque es altamente relevante para la cohesión social y para las relaciones intergeneracionales.

Estas consideraciones y el diseño de políticas públicas fundadas en un enfoque de derechos nos permitirán asimilar todo lo que las últimas generaciones han logrado y hecho en el Perú: una mayor supervivencia, pero a la que hace falta agregar una mayor calidad de vida.

## LA LUCHA CONTRA LA POBREZA EN EL PERÚ: AVANCES Y ESTRATEGIAS PARA SU REDUCCIÓN

**Federico Arnillas**

*Presidente de la Mesa de Concertación  
para la Lucha contra la Pobreza*

### LA(S) POBREZA(S), LA(S) DESIGUALDAD(ES) Y ESTRATEGIAS PARA ENFRENTARLAS

Este artículo plantea la necesidad de una política de protección social que combine la atención en el hoy del país a las poblaciones tradicionalmente desprotegidas por el Estado, dentro de una visión integral de desarrollo sensible a los procesos de mediana y larga duración, que marcan el devenir de la sociedad peruana contemporánea.

El primer acápite afirma el enfoque que guía la reflexión y la propuesta. El segundo pasa revista a la dinámica de la última década en el país, marcada por un fuerte crecimiento económico, y explora los límites de ese crecimiento en términos de mejorar significativamente la protección social de la población. La tercera sección destaca las herramientas que se están empezando a usar en el país, y plantea las agendas pendientes para la construcción de equidad.

#### **1. Afirmar el enfoque**

##### ***1.1. Enfoque de derechos***

El análisis y las propuestas a las que apunta esta presentación tienen como marco de referencia el mandato a la vez ético y legal que está presente en el inicio del texto de la constitución vigente, en el cual y con el cual se afirma que “la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado”. Es el equivalente a tratar de garantizar su bienestar.

El bienestar de la persona humana es un ideal consustancial a la Constitución histórica del Perú desde el proceso mismo de su independencia y de formación de la República; pero como se sabe, dista mucho de la realidad en la que ha vivido y en la que vive la mayoría de la población.

La pregunta que surge de la constatación de esta distancia nos lleva a indagar por lo que tanto desde el Estado como desde la sociedad se está haciendo y lo que hay que hacer para cambiar esa situación y garantizar el bienestar de la persona humana. De la mano con esa consideración está la identificación de las responsabilidades que corresponden al Estado y a la sociedad, incluidas dentro de esta última las responsabilidades propias de cada persona. En este plano, sin embargo, es importante subrayar que tales responsabilidades no son iguales; hay corresponsabilidad pero no en el mismo plano, porque la responsabilidad final de garantizar los derechos de las personas está en manos del Estado por encargo de la propia sociedad. Desde esta perspectiva, la mirada se dirige hacia las políticas públicas, tanto en lo referido a su orientación como a su efectividad.

### ***1.2. Pobreza como resultante***

El enfoque que manejamos nos lleva a entender la pobreza desde una perspectiva multidimensional, a la vez que somos sensibles a la experiencia subjetiva de bienestar/malestar de la persona y de los grupos sociales, que influye en su accionar individual y colectivo. Esto es consecuente con el enfoque de derechos, que pone a la persona humana en el centro.

En ese sentido, hablar de “bienestar” alude tanto a la experiencia singular de las personas -el plano subjetivo del bienestar- como a factores objetivos u objetivables, que influyen en la definición de cada situación particular como situación de bienestar, ya sea en términos relativos a diversas personas o grupos de personas entre sí como en niveles absolutos de “bienestar” respecto a mínimos objetivos, identificados como tales a partir de diversas aproximaciones.

Cuatro son las dimensiones en que recogemos y valoramos los niveles de bienestar/malestar de la población y los factores que influyen en ello; la

social, la económica, la ambiental y la institucional. No está demás señalar que son las dimensiones en las cuales los partidos políticos han debido presentar sus planes de gobierno para el proceso electoral regional y local de 2010 y las que deberían tener en cuenta para la formulación de los planes de gobierno para las elecciones nacionales del 2011.

En este marco general, la Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza (MCLCP) ha sido y es especialmente sensible a esta perspectiva de pérdida de capacidades humanas irreversibles; pero en la apuesta de la Mesa no solamente hay un problema al inicio de la vida, sino también en la etapa final; y es claro que la sociedad peruana no está cuidando de sí misma como debe.

La Mesa es también sensible a la “actoría” social, a la participación de las personas en los procesos de toma de decisiones relevantes para su propio bienestar. Desde esa perspectiva los espacios electorales han sido y son valorados positivamente tanto para el ejercicio de derechos ciudadanos como para la construcción de propuestas concertadas para el bienestar del conjunto de la población.

### ***1.3. Pobreza: ¿cómo medirla?***

Bajo este enfoque de pobreza como expresión de mal-estar y con bases multidimensionales y multicausales, nos enfrentamos a cómo medirla, lo que es otra faceta de las discusiones.

Hay diversas técnicas para medir o estimar la pobreza pero por definición son reduccionistas, ya que tienden a destacar un aspecto u otro. Reconociendo esto -y dentro de las limitaciones de esta presentación- se dará atención a las técnicas que miden la pobreza en su dimensión monetaria, debido a la mayor sensibilidad de estas mediciones a factores de corto plazo, asociados por cierto a ingresos y gastos, sin que ello niegue la posibilidad de una discusión sobre los factores estructurales que son subyacentes a la misma.

En este sentido, antes que referirnos a los procesos cuyos horizontes temporales son más amplios -como los procesos demográficos- centraremos la atención en los cambios ocurridos durante los últimos 10 años en la economía peruana para pasar después a reflexionar sobre lo observado en la dimensión social.

## **2. Crecimiento y pobreza. El Perú de la primera década del siglo XXI**

En este acápite se presentan los cambios observables en la situación del país desde la perspectiva de la relación entre crecimiento económico y pobreza, la misma que incluye el rol del Estado en el proceso. Téngase en cuenta que esta mediación del Estado es sustantiva al enfoque de derechos ya enunciado. Como se sostiene más adelante, la persistencia de situaciones de mal-estar de la población es indicativa de problemas de eficacia y eficiencia en la acción del Estado.

### ***2.1 Poniendo metas a la acción del Estado***

Desde la perspectiva de la Mesa, el primer tema que aparece como importante es el de la eficacia de la acción del Estado. Hablar de eficacia es hablar de resultados, y en general hemos tenido gestiones públicas que no tenían objetivos ni metas claras asociadas a esos objetivos, con lo cual era difícil poder establecer si se estaban teniendo resultados y evaluar si lo que se estaba haciendo era o no lo adecuado para reducir la pobreza. Como veremos a continuación, este es un terreno donde se han iniciado procesos de cambio relevantes.

#### ***2.1.1. Saliendo de una visión reduccionista o economicista***

Para valorar el cambio es importante recordar que a inicios de los años 90 se desactivó el Instituto Nacional de Planificación y sus funciones fueron transferidas al MEF, institución que sin embargo manejó en esos años un enfoque anti-planificación. El Perú entró al siglo XXI sin contar con un sistema de planificación de la gestión pública operando, pero cuando ya los problemas derivados de su desactivación se habían empezado a hacer evidentes y se estaba en búsqueda de herramientas para hacerle frente.

La principal herramienta disponible a inicios de la primera década del actual siglo era el Marco Macroeconómico Multianual (MMM). Los marcos tenían metas, pero estas estaban relacionadas con un paquete de indicadores estrictamente económicos asociados al crecimiento del producto, tipo de cambio, déficit fiscal, tasa de inversión y relación gasto público / producto, principalmente.

Fuera de los marcos quedaban el impacto de las políticas y las medidas de política sobre el bienestar de las personas. En una interpretación



benévola de ello puede asumirse que el supuesto implícito era que la reducción de la pobreza y la mejora del bienestar de la población eran una resultante casi espontánea del buen desempeño de la economía.

Esta situación ha cambiado a lo largo de la década. Los MMM han ido incorporando de manera creciente una atención a los temas de población, empleo y condiciones de vida hasta incorporar desde el marco para el 2008 objetivos expresos en materia de desarrollo social. Los sucesivos marcos, a su vez, han ido mostrando los cambios ocurridos con relación al logro de los mismos.

Al incluirse estos objetivos y metas sociales en el marco macroeconómico se legitima un debate sobre los mismos en términos de la consistencia entre las políticas económicas y sociales. Ello lleva a un debate que no solo debe tocar la tasa del crecimiento del producto o cómo están los equilibrios fiscales, sino de cómo todo eso se relaciona con las condiciones de vida de la gente. Como veremos a continuación, esta relación entre políticas sociales y políticas económicas nos parece sustantiva en el debate de las políticas públicas.

### *2.1.2. Metas sociales, metas de reducción de pobreza y desigualdad*

En materia social y tomando como base MMM, se puede señalar que las metas más importantes en el segundo lustro de la primera década del siglo XXI son las de reducción de la desnutrición crónica y las de reducción de la pobreza monetaria total, urbana y rural.

La meta más “famosa” es la de bajar al 30% la pobreza monetaria; las otras dos tasas de las que se habla menos -pero que desde la perspectiva de la Mesa también parecen importantes- son la de pobreza monetaria urbana y rural. La meta es llevar a 20% la pobreza monetaria urbana y a 45% la rural. La otra meta a destacar en la dimensión no económica de la pobreza es la desnutrición crónica.

Estos elementos no son los únicos, pero parecen claves para una discusión de algo que no ha estado históricamente conectado en la discusión de las políticas públicas en materia económica y social en el Perú. En general, las políticas sociales quedaban reducidas a los “programas sociales”; algo así como “la ambulancia” para recoger a los heridos y a los muertos de la política económica; y no lo que debería ser:

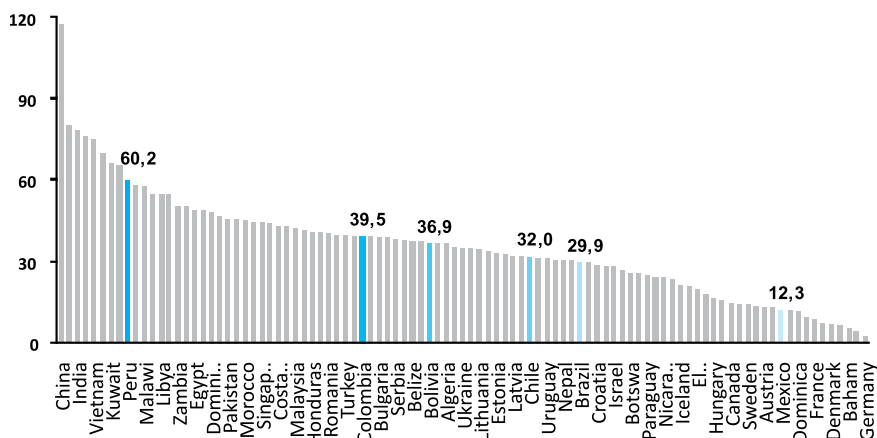
la definición del bienestar a ser alcanzado por las personas, el indicador de la calidad del tipo de desarrollo y de crecimiento económico que teníamos y/o al que aspirábamos.

Con esos indicadores y metas a la mano, analizaremos lo que ha pasado con el crecimiento económico en la sociedad peruana.

## 2.2. Crecimiento con desigualdad

Del 2002 al 2009 la economía registra una tasa de crecimiento de 60.2%, lo que configura al Perú como una de las economías más dinámicas del planeta (la mitad del ritmo de la economía china para el mismo período) como puede observarse en el siguiente gráfico. Es un nivel de crecimiento sumamente importante en términos de crecimiento global del producto, más aún si tenemos en cuenta que se está incluyendo un año como 2009, marcado por la crisis internacional de 2008, como puede apreciarse en el gráfico. Pero este problema parece haber quedado atrás, ya que en 2010 estamos otra vez en un ritmo de crecimiento más o menos fuerte.

**Gráfico Núm. 1**  
**Perú entre las economías que más crecieron en la década**  
**Crecimiento económico acumulado 2002-2009 (%)**



Fuente: FMI-WEO Octubre 09.

Pero el crecimiento económico de un país no es sinónimo del bienestar de la gente; no hay una traslación automática de similar magnitud en la relación entre crecimiento y reducción de la pobreza, ni reducción de la pobreza es igual a la reducción de la desigualdad o de mayor paz social. Estos conceptos están relacionados, pero no significan lo mismo; por lo tanto necesitamos tener estrategias que, sin negar el crecimiento, garanticen que éste tenga dos características claves: que reduzca la pobreza de la gente y que también reduzca la desigualdad en la sociedad; ambas características son sustantivas.

### 2.2.1. Crecimiento económico, demanda interna y empleo

El cuadro Núm. 1 da cuenta de cómo han funcionado estas variables económicas en estos años de alto crecimiento económico.

En la fase inicial del ciclo (años 2003 y 2004) lo que tenemos en términos de crecimiento del producto son tasas de 4% y 5%, y un crecimiento de la demanda de 3.7% y 3.8%, por debajo del producto; a su vez el crecimiento del producto y de la demanda están por encima del crecimiento del empleo (1.7%, 2.7%); todo ello define un período en el cual tenemos un crecimiento con poco arrastre en el empleo. Es el período del crecimiento soportado por megaproyectos: mucha plata y poco empleo.

A lo largo de la década, la situación ha ido cambiando. El proceso se ha ido acelerando; pasamos a una fase (2005-2007) con tasas de 6.8%, 7.7%, 8.9% de crecimiento del producto, acompañada ahora del crecimiento del empleo. Así en el 2007 hemos tenido 8.9% del crecimiento del producto y 8.3% del crecimiento del empleo formal de 10 trabajadores y más.

**Cuadro Núm. 1**  
**PERÚ: TASAS DE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO,**  
**LA DEMANDA Y EL EMPLEO 2001-2010**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Producto Interno Bruto	0.2	5.0	4.0	5.0	6.8	7.7	8.9	9.8	0.9	8.8
Demanda Interna	-0.4	4.1	3.7	3.8	5.8	10.3	11.8	12.3	-2.8	12.8
Empleo Urbano		0.0	1.7	2.7	4.5	7.2	8.3	8.3	1.3	4.2

Es cierto que una porción muy grande de la población no tiene empleo formal, pero esos niveles de crecimiento indican que la economía nacional empezó a seguir un ritmo de crecimiento que tiene a su vez una base más diversificada. Reconocer esto es importante para identificar cuáles son las características y los límites del crecimiento en el que estamos.

Obsérvese que en la fase inicial (2003) la relación crecimiento del producto y del empleo es de 3 a 1, pasa a 2/1 en el 2004 hasta llegar a casi 1/1 en 2008. Obsérvese, finalmente que en el 2009 el crecimiento del empleo fue 1.3 frente a un crecimiento del producto de 0.9% para ese año; un punto de crecimiento del producto y un punto de crecimiento del empleo, en plena crisis: eso es fuertísimo y por cierto atípico.

Otro tema clave es el comportamiento de la demanda por encima del crecimiento del producto durante el período 2006-2008, lo que llevó a introducir medidas de “modulación” del gasto en 2008, justo cuando los analistas destacaban el riesgo de una crisis internacional, como finalmente ocurrió.

### *2.2.2. Crecimiento, pobreza y equidad*

Teniendo en cuenta lo observado, pasamos ahora a ver la relación de crecimiento y pobreza. El Cuadro Núm. 2 muestra la evolución de la tasa de pobreza monetaria total según la metodología vigente del INEI para el periodo 2004 a 2009. Aun cuando las cifras sean discutibles, el uso de la misma metodología para el período permite señalar que la tendencia así graficada refleja de forma razonable la tendencia existente para esa fase del proceso. Así, mientras que de un lado se acelera el crecimiento de la economía del 2003 al 2008 -para registrar en el 2009 una desaceleración significativa, marcada a su vez por la crisis internacional- los datos de pobreza indican una caída de la tasa de pobreza monetaria a lo largo del periodo, con una desaceleración de la reducción de pobreza para el 2009.

**Cuadro Núm. 2**  
**POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE POBREZA,**  
**SEGÚN ÁMBITO GEOGRÁFICO, 2004-2009**  
**(Porcentaje respecto del total de población de cada año y ámbito geográfico)**

Ámbito geográfico	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Total</b>	<b>48.6</b>	<b>48.7</b>	<b>44.5</b>	<b>39.3</b>	<b>36.2</b>	<b>34.8</b>
<b>Área de residencia</b>						
Urbana	37.1	36.8	31.2	25.7	23.5	21.1
Rural	69.8	70.9	69.3	64.6	59.8	60.3
<b>Región natural</b>						
Costa	35.1	34.2	28.7	22.6	21.3	19.1
Sierra	64.7	65.6	63.4	60.1	56.2	53.4
Selva	57.7	60.3	56.6	48.4	40.9	46.0
<b>Dominios geográficos</b>						
Costa urbana	37.1	32.2	29.9	25.1	23.4	21.4
Costa rural	51.2	50.0	49.0	38.1	34.8	40.6
Sierra urbana	44.8	44.4	40.2	36.3	33.5	31.3
Sierra rural	75.8	77.3	76.5	73.3	68.8	65.6
Selva urbana	50.4	53.9	49.9	40.3	31.3	32.5
Selva rural	63.8	65.6	62.3	55.3	49.1	57.4
Lima Metropolitana	30.9	32.6	24.2	18.5	17.7	14.1

Fuente: INEI

Esta misma información puede ser vista diferenciando el comportamiento de la pobreza monetaria en los ámbitos urbano y rural. Ello permite destacar diversos aspectos claves del proceso, entre ellos la desigualdad como relación entre pobreza urbana y pobreza rural.

La meta de 30% de reducción de pobreza ya comentada, implicaba a su vez metas de reducción de pobreza urbana (al 20%) y rural (al 45%), lo que a su vez implica disminuir las diferencias urbano/rurales del país.

La información disponible para el 2009 muestra que en el promedio la tasa de reducción de la pobreza es de 34.8%, que si bien para el caso de la pobreza urbana se está a un paso de alcanzar la meta prevista (21.1%

ya en el 2009), en el área rural se está lejos de la meta propuesta (60.3% frente a 45%); además se habría revertido la tendencia a la reducción de la pobreza monetaria rural observada en los dos años previos. En ese contexto, al comparar el 2009 con el 2004, se puede observar que la distancia medida en términos de incidencia de pobreza monetaria entre espacios urbanos y rurales se incrementó.

### **2.3. La pobreza, el precio de los productos agropecuarios y el empleo urbano**

Con base en lo señalado en los puntos anteriores, es claro que estamos teniendo un escenario en que las desigualdades no se están corrigiendo. Eso nos plantea una discusión más de conjunto sobre la relación campo/ciudad y el modelo de crecimiento, así como a ver las diferentes formas en que se desenvuelve la relación entre pobreza e ingresos, que en la ciudad están asociadas al empleo asalariado y al auto empleo y en las áreas rurales está influido también por el precio de los alimentos que se venden en el mercado.

El análisis de estos puntos sobrepasa los alcances de esta presentación, pero se destacan algunos puntos para su exploración posterior.

- Un buen punto de partida para ello es mirar la evolución de la línea de pobreza total, y en especial la de pobreza extrema que está directamente asociada al precio de los alimentos. La data muestra un incremento del valor de la línea de pobreza, que es especialmente significativo en el 2008, como se muestra en el cuadro siguiente.

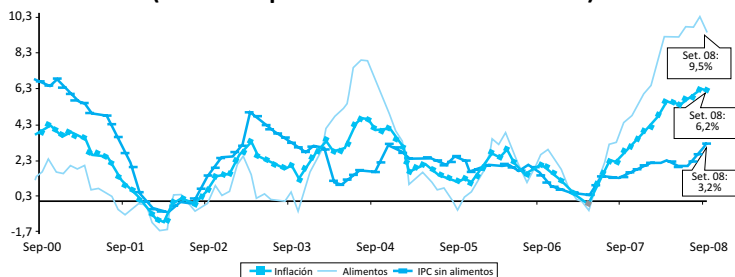
**Cuadro Núm. 3**  
**LÍNEA DE POBREZA TOTAL Y EXTREMA PERCÁPITA MENSUAL POR AÑO DE ENCUESTA Y VARIACIÓN PORCENTUAL INTERANUAL**  
**(Nuevos soles corrientes)**

Línea de Pobreza	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2005/ 2004	2006/ 2005	2007/ 2006	2008/ 2007	2009/ 2008
<b>Total</b>	216	222	226	229	251	257	3.0	1.7	1.5	9.5	2.4
<b>Extrema</b>	115	118	119	121	140	144	2.5	1.2	1.6	15.4	3.0

Fuente: INEI.

- La información sobre inflación muestra que los precios de los alimentos registran un incremento significativo en el segundo semestre de 2007 y hasta septiembre de 2008 (Ver gráfico).

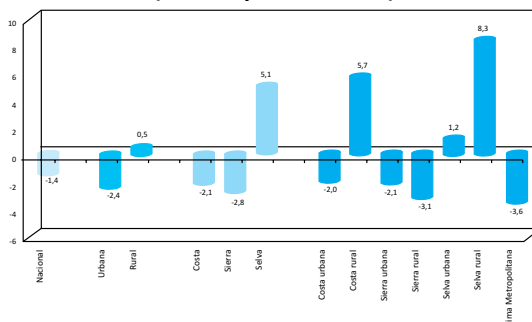
**Gráfico Núm. 2**  
**Índice de precios al consumidor total y del rubro alimentos y bebidas**  
**(Variación porcentual últimos 12 meses)**



Reporte de Inflación: Panorama Actual y Proyecciones Macroeconómicas. Setiembre 2008.

- La información sobre pobreza muestra que en el 2008 la pobreza extrema urbana creció (incluida Lima); no así la pobreza rural, lo cual es consistente con el incremento ya comentado de la línea de pobreza extrema y el alza de los ingresos de los productores rurales.
- La pobreza rural se incrementó en el 2009, en especial en costa y selva; no ocurrió lo mismo en la sierra.
- La pobreza urbana total disminuyó a lo largo del periodo 2006-2009 porque se mantuvo la tendencia al alza del empleo, en especial del empleo formal y del ingreso asociado a empleo asalariado. Esta situación se mantiene en el 2009, como se aprecia en el Gráfico Num.3.

**Gráfico Núm. 3**  
**Perú: Variación de la pobreza total según ámbitos, 2009**  
**(Puntos porcentuales)**



Fuente: INEI - Encuesta Nacional de Hogares Anual. 2009.

Este ciclo de caída significativa de la pobreza rural -debido al proceso de elevación de los precios- y la reducción de los ingresos de los productores rurales evidencia un problema endémico en el país: el de los precios relativos campo/ciudad, que en general se han manejado en contra del campo y a favor de las ciudades, porque las ciudades han tenido una capacidad de presión que los sectores rurales no han tenido ni tienen.

Otra aproximación a ello es la incidencia de la pobreza monetaria de la PEA ocupada según rama de actividad. Como se puede ver en el siguiente cuadro, existe una asociación fuerte entre pobreza y actividades agropecuarias, pesca artesanal y minería.

**Cuadro Núm. 4**

**Perú: PEA ocupada por condición de pobreza, según ramas de actividad, 2009 (Porcentaje)**

Ramas de actividad	Pobre	Pobre extremo	Pobre no extremo	No Pobre
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Agricultura/Pesca/Minería	61,4	81,2	51,9	21,0
Manufactura	7,6	4,5	9,0	11,1
Construcción	3,6	1,7	4,5	5,1
Comercio	10,7	4,9	13,5	20,2
Transporte y Comunicaciones	4,3	1,5	5,7	8,2
Otros Servicios 1/	12,4	6,3	15,4	34,3

1/Incluye actividades como: Restaurantes y Hoteles, Intermediación financiera, Sector público, Salud, Educación, etc. Fuente: INEI - Encuesta Nacional de Hogares Anual, 2009.

### 3. Agenda de la equidad

#### 3.1. Pobreza y edades de la población

El análisis de la pobreza monetaria al 2009 según las edades de la población muestra que la incidencia de la pobreza es menor en las personas adultas mayores (PAM) que en las personas menores de 18 años. Estas diferencias de situación se perciben con más claridad si se analiza a su vez la diferencia entre población urbana y población rural.

**Cuadro Núm. 5**

**PERÚ: POBRES POR GRUPOS DE EDAD, 2009**

	Tasa de pobreza			
	POBRES EXTREMOS	POBRES	NO POBRES	Total
<b>GRUPO DE EDAD</b>				
Menor de 18 años	17%	29%	55%	100%
Entre 18 y 45 años	9%	22%	70%	100%
Mayor a 45 y menor a 65 años	7%	18%	75%	100%
Mayor a 65 años	12%	18%	70%	100%
<b>Total</b>	<b>12%</b>	<b>23%</b>	<b>65%</b>	<b>100%</b>



A nivel nacional, el 45% de las personas menores de 18 años están al 2009 en situación de pobreza monetaria; en el caso de mayores de 65 años, esa proporción baja a 30%. La incidencia de la pobreza extrema es de 17% y 12% respectivamente.

Al analizar las tasas de pobreza de la población de los diversos grupos de edad según áreas urbana y rural se observa una tendencia similar, en el sentido de que la pobreza es mayor en la población infantil pero vuelve a aumentar en la población de 65 años y más; crece en especial en las zonas rurales, aunque siempre por debajo de la población menor de 18 años. Ver y comparar los dos cuadros siguientes.

Cuadros Núm. 6-7

**PERÚ ÁREA URBANA: POBRES POR GRUPOS DE EDAD, 2009**

	Tasa de pobreza			
	POBRES EXTREMOS	POBRES	NO POBRES	Total
<b>GRUPO DE EDAD</b>				
Menor de 18 años	5%	25%	<b>71%</b>	100%
Entre 18 y 45 años	2%	17%	<b>81%</b>	100%
Mayor a 45 y menor a 65 años	1%	12%	<b>86%</b>	100%
Mayor a 65 años	3%	12%	<b>85%</b>	100%
Total	3%	18%	<b>79%</b>	100%

**PERÚ ÁREA RURAL: POBRES POR GRUPOS DE EDAD, 2009**

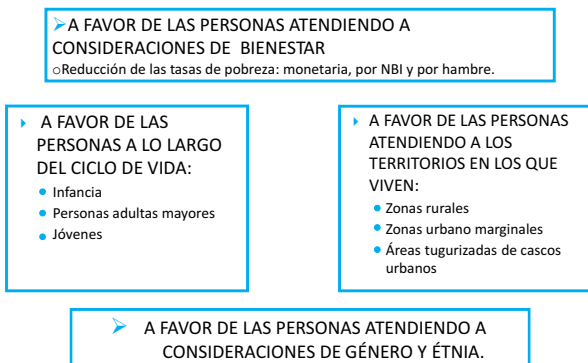
	Tasa de pobreza			
	POBRES EXTREMOS	POBRES	NO POBRES	Total
<b>GRUPO DE EDAD</b>				
Menor de 18 años	<b>34%</b>	<b>35%</b>	<b>32%</b>	100%
Entre 18 y 45 años	24%	<b>32%</b>	<b>44%</b>	100%
Mayor a 45 y menor a 65 años	20%	<b>30%</b>	<b>50%</b>	100%
Mayor a 65 años	<b>27%</b>	<b>28%</b>	<b>46%</b>	100%
Total	<b>28%</b>	<b>33%</b>	<b>40%</b>	100%

### 3.2. Agenda por la equidad

Desde la perspectiva de la Mesa, la base de la agenda es la lucha contra la pobreza y la desigualdad; dentro de esta perspectiva la prioridad ha sido y sigue siendo la infancia, etapa en que se generan pérdidas irrecuperables

para la persona y la sociedad a lo largo de la vida de aquella. La segunda prioridad en materia de protección social es la atención integral a las PAM, en especial de las zonas rurales, como se muestra en el siguiente cuadro.

**Cuadro Núm. 8**  
**AGENDAS DE EQUITAD**

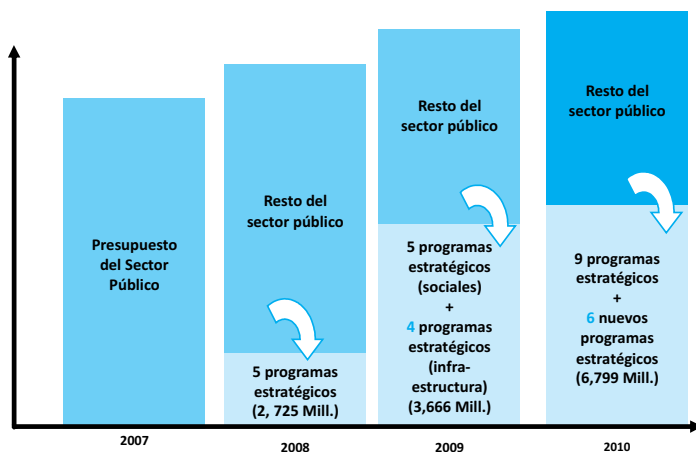


Para atender con eficacia esta agenda de la equidad hemos estado elaborando y promoviendo algunas herramientas de gestión, porque hemos aprendido que las declaraciones de política y los planes van por un lado mientras la gestión va por otro; y porque son los presupuestos los que determinan el campo efectivo de posibilidades de acción.

En esa perspectiva, la herramienta sobre la cual hemos incidido es lo que se conoce en Perú como Programas Presupuestales Estratégicos (PPE); aun cuando eso no da una garantía total, el desafío ha sido vincular plan con presupuestos a través de metas físicas y financieras vinculadas, y con mecanismos de transparencia que permitan el seguimiento de la acción del gestor público en torno a metas nacionales, regionales y locales claras y de amplio consenso, lo que se conoce como enfoque de gestión por resultados.

Los PPE son una herramienta importante para desarrollar la protección social en el país, asociadas por cierto a un modelo de gestión por resultados y al enfoque de derechos. El siguiente gráfico muestra la evolución reciente de los PPE. Se espera que para el 2011 este número de programas se incremente, así como el monto del presupuesto de la República que se gestiona bajo esa modalidad.

**Gráfico Núm. 4**  
**Gestión por resultados con Programas Presupuestales Estratégicos**



#### **4. Propuesta de atención integral a personas adultas mayores y de pensiones no contributivas**

Desde la Mesa, y con acuerdo de su Comité Ejecutivo Nacional, se puso a consideración del Congreso la creación de un Programa Presupuestal Estratégico de atención integral a las PAM que incluya de manera expresa un programa de pensiones no contributivas (PNC). Esta propuesta fue reiterada para el debate presupuestal en curso.

Las medidas de política que el actual gobierno viene ejecutando constituyen un paso en la dirección de la propuesta concertada en el marco de la Mesa; la entrega de apoyo monetario a personas de 75 años y más que no cuentan con pensión es un paso importante, pero aún está lejos de lo que se requiere como país. En materia de salud reconocemos la importancia de la inclusión de las PAM en el SIS y a las disposiciones que apuntan a revisar la propuesta de aseguramiento universal, teniendo en cuenta los requerimientos de este segmento de la población.

Estas y otras medidas son requeridas en función de los problemas que hoy tenemos como país, resultado de un proceso de envejecimiento de la población no previsto en sus implicancias y requerimientos por las políticas públicas aplicadas por las anteriores administraciones.

Se trata de propuestas y medidas urgentes por las condiciones específicas que afectan a quienes hoy son PAM, pero que desde una perspectiva estructural son un parche; lo que necesitamos es una política integral de atención al problema del envejecimiento de la población y la generación de condiciones estructurales en la sociedad peruana para que toda persona, hombre o mujer, tenga la seguridad de que va envejecer con dignidad.

Hay que incluir en la discusión a quienes hoy día están en la condición de PAM que requieren una atención prioritaria, y analizar y plantear con ellas qué significa una adecuada política de envejecimiento.

El modelo de política previsional vigente está basado en el supuesto de que el trabajo se realiza bajo la forma de trabajo asalariado dentro de una relación de dependencia, lo que no coincide con la situación efectiva en la que trabaja la mayoría de la población nacional; y si bien el trabajo asalariado está en auge, esta modalidad se concentra en un sector todavía minoritario de la población; y todo hace prever que en el futuro inmediato no van a cambiar sustancialmente las condiciones de trabajo.

Por todo ello, hay que analizar y discutir cuáles son las restricciones para atender adecuadamente a quienes hoy lo necesitan, y de plantear creativamente cuál debería ser la forma de garantizar a todos esa pensión que alivie los últimos años de vida. Hay una generación, a la que se puede llamar “generación del sándwich”: la de los que están por encima de los 40 ó 50 años que fue afectada al inicio de su vida laboral por el largo proceso de crisis de la sociedad peruana. Es de justicia evitar que ni ellos ni los que vengan después se vean afectados. Este desafío debe ser un componente ineludible de las políticas del próximo gobierno.

## PROYECTO DE LEY DE PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS

*José Urquiza Maggia*  
*Congresista de la República*

El tema del adulto mayor no sólo tiene que ver con garantizarle una pensión no contributiva; va más allá, pues se requiere de una propuesta integral que nos permita insertar en el aparato productivo de la sociedad a los adultos mayores; por ello, uno de los lemas del movimiento internacional del adulto mayor es “por una sociedad inclusiva para todas las edades”.

Bajo ese esquema, hemos entendido en el Congreso de la República -por lo menos a través del grupo parlamentario nacionalista del cual formo parte en esta representación ayacuchana- que los esfuerzos a desplegar en favor del adulto mayor deben ser impulsados de manera concertada con las demás organizaciones, las asociaciones de las personas adultas mayores (PAM) y las entidades del Estado involucradas en la problemática del adulto mayor. Por ello, recientemente se ha logrado constituir una mesa de trabajo sobre el adulto mayor, integrada por la Defensoría del Pueblo, la OIT, la Dirección de Personas Adultas Mayores (DIPAM), la red ANAMPER, la organización no gubernamental IPEMIN y nuestro despacho parlamentario. En esta mesa de trabajo se ha abordado, en el marco de una propuesta integral, la necesidad de revisar y articular dos planes.

En diciembre del año 2009 impulsamos en el Congreso de la República una primera mesa de trabajo; a partir entonces, en enero y los meses siguientes del 2010 no ha habido un mes en el que no hayamos impulsado una sesión de trabajo, una manifestación pacífica, un foro o una audiencia pública descentralizada, como las realizadas en Ayacucho, Cajamarca, Piura y las que realizaremos próximamente en Huancayo y Puno.

En el país tenemos varios planes. Para este escenario hemos ubicado el Plan Nacional de Derechos Humanos 2006-2010, que incluye un capítulo referido a los derechos humanos de las PAM, y que señala en el Objetivo Específico Núm. 5 que deben propiciarse las condiciones necesarias para que las PAM disfruten de manera equitativa de los bienes y servicios del Estado y cuenten con los medios necesarios. También hemos desempolvado el Plan Nacional para las Personas Adultas Mayores 2006-2010, que en el inciso 1° señala que la política para las PAM es parte integrante del desarrollo humano sostenible del país, cuyo principal objetivo es elevar la calidad de vida de todas las personas. Y en el inciso 9° señala que el Estado debe velar por la vigencia plena de los derechos fundamentales de las PAM. Lamentablemente, ambos planes están divorciados y desarticulados, próximos a perder su vigencia, y ni siquiera están siendo revisados.

Entendemos que el Ministerio Justicia, a través del Consejo Nacional de Derechos Humanos, ha procedido a revisar el Plan Nacional de Derechos Humanos, pero debemos partir de la necesidad de impulsar un auténtico plan de las PAM a partir del 2011 vinculado al plan de derechos humanos.

Otro escenario que hemos observado es la errónea ubicación del adulto mayor en el marco constitucional. En la Constitución Política del Perú de 1993 se utiliza el calificativo “anciano”, no “adulto mayor” como dispone la Organización de las Naciones Unidas para personas de más de sesenta años. Debemos reconocer que la constitución de 1993 se dio antes de este acuerdo internacional, cuya Resolución 50/141 es del año 1996. Debido a esto, mi despacho parlamentario ha presentado el Proyecto de Ley Núm. 3959, decretado a la Comisión de Constitución y Reglamento, que reforma el artículo 4° de la Constitución Política del Perú para dar al adulto mayor el calificativo acorde con el ordenamiento jurídico internacional.

Podría parecer que es muy sencillo cambiar la terminología “anciano” por la de “adulto mayor”, pero el tema va más allá de la simple nomenclatura; exige la toma de conciencia sobre un conjunto de acciones en el marco de una propuesta integral en favor del adulto mayor; tiene relación con los grandes temas del empleo, la salud y la educación, acordes con el nuevo enfoque de trato a los adultos mayores.

La concepción ya no es -mejor dicho, no debe ser- la de aquella persona que va perdiendo sus capacidades físicas y mentales día a día, para la cual el Estado tiene que construir hospicios y asilos y adoptar un rol paternalista. ¡De ninguna manera! El enfoque moderno es de una persona con experiencia, por lo que es necesario aprovechar su sabiduría; que cumple un papel primordial en el sustento de nuestra memoria colectiva a través de las tradiciones, costumbres, creencias, mitos, leyendas ancestrales y la vida cotidiana del país, las cuales ayudan a la construcción de nuestra identidad y sentimiento de nación.

Esa concepción -incluso al interior de la propia familia- de que al cesar en la administración pública o privada y ser pensionista, el adulto mayor tiene que dedicarse a actividades domésticas o al cuidado de los nietos no guarda coherencia con el movimiento del adulto mayor en el país. Por tratarse de un grupo social demográficamente emergente, la nueva concepción generalizada motiva a las PAM a demandar del Estado la implementación de políticas públicas relacionadas con los aspectos social, legal, político, económico, cultural y de promoción de sus derechos.

No está demás recordar que hay dos fechas conmemorativas al año para hacer un reconocimiento al adulto mayor: el 26 de agosto, Día Nacional del Adulto Mayor y el 1º de octubre, Día Internacional del Adulto Mayor.

El 26 de agosto es una fecha que sirve para que los municipios organicen un ágape y/o un agasajo a los adultos mayores. La red ANAMPER este año cambió el “programa”, y más de 1,500 adultos mayores se movilizaron desde la Plaza Dos de Mayo hasta el Congreso de la República para exigir que se los incorpore en la agenda nacional, y que se aborde el tema de las pensiones no contributivas (PNC).

En realidad, el Día Nacional del Adulto Mayor se celebra en nuestro país desde hace algunos años; pero la fecha se conmemora de manera simbólica; no existe una ley o resolución que lo sostenga, por lo que mi despacho ha elaborado un proyecto de ley que declara el 26 de agosto Día Nacional de las Personas Adultas Mayores, a la vez que otorga el premio nacional a la PAM.

Antes de entrar al tema de fondo, otro escenario es el referido a la ubicación de este sector de la población en el Poder Ejecutivo, pues

siendo el ente rector el MIMDES tiene la simple DIPAM que depende de la Dirección General de la Familia y Comunidad, y esta a su vez del Viceministerio de la Mujer, perdiéndose la objetividad y la razón de ser de dicho sector. De ahí la demanda de que deba existir un Viceministerio del Adulto Mayor en el MIMDES, pues a este sector es al que compete el desarrollo social en el país.

También contamos con la Ley Núm. 28803, Ley de las PAM, que ha cumplido 4 años de vigencia y a la cual la Comisión de la Mujer y Desarrollo Social aprobó modificatorias; lamentablemente la autógrafo fue observada por el Poder Ejecutivo, y la Comisión de la Mujer y Desarrollo Social votó por el allanamiento frente a las observaciones formuladas.

Dos puntos adicionales: el primero es la ausencia en el Poder Legislativo de una Comisión Especial del Adulto Mayor, a pesar de existir 22 comisiones especializadas. Los discapacitados, los pueblos originarios, los jóvenes, las mujeres tienen su comisión; pero no hay una comisión ni ordinaria ni especial en el Congreso para las PAM. De ahí que el tema del adulto mayor no esté presente como debería en la agenda del Legislativo.

El segundo punto es que de los poco más de 2,000 municipios entre provinciales y distritales del país sólo alrededor de 60 han cumplido con la Ley de las PAM, impulsando los Centros Integrales de Atención al Adulto Mayor (CIAM), lo que explica la ausencia de políticas regionales en favor de los adultos mayores. Como se ve, no todo está en manos del Poder Ejecutivo. A medida que el país se va descentralizando, debe haber responsabilidades y competencias regionales y locales en relación con este tema.

Del total de la población económicamente activa que supera los 14 millones y medio de personas, 1'150,000 están en el sector público o son subempleados del Estado, y otro millón 100,000 están ubicados en lo que viene a ser la mediana y la gran empresa del país; y tenemos 12 millones y medio aproximadamente que están en situación de informalidad.

Estos son los que realizan labores de forma independiente: las trabajadoras del hogar, los servidores o trabajadores de la micro y pequeña empresa, los que han iniciado este gran movimiento denominado "el otro sendero" como lo calificaba Hernando de Soto; ellos han generado el autoempleo



en el país en trabajo familiar no remunerado; son personas que no necesariamente cotizan mensualmente. Los pocos que asumen el seguro no facultativo tienen bajos ingresos. Dos tercios de la micro y pequeña empresa en el país están en situación de informalidad -y obviamente en divorcio con el Estado- porque el 80% de las trabas burocráticas son generadas por las municipalidades según la comisión de eliminación de trabas de la INDECOPI. Esos Municipios no entienden que al formalizar y apoyar a las MYPES estamos combatiendo a la delincuencia y el desempleo en el ámbito de los gobiernos locales. Y es obvio que la calidad de la producción es reducida, muy baja, porque no hay mercados y tienen bajos niveles de instrucción. Este escenario ha generado que en el año 2008 solamente el 22% de la población cuente con una pensión.

Por ello, el proyecto de ley presenta un cuadro que indica que de los mayores de 60 años -es decir, de los casi dos millones 500 mil personas- un millón 800 mil no cuentan con una pensión en el promedio de edad de 65 a más y sólo medio millón contaría con una pensión en el país. Por lo tanto, un gran porcentaje de la población está excluida del sistema previsional en el país; y si tenemos en cuenta la tendencia al envejecimiento -según la cual el año 2025 habría 4 millones y medio de peruanos que estarían considerados como PAM- este es el escenario que justifica el haber presentado el Proyecto de Ley Núm. 4213. Ingresé este proyecto de ley el día 14 de agosto del año 2010, y debo precisar que esta iniciativa legislativa ha sido trabajada de manera concertada con la OIT y ha tomado en cuenta los aportes de la Defensoría del Pueblo, de las asociaciones y de las organizaciones de las PAM. Mal haríamos en considerarlo una iniciativa de una bancada o de un congresista. Por el contrario, este proyecto de ley ha sido producto de 10 meses de trabajo de muchas personas.

Voy a referirme ahora al aspecto legal formal. El proyecto en sí señala la necesidad de declarar de interés público la creación de un sistema de PNC para las PAM, al cual le vamos a denominar “sistema no contributivo”, con las condiciones establecidas en él. Las PNC que se pretende impulsar en el país deben tener carácter universal, vitalicio y solidario, y el Decreto de Urgencia 59 -posterior a la presentación de este proyecto de ley, publicado en el diario oficial El Peruano- precisa como beneficiarios sólo a los mayores de 75 años en condición de

extrema pobreza. Pero estamos hablando de un proyecto para ayudar económicamente a PAM a través de una pensión con tres caracteres importantes: a) es universal; b) es solidaria; y c) es vitalicia.

En el artículo 3° se hace referencia a los requisitos de los beneficiarios: haber cumplido los 65 años de edad; no percibir ninguna pensión pública o privada; no tener ingresos o rentas, lo que deberá ser certificado por la administración tributaria; acreditar residencia en el territorio de la república con un mínimo de tres años anteriores a la fecha de la presentación de la solicitud.

Esta PNC no implica que van a ser beneficiarios aquellos que habiendo prestado servicio no gozan de una pensión; es decir, pueden ser beneficiarios aquellos que, habiendo contribuido, por algún inconveniente en la ONP o por no haber cumplido el mínimo de tiempo de servicio no gozan de una pensión. Esta propuesta concuerda con el ordenamiento jurídico internacional.

Se trata de una ley que recoge y desarrolla tanto el artículo 4° de la Constitución Política del Estado como el Convenio Núm. 102 de la OIT, cuyo incumplimiento ha sido observado el año 2010 por la comisión de expertos de la OIT, que afirmaron que en el país no se ha implementado este convenio. Se trata de viabilizar no una recomendación de la OIT, que no es vinculante aquí; se trata de un convenio suscrito por el Perú que tiende a garantizar una vejez digna y segura para los adultos mayores.

En relación con los efectos económicos de la ley, entrará en vigencia el primero de enero una vez aprobada la solicitud, porque implica una evaluación y porque tiene que incorporarse en el presupuesto siguiente.

En relación con el monto de la PNC, la propuesta es que sea igual al 60% del monto de la pensión mínima que se otorga en el SNP en cada ejercicio presupuestado. También se han tomado en cuenta los casos en que se debería extinguir la PNC: por fallecimiento del beneficiario; por residir en otro país; por reconocimiento de rentas acreditadas ante la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) en una cantidad superior al monto de la PNC y correspondiente al ejercicio fiscal del año anterior; por reconocimiento de una pensión pública o privada por aplicación de la legislación peruana o de convenios internacionales cuya cantidad sea superior al monto de la PNC.

El artículo 7º establece que las solicitudes deben ser presentadas ante el órgano competente de la ONP; es decir, no estamos creando otra entidad pública; es la ONP la que tendrá que crear una instancia competente para la atención de estas PNC para garantizar su auditoria, para certificar que las solicitudes cumplen con los requisitos establecidos en el artículo 3º de la Ley y de sus Disposiciones Complementarias y Finales.

Se impulsará el monitoreo de estas PNC mediante la Comisión Especial de Vigilancia -conforme señala el artículo 8º del proyecto de ley- la cual estaría formada por un representante de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), que lo presidirá, un representante del MEF, del MIMDES, del Ministerio Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), un representante de los adultos mayores, un representante del órgano gestor nombrado por la comisión; y se pone como condición la participación oficial de la Defensoría del Pueblo como observador. La comisión tendrá como propósito vigilar y supervisar el otorgamiento de las PNC, formulando recomendaciones para la mejora del sistema.

También se ha considerado lo referente al financiamiento de esta pensión; se hará, obviamente, con recursos del presupuesto público. El presupuesto de 2011 asciende a 88 mil millones de soles; pero revisando la transparencia económica del MEF, el presupuesto 2010 ascendió a 82 mil millones de soles, y en la página web figura que el monto supera los 100 mil millones de soles; es decir, hay más de 20 mil millones de soles en el aire, sin destino, sin asignación presupuestal. Todo ello debido al crecimiento, al PBI, a las reservas internacionales, a la inversión extranjera en rubros estratégicos del país.

Recursos existen para pagar la deuda social, para las reparaciones colectivas en el país. El proyecto de ley toma en consideración lo que implicaría el costo de que se asuma en el país una pensión para más de un millón de personas que superan los 65 años. Según lo estimado para el 2010, estamos hablando de 5 mil millones de soles, que representan el 1.32% del PBI. No llega ni siquiera al 2% del PBI lo que implicaría el costo de atender una PNC en el país, que en realidad más que costo es una inversión en protección social para los peruanos.

Esta iniciativa legislativa ha sido derivada a dos comisiones: a la de Seguridad Social y a la de Economía. Sabemos que el Parlamento y sus

miembros no tienen iniciativa de gasto, pero también es cierto que la propuesta va a merecer opiniones del Poder Ejecutivo. Entendemos que el Presidente de la República, en su discurso al presentar el programa “Gratitud” -que tiene una asignación presupuestal de 2 millones de soles al 31 de diciembre del 2010 y 35 millones de soles para el próximo año, que está con sustento presupuestal y que va a ser discutido y aprobado en el Congreso- lo que está haciendo es cumplir con la tendencia y la presión del movimiento de los adultos mayores en el país. Lamentablemente en el Decreto de Urgencia Núm. 059 no se menciona a las PAM, no toma en cuenta la terminología y el calificativo y los derechos que la misma ley de los adultos mayores les otorga.

Asumo que lo que ha pretendido el Ejecutivo es generar un programa de índole temporal con el único propósito de calmar las expectativas de los adultos mayores, pero yéndose al extremo de los 75 años, cuando la esperanza de vida al nacer en el país es de 71.54 años en el caso de los varones, y en el de las mujeres de 76.84 años, y el promedio para varones y mujeres de 74.13 años, según las proyecciones estimadas del 2010 al 2015. Entonces, al proponer como base para que se beneficien del programa personas a partir de los 75 años, la mayor parte de la población va a quedar excluida.

Consideramos que el programa “Gratitud” es un avance, pero creemos que se trata de un paliativo que no solucionará la problemática de las PAM, y que no recoge la propuesta trabajada con la red ANAMPER, con la OIT y la Defensoría del Pueblo, entre otras instituciones.

Pensamos que es obligación del Estado aliviar la situación de pobreza y pobreza extrema del adulto mayor mediante la implementación de una Ley, y no mediante un programa piloto que otorga 100 soles a modo de dádiva. Los adultos mayores no piden una limosna; exigen un derecho, conquistado en otros países de nuestro continente. Esperamos los parlamentarios de las demás bancadas no se opongan al proyecto de ley que presentamos.

# TERCERA PARTE

*El “Piso Social”:  
la garantía de ingreso  
en la vejez en el marco  
de un régimen básico  
de protección social*



## LA INICIATIVA DEL PISO DE PROTECCIÓN SOCIAL DE LAS NACIONES UNIDAS

*Helmut Schwarzer*<sup>68</sup>

### Origen de la iniciativa del Piso de Protección Social

La iniciativa del Piso de Protección Social (I-PPS) surgió en las Naciones Unidas para hacer frente a la insuficiente cobertura actual de los sistemas de protección social en el mundo. Aunque hay varios países con importantes niveles de protección social en general, la cobertura está lejos de ser completa. El mercado de trabajo inestable genera aumento de las brechas en la protección histórica de muchos asegurados, o no todos los riesgos sociales están cubiertos adecuadamente. En muchos países no ha sido posible ampliar la cobertura de algunos riesgos sociales básicos. Las razones son diversas, siendo más frecuentes la informalidad de gran parte de la población activa, y el hecho de que el desarrollo local momentáneo no permite que la cobertura se realice principalmente a través de los mecanismos clásicos de la seguridad social. Se estima que solamente una quinta parte de la población trabajadora mundial tiene protección social suficiente en cantidad y calidad<sup>69</sup>.

El derecho a la seguridad social tiene una clara fundamentación en los tratados internacionales, comenzando por la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 que, en su artículo 22º, establece que “todos, como miembros de una sociedad, tienen derecho a la seguridad

---

68 Especialista Principal en Seguridad Social para las Américas de la Oficina Internacional del Trabajo, Departamento de Seguridad Social. Dirección para correspondencia: 4, route des Morillons, CH-1211, Geneva 22, Suíza. Correo electrónico: [schwarzer@ilo.org](mailto:schwarzer@ilo.org). Agradezco comentarios y aportes de Pablo Casali, Especialista en Seguridad Social para la Región Andina, a una versión anterior del documento.

69 Ver OIT (2010). *World Social Security Report 2010-2011. Providing Coverage in Times of Crisis and Beyond*. <http://www.ilo.org/gimi/gess/RessShowRessource.do?ressourceId=15263>.

social”. Esta manifestación del Derecho, que es contemporánea de William Henry Beveridge, autor del famoso Informe Beveridge (1942), fue respaldada por diversos otros instrumentos internacionales, entre ellos el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) y la Declaración de la OIT sobre la Justicia Social para una Globalización Equitativa, derivada de la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) de 2008.

En lo que respecta específicamente a la cobertura de la seguridad social, el mandato de la OIT ha sido expresado claramente en la Declaración de Filadelfia (CIT-1944), renovada por la CIT-2001, que requirió la ejecución de una “Campaña para la Extensión de la Seguridad Social para todos” lanzada el año 2003. Uno de los ejes motores de esta campaña es la comprensión de la necesidad de combinar los instrumentos contributivos y no contributivos -incluidos los asistenciales y los basados en el principio de universalidad- para hacer realidad este derecho humano a la protección social, pero siempre en formatos y condiciones que varían de acuerdo a la realidad de cada país. Recientemente también se han acordado estrategias y metas regionales para ampliar la cobertura de la seguridad social en las Agendas Regionales de Trabajo Decente, que abarcan el período 2006-2015 para las Américas, África y Asia<sup>70</sup>.

La estrategia general para la búsqueda de la ampliación de la cobertura puede ser desagregada en al menos dos componentes:

- una dimensión horizontal de la cobertura -en cuanto al número de personas cubiertas- en la que en varios países se observan grandes dificultades de cobertura, sobre todo para los trabajadores del sector informal, de agricultura, domésticos y los miembros familiares;
- una expansión vertical de la cobertura -que se refiere a las distintas ramas de la seguridad social que se ofrece y la calidad de estos beneficios- y donde la referencia es lograr por lo menos el nivel

---

70 Ver, por ejemplo, la *Agenda Hemisférica del Trabajo Decente para las Américas*: <http://www.oit.org.pe/americas2010/ESP/agenda.php>. Ver también la iniciativa de la *Asian Decent Work Decade* en: <http://www.ilo.org/asia/decentwork/lang--en/index.htm>. Idem para la *Decent Work Agenda en Africa*: <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/rqmeet/11afrm/conclusions.pdf>.



establecido por el Convenio OIT Núm. 102 (1952), que se ocupa de las normas mínimas de seguridad social<sup>71</sup>.

En la CIT-2009, reaccionando a la crisis financiera mundial, se aprobó el Pacto Mundial para el Empleo, que proporciona un nivel establecido de la protección social como una de las medidas para garantizar la reanudación del desarrollo con empleo y protección social. Anteriormente, en abril de 2009, el UNCEB (Comité de Jefes Ejecutivos de las principales agencias de las NNUU) aprobó nueve respuestas coordinadas de las Naciones Unidas a la crisis y, entre ellas, incluyó un Piso de Protección Social, una iniciativa liderada por la OIT y la Organización Mundial de la Salud (OMS), en las Américas por la OIT y la OPS<sup>72</sup>.

### ¿Qué hace un Piso de Protección Social?

El Piso de Protección Social es un concepto creado para la organización de las políticas de protección social. Recomendamos dar una prioridad al movimiento de expansión horizontal para incluir lo antes posible a los todavía excluidos. Está diseñado para la prestación de una serie de servicios esenciales y para realizar transferencias básicas, a los que deben tener acceso todos los ciudadanos que los necesiten y que les permita satisfacer sus necesidades de protección social. Entre los servicios -que deben estar disponibles al acceso geográfico y financiero de todos- podemos mencionar agua y alcantarillado, salud, educación, vivienda, información sobre oportunidades laborales y de formación profesional, energía y otros servicios sociales que se consideren esenciales. En cuanto a las transferencias, pueden ser en especie o en efectivo para proporcionar al ciudadano y su familia ingresos, lo que a veces incluso es necesario para permitir el disfrute de los servicios mencionados.

---

71 De acuerdo al Convenio Núm. 102, hay nueve ramas (o riesgos sociales) clásicas de la seguridad social para los que se busca establecer protección: 1) atención a la salud, y sustitución de los ingresos y los beneficios monetarios en los casos de: 2) enfermedad, 3) el desempleo, 4) edad avanzada, 5) accidente de trabajo o enfermedad profesional, 6) prestaciones familiares, 7) de maternidad, 8) para discapacidad, y 9) a los dependientes en caso de fallecimiento del asegurado. Se puede considerar a la lucha contra la pobreza mediante políticas de asistencia social como la décima garantía. Para cada una de las contingencias enumeradas sociales, el Convenio Núm. 102 establece las normas mínimas de guía.

72 Ver la página web institucional de la Iniciativa del Piso de Protección Social: <http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/ShowTheme.do?tid=1321>.

Como parte del bloque de transferencias de dinero, son cuatro las garantías básicas que los países deben proporcionar a sus ciudadanos:

- 1) Acceso universal a servicios básicos de salud;
- 2) Un programa de transferencias de ingresos a familias pobres con niños;
- 3) Un programa de transferencias de ingresos a trabajadores pobres desempleados o que no pueden obtener ingresos suficientes por sus propias fuerzas, lo que puede estar vinculado a programas de obras públicas o de capacitación profesional para personas en edad de trabajar; y
- 4) Un programa de pensiones no contributivas, financiado por impuestos, para personas mayores, discapacitados(as) o viudos(as) y huérfanos(as) pobres.

El formato y la institucionalidad que adopte cada uno de estos programas dependerán de la realidad y posibilidades de cada país. Puede ser que los programas sean diseñados en base al principio de la necesidad (previa medición de ingresos familiares y su comparación con una línea de pobreza), al principio de la universalidad (que identifica el acceso como un derecho universal de los ciudadanos, independientemente de una contribución previa), o a criterios que combinan los programas de carácter esencialmente contributivo de elevada cobertura con garantías de beneficios mínimos, o una combinación de los instrumentos mencionados.

En muchos países ya existen diversos elementos que podrían formar parte de un Piso de Protección Social, como es el caso de diversos programas de asistencia social destinados a los niños y los ancianos, y los que amplían la cobertura de salud. Es importante que la red de seguridad social ya existente desempeñe un rol de complementación, ya que el objetivo no es la duplicación de esfuerzos o la creación de ineficiencias institucionales con falta de coordinación. Por tanto, para los países que ya tienen una larga tradición en el campo de la seguridad social contributiva, probablemente los programas que conceptualmente están abiertos a un Piso de Protección Social serán más eficientes y económicos si están coordinados o integrados con

los programas contributivos; se aprovecharían las sinergias y la escala de administración, ofreciendo cuidados mínimos garantizados y la protección social en armonía con los programas existentes. En el caso de los países que carecen de una cobertura significativa a través del modelo contributivo, una estrategia adecuada podría consistir en introducir las prestaciones en un nivel básico ajustado a la realidad económica y fiscal, financiadas con los impuestos, y paralelamente madurar un sistema de pensiones contributivas más amplio durante el proceso de desarrollo económico.

### **El Piso de Protección Social y la crisis económica y financiera**

La reciente crisis económica y financiera, que se originó en los mercados financieros y que ha impactado en la actividad económica de todos los continentes, tiene un doble efecto sobre la seguridad social. Por un lado, la crisis ha golpeado seriamente a muchos países y a sus sistemas de seguridad social, provocando en algunos un estancamiento del proceso de crecimiento del empleo formal, y por lo tanto afectando el equilibrio financiero de los sistemas de seguridad social. En otros países, la crisis ha repercutido negativamente en las carteras de inversión de los fondos de pensiones. En las diversas ramas de la seguridad social -como el seguro de desempleo- hubo un aumento de la demanda por beneficios<sup>73</sup>.

Sin embargo, otro efecto de la crisis en la seguridad social es hacer cada vez más evidente el importante papel estabilizador que los beneficios aportan no sólo como protectores del tejido social, sino también de la actividad económica. La existencia de la protección social también sirve para preservar el capital humano y social que se habría dispersado por el impacto del empobrecimiento causado por la crisis. Este efecto protector fue particularmente evidente en el grupo de países que introdujo o amplió su red de seguridad social en las últimas décadas, y que tenían muchos o casi todos los elementos de un Piso de Protección Social en ejecución. Estos países fueron capaces de adaptar sus políticas con rapidez y se han recuperado más rápidamente de la desaceleración económica, no sólo por sus estrategias de estabilización, sino también por el hecho de contar con gastos de protección social en mayor

---

73 Ver OIT (2010). Op. Cit.

proporción. En algunos casos los gastos oscilan en el rango del 10% al 20% del PIB, han permitido estrategias de adaptación y han actuado como estabilizadores y artífices de la reactivación de la economía<sup>74</sup>.

### **Ejemplos de un Piso de Protección Social y su viabilidad social y económica**

En el continente americano ya hay muchos ejemplos de políticas sociales que cumplen con distintos criterios mencionados para el Piso de Protección Social<sup>75</sup>. Entre ellos se encuentran los programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos, sobre todo las que buscan fortalecer a las familias con hijos, e imponen como condiciones el cumplimiento de una agenda de atención a la salud o la asistencia escolar de los niños, o permiten eventualmente el acceso de las familias a otros servicios sociales e informaciones de empleo y oportunidades de formación profesional. Los programas como “Oportunidades” (México), “Asignación Universal por Hijo” (Argentina) y “Bolsa Familia” (Brasil) están en esta categoría y cuentan con un presupuesto de alrededor del 0,5% del PIB, alcanzando un alto grado de cobertura. Estos programas, al vincular a una transferencia en efectivo acciones que construyen capital humano, también trabajan para romper la cadena de transmisión intergeneracional de la pobreza.

Otro ejemplo de programa conceptualmente perteneciente al Piso de Protección Social es el de las “pensiones asistenciales” que existen, por ejemplo, en Argentina, Brasil, Costa Rica, México, Panamá y Uruguay. Su costo es también aproximadamente del 0,5% del PIB en el caso de

---

74 Ver OIT (2010). Op. Cit.

75 Algunos ejemplos de políticas que promuevan la protección social en el sentido propuesto por el concepto de PPS fueron presentados en el taller “*Sharing Innovative Experiences on the Social Protection Floor*” en el Centro Internacional de Formación de Turín, Italia, el 8 y 9 de julio 2010, cuyos documentos están siendo preparados para su publicación. En diciembre de 2010 también será publicado en “Panorama Laboral 2010, OIT-Américas” un documento que contiene la descripción de algunas experiencias: SCHWARZER, H. y CASALI, P.: *El Piso de Protección Social: Desarrollo y Aplicación Conceptual en América Latina*. Véase también la descripción de los programas de seguridad social en el mundo por medio de “*Social Security Programs Throughout the World*”, organizado por la Administración del Seguro Social de los Estados Unidos: <http://www.socialsecurity.gov/policy/docs/progdesc/index.html>.

programas con alta cobertura, como es el caso del programa de Brasil, que paga beneficios mensuales a cerca de 3.5 millones de personas con discapacidad y de edad avanzada.

Por otra parte, hay algunos casos notables de programas de pensiones no contributivas para adultos mayores y discapacitados en las Américas con aplicación de elementos de universalidad. Por ejemplo, en Chile, como resultado de la reforma de las pensiones en 2008, se ha introducido la “Pensión Básica Solidaria”, que comprende a todos los mayores de 65 años o más, siempre que pertenezcan a los seis deciles más bajos de la distribución del ingreso. Si la persona tiene derecho a una pensión o pago de jubilación, se concede un “Aporte Previsional Solidario”, que disminuye con el aumento de la prestación contributiva.

En Bolivia se ha universalizado la cobertura de la “Renta Dignidad” para todos los residentes bolivianos mayores de 65 años o más. El beneficio de alrededor de US \$ 30 por mes -un poco menos cuando hay derecho a beneficiarse del régimen contributivo- se paga casi al 97% de la población objetivo. Su financiación proviene de impuestos sobre el petróleo y gas, así como de los dividendos generados por empresas que fueron privatizadas en los años 1990, una parte de cuyas acciones la ha mantenido en cartera el Estado boliviano.

Un tercer ejemplo de oferta con características universales es la “Previdencia Rural” en Brasil, que garantiza a los trabajadores agrícolas familiares y pescadores prestaciones uniformes de un salario mínimo, requiriendo una prueba de trabajo rural, pero no de tiempo de contribución. Su financiación se basa en casi el 90% en impuestos que forman parte del presupuesto de seguridad social. Varios estudios han documentado el impacto social positivo de la “Previdencia Rural”.

Otro ejemplo de prestación universal en las Américas viene de Canadá, cuya “Old-Age Security” establece un piso de ingresos para todos los ciudadanos -para eliminar la pobreza- complementados por la contribución al Plan de Pensiones de Canadá y a la Régie des Rentes du Québec.

En otros continentes también hay varios ejemplos que utilizan elementos de universalismo en el ámbito de las pensiones. En

Europa, los países nórdicos (Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia) son históricamente los precursores de este modelo: proporcionan un beneficio básico universal a los residentes -concedido por lo general en proporción al tiempo de residencia- complementado por un régimen contributivo, cuyo modelo que es similar en los Países Bajos. En África hay al menos cuatro países de la región meridional (Botswana, Lesotho, Mauricio y Namibia) que tienen también pensiones universales no contributivas. En Asia se pueden citar al menos los casos de Tailandia, que introdujo la “Pensión de 500 Baht” universal y no contributiva, y Timor-Leste, que paga una cuota mensual de US \$ 30 (valor 2010) a todas las personas de 65 años de edad o más.

En lo que respecta a los programas de protección a los trabajadores desempleados y a los que tienen ingresos insuficientes, hay ejemplos de garantías en varios continentes. Pocos son los países de América Latina que han desarrollado un seguro de desempleo, y en los países que cuentan con él, lamentablemente por lo general tienen una cobertura muy reducida.

En la región hay distintos países que han utilizado políticas activas de mercado de trabajo. Un caso viene de Argentina donde, como reacción al colapso macroeconómico de 2001, se introdujo en 2002 el “Plan Jefas y Jefes de Hogar”. Este programa ha ofrecido de forma temporal un sueldo base a la jefa o al jefe de hogar desocupados con niños, a cambio de trabajo de interés público, capacitación y/o formación profesional. El “Plan Jefes y Jefas”, cuya adhesión estuvo restringida al año 2002, fue seguido por el “Seguro de Capacitación y Empleo”, un programa permanente de carácter no contributivo, que brinda al beneficiario una transferencia en efectivo vinculada a la capacitación laboral, búsqueda de empleo, microcréditos y otros servicios sociales.

Un ejemplo de fuera de la región viene de la India, donde el “Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act” garantiza, en coordinación entre el gobierno nacional y los gobiernos locales, a todos los trabajadores rurales cien días por año de trabajo en actividades de interés público remunerado con salario básico.

De acuerdo a los estudios y evaluaciones realizadas por la OIT, el costo de un Piso de Protección Social es entre el 3% el y 5% del PIB en África, Asia y América Latina<sup>76</sup>. Este volumen de recursos, cuando es transferido a través de programas bien diseñados y focalizados, tiene un efecto de reducción de la pobreza de un 40% a 50% y apoya firmemente el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), especialmente el ODM Núm. 01, es decir, la reducción de la pobreza a la mitad para el año 2015. Por su parte, los programas de seguro social orientados a la eliminación de la pobreza entre los trabajadores y sus familias, si están bien diseñados y son sostenibles, sólo requieren la contribución de impuestos para los elementos redistributivos. Es decir, estamos hablando de políticas viables. Incluso los países más pobres pueden implementar poco a poco al menos algunos de los programas que componen el Piso. De esta manera pueden obtener un aumento de la productividad y de cohesión social que fortalecen el crecimiento económico y la capacidad para financiar más inclusión en el futuro.

Al menos en las Américas hay una tendencia de creciente integración y coordinación de los programas sociales entre sí y con la seguridad social. Ejemplos claros de esta integración son los casos de Argentina y Uruguay, en que sus institutos de seguridad social, el Banco de Previsión Social (BPS) y la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) administran varios programas contributivos y no contributivos. En el caso de Brasil, el Instituto Nacional del Seguro Social (INSS) maneja la concesión y el pago de las pensiones sociales -llamados en Brasil “Benefício de Prestação Continuada”- utilizando la misma red de agencias de servicios y los mismos canales de pago de las prestaciones contributivas de la Seguridad Social. Se pueden obtener ventajas y

---

76 Para estimaciones de costos e impactos de distintos diseños de programas característicos de un PPS, en América Latina, véase CEDLAS - OIT (2008), *Un Piso de Protección Social en América Latina: costos fiscales e impactos sociales*. Universidad Nacional de La Plata, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales, Documento de Trabajo Núm. 71. La Plata, Buenos Aires. Para ver estimaciones de costo de paquetes similares para países de África y Asia, véase OIT/SECOSOC (2009), *Extending Social Security to All* en “A review of challenges, present practice and strategic options”, Ginebra, Draft for discussion by the Tripartite Meeting of Experts on Strategies for the Extension of Social Security Coverage TMESSC/2009, Social Security Department, Ginebra, 2-4 de septiembre de 2009.

escala de administración incorporando la experiencia de gestión de la seguridad social, así como compartir información de las distintas bases de datos, por ejemplo, para verificar la elegibilidad de los solicitantes de beneficios.

Otros esfuerzos importantes de coordinación han resultado de la evolución y maduración de los programas de asistencia social y de transferencias condicionadas, como la Estrategia “Vivir Mejor” en México, que conecta y coordina el Programa de Oportunidades con otros programas; o la construcción del Sistema Unificado de Asistencia Social (SUAS) en Brasil, y el programa “Chile Solidario”, que articula las políticas de bienestar dirigidas a las familias.

### **El Piso, el Convenio Núm. 102 y la Agenda Hemisférica para el Trabajo Decente**

No hay país en el mundo que no tenga alguna política de protección social, por modesta que sea. Lo importante es desarrollar una estrategia para ampliar la cobertura, tanto de las políticas (en el sentido vertical), como del universo de personas protegidas por ellas (en el sentido horizontal). El Piso de Protección Social, el Convenio Núm. 102 y la Agenda Hemisférica del Trabajo Decente (en el caso de las Américas, África y Asia) ofrecen una línea de trabajo segura y consensuada, a lo largo de la cual se pueden elaborar las políticas de expansión y profundización del sistema de protección social de los distintos países.

La introducción y perfeccionamiento de la red de los componentes de un Piso de Protección Social, su integración con los elementos de los seguros sociales existentes, la corrección gradual de las lagunas de que adolecen los actuales seguros sociales hasta que sean capaces de cumplir al menos con los criterios mínimos de reemplazo y de cobertura en virtud del Convenio Núm. 102, buscar la ratificación de dicha convención -aunque parcial, que está prevista-, aprovechar las sinergias que se pueden lograr por la integración y coordinación de programas del Piso y del Seguro Social, y el logro de objetivos en términos de gestión de la calidad y la expansión de la cobertura (20% para el año 2015 en la Agenda Hemisférica de Trabajo Decente (AHTD Américas, por ejemplo) constituyen un programa coherente de trabajo para los diferentes países. Es un programa de trabajo construido en



base a conceptos como el derecho humano a la protección social y al trabajo decente, reconocido por instrumentos jurídicos internacionales como los convenios de la OIT y las recomendaciones. Este enfoque ofrece además la flexibilidad para un diseño institucional adaptado a cada país, su cultura, sus necesidades, su capacidad fiscal y su ritmo de desarrollo, sin presentar una receta ya hecha y extraña a la realidad de cada sociedad.

### **La Secuencia de la Iniciativa del Piso de Protección Social**

Durante el período 2009-2010 las Naciones Unidas, a través de la OIT y la OMS, han desarrollado el concepto y dado publicidad a este enfoque en gran número de foros internacionales. Una parte esencial de la iniciativa es construir una coalición global de fuerzas para aprovechar la “ventana de oportunidad” presentada por la reacción concertada a la crisis, con estrategias para ampliar la cobertura a través del Piso de Protección Social. Parte de esta coalición -además de algunas agencias del sistema de Naciones Unidas- son diversos gobiernos nacionales, instituciones no gubernamentales locales y/o internacionales, públicas y privadas, que tienen como objetivo común la búsqueda de una cobertura universal de la protección social. Varias declaraciones importantes se dieron en las reuniones de Ministros de Trabajo, de Ministros de Finanzas y de Jefes de Estado y de Gobierno de Europa, América, Asia y África, así como en el G-20. Varias publicaciones han sido o están siendo elaboradas para proporcionar los casos de referencia, reforzando los argumentos para el Piso de Protección Social y difundiendo las estadísticas y el conocimiento sobre el estado de la protección social en el mundo.

Una oportunidad especial será la realización de la Conferencia Internacional del Trabajo en junio de 2011. Como es sabido, la CIT tiene una composición tripartita (gobiernos, empleadores y trabajadores) y sus deliberaciones son las pautas de actuación de la OIT en el futuro. Durante esta conferencia, el centro de los debates será “Seguridad Social”, después de diez años transcurridos desde la CIT de 2001 y sus importantes deliberaciones sobre el tema. De la CIT 2011 puede resultar una orientación a la OIT para discutir más a fondo el concepto de Piso de Protección Social, y para un esfuerzo renovado por la ratificación del Convenio Núm. 102. Con el fin de facilitar los debates de la CIT de 2011

se presentará un informe sobre el objetivo estratégico de la protección social y visiones para el futuro.

Otro paso importante para fortalecer la iniciativa del Piso de Protección Social fue la creación de la Comisión Consultiva para el Piso de Protección Social (“Social Protection Floor Advisory Group”, SPFAG)<sup>77</sup>. Esta Comisión está compuesta por personalidades del mundo político, académico y económico -presidida por la ex-presidenta chilena y actual Directora General de ONU Mujeres, la Sra. Michelle Bachelet- y tiene la función de promoción y liderazgo de las discusiones para un período de un año hasta septiembre de 2011. Uno de los productos que se generen en el SPFAG es un informe (“SPF Flagship Report”), que debe estar listo a principios del segundo semestre de 2011, a tiempo para alimentar los debates de las reuniones de Ministros del Trabajo, Finanzas y de Jefes de Gobierno del G-20. Por otra parte, existe también el deseo de incluir el debate sobre el tema en la agenda del G-77 durante el próximo año, fortaleciendo así el consenso político en un amplio círculo de naciones.

## Conclusión

El concepto “Piso de Protección Social” nace como una iniciativa de las Naciones Unidas en respuesta a la crisis y a la necesidad de lograr el derecho fundamental de todo ser humano a una protección social básica, tal como está previsto en distintas normas internacionales de derechos humanos. La OIT, junto con la OMS / OPS, tiene un papel importante en la promoción del concepto del PPS. Más allá de la crisis, el PPS es una herramienta conceptual para organizar los esfuerzos de la política social en los diferentes países. La lógica de la I-PPS supone buscar avances en aquellas políticas que amplíen el universo de personas protegidas contra la pobreza de modo más rápido; es decir, en la dimensión horizontal, en forma coordinada y armónica con el conjunto de las políticas sociales ya realizadas, y de acuerdo con las realidades, preferencias sociales, culturales y económicas de cada país.

Las cuatro garantías fundamentales que aborda el concepto de PPS son: protección básica a las familias pobres con niños, a trabajadores desempleados o de bajos ingresos, a los ancianos y discapacitados

---

77 Ver <http://www.ilo.org/public/english/protection/spfag/index.htm>.

pobres, y el acceso a la atención de la salud de base. El PPS contiene por lo menos una política para cada grupo de edad a lo largo del ciclo de vida (niños y jóvenes, adultos, adultos mayores) y los servicios de salud accesibles y pagables, lo que es importante para todos los grupos étnicos, asegurando que toda la población tenga acceso a estas cuatro garantías mediante la combinación de instrumentos contributivos y no contributivos. Además de estas cuatro garantías fundamentales, el concepto de PPS ofrece también acceso universal a servicios básicos, como agua, educación, vivienda, información sobre oportunidades de empleo y formación profesional y otros necesarios para que cada ciudadano pueda desarrollar los proyectos de vida básicos personales y familiares.

Desde esta perspectiva, el I-PPS consiste, en primer lugar, en ordenar las políticas públicas que ya se están desarrollando en varios países para aumentar la sinergia entre ellas y su impacto; y en segundo lugar, elaborar estrategias para ampliar la cobertura y asegurar que todos puedan acceder a un conjunto mínimo de derechos sociales, mientras se construye y amplía un sistema de protección social más completo. Para ello, es conveniente tener en cuenta que los servicios, las transferencias, los seguros sociales y los seguros suplementarios son herramientas complementarias y que se potencializan. Por ejemplo, a pesar de las limitaciones del mercado de trabajo formal en algunos países, si hay un sistema contributivo que se financia a partir de las contribuciones de los asegurados y que logra tener una cobertura amplia, las brechas de protección social que se tienen que cerrar por medio de un Piso de Protección Social van a ser menores; por lo tanto, el respectivo país tendrá un costo menor cuanto mayor sea la cobertura de los sistemas contributivos.

Finalmente, creemos que un posible desarrollo estratégico de la seguridad social para los diferentes países puede consistir en una combinación de los conceptos del PPS con la Agenda Hemisférica del Trabajo Decente y la búsqueda de la ratificación del Convenio Núm. 102, lo que contribuirá a establecer una cobertura mínima y universal para todos los ciudadanos.



# CUARTA PARTE

*Espacio fiscal y  
presupuesto social  
en el Perú*



## ¿ES POSIBLE LA FINANCIACIÓN DE PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS EN EL PERÚ?

**Pedro Francke**

*Pontificia Universidad Católica del Perú*

**L**a necesidad de que el Perú cuente con un esquema de pensiones no contributivas (PNC) ha sido suficientemente sustentado en nuestro país. Los datos claves para este reconocimiento son el derecho a la seguridad social y la enorme cantidad de peruanos que no reciben apoyo económico en su vejez, siendo muchos de ellos pobres.

En este artículo analizaré más bien si una política de ese tipo es económicamente factible, presentando unos cálculos muy simples. En este tema no hay mayor misterio respecto al cálculo del costo, que es bastante directo: responde al producto de la pensión a otorgar por la cantidad de beneficiarios. Hemos dejado de lado el costo administrativo, que en programas de este tipo no tiene por qué superar el 1% a 2% del presupuesto total.

### **Política y economía**

Antes de presentar los datos es necesario señalar que cuando hablamos de sostenibilidad fiscal, es decir, de las posibilidades que tiene el Estado de financiar un programa social cualquiera -como puede ser un programa de PNC o un programa especial para los campesinos o para los pueblos indígenas-, esta discusión tiene un fuerte componente político. Un gran determinante de la decisión presupuestal de obtener recursos y destinarlos a un determinado fin, sea cual sea este, es una decisión principalmente política. Esa es la razón por la cual según nuestra Constitución y nuestras leyes, corresponde al Congreso de la República -el órgano deliberativo político de la sociedad- definir tanto los impuestos como los gastos. Es decir, es el Congreso quien decide a quién vamos a cobrar impuestos para obtener esos recursos -porque si

algo cuesta hay que sacar el dinero de algún lado- y quien aprueba el presupuesto de la República, que es la autorización para que el Poder Ejecutivo pueda realizar el gasto. El Congreso de la República está obligado a precisar el marco del presupuesto público, es decir, autorizar en qué se puede gastar.

La principal decisión en este tema no responde a una razón de tipo económico, sino principalmente política, aunque evidentemente las decisiones políticas deben enmarcarse dentro de las posibilidades económicas y tener un sustento económico. Llevemos el argumento al absurdo: el gobierno no puede decidir que a cada peruano se le van a repartir 10,000 dólares todos los meses, porque simplemente eso no es posible. Entonces, es evidente que hay determinados márgenes económicos dentro de los cuales tiene que manejarse el presupuesto de la República.

### **Población a cubrir**

A continuación presento unos cálculos sobre lo que costaría un programa de PNC en el Perú.

Un estudio más detallado debería hacer cálculos pensando también en cómo va a ser el costo futuro; esto es importante porque sabemos que la población del Perú está en un proceso de envejecimiento todavía no muy acelerado pero que está en marcha. De tal manera que cuando decimos que de acuerdo al censo del 2007 hay en el Perú alrededor de 1.7 millones de peruanos mayores de 65 años que representan el 6.4% de la población, tenemos que ser conscientes de que ese proceso va a ir aumentando paulatinamente a lo largo del tiempo. En una economía que va creciendo digamos al 8% anual -o si queremos ser un poco más cautelosos, alrededor del 6% anual- ese crecimiento de la economía va generando más recursos para el Estado, dando espacio para que, a medida que va aumentando la población adulta mayor, también vayan aumentando los recursos destinados a ella sin generar una presión demasiado grande sobre la economía. Pero asegurar ese equilibrio requiere cálculos más acuciosos que los que hemos hecho para este trabajo.



Partimos para nuestro cálculo de la población beneficiaria. Cuando pensamos en una población que requeriría una PNC, partimos de que hay 1.7 millones de PAM en el Perú, pero que aproximadamente el 25% de ellas ya tienen una pensión. Hay distintas encuestas con datos que difieren ligeramente, pero más o menos una cuarta parte de la población adulta mayor del Perú tiene una pensión. Por lo tanto, las tres cuartas partes de la población que no tiene una pensión es el principal problema de los sistemas previsionales en el país. Respecto de nuestro nivel de avance económico, con el crecimiento que hemos tenido en los últimos años hay un muy claro desfase entre el progreso económico que tiene el Perú y la cobertura de pensiones existente.

De ese 75% que no tiene pensión, aproximadamente un 45% de esa población es pobre o parte de una población objetivo, considerando que también queremos cubrir a personas que están muy cerca de la línea de pobreza y que por cualquier evento desafortunado puedan caer en ella. Además, un anciano que depende de otros por carecer de una base económica propia, aunque ese hogar en conjunto no sea pobre -es decir, aunque la suma de todos los recursos económicos del hogar alcance para una canasta básica- tiene un riesgo importante de pérdida de autonomía y libertad.

Con estos datos de base, hemos considerado dos opciones de lo que podría ser un sistema de PNC. La primera es un sistema que podemos llamar universal para todas las personas mayores de 65 años, que corresponde a una visión de derecho muy claramente establecida en varios países de América Latina que tienen esquemas orientados en este sentido. En este esquema, los beneficiarios deberían ser 1 millón 300 mil personas. La segunda alternativa es un sistema focalizado que considere solamente a los pobres, y que debería cubrir aproximadamente a 580,000 personas.

Aquí cabe hacer dos distinciones respecto a los planes que tiene el gobierno actualmente. La propuesta que a continuación se evalúa tiene dos diferencias con las propuestas que el gobierno viene desarrollando hasta el momento (año 2010). La primera tiene que ver con la edad: casi universalmente se considera que 65 años es la edad legal a la actual se tiene derecho a jubilación. Estados Unidos y algunos países europeos

están postergando un poco la edad de jubilación en consideración a su avanzado estado de envejecimiento poblacional; pero 65 años parece ser una edad de corte más o menos razonable en países como el nuestro, edad en la cual las personas deberíamos por lo menos decidir con menos presión económica si trabajar o no trabajar. Con esto no queremos decir que todo el mundo deje de trabajar a los 65 años; seguramente mucha gente tendrá la capacidad y deseo de trabajar después de esa edad, pero los 65 años es una edad a la cual las personas ya no deberían estar en una situación en la que si no trabajan no comen. Por eso, otorgar una PNC a partir de los 75 años -que es la opción del gobierno- obliga a las personas de 73 ó 74 años a trabajar, lo cual no parece justo.

La segunda diferencia es que el gobierno ha establecido en el decreto de creación de la pensión que el programa es solamente para pobres extremos. La pobreza extrema, tal como es medida en el Perú por el INEI, está constituida por aquellos hogares que no pueden alimentarse adecuadamente ni siquiera destinando todos sus ingresos a ese fin. Así, el concepto de pobreza extrema deja de lado una serie de otras necesidades básicas -como la vivienda, el vestido, la salud, la educación, el aseo- que nos parece que también son esenciales para una vida digna.

Si partimos del derecho a una vida digna, los beneficiarios no deben ser solo los pobres extremos, sino que debe basarse en un concepto de pobreza absoluta. Dejar de lado a personas que, si destinaran todo su ingreso a comer podrían alimentarse bien pero a costa de no poder tener una vivienda digna, no tener un vestido adecuado, no tener cubiertas sus necesidades de transporte etc., tampoco nos parece justo.

Estas son dos diferencias con el programa gubernamental recién creado, que nos parece importante remarcar: la dimensión etaria y la dimensión de ingresos y pobreza.

### **Opciones de pensiones**

Hemos analizado dos opciones de pensiones. La ultra mínima es la que está llevando adelante el gobierno, la de 100 soles para mayores de 75 años. Estamos hablando de menos del 20% del salario mínimo, que si se compara con una pensión de la ONP (régimen del DL 19990) que está cerca de los 700 soles, equivale aproximadamente al 15% de la misma.

Son parámetros importantes, porque la pensión asistencial debería guardar una cierta relación con el salario mínimo de un trabajador activo. Una de las funciones de una pensión es reemplazar los ingresos que tiene el trabajador activo, de tal manera que cuando se jubile mantenga un soporte económico no demasiado lejano al que tenía cuando trabajaba. Pero la PNC implementada por el gobierno está bastante por debajo del salario mínimo.

También debe haber una relación entre las PNC y las pensiones contributivas. Una PNC que sea muy cercana o superior a una pensión contributiva generaría un problema de incentivos; la gente puede pensar: “si contribuyo me dan una pensión de 700 soles, y si no contribuyo me dan una de 1,000 soles; mejor no contribuyo”. Además de que esa situación puede considerarse injusta, el incentivo a la no contribución promueve la informalidad y agrava los problemas de financiamiento público. Por eso, tiene que existir una diferencia entre la PNC y la contributiva. En este caso la diferencia entre 100 y 700 soles es muy grande y permite descartar cualquier tipo de incentivo negativo.

Por otro lado, 100 soles es la misma cantidad que aporta el programa “Juntos”, que es el programa de transferencias condicionadas. Pero tiene otra lógica; “Juntos” es para madres de familia que están en la edad de trabajar; por lo tanto, la mayor parte de ellas puede estar generando algunos ingresos, por lo que el aporte de “Juntos” es un ingreso complementario para que las madres tengan incentivos para ayudar a que sus hijos vayan al colegio y para apoyar en los gastos de salud. En cambio, una PNC es un ingreso básico, porque la idea de la pensión es que no va añadir nada a lo que se obtiene del trabajo; al contrario, va a reemplazar lo que se ganaba cuando se estaba trabajando. Por ello, la comparación es válida; pero una PNC no necesariamente tiene que ser igual o menor que la ayuda de un programa de transferencias condicional, que tienen otra lógica.

Por último hay que tener la idea de la línea de pobreza en el Perú. De acuerdo a la definición oficial, en el Perú hay distintas líneas de pobreza. Esto se justifica, ya que las condiciones de vida en Lima son muy distintas a las condiciones de vida en el campo: el costo de transporte

es distinto y la gente tiene otras necesidades. 100 soles es una cantidad que no llega a la línea de pobreza urbana, pero en las zonas rurales esa cantidad se acerca a la línea de pobreza. Entonces, los 100 soles podrían ser una pensión mínima en las zonas rurales, pero en las zonas urbanas no se acerca a la línea de pobreza.

Una segunda opción más razonable, aunque todavía baja, es 200 soles mensuales. Esto ya se acerca a la mitad del salario mínimo y sigue estando muy por debajo de la pensión contributiva de 700 soles que otorga la seguridad social (SNP regido por el DL 19990) con lo que podemos descartar que genere incentivos negativos: nadie va a dejar de contribuir para una pensión de 700 soles por la alternativa de 200 soles porque la diferencia es muy grande. Una pensión de 200 soles todavía sería pequeña, pero cubriría la línea de pobreza en las zonas rurales, mientras que en las zonas urbanas estaría acercándose a la línea de pobreza.

### **Cálculos de costos**

Una propuesta bastante restrictiva -como para empezar con cautela desde el punto de vista de la sostenibilidad fiscal- es la de una pensión de 200 soles mensuales al año para todos los pobres (no sólo los pobres extremos) mayores de 65 años (no solo mayores de 75 años), lo que costaría 700 millones de soles anuales aproximadamente. Esto supone un poco menos del 0.2% del PBI. El cálculo supone que los que ya tienen una pensión no reciben 200 soles; es decir, si alguien ya recibe una pensión del SNP o AFP -que son pensiones mucho mayores a esa cifra- ya no recibirían los 200 soles. Hay que dejar constancia, sin embargo, de que el sistema boliviano otorga un complemento a quienes ya reciben pensión; su sistema de la “Pensión Dignidad” otorga un “extra” a los que ya tienen una pensión contributiva.

Una segunda propuesta sería un esquema de PNC de carácter universal; es decir, no sólo para los pobres sino para toda la población. Igualmente, aquí estamos calculando con el supuesto de que quienes tienen una pensión contributiva, sea de AFP o de la 19990 o de la 20530, ya no van a recibir este subsidio. El cálculo para una pensión de 200 soles es 3,100 millones de soles al año, aproximadamente el 0,8% del PBI del Perú.

Entre estos dos extremos -pensión focalizada de 100 soles para pobres, o pensión universal de 200 soles- podemos ubicar los parámetros de una PNC. En ese sentido, una PNC en el Perú costaría entre el 0,2% y 0,8% del PBI.

Ahora bien: si comparamos la opción mínima que hemos presentado, con un costo de 700 millones de soles, con la opción del gobierno de otorgarla solo a personas mayores de 75 años (que es como la cuarta parte del universo total de los mayores de 65 años), y solamente a los pobres extremos... Todo eso reduce la población beneficiada como a la sexta parte de la opción mínima que proponemos, y consecuentemente reduce el costo a la sexta parte, es decir, a menos de 0,04% del PBI. Por lo tanto, lo planeado por el gobierno con su programa actual es un avance muy pequeño; tan pequeño que no llega a ser un paso adelante.

### **Los costos en el contexto del gasto social**

Veamos algunas cifras de contexto que permitan entender mejor qué significa 0,2% ó 0,8% del PBI. Un estudio del Banco Mundial de hace unos años indicaba que en todo lo relacionado con protección social, el Estado peruano gasta bastante poco: 0.7% del PBI, incluyendo el programa “Juntos”, los comedores populares y el programa del vaso de leche. El promedio latinoamericano en gasto de protección social está entre el 1% y el 1.5% del PBI. Si sumamos protección social, salud y educación, el Perú llega al 6% a 7% del PBI de gasto social, mientras el promedio latinoamericano se acerca al 10% del PBI, y hay países que llegan al 20% del PBI.

Si al 6% de gasto social en el Perú le añadimos 0.2%, llegaríamos al 6.2%; no estaríamos aumentando sustancialmente el gasto social y seguiríamos lejos del 10% de promedio regional. Habríamos dado un paso, digamos, tímido.

Ahora bien, la opción de una pensión universal de 200 soles significaría un aumento sustancial del gasto social. Con un aumento del gasto social de 0.8% del PBI ya estamos hablando de un pequeño paso, con lo que el gasto social del 6 % aumentaría al 6.8%. Esto significaría un avance con relación al promedio latinoamericano, que está lejos del gasto social de un país socialista o de países con una fuerte seguridad social.

Viendo el gasto social de una manera más integral, el trecho por recorrer para llegar a un gasto social igual al promedio latinoamericano -es decir, para pasar del 6% a un 10% del PBI- habría que dedicar todavía una buena porción a la educación y a la salud, y no solamente a la protección social. En efecto, es claro que en el Perú también en la educación y la salud hay fuertes deficiencias presupuestales.

En salud esto es muy notorio. Por ejemplo, si se analizan los problemas de las PAM de una manera más integral, la calidad y la cantidad de los servicios públicos de salud para este grupo etareo son muy deficientes; se requiere una fuerte inversión y transformación del aparato público de salud para poder atender a esas personas. Nuestros hospitales y nuestro sistema de salud han estado muy orientados en los últimos 40 años a la atención materno infantil; pero actualmente estamos viviendo una transición demográfica, y el Estado peruano presta muy poca importancia a los adultos mayores. Revertir esta situación implica incluir a los adultos mayores en los planes de salud, y eso demanda recursos presupuestales importantes, porque la atención de salud de las PAM es más costosa. Entonces, el aumento del gasto en protección social y en una PNC debe verse más integralmente, como parte de un esfuerzo del Estado por ampliar el gasto social en general, y por mejorar la atención social a las PAM.

El costo de una PNC -que hemos calculado entre 0,2% y 0,8% del PBI- también lo podemos comparar por el lado de los ingresos fiscales. Parte del problema de esta opción de PNC es que hay que sacar los recursos de algún lado. La opción de recortar otra parte del presupuesto siempre es posible, pero suele ser bastante difícil, porque en el Perú la educación requiere más, la salud requiere más, el transporte requiere más, la seguridad social requiere más... Es difícil decidir dónde se pueden cortar gastos. Entonces la alternativa hay que buscarla por el lado de obtener más ingresos para el fisco.

Por el lado de los ingresos se usa como medida la presión tributaria, que indica cuánto de toda la riqueza que se genera en el país ingresa al Estado como impuestos. La presión tributaria en el Perú ha estado alrededor del 14% y 15% del PBI; con la crisis internacional cayó, pero ahora que los precios internacionales de los metales y de las materias

primas se han recuperado, la presión tributaria también ha vuelto a subir. Como política hacia el futuro, el Acuerdo Nacional que fue suscrito por los distintos partidos políticos y organizaciones planteó una meta de 18% -que coincide con el promedio latinoamericano- lo cual quiere decir que hay países latinoamericanos que tienen una presión tributaria bastante mayor, hacia el 25% o 30% como Brasil y Argentina. Por lo tanto, la meta de ingresos tributarios propuesta por el Acuerdo Nacional de un 18% no es exagerada; es simplemente acercar al Perú al promedio latinoamericano, lo que implicaría un adicional de recaudación por parte del Estado del 3% del PBI.

Si el Estado peruano se ha planteado lograr ese 3 % del PBI de la meta de mayor presión tributaria, hay que discutir qué uso se da a esos recursos. Si la opción mínima de PNC es 0.2%, entonces un poco menos de la décima parte de la presión tributaria adicional se destinaría a la PNC; y una décima parte no es mucho para este fin.

En la opción universal más amplia de 200 soles para todos los adultos mayores de 65 años -sin diferenciar pobres y no pobres- ya vimos que el costo sería 0,8% del PBI, que es como la cuarta parte de ese ingreso adicional por la mayor presión tributaria. Si este 0.8% del PBI lo comparamos con lo que el Estado peruano tiene que lograr en los próximos años de mayor recaudación -3% del PBI- observemos que alrededor de la cuarta parte estaría siendo destinada a PNC. En ese caso aún restan las 3 cuartas partes, más del 2% del PBI para apoyar la educación, la salud, etc. Desde este punto de vista la PNC parece viable.

Si alguien va al Ministerio de Finanzas y le dice al ministro: “vamos a dar 200 soles mensuales a todas las personas mayores de 75 años”, le va a decir que eso es imposible. Pero la aplicación de políticas y programas sociales no se hace de un día para el otro; son programas que se van ampliando poco a poco, por regiones, por edades, por ingresos. El programa “Juntos” hoy llega a 500 mil hogares, pero comenzó con 10 mil; hoy la salud pública tiene 7 mil establecimientos de salud pública y cientos de hospitales, pero hace 50 años era muchísimos menos. Todos los programas sociales van aplicándose progresivamente. Con este enfoque, se puede plantear un esquema de PNC que cuesten en total

0.8% del PBI para ir aumentando por ejemplo en 0.1% del PBI cada año, y en 8 años se llega al programa completo.

Cómo lograr esa mayor presión tributaria es un tema complejo, ya que que entran en juego la reforma tributaria, la evasión de impuestos, el problema de la informalidad, etc. Hay opciones específicas que se están discutiendo ahora; por ejemplo, el impuesto a las sobreganancias mineras, que si se aplicara adecuadamente una sola empresa minera como Southern o Antamina pagarían al año entre 1,000 y 1,200 millones de soles; con solo estas dos empresas se podrían recaudar 2,400 millones de soles, con lo que se podrían financiar más de las dos terceras partes de la pensión universal planteada. Si sumamos todas las empresas de la gran y mediana minería, estamos hablando de que un impuesto a las sobreganancias generaría unos 8 mil millones de soles de ingresos tributarios, que alcanzaría holgadamente para una PNC.



## ESTUDIO SOBRE EL DISEÑO Y COSTO DE UNA PENSIÓN NO CONTRIBUTIVA EN PERÚ

**Javier Olivera Angulo<sup>78</sup>**

*Universidad Católica de Lovaina (Bélgica)*

### **1. La pensión no contributiva en el contexto regional**

La reforma de pensiones realizada en la región latinoamericana prescinde en muchos casos de los principios más importantes de la seguridad social: solidaridad y universalidad. En particular, los sistemas de capitalización individual han sustituido el principio de solidaridad por el de equivalencia, el cual relaciona directamente el valor de la pensión de un individuo con sus ingresos laborales, tratando de promover de este modo la afiliación y de asegurar el autofinanciamiento de las pensiones (Titelman y Uthoff, 2003). Los sistemas mixtos que cuentan con un componente de pensión pública y otro privado rescatan el principio de solidaridad mediante el componente público, con el cual se pagan pensiones con valores mínimos y máximos al margen del nivel del salario del trabajador. Estos autores argumentan que la solidaridad es clave para promover otro de los principios básicos: la universalidad de las pensiones; sin ella no se puede pretender financiar y extender los beneficios de la seguridad social a una mayor cantidad de personas.

Desde que Chile sustituyera en 1981 su sistema público de pensiones de reparto por un sistema de cotización definida y de capitalización en

---

<sup>78</sup> Experto en pensiones, seguridad social y demografía económica, ha trabajado en la Superintendencia de AFP, SBS, MEF y UNFPA; ha sido docente de la PUCP y de la Universidad de Piura. Actualmente es investigador del Grupo de “Economía Pública” de la Universidad Católica de Lovaina, en Bélgica.

cuentas individuales, las reformas realizadas en muchos otros países de América Latina han seguido un camino similar. Se afirma que los sistemas de cuentas individuales son más sostenibles desde el punto de vista fiscal que los sistemas de reparto, y que también contribuyen al desarrollo de los mercados financieros. Sin embargo, tras estudiar las reformas de las pensiones de numerosos países de América Latina, Gill et al (2005) y Arenas de Mesa y Mesa-Lago (2006) coinciden en afirmar una común dificultad para lograr sostenibilidad y efectividad a largo plazo: las tasas de cobertura de la población son bajas y decrecientes. El problema de la cobertura limitada de las pensiones es uno de los principales puntos débiles de los sistemas de pensiones de América Latina; sólo el 27.2% de la PEA contribuye regularmente (según cifras de Li y Olivera, 2009).

La reforma de los sistemas de pensiones es una de las más importantes emprendidas por los países de la región, y aunque se ha investigado acerca de sus efectos en los mercados financieros, deuda pública y crecimiento, aún hay pocos análisis sobre las consecuencias en el bienestar, distribución del ingreso y pobreza en la vejez (Arza, 2008 y Barr and Diamond, 2009). Sin embargo, estos efectos pueden ser significativos si tomamos en cuenta que los sistemas de capitalización individual trasladan casi perfectamente la desigualdad del ingreso del mercado laboral hacia la vejez, y que sólo una pequeña fracción de la población está afiliada a algún sistema de pensiones.

En un contexto de política fiscal más amplio, los sistemas de seguridad social y la estructura de impuestos en Latinoamérica no logran reducir la desigualdad. Según Goñi et al (2008) y OECD (2008), el coeficiente Gini<sup>79</sup> calculado para un conjunto de países latinoamericanos con los ingresos brutos es de 0.516, mientras que después de incluir los impuestos y transferencias este coeficiente solamente se reduce a 0.496. Esto contrasta notoriamente con el Gini calculado para los países de la OECD: 0.476 con ingresos brutos y 0.282 después de impuestos y

---

79 El coeficiente Gini mide la desigualdad de los ingresos y tiene valores comprendidos entre 0 y 1. Una economía es más igualitaria mientras su Gini sea más cercano a cero.

transferencias. Es decir, en América Latina se dejan de aprovechar las potencialidades del conjunto de impuestos y transferencias para reducir la desigualdad. Esto, a su vez, tiene efectos adversos en el nivel de pobreza general y en la vejez en particular, a menos que existan programas de asistencia y seguridad social focalizados en los pobres.

La pobreza en la vejez en Latinoamérica ha sido explorada recientemente en los trabajos de Gasparini et al (2010), Dethier (2010) y Barrientos (2003, 2005). Estos estudios muestran que en general la pobreza tiene forma de U con respecto a la edad, siendo mayor a edades más jóvenes y en la vejez. El hecho de que los nuevos sistemas de pensiones no hayan logrado el objetivo de la universalidad, y que más bien exista aún una considerable parte de la población sin cobertura no ayuda a reducir la pobreza en la vejez, y más bien crea un potencial problema para los Estados que tendrán que aliviar de alguna forma la pobreza de los ancianos. Ante este riesgo, países como Brasil, Bolivia y Chile ofrecen transferencias de dinero hacia los ancianos en la forma de pensiones no contributivas (PNC) con el fin de reducir la pobreza. En el caso de los dos últimos países, es una innovación en sus sistemas de pensiones de capitalización individual. Estas transferencias, sean universales o focalizadas mediante means-test (pruebas de ingresos) u otros requisitos (como edad y ciudadanía) pueden incrementar la cobertura de pensiones casi automáticamente y lograr reducir significativamente la pobreza de los ancianos. En este sentido, compartimos los hallazgos de los estudios de Willmore (2006), Barrientos (2005, 2007) y recientemente Dethier et al (2010), quienes abogan por la implementación de este tipo de pensiones a fin de complementar las reformas de los sistemas de pensiones y así expandir la cobertura a individuos que no pueden o no logran ahorrar lo suficiente para obtener una pensión. En el Cuadro Num. 1 podemos observar cómo la pobreza de los ancianos varía cuando reciben transferencias, ya sean pensiones contributivas o no contributivas.

**Cuadro Núm. 1**  
**Proporción de hogares o personas debajo de la línea de pobreza**

<b>País</b>	<b>Todos los hogares</b>	<b>Todos los hogares, sin transferencias corrientes</b>	<b>Adultos mayores</b>	<b>Adultos mayores, sin transferencias corrientes</b>
Argentina	0.21	0.33	0.13	0.55
Bolivia	0.23	0.31	0.29	0.52
Brasil	0.22	0.33	0.06	0.52
Chile	0.16	0.23	0.15	0.39
Colombia	0.24	0.29	0.31	0.47
Costa Rica	0.18	0.22	0.32	0.48
Rep. Domin.	0.18	0.27	0.22	0.41
Ecuador	0.19	0.25	0.25	0.39
El Salvador	0.17	0.29	0.17	0.43
Guatemala	0.22	0.30	0.24	0.35
Honduras	0.28	0.39	0.31	0.52
México	0.19	0.24	0.28	0.43
Nicaragua	0.20	0.25	0.17	0.29
Panamá	0.23	0.34	0.23	0.51
Paraguay	0.23	0.30	0.23	0.41
Perú	0.21	0.24	0.23	0.30
Uruguay	0.17	0.33	0.08	0.51
Venezuela	0.18	0.24	0.21	0.38

*Fuente: Dethier et al (2010).*

El caso de Brasil es destacable; los programas de pensiones no contributivas (PNC) “Previdencia Rural” y “Benefício de Prestação Continuada” contribuyen notablemente a reducir la pobreza durante la vejez (Barrientos, 2005). Esta herramienta ha dado muy buenos resultados en Brasil en la lucha contra la pobreza, teniendo además efectos positivos en otros miembros de la familia, como por ejemplo el aumento de las tasas de matrícula escolar y de las condiciones de salud.

Una forma de combatir y prevenir la pobreza en la vejez es ampliando los beneficios de los sistemas de pensiones actuales mediante la entrega

de PNC. Los estudios de Willmore (2006), Barrientos (2005, 2007) y recientemente Dethier et al (2010) abogan por la implementación de este tipo de pensiones a fin de complementar las reformas de los sistemas de pensiones y así expandir la cobertura a individuos que no pueden o no logran ahorrar lo suficiente para obtener una pensión. La PNC puede ser focalizada hacia los individuos que cumplen con algún tipo de condicionalidad como un *means-test*, edad, ciudadanía, años de residencia u otorgada de forma universal. En el primer caso, los costos fiscales del beneficio son menores pero los costos administrativos pueden ser altos debido al examen del cumplimiento de los requisitos. En todo caso, hay condicionalidades que son más fáciles de verificar, como la edad y la residencia. Por ejemplo, el “Bonosol” en Bolivia requería de edad y residencia, aunque el programa “Renta Dignidad” que lo ha sucedido incluye un *means-test*; en Chile la “Pensión Básica Solidaria” requiere *means-test* de residencia y edad.

## 2. Justificación de la pensión no contributiva en el Perú

Las PNC -generalmente de montos menores a las obtenidas contributivamente- tienen una clara función redistributiva, toda vez que son financiadas vía impuestos y contribuciones a la seguridad social y dirigidas a los adultos mayores que no han sido económicamente capaces de contribuir a un sistema de pensiones. Hay elementos de justicia distributiva en este tipo de pensiones que el Estado no puede desatender. Que los ciudadanos afronten su vejez sin una pensión o ahorros implica en general que éstos han desarrollado su vida laboral en condiciones más precarias, sin contratos formales que les permitan contribuir a un sistema de pensiones y con ingresos bajos. Estas personas también habrán tenido niveles más bajos de educación y habrán accedido a lo largo de su vida a peores condiciones de vida que los trabajadores afiliados a algún sistema de pensiones. En tanto la desigualdad de oportunidades es y ha sido tan alta en Perú, podemos pensar que el grado de responsabilidad de los adultos mayores es bastante reducido en cuanto a la ausencia de una pensión para ellos. Por tanto, una PNC ayudaría a solucionar los problemas que no se resolvieron en el pasado.

Con la ayuda del censo de población de 1981 (Ver Cuadro Num. 2), podemos visualizar las condiciones de vida tan bajas en que vivió la

actual generación de adultos mayores (65 a 80 años). Destaca el alto grado de analfabetismo y el bajo nivel educativo alcanzado por esta generación -especialmente las mujeres- lo cual en buena cuenta ha determinado sus oportunidades.

**Cuadro Núm. 2**  
**Características de las personas de 36-51 años en el censo de 1981, en %**

Concepto	Hombres	Mujeres	Total
Analfabetismo	12	35	24
Educación primaria o menos	67	77	72
Red de agua potable dentro de vivienda	44	45	45
Red de desagüe dentro de vivienda	35	36	36
Material noble en las paredes de vivienda	37	36	37

*Fuente: Censo de Población 1981, INEI. Elaboración propia.*

Asimismo, la idea persistente en el debate público señalando que las personas que nunca han contribuido a un sistema de pensiones no merecen obtener una pensión del Estado, deja de ser válida si consideramos que hasta el trabajador más humilde paga impuestos por los productos que consume a lo largo de su vida y casi nunca ve algún beneficio.

Por ejemplo, si un trabajador soltero informal gana el sueldo mínimo de S/. 550 al mes y todo lo dedica a consumir, estaría pagando S/. 1,188 al año por concepto de Impuesto General a las Ventas (IGV=18%). Imaginemos que esta persona trabaja durante 35 años y que sus impuestos ganan una rentabilidad de 5% anual, que es la rentabilidad asumida por el Gobierno (ver MEF et al, 2008) para la proyección de los fondos de pensiones; con todo lo que ha pagado de impuestos, este trabajador podría obtener una pensión mensual vitalicia de aproximadamente S/. 784, monto que es superior a la pensión de jubilación promedio del SNP, como se ve en el Cuadro Núm. 3<sup>80</sup>. Obviamente, la mayor parte de los ingresos por impuestos van a financiar servicios públicos, pero no

80 Para el cálculo de la pensión se usaron las fórmulas y supuestos de la tasa de interés técnico de las estimaciones de Olivera (2010).

debemos tratar a los trabajadores con salarios bajos y a los informales como si nunca hubieran contribuido a las arcas fiscales, y que por tanto no tendrían derecho a recibir una PNC.

**Cuadro Núm. 3**  
**Pensiones de jubilación promedio (Diciembre 2010)**

Sistema de pensiones	Nuevos Soles
SPP	944.0
SNP (D.L. 19990)	654.3
D.L. 20530 (1)	1,146.1
Caja de Pensiones Militar y Policial (CPMP) (1)	1,240.1
Caja del Pescador (CBSSP) (2)	395.8

*Fuente: ONP, SBS, CPMP, CRP (2008). Elaboración propia.*

(1) Datos a Diciembre de 2009, todo tipo de pensión. La pensión de la CPMP puede estar sobreestimada porque no se tiene el número completo de beneficiarios.

(2) Datos a Diciembre de 2006.

El Perú no es ajeno a un esquema de PNC. En julio del 2010 se creó el programa social “Bono de Gratitud”, que empezó a otorgarse en octubre de ese año a una población rural piloto. Bajo este programa, todos los ancianos que sean mayores de 75 años y pobres recibirán una pensión de S/. 100 mensuales. Este programa todavía es un esfuerzo tímido, pero sobre él se puede partir para crear otro más general de PNC a fin de resolver el problema de baja cobertura de pensiones y de pobreza en la vejez.

### **3. Estimación del costo de la pensión no contributiva**

La estimación puede hacerse con el uso de encuestas de hogares como la ENAHO peruana o con datos administrativos provenientes de las instituciones de seguridad social y con información demográfica. La ventaja de las encuestas es que permite estudiar los efectos de una PNC en la desigualdad de ingresos, pobreza y otros cambios al nivel del bienestar del hogar, pero su exactitud en cuanto al costo fiscal es más limitado. Dado que el cálculo del costo es nuestro interés principal, usaremos los datos administrativos y las proyecciones demográficas disponibles.

Como hemos mencionado, la PNC puede ser universal o focalizada. Dado que algunos adultos mayores ya reciben una pensión de algún

sistema y que un país en desarrollo como Perú no podría permitirse afrontar el costo de entregar una PNC universal, preferimos focalizar el beneficio. En este sentido consideraremos que la PNC está dirigida exclusivamente a las personas mayores de 65 años sin pensión, por lo cual debemos sacar del universo posible de beneficiarios a todos los pensionistas actuales mayores de 65 y a sus cónyuges toda vez que estos(as) recibirán una pensión de sobrevivencia. Asimismo, hay afiliados del SNP y SPP que tienen más de 65 años y aún no se han jubilado; claramente este grupo no debe beneficiarse de la PNC porque van a recibir una pensión del sistema en que estén afiliados cuando decidan jubilarse. No obstante, asumiremos que sólo el 50% de estos afiliados cumplirán los requisitos para obtener una pensión del SPP o SNP<sup>81</sup>, tal como se asume en Olivera (2010) y por lo tanto la otra mitad no obtendrá pensión alguna, por lo que será parte del conjunto potencial de beneficiarios de la PNC.

Para apartar a los(as) cónyuges del conjunto de posibles beneficiarios, usamos el porcentaje de casados y convivientes que hay entre las personas mayores de 65 años, el cual es 63.4% según las cifras del censo de población de 2007. El Cuadro Num. 4 muestra los resultados para una proyección al 2010, partiendo de datos del 2009 o años anteriores. (Ver explicación en el anexo).

**Cuadro Núm. 4**  
**Población mayor de 65 años**

	2009	Proyección 2010		
	Total	Total	Solteros	Casados
Población total	1,673,706	1,728,759	632,311	1,096,448
Pensionistas:	615,045	642,895	235,145	407,749
D.L. 19990	377,972	385,573	141,027	244,545
D.L. 20530	178,982	182,581	66,781	115,800
SPP	27,730	44,135	16,143	27,992
Caja Militar y Policial.	14,253	15,925	5,825	10,100
Caja del Pescador	5,341	5,449	1,993	3,456
Otros regímenes adm.				
por la ONP	10,767	9,233	3,377	5,856
Afiliados aún sin pensión:	84,860	99,868	36,528	63,340
50% x D.L. 19990	54,417	64,430	23,566	40,864
50% x SPP	30,444	35,439	12,962	22,477
Saldo	973,801	985,996		



Al 2010:

<i>Pensionistas + afiliados sin pensión + sus cónyuges =</i>	1,213,853
<i>Beneficiarios potenciales =</i>	514,906
<i>Beneficiarios, excluyendo al cónyuge =</i>	315,074
<i>Costo de PNC=S/./250 en millones de S/. =</i>	945.2

Fuente: ONP, SBS, BCRP, INEI, CPMP. Elaboración propia.

Según la proyección de población y pensionistas al 2010, habría casi un millón de personas mayores de 65 años sin derecho a una pensión que podrían beneficiarse de la PNC. Sin embargo, tal como se ha argumentado, no debemos considerar a los(as) cónyuges de los pensionistas y de los afiliados que aún están sin pensión. Esto reduciría el potencial número de beneficiarios a 515 mil personas. Estas personas también tienen un cónyuge, por lo que la PNC debería ser entregada solamente a un miembro de la pareja para evitar problemas de incentivos. Dado que la pensión mínima en el SNP es S/. 484 para el pensionista y su esposa, entregar un total de dos PNC (S/. 500) a una pareja de beneficiarios del programa desincentivaría la participación de los trabajadores en los sistemas contributivos y hasta podría originar una redistribución regresiva. Una vez descontados los cónyuges, el universo de potenciales beneficiarios se reduce a 315 mil personas, con lo cual el costo anual del programa sería como máximo S/. 945 millones. Este monto puede ser tratado como un límite máximo porque hay aún pensionistas no recogidos en los datos administrativos disponibles, como por ejemplo los que contratan rentas vitalicias directamente con las agencias de seguros. También hay afiliados activos del D.L. 20530 y de otros sistemas más pequeños que no deberían ser considerados como posibles beneficiarios de la PNC<sup>82</sup>.

Dependiendo de las finanzas públicas disponibles, el monto de S/. 250 para la PNC puede variar, pero consideramos que con el fin de limitar los problemas de incentivos en los regímenes de pensiones contributivos, el beneficio no debería ser mayor a S/. 270, toda vez que este valor es el mínimo de una pensión de derecho derivado en el SNP.

81 Con datos a diciembre de 2009, la relación entre contribuyentes y afiliados es 51% y 57% en el SPP y SNP respectivamente, considerándose sólo a afiliados que contribuyeron al menos una vez al sistema de pensiones.

82 En el 2003 había 23 mil afiliados activos del D. L. 20530 según MEF (2004).

En términos relativos, el costo del programa representaría el 0.22% del PBI, el 1.2% de la recaudación tributaria total, el 3.7% de los ingresos por impuesto a la renta ó el 24.4% de lo que el Tesoro pagó a los pensionistas de la Cédula Vida (D.L. 20530), programa que sólo cubre a 182 mil pensionistas mayores de 65 años. Como es sabido, en muchos casos esos pensionistas han contribuido un número reducido de años, pero sus pensiones son bastantes elevadas (ver Cuadro Núm. 3). Cabe mencionar que si levantamos el supuesto de que sólo el 50% de los afiliados activos del SPP y SNP mayores de 65 años estarían en condiciones de obtener una pensión en esos sistemas -por tanto, ningún afiliado de esos sistemas tendría derecho a la PNC- el costo del programa bajaría hasta S/. 647 millones, es decir, apenas el 0.15% del PBI. No obstante, creemos que la PNC puede ayudar a resolver el problema de la ausencia de pensión para algunos afiliados de los regímenes contributivos. Muchos de estos afiliados o no cumplen con los años de contribución al SNP para recibir una pensión o ya se les acabaron los recursos que financiaban sus pensiones en el SPP<sup>83</sup>. De este modo, la PNC tendría un efecto colateral positivo en los miles de afiliados que reclaman no tener una pensión aun estando asegurados, y ayudaría a reducir las frecuentes demandas para implementar una pensión mínima en el SPP.

El costo estimado es bastante razonable para un programa del alcance descrito. Recordemos que en marzo del presente año el Gobierno redujo la tasa del IGV de 19% a 18%, con lo cual se estima que la recaudación de ese impuesto se reduciría en aproximadamente S/. 1,870 millones. Este monto es el doble de lo que se necesita para financiar la PNC. Por lo tanto, una forma de financiar rápidamente el programa sería no reducir tanto la tasa del IGV y establecerla en 18.5%. Aunque más controversial, también es posible financiar la PNC con una fracción del aporte de los afiliados del SPP. En este caso, la tasa de aporte de 10% del salario se dividiría del siguiente modo: 8.3% va a la CIC propia de cada afiliado y 1.7% va a un fondo para financiar la PNC. Este cálculo se basa en la masa salarial de los afiliados del SPP, la misma que fue S/. 55,476 millones durante el 2010. En cambio, si los afiliados del SNP y SPP

---

83 Es destacable el caso de los pensionistas que reciben Retiros Programados, y más aún el caso de los que se jubilaron anticipadamente con el esquema REJA y optaron por el Retiro Programado. Esta modalidad de pensión no es vitalicia y depende exclusivamente de los recursos de la Cuenta Individual de Capitalización (CIC). Ante shocks externos, el valor de la pensión se reduce considerablemente o puede incluso desaparecer.

comparten el financiamiento del programa, la tasa de aporte ya no sería 1.7% solamente en el SPP, sino 1.37% en ambos sistemas. No obstante, creemos que si se ha de cobrar esta tasa de aporte en algún sistema de pensiones, este debería ser el SPP toda vez que, a diferencia del SNP, no ofrece una pensión mínima<sup>84</sup>. De esta manera, la PNC podría ser vista como un buen reemplazo de esta garantía inexistente.

Vale la pena presentar cómo podría variar el costo y alcance de la PNC si se modifican algunos supuestos. El Cuadro Núm. 5 contiene estos resultados. Por ejemplo, si el Gobierno prefiere implementar gradualmente la PNC, podría empezar con un monto de S/. 100 mensuales, lo cual generaría un costo total de S/. 378 millones (apenas 0.09% del PBI). La tasa de personas mayores de 65 años casadas que usamos en la estimación base incluía a los casados y convivientes (63.4%). Si sólo considerásemos a los estrictamente casados, entonces la tasa sería de 53.3% y el costo del beneficio aumentaría hasta S/. 1,155 millones. Habíamos asumido también que sólo el 50% de los afiliados activos del SPP y SNP mayores de 65 años accederían a una pensión contributiva, y el resto obtendría la PNC. Si somos mucho más conservadores y asumimos que sólo el 20% de estos afiliados accede a una pensión contributiva, el costo del programa se elevaría a S/. 1,125 millones (0.26% del PBI). En cambio, si absolutamente ningún afiliado del SPP y SNP puede recibir la PNC, el costo sería de sólo S/. 646 millones con un total de 215 mil potenciales beneficiarios.

**Cuadro Núm. 5**  
**Sensibilidad en el cálculo de la PNC**

<b>Supuestos</b>	<b>Beneficiarios</b>	<b>Costo (millones S/.)</b>	<b>% PBI</b>	<b>% Recaud. total</b>
Cálculo base	315,074	945.2	0.22	1.17
PNC=200	315,074	756.2	0.18	0.93
PNC=100	315,074	378.1	0.09	0.47
Tasa de casados=53.3%	384,848	1,154.5	0.27	1.42
Densidad contribuciones=0%	374,995	1,125.0	0.26	1.39
Densidad contribuciones=100%	215,205	645.6	0.15	0.80

<sup>84</sup> El SPP ofrece una pensión mínima sólo en limitados casos para los afiliados que antes de afiliarse al SPP estaban afiliados al SNP.

A diferencia de otros esquemas de transferencias sociales, la PNC podría tener muy bajos costos administrativos, dado que es sencillo identificar a las personas que no deben acceder a esta pensión. Tanto las AFP como la SBS y AFP, compañías de seguros, ONP y la CPMP tienen registrados a todos sus afiliados, pensionistas y beneficiarios. Bastaría tener actualizada la base de todos los pensionistas con la colaboración de estas instituciones, y usar la red de oficinas del Banco de la Nación para hacer los pagos.

#### **4. Agenda para las investigaciones futuras**

En el país casi no hay investigaciones sobre el tema de las PNC. Los estudios de Durán et al (2009) y Morón y Rostagno (2009) son los únicos identificados que estiman un posible costo de estas pensiones, pero no proponen cómo financiar este nuevo beneficio ni abordan los efectos en el bienestar y eficiencia, lo cual debe ser parte de la agenda de investigación en el mediano plazo. Compartimos la propuesta de crear una PNC, y creemos que también es importante evaluar sus efectos en: i) la pobreza de los ancianos, ii) bienestar, iii) distribución del ingreso, iv) costos fiscales, y v) posibles cambios de comportamiento en el mercado laboral (oferta laboral, informalidad). Al respecto, los modelos de micro-simulación (Creedy and Kalb, 2006; Bourguignon and Spadaro, 2006) ofrecen una gran ventaja y flexibilidad para modelar cambios en la estructura y valor de las transferencias e impuestos. Estos modelos se han vuelto tan importantes en la evaluación de políticas públicas en países en desarrollo que las Naciones Unidas promocionan su uso. Por ejemplo, han creado programas de micro-simulación en economías africanas (<http://african-models.wider.unu.edu/>).

Asimismo, sería importante que los esfuerzos por investigar el tema busquen la cooperación de las instituciones que producen información administrativa relevante (SBS, ONP, etc.) con el objeto de mejorar la calidad de las estimaciones. Esto permitiría estudiar mejor la dinámica del costo real de un programa de PNC.

#### **5. Conclusiones**

Este trabajo argumenta en favor de la creación de una PNC, basándose en elementos de justicia distributiva y de un esquema de seguridad

social más amplio. La PNC debería ser parte de un sistema de pensiones más general que se sustente en pilares contributivos obligatorios y voluntarios. Siguiendo el ejemplo de 4 pilares, el primer pilar estaría compuesto por la PNC con el fin de mejorar la distribución de ingresos; el segundo pilar estaría conformado por un sistema público que puede seguir las reglas de un sistema de reparto como el SNP, es decir, la pensión dependerá de los años de contribución, el salario y los topes a la pensión (mínima y máxima); el tercero sería un sistema privado como el SPP, en donde la pensión depende de la rentabilidad de los fondos de pensiones. Los pilares 2 y 3 deberían ser obligatorios, y el cuarto pilar es como el tercero pero voluntario. La idea es que haya un solo sistema de pensiones con estos 4 pilares<sup>85</sup>.

Para terminar, el premio Nobel de Economía, Peter Diamond (ver Barr and Diamond, 2008) indica que se debe tener presente que un sistema de pensiones tiene múltiples objetivos (suavizar consumo, servir de seguro, aliviar pobreza, redistribuir), y que una buena política de pensiones debe tener en cuenta todos ellos. Por tanto, no debemos perder la oportunidad de debatir con apertura y rigor las mejoras en el aspecto redistributivo de las pensiones. Discutir sobre la PNC, estimar sus costos y efectos son pasos importantes en ese sentido.

## BIBLIOGRAFÍA

- ARENAS DE MESA and MESA LAGO (2006), *The Structural Pension Reform in Chile: Effects, Comparisons with other Latin American Reforms, and Lessons*, Oxford Review of Economic Policy, Vol. 22(1): 149-167.
- ARZA, Camila (2008), *Pension Reform in Latin America: Distributional Principles, Inequalities and Alternative Policy Options*, Journal of Latin American Studies, 40: 1-28.
- BARR, N. and DIAMOND, P. (2009), *Reforming pensions: Principles, analytical errors and policy directions*, International Social Security Review Vol. 62(2): 5-29.

---

<sup>85</sup> Es posible realizar una reforma similar en Perú, tal como puede verse en Olivera (2010). Ahí se muestra que se pueden encontrar efectos positivos en el bienestar, equidad y finanzas públicas.

- BARR, N. and DIAMOND, P. (2008), *Reforming Pensions. Principles and Policy Choices*, Oxford University Press. 368 pp.
- BARRIENTOS, A. (2003), *Old age poverty in developing countries: contributions and dependence in later life*, *World Development* 31: 555-570.
- BARRIENTOS, A. (2005), *Non-contributory pensions and poverty reduction in Brazil and South Africa*, Institute for Development Policy and Management, Manchester University.
- BARRIENTOS, A. (2007), *The role of tax financed social security*, *International Social Security Review* 60(2-3): 99-117.
- BOURGUIGNON, F. and SPADARO, A. (2006), *Microsimulation as a tool for evaluating redistribution policies*, *Journal of Economic Inequality* (2006) 4: 77-106.
- CRP - Congreso de la República de Perú (2008), *Proyecto de Ley N° 348 Oficio 062-2008-PR*.
- DETHIER J.J; PESTIEAU, P. and RABIA, A. (2010), *Universal Minimum Old Age Pensions Impact on Poverty and Fiscal Cost in 18 Latin American Countries*, Policy Research Working Paper 5292, The World Bank, May 2010.
- DURÁN, F; MENDOZA, W. y PICADO, G. (2009), *Proyecciones demográficas y financieras para el análisis de la viabilidad de las pensiones no contributivas en el Perú en: "Envejecimiento con dignidad: Pensiones no contributivas para reducir la pobreza en el Perú"*, OIT-UNFPA, Lima, 137 pp.
- GASPARINI, L.; ALEJO, J.; HAIMOVICH, F.; OLIVIERI, S. and TORNAROLLI, L. (2010), *Poverty among Older People in Latin America and the Caribbean*, *Journal of International Development* 22: 176-207.
- GILL, I., PACKARD, T.; YERMO, J. (2005), *Keeping the promise of social security in Latin America*, Washington, DC, World Bank.
- GOÑI E, LÓPEZ, J. and SERVÉN, L.: (2008) *Fiscal redistribution and income inequality in Latin America*, The World Bank Policy Research Working Paper 4487.

- INEI (2009), Perú: *Estimaciones y Proyecciones de la Población Total, por Años Calendario y Edades Simples, 1950-2050*, Boletín Especial N° 1.
- LI, C. and OLIVERA, J. (2009), *Voluntary Affiliation to Peru's Individual Accounts Pension System*, International Social Security Review, vol. 62(3): 23-48.
- MEF - Ministerio de Economía y Finanzas, ONP - Oficina de Normalización Previsional, SBS – Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (2008), *Informe final de la comisión técnica (Ley 28991 – Decreto Supremo N° 051-2007-EF). Plan de mejoras al Sistema Nacional de Pensiones y Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones que permitan asegurar su coexistencia en el mediano y largo plazo y propuesta de nueva política de inversiones del Fondo Consolidado de Reservas previsionales*. Lima: MEF.
- MEF - Ministerio de Economía y Finanzas (2004), *Plan de acción de los sistemas de pensiones en Perú 2004-2008*. Lima, Perú: MEF, Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales (DGAES).
- MESA-LAGO, Carmelo (2004), *Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social*. Serie de Financiamiento del Desarrollo, 144. CEPAL.
- MORÓN, E. y ROSTAGNO, M. (2009), *Viabilidad de un sistema de pensiones no contributivas en el Perú*, en “Envejecimiento con dignidad: Pensiones no contributivas para reducir la pobreza en el Perú”, OIT-UNFPA, Lima, 137 pp.
- OECD (2008), *Latin American Economic Outlook 2009*, OECD, Paris.
- OLIVERA, Javier (2010), *Recuperando la solidaridad en el sistema peruano de pensiones. Una propuesta de reforma*. Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) - Universidad de Piura. Lima, 2010. 149pp.
- TITELMAN, Daniel y UTHOFF, Andras (2003), *Incertidumbre económica, seguros sociales, solidaridad y responsabilidad fiscal*, Serie Financiamiento del Desarrollo, 134. CEPAL.
- WILLMORE, L. (2006) *Universal pensions for developing countries*, World Development (35): 24-51.

## Anexo

Las fuentes y fecha de corte de las variables usadas son:

Variable	Fuente, año de corte
Población +65	Proyecciones INEI
Pensionistas	
D.L. 19990	ONP, 2009
D.L. 20530	ONP, 2009
SPP	SBS, 2010
Caja Militar y Policial	CPMP, 2009
Caja del Pescador	Proyecto Ley N° 348, 2006
Otros regímenes adm. por la ONP	ONP, 2010
Afiliados aún sin pensión	
D.L. 19990	ONP, 2009
SPP	SBS, 2010

Los supuestos usados para construir la información faltante son:

- La distribución etaria de pensionistas y afiliados en el SPP está por grupos de edad. Por ejemplo, en el grupo de 61-65 años asumimos que las personas de 65 años son 1/5 del total de miembros de ese grupo.
- Se asume que la proporción de pensionistas +65 del D.L. 19990 del 2010 es la misma que la del 2009.
- Se usó la ENAHO 2009 para hallar la proporción de pensionistas +65 de la CPMP.
- Cuando no se sabe el número de pensionistas para el año 2010, se asume que estos crecen a la misma tasa que la de los pensionistas del D.L. 19990.
- Cuando no se sabe el porcentaje de pensionistas +65 respecto al total de pensionistas para el año 2010, se asume que este es el mismo del D.L. 19990.



# QUINTA PARTE

*Experiencias  
y buenas prácticas  
internacionales sobre  
pensiones no contributivas*



## LAS PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS EN LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA

**Ángel Rodríguez Castedo**

*Ex-Director General del Instituto de Mayores y Servicios  
Sociales del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España  
y Secretario General del Consejo Económico y Social de España*

**E**n primer lugar, quiero saludar a los organizadores del foro que hacen posible que todas las actividades se desarrollen en las mejores condiciones; a los miembros de la mesa y a todos lo que están participando en este foro que intenta poner en la agenda política y social del Perú un aspecto de la protección social de gran relevancia para nuestras sociedades.

Es una satisfacción compartir con todos ustedes información y reflexiones sobre un tema como las pensiones no contributivas (PNC) y, concretamente, sobre la Ley española. Ley que garantiza unas prestaciones económicas a todos los ciudadanos que, por diversas causas, no tengan derecho a una pensión contributiva. La Ley se aprobó en diciembre de 1990 (tuve el honor de formar parte del grupo de personas que la elaboró), tiene ya 20 años de recorrido satisfactorio y sitúa a España entre los países que tienen voluntad política y voluntad social de instrumentar y mantener una protección social universal de derecho.

Es un placer participar en este foro que pretende contribuir a que se alcance un compromiso de elaborar y aprobar una ley de PNC en Perú a partir de propuestas ya existentes y de experiencias de otros países.

Mi felicitación a la OIT por la organización del foro en Perú que pone en la agenda política y en la agenda social un tema muy ligado a la

seguridad social; y lo hace en un contexto tripartito (administraciones públicas, organizaciones empresariales y sindicales) más la sociedad civil (organizaciones sociales, universidades, expertos, etc.). En temas relevantes -y el tema abordado por el foro lo es- tiene que haber acuerdo social, político y económico; y cuanto más fuerte y sólido sea el acuerdo, mejor.

## **1. Enmarque del Tema**

### ***1.1. Proceso acelerado de envejecimiento de la población***

La prolongación de la expectativa de vida -una de las mayores conquistas sociales del siglo pasado- se ha traducido en un aumento del número de personas mayores y, como consecuencia, en un envejecimiento acelerado de la población. En España, la esperanza de vida al nacer es actualmente de 81 años (77.8 años para los varones y 84.1 para las mujeres); la esperanza de vida adicional a los 65 años es de casi 20 años (17.7 años para los varones y 21.7 años para las mujeres); y a las personas que han alcanzado los 80 años les restan todavía por vivir, como media, 9 años (7.9 años a los varones y 9.6 a las mujeres). Para hacernos una idea de lo que se han incrementado las expectativas de vida en el último siglo, baste decir que en 1900 la esperanza de vida al nacer era de 35 años (34 para los varones y 36 para las mujeres); en 1950 de 62 años (60 los varones y 64 las mujeres); y en 1975 de 74 años (70 los varones y 76 las mujeres).

Como resultado de ese incremento en las expectativas de vida, la población mayor española ha experimentado en las últimas décadas un crecimiento muy considerable. Como puede observarse en el Cuadro Núm. 1, el número de personas mayores de 65 años casi se ha duplicado en los últimos treinta años, pasando de 4.2 millones de personas en 1970 (un 11.2% de la población total) a 7.8 millones en 2009 (16.7% de la población total). Este aumento se ha debido, entre otros factores, al mayor control de las enfermedades, a unas condiciones de vida más saludables y, en general, al mayor bienestar económico y social alcanzado.

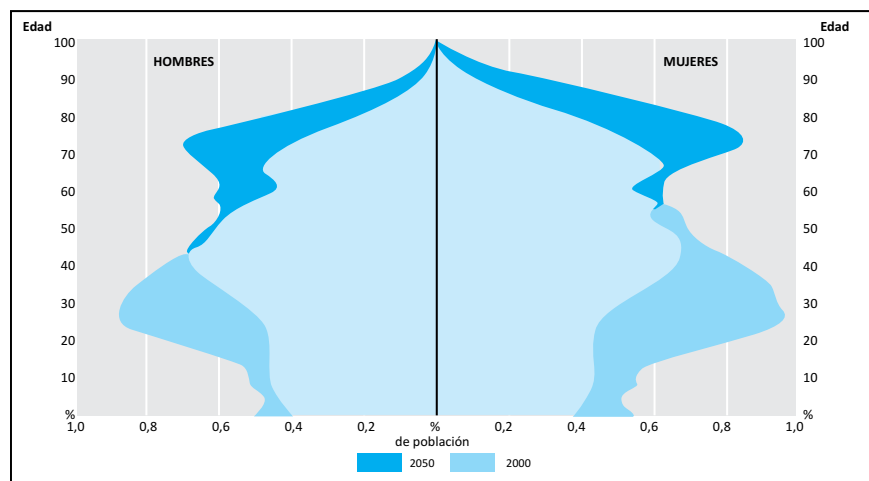
**Cuadro Núm. 1**  
**Evolución de la población mayor de 65, 75 y 80 años en España**  
**en el período 1981-2009**  
**(Datos absolutos y porcentajes sobre la población total)**

	65 y más		75 y más		80 y más	
	Total personas	%	Total personas	%	Total personas	%
1981	4.236.724	11.2	1.577.311	4.2	725.131	1.9
1991	5.370.252	13.8	2.200.571	5.7	1.147.868	3.0
2001	6.958.516	17.0	3.021.083	7.4	1.580.322	3.9
2009	7.780.830	16.7	3.951.758	8.5	2.213.955	4.7

Elaboración propia a partir de los censos de 1981, 1991 y 2001 y del avance de resultados del padrón municipal para 1 de enero de 2009.

El envejecimiento de la población española va a continuar en los próximos años; la población mayor seguirá incrementándose de manera notable, a la vez que disminuirá la proporción de jóvenes. Las diferencias que se muestran en el Gráfico Núm. 1 adjunto entre la pirámide de la población española del año 2000 con la proyectada para el 2050.

**Gráfico Núm. 1**  
**Pirámides de población en España en 2000 y 2050**



Fuente: INE. Proyecciones de población en base al censo de 2001. Escenario 1.

Sin embargo, es importante tener en cuenta que este intenso proceso de envejecimiento no debe ser considerado sólo como un problema, sino también como una oportunidad social que es necesario aprovechar. El envejecimiento de la población es la expresión de un logro humano: vivimos más y vivimos mejor. Constituye una de las transformaciones sociales más importantes producidas en las últimas décadas. Pero es también un reto al que es necesario dar respuesta desde las administraciones y desde el conjunto de los agentes económicos y sociales. Se trata de un reto complejo, pues el incremento del número de personas mayores y las necesidades crecientes de atención derivadas de ese crecimiento coincide en el tiempo con una crisis de los sistemas de apoyo informal que han venido dando respuesta a esas necesidades; crisis motivada por otras dos grandes transformaciones sociales producidas en el último tercio del siglo pasado: el cambio en el modelo de familia y la creciente incorporación de las mujeres al mundo laboral.

Uno de los aspectos en los que hay consenso pleno es en que los adultos mayores constituyen un colectivo especialmente vulnerable. Por ello, en coherencia con el reconocimiento de la dignidad de la persona y de la necesidad de garantizar un envejecimiento digno, se ha impulsado la evolución de las políticas en diferentes países -como es el caso de España- hacia el reconocimiento de prestaciones y servicios para garantizar la calidad de vida del adulto mayor, como un derecho subjetivo reconocido administrativamente y exigible jurisdiccionalmente.

En Perú, según datos del INEI, un 9% de la población es mayor de 65 años actualmente, proyectándose para 2015 a un 11%. El 33% de hogares tienen al menos un adulto mayor de 65 años, y cerca del 20% de personas mayores de 75 años viven solas. Estos datos nos indican que en Perú también se vive ese acelerado proceso de envejecimiento.

### ***1.2. ¿Qué modelo de sociedad queremos?***

En función de la respuesta a esta pregunta se desarrollan unas u otras políticas económicas y sociales. La experiencia española que voy a compartir con ustedes se basa en el modelo europeo de sociedad (Estado/ Sociedad del Bienestar). En este modelo, para que las sociedades se desarrollen, por un lado es fundamental tener crecimiento económico, y por otro tener protección social. Es como un tren, necesita de dos vías: crecer económicamente, generar riqueza (una vía); la otra vía es la de la

distribución de la riqueza generada mediante la fiscalidad y los sistemas de protección social (seguridad social, sistema sanitario, sistema educativo, servicios sociales...); con una sola vía no se produciría en nuestras sociedades un equilibrio y un desarrollo económico pactado y acordado por los distintos agentes sociales.

En España, desde la transición del franquismo a la democracia, ha existido una adecuada comunicación entre los interlocutores sociales que ha permitido abordar muchísimos cambios en políticas sociales y económicas desde el acuerdo, desde el consenso. Esto evita conflictos y tensiones sociales innecesarias; evita malestar social y genera un país que pone en su horizonte objetivos compartidos que quiere conquistar como país; y unos agentes sociales desde un lado, y otros desde otro contribuyen a alcanzarlos.

Un buen modelo a esta perspectiva son los países nórdicos que tienen una alta fiscalidad que permite la creación y mantenimiento de servicios públicos, y que genera sociedades más igualitarias, con menos conflictos sociales y muy competitivas económicamente. Finlandia, Suecia, Noruega y Dinamarca son prototipos de sociedades prósperas con altos niveles de productividad y competitividad a nivel económico y que, simultáneamente, tienen un alto nivel de protección social y de redistribución de la riqueza generada. Ese es el modelo en el que nos hemos mirado en España en los últimos 30 años; y todas las leyes sociales que se han ido generando en el marco de la protección social y la seguridad social han tenido como uno de sus principales referentes lo realizado en esos países que defienden y practican políticas universalistas donde las prestaciones llegan a todos por el mero hecho de ser ciudadanos; el ser ciudadanos les hace portadores de una serie de derechos: a la salud, a la educación, a una pensión y a unos servicios dignos ante cada situación de riesgo de la vida (vejez, invalidez, desempleo...).

### ***1.3. Política social y política económica***

Frecuentemente se tiene la tendencia a ver y destacar en la política social solamente la variable gasto, poniendo muy en valor, haciendo muy visible este aspecto; y apenas se habla de otra variable -tan importante como la anterior- que es la inversión productiva de la política social desde el punto de vista económico. Genera, sin duda, amplia actividad económica y mucho empleo. Ambas variables se retroalimentan y constituyen las dos caras de una misma moneda.

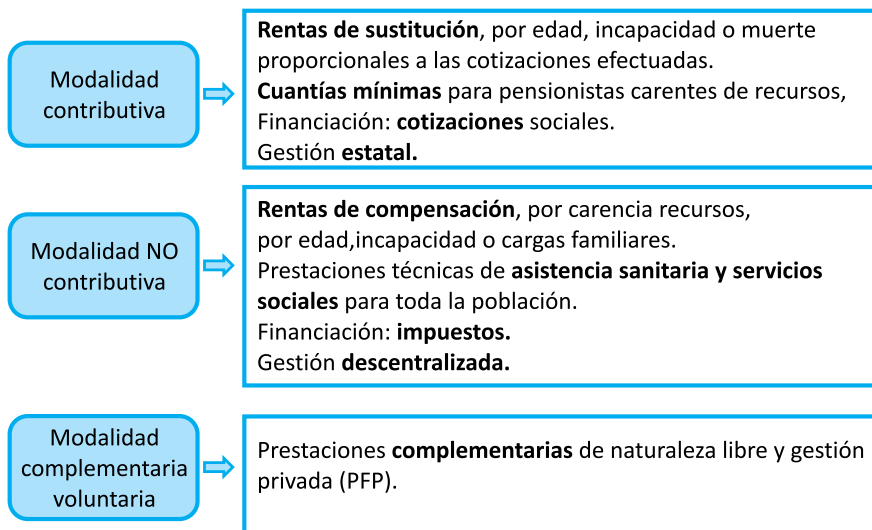
## 2. El modelo constitucional de Seguridad Social en España

El Art. 41º de la Constitución española proclama que “los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos que garantice la asistencia y las prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad...”. Asimismo en el Art. 50º les impone mantener unas pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, y establecer un sistema de servicios sociales que complementen las prestaciones de la Seguridad Social.

El Art. 41º tuvo un amplio desarrollo normativo que culminó con el Real Decreto Legislativo 1/1994 de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social. Dicho texto refundido incorpora la Ley 26/1990 de 20 de diciembre por la que se establecieron en la seguridad social las PNC y reitera el mandato constitucional de que los poderes públicos mantendrán un régimen público de seguridad social para todos los ciudadanos que garantice la asistencia de prestaciones económicas y sociales ante las situaciones de necesidad.

El modelo de seguridad social española responde al modelo social europeo ya comentado, y que se muestra en el cuadro siguiente.

**Cuadro Núm. 2**  
**Modelo de Seguridad Social**





¿Cómo se financia este modelo? En el Cuadro Núm. 3 se pueden ver los presupuestos generales del Estado para 2010, y en el Cuadro Núm. 4 el presupuesto de gasto para la seguridad social correspondiente al mismo año.

**Cuadro Núm. 3**  
**PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO PARA 2010 (PGE)**

**PGE: 386.399.600,90 MILES DE EUROS**

(TPP) Total Pensiones Públicas: 107.508.816,41 miles de euros % /PGE 27, 82

(PCSS) Pensiones Contributivas de la Seguridad Social: 95.483.939,84 € % /PGE 24,71

(PCP) Pensiones de Clases Pasivas: 9.804.195,50 miles de euros % /PGE 2,54

(PNNC) Prestaciones de Naturaleza no Contributiva: 2.220.681,07 miles de € % /PGE 0,57

<b>P N N C</b>	<b>P.N.C.</b>	<b>2.137.583,44 Miles Euros</b>
	<b>LISMI</b>	<b>50.347,34 Miles Euros</b>
	<b>PAS</b>	<b>32.750,29 Miles Euros</b>

**Cuadro Núm. 4**  
**Presupuesto de gasto en prestaciones económicas**  
**de la Seguridad Social, 2010**

CLASE DE PRESTACIÓN	CONTRIBUTIVO	NO CONTRIBUTIVO	TOTAL
PENSIONES	95,320,460.00	1,995,006.62	97,315,466.62
INCAPACIDAD PERMANENTE / INVALIDEZ	11,315,976.07	920,430.56	12,236,406.63
JUBILACIÓN	63,971,914.64	1,074,576.06	65,046,490.70
VIUDEDAD	18,478,833.51	0.00	18,478,833.51
ORFANDAD	1,309,234.34	0.00	1,309,234.34
EN FAVOR DE FAMILIARES	244,501.44	0.00	244,501.44
INCAPACIDAD TEMPORAL	7,373,190.00	0.00	7,373,190.00
RECARGOS POR FALTA DE MEDIDAS DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO	68,034.00	0.00	68,034.00
PRESTAC. POR MATERNIDAD, PATERNIDAD Y RIESGO DURANTE EL EMBARAZO Y LA LACTANCIA NATURAL	2,681,616.18	1,423.00	2,683,039.18
PRESTACIONES FAMILIARES	0.00	1,098,800.13	1,098,800.13
PRESTACIONES Y ENTREGAS ÚNICAS REGLAMENTARIAS	235,058.75	0.00	235,058.75
PRESTACIONES SOCIALES	278,515.03	18,247.00	296,762.03
OTRAS PRESTACIONES E INDEMNIZACIONES	9,425.86	0.00	9,425.86
FARMACIA	41.26	0.00	41.26
TOTAL PRESTACIONES ECONÓMICAS	105,966,341.08	3,113,476.75	109,079,817.83

Como vemos, los presupuestos generales del Estado para 2010 en España son 386 mil millones de euros. El PIB español está en 2010 en alrededor de un billón 100 mil millones de euros; por tanto los presupuestos generales del Estado vienen a ser un 32%/33% del PIB español; o sea, de la riqueza que genera España en bienes y servicios, un 32%/33% lo administra el Estado, siendo su principal destino las prestaciones y servicios públicos (seguridad social, sanidad, educación, infraestructuras viarias y de transporte, servicios sociales, etc.) Si a estos presupuestos se añaden los presupuestos de las comunidades autónomas (Cataluña, Andalucía, Galicia, etc.) se superaría el 50% del PIB.

Veamos ahora, en los Cuadros Num. 5 y 6, los presupuestos de ingresos de la seguridad social española según la procedencia de los aportes:

**Cuadro Núm. 5**  
**Presupuesto de ingresos de la Seguridad Social 2010 Cotizaciones según tipo**

	(Importe en miles de euros)		
	Empleadores	Trabajadores	Total
<b>Cotizaciones sociales de empresas y trabajadores:</b>	<b>71,575,446.83</b>	<b>24,468,183.17</b>	<b>96,043,630.00</b>
-Régimen General	62,976,606.00	12,873,224.00	75,849,830.00
-Régimen Especial Autónomos	0.00	10,491,510.00	10,491,510.00
-Régimen Especial Agrario	347,950.00	677,940.00	1,025,890.00
-Régimen Especial del Mar	203,694.86	82,505.14	286,200.00
-Régimen Especial Minería Carbón	71,885.97	127,674.03	199,560.00
-Régimen Especial Empleados de Hogar	336,980.00	215,330.00	552,310.00
-Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales	7,638,330.00	0.00	7,638,330.00
	<b>SPEE</b>	<b>Desempleados</b>	<b>Total</b>
<b>Cotizaciones del Servicio Público de Empleo Estatal:</b>	<b>10,442,328.58</b>	<b>890,671.48</b>	<b>11,333,000.06</b>
-Bonificaciones para el fomento del empleo	2,850,000.00	0.00	2,850,000.00
-Desempleados	7,592,328.58	890,671.48	8,483,000.06
<b>TOTAL COTIZACIONES SOCIALES</b>			<b>107,376,630.06</b>

**Cuadro Núm. 6**  
**Presupuesto de ingresos de la Seguridad Social 2010**  
**Transferencias según su origen y destino**

<b>Transferencias</b>	<b>Miles de euros</b>
<b>Del Estado</b>	<b>8,336,884.79</b>
- Para financiar la asistencia sanitaria del INGS	234,492.46
- Para complementos por mínimos de pensiones	2,706,350.00
- Para prestaciones no contributivas	3,255,069.31
- Para protección de la dependencia	1,581,068.27
- Para prestaciones de la LISMI	50,347.34
- Para financiar los servicios sociales del IMSERSO	268,690.92
- Para financiar la asistencia sanitaria y los servicios sociales del ISM	77,150.73
- Otras transferencias	163,715.76
<b>De empresas privadas</b>	<b>42,000.00</b>
- De empresas colaboradoras de AT. Y EP. para sostenimiento de servicios comunes	42,000.00
<b>De otros organismos y del exterior</b>	<b>24,762.36</b>
- Del Fondo Social Europeo, FEDER y otros	24,762.36
<b>TOTAL TRANSFERENCIAS</b>	<b>8,403,647.15</b>

Como se ve en los cuadros, el presupuesto económico de la seguridad social es de 110 mil millones de euros en 2010, alrededor del 10% del PIB. Si lo comparamos con los presupuestos generales del Estado, representa alrededor del 30% de dichos presupuestos. Es decir, la seguridad social tiene un peso del 30% en el conjunto de los bienes y servicios administrados por el Estado. El origen de estos fondos está básicamente en las cotizaciones de las empresas y de los trabajadores que recauda la Tesorería de la Seguridad Social, una de las instituciones más prestigiadas de nuestro país por su probada y reconocida capacidad de gestión y de solvencia en la administración de los fondos recaudados para los fines previstos: pago puntual y actualizado anualmente de las prestaciones del Sistema. Además, existen unas transferencias al presupuesto de la seguridad social desde el Estado que provienen de los impuestos, para hacer frente a determinado tipo de gastos como las PNC, los complementos a las pensiones mínimas, las prestaciones y servicios garantizados en la reciente Ley de protección de situaciones de dependencia, etc.

Vemos, pues, que para mantener garantizado este modelo, es necesario lograr un equilibrio de ingresos y gastos. Las pensiones contributivas se mantienen vía las cotizaciones de empresarios y trabajadores y el resto de prestaciones y servicios públicos universales (sanidad, gasto farmacéutico, desempleo, PNC, servicios sociales complementarios, etc.) vía impuestos. Para ello es imprescindible una política fiscal en el contexto de una economía formal transparente y regulada.

Es necesario insistir en la garantía prestacional de las pensiones públicas, porque con demasiada frecuencia se pone en duda irresponsable e interesadamente que la pensión pública no es segura, y se señala la necesidad de la suscripción de un plan privado de pensiones. La larga experiencia acumulada en la mayoría de países más prósperos nos indica que la pensión de la seguridad social garantiza su cuantía y su incremento anual en función del crecimiento del IPC, manteniendo así al menos su poder adquisitivo. Cuando se tiene una pensión en fondos o planes de pensiones, se depende en exceso de las cotizaciones de la bolsa u otros instrumentos financieros. Si van bien, todo va bien; pero si van mal, todo va muy mal.

Conforme al modelo de seguridad social expuesto, debería tenderse a una complementariedad de la pensión pública (universal, suficiente para llevar una vida digna y garantizada por el Estado) con una pensión basada en planes y fondos privados tratados de un modo adecuado desde el punto de vista fiscal. Todo ello, en función de la capacidad y voluntariedad de ahorro de cara a garantizarse una mayor seguridad económica en el futuro.

### **3. Pensiones no contributivas**

#### **3.1. Concepto**

La PNC de jubilación es una prestación que asegura a todos los ciudadanos en situación de jubilación y en estado de necesidad una prestación económica. Dicho reconocimiento lleva aparejada una asistencia médico-farmacéutica gratuita, así como servicios sociales complementarios, aunque no se haya cotizado o se haya hecho de forma insuficiente para tener derecho a una pensión contributiva.

#### **3.2. Normativa**

Como ya se ha mencionado, el modelo de seguridad social en España está consagrado en los artículos 41º y 50º de la Constitución. En la Ley

26/1990 se establecen en la seguridad social las PNC, que posteriormente son desarrolladas mediante el Real Decreto 357/1991 de 15 de marzo y por la Orden PRE/3113/2009 de 13 de noviembre del mismo año se dictan instrucciones para su aplicación y desarrollo.

En cuanto al acceso a la salud es oportuno indicar que mediante la Ley General de Sanidad 14/1986 de 25 de abril, todos los ciudadanos que residen en el país, tienen derecho al acceso a una sanidad pública, igual para todos (contribuyentes y no contribuyentes), sin ningún tipo de distinción: la misma atención médica, los mismos hospitales, los mismos servicios.

El acceso a la salud para todos, en igualdad de condiciones, se considera un derecho reconocido en el artículo 43 y concordantes de la Constitución. Además, a los mayores de 65 años (pensionistas contributivos y no contributivos) se les agrega el derecho a todos los medicamentos gratuitos.

Respecto a los servicios y prestaciones sociales es oportuno comentar que la ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia, Ley 39/2006, de 14 de Diciembre, así como las diferentes leyes autonómicas de servicios sociales más recientes apuntan en la dirección de unos servicios sociales universales para todos los ciudadanos, configurados cada vez más como derechos subjetivos.

Esta ley, de aplicación progresiva según los diferentes grados de dependencia -cuya implantación plena se materializará en 2016, incluso para las personas con dependencia moderada- es un importantísimo instrumento que está influyendo en la conformación del Sistema de Servicios Sociales de España.

La creación del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD), con el derecho subjetivo de sus servicios y prestaciones, posibilita un avance en los recursos y organización de la protección social, que significa una contribución esencial de desarrollo del Sistema de Servicios Sociales, como cuarto pilar del Estado de bienestar en España.

### **3.3. Universalización**

Las PNC reguladas en las normas indicadas en el apartado anterior se aseguran a todos los ciudadanos mayores de 65 años o en situación de invalidez y en estado de necesidad.

### **3.4. Requisitos**

Las PNC se reconocerán a todos los ciudadanos españoles y a los nacionales de otros países con residencia legal en España que reúnan los siguientes requisitos:

#### **Invalidez**

- Ser mayor de 18 años y menor de 65 en la fecha de solicitud.
- Residir legalmente en territorio español durante 5 años, de los cuales 2 deberán ser inmediatamente anteriores a la fecha de la solicitud.
- Estar afectado por una minusvalía o enfermedad crónica igual o superior al 65%.
- Carecer de rentas de trabajo o ingresos suficientes. Se entenderá que existe carencia cuando las rentas o ingresos de que se disponga, en cómputo anual para 2010, sean inferiores a 4,755.80 euros anuales.

#### **Jubilación**

- Ser mayor de 65 años en la fecha de la solicitud.
- Residir legalmente en territorio español y haberlo hecho durante 10 años entre la edad de 16 años y la edad de devengo de la pensión, de los cuales 2 deberán ser inmediatamente anteriores a la fecha de solicitud.
- Carecer de rentas de trabajo o ingresos suficientes. Se entenderá que existe carencia cuando las rentas o ingresos de que se disponga, en cómputo anual para 2010, sean inferiores a 4,755.80 euros anuales.

Se tendrá en cuenta igualmente en este apartado el límite de acumulación de recursos de la Unidad Económica Familiar formada por el/la cónyuge y por los familiares con parentesco de primer grado por consanguinidad (padres e hijos), o por el pensionista y familiares con parentesco de segundo grado por consanguinidad.

### **3.5. Importe de la pensión**

La cuantía genérica de la PNC para el año 2010 asciende a 4,755.80 euros, o 339.70 euros mensuales.

La cuantía mínima garantizada será del 25% de la cuantía genérica, que

para el año 2010 será de 84.93 euros mensuales. El importe a reconocer entre la cuantía mínima y la genérica irá en función del importe de la renta o ingreso que el beneficiario tuviese.

### **3.6. Otros Aspectos**

- Está garantizada la asistencia médico farmacéutica gratuita, así como de los servicios sociales complementarios.
- Los efectos económicos de la pensión serán a partir del día primero del mes siguiente a aquel en el que se presenta la solicitud.
- El importe de la pensión se actualiza anualmente.
- Los beneficiarios están obligados a comunicar a la entidad gestora responsable cualquier variación de su situación de convivencia, estado civil y otras que afecten a la conservación o cuantía del derecho. Además deben presentar en el primer trimestre del año una declaración de ingresos de la unidad económica familiar del año anterior.
- De no estar conforme el beneficiario con la resolución adoptada, podrá impulsar una reclamación previa a la vía jurisdiccional.

### **3.7. Evolución de la cuantía**

La evolución de la cuantía y el porcentaje de revalorización de las PNC en el período 2003-2009, pasó de 3,762.78 euros anuales a 4,708.62 euros anuales, actualizándose según el IPC, abonándose en estos años un pago a efectos de compensar las desviaciones de IPC del año anterior.

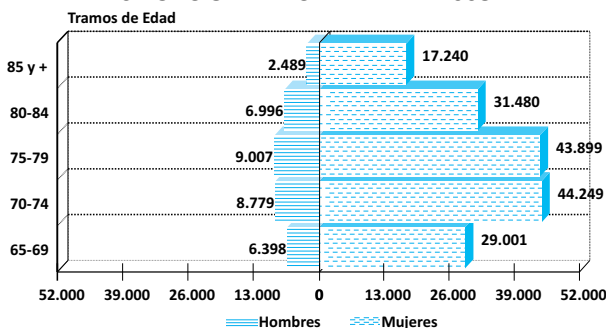
### **3.8. Evolución de pensionistas en nómina**

Los pensionistas en nómina del período 2003-2009 eran 489,336 -incluyendo tanto a los perceptores de jubilación como los de invalidez- han pasado a ser 455,655 en 2010. Esta importante disminución significa que las medidas adoptadas para continuar incorporando trabajadores a los sistemas contributivos siguen controlando el posible incremento de perceptores de PNC.

### **3.9. Perfil del pensionista de jubilación no contributivo**

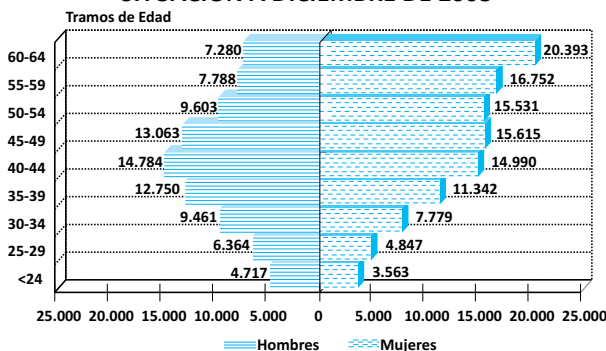
El perfil de las PNC es fundamentalmente femenino, como se muestra en los gráficos que se adjuntan a continuación.

**Gráfico Núm. 2**  
**PERFIL DEL PENSIONISTA DE JUBILACIÓN NO CONTRIBUTIVO**  
**SITUACIÓN A DICIEMBRE DE 2008**



Fuente: Fichero Técnico de Pensionistas No Contributivos (IMSSERSO).

**Gráfico Núm. 3**  
**PERFIL DEL PENSIONISTA DE INVALIDEZ NO CONTRIBUTIVO**  
**SITUACIÓN A DICIEMBRE DE 2008**



Fuente: Fichero Técnico de Pensionistas No Contributivos (IMSSERSO).

Espero que mi presentación os haya sido medianamente útil en esa perspectiva global tan interesante de conocer. Quiero aprovechar para animaros a todos los que aquí representáis a la sociedad civil, a los sindicatos, a la patronal y a las administraciones públicas a que el proyecto de ley presentado en el Congreso de la República de vuestro país sea ampliamente consensuado y socializado para que posteriormente sea aprobado por el Pleno como ley de la República. Con esta aprobación se trasladará una cantidad importante de recursos a los más vulnerables, a los más solos de la sociedad, consiguiendo que todos ellos salgan definitivamente de la pobreza y /o de la extrema pobreza.



## UNA VISIÓN PANORÁMICA DE LAS REFORMAS EN AMÉRICA LATINA

**Julio Gómez**

*Consejero Técnico Principal del Proyecto*

*“Programa para la Extensión de la Protección Social en los Países de la Subregión Andina, Bolivia, Ecuador y Perú” de la OIT*

**D**e acuerdo con los datos publicados por la División de Población del Departamento de Economía y Asuntos Sociales de las Naciones Unidas, a nivel mundial la población está envejeciendo a pasos agigantados. En la actualidad una de cada 10 personas tiene 60 años o más, y en el año 2050 la proporción subirá a uno de cada cinco.

Este fenómeno, conocido como envejecimiento poblacional, es producto de la transición demográfica, caracterizada por una reducción de la tasa de mortalidad -incrementándose por tanto la expectativa de vida- así como una reducción de la tasa de natalidad.

La Declaración de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (1948) establece que “Todos, como miembros de la sociedad, tienen derecho a la seguridad social”. Dicho concepto figura explicado con más detalle en el artículo 25º, e incluido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos.

El Convenio Núm. 102 de la OIT (1952), Norma Mínima de Seguridad Social, señala el carácter mínimo de la protección que deben ofrecer los países que lo suscriben, obligándose los Estados a aplicar las normas fijadas en -por lo menos- tres de las nueve ramas del Convenio, entre las que debe estar al menos una de las siguientes: desempleo, vejez, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, invalidez y sobrevivencia.

Una de las conclusiones sobre uno de los principales temas del orden del día en la Conferencia Internacional del Trabajo (89ª Reunión, 2002)<sup>86</sup> en relación al “Informe VI, Seguridad Social, temas, retos y perspectivas” fue que corresponde priorizar las políticas e iniciativas que aporten la seguridad social a aquellas personas que no estén cubiertas por los sistemas vigentes, y se determine una estrategia nacional para trabajar por una seguridad social para todos y todas. Ésta debería vincularse estrechamente a la estrategia de empleo, así como al resto de políticas sociales.

Para ampliar la cobertura en protección social establecida en la Agenda Hemisférica del Trabajo Decente de las Américas en un incremento del 20% en el período 2006-2015, hay que tener en cuenta no sólo la incorporación de los trabajadores dependientes, sino también la incorporación de los beneficiarios de las pensiones no contributivas de las personas adultas mayores (PAM) y de los discapacitados.

Hemos de entender que las pensiones no contributivas (PNC) son aquellas que no requieren una cotización previa a la seguridad social y que se reconocen a aquellas personas que, no teniendo ingresos de rentas de trabajo y/o de capital, y que tampoco acrediten derecho a una pensión contributiva, estén en un estado de necesidad. Se asignan, por tanto, con el fin de contribuir a la manutención de la persona, correspondiendo su sostenibilidad financiera al Estado mediante los impuestos, contribuciones y recursos.

Aunque conceptualmente nos estamos centrando en las PNC, se ha de indicar que estas deben formar parte de unas políticas integrales de atención a las PAM.

Partiendo de los derechos básicos enunciados de que a todo ser humano, por el mero hecho de serlo, le correspondería tener acceso al menos a un nivel básico de protección social, procederemos a dar una visión panorámica de la situación en que se encuentran algunos países de América Latina, en la que se muestran diversas experiencias de cobertura de pensiones asistenciales que permiten una lucha eficaz

---

86 OIT. *Seguridad social: un nuevo consenso*. Ginebra. Oficina Internacional del Trabajo. 2002.

contra la pobreza y la extrema pobreza, que se produce con mayor virulencia en las PAM.

Los “retos” que enfrenta la protección social en América Latina vienen determinados, entre otros, por:

- a) La necesidad de superar la exclusión -y por lo tanto las brechas en la extensión de la cobertura sanitaria, tanto preventiva como curativa- con independencia de la forma de integración de sus ciudadanos en el mercado laboral.
- b) La necesidad de incrementar la cobertura de la protección social a todos los sectores productivos, incluyendo el factor crítico del envejecimiento de la población.
- c) Incrementar la cobertura y la prevención de los riesgos profesionales.
- d) La necesidad de luchar contra la pobreza de las PAM, fortaleciendo las prestaciones asistenciales, y más concretamente las pensiones no contributivas.
- e) Lograr una mayor equidad de género, tanto en la cobertura como en el nivel de las prestaciones a recibir, haciendo desaparecer la discriminación de la mujer.

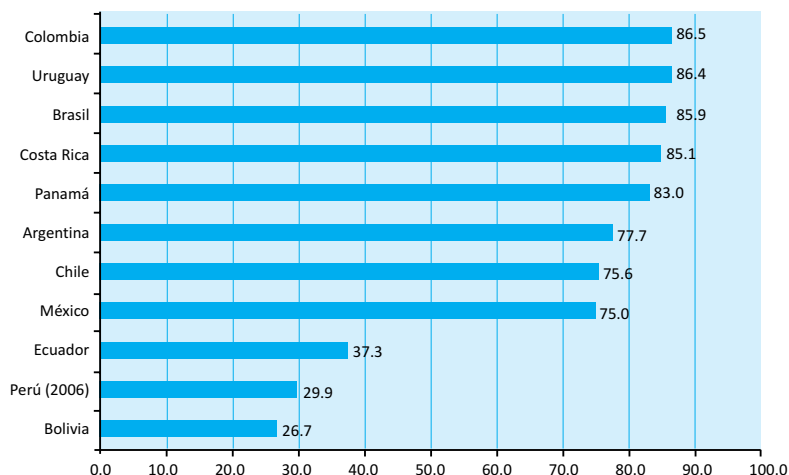
Como se puede apreciar en el Gráfico Núm. 1<sup>87</sup>, la cobertura contributiva en seguridad social en los países seleccionados de América Latina, respecto de los trabajadores asalariados del sector privado en empresas de 11 y más trabajadores, no cubre los parámetros medios de cobertura de la población, siendo dicha cobertura excesivamente deficitaria en Ecuador, Perú y Bolivia.

Se ha de tener en cuenta que dichos datos corresponden a la Encuesta de Hogares de 2004, (Perú 2006) aunque hasta la fecha no han sufrido una modificación significativa, existiendo en estos tres países margen suficiente como para extender la cobertura de la protección social a las empresas de la economía formal.

---

87 DURAN VALVERDE, Fabio. *Cobertura contributiva de la seguridad social en el Perú ¿Avanza el aseguramiento contributivo?* Lima: OIT/ Oficina Subregional para los Países Andinos, 2009.

**Gráfico Núm. 1**  
**Cobertura (%) de trabajadores asalariados del sector privado en empresas de 11 y más trabajadores, 2004 (países seleccionados)**



*Fuente: Elaboración propia a partir de bases de datos de Encuestas de Hogares OIT/SIAL.*

De forma similar, al analizar los porcentajes de ocupados que cotizan a la seguridad social, según la Encuesta de Hogares de 2008 -teniendo en cuenta a 11 países, que representan aproximadamente el 84% de la PEA Regional de América Latina- el 45.60% de los trabajadores ocupados cotizan a la seguridad social y el 54.40% no cotizan.



ARGENTINA  
 BRASIL  
 COLOMBIA  
 COSTA RICA  
 ECUADOR  
 EL SALVADOR  
 MÉXICO  
 NICARAGUA  
 PANAMÁ  
 PERÚ  
 URUGUAY

**PORCENTAJE DE OCUPADOS QUE  
 COTIZAN A LA SEGURIDAD SOCIAL**  
**45.60%**

Según Encuesta de Hogares de cada país en 2008.

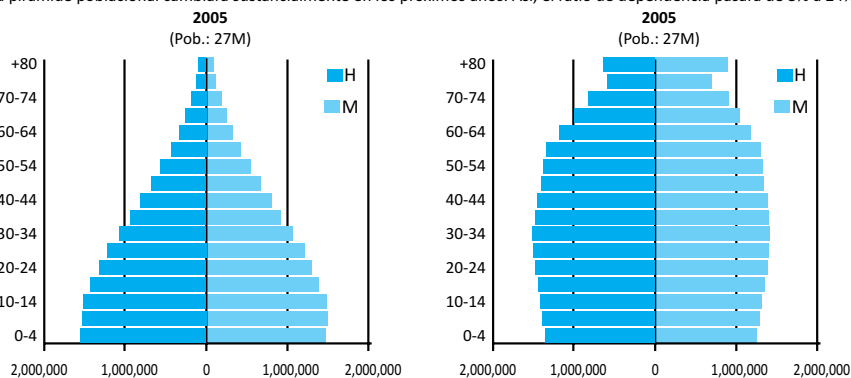
Por lo tanto, y tal como se muestra en el Gráfico Núm. 2, en el que se visualiza un envejecimiento rápido de la población de no adoptarse medidas oportunas para la extensión de la cobertura -incorporando a

todos los trabajadores, tanto los que laboren por cuenta ajena como por cuenta propia- surgirán enormes dificultades para la financiación de las PNC, y de no reconocerse éstas seguirán ampliándose peligrosamente las brechas sociales, en las que los ricos serán mas ricos y los pobres serán más y mas pobres. Hemos de tener en cuenta, además, que en algunos países de la región la población adulta mayor que llega a consolidar derechos jubilatorios no supera el 11%.

### Gráfico Núm. 2 El punto de partida y contexto para las proyecciones al 2050

#### Demografía:

La pirámide poblacional cambiará sustancialmente en los próximos años. Así, el ratio de dependencia pasará de 8% a 24%



Fuente: CELADE

En otro orden de cosas -aunque relacionadas, como es obvio, con lo que antecede- conviene indicar que es preciso fortalecer el papel del Estado en una doble vertiente: en el diseño de políticas de Estado de protección social, y como garante financiero y subsidiario de un sistema de protección social, con independencia del modelo de gestión y de financiación elegido.

Igualmente se ha de impulsar la eficiencia de la gestión con el objetivo de conseguir la máxima reducción en los costos de administración, siendo imprescindible reforzar simultáneamente el diálogo social y la representación de los actores en dicha gestión, tanto de los gobiernos, empleadores y trabajadores, como de los representantes de los pensionistas y/o beneficiarios.

El fortalecimiento de las PNC, universales, vitalicias y solidarias es una estrategia fundamental para luchar contra la pobreza y la extrema pobreza.

### **Visión panorámica de las iniciativas de protección social en algunos países de la región**

#### ***Bolivia:***

Este país ha normado la denominada “Renta Dignidad” dentro del Régimen de Seguridad Social no Contributivo, como una renta universal de vejez que reciben todos los ciudadanos bolivianos a partir del cumplimiento de los 60 años. Este beneficio es vitalicio y no heredable, abonándose a la muerte del beneficiario 1,800 bolivianos al familiar que acredite haber cubierto los gastos funerales.

El financiamiento de la Renta Dignidad proviene de impuestos a los hidrocarburos y de los dividendos de las empresas capitalizadas nacionalizadas. Este beneficio no contributivo es administrado por una entidad gestora privada bajo la supervisión de la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Pensiones de Bolivia (APS).

En base a la información de la Encuesta de Hogares 2007, el 57% de los beneficiarios de la “Renta Dignidad” son pobres, 36% viven en zonas urbanas y 79% en zonas rurales.

El objetivo es proteger el ingreso de las PAM, independientemente de su contribución al régimen de seguridad social de largo plazo o a los ingresos económicos que por otros conceptos pudiese tener; en este último caso, afectaría su cuantía.

El monto de la “Renta Dignidad” es de 200 bolivianos mensuales o 2,400 bolivianos anuales, equivalentes a US \$ 342. Ahora bien, si el beneficiario recibe una renta del Sistema de Reparto o una pensión del Seguro Social Obligatorio de largo plazo, el porcentaje será del 75% de la cuantía de la “Renta Dignidad”, reduciéndose por tanto a 1,800 bolivianos anuales (US \$ 257).

Es oportuno comentar que el Programa de Transferencias “Renta Dignidad” se inició el año 2008, beneficiando al 6.9% de la población

boliviana. El siguiente año esta cantidad se incrementó a 750,000 personas aproximadamente.

También es importante resaltar que en el ejercicio 2009 el monto abonado a los beneficiarios de la “Renta Dignidad” (83% de ellos no rentistas) alcanzó los 225 millones de dólares. A nivel nacional, esta suma tuvo un gran impacto sobre los ingresos de los hogares de los beneficiarios de alrededor del 9.4% (en el área rural 19% y en el área urbana 6.4%). Obviamente, este incremento en los ingresos les permite aumentar el consumo y mejorar sus condiciones de vida.

Precisar por último que a diciembre de 2010 el número de beneficiarios de la “Renta Dignidad” ascendió a 837,000, es decir, más del 8% de la población, abonándose a los mismos más de US\$ 250 millones.

### ***Brasil:***

La protección social a las PAM en Brasil está estructurada en dos pilares: el contributivo y el no contributivo o asistencial.

El pilar contributivo garantiza a las PAM un conjunto de prestaciones, siendo las más importantes la de jubilación y las derivadas del fallecimiento.

El pilar no contributivo asegura a las PAM y a los discapacitados en situación de necesidad una pensión mínima. Esta pensión se reconoce a las PAM de 65 años y a los discapacitados que realicen cualquier actividad productiva que genere una renta familiar per cápita inferior a un cuarto del salario mínimo. Todas las prestaciones tienen un valor igual al salario mínimo, siendo ambos pilares excluyentes entre sí.

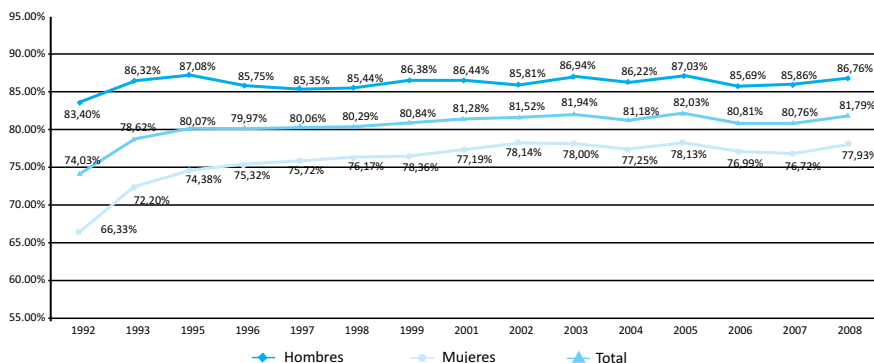
Respecto al alcance de la protección a las PAM (más de 60 años), un alto porcentaje de ellas tiene acceso a las prestaciones de la seguridad social y/o asistenciales. En el Gráfico Núm. 3 se puede apreciar, por ejemplo, que en el año 2008 el 81.8% de aquellas personas recibieron prestaciones sociales -contributivas o asistenciales- o bien se encontraban trabajando y aportando a la seguridad social.

### Gráfico Núm. 3

#### EVOLUCIÓN DE LA COBERTURA SOCIAL PARA LOS ADULTOS MAYORES

#### 1992 A 2008

BRASIL\*: Personas mayores de 60 años o más que reciben prestaciones o que cotizan para algún régimen de seguridad social - 1992 a 2008 (En %)



Fonte: PNAD/IBGE - Vários anos

Elaboração: SPS/MPS

\*Pessoas com idade igual ou superior a 60 anos de idade, independentemente de critério de renda.

La gran cobertura y el volumen de estos pagos tienen un impacto significativo en la reducción de la pobreza en todos los grupos, pero especialmente en las PAM. Aproximadamente 38 millones de familias han superado el límite de la pobreza y se han incorporado a esa clase social intermedia tan importante en todas las sociedades, reduciendo considerablemente la brecha social.

### Ecuador:

En los artículos 36°, 37° y 38° de la Constitución del Ecuador de 2008 se consagran una serie de derechos en el ámbito de la protección social, en los que se establece que el Estado garantizará a las PAM la atención gratuita y especializada de salud y el acceso gratuito a medicinas, así como la jubilación universal.

La evolución de las prestaciones asistenciales para las PAM, en el marco de una reforma planteada a finales de 1998, eliminó los subsidios a los combustibles y creó un programa de compensación que consistía en transferencias monetarias a madres y adultos mayores de hogares pobres, al que se denominó “Bono Solidario”.



El “Bono Solidario” y/o “Bono de pobreza” se enmarca obviamente dentro del concepto del asistencialismo, a diferencia del enfoque de derechos que se origina en el concepto de aseguramiento (sistema contributivo).

En 1999 fueron incorporados a ese derecho los discapacitados, también de hogares pobres; el año 2003 se modifica el nombre, pasando a ser el “Bono de Desarrollo Humano”, transformando el componente dirigido a las madres en “Transferencias Monetarias Condicionadas”. A partir de 2006, el componente destinado a las PAM y personas con discapacidad adopta la denominación de “Pensión Asistencial”. En febrero de 2007 la cuantía de la pensión asistencial se incrementó, pasando de US \$ 11.5 a US \$ 30.

Según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) y la Encuesta de Condiciones de Vida de 2005-2006, la línea de indigencia estaba situada en US \$ 32. En agosto de 2009 se supera la línea de indigencia, al incrementarse la pensión a US \$ 35 por mes. Pero es importante indicar que el ajuste de la llamada “pensión” es discrecional, no estando normada ni determinada su periodicidad. Sobre este aspecto conviene indicar que no es una pensión en sentido estricto; se trata de un bono destinado a las personas que se encuentran en determinado quintil poblacional relacionado con la pobreza, concretamente dentro de los quintiles 1 y 2; y que además no va destinado exclusivamente a las PAM, sino también a aquellos ciudadanos que se encuentran en ese estado de pobreza.

La gestión institucional de la pensión asistencial está a cargo del Programa de Protección Social, entidad adscrita al Ministerio de Inclusión Económica y Social-MIESS (Ex Ministerio de Bienestar Social). Es importante reseñar que bajo el esquema ministerial ecuatoriano, existen los denominados “ministerios coordinadores” que asumen las competencias de la coordinación y rectoría de las diferentes políticas públicas (social, económica, de sectores estratégicos, etc.).

En este caso tenemos el Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social, que ejerce la rectoría general de la política social y coordina a varios ministerios implicados en las políticas sociales.

La gestión institucional de las pensiones contributivas está a cargo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, entidad autónoma dirigida

por un directorio de composición tripartita: gobierno, empleadores y trabajadores.

Se han instituido sendos regímenes especiales para las Fuerzas Armadas y la Policía, que son gestionados por institutos autónomos, denominados Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA) e Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional (ISSPOL).

La consideración del tripartismo en el Directorio del IESS -conformado por los representantes del gobierno y de las organizaciones sociales, empleadores y trabajadores- a pesar de la necesidad real de mejorar mecanismos y herramientas que permitan implementar de una forma más efectiva el diálogo social, es fundamental, básico y necesario para el éxito de la gestión encomendada. El diálogo social que recomienda la OIT, es necesario para la permanencia y estabilidad en el tiempo de un Sistema de Seguridad Social.

Por otro lado, la pensión asistencial está a cargo del Programa de Protección Social, entidad adscrita al Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIEES, ex Ministerio de Bienestar Social). Es importante reseñar la inexistencia de un ministerio u órgano rector de las políticas de protección social.

### **A modo de conclusiones**

Es sumamente importante la sensibilización de los gobiernos para que se pueda alcanzar, a través también de estas prestaciones la justicia social y que se considere que estas prestaciones no contributivas no son un gasto social sino una inversión social que se convierte en un arma efectiva contra la pobreza.

No obstante, estas medidas no deben considerarse aisladamente. Deben complementarse con la necesidad de que todos los trabajadores -tanto los dependientes como los independientes- aporten al Sistema de Seguridad Social sobre la base de la afiliación obligatoria.

Con esa obligatoriedad, y aportando todos los trabajadores, llegará un día en el que se acreditará a la gran mayoría de trabajadores una pensión contributiva, reduciéndose por tanto el número de beneficiarios de las PNC reconocidas a aquellos trabajadores que, a pesar de haber trabajado toda su vida, no pueden acreditar el derecho a una pensión contributiva.

Finalmente considero que, en base a todo lo planteado, nos debemos preguntar:

***¿Por qué es importante impulsar una política de pensiones no contributivas para las personas adultas mayores?***

Las respuestas a esta pregunta son múltiples, y vienen a coincidir con lo que serían las conclusiones de mi exposición:

- ▶ Por un sentido de equidad y de justicia social, evitándose el crecimiento de las peligrosas brechas sociales.
- ▶ Porque no es un gasto sino una inversión social, ya que dinamiza la economía familiar, beneficiando no solo a todos sus miembros, sino al propio país que las aplique.
- ▶ Porque es un derecho fundamental de todos los seres humanos, al que deben acceder quienes han sido actores del desarrollo de nuestros países en décadas pasadas.
- ▶ Porque al reponerles un derecho ciudadano, reivindica la dignidad de los hipotéticos beneficiarios, ya que la sociedad los excluyó del sistema contributivo durante su etapa productiva.
- ▶ Porque se puede reducir la posibilidad del abandono de las PAM al poder invertir la familia parte de la PNC en actividades productivas.
- ▶ Porque la pensión solidaria o no contributiva constituye un arma efectiva en el combate de la pobreza y de la pobreza extrema, coadyuvando al cumplimiento de parte de los ODM.
- ▶ Porque de adoptarse las oportunas medidas de ampliación de la cobertura con la obligatoriedad de afiliación de todos los trabajadores con capacidad contributiva, sería el reconocimiento de que las PNC son una medida temporal.

Finalmente, una convicción, o al menos una esperanza: con las PNC, las PAM en situación de pobreza podrán envejecer con dignidad y confianza.



# SEXTA PARTE

*Aportes al  
diseño e implementación  
de una propuesta justa y  
viable de pensiones no  
contributivas para las  
personas adultas mayores*



## PROBLEMÁTICA DE LAS PERSONAS MAYORES Y LA NECESIDAD DE ESPACIOS LEGISLATIVOS

**Leopoldo Gamarra Vilchez<sup>88</sup>**

*Especialista en Seguridad Social y  
Derecho Laboral del Congreso de la República*

### 1. Introducción

No cabe duda de que la problemática de las personas mayores se proyecta sobre el alcance de los sistemas de protección en torno a los nuevos espacios legislativos. Es decir, la protección social en general deja de estar relacionada -cada vez más- con el trabajo, y pasa a relacionarse con la protección del estado de necesidad del ciudadano.

De ahí la importancia de esta publicación, que recoge los aportes al Foro Nacional Tripartito “Envejecimiento con dignidad: por una pensión no contributiva”, realizado en Lima del 22 al 24 de septiembre de 2010 y organizado por la OIT.

En esta ponencia desarrollaremos los siguientes temas<sup>89</sup>: aspectos doctrinarios del derecho a la seguridad social; sistemas de protección para las personas mayores desde una perspectiva de derechos humanos; la necesidad en nuestro país de contar con espacios legislativos específicos sobre las personas mayores; finalmente, la propuesta de protección social no contributiva.

88 Abogado con Maestría en Economía y Relaciones Laborales por la Pontificia Universidad Católica del Perú; Máster en Seguridad Social por la Universidad Alcalá de Henares de España; Profesor de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos; Especialista en materia laboral y previsional del Congreso de la República.

89 Deseo expresar un especial agradecimiento a Marco Barboza Tello, Especialista en Derechos Humanos en Salud y asesor parlamentario en temas de Seguridad Social, por su valiosa colaboración en la preparación del presente trabajo.

## 2. El derecho a la Seguridad Social

La Seguridad Social, como instrumento de política social y redistribución del ingreso, ha sido promovida desde el siglo XIX, habiendo alcanzado su consolidación a lo largo del siglo XX como paradigma del mundo occidental<sup>90</sup>. La creación de la OIT en 1919 fue un hito importante en el proceso de reconocimiento de los derechos sociales de los trabajadores. La industrialización de Europa y de los Estados Unidos sentó las bases del desarrollo, y creó las condiciones para que vastos sectores de trabajadores se organizaran, y demandaran el respeto y promoción de mejores condiciones de trabajo y de vida.

La Declaración de los Derechos Humanos de 1948 reconoce en su artículo 22º que “toda persona como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social”<sup>91</sup>. En su artículo 25º especifica el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios<sup>92</sup>. Señala además que tiene derecho a los seguros en casos de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias ajenas a su voluntad.

Por su parte, el Convenio Núm. 102 de la OIT (1952) define las reglas mínimas en seguridad social que deben cumplir los Estados parte<sup>93</sup>. En

---

90 LETTIERI, Alberto, *La civilización en debate: de las revoluciones burguesas al neoliberalismo*, Ed. Prometeo libros, Buenos Aires, 2004. Pág. 95 y ss.

91 Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948 en París, ratificada por el Perú por la Resolución Legislativa Núm. 13282 del 09-12-1959. Esta Declaración apunta a la protección de todos los ciudadanos en el sentido beveridgeano. Es decir, se plantea la universalización de la Seguridad Social en cuanto a su ámbito y cobertura.

92 BEVERIDGE, William, en su famoso informe de 1942 “Social Insurance and Allied Services” distingue, dentro de los beneficios económicos de la Seguridad Social: prestación, pensión, subsidio y asignación, en “Seguridad Social y Servicios Afines”, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1989. Pág. 214 y ss. Aunque debemos reconocer que el mencionado informe, en el que se proponía sacar a Gran Bretaña del empobrecimiento de su población como consecuencia de la II Guerra Mundial, la Seguridad Social adquirió un concepto aún más amplio. Los programas de asignaciones familiares, de salud pública, de asistencia social, de empleo y otros de carácter no contributivo, y financiados a través del fisco pasaron a integrar, junto al seguro social, el universo de políticas de seguridad social. Esto último revela en toda su dimensión la íntima relación entre la política de desarrollo y la de seguridad social.



el mismo sentido se orientan los tratados internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el sistema universal de las Naciones Unidas y el Protocolo de San Salvador<sup>94</sup>.

Por otro lado, la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS), fundada en 1954 en Lima -como lo recogen sus estatutos- es “un Organismo Internacional, técnico y especializado, que tiene como finalidad promover el bienestar económico y social de los países iberoamericanos (...) mediante la coordinación, intercambio y aprovechamiento de sus experiencias mutuas en Seguridad Social”<sup>95</sup>.

Más adelante, en 1966, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDESC) - suscrito y ratificado por el Perú- reconoció el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social. En 2007 el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) -encargado de monitorear el cumplimiento del PIDESC- aprobó la Observación General Núm. 19 *Sobre el derecho a la seguridad social* (OG 19). En esta observación se estableció que el derecho a la seguridad social es un bien social y no un mero instrumento de política económica o financiera. Veamos en el Cuadro Núm. 1 los puntos de la Observación General Núm. 19 de los elementos del derecho a la seguridad social.

---

93 El Convenio Núm. 102, adoptado en 1952, entró en vigor en 1955, estableciendo las normas mínimas sobre seguridad social. Contempla un mínimo en los siguientes rubros: asistencia médica preventiva curativa, prestaciones monetarias de enfermedad, prestaciones de desempleo, prestaciones de vejez, prestaciones en caso de accidente de trabajo y de enfermedad profesional, prestaciones familiares, prestaciones de maternidad y prestaciones de invalidez.

94 “Artículo 9º. Derecho a la Seguridad Social. 1. Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes. 2. Cuando se trate de personas que se encuentran trabajando, el derecho a la seguridad social cubrirá al menos la atención médica y el subsidio o jubilación en casos de accidentes de trabajo o de enfermedad profesional y, cuando se trate de mujeres, licencia retribuida por maternidad antes y después del parto”.

95 El nacimiento y desarrollo de la OISS están vinculados a las resoluciones y acuerdos de los Congresos Iberoamericanos de Seguridad Social que vienen celebrándose desde hace 50 años. La inspiración de impulsar el desarrollo de la seguridad social en Iberoamérica -objetivo prioritario y permanente de la OISS- se ha visto reforzada a partir del “Acuerdo sobre Seguridad Social” (Ver [www.oiss.org](http://www.oiss.org)).

**Cuadro Núm. 1****Elementos del derecho a la seguridad social: Observación General Núm. 19**

- a. Disponibilidad (existencia de un sistema administrado y supervisado eficazmente, con planes sostenibles).
- b. Riesgos e imprevistos sociales (atención de salud; enfermedad; vejez; desempleo; accidentes laborales; prestaciones familiares; maternidad; discapacidad; sobrevivientes y huérfanos).
- c. Nivel suficiente (Importe y duración de prestaciones).
- d. Accesibilidad (cobertura; condiciones; asequibilidad; participación e información; acceso físico).
- e. Relación con otros derechos del PIDESC.

Observación General Núm. 19 del CDESC.

Fuente: *Elaboración propia.*

Según la OG 19, el derecho a la seguridad social impone también la obligación de “*respetar*: no interferir directa o indirectamente en el ejercicio del derecho a la seguridad social; *proteger*: impedir que terceros (particulares, grupos, empresas u otras entidades, agentes que actúen bajo su autoridad) interfieran en el disfrute del derecho a la seguridad social; y *cumplir*: adoptar las medidas necesarias -en particular el establecimiento de un régimen de seguridad social- para la plena realización del derecho a la Seguridad Social”<sup>96</sup>.

Cabe precisar que el derecho a la seguridad social incluye el derecho a no ser sometido a restricciones arbitrarias o poco razonables de la cobertura social existente -ya sea del sector público o del privado- así como el derecho a la igualdad en el disfrute de una protección suficiente contra los riesgos e imprevistos sociales<sup>97</sup>. En definitiva, se puede encarar el debate de estos principios considerando el punto de vista de que es necesario construir la viabilidad económica y financiera para que los derechos sociales sean efectivamente universales en la cobertura de determinadas contingencias, en este caso la situación de personas en edad avanzada que pierden su empleo, que no pueden encontrar otro y que por tanto carecen de una fuente segura de ingresos. Es decir, estamos ante la internacionalización de la seguridad social que obliga a los Estados, por encima de consideraciones de orden interno,

96 Párrafos 44, 45 y 47 de la Observación General Núm. 19: El derecho a la seguridad social (artículo 9).

98 Párrafo 9 de la Observación General Núm. 19: El derecho a la Seguridad Social (artículo 9º), CDESC, 39º período de sesiones, Ginebra, 5 a 23 de noviembre de 2007.

a compromisos de origen supranacional con relación al panorama internacional. “Se trata sin duda, del factor de cambio...”<sup>98</sup>.

En nuestro país no ha habido un espacio convencional para el desarrollo de políticas de seguridad social o de protección social orientadas sistemáticamente a las personas mayores; lo que sí se ha producido recurrente y sucesivamente ha sido una tendencia hacia agregaciones de cobertura y de protección social corporativas o de grupo<sup>99</sup>. Esa tendencia no ha aportado visos de mejora de la cohesión social, y tampoco ha favorecido la instauración de un auténtico sistema de seguridad social, con rectoría político-normativa definida, eficaz y suficiente en el campo de las prestaciones, y con adecuados niveles de participación e información ciudadana. En el Cuadro Núm. 2 se pueden ver algunas cifras que preocupan.

**Cuadro Núm. 2**  
**Seguridad Social en el Perú: cifras que preocupan**

- El 66% de la población de pensionistas de la ONP gana S/. 415.00 nuevos soles o menos; y de ese grupo, 159,957 pensionistas (53%) no superan el monto de S/. 347.00 nuevos soles (a).
- La densidad de cotización a los sistemas de pensiones -ONP y AFP- sólo alcanza al 50% y desciende fuertemente conforme aumenta la edad de los afiliados, principalmente después de los 40 años de edad (b).
- De la población total entre 20 y 65 años, que asciende a 15'023,938 peruanos, el 75% no está afiliado a sistema pensionario alguno (c).
- Tan sólo un 16.8% de las personas mayores de 65 años que residen en la zona urbana y son pobres gozan de una pensión por vejez o sobrevivencia; la situación es aún más crítica en el ámbito rural, donde solamente un 1.9% tiene esta condición (d).
- Sólo 20.4% de peruanos están asegurados por EsSalud, mientras que 3.6% tienen otro tipo de seguros (e).

(a) Ver Estadísticas ONP.

(b) DURÁN VALVERDE, Fabio. Cobertura contributiva de la seguridad social. en el Perú ¿Avanza el aseguramiento contributivo? Lima: OIT, 2009. p. 37.

(c) Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), 2007.

(d) INEI, ENAHOG, 2007.

(e) MINSA.

Fuente: Elaboración propia.

98 GONZALES, Bernardo Gonzalo, *Introducción al Derecho Internacional Español de Seguridad Social*, Consejo Económico y Social, Madrid, 1994. Pág.17.

99 En efecto, la historia de la Seguridad Social en el Perú, desde hace más de 50 años, es la de un continuo y sistemático intervencionismo del Estado en la creación y defensa de los

A partir de esta breve referencia a algunos aspectos doctrinarios de la seguridad social y cifras de cobertura en nuestro país, nos referiremos en adelante a aspectos complementarios que podrían coadyuvar a la consolidación de una política de protección social para las personas mayores a partir de la sanción legislativa de las pensiones no contributivas (PNC) en favor de ese colectivo<sup>100</sup>.

### 3. Los sistemas de protección para las personas mayores

Desde una perspectiva de derechos humanos, son muchos los instrumentos normativos de Naciones Unidas que reconocen expresa o implícitamente los derechos de las personas mayores. Asimismo, otros instrumentos jurídicos internacionales ofrecen mecanismos específicos de protección, particularmente en el ámbito del Derecho Internacional del Trabajo, del Derecho Internacional Privado y del Humanitario. En ese sentido, podemos referir los siguientes instrumentos:

- La Primera Asamblea Mundial sobre Envejecimiento, realizada en Viena el año 1982, elaboró el Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento. En este documento se invoca a la comunidad internacional a que trabaje sus propuestas de desarrollo sostenible considerando las tendencias demográficas y los cambios en la estructura de la pirámide poblacional. Por su parte, la Convención de Ginebra de las Naciones Unidas, realizada ese mismo año, aprobó

---

seguros sociales para cautelar los derechos de los trabajadores frente a las contingencias de la vida. Antes pasó por etapas primarias de protección, como el ahorro personal, la mutualidad o el seguro privado. El 12 de agosto de 1936, en un contexto político que recordaba la Alemania de Bismarck –impulsor de los seguros sociales en la Europa de fines del siglo XIX- se creó el seguro social obligatorio a través de la Ley 8433, que establecía la protección de los trabajadores respecto a enfermedad, maternidad, invalidez, vejez y muerte. Posteriormente, de forma paralela, se fueron creando otros regímenes y fondos para determinados trabajadores en base a la actividad económica que realizaban. A fines del decenio del 60 la seguridad social era un verdadero laberinto, con más de 2,000 disposiciones legales y docenas de fondos con su propia legislación, financiamiento y prestaciones (Ver MESA-LAGO, Carmelo, *Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social*, CEPAL, Santiago de Chile, 2004).

100 El 25 de octubre de 2010, la Comisión de Seguridad Social del Congreso de la República aprobó el Dictamen de los Proyectos de Ley N° 3090/2008-CR, 3437/2009-CR, 4213/2010 y 4287/2010-CR que proponen el establecimiento de un sistema de pensiones no contributivas para personas adultas mayores en estado de vulnerabilidad.

los Derechos Básicos de los Adultos Mayores<sup>101</sup>. Finalmente, el 14 de diciembre de 1990, la Asamblea General de las Naciones Unidas designó el 1 de octubre “Día Internacional de las Personas de Edad” mediante la Resolución Núm. 45/106; y el 16 de diciembre del mismo año adoptó los “Principios en favor de las Personas de Edad” a través de la Resolución Núm. 46/91, exhortando a los gobiernos a que incorporen estos principios a sus programas nacionales.

- El Protocolo Adicional de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, más conocido como “Protocolo de San Salvador”, del 17 de noviembre de 1988, San Salvador<sup>102</sup>.
- La Declaración de Madrid sobre el Envejecimiento, del 2002<sup>103</sup>, se pronuncia sobre la habilitación de las personas de edad y la promoción de su plena participación como elementos imprescindibles para un envejecimiento activo, enfatizando también que es necesario ofrecer sistemas adecuados y sostenibles de apoyo social a las personas de edad<sup>104</sup>.
- La Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad de Naciones Unidas, del 2006, señala que “los Estados Partes se comprometen a adoptar medidas inmediatas, efectivas y pertinentes para luchar contra los estereotipos, los prejuicios y las prácticas

---

101 Entre los más importantes, tenemos: acceso a alimentación, agua, vivienda, vestimenta y atención de salud adecuada mediante ingresos propios suficientes y/o el apoyo de sus familias y de la comunidad; tener la posibilidad de trabajar o tener acceso a otras alternativas de obtener ingresos; tener acceso a programas educativos y de formación adecuados.

102 El Protocolo, que es vinculante para el Perú, dedica un artículo especial al Adulto Mayor: “Artículo 17º.- Protección de los Ancianos: Toda persona tiene derecho a protección especial durante su ancianidad. En tal cometido, los Estados partes se comprometen a adoptar de manera progresiva las medidas necesarias a fin de llevar este derecho a la práctica y en particular a: a) proporcionar instalaciones adecuadas, así como alimentación y atención médica especializada, a las personas de edad avanzada que carezcan de ella y no se encuentren en condiciones de proporcionársela por sí mismas; b) ejecutar programas laborales específicos destinados a conceder a los ancianos la posibilidad de realizar una actividad productiva adecuada a sus capacidades respetando su vocación o deseos; c) estimular la formación de organizaciones sociales destinadas a mejorar la calidad de vida de los ancianos”.

103 Aprobada en la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento.

104 Artículo 12º.

nocivas respecto de las personas con discapacidad, incluidos los que se basan en el género o la edad<sup>105</sup>.

- La Declaración de Brasilia, del 2007<sup>106</sup>, plantea la incorporación del tema del envejecimiento y darle prioridad en todos los ámbitos de las políticas públicas y programas, así como destinar y gestionar los recursos humanos, materiales y financieros para lograr un adecuado seguimiento y evaluación de las medidas puestas en práctica, diferenciando las áreas urbana y rural y reconociendo la perspectiva intergeneracional, de género, raza y etnia en las políticas y programas destinados a los sectores más vulnerables de la población<sup>107</sup>.

Por otro lado, en mayo del 2010, el Comité Especial de la CEPAL sobre Población y Desarrollo ha señalado que, para continuar realizando progresos hacia una convención internacional sobre los derechos de las personas de edad, sería recomendable que los países de América Latina y el Caribe concentraran sus esfuerzos en dos esferas estratégicas<sup>108</sup>.

La primera de ellas es la participación en las actividades desarrolladas por diversas organizaciones internacionales e intergubernamentales a nivel mundial y regional. En el ámbito interamericano, sería fundamental que los Estados promovieran la celebración de la sesión especial sobre derechos humanos y personas de edad en el Consejo Permanente de la OEA, como se establece en la resolución AG/RES. 2455 (XXXIX-O/09), y que los resultados obtenidos en esa reunión se incorporen a los futuros debates en el seno del Consejo de Derechos Humanos a fin de fortalecer el apoyo a una convención internacional.

---

105 Artículo 8º.1.b de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad de Naciones Unidas (2006).

106 Adoptada en la Segunda Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento en América Latina y el Caribe: “Hacia una sociedad para todas las edades y de protección social basada en derechos”, realizada en Brasilia del 4 al 6 de diciembre de 2007 y reafirmada en la resolución 644 (XXII) de la CEPAL.

107 Artículo 7º.

108 CEPAL. *Propuesta de estrategia para avanzar, desde la perspectiva de América Latina y El Caribe, hacia una Convención Internacional sobre los derechos humanos de las Personas de Edad*. Comité Especial sobre Población y Desarrollo: Santiago de Chile. 12 al 14 de mayo de 2010. LC/L.3220 (CEP.2010/5). Disponible en: [http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/39482/LCL3220\\_CEP2010.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/39482/LCL3220_CEP2010.pdf)

La segunda esfera estratégica hace referencia al fortalecimiento de las alianzas con otros países que no pertenecen a la región y con la sociedad civil. Esta esfera sería fundamental para concentrar esfuerzos a fin de comprometer a otros Estados miembros de las Naciones Unidas -en particular los africanos, europeos y árabes- con el objetivo de promover un consenso internacional más amplio sobre la necesidad de avanzar rápidamente hacia la aprobación de una convención de las Naciones Unidas.

A partir de lo señalado en los instrumentos internacionales precedentes, se hace necesario promulgar una legislación complementaria y específica para mejorar el marco jurídico a favor de los derechos de las personas mayores, prevenir el abuso y el abandono y fomentar sus posibilidades de participar en todos los aspectos de la vida social.

Dentro de la gama de acciones de política a desarrollar, se puede mencionar: encontrar mecanismos adecuados para evitar la discriminación por motivos de edad en el mercado de trabajo; asegurar la solidaridad intergeneracional mediante sistemas apropiados para garantizar los ingresos en la vejez; y movilizar los recursos necesarios para proporcionar una atención de la salud apropiada a largo plazo<sup>109</sup>.

Un claro ejemplo de lo señalado lo encontramos en España en el Real Decreto Legislativo 1/1994, del 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social; y la Ley 39/2006, del 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia.

La Ley Núm. 39/2006, en particular, tiene por objeto regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho subjetivo de ciudadanía a la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, en los términos establecidos en las leyes, mediante la creación de un Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, con la colaboración y participación de todas las administraciones públicas y la garantía de la Administración General del Estado de un contenido mínimo común de derechos para todos los ciudadanos en cualquier parte del territorio del Estado español. Adicionalmente, la Ley 39/2006 desarrolla las definiciones que se muestran en el Cuadro Núm. 3.

---

109 *Estudio Económico y Social Mundial 2007: el desarrollo en un mundo que envejece*. Consejo Económico y Social. Período de sesiones sustantivo de 2007, Ginebra, 2 a 27 de julio de 2007. Pág. 10.

**Cuadro Núm. 3**  
**Definiciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la**  
**Dependencia de España**

<b>Autonomía</b>	Capacidad de controlar, afrontar y tomar, por propia iniciativa, decisiones personales acerca de cómo vivir de acuerdo con las normas y preferencias propias, así como de desarrollar las actividades básicas de la vida diaria.
<b>Dependencia</b>	Estado de carácter permanente en que se encuentran las personas que, por razones derivadas de la edad, la enfermedad o la discapacidad, y ligadas a la falta o a la pérdida de autonomía física, mental, intelectual o sensorial, precisan de la atención de otra u otras personas o ayudas importantes para realizar actividades básicas de la vida diaria o, en el caso de las personas con discapacidad intelectual o enfermedad mental, de otros apoyos para su autonomía personal.
<b>Actividades Básicas de la Vida Diaria (ABVD)</b>	Tareas más elementales de la persona, que le permiten desenvolverse con un mínimo de autonomía e independencia, tales como: el cuidado personal, las actividades domésticas básicas, la movilidad esencial, reconocer personas y objetos, orientarse, entender y ejecutar órdenes o tareas sencillas.
<b>Necesidades de apoyo para la autonomía personal</b>	Las que requieren las personas que tienen discapacidad intelectual o mental para hacer efectivo un grado satisfactorio de autonomía personal en el seno de la comunidad.
<b>Cuidados no profesionales</b>	Atención prestada a personas en situación de dependencia en su domicilio por personas de la familia o de su entorno, no vinculadas a un servicio de atención profesionalizada.
<b>Cuidados profesionales</b>	Los prestados por una institución pública o entidad, con o sin ánimo de lucro, o profesional autónomo entre cuyas finalidades se encuentre la prestación de servicios a personas en situación de dependencia, ya sean en su hogar o en un centro.
<b>Asistencia personal</b>	Servicio prestado por un asistente personal que realiza o colabora en tareas de la vida cotidiana de una persona en situación de dependencia, de cara a fomentar su vida independiente, promoviendo y potenciando su autonomía personal.
<b>Tercer Sector</b>	Organizaciones de carácter privado surgidas de la iniciativa ciudadana o social, bajo diferentes modalidades que responden a criterios de solidaridad, con fines de interés general y ausencia de ánimo de lucro, que impulsan el reconocimiento y el ejercicio de los derechos sociales.

Fuente: Elaboración propia.



#### 4. Necesidad de espacios legislativos específicos en el Perú sobre las personas mayores

La Constitución Política de 1993 contiene el propósito proteccionista al adulto mayor únicamente en los casos en que se encuentren en abandono: “La comunidad y el Estado protegen especialmente al niño, al adolescente, a la madre y al anciano en situación de abandono” (artículo 4º).

Por otro lado, la Ley Núm. 27408, modificada por la Núm. 28683, establece las preferencias de atención a favor de los adultos mayores y la obligación de instalar servicios y establecimientos de uso público adecuados para los adultos mayores en las entidades privadas y públicas, prescribiendo incluso sanciones administrativas a quienes incumplan dicho dispositivo. La Ley Núm. 28735 también regula las facilidades para el movimiento por rampas, señales, facilidades a favor de los adultos mayores en los aeropuertos, aeródromos, terminales terrestres, ferroviarios, marítimos, fluviales y otros medios de transporte. Finalmente, la Ley Núm. 28803, Ley de las Personas Adultas Mayores, norma sus derechos; no obstante, no pasa de ser un mensaje a todas las instancias del Estado, entidades privadas y a la sociedad en su conjunto sobre los más importantes derechos que se pretende estimular y promover.

Recientemente se ha presentado al Congreso de la República una iniciativa legislativa<sup>110</sup> para incorporar una Comisión Ordinaria Legislativa de las personas mayores que pueda recibir, analizar y dictaminar iniciativas legislativas. Esta iniciativa parte de las siguientes constataciones<sup>111</sup>:

---

110 Actualmente las comisiones ordinarias del Parlamento peruano son: Agraria; Comercio Exterior y Turismo; Constitución y Reglamento; Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos; Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas; Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado; Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera; Educación, Ciencia, Tecnología, Cultura, Patrimonio Cultural, Juventud y Deporte; Energía y Minas; Fiscalización y Contraloría; Inteligencia; Justicia y Derechos Humanos; Mujer y Desarrollo Social; Presupuesto y Cuenta General de la República; Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas; Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología; Relaciones Exteriores; Salud, Población y Familia, y Personas con Discapacidad; Seguridad Social; Trabajo; Transportes y Comunicaciones; Vivienda y Construcción.

111 Proyecto de Resolución Legislativa 04097/2009-CR de junio de 2010, Congreso de la República del Perú.

- La postulación de iniciativas legislativas y la producción legislativa relativa a las personas adultas mayores y a la discapacidad han sido poco significativas respecto del total de iniciativas legislativas. Entre 1995 y 2010 se plantearon 26,593 proyectos de ley al Congreso de la República del Perú, de los cuales sólo 51 han planteado cuestiones acerca de las PAM, lo que constituye en dicho período de quince años un escasísimo porcentaje de 0.19%. Entre agosto de 2001 y abril de 2010 sólo se aprobaron 5 leyes vinculadas a las personas mayores.
- La actual ubicación en el escenario parlamentario de la problemática sobre las personas mayores en la Comisión de Mujer y Desarrollo Social ha impedido que esta categoría se desarrolle en términos más amplios y con una perspectiva de derechos humanos que incorpore las últimas tendencias verificadas por los organismos de Naciones Unidas, como la protección social, la cohesión social, la seguridad social dinámica, la bioética social, entre otros.
- Es necesario autonomizar esta categoría clave para el desarrollo y el bienestar del siglo XXI, y tomar conciencia de los desafíos que plantean los nuevos escenarios epidemiológicos, culturales, económicos, previsionales, para citar sólo algunos. El envejecimiento no puede seguir ligado preferentemente a lógicas de beneficencia y caridad. Esos sesgos impiden el afianzamiento de una lógica de ciudadanía y derechos, tan necesaria para el colectivo de personas mayores.
- Finalmente, el escenario legislativo debería ser un activo colaborador y promotor del desarrollo de sistemas vinculados a esta categoría con una perspectiva intersectorial, colaborativa y especializada. Esto es de suma importancia, especialmente si consideramos que la tendencia seguida en estos quince últimos años ha sido la de dar leyes generales (por ejemplo, la del Adulto Mayor), que se modifican una y otra vez, sin que se produzcan cambios sustantivos en el entramado estatal y el escenario social<sup>112</sup>.

---

112 Como es el caso de la Ley Núm. 24165 que creó el Consejo Nacional de Ancianos como persona jurídica de Derecho Público con atribuciones tan amplias como “la protección del anciano en forma integral, la acción de la comunidad para el mejor logro de sus fines, la dación de dispositivos legales que norman la conducta de las instituciones dedicadas al cuidado de los ancianos”, etc.

Resulta interesante el recuento temático que hace el proyecto de Resolución Legislativa para la creación de una Comisión Ordinaria Legislativa sobre las iniciativas legislativas presentadas entre 1995 y 2010 respecto de la temática de personas mayores sobre pensiones de jubilación, medidas de protección social, beneficios en el acceso a servicios públicos, dación de leyes específicas y creación de espacios, entre otros puntos, que se presenta en el Cuadro Num. 4.

**Cuadro Núm. 4**  
**Proyectos de Ley sobre Personas Adultas Mayores:**  
**ámbitos temáticos (1995 - 2010)**

Ámbito Temático / Sub categorías			#
<b>SEGURIDAD SOCIAL</b>	Beneficios asociados a pensiones de jubilación	03 RMV monto mínimo mayores de 70 años	01
		Bonificación adicional 25% DL 19990, mayores de 80 años	01
		Nivelación de pensiones por servicios al Estado a partir de 65 años	01
		Jubilación automática y obligatoria a los 70 años	01
		Adjudicación de viviendas de ANCIJE a asociados jubilados	01
		Beneficios a jubilados (ciudadanos mayores)	01
		Jubilación, mayores de 70 años y discapacitados	01
	Día del jubilado		01
	Pensión de Gracia a anciano en abandono y con senectud avanzada		01
	Seguridad Social en Salud para Adulto Mayor	Seguro de Salud del Adulto Mayor	02
		Incorporación de mayores de 70 años sin cobertura a EsSalud	02
		Seguro de Madres de Vaso de Leche y Personas de la tercera edad	01
		Acceso prioritario al Aseguramiento Universal de personas adultas mayores de 65 años en pobreza y pobreza extrema	01
	Pensiones No Contributivas (PNC)		03
<b>PROTECCIÓN SOCIAL</b>	Bono de Justicia Social Vejez en extrema pobreza		01
	Sistema Nacional para la Población en Riesgo (SPR)		01
	Atención prioritaria del adulto mayor en riesgo o abandono (PROMUDEH)		01

<b>LEGISLACIÓN ESPECÍFICA</b>	Adulto Mayor	02
	Personas de la Tercera Edad	01
	Código de Protección	01
	General de Personas Adultas Mayores / Adulto Mayor	05
	Protección de Adultos Mayores	01
	Marco del Adulto Mayor	01
	Derechos Adulto Mayor	01
<b>BENEFICIOS</b>	Descuentos en precios de entradas a espectáculos artísticos, culturales y deportivos	06
	Exoneración de pasajes urbanos	01
	Atención al público preferente a embarazadas y ancianos	01
	“Ciudadano de Oro”, Régimen Especial	01
	Modifica Ley 28803, Ley de las Personas Adultas Mayores	03
	Exonera del pasaje en transporte público	01
<b>OTROS TEMAS</b>	Reforma constitucional del artículo 4º Protección adulto mayor	02
	Creación de la Comisión de la Familia, Mujer, Infancia, Adolescencia, Juventud, Adulto Mayor y Desarrollo Social (Congreso de la República)	01
	Comités Municipales de Apoyo al Adulto Mayor (COMUDAAM)	01
	Participación adultos mayores en Consejo Nacional de Seguimiento y Evaluación del Plan Nacional para PAM 2002 – 2006	01

Fuente: Portal del Congreso de la República del Perú

Elaboración: Proyecto de Resolución Legislativa 04097/2009-CR.

En la misma línea, en el Parlamento español viene funcionando desde el 30 de mayo de 2000 una Comisión Permanente para el Seguimiento de los Acuerdos del Pacto de Toledo, muy vinculada a la problemática de las personas mayores, así como de la mujer y la protección social, la dependencia y la discapacidad, entre otros temas. Desde 1996, este pacto fue asumido por el gobierno y por todos los interlocutores sociales en el llamado Acuerdo de Consolidación y Racionalización del Sistema de la Seguridad Social. Según Carmen Moreno, en España “se puede decir que se ha evolucionado hacia la universalización, y que toda la acción protectora señalada en el Convenio Núm. 102 de la OIT está cubierta por el sistema de seguridad social”<sup>113</sup>.

113 MORENO DE TORO, Carmen, Seminario Internacional “Nuevas tendencias y universalización de la Seguridad Social”, organizado por la Comisión de Seguridad Social del Congreso de la República del Perú, en la ciudad de Lima, el 15 de junio del 2009.

## 5. Avanzando hacia la protección no contributiva para las personas mayores

Al inicio del presente trabajo señalamos que la seguridad social, como última etapa de evolución, abarca la protección de todos los ciudadanos en términos beveridgeanos. Esto supone el nivel de protección social no contributivo; es decir, el Estado debe atender a los sectores que no han podido realizar una actividad económica, corregir desigualdades y redistribuir la renta. Entonces la razón de la protección deja de estar relacionada con el salario social sustitutivo de las rentas de trabajo y pasa a la protección del estado de necesidad del ciudadano.

En ese sentido, se entiende que los ciudadanos mayores ya pagaron los impuestos en su época de activo, con los que contribuyeron a la riqueza del país. Por ello, en los momentos de dificultad o carencia económica tienen derecho a la seguridad social como un derecho del ser humano, aunque su desarrollo sea diferente en cada país de acuerdo a sus propias necesidades, infraestructura y desarrollo económico<sup>114</sup>. Es decir, se trata de tomar en cuenta la condición humana como generadora de derechos, y no la relación de trabajo<sup>115</sup>.

Por ello, la concepción moderna de la seguridad social “está abandonando la referencia exclusivamente reparadora de sus prestaciones para dar paso a una visión global de protección en la que, junto a la cobertura de las necesidades económicas y sanitarias de los ciudadanos, se pone especial énfasis en la promoción de la igualdad de oportunidades y la integración social”<sup>116</sup>.

---

114 Recordemos que la seguridad social es inseparable del derecho a la vida. Es decir, ambos derechos gozan del consenso social al que se ha llegado a través de lo que Habermas llama “el paradigma procedimental del Derecho” (HABERMAS, Jürgen, *Facticidad y validez*, Ed. Trotta, Madrid, 1998).

115 Una pregunta estremecedora con la que Amartya Sen inicia uno de sus trabajos puede servir para hacer la diferencia: “¿Tienen las personas derecho a estar libres de hambre?” (SEN, Amartya, *Derecho a tener hambre*, Ed. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2002).

116 CABRA DE LUNA, Miguel Ángel, *Los servicios sociales en los sistemas de Seguridad Social*, en “Seguridad Social y Desarrollo Internacional”, Organización Iberoamericana de Seguridad Social y Universidad de Alcalá de Henares, Madrid, 2010. Pág. 1.

En este sentido, es interesante evaluar el desempeño de los sistemas de pensiones desde el punto de vista del impacto sobre la pobreza en las personas mayores. A manera de ejemplo, Fabio Durán Valverde<sup>117</sup> muestra el caso del Brasil, país en el que viven más de la mitad de las personas de América Latina. En el siguiente cuadro se puede apreciar que si se compara la pobreza entre la población de 65 años y más con transferencia de pensiones con el nivel de pobreza que habría si no existieran los sistemas de pensiones, la brecha sería enorme; es decir, si no existieran las pensiones, la pobreza entre los adultos mayores sería del 53%; pero esta medición nos dice que con transferencia de pensiones, la pobreza entre este grupo es 2.8%. Esto demuestra claramente que hay un efecto importante de los sistemas de pensiones sobre la reducción de la pobreza, como se muestra el Cuadro Num. 5.

**Cuadro Núm. 5**  
**Impacto de las prestaciones previsionales en la pobreza:**  
**países seleccionados de América Latina**

Pobreza con y sin prestaciones (pensiones)						
País	Población total			Población 65 años y más		
	Con transferencias de pensiones	Sin transferencias de pensiones	Diferencia en puntos porcentuales	Con transferencias de pensiones	Sin transferencias de pensiones	Diferencia en puntos porcentuales
Brasil	17.7	28.1	-10.4	2.8	52.7	-49.9
Argentina	11.6	19.2	-7.6	3.6	45.3	-41.7
Chile	5.1	10.0	-4.9	1.5	25.8	-24.3
Uruguay	6.0	13.5	-7.5	0.6	22.4	-21.8
México	22.0	24.6	-2.6	29.5	43.5	-14.0
Bolivia	43.1	45.8	-2.7	43.8	53.5	-9.7
Paraguay	26.0	27.2	-1.2	22.3	30.1	-7.8
Honduras	38.7	39.1	-0.4	40.7	42.9	-2.2

*Fuente: elaborado en base a datos de SEDLAC/Universidad Nacional de La Plata (2007).*

117 En el Seminario Internacional “Nuevas tendencias y universalización de la Seguridad Social”, organizado por la Comisión de Seguridad Social del Congreso de la República del Perú, en la ciudad de Lima, el 15 de junio del 2009.

El Banco Mundial, en el Informe *Manteniendo la promesa de seguridad de ingresos para los de edad avanzada en Latinoamérica*<sup>118</sup>, analiza 11 países de la región y concluye que las reformas ignoraron el rol del primer pilar público en la reducción de la pobreza, ya que la cobertura era uno de los objetivos de las reformas de los sistemas de jubilación. Y propone, tanto para orientar a las autoridades de los países que ya están en proceso de reformas como para aquellos que están considerando emprenderlas, que deben prestar más atención a la función de prevenir la pobreza, para lo cual consideran fundamentales los pilares públicos, concretamente “la formación de un primer pilar robusto de jubilaciones”.

## 6. A modo de conclusión

El envejecimiento de la población constituye un hito de progreso en la permanente pugna civilizatoria de la sofisticación y la naturalización, pero contiene dimensiones problemáticas en una serie de niveles que trascienden a todo el entramado social, lo que deviene en afectaciones concretas de la adecuada cobertura y protección frente a las contingencias propias del grupo etario de los adultos mayores. Esto fue remarcado así por William H. Beveridge: “el problema de la naturaleza y la extensión de la provisión que ha de hacerse para la gente de edad avanzada es el más importante y, en algunos aspectos, el más difícil de todos los problemas de la Seguridad Social”. También en documentos de la OIT como “*Seguridad Social: Un Nuevo Consenso*” (2001) o el “*Pacto Mundial por el Empleo*” (2009).

El envejecimiento nos desafía por la necesidad de adecuaciones y de espacios, que deberían dialogar hoy más que nunca con los principios de la seguridad social, con la razón de la alteridad y la protección social, y con una perspectiva de ciudadanía ampliada.

Con relación a este punto, veamos las reflexiones que nos plantea el profesor Guendal<sup>119</sup>: “Por un lado, nuestras sociedades se han vuelto complejas. Por otro lado, nuestros Estados se han hipertrofiado y requieren de cirugía mayor para satisfacer las demandas crecientes”.

---

118 Ver también BANCO MUNDIAL, *Envejecimiento sin crisis: políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento*, Oxford, 1994.

119 GUENDAL, Ludwig, *Por una gerencia social con enfoque de derechos* en [www.iig.org](http://www.iig.org). La selección de textos y el resaltado de ciertas partes es nuestro.

Se trata de un “enfoque distinto de la reforma de la política social en que se plantean concomitantemente tres grandes desafíos: 1) el viejo, centrado en la atenuación de las desigualdades materiales; 2) el desafío de extender la modernidad hacia el mundo de lo privado, interviniendo conscientemente en los valores y prácticas que gobiernan lo cotidiano y lo íntimo, pero basado en el concepto jurídico de la garantía que establece como condición sine qua non el respeto del derecho individual; 3) el empoderamiento de la sociedad civil y de las personas para propiciar la participación activa y el poder social como marco para conseguir la negociación, y no como instrumento de dominación”<sup>120</sup>.

En ese sentido, desde el XV Congreso Mundial de la Sociedad de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social, se planteó que no se deben limitar las prestaciones sociales sólo “a atemperar situaciones gravosas que aparecen en una economía de mercado. La seguridad social no como una función de las condiciones económicas, sino como un instrumento necesario para cada Estado moderno, que resulta de decisiones valorativas fundamentales, los derechos humanos”<sup>121</sup>.

Entonces, debemos considerar la seguridad social desde el individuo, como derecho humano fundamental que aliente o haga posible el disfrute real y efectivo de todos los demás derechos<sup>122</sup>. Por este motivo, “el enfoque de los derechos humanos entrega un marco conceptual que permite construir un enfoque de política social alternativo” que se confronta con el viejo keynesianismo del “Estado centrista”, así como también con las visiones minimalistas de la acción del Estado o de focalización extrema a los marginales.

Por eso, la necesidad de la seguridad social en el mundo es admitida por todos, aunque con diferentes matices y énfasis<sup>123</sup>. Pero ¿cuál es el lugar que debe tener en la sociedad y en el Estado? Responder a esa

---

120 Como fue la experiencia europea. Al respecto, ver la obra de Chistian Lefèvre, *L'évolution de l'organisation institutionnelle d'Urbanisme de la région d'Ile de France*, 2001. Pág. 23.

121 Ponencia oficial del profesor Bernard Baron Von Maydell de Alemania, XV Congreso mundial de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Buenos Aires-Argentina, setiembre 1997.

122 Recordemos la Declaración Universal de los Derechos Humanos: “Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social” (art. 22°).

123 Es innegable que las sociedades democráticas tienden a obtener, en general, ciertos niveles mínimos de bienestar que en el campo de la seguridad social se traducen en



pregunta en una sociedad en permanente confrontación de realidades y derechos -y en un contexto de globalización de la economía<sup>124</sup>- requiere de una nueva óptica: la consideración de nuevos enfoques en materia de política social puede ser altamente significativo; y deben ser exploradas las reflexiones que van por nuevos caminos que vinculan el crecimiento con la gobernabilidad.

Lo peor que nos podría ocurrir sería apelar a la focalización, al beneficio puntual y a la lógica de la beneficencia como respuestas de política para las personas mayores. Como diría Chéjov:

*“Nunca vemos ni oímos a los que sufren, y todo lo horrible de la vida ocurre lejos, en la trastienda. Todo es sereno y apacible, y únicamente protestan las mudas estadísticas: tantos hombres que se han vuelto locos, tantos barriles de vodka consumidos, tantos niños muertos de hambre... Y al parecer este orden de cosas es necesario, al parecer el hombre feliz no se siente bien sino porque los desgraciados llevan en silencio su carga a cuesta; sin ese silencio la felicidad sería imposible. Esta es una hipnosis general. Pero haría falta que detrás de la puerta de cada hombre satisfecho y feliz hubiera alguien munido de un martillito cuyos golpes le recordaran constantemente que los desgraciados existen en el mundo y que, por más feliz que él sea, la vida le mostrará sus garras tarde o temprano; que la desgracia se abatirá sobre él, que conocerá la enfermedad, la pobreza, el duelo, y que cuando eso ocurra nadie lo verá ni lo oír, como él no ve ni oye a nadie en este momento”*<sup>125</sup>.

---

el respeto a principios que reflejan su concepción de los derechos humanos y de la dignidad humana.

- 124 La globalización es hoy un fenómeno presente en todos los ámbitos de la vida humana, y el mundo entero se convierte paulatinamente en un mercado común. No obstante, como señaló el Papa Juan Pablo II “es un fenómeno que hay que gestionar con sabiduría. Es preciso globalizar la solidaridad” (L’Osservatore Romano, edición en español, mayo 2000, Nro. 18. Pág. 6). De igual forma la OIT, en su 89ª Conferencia del 2001, señaló como objetivo estratégico institucional “ante la mundialización y las políticas de ajuste estructural, la seguridad social es más necesaria que nunca”.
- 125 CHÉJOV, Antón, Fruta Silvestre, *El jardín de los cerezos*, traducido por Ximénez Saturnino, 1era ed., Calpe, Madrid, 1920.



## LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES Y LAS PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS

**Miguel Romero**

*Presidente de la Red ANAMPER*

Una de las tareas fundamentales de la Asociación Nacional de Organizaciones de Adultos Mayores del Perú (ANAMPER) y su Red ANAMPER se inició en noviembre del año pasado, en que se realizó el Primer Foro Nacional de Protección Social, que convocamos conjuntamente con el Instituto de Pesca y Minería (IPEMIN) y Proceso Social. En el Foro dimos a conocer nuestras principales demandas: 1) Pensión no contributiva (PNC) universal solidaria y vitalicia; 2) Pensiones dignas para los jubilados; 3) Seguro universal de salud integral y gratuito; 4) Trabajo digno, programa de financiamiento y asistencia técnica para emprendimiento de las personas adultas mayores (PAM), para las cuales las empresas deben reservar el 5% de sus plazas; 5) Democracia participativa en todos los niveles de decisión; 6) Defensoría del adulto mayor contra el abuso y maltrato de las PAM. Las demandas fundamentales que llevamos a ese evento del año pasado fueron ratificadas y aprobadas en asamblea general.

En ese foro, con la participación de representantes a nivel nacional, ANAMPER elaboró un memorial que se envió a todas las organizaciones políticas y representantes en el Congreso Nacional, planteándoles dos puntos fundamentales: a) Solicitar la aprobación en el presupuesto nacional de las PNC; y b) La necesidad urgente de tener un diálogo con la Comisión de Seguridad Social y tratar el tema de la protección social para ir armando la propuesta que se convertiría en el Proyecto de Ley de Pensiones No Contributivas. De todas las organizaciones o representaciones políticas en el Congreso, sólo tuvimos respuesta del representante del Partido Nacionalista, el congresista José Urquiza, cuya oficina sirvió de enlace para los diálogos con el Presidente de la

Comisión de Seguridad Social de aquella fecha, el congresista Freddy Otárola, que también empezó a comprometerse con todas las tareas y trabajos que estábamos planteando.

En ese contexto se logró otro punto concreto con el congresista José Urquiza sobre cómo hacer para que en el presupuesto que se discutía el año pasado se incluyese el componente necesario para las PNC. Nos dijeron que podíamos hacerlo, pero que la propuesta se haría en minoría, ya que el presupuesto nacional estaba definido y aprobado. Así se inició este proceso, y el 16 de diciembre realizamos en el Congreso el foro “Las personas adultas mayores: diagnóstico y alternativas”.

En este evento decidimos constituir una mesa de trabajo, y el 27 de enero se hizo la ceremonia de instalación con el nombre de “Mesa de Trabajo de Propuestas Legislativas”, y se acordó que el 3 de febrero del 2010, en el local del MIMDES, se constituirían las siguientes comisiones de trabajo:

1. Sobre las pensiones no contributivas, bajo la coordinación de la OIT;
2. Sobre la revisión de la Ley del Adulto Mayor Núm. 28803, bajo la coordinación de la DIPAM – MIMDES;
3. Sobre los Centros Integrales de Atención al Adulto Mayor (CIAM) bajo la coordinación de la Defensoría del Pueblo;
4. La revisión constitucional bajo la coordinación de ANAMPER;
5. Sobre el sistema de supervisión de la seguridad social bajo la coordinación de la OIT y sobre la Comisión del Adulto Mayor en el Congreso Nacional bajo la coordinación de ANAMPER y la Comisión de Seguridad Social del Congreso.

A partir de aquella fecha, cada comisión debía tener reuniones de trabajo para elaborar los proyectos de ley que serían presentados en los diferentes niveles del Congreso. El grupo de trabajo de PNC llevó a la mesa de trabajo de Propuestas Legislativas el Proyecto de Ley de Pensiones No Contributivas, que la aprobó, y acordó su presentación al Congreso y el inicio de una campaña de sensibilización a través de audiencias públicas.

Para nosotros fue importante llegar a las audiencias públicas con la propuesta del proyecto de ley; las organizamos y realizamos en Villa el Salvador, en Ayacucho con movilización, en San Juan de Lurigancho, en la Victoria y en Cajamarca también con movilización.

También organizamos otros eventos. Por ejemplo, el 26 de agosto ANAMPER convocó por primera vez en la historia del Perú a las PAM, y bajo su conducción se hizo en Lima la movilización desde la plaza Dos de Mayo hasta el Congreso de la República, donde se tuvo una reunión con el vocero oficial del Partido Nacionalista y varios congresistas más para conversar sobre los proyectos de ley que ya estaban en las comisiones correspondientes.

En este contexto, ANAMPER y las PAM han creado las condiciones que nos permiten tratar temas fundamentales, como el rol de la Asociación Nacional de Organizaciones de Personas Adultas Mayores. Planteamos que ANAMPER debe ser el referente nacional, una propuesta que hay que forjar y desarrollar sobre la base de las experiencias de quienes venimos del trabajo sindical; debemos asumir esa responsabilidad y definir alianzas estratégicas. Por eso, para nosotros fue muy positiva la realización del primer foro en el que se definieron las PNC como parte de una propuesta para beneficio de todas las PAM, parte fundamental de la seguridad social y de la lucha contra la pobreza.

ANAMPER y las PAM tenemos esa visión, ese horizonte, ese objetivo que debe irse fortaleciendo poco a poco para lograr los objetivos fundamentales. Vamos a invitar a las instituciones y a los funcionarios para hacer una convocatoria mucho más amplia y unitaria. La protección social es fundamental para las PAM, es la clave para lograr un envejecimiento que nos permita llegar dignamente hasta los últimos días de nuestra existencia.

Recibimos con mucha alegría que las organizaciones sindicales del Perú sean ya parte de esta propuesta y agradecer también el apoyo de la OIT. Sabremos responder a esas exigencias; ANAMPER tiene una propuesta y tenemos que trabajarla para que las PAM logren defender sus derechos fundamentales como parte de una propuesta mucho más amplia para nuestro país, ubicándonos al nivel de América Latina y el Caribe.



## PROPUESTAS LEGISLATIVAS A FAVOR DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES

*Maria Cleofé Sumire de Conde*<sup>126</sup>

*Julio César Arbizu González*<sup>127</sup>

*La vejez (tal es el nombre que los otros le dan)  
puede ser el tiempo de nuestra dicha.*

Jorge Luis Borges, Elogio de la sombra.

### 1. Introducción

El 73% de las personas adultas mayores (PAM) en el Perú no tiene ningún tipo de protección social. Esa cifra se eleva dramáticamente a 98% si tomamos en cuenta al universo de PAM pobres que viven en zonas rurales. Esta realidad contraría todos los principios que sostienen la seguridad social como derecho fundamental afirmado en la Constitución Política del Perú y en los tratados internacionales sobre la materia.

Este análisis parte de esa premisa objetiva que da cuenta de una realidad incontestable: no es posible rehuir la realidad y pretender que la situación de las PAM en el país es al menos digna, cuando los porcentajes muestran índices inaceptables de desprotección. Creemos que sobre esto hay acuerdo unánime entre las instancias gubernamentales y los ciudadanos en general.

Partamos por lo elemental: en el Perú la geografía abarca realidades distintas que tienen que ver con el acceso de sus ciudadanos a los servicios básicos, la ausencia del Estado y la consecuente omisión de

---

126 Congresista de la República. Presidenta de la Comisión de Seguridad Social 2010-2011.

127 Asesor de la Comisión de Seguridad del Congreso de la República.

cumplir con su papel de garante del efectivo disfrute de los derechos fundamentales.

No es equivalente la realidad del anciano de la ciudad -ni siquiera el de las zonas urbano marginales- a la del anciano del campo que quizás nunca tuvo siquiera un documento de identidad.

Por otro lado la falta de empleo, la informalidad, el subempleo, las condiciones precarias en que algunos participan del espectro laboral son factores que han incidido negativamente en la economía de personas que han vivido esa realidad por años y que únicamente -quizá por temporadas- pudieron conseguir una estabilidad relativa que, sin embargo, no les permitió un record sostenido de aportaciones.

La reforma integral del régimen laboral que impuso la progresiva desregulación del mercado de trabajo iniciada en 1992 durante el gobierno de Alberto Fujimori trajo consigo reformas en el sistema previsional, elevándose -por ejemplo- la edad para el acceso al derecho de pensión de jubilación y los años de aportación a la Seguridad Social<sup>128</sup>, perjudicando así a miles de PAM, que intempestivamente vieron esfumarse sus expectativas de hacerse acreedores a una pensión para los últimos años de sus vidas.

Superar los 65 años en condiciones de pobreza y sin el respaldo mínimo para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad supone para hombres y mujeres en el país un riesgo de caer en condiciones de pobreza extrema, arrastrando en ello a la familia que pudiera depender de sus ingresos. Se inicia así una espiral de pobreza que explica en gran medida los índices dramáticos que todavía enfrenta el país en materia de exclusión social y lucha contra la pobreza en sectores invisibilizados, lo que contrasta con los discursos encendidos de nuestros gobernantes en el sentido de que los indicadores macroeconómicos revelan una situación de prosperidad.

---

128 Por ejemplo, a través del Decreto Ley Núm. 25967 se elevaron los años de aportación exigidos para la obtención de la pensión de jubilación de 13 y 15 años que determinaba el D.L. Núm. 19990 para mujeres y hombres respectivamente, a 20 años para todos los aspirantes a pensionistas. En la Comisión de Seguridad Social se ha aprobado un dictamen para retornar a los requisitos originales del D.L. Núm. 19990, que está pendiente de debate en el Pleno del Congreso.



En general, económicamente hablando, los últimos años han sido para América Latina especialmente dinámicos. Los precios de las materias primas de los recursos naturales que abundan en nuestros países se han disparado en el mundo, provocando un aumento en el ingreso *per cápita* de sus ciudadanos.

En ese contexto, el Perú ha crecido también en términos macroeconómicos a una velocidad extraordinaria. Las reservas internacionales se calculan actualmente en aproximadamente US \$ 31,000 millones. Esta “primavera económica”, que se sostiene fundamentalmente en algo tan fluctuante como los precios de las materias primas que producimos –o en situaciones contingentes como la venta de empresas públicas– ha generado una liquidez considerable.

Pese a ello, la incidencia de la pobreza en el Perú alcanzó en el 2008 a un 36% de la población, mientras el porcentaje de la población en pobreza extrema fue de 12.6%<sup>129</sup>. Esto quiere decir que –más allá del crecimiento y de la posibilidad del país de hacer frente a crisis mundiales– la cantidad de indigentes o pobres extremos alcanzaba hace un par de años a casi cuatro millones de personas. Esto nos confronta con una realidad que muchos tratan de soslayar: el gasto público en el Perú es precario, insuficiente, y muchas veces se estrella contra posiciones “ortodoxas” que rechazan la inversión social desde un enfoque extremista e insensible.

Para el ex funcionario del Fondo Monetario Internacional, Vito Tanzi, la eficiencia en el gasto público se define como la capacidad para lograr diversos fines mediante la utilización correcta de los recursos de que se dispone. “Si las metas acordadas no se cumplen, no se renuevan los contratos de los jefes de los organismos o se reducen sus sueldos”<sup>130</sup>.

De las responsabilidades del Estado en términos de provisión de servicios o efectivo reconocimiento de derechos, el de la seguridad social quizás sea el que se ha enfrentado de forma más precaria. De un lado, la protección estatal del trabajador se ha reducido extremadamente a partir de las reformas flexibilizadoras de los años noventa, de modo que

---

129 Fuente: Panorama Social de América Latina, 2008. (CEPAL).

130 TANZI, Vito. (2000), *El Papel del Estado y la Calidad del Sector Público*. Revista de Cepal Núm. 71. Pag. 11-22.

acceder a un empleo y mantenerse en él es ahora mucho más difícil que hace diez años. Eso provoca el déficit de la previsión y los problemas que hemos descrito.

De otro lado -como hemos advertido- el sistema de previsión social sufrió también los embates de una reforma brutal que trajo consigo la vulneración sistemática del principio de progresividad para la seguridad social que todavía conserva la Constitución Política del Perú en el artículo 10°. La relación entre la realidad laboral y los sistemas previsionales es un problema que no se ha analizado en su debida dimensión. Sobre esto último, Hernán Peña señala: “...un error muy común al momento (de) diseñar y/o reformar los sistemas de protección, sobre todo los cien por ciento contributivos<sup>131</sup>, es no haberlos adecuado al mercado laboral que se pretende proteger”<sup>132</sup>.

Con un mercado laboral cada vez más desregulado -favor que agradecen las empresas- y por tanto el trabajador cada vez menos protegido en su relación con el empleador, las posibilidades de afrontar los requisitos para acceder en el futuro a una pensión digna se reducen radicalmente. Pero las políticas públicas no pueden ser una expresión de la aplicación ortodoxa de determinados modelos económicos. Se necesita una mirada atenta y “humana” a la realidad.

## **2. La seguridad social y las pensiones no contributivas desde un enfoque de derechos humanos**

Durante los años sesenta, uno de los principales focos de discusión en el marco de los tratados internacionales sobre los derechos humanos, estuvo marcado por la controversia de si los derechos humanos civiles y políticos eran jerárquicamente superiores a los derechos sociales.

Una escala ética impuesta en algunas sociedades desde una perspectiva neoliberal parecía haber impuesto una radical desjerarquización de los derechos sociales en favor de la preeminencia de los derechos políticos, a partir de construcciones político-simbólicas que señalaban el reconocimiento de los derechos civiles y políticos como derechos naturales, y los derechos sociales como burdos intervencionismos en un mundo globalizado y con un orden social paradigmático.

131 Subrayado nuestro.

132 PENA, Hernán (2008), *Una propuesta de pensiones solidarias para el Perú*. MIMDES/ UNFPA. Pág.31.

El empequeñecimiento del Estado que han propuesto y practicado estas sociedades ha supuesto el relajo de la provisión de servicios y la garantía de determinados derechos conocidos en la doctrina de los derechos humanos como “de segunda generación”. Esta concepción colisiona actualmente con un sistema sostenido de instrumentos internacionales de derechos humanos, que se ha expresado -sobre todo a partir del cese de la guerra fría- en favor de considerar a los derechos humanos bajo el criterio de indivisibilidad y universalidad.

Desde la década de los noventa del siglo pasado -sobre todo a partir de diversos informes y estudios de Naciones Unidas sobre políticas de desarrollo en países emergentes<sup>133</sup>- se ha ido afirmando la estrecha relación que existe entre las estrategias de desarrollo y la eliminación de la pobreza con la preocupación del Estado, desde el punto de vista de su papel de garante, protector y proveedor de derechos, por ejemplo a través de servicios básicos.

Este punto de vista se ha ido afinando para entender que un enfoque de derechos ratifica el deber de acompañar las políticas públicas de desarrollo con un robustecimiento de la ciudadanía, expresado en el reconocimiento de derechos fundamentales. Entendido así, el enfoque de derechos “constituye un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que desde el punto de vista normativo está basado en las normas internacionales de derechos humanos, y desde el punto de vista operacional está orientado a la promoción y la protección de los derechos humanos. Su propósito es analizar las desigualdades que se encuentran en el centro de los problemas de desarrollo, y corregir las prácticas discriminatorias y el injusto reparto del poder que obstaculizan el progreso en materia de desarrollo”<sup>134</sup>.

---

133 En 2004, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, en el documento *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza. Un marco conceptual*, sostenía que “como resultado de las reformas de 1997, introducidas por el Secretario General, una tarea importante para las Naciones Unidas, y en particular para la Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos, consiste en integrar los derechos humanos en todo el trabajo de la Organización, incluyendo en el objetivo general de las políticas de desarrollo, la erradicación de la pobreza.

134 Ver en OACDH. *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*. Nueva York y Ginebra, Naciones Unidas, 2006. Pág. 16.

Uno de los objetivos fundamentales a cumplir dentro de esta concepción tiene que ver con la constatación -más académica y menos lírica- de la existencia de individuos y colectivos que no acceden al disfrute con plenitud de sus derechos fundamentales porque el Estado ha omitido cumplir con sus obligaciones. Esa omisión es, en rigor, una renuncia a respetar las premisas fundamentales de un Estado de derecho.

Y es que la seguridad social, entendida como un derecho fundamental que apunta al respeto de la dignidad de la persona humana, -premisa de nuestra Constitución- es una obligación ineludible del Estado.

Los tiempos nos han revelado que ese “estado de bienestar” basado en una sociedad de trabajo se ha convertido en una promesa inconclusa. La escasísima cobertura que el Estado provee a la seguridad social se ha convertido, por el contrario, en un mecanismo de exclusión social y de desigualdad en la distribución de la riqueza que –como señalábamos antes- se traduce de manera brutal en la desprotección social de grupos en estado de vulnerabilidad, como el de los adultos mayores.

Owen Fiss propone una herramienta analítica para evitar este tipo de dilemas. Se trata del análisis del concepto de “intereses no admisibles” que puede fundamentar el principio de apoyo a los grupos desaventajados, según el cual “no deberían admitirse ciertos intereses cuando ellos van a otorgarle al grupo dominante un poder de veto sobre la suerte del grupo especialmente desaventajado”<sup>135</sup>.

Quiere esto decir que los grupos en situación de vulnerabilidad deben recibir del Estado un trato que les permita en lo posible ir saliendo de esa condición de exclusión y desventaja respecto de otros grupos sociales que se benefician de un reparto inequitativo de la riqueza y de una distribución injusta del gasto social.

La protección social es esencial a los gobiernos democráticamente elegidos para permitir que el desarrollo económico se transforme en una fuerza positiva para todos. Si un gobierno renunciara a ese principio, pondría serias dudas sobre su carácter inclusivo y democrático. Dentro

---

135 FISS, Owen. (1999). En: “Derecho y grupos desaventajados”. Roberto Gargarella, Compilador. Gedisa. Pag. 156 y ss.

de esa perspectiva, el empleo no puede considerarse como el mecanismo exclusivo de acceso a la protección social.

Se requiere de un pacto social para universalizar realmente la protección de las personas: de un lado, eficiencia y solidaridad en el financiamiento de beneficios, haciéndose cargo de los cambios demográficos, epidemiológicos, de la estructura familiar; y de otro, neutralizando las fuentes de discriminación en la propia definición de empleo, en el mercado de trabajo y en los sistemas de protección social.

Por lo tanto, la seguridad social es un derecho humano que exige el cumplimiento de una obligación que el Estado tiene la obligación honrar. Esa obligación no puede ser olvidada, ni “disminuido el grado de responsabilidad aduciendo sus elevados costos y pasivos contingentes. Debe tenderse a la universalidad de la seguridad social, por lo que es menester incluir a los grupos marginados...”<sup>136, 137</sup>.

Por otro lado, es preciso aludir al carácter interdependiente de los derechos -especialmente los derechos sociales- que muchas veces, sin ser instrumentales, son la premisa fundamental para la vigencia de otros derechos. El derecho a la seguridad social en particular tiene una estrechísima relación con el derecho al trabajo (hemos visto las consecuencias en la seguridad social de la existencia de un mercado laboral desregulado), derecho a la salud (un derecho conexo, pues la seguridad social implica necesariamente la asistencia médica o la atención básica de salud), derecho a la vida (grupos en desventaja- como el de los ancianos- sin posibilidad de trabajar son frecuentemente víctimas de situaciones que ponen en permanente riesgo su vida).

Nos llama poderosamente la atención la diferencia entre el nivel de desatención de estos derechos por parte del Estado en la ciudad y en las comunidades rurales o en los pueblos indígenas. La brecha es amplísima, y coloca sobre el papel una certeza que sería irresponsable eludir: los pueblos indígenas soportan doblemente la omisión del Estado a cumplir

---

136 SORIA, Víctor. En: “Derechos y políticas sociales. Agenda para el desarrollo”. Volumen 12. Pag. 177.

137 Soria se refiere en este último punto a las dos terceras partes de la población indígena mexicana que no tienen acceso a la seguridad social. Leído esto desde la realidad que nos ocupa, el símil es dramáticamente exacto.

con sus obligaciones, acaso precisamente por su propia condición. El Convenio Núm. 169 de OIT establece en su artículo 24° que “los regímenes de seguridad social deberán extenderse progresivamente a los pueblos interesados y aplicárseles sin discriminación alguna”. De manera que el Estado tiene la obligación de hacer frente a esta realidad, evitando que subsista esta suerte de revictimización que soportan los pueblos indígenas del país.

### **3. Las propuestas sobre un sistema de pensiones no contributivas en el Parlamento peruano**

El periodo legislativo que finaliza en julio de este año ha conocido propuestas de instauración de un sistema de pensiones no contributivas (PNC), provenientes de distintas fuerzas políticas. Todas ellas coinciden básicamente en la necesidad de afrontar el drama de miles de PAM que no tienen derecho a pensión porque no pudieron completar los años de aportación requeridos o porque, por la naturaleza de su trabajo -muchas veces de toda la vida- no podían insertarse en la lógica previsional tradicional.

Todas ellas, sin embargo, difieren en el tratamiento del problema, en su diseño, en los requisitos para el acceso y, sobre todo, en la forma de financiamiento del sistema no contributivo. Presentamos un breve recuento de todas ellas, incluidas en el dictamen de la Comisión de Seguridad Social.

- Proyecto de Ley Núm. 3090/2008-CR, presentado el 13 de marzo de 2009 a iniciativa del congresista Isaac Mekler Neiman (Solidaridad Nacional). Propone declarar de necesidad pública la creación de un sistema de pensiones solidarias complementario a los regímenes del Sistema Nacional de Pensiones (SNP) para proteger al adulto mayor (mayor de 65 años) en situación vulnerable. Para ello sugiere la creación de un Fondo Especial Solidario que estará integrado por los aportes de quienes no accedieron a pensión, el 5% del canon minero, 10% del monto de presupuestos de gobiernos regionales y locales, 30% del dinero recuperado del narcotráfico y del lavado de dinero.
- Proyecto de Ley Núm. 3437/2009-CR, presentado el 27 de agosto de 2009 a iniciativa del congresista Yohnny Lescano Ancieta (Alianza

Parlamentaria). Propone otorgar una pensión solidaria no contributiva a personas mayores de 65 años que no hayan aportado a ningún sistema previsional, en situación de pobreza y extrema pobreza y ubicadas en zonas rurales y urbano marginales, y de manera progresiva. La administración estará a cargo de la ONP, en coordinación con el Programa “Juntos”.

- Proyecto de Ley Núm. 2876/2008-CR, presentado 24 de noviembre de 2008 a iniciativa del congresista Álvaro Gutiérrez Cueva (Bloque Popular). Propone la creación de un sistema de PNC que beneficiaría a personas mayores de 65 años que no perciban pensión del sistema público ni del sistema privado. La pensión se otorgará previo análisis actuarial de la Oficina de Normalización Previsional (ONP) para las personas en “estado de necesidad” según esta misma institución. La ONP administraría, calificaría, reconocería, declararía y pagaría la PNC.
- Proyecto de Ley Núm. 4063/2009-CR, presentado el 3 de junio de 2006 a iniciativa del congresista José Macedo Sánchez (Partido Aprista Peruano), denominado “Proyecto de Ley de pensión no contributiva para los ancianos en pobreza extrema”. Propone el establecimiento de un sistema de PNC para los adultos mayores de 65 años, sin pensión en ningún sistema previsional y en condiciones de extrema pobreza. Este sistema sería administrado por el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, que también estará encargado de seleccionar a los beneficiarios a propuesta de las municipalidades de sus jurisdicciones, además de hacer una verificación bianual de sus condiciones.
- Proyecto de Ley Núm. 4213/2010-CR, presentado el 17 de agosto de 2010 a iniciativa del congresista José Urquiza Maggia (Partido Nacionalista Peruano). Propone declarar de interés público la creación de un “Sistema de Pensiones no Contributivas” para proteger a las PAM y fortalecer sus derechos, aliviar su situación de pobreza, mejorar su calidad de vida, reducir la marginación económica y la exclusión social. El sistema deberá tener carácter universal, vitalicio y solidario, y propone la formación de una Comisión Especial de Vigilancia de las Pensiones no Contributivas. El proyecto señala que deberá haber un monto mínimo de la PNC que equivaldrá al 60% del monto de

la pensión mínima establecido por ley. Exige una serie de requisitos detallados para el acceso al beneficio, y su cese si las condiciones cambiaran o desaparecieran.

- Proyecto de Ley Núm. 4287/2010-CR, presentado el 7 de septiembre de 2010 a iniciativa de la congresista María Sumire de Conde (Partido Nacionalista Peruano). Propone establecer un régimen de pensiones a las que llama solidarias, progresivas y no contributivas de jubilación en el marco del SNP vigente, orientado a la atención de la población adulta mayor en situación de desempleo, pobreza y vulnerabilidad.

Los proyectos de ley mencionados coinciden en señalar que es preciso definir fuentes y niveles de financiamiento. Es decir, verificar si el camino de la protección social desde una perspectiva netamente contributiva es un instrumento eficaz para lograr los fines de luchar contra la pobreza y la exclusión o si, por el contrario, es una mirada insuficiente y tienen poco que ver con una real obligación del Estado por hacer de la seguridad social lo que dispone de ella nuestra Constitución, es decir, un derecho universal y progresivo.

Puede suceder que a largo plazo haya que promover un nuevo pacto social para lograr un mejor equilibrio entre incentivos y solidaridad; un pacto social que pase por una reforma integral que contemple derechos explícitos, garantizados y exigibles, definición de niveles y fuentes de financiamiento con mecanismos de solidaridad, el desarrollo de la institucionalidad social, el incremento de la recaudación fiscal y la reorientación del gasto público, incluyendo el componente solidario dentro de lo contributivo. Mientras esas reformas se van perfilando, nuestra opinión es que los proyectos dictaminados van enrumados hacia esos objetivos.

No olvidemos que, más allá de cualquier sesgo ideológico que haya impuesto este gobierno o cualquier otro a su compromiso social, las obligaciones de los Estados en torno a la provisión de servicios y el reconocimiento de derechos subsisten en los países que han ratificado importantes instrumentos internacionales de derechos humanos, como la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención Americana de Derechos Humanos o el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y el derecho a la seguridad social es uno de ellos.



La realidad comparada ha puesto en evidencia que un sistema de seguridad social universal y progresivo no se sostiene en un esquema exclusivamente contributivo. De hecho, la tendencia regional es a incrementar el espectro de la seguridad social no contributiva a grupos específicos en desventaja, como a los inválidos en Argentina y España o a las amas de casa en Chile.

En nuestra opinión, de todos los proyectos presentados en lo que va de este período parlamentario, el del Congresista José Urquiza Maggias es el que más se acerca a una protección eficaz contra la ausencia de protección social para un gran grupo de PAM. Por esa razón, el dictamen preparado en la Comisión de Seguridad Social tomó como base su propuesta de fórmula legal, atendiendo con riguroso interés a su exposición de motivos.

#### **4. Objeciones y problemas del trámite del dictamen sobre pensiones no contributivas elaborado en la Comisión de Seguridad Social**

En la sesión ordinaria de la Comisión de Seguridad Social del 25 de octubre de 2010, fue debatido el dictamen de los proyectos de ley relacionados con el sistema de PNC, preparado en la Comisión en base a los Proyectos de Ley Núm. 2876, 3090, 3437, 4063, 4213, y 4287. Después de un extenso debate en el que participaron representantes de diversas bancadas -todos miembros titulares o accesorios de la Comisión- el dictamen fue aprobado por unanimidad.

El 3 de noviembre de 2010 se presentó el dictamen con las firmas de los miembros de la Comisión para su próximo debate en el pleno del Congreso. Dicho dictamen contó con las firmas de los congresistas Helvezia Balta Salazar (Partido Aprista Peruano), Tomás Zamudio (Partido Nacionalista Peruano), Hilda Guevara López (Partido Aprista Peruano), Yohny Lescano Ancieta (Alianza Parlamentaria) y de la Presidenta de la Comisión, María Sumire de Conde (Partido Nacionalista Peruano).

El 18 de noviembre de 2010, la Junta de Portavoces decidió exonerar del dictamen de la Comisión de Economía a los Proyectos de Ley Núm. 3090, 4213 y 4287, del dictamen de la Comisión de Presupuesto al Proyecto de Ley Núm. 3437, así como la ampliación de la agenda y la prioridad en el debate.

El jueves 2 de diciembre de 2010, en la sesión vespertina del pleno, la Presidenta de la Comisión de Seguridad Social hizo uso de la palabra para sustentar el dictamen sobre la Ley de Pensiones no Contributivas. Después de la sustentación, el Presidente del Congreso, César Zumaeta Flores, suspendió la sesión sin que se abriera el debate.

Una semana después, el 9 de diciembre de 2010, se inició el debate del dictamen en el que participaron congresistas de diversas bancadas. El congresista Lescano manifestó su acuerdo con la propuesta, pero opinó que el beneficio debería aplicarse desde el inicio a las personas mayores de 65 años. El congresista Urquiza sostuvo que no debería condicionarse la entrega de la pensión a que el o la cónyuge del o la pensionista tenga o no tenga pensión.

El congresista Isaac Mekler fue el primero en advertir que la iniciativa entrañaría iniciativa de gasto, por lo que propuso que el sistema se financie con el fondo de quienes no llegaron a aportar los veinte años que exige el Decreto Ley Núm. 19990, modificado por el Decreto Ley Núm. 25967. Siguió al congresista Mekler en señalar que no se puede aprobar una propuesta con iniciativa de gasto el congresista Daniel Robles López -quien además se refirió a la edad mínima para acceder a la pensión en el sentido que esta debe ser superior a los 70 años-; el congresista Eguren Neuenschwander, quien señaló que el proyecto debería pasar por la Comisión de Economía o la de Presupuesto; la congresista Rosario Sasieta, que igualmente opinó que el dictamen debería “cuantificarse”; y el congresista Franklin Sánchez Ortiz, quien sugirió que la propuesta pase a cuarto intermedio.

Después de un largo debate y de haber recogido varios de los aportes y observaciones de los congresistas al dictamen original<sup>138</sup>, el Presidente del Congreso solicitó a la Presidenta de la Comisión de Seguridad Social

---

138 Entre otras, se eliminó toda referencia a un monto exacto o referencial de la PNC, para sujetar ese monto a un previo estudio actuarial del MEF. Se omitió el requisito de la ausencia de pensión del cónyuge para obtener la PNC. Se consideró que no era posible la subvención del sistema con el fondo obtenido de los aportantes que no lograron alcanzar los veinte años, pues ese fondo es intangible y es, en el SNP, desde una lógica de solidaridad. Asimismo se decidió conservar la gradualidad del acceso a la pensión en función a los años de edad empezando por las personas mayores de 75 años, para así representar el principio de progresividad que sostiene la seguridad social.

que el dictamen se votara en la sesión vespertina del pleno para afinar asuntos formales del dictamen debatido. El pleno del Congreso terminó ese día sin que la Presidencia volviera a poner el dictamen a debate o lo sometiera a votación.

Creemos que no es posible analizar la instauración de un sistema de PNC -entendido como obligación del Estado- desde una lógica simplista de iniciativa de gasto o de confiscatoriedad. El Estado debe un aporte a la seguridad social, a la que está obligado en función de la tutela a la que tienen derecho los grupos menos favorecidos.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su 39º período de sesiones propone entre los principales puntos de su observación general Núm. 19 los siguientes:

- ❑ “En casi todos los Estados habrá necesidad de planes no contributivos, ya que es poco probable que pueda proporcionarse la protección necesaria a todas las personas mediante un sistema basado en un seguro.
- ❑ El Comité reconoce que el ejercicio del derecho a la seguridad social conlleva importantes consecuencias financieras para los Estados Partes, pero observa que la importancia fundamental de la seguridad social para la dignidad humana y el reconocimiento jurídico de este derecho por los Estados Partes supone que se le debe dar la prioridad adecuada en la legislación y en la política del Estado. Los Estados Partes deben elaborar una estrategia nacional para lograr que se ponga plenamente en práctica el derecho a la seguridad social, y asignar suficientes recursos fiscales y de otro tipo a nivel nacional. De ser necesario, deben tratar de obtener cooperación y asistencia técnica internacionales de conformidad con el párrafo 1 del artículo 2º del Pacto (PIDESC)”.

Como hemos podido advertir, la instauración de un sistema de pensiones no contributivas en el país tiene al menos dos enemigos fundamentales: primero, la afirmación contenida en el artículo 79º de la Constitución Política del Perú, en el sentido de que los congresistas carecen de iniciativa de gasto; y en segundo término, la escasa voluntad política de varios representantes nacionales para que la votación se

produzca. A la fecha de elaboración de este documento, el dictamen no había vuelto a ser puesto en la agenda del pleno del Congreso o de la Comisión Permanente. Mientras tanto, las PAM sin derecho a pensión de jubilación -que superan en gran número a las que tienen pensión- esperan su aprobación.

## 5. Conclusiones

- 1) El drama de las PAM en el Perú abre una brecha entre quienes viven o han vivido en la ciudad y quienes viven en el campo. A los problemas de la ausencia de ciudadanía se suma -acaso como una expresión de lo mismo- el hecho de que la desprotección en el sector rural alcanza casi al 100%.
- 2) Las reservas internacionales del país se calculan en la actualidad en aproximadamente US \$ 31,000 millones. Es decir, la liquidez financiera dinamiza la economía y la fortalece para soportar los embates de las crisis internacionales, pero el gasto social es precario y mal manejado.
- 3) Las reformas flexibilizadoras del mercado laboral, impulsadas durante la última década del siglo pasado, han generado un debilitamiento en el acceso y permanencia de los trabajadores en sus puestos de trabajo. Sin embargo, los sistemas previsionales no han tomado en cuenta esa situación.
- 4) A la discusión de la jerarquía de los derechos civiles y sociales, después de la Segunda Guerra Mundial siguió la afirmación de los principios de indivisibilidad, universalidad e interdependencia. Hoy no queda duda de que toda política pública que tienda al desarrollo debe abordarse desde un enfoque de derechos humanos.
- 5) Los grupos en situación de vulnerabilidad deben recibir del Estado un trato que les permita en lo posible ir saliendo de esa condición de exclusión y desventaja respecto de otros grupos sociales que se benefician de un reparto inequitativo de la riqueza, y de una distribución injusta del gasto social.
- 6) Existe una marcada diferencia entre el nivel de desatención de los derechos previsionales por parte del Estado en la ciudad y en las

comunidades rurales o en los pueblos indígenas. La brecha es amplísima, y pone sobre la mesa una certeza que sería irresponsable eludir: los pueblos indígenas soportan doblemente la omisión del Estado de cumplir con sus obligaciones, precisamente por su propia condición.

- 7) En lo que va del periodo legislativo sólo se han presentado seis proyectos de ley que proponen la instauración del Sistema de PNC. Los seis están incluidos en el dictamen de la Comisión de Seguridad Social.
- 8) De todos los proyectos de ley presentados por representantes de diferentes bancadas, el del Congresista José Urquiza Maggia nos parece el más completo y riguroso. El dictamen que elaboró la Comisión de Seguridad Social estuvo basado en este documento.
- 9) El dictamen fue aprobado en la Comisión Permanente, después de lo cual pasó al pleno del Congreso. Su debate en el pleno fue largo pero improductivo, pues la Presidencia del Congreso de la República, pese a haberse comprometido a ello, no puso el tema a votación.
- 10) La iniciativa de gasto, impuesta por el artículo 79° de la Constitución Política del Perú, no debe ser una excusa para que el gobierno eluda sus obligaciones y no haga frente a la realidad de tantas PAM que no cuentan con ingreso alguno.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

- DASSO, Carlos Alberto. *Los derechos humanos y la seguridad social*. (Un ensayo sociológico en derechos humanos). HOLOGRAMÁTICA. Facultad de Ciencias Sociales UNLZ, Número 9, VIII, 2008.
- GARGARELLA, Roberto, compilador. *Derecho y grupos desaventajados*. Gedisa. Barcelona, 1999.
- INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. *Protección Internacional de los Derechos Económicos Sociales y Culturales*. Asdi y UNFPA, 2008.

- PARRA VERA, O., VILLANUEVA HERMIDA, M. A. y MARTÍN, A. E., *Protección internacional de los derechos económicos, sociales y culturales. Sistema Universal y Sistema Interamericano*. San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos / United Nations Population Fund, 2008.
- PENA, Hernán. *Una propuesta de pensiones solidarias para el Perú*. Lima, MINDES/UNFPA, 2008.
- CEPAL, Revista de la Comisión Económica para América Latina, N° 71, agosto de 2000.
- REVISTA DE DERECHO Y POLÍTICAS SOCIALES. Vol. 12. México D.F., Editorial Porrúa, 2007.

---

**PROPUESTA DE LAS CENTRALES SINDICALES PARA LA  
REFORMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL PERÚ.  
SISTEMA DE PENSIONES MULTIPILAR  
PENSIÓN NO CONTRIBUTIVA**

**Gilda Bueno Luna**

*Secretaria Nacional de Género y Familia - CTP  
Representante de las Centrales Sindicales*

### **Introducción**

Se me ha encargado hacer la presentación de la *Pensión No Contributiva* (PNC) consignada en nuestra “*Propuesta de las Centrales Sindicales para la Reforma de la Seguridad Social en el Perú*”, trabajo realizado en un marco unitario de las centrales sindicales del Perú: CTP, CATP, CGTP y CUT, con el apoyo y acompañamiento técnico de la OIT de modo constante durante el proceso de elaboración de dicha propuesta. Empezamos a estudiar el tema en diciembre del 2005 frente a los problemas de la situación real de la seguridad social en el Perú, y a evaluar el rol de las organizaciones sindicales en torno a la promoción y defensa del derecho a la seguridad social de peruanos y peruanas.

En esa evaluación destacamos tres aspectos principales que explicaban la baja cobertura de la seguridad social: 1) la ausencia histórica de políticas de Estado en materia de seguridad social, y especialmente en la extensión de la cobertura; 2) la existencia del mercado laboral, cuya estructura se caracteriza por la fuerte presencia de trabajadores(as) no asalariados(as), y la brecha existente del desempleo; y 3) el incumplimiento por parte de los empleadores de las leyes que reconocen el derecho a la seguridad social de los trabajadores, tanto de la economía formal como informal.

## Diagnóstico

La falta de una política pública en materia de protección social ha motivado la observación de la OIT en el Informe del Comité de Expertos de Aplicación de Convenios y Recomendaciones del año 2010, en el que se recuerda la obligación del Estado de elaborar una estrategia nacional para la aplicación integral del derecho a la seguridad social.

Esta ausencia de estrategia nacional tiene como consecuencia la exclusión de la gran mayoría de la población peruana, demostrado por el bajo nivel de cobertura. Por ejemplo, solo el 15% de la población peruana tiene acceso a pensiones, y solo el 1% de los trabajadores independientes están cubiertos por un sistema de pensiones; los empleadores no cotizan al sistema de pensiones, solo los trabajadores, y en el país se pagan a las AFP las más altas comisiones de América Latina.

Segundo aspecto: la escasa o nula participación democrática de los trabajadores en la administración y gestión de pensiones en la ONP, AFP, SUNAT y EsSalud. En este último, los representantes de los trabajadores tienen solamente una participación consultiva, pero no intervienen en la gestión.

Tercer aspecto: las carencias institucionales. Vemos que los recursos generales asignados (humanos, económicos, infraestructura, etc.) son totalmente insuficientes, que obligan a la población asegurada a buscar atenciones privadas, lo cual genera “gasto de bolsillo”; a ello se suma el estancamiento de la contribución de los empleadores, evasión y morosidad contributiva, sin que se apliquen sanciones drásticas por su incumplimiento.

## Propuesta de las centrales sindicales

Toda reforma del sistema de seguridad social debe sustentarse en sus principios fundamentales.

- El principio de la solidaridad es básico si se quiere recuperar el principio fundamental de la solidaridad financiera entre generaciones. Por ello hemos incorporado la contribución bipartita empleador / trabajador, tanto en los regímenes de pensión como de salud. Con este principio de solidaridad buscamos fortalecer el régimen público de pensiones



que nos permitirá subsidiar a los trabajadores con ingresos menores, gracias a la fijación de pensiones mínimas y pensiones máximas.

- Con el principio de la universalidad se busca la universalización real en salud y pensiones, con regímenes públicos, obligatorios, contributivos y no contributivos. Uno de los grandes retos del Perú es extender la cobertura de salud, pensiones y riesgo de trabajo, incluir la obligatoriedad de la afiliación de los trabajadores independientes y por cuenta propia, y otorgar prestaciones no contributivas para personas en situación de pobreza.
- Otro principio es la unicidad. Se busca unificar el sistema de seguridad social y acabar con la dispersión de los regímenes (EsSalud, ONP, Caja y Sanidades Militares y Policiales, EPS, privados, etc.). Tenemos un alto grado de dispersión en el plano operativo y roles de rectoría, regulación y supervisión. La unidad de gestión permite una mejor planificación, dirección, coordinación, control, y hacer economía en los gastos de administración.
- También es importante el principio de la participación democrática de trabajadores y usuarios en la gestión y fiscalización del sistema.
- Y finalmente, el principio de la equidad de género: garantizar a hombres y mujeres igual pensión, dejando de utilizar tablas de mortalidad diferenciadas por género para el cálculo de las pensiones, ya que en el Perú las mujeres somos más del 51% de la población total. En la economía informal -sector que no cuenta con seguridad social- las mujeres representan el 68%; en el sector del adulto mayor el 53% son mujeres.

La seguridad social en el Perú no es pareja para hombres y mujeres. En este tema vemos con mucha preocupación dos aspectos que no favorecen a las mujeres: un primer aspecto es su desventaja laboral frente a los varones; las mujeres estamos relegadas a las tareas reproductivas (trabajo sin salario, sin beneficios sociales, sin jornada laboral fija, etc.). Por otro lado, las estadísticas muestran un alto porcentaje de desempleadas, que las remuneraciones son inferiores a las de los varones, la trayectoria laboral es más discontinua, generando menor densidad de cotizaciones y mayor longevidad. Esta situación es particularmente negativa a efectos

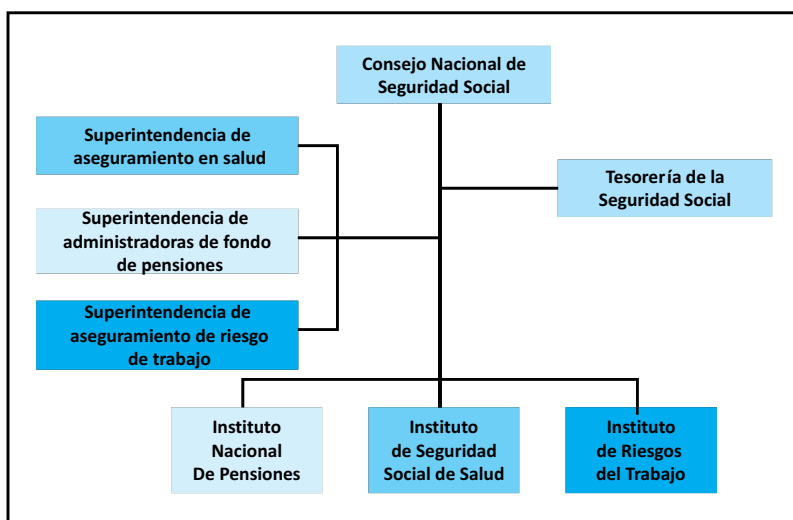
de calcular los montos pensionarios para las mujeres, cuando el sistema actual en el Perú está basado en la cuenta individual o calculada según número de cotizaciones, lo cual perjudica su calidad de vida en la vejez. Por estas consideraciones, la perspectiva de género es vertebral en la reforma del Sistema de Seguridad Social. Hay que buscar la igualdad entre hombres y mujeres como un acto de justicia, y el pago de la deuda histórica del derecho a la igualdad negado a las mujeres en nuestra sociedad.

### Marco Institucional del Sistema de Seguridad Social

Para el proceso de cambio con una visión de futuro y bajo el principio de unicidad, necesitamos contar con un Marco Institucional del Sistema de Seguridad Social, un organismo rector que dirija con claridad y contundencia el sistema para lograr los objetivos institucionales. Para ello proponemos crear e institucionalizar el Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS) como espacio para la formulación de políticas, supervisión, regulación y diálogo social tripartito en materia de protección social. Nuestra propuesta de organigrama se muestra en el cuadro Núm. 1. A continuación se describen las funciones de los órganos que lo integrarían.

**Cuadro Núm. 1**

#### **MARCO INSTITUCIONAL DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL**



- El CNSS será la instancia superior y autónoma con poder de decisión y capacidad operativa y técnica propias para emprender e impulsar la reforma del sistema de aseguramiento.
- La *Tesorería de la Seguridad Social* tendrá la función de afiliación, recaudación y fiscalización de los deberes contributivos; se le dotará de facultades legales para terminar con la morosidad y la evasión contributiva del sector de los empleadores, tanto público como privado.
- El *Instituto Nacional de Pensiones*, con un Presidente Ejecutivo nombrado por el CNSS, con participación tripartita del Estado, empleadores y trabajadores; tendrá autonomía económica, financiera y administrativa; se plantea repotenciar lo que es hoy la ONP, y se encargará de gestionar y administrar el régimen de pensiones público y obligatorio.
- El *Instituto de la Seguridad Social de Salud*, con un Presidente Ejecutivo nombrado por el CNSS, con participación tripartita del Estado, empleadores y trabajadores; tendrá autonomía económica, financiera y administrativa; se instalará sobre la base del actual EsSalud, y se encargará de velar por el aseguramiento en salud de la población peruana.
- El *Instituto de Riesgo de Trabajo*, con un Presidente Ejecutivo nombrado por el CNSS, con participación tripartita del Estado, empleadores y trabajadores; tendrá autonomía económica, financiera y administrativa; su creación se inspira en los principios de la responsabilidad objetiva del empleador, lo que implica que los empleadores o empresarios responden frente a la contingencia de los trabajadores(as) por ser generadores del riesgo; se orienta a la cultura preventiva; se sustituirá el actual modelo orientado exclusivamente a las actividades de alto riesgo, cuya cobertura corre por cuenta de los fondos económicos de EsSalud.
- *Superintendencia de Aseguramiento de Salud, Superintendencia de Aseguramiento de Pensiones y Superintendencia de Aseguramiento de Riesgo de Trabajo*; cada una de ellas tendrá el rol de supervisar y cautelar los intereses de cada uno de los Institutos de Aseguramiento correspondientes.

## Propuesta sindical de Sistema Multipilar de Pensiones

Planteamos un sistema de pensiones basado en tres pilares, con énfasis en el fortalecimiento del régimen público de pensiones de carácter obligatorio (Ver Cuadro Núm 2). Este diseño genera un importante grado de solidaridad financiera entre los distintos grupos de afiliados, así como la garantía de una pensión mínima y la posibilidad del otorgamiento de pensiones asistenciales o no contributivas cuyo financiamiento estará a cargo del Estado.

**Cuadro Núm. 2**

Pilar/contributivo o no /obligatorio o voluntario		Cobertura	Financiamiento	Prestación
Primer Pilar	No contributivo	Personas de 65 años o mas, en condición de pobreza ,cuyas aportaciones al régimen público fueron insuficientes para consolidar el derecho a la pensión	Impuesto del 1% de la Planilla a cargo del empleador, mas aporte complementario del Estado	35% del salario mínimo o 50% de la pensión mínima vigente en el régimen público contributivo
	Contributivo obligatorio	Trabajadores asalariados y trabajadores independientes, a excepción de aquellos que cuenten con un régimen especial de pensiones	Contribución global de un 8.25% de los salarios o ingresos reportados, distribuida en un 2,75% el trabajador y 5.5% el empleador	Beneficio definido calculado por cuantía básica de 35% sobre el promedio de los salarios reportados en los últimos 240 meses de cotización, indexados según indicador de inflación, más un 0.5% por cada 12 cuotas adicionales después de las 240
Segundo Pilar	Contributivo voluntario	Trabajadores asalariados y trabajadores independientes, sin excepción de ningún tipo	Contribución global de un 5% de los salarios o ingresos reportados, distribuida en un 1.5% el trabajador y 3.5% el empleador	Pensión basada en la cuenta individual que garantice un reemplazo del 30% y con pensión mínima garantizada por el Estado
Tercer Pilar	Voluntario	Voluntario, pero condicionado a que el trabajador cumpla con su aseguramiento en el régimen contributivo público y en el régimen complementario	Contribución total a cargo del trabajador, excepto planes concretos, que permitan la participación voluntaria del patrono	Monto asociado con los aportes voluntarios de los afiliados, y ajustados por el rendimiento

- El primer pilar tiene dos componentes públicos: el *No Contributivo*, que abordaremos más adelante y el *Contributivo Obligatorio*; este componente es la base principal del sistema, ya que la afiliación será obligatoria para todos los trabajadores activos -tanto asalariados como independientes- a excepción de aquellos que cuenten con un régimen especial de pensión.
- El segundo pilar es el *Contributivo Voluntario* para trabajadores asalariados e independientes, sin excepción de ningún tipo, a

diferencia del actual sistema de pensiones -donde existen la AFP y la ONP- que realmente es más opcional que voluntario, ya que tenemos que escoger entre una de las dos alternativas.

- El tercer pilar del sistema es el *Voluntario*, que se caracteriza por la cuenta individual y complementaria a las pensiones de los dos pilares anteriores; estará disponible para cualquier persona ocupada o no, pero condicionado a que el(la) trabajador(a) cumpla con su aseguramiento en el régimen contributivo público.

### Sistema de Pensión Multipilar - Pensión No Contributiva

Cuadro Núm. 3

LA PROPUESTA DE LAS  
CENTRALES SINDICALES PARA  
LA REFORMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL

1er. Pilar

## SISTEMA DE PENSIONES

Régimen	Cobertura	Financiamiento	Prestación
No contributivo	Personas de 65 años o más, en condición de pobreza, sin aportes o cuyas aportaciones no fueron suficientes para consolidar el derecho a la pensión.	Compuesto de aportación adicional del 1% de la Planilla a cargo del empleador, más aporte complementario del Estado.	35% del salario mínimo o 50% de la pensión mínima vigente en el régimen público contributivo.  Propuesta en el 2006, hoy sería S/. 200 aproximadamente. El proyecto Urquiza actualiza este monto estableciéndolo en 60% de la pensión mínima. Coincidimos.

En la pensión *No Contributiva*, la población meta son las PAM de 65 años o más, hombres y mujeres que -dadas las condiciones de vulnerabilidad económica- califiquen como pobres, que no hayan cotizado en ningún momento o cuyas cotizaciones no fueron suficientes para consolidar el derecho a la pensión. El financiamiento estará a cargo del Estado vía transferencia de impuestos generales y/o específicos, más el aporte adicional del empleador del 1% sobre la nómina. El monto de la pensión a fijar será el 35% del salario mínimo vigente o el 50% de la pensión mínima vigente en el régimen público contributivo, que puede

incrementarse en un 5% adicional en los casos de los(as) beneficiarios(as) que tengan bajo su dependencia hijos con discapacidad.

Este régimen permite que el objetivo de universalizar el acceso a una pensión básica pueda convertirse en una posibilidad más próxima, y así lograr la cobertura de un 100% de la población meta.

Le experiencia de los programas de PNC en algunos países de América Latina (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Uruguay) ha evidenciado que este régimen tiene un impacto significativo en la reducción de la pobreza, o al menos en su intensidad.

### Costo del sistema

El cuadro Núm. 4 nos muestra claramente la factibilidad de esta pensión.

**Cuadro Núm. 4**  
**¿CUÁNTO NOS COSTARÍA ESTA PENSIÓN NO CONTRIBUTIVA?**

Estimaciones del costo como porcentaje del PIB de esta pensión no contributiva, para una cuantía de S/. 96 por mes, para los adultos mayores pobres, lo ubican en un valor anual no superior al 0,3% de PBI.

**PERÚ: Estimación PENSIÓN NO CONTRIBUTIVA de S/. 96 por mes, para adultos mayores pobres y en extrema pobreza. Gasto anual, gasto como % del PIB**

Grupo edad	pob total	Extr. Pobreza	pobres	Gasto anual (millones soles)		Gasto como % PIB	
				Extr. Pobreza	pobres	Extr. Pobreza	pobres
65 - 69	553,361	83,004	226,878				
70 - 74	407,892	61,184	167,236				
75 - 79	263,887	39,583	108,194				
80 y más	227,255	34,088	93,175				
<b>TOTAL 65 y más</b>	<b>1,452,395</b>	<b>217,859</b>	<b>595,482</b>	<b>251</b>	<b>686</b>	<b>0.10</b>	<b>0.27</b>
70 y más	899,034	134,855	368,604	155	425	0.06	0.16
75 y más	491,142	73,671	201,368	85	232	0.03	0.09

FUENTE: estimaciones preliminares de Fabio Durán OIT, basadas en CELADE e INEI, 2005.

La experiencia de los programas de pensiones no contributivas en algunos países de América Latina (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Uruguay, Bolivia), ha evidenciado que tienen un impacto significativo en la reducción de la pobreza, o al menos en su intensidad.

La propuesta sindical para un nuevo Sistema de Seguridad Social busca respuestas y soluciones ante el panorama descrito. A través del diálogo social se debe dar impulso decidido a fin de contar con una política de Estado en materia de protección social para que éste cumpla con sus obligaciones de mejorar, ampliar y garantizar la seguridad social en un marco de solidaridad financiera con recursos estables.

## El rol de las centrales sindicales

En este acápite quiero resaltar el trabajo unitario que deben realizar las centrales sindicales, anteponiendo nuestras diferencias. Estamos convencidos de que la solución requiere la acción unitaria, coordinada y permanente de todas las centrales, ya que estamos frente a un debilitamiento del sistema de seguridad social, que se manifiesta: a) en la reducción de los índices de cobertura, que excluye a la mayor parte de la población laboral; b) en la privatización de componentes importantes del sistema; c) en la pérdida de derechos de seguridad social por parte de la población trabajadora; y d) en el deterioro en los servicios de salud y en las prestaciones sociales y económicas.

Frente a todo esto, el movimiento sindical no puede permanecer pasivo. Por ello, el 7 de septiembre del 2005 firmamos la “Declaración de compromiso de las centrales sindicales del Perú para el trabajo sindical en seguridad social”. En diciembre del mismo año se inició la elaboración de la propuesta de la reforma, fruto de una labor de reflexión e intercambio permanente de los delegados de las cuatro centrales sindicales mayoritarias del Perú (CTP, CGTP, CUT y CATP). A través de un grupo de trabajo intersindical, los delegados analizaron durante muchas sesiones la problemática de la seguridad social en el país y elaboraron la posición sindical unitaria en materia de protección social y la consiguiente “Propuesta Sindical de Reforma de la Seguridad Social”.

Este logro fue posible gracias al valioso apoyo de la Oficina Subregional para los Países Andinos (OSRA) como parte de la Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV) de la OIT. Quiero reconocer el valioso aporte técnico del Sr. Fabio Durán, Especialista en Seguridad Social de la OSRA, cuyas orientaciones y claridad conceptual fueron una fuente enriquecedora para realizar este trabajo especializado.

Asimismo quiero extender mi agradecimiento al señor Jesús García, Director del proyecto Seguridad Social para Organizaciones Sindicales (SSOS) por sus sugerencias e ideas para mejorar la propuesta; al señor Oscar Valverde, Especialista ACTRAV, por sus eficientes coordinaciones y gestiones de cooperación sindical y su colaboración con la edición del material; igualmente quiero reconocer y agradecer la asesoría técnica de la señora María Bastidas Aliaga, experta en género, que ha permitido

a las secretarías de la Mujer y secretarías de Género de las cuatro centrales sindicales asegurar la perspectiva de género en la propuesta de la reforma.

Finalmente quiero incidir en la responsabilidad de los actores involucrados. El Estado, empleadores y trabajadores debemos lograr realmente la transformación de la adversa situación de la seguridad social en el Perú. Como trabajadores, nosotros impulsamos la difusión y debate de nuestra propuesta de reforma. Entendemos que las iniciativas legislativas que impulsan cambios parciales en la misma dirección no son excluyentes; por el contrario, se complementan. Lo importante es el compromiso que debe primar en los congresistas para trabajar una iniciativa legislativa; debe respetarse lo avanzado en una mesa de trabajo congresal con la participación de la sociedad civil. Es el momento adecuado para un trabajo serio para no ser parte del problema, al seguir postergando el derecho fundamental a las pensiones de las personas en estado de vulnerabilidad económica.

Las centrales sindicales venimos trabajando en la difusión y el debate de nuestra propuesta; estamos en el segundo año de la campaña; hemos suscritos alianzas estratégicas con el Instituto Sindical de Cooperación al Desarrollo (ISCOD); contamos con un equipo técnico sindical que se encarga de abordar el tema; venimos desarrollando diferentes actividades en Lima y de manera descentralizada. El 21 de octubre del presente año se realizó en el auditorio principal del Hospital Rebagliati de EsSalud un seminario nacional con participación de más de 400 personas, que fue un éxito.

Quiero terminar agradeciendo la oportunidad de mi participación, y el honor de representar a las cuatro centrales en este *Foro "Envejecimiento con Dignidad para una Pensión No Contributiva"*, organizado por el señor Julio Gómez, Consejero Técnico Principal del Proyecto "Programa para la Extensión de la Protección Social en los Países de la Subregión Andina", a quien quiero agradecer y reconocer su compromiso, voluntad y esfuerzo en la ejecución de este foro y la convocatoria para iniciar el debate y colocar en las agendas de los actores involucrados la problemática de la protección social, y específicamente de las PNC en el Perú.



## APORTES DESDE LA SOCIEDAD CIVIL PARA UNA PROPUESTA DE PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS

**Jaime Cáceres Valverde**  
*Foro Salud*<sup>139</sup>

### Presentación

La OIT, con el apoyo de instituciones aliadas, ha abierto una ruta de trabajo para generar sinergias que ayuden al diseño e implementación de una propuesta justa y viable de pensiones no contributivas (PNC) para un envejecimiento con dignidad de las personas adultas mayores (PAM). Alcanzar ese objetivo supone la adopción de compromisos y la búsqueda de consensos a favor de una política de Estado que haga extensivos los beneficios de un régimen de seguridad social para todos los peruanos como síntesis de las diversas expresiones políticas, sociales e institucionales del país. El Foro de la Sociedad Civil en Salud, Foro Salud, hace explícito reconocimiento a la convocatoria que lidera la OIT de una demanda social de pensiones vinculada al determinante social del envejecimiento de la población.

El Foro de la Sociedad Civil en Salud es un:

*“...espacio articulado de la sociedad civil interesada en el ámbito de la salud para promover el debate, el diagnóstico, la socialización de estudios y experiencias, la elaboración de propuestas y la construcción colectiva de consensos e interlocución en torno a la problemática sanitaria del país, en el marco del más amplio pluralismo y autonomía asociativa, así como alentar la vigilancia ciudadana y el control social de la marcha de los sectores relacionados con la salud y su gobierno...”*<sup>140</sup>.

139 Miembro del Consejo Directivo Nacional. Coordinador Nacional de la Mesa Temática “Envejecimiento y Salud”.

140 Estatuto de Foro Salud, Artículo 4°.

Foro Salud se define como un movimiento nacional integrado por personas, organizaciones e instituciones comprometidas en la promoción del ejercicio pleno de ciudadanía en salud con capacidad para vigilar, proponer y modificar políticas públicas que garanticen el derecho a la salud en el marco de los derechos humanos.

Foro Salud ha cumplido ocho años de permanente movilización ciudadana en defensa de la salud como un derecho humano y como factor necesario para el desarrollo. Al cabo de este tiempo, en tanto expresión de un sector de la población, puede mostrar importantes logros en lo que respecta al ejercicio de derechos ciudadanos, como la movilización organizada para la vigilancia social de los servicios en salud o la transformación de una demanda social en iniciativa ciudadana. Intensas jornadas cívicas precedieron la presentación de estas iniciativas que hoy son leyes nacionales, como la Ley de Aseguramiento Universal, que ampara a los usuarios de los servicios de salud, entre otros.

Hacemos especial referencia al papel activo que cumple la mesa temática “Envejecimiento y Salud” que interviene activamente alrededor de la problemática de salud de la población adulta mayor desde la dimensión de la seguridad social, y su relación vinculante con el conjunto de políticas públicas orientadas a atender la problemática de este sector poblacional.

## **1. Derechos humanos y protección social**

La protección social es un derecho humano que el Estado debe garantizar, generando mecanismos que permitan a toda persona alcanzar una vida digna. Una adecuada protección social es el resultado de gozar de seguridad social, que debe ser implementada por el Estado con responsabilidad social y universal, cubriendo a todos los individuos de la nación y garantizando el disfrute a plenitud de todos sus derechos.

Siendo las personas mayores la expresión del envejecimiento de la población, representan un sector social importante como generador de riqueza, ya que han contribuido durante los últimos 30 años a la reactivación del mercado laboral desde su ubicación formal o informal; por lo tanto, son actores de estrategias de sobrevivencia que han subsistido en las condiciones del modelo neoliberal y han marcado las

rutas que hoy conforman el conglomerado de empresas autogestionarias identificadas con las siglas “MYPES”. Esta contribución al desarrollo no está visibilizada en toda su dimensión -particularmente en el caso de las mujeres mayores- y debe ser tomada en cuenta como factor de compensación social.

En el caso del Perú -como sucede en muchos países de América Latina- la escasa cobertura que se ha dado al mercado laboral ha ocasionado bajas tasas de aportaciones, mostrando una relación directa entre el tipo de inserción laboral y la capacidad contributiva de las personas. A ello se agrega el bajo estímulo del Estado para mejorar la capacidad de ahorro de la población, alentando en gran medida el uso de métodos antilaborales implementados por empresas privadas y entidades públicas que han limitado el acceso de decenas de miles de servidores públicos a los sistemas previsionales y de pensiones. La implementación de reformas de los sistemas de pensiones y la creación del sistema privado de capitalización individual ha propiciado la intervención directa de las Administradoras de Fondo de Pensiones (AFP), las cuales han acumulado grandes ganancias que no se reflejan efectivamente en los montos pensionables a favor de los trabajadores afiliados a ellas.

Por tanto, resulta importante la promoción de políticas que generen más y mejores empleos de carácter formal como mecanismo de protección social para la población económicamente activa, y que garanticen el ejercicio de los derechos sociales: mejoras en los ingresos, acceso a la atención de la salud, acceso al sistema de pensiones, desarrollo de capacidades con oportunidades laborales, como alfabetización y capacitación ocupacional para microemprendimientos.

Proponemos la restitución del derecho a una pensión de vejez para las PAM que hayan interrumpido la continuidad de sus aportes a causa de los ajustes estructurales de la economía. Este derecho a una pensión de vejez no contributiva es una reivindicación que debe beneficiar a todos los peruanos mayores de 60 años, por ser el Estado el principal garante del amparo o protección que corresponde a todo ciudadano.

En este sentido, es urgente replantear el concepto o enfoques respecto del significado que tiene la protección social para todos en el marco

de una solidaridad integral e intergeneracional, donde se combinen mecanismos contributivos y no contributivos, tal como se viene concretando en experiencias desarrolladas en países como Bolivia y Brasil, donde los regímenes previsionales no contributivos (pensión no contributiva) en materia de cobertura están basados en la solidaridad y viabilidad financiera, de tal manera que pueda ampliarse e incluir en la cobertura a la población sin capacidad de ahorro.

Existe una amplia base legal que compromete la intervención del Estado peruano a favor de la protección de su población adulta mayor: la Constitución Política, la Ley del Adulto Mayor, la Ley de Igualdad de Oportunidades, el Plan Nacional para las Personas Adultas Mayores, el Plan Nacional de Derechos Humanos. También se puede mencionar en orden de importancia el Acuerdo Nacional, los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el II Plan de Acción Internacional de Madrid 2002, entre otros. Su aplicación servirá para generar mecanismos de protección, y responder a la obligación de hacer vigentes varios derechos vulnerados actualmente.

El Informe del PNUD sobre desarrollo humano del 2005 avizora el horizonte poblacional del Perú y nos alienta a desarrollar estrategias previsoras que atiendan de manera integral el impacto de la transición demográfica:

*“...se debería tener presente que este es un periodo singular de la historia conocida de la población del Perú. Nunca creció tan rápidamente como en las últimas décadas. Es la cúspide de la Transición Demográfica. En este período, una enorme ola poblacional ha dejado atrás la edad temprana y media, hoy se encuentra en edad activa –requiriendo empleo– y luego pasará a demandar atención para la tercera edad. Las demandas generales de bienestar en materia de alimentación, vivienda y salud no han podido ser adecuadamente atendidas por la presencia de esta ola, que ha dejado fuera de estos servicios a gran parte de la población”<sup>141</sup>.*

---

141 PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano – Perú 2005, Hagamos de la competitividad una oportunidad para todos*. Oficina del Perú, 2005.

## 2. Afirmando la democracia participativa desde la construcción de su representación social

Es necesario destacar el proceso sostenido de fortalecimiento de los espacios de participación social basados en el ejercicio de derechos, en el que las diferencias no constituyen motivo de marginación, exclusión o subordinación; por el contrario, representan un valor que simboliza el sentido de equidad y respeto por “el otro”. Las experiencias negativas de prácticas asistencialistas o clientelistas poco o nada han ayudado a encarar temas como la pobreza o extrema pobreza; por el contrario, el manejo extensivo de esta forma de hacer política ha llevado al empeoramiento de estas condiciones.

La afirmación de los procesos participativos orientados a la inclusión social está centrada en el interés de generar políticas públicas que expresen o sintetizen demandas generales de la población, lo cual lleva a reconocer dos aspectos constitutivos de las políticas: de un lado porque la persona humana es el sujeto social de la política, siendo ésta portadora del sentido más representativo del interés general; por otro, resulta invalorable la participación activa y eficiente del actor social desde su condición de sujeto de derecho, que en nada se parece a definiciones que ubican a la persona como objeto de protección o sujeto pasivo de la política.

El Consejo de Desarrollo Social de Naciones Unidas (CDSS), en su 62<sup>a</sup> Asamblea Mundial de Salud de 2009<sup>142</sup> sugiere, entre otras acciones, “dar poder efectivo a todos los grupos de la sociedad mediante un sistema justo de representación en los procesos de toma de decisiones sobre el funcionamiento de la sociedad, en particular en relación con los efectos que esas decisiones puedan tener en la equidad sanitaria, y crear y mantener un marco de participación social en la formulación de políticas; permitir que la sociedad civil pueda organizarse y actuar de forma que se promuevan y respeten los derechos políticos y sociales que afecten a la equidad sanitaria”<sup>143</sup>.

---

142 VALLENAS, Sandra. PUCP. Seminario: Estrategias y Políticas de protección para las personas mayores: los desafíos del envejecimiento poblacional. Lima, 15 de octubre 2009. Presentación en PP.

143 Consejo de Desarrollo Social de NN. UU, 62<sup>a</sup> Asamblea Mundial de Salud, 2009.

La participación social surge, por tanto, de la necesidad humana, y constituye un derecho de las personas. Desde este concepto podemos reconocer el surgimiento de conciencia crítica, de práctica democrática y adquisición de poder que ayuda al proceso de desarrollo: surge como resultado del empoderamiento de los(as) ciudadanos(as)<sup>144</sup>.

En un documento de la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP)<sup>145</sup> se afirma que:

*“...en la construcción de sociedades orientadas a la profundización y enriquecimiento de los derechos de ciudadanía aparece como elemento clave la reivindicación de lo público, que trasciende lo gubernamental, para incorporar al debate lo comunitario y lo social. Se trata en última instancia del diseño e implementación de redes de políticas públicas que sean capaces de orientar colectivamente los esfuerzos de las sociedades a través de la interrelación de los diferentes agentes implicados: económicos, sociales, políticos, gubernamentales, académicos, etc. Desde este enfoque, la participación de la sociedad civil organizada aparece como un factor de enriquecimiento de las redes de políticas públicas y favorece la profundización de sus efectos en relación con la identificación de demandas y necesidades sociales, diseño de los mecanismos de implementación, provisión social de servicios públicos, evaluación de las políticas, y generación de consensos sociales sobre los objetivos últimos de dichas políticas...”*

Desde ese punto de vista, reconociendo que las demandas de la población en general se acrecientan sostenidamente, es necesario incorporar problemas emergentes, entre ellos los que se derivan del proceso de transición demográfica, por lo que resulta fundamental la interacción entre el Estado, la sociedad civil y las diversas expresiones de representación política (partidos políticos, frentes electorales, etc.) para establecer los grados de responsabilidad de unos y otros frente al

---

144 MIMDES: Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades 2006 – 2010. Pág. 108.

145 MARTÍN CARRETERO, José Moisés, Participación de la sociedad civil y cohesión social, Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP).

envejecimiento poblacional como un desafío latente para las siguientes décadas. Ello plantea desarrollar estrategias de intervención que permitan lograr niveles óptimos de bienestar y ejercicio de derechos para la población.

Entendida así, la participación social como estrategia asocia la necesidad de influir en políticas de cambio institucional que ayuden a reforzar los mecanismos de construcción de decisiones concertadas; y a la vez incluye el concepto de desarrollo humano, que reconoce en la participación social un aspecto constitutivo de dicha definición.

El enfoque de *Envejecimiento productivo y saludable en una sociedad para todas las edades*, acordado por la II Asamblea Mundial sobre El Envejecimiento (Madrid 2002), ratifica la plena vigencia del marco conceptual de protección social y su plasmación en políticas sociales que se aplican en el país. Las demandas sociales, particularmente para el caso de la población adulta mayor, no pueden plantearse fuera del contexto de la transformación demográfica, definida como una tendencia que compromete el futuro de todas las generaciones y se convierte en factor o valor condicionante para la definición de políticas públicas orientadas a ese fin.

Los avances en materia de políticas de Estado contenidos principalmente en el Acuerdo Nacional aseguran el marco conceptual y propositivo para encauzar el desarrollo del país de forma sostenida durante las próximas décadas<sup>146</sup>, afirmando en sus propósitos la constitución de un ámbito de concertación que debe contribuir a la generación del mayor consenso posible sobre el curso de la economía, de la organización del Estado y la democracia, y de la lucha contra la pobreza.

Se trata de afirmar la perspectiva de la gobernabilidad democrática, sustentada en la participación de los actores sociales ejerciendo a plenitud sus derechos democráticos y ciudadanos, que incluye las relaciones Estado - sociedad civil<sup>147</sup>. Ponemos especial interés en la visión

146 Ver Art. 6º, incisos a, b, e y g de la Ley 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades.

147 La Declaración de Brasilia especifica: *Promovemos el diálogo y las alianzas estratégicas entre los gobiernos,... la sociedad civil - con especial énfasis en las organizaciones de personas de edad-*.

integral del uso o manejo del concepto, asociando el interés particular (personal o de grupo) con el interés general (local o nacional). Desde esta perspectiva, un estudio del Banco Mundial afirma que se ha logrado ampliar significativamente la cobertura de los servicios, pero en muchos casos a costa de la caída de su calidad, lo que condujo a un equilibrio de bajo nivel. Esta es una situación en la que los proveedores de servicios no tienen los incentivos para mejorar la calidad de los servicios que brindan a los usuarios<sup>148</sup>.

Es ampliamente reconocido el esfuerzo de la población por intervenir a través de sus organizaciones y desde sus particulares condiciones en búsqueda de atención a la problemática de su interés, más aún si este esfuerzo se acerca a la elaboración o construcción de formas compartidas de gestión de lo público. Es cierto que el Estado tampoco puede renunciar o abstenerse de la atención a derechos sociales muy explícitos: salud, trabajo, educación, vivienda y seguridad.

Por esta razón consideramos necesario reconocer los avances de la sociedad civil en cuanto al desarrollo de aprendizajes colectivos logrados desde su propia práctica, que incluye la revisión, evaluación y renovación permanente de ideas o mensajes, insumos necesarios en la formulación de enfoques y propuestas alrededor de la transformación demográfica en el Perú.

### 3. Transición demográfica y ejercicio de ciudadanía

La Declaración de Brasilia define con precisión este concepto:

*“Enfatizando que es indispensable que el Envejecimiento de la Población no esté circunscrito a las actuales generaciones de personas de edad y que es fundamental avanzar hacia la construcción de sociedades más inclusivas, cohesionadas y democráticas, que rechacen todas las formas de discriminación, incluidas las relacionadas con la edad, y afianzar los mecanismos de solidaridad entre generaciones”*<sup>149</sup>.

---

148 Ver *Un Nuevo Contrato Social para el Perú: ¿cómo lograr un país más educado, saludable y solidario?*

149 Ver Art. 6°, incisos a y b de la Ley 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades.



El proceso de participación social planteado desde el enfoque de derechos se orienta a forjar una cultura democrática y transformadora con visión de largo plazo, como bien propone la Declaración de Brasilia<sup>150</sup>.

Un aspecto adicional se refiere a la democratización de las decisiones, por la relación que esta tiene con la gestión pública y el significado que se asigna al concepto de responsabilidad social compartida. Para ello, se requiere ganar experiencia en la sostenibilidad y legitimidad de los espacios de participación social, siendo necesario garantizar esfuerzos para el fortalecimiento sostenido de estos espacios y de las organizaciones sociales representativas que aseguren el fomento de una cultura participativa y democrática.

Como se ha señalado, la participación es la base de la formulación, diseño y aplicación de políticas o programas a favor de las PAM. La participación social como estrategia se basa en la articulación entre Estado y sociedad civil, e implica igualmente la plena disposición de los actores sociales involucrados para evaluar el grado del impacto logrado en acciones realizadas.

La referencia a la calidad de los espacios asocia sus componentes constitutivos: actores sociales, intereses que representan, enfoques que ubican el sentido de la práctica social, el contexto en el cual se desenvuelven dichas relaciones, etc.; significa igualmente tomar en cuenta las etapas o grados de intensidad participativa alcanzados<sup>151</sup>.

En el Perú, el Presupuesto Participativo constituye la experiencia acumulada, en más de una década, de la interacción entre agentes del Estado y la población organizada. Sintetiza el enunciado de una estrategia diseñada y renovada como proceso permanente de acción y reacción entre el interés ciudadano y las capacidades del(los) organismo(s) público(s) relacionado(s) con él, incorporándose conceptos orientados a hacer efectivo el ejercicio del derecho ciudadano a participar en la gobernabilidad del país.

---

150 Ver Declaración de Brasilia. Pág. 2, 3er. párrafo.

151 CEPAL: Guía metodológica para la evaluación participativa de políticas y programas en el marco de la Estrategia Regional sobre el Envejecimiento. Julio 2007. Sandra Huenchuan.

Constituye un logro que los ciudadanos y sus organizaciones vayan adquiriendo conciencia de su participación en los procesos de toma de decisiones, además de recrear bases para la construcción de una identidad nacional. Significa, por tanto, integrar al conjunto de actores sociales en una visión de cambio de la situación de exclusión y pobreza de la población adulta mayor<sup>152</sup> en las condiciones concretas del país para los próximos años, lo cual implica aumentar los niveles de participación de organizaciones e instituciones sociales, no solo en su dimensión simbólica sino de solución real de los retos que impone la tendencia al envejecimiento poblacional.

Por ello, reconocemos que la relación entre Estado y sociedad civil implica un cambio en el sentido de democratización social que se da a la acción colectiva que realizan los actores o sujetos sociales como forma de aprendizaje colectivo; a la vez que ésta se orienta a alcanzar la más amplia participación en los espacios de decisión pública (acción política)<sup>153</sup> referida principalmente a la modernización del Estado<sup>154</sup>, la descentralización y el ejercicio de la democracia participativa<sup>155</sup>.

La movilización de la población en la búsqueda de respuesta a sus demandas ha ganado consenso paulatinamente como práctica social reconocida, tanto desde el Estado como desde la sociedad civil, lo cual ha favorecido la institucionalización de variadas formas de participación social y el surgimiento de condiciones para una mejor gestión de las políticas públicas<sup>156</sup>.

Se trata de unir la diversidad de aspectos conceptuales y temáticos que contiene la actual tendencia al envejecimiento, a la vez que reconocer las diferencias existentes en el proceso de acumulación de aprendizajes logrados desde las organizaciones sociales y las instituciones

---

152 Décima Política de Estado: Institucionalización del Diálogo y la Concertación.

153 Sobre los principios que informan las luchas colectivas ver Alain Touraine: *Le retour de l'acteur*, Fayard, París, 1984.

154 Vigésimo Cuarta Política de Estado: Afirmación de un Estado Eficiente y Transparente.

155 Primera Política de Estado: Fortalecimiento del Régimen Democrático y del Estado de Derecho.

156 La participación social, como práctica cultural, también favorece la formación de proyectos colectivos.

especializadas, públicas y privadas, en la construcción social de propuestas de políticas; y en el que ambos transitan hacia el logro de un fin común: ayudar a salir de la situación de exclusión que afecta a la población adulta mayor basados en la recuperación efectiva de su condición de ciudadanos y en el ejercicio pleno de sus derechos.

## 2. El derecho a una pensión social de vejez

Coincidiendo con los criterios que se definieron con motivo del análisis de las políticas y sus recomendaciones en el marco del proceso Madrid + 5 (2007), el III Encuentro Metropolitano de Organizaciones de Personas Adultas Mayores realizado en enero del 2010 definió en el Punto II de la Declaración de Lima:

*2.1 Protección del empleo digno entre la población adulta mayor. Creación de un régimen y sistema especial de aportaciones y pensión de jubilación para trabajadores adultos mayores de la economía informal no pensionistas. Implementación, por Ley, de la pensión social de vejez para todas las personas adultas mayores financiado con un gravamen especial a las bebidas alcohólicas y productos de exportación no tradicional.*

La Asociación Nacional de Adultos Mayores del Perú (ANAM-Perú) sustenta esta propuesta en la Declaración de Lima, reivindicando su protagonismo en la historia del Perú:

*Los... asistentes al Tercer Encuentro Metropolitano realizado los días 22 y 23 de enero del 2010 en la ciudad de Santiago de Surco, en nuestra condición de forjadores del desarrollo urbano de Lima como ciudad metrópoli y protagonistas de la primera experiencia de transformación industrial del país de los últimos 50 años de historia republicana; a la vez que expresión de la nueva diversidad cultural y heterogeneidad social que hoy muestra<sup>157</sup>.*

Agregando que,

*3. El notorio ensanchamiento del segmento poblacional mayores de 60 años muestra la naturaleza excluyente de las políticas previsionales*

---

157 ANAM-Perú, Declaración de Lima, III Encuentro Metropolitano. Enero 22 y 23 del 2010. Pág. 7.

*vigentes que ha determinado que únicamente el 30% de personas mayores esté beneficiado con una pensión de jubilación, mientras la otra mayoría se ve sentenciada a la condición de excedente social, y adscrita a programas públicos de remediación y focalizados en su interés de atender únicamente a sectores de extrema pobreza. De esa manera adquieren vital importancia las políticas públicas sobre protección social, como el Seguro Integral de Salud – SIS y la Ley Marco de Aseguramiento en Salud, entre otras; las cuales sin embargo, no alcanzan a cubrir las expectativas de la población para satisfacer sus demandas para una atención de calidad en salud. De ahí la importancia de lograr el pleno respaldo del Estado a los esfuerzos que realizan Anam-Perú e instituciones especializadas de la sociedad civil en la construcción de redes sociales comunitarias y solidarias; sea en la formación de recursos humanos como en la capacidad movilizadora (capital social) y gestora de proyectos sociales autogestionarios, que representa la experiencia acumulada en las redes sociales distritales y de muchas regiones del país”<sup>158</sup>.*

En el panorama descrito reconocemos las limitaciones que muestra el actual régimen de seguridad social. Limitado en su intervención a la población laboral empleada, la convierte en un sistema excluyente, y agrava la desigualdad estructural que afecta en general a las personas mayores, donde unos (los pensionistas) y otros (los no pensionistas) se ven enfrentados a la indiferencia estatal -y a la vez urgiendo su intervención- lo cual hace necesario reforzar los mecanismos de acción política a favor de cambios estratégicos, y que se afronte adecuadamente el proceso de transformación demográfica que afecta al país.

No podemos obviar el débil rol previsional del Estado, lo que ha dado como resultado que se haya desarrollado en nuestro medio una protección social basada en la familia y en las redes sociales de apoyo comunitario. Las PNC -reconocidas como inversión para el desarrollo- surgen como una alternativa viable a considerar para que atienda al casi 70% de población adulta mayor que se encuentra fuera del sistema de

---

158 ANAM-Perú, Declaración de Lima, III Encuentro Metropolitano. Enero 22 y 23 del 2010. Pág. 11.

pensiones. Lo mismo se deberá considerar en relación con el pago de pensiones justas que permitan mejorar la calidad de vida de jubilados y pensionistas.

## **Conclusiones**

Los desafíos que plantea la propuesta de Desarrollo Humano Sostenible para el Perú, basado en la definición de las Naciones Unidas, se funda en la realización de la persona humana como fin supremo de la sociedad y definido en la Constitución Política. Desde esa perspectiva, han surgido importantes movimientos sociales que han incidido en la ampliación y consolidación de espacios de participación ciudadana, a través de los cuales la población organizada –y como parte de ella, las PAM- ha intervenido en la formulación e implementación de sus proyectos de desarrollo.

Frente al escenario de injusticia social que afecta a muchos sectores, Foro Salud, como expresión de la sociedad civil, junto con las organizaciones de PAM, plantea la necesidad de que en los análisis, diagnósticos y estrategias de la planificación del desarrollo se incorpore transversalmente la dimensión de la vejez y el envejecimiento para cubrir las necesidades de la población adulta mayor, y de ese modo prever el futuro de todas las generaciones.

Aspiramos a ser un país justo y solidario que reconoce a las PAM como ciudadanos de primera, activos y promotores del desarrollo, asegurando su envejecimiento con dignidad, en el respeto de sus derechos y disfrutando de una pensión social de vejez (Pensión No Contributiva).



# **ANEXO:**

*Proyecto de Ley  
Nº 4213/2010 - CR  
“Ley de Pensiones No  
Contributivas”*



Proyecto de Ley No. 4213/2010-CR

Sumilla: "LEY DE PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS"

EL CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA JOSE ANTONIO URQUIZO MAGGIA, MIEMBRO DEL GRUPO PARLAMENTARIO NACIONALISTA Y LOS PARLAMENTARIOS QUE SUSCRIBEN, CON LA FACULTAD CONFERIDA EN EL ART. 107 DE LA CARTA POLÍTICA DEL ESTADO, CONCORDANTE CON LOS ARTICULOS 22-C, 67, 75 Y 76 DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO PRESENTAN EL SIGUIENTE PROYECTO DE LEY:

### "LEY DE PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS"

#### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

#### FUNDAMENTOS TÉCNICOS PARA EL PROYECTO DE LEY SOBRE PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS PARA LA POBLACIÓN ADULTO MAYOR

#### I. DESIGUALDADES EN LA ESTRUCTURA DEL MERCADO PERUANO

Nuestro mercado de trabajo presenta un conjunto de características particulares que tornan en insuficiente la protección social basada en el trabajo asalariado. Si observamos el cuadro de estructura de mercado apreciamos un conjunto de desigualdades que originan la necesidad de afrontar el cada vez más grave problema de los grupos vulnerables, como la pobreza en la vejez.

PERÚ: PEA OCUPADA POR DIVERSAS VARIABLES SEGÚN ESTRUCTURA DE MERCADO, 2008

Estructura de mercado	Número de Trabajadores 1	Número de Trabajadores (%)	Número de asalariados 2	Número de asalariados (%)	Número de empresarios 3	Número de empresarios (%)	Porcentaje de ingresos 4 (En nuevos soles)	Porcentaje de ingresos de los asalariados 5	Ocupaciones con ingresos menores a S/ 1000 6	Asalariados con ingresos menores a S/ 1000 7	Porcentaje de ingresos de los asalariados que perciben menos de S/ 1000 8
Todos públicos	1,151,148	7.8	1,151,148	-	-	-	1,535.1	1,535.1	12.5	12.5	122.4
Del sector privado	2,989,484	19.9	2,281,238	76.3	708,246	23.7	818.1	588.7	52.9	48.1	380.9
Del sector informal	2,319,259	15.6	1,675,592	72.2	643,667	27.8	736.9	525.5	54.1	42.6	287.1
Del sector formal	640,225	4.3	605,646	94.6	34,579	5.4	82.2	82.2	1.1	1.1	10.7
Del sector informal	1,982,481	13.4	1,069,646	53.9	912,835	46.1	1,049.3	581.7	33.0	33.0	125.8
Del sector formal	180,743	1.2	180,743	100.0	-	-	279.8	279.8	38.1	38.1	17.6
Del sector informal	1,801,738	12.2	888,903	49.3	912,835	50.7	1,311.5	1,311.5	27.1	27.1	168.2
Del sector formal	388,221	2.6	388,221	100.0	-	-	1,254.4	1,254.4	16.4	16.4	175.2
Del sector informal	1,493,517	10.0	500,682	33.5	992,835	66.5	1,305.6	1,305.6	8.4	8.4	106.0
Indeterminados	1,483,814	10.0	-	-	-	-	921.3	-	-	-	-
Cafeteros	180,385	1.2	-	-	-	-	1,884.8	-	43.6	-	-
No calificados	1,230,419	8.2	-	-	-	-	477.7	-	76.8	-	-
Trabajadores de hogar no remunerados	2,312,742	15.6	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Trabajadores de hogar remunerados	427,488	2.9	-	-	-	-	427.2	-	58.4	-	-
Total	14,832,975	100.0	8,738,892	58.9	6,094,083	41.1	881.2	1,110.9	58.1	58.0	205.1

Nota: - Base de datos INEI, Encuesta al 20 de mayo del 2008.

1. Incluye a trabajadores en relación de dependencia y en relación de ocupación pública y a miembros del hogar.

2. Incluye a asalariados.

3. Incluye a empresarios.

4. Se refiere a ingresos en el sector informal.

5. Se refiere a ingresos en el sector formal.

6. Para el sector informal se refiere a los ingresos de los trabajadores de hogar no remunerados.

7. Para el sector formal se refiere a los ingresos de los trabajadores de hogar remunerados.

8. Fuente: INEI, Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, octubre 2008.

Elaboración: INEI, Programa de Estadística y Estudios Sociales (PEES).

Calle Junín 330 Oficina 304 Mezanine  
Email: [jurquizo@congreso.gob.pe](mailto:jurquizo@congreso.gob.pe)

Teléfono (01) 3117674  
Fax 3117675



Los trabajadores independientes que realizan actividades no profesionales en el Perú alcanzan al 35,5% de la PEA<sup>1</sup> ocupada, cifra que contrasta con un escaso 1,3% de independientes que se desempeñan en actividades profesionales. El sub empleo por ingresos en nuestro país afecta al 46,4% de la PEA. Si analizamos el promedio de ingresos de los asalariados tenemos que el mismo asciende a S/. 1 113,9 mientras que el de los trabajadores independientes que llevan a cabo actividades no profesionales (35,5% de la PEA) asciende a S/. 477,7.

Factores propios del mercado de trabajo tales como la fuerte presencia del autoempleo y del trabajo familiar no remunerado (con predominio en las zonas rurales), altos porcentajes de afiliados que no cotizan regularmente, bajos ingresos de la población y la escasa densidad de las cotizaciones a lo largo del ciclo laboral producto de altos índices de rotación laboral; afectan a los sistemas contributivos de seguridad social en pensiones (tanto a los sistemas de reparto como a los sistemas de cuenta individual)<sup>2</sup>.

El mercado laboral peruano se caracteriza por tener más de dos tercios de la fuerza laboral trabajando informalmente o por cuenta propia. La mayoría de las empresas son pequeñas o micro empresas familiares, con baja productividad y con grandes dificultades para hacer frente a la formalización de sus trabajadores. La gran mayoría de los trabajadores tienen bajos niveles de instrucción, historias laborales con recurrentes entradas y salidas del mercado formal, y sus salarios reflejan la baja productividad del sector.

Según Hernán E. Pena (MIMDES, 2009)<sup>3</sup>, la desprotección y la falta de ingresos de las personas adultas mayores, no sólo afectan los equilibrios propios del mercado laboral, sino que involucra y arrastra hacia la pobreza a su grupo familiar. El hacerse cargo de una persona mayor puede representar para una familia de bajos ingresos, la permanencia intergeneracional en la pobreza o pobreza extrema. Por lo tanto, también resulta urgente darles algún marco de protección a aquellas personas que ya no tienen capacidad para seguir acumulando derechos, debido fundamentalmente a su avanzada edad y estado de pobreza.

La discusión actual sobre el alcance de la protección social, no se limita a los retos derivados del creciente envejecimiento de la población que se producirán en el futuro, sino también se está planteando un giro en su política de acción, destinada a la efectiva protección de los grupos vulnerables en situación de pobreza, que tienden a concentrarse en determinados grupos (ej.: personas adultas mayores).

## II. COBERTURA A LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA POBLACIÓN ADULTA MAYOR

Las particulares condiciones de nuestro mercado de trabajo generan que un gran sector de la población encuentre serios problemas para acceder al sistema de protección de pensiones contributivas como asegurados regulares<sup>4</sup>. La estructura del mercado de trabajo refleja las profundas asimetrías en: formalidad – informalidad; el nivel ingresos, el acceso a mecanismos de protección ante contingencias por parte de la seguridad social.

A pesar de la reforma Previsional realizada en el Perú en 1992, los indicadores de cobertura sobre el acceso a una pensión de jubilación son bajos. En el año 2008, sólo el 22% de la población

<sup>1</sup> Población económicamente activa.

<sup>2</sup> Matjasic, Miko y Kay, Stephen. "La Seguridad Social en la encrucijada: hacia una eficaz reforma en América Latina" En: Revista Internacional de Seguridad Social. AISS Vol 59, N° 1. Enero-Marzo de 2006. Pág. 24 y 25.

<sup>3</sup> "Una propuesta de Pensiones Solidarias para el Perú", elaborado por Hernán E. Pena para el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, en julio del año 2009.

<sup>4</sup> "Los trabajadores de la economía informal tienen poca o ninguna seguridad en el empleo o en lo relativo a los medios de vida. Sus ganancias suelen ser relativamente bajas y fluctuar más que las de otros trabajadores. Asimismo, un breve período de incapacidad puede provocar que el trabajador o trabajadora y su familia no dispongan de suficientes ingresos para vivir. La enfermedad de un miembro de la familia puede acarrear consecuencias que destruyan el delicado equilibrio del presupuesto doméstico. El trabajo en el contexto de la economía informal conlleva a menudo un peligro intrínseco y el hecho de que se realice en un entorno sin reglamentar lo hace todavía más peligroso. Por consiguiente, la necesidad de encontrar métodos efectivos para extender la protección social a los trabajadores del sector informal es acuciante". EN: Una sociedad inclusiva para una población que envejece: El desafío del empleo y la protección social. Documento presentado por la OIT ante la segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento.

adulto mayor contó con una pensión de jubilación. La política de protección contributiva implementada en el mercado de trabajo ha generado que un gran porcentaje de la población esté y permanecerá excluida de los sistemas previsionales vigentes, reflejándose así la inconsistencia entre los principios y la orientación de la política de protección social con la realidad del mercado de trabajo peruano.

**Población Adulta Mayor (Mayor de 65 años) con pensión de Jubilación o Cesantía, por sexo: 2008**

NACIONAL						
Recibió Pensión	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total
Si	349,704	144,908	494,612	15.3%	8.3%	21.6%
No	722,976	1,074,045	1,797,021	31.5%	48.9%	78.4%
<b>Total</b>	<b>1,072,680</b>	<b>1,218,953</b>	<b>2,291,633</b>	<b>46.8%</b>	<b>53.2%</b>	<b>100.0%</b>
URBANO						
Recibió Pensión	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total
Si	315,946.30	140,069.93	456,016.20	21.8%	9.7%	31.5%
No	355,637.80	635,131	990,768.80	24.6%	43.9%	68.5%
<b>Total</b>	<b>671,584.10</b>	<b>775,200.90</b>	<b>1,446,785</b>	<b>46.4%</b>	<b>53.6%</b>	<b>100.0%</b>
RURAL						
Recibió Pensión	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total
Si	33,757.73	4,838.24	38,595.97	4.0%	0.6%	4.6%
No	367,337.90	438,914	806,251.90	43.5%	52.0%	95.4%
<b>Total</b>	<b>401,095.60</b>	<b>443,752.30</b>	<b>844,847.90</b>	<b>47.5%</b>	<b>52.5%</b>	<b>100.0%</b>

Fuente: ENAHO 2008

Elaboración: MCLCP

Según Hernán E. Pena (MINDES, 2009), un error muy común al momento diseñar y/o reformar los sistemas de protección, sobre todo los ciento por ciento contributivos, es no haberlos adecuado al mercado laboral que se pretende proteger. El déficit de cobertura que presentan estos sistemas de protección se debe fundamentalmente a un deficiente diseño de políticas en relación a las características del mercado laboral, así como insuficiente gobernanza y carencia en el empoderamiento de los actores con el sistema.

De otro lado, cabe señalar información del INEI, extraídos de los resultados del último censo del 2007, "En los últimos 35 años la población de 60 y más años se ha triplicado aumentando en aproximadamente en 1 millón 700 mil personas. Mientras que la población en su conjunto ha crecido en ese período con una tasa promedio anual en 2.0%, los mayores de 60 años presentan una mayor velocidad de crecimiento (3.3% anual). Pero el proceso es aún más dinámico en el grupo de los más longevos. El ritmo de crecimiento de la población de 80 y más años es cerca de dos veces que la del conjunto de la población peruana. De 114 mil 445 habitantes que registró el Censo de 1972, ha pasado a 386 mil 368 personas en este último censo." Estos datos estadísticos corroboran la necesidad de desarrollar mecanismos institucionales para la protección de la población adulta mayor, necesidad que irá creciendo conforme se incremente en los próximos años el número de ciudadanos mayores de 60 años.



Por su parte, el Plan Nacional para las Personas Adultas Mayores (2006-2010)<sup>5</sup> que viene ejecutando el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, propone la incorporación de pensiones no contributivas como otra forma de incrementar los ingresos de las familias más pobres, y al mismo tiempo empoderar, dentro de su grupo familiar, a la población adulta mayor.

Si exploramos el fundamento constitucional de una política dirigida a la protección de la pobreza en la vejez a través del otorgamiento de pensiones no contributivas a favor de colectivos vulnerables, encontraremos sustento en el principio de dignidad humana, el carácter social y democrático de nuestro Estado y los principios de solidaridad<sup>6</sup> y universalidad<sup>7</sup> propios de la seguridad social.

El artículo 43° de la Constitución<sup>8</sup> consagra al estado peruano como un "estado social, democrático y de derecho". La configuración de este modelo de estado requiere de dos presupuestos básicos: la existencia de condiciones materiales para que la libertad como pilar básico del conjunto de derechos tenga el mayor despliegue y desarrollo y, la identificación del Estado con los fines sociales de su contenido que servirán de guía para su actuación u abstención. Así ha definido el Tribunal Constitucional el contenido de la cláusula de Estado Social, que se desprende del citado artículo 43 de la Constitución y complementa su contenido con los artículos 3° y 44° de la misma norma<sup>9</sup>.

Es así que el soporte o las condiciones mínimas para el desarrollo de los derechos individuales requieren de una actuación decidida del Estado en la promoción y desarrollo de los derechos sociales. Si bien en muchos casos la actuación estatal puede estar restringida por las limitaciones presupuestales, en las actuaciones estatales la cláusula de "estado social" impone la ejecución de medidas eficaces y constantes para alcanzar progresivamente la vigencia de los derechos económicos y sociales<sup>10</sup>.

Respecto de la cobertura subjetiva de la seguridad social (acceso de los ciudadanos a salud y pensiones) la Constitución señala que la seguridad social es un derecho universal aún cuando hace referencia a su carácter progresivo, de ahí la necesidad de dar pasos concretos dirigidos a incluir a sectores desprotegidos.

La experiencia en materia de seguridad social en salud es un ejemplo a seguir. Recientemente ha entrado en vigencia la Ley de Aseguramiento Universal en Salud y su reglamento que implementa un sistema universal en salud, planteando un ordenamiento de la oferta de servicios de salud en sistemas contributivos, semi-contributivos y subsidiados, en relación a los ingresos de las

<sup>5</sup> El Plan Nacional del Adulto Mayor (2006-2010) plantea entre sus objetivos: Promover oportunidades para las Personas Adultas Mayores a través de mecanismos que permitan mejorar su calificación e inserción en el mercado laboral garantizando un nivel mínimo de ingresos y su acceso a los servicios de Previsión y Seguridad Social.

<sup>6</sup> "SOLIDARIDAD: cada cual debe aportar al sistema de seguridad social según su capacidad contributiva y recibir prestaciones de acuerdo a sus necesidades; lo cual constituye una herramienta esencial a efectos de cumplir con el objetivo esencial de la seguridad social: la redistribución de la riqueza con justicia social. Esta solidaridad implica la del sano con el enfermo, y la del joven con el anciano (intergeneracional u horizontal), pero también la de los que más tienen con los que menos tienen, es decir, entre las personas de diferentes ingresos (intrageneracional o vertical). En: El dilema de la seguridad social en el Cono Sur. Ernesto Ramón Murro Oberlin, OFICINA REGIONAL PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV) Proyecto "Los sindicatos y el trabajo decente en la era de la globalización en América Latina". OIT 2004, página 24.

<sup>7</sup> "UNIVERSALIDAD: en sus dos vertientes (la objetiva y la subjetiva). La objetiva significa que la seguridad social debe cubrir todas las contingencias (riesgos) a las que está expuesto el hombre que vive en sociedad. La subjetiva, que todas las personas deben estar amparadas por la seguridad social. Este principio deriva de su naturaleza de Derecho Humano Fundamental." Ibid. Página 24.

<sup>8</sup> Constitución, artículo 43°: "Artículo 43.- Estado democrático de derecho. Forma de Gobierno. La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. El Estado es uno e indivisible. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes."

<sup>9</sup> Tribunal Constitucional, Sentencia recaída en el Expediente N° 008-2003-AI/TC, acción de inconstitucionalidad interpuesta por don Roberto Nesta Breto, en representación de 5,728 ciudadanos, contra el artículo 4° del Decreto de Urgencia N° 140-2001, fundamentos 10 al 12.

<sup>10</sup> Tribunal Constitucional, Sentencia recaída en el Expediente N° 2016-2004-AA/TC, Caso JOSÉ LUIS CORREA CONDORI contra el Ministerio de Salud, Fundamentos 9 al 11.

personas (a menor ingreso mayor subsidio); similar política podría ser implementada en pensiones.

En nuestro país también notamos la presencia de sistemas de protección asistencial o no contributivos como el Programa Juntos, dirigido a otorgar un ingreso básico familiar focalizado en familias de extrema pobreza y condicionado al cumplimiento de algunos requerimientos vinculados al ejercicio de derechos a la salud, educación, identidad entre otros.

Adicionalmente, la adopción de un sistema de pensiones de vejez no contributivas contribuiría a dar aplicación a las obligaciones internacionales del Estado Peruano en materia de seguridad social, especialmente a las obligaciones surgidas de la ratificación<sup>11</sup> del Convenio número 102 de la OIT, norma mínima de seguridad social<sup>12</sup> y del Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales<sup>13</sup>.

#### IV. PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS PARA LA POBLACIÓN ADULTA MAYOR

Por su naturaleza las pensiones no contributivas se focalizan en grupos vulnerables excluidos del mercado laboral formal o que por razones de discapacidad o invalidez no tienen un ingreso en el mercado de trabajo, cubriendo contingencias como la vejez, invalidez o discapacidad<sup>14</sup>. En tal sentido, las políticas de protección social deben estar en una constante adaptación a las nuevas necesidades que se van presentando en determinados grupos sociales.

Desde la perspectiva de la seguridad social<sup>15</sup>, es imperativo dar cumplimiento a los principios de universalidad y solidaridad. El primero tiene directa relación con el objetivo de extender la cobertura y protección a sectores excluidos y vulnerables. Por su parte, la solidaridad guarda relación con el financiamiento y garantiza su efecto redistributivo: quienes más tienen financian las prestaciones de quienes menos tienen, y los más jóvenes financian a los más viejos, los que trabajan financian las prestaciones de quienes han dejado de trabajar.

<sup>11</sup> Perú ratificó el Convenio número 102 de la OIT el 23 de agosto de 1962 y el Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales el 28 de abril de 1978.

<sup>12</sup> En su observación 2010 dirigida a Perú respecto de la aplicación del Convenio número 102, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT invitó "al Gobierno a examinar las ventajas que conllevaría ofrecer esta pensión mínima a todos los residentes con ingresos bajos. A este respecto, el Gobierno quizá desee aprovechar la experiencia adquirida por otros países de la región donde se ha creado una pensión social básica no contributiva que beneficia a todos los ciudadanos de 65 años de edad, o más, que nunca han pagado contribuciones o cuyas contribuciones no son suficientes para tener derecho a una pensión." Véase Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe III(1A), Conferencia Internacional del Trabajo, 99ª reunión, Ginebra, 2010, p. 821.

<sup>13</sup> En su Observación General número 19 sobre el derecho a la seguridad social, adoptada el 23 de noviembre de 2007, el Comité de derechos económicos, sociales y culturales, órgano de control del Pacto, indicó que, en virtud del artículo 9 del Pacto, "Los Estados Partes deben establecer, hasta el máximo de los recursos disponibles, prestaciones de vejez no contributivas, servicios sociales y otros tipos de ayuda para todas las personas mayores que, al cumplir la edad de jubilación prescrita en la legislación nacional, no tengan cubiertos los períodos mínimos de cotización exigidos, o por cualquier otra causa no tengan derecho a disfrutar de una pensión de vejez o de otro tipo de prestación o ayuda de la seguridad social y carezcan de cualquier otra fuente de ingresos". Véase, Comité de derechos económicos, sociales y culturales, Observación General número 19, el derecho a la seguridad social (art.9), 39º período de sesiones, 23 de noviembre de 2007.

<sup>14</sup> BERTRANOU, Fabio. Ampliando la protección: el papel de las pensiones mínimas y de la asistencia social.

<sup>15</sup> Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el expediente 1417-2005-AA/TC, en la acción de amparo interpuesta por Manuel Anciana Hernández contra la ONP: "29. Tal como ha establecido el Tribunal Constitucional en el Fundamento 54 de la STC 0050-2004-AI / 0051-2004-AI / 0004-2005-AI / 0007-2005-AI / 0009-2005-AI (acumulados): "La seguridad social es la garantía institucional que expresa por excelencia la función social del Estado. Se concreta en un conjunto normativo estructurado por imperio del artículo 10 de la Constitución, al amparo de la doctrina de la contingencia y la calidad de vida, por ello, requiere de la presencia de un supuesto fáctico al que acompaña una presunción de estado de necesidad (cese en el empleo, vejez, orfandad, invalidez, entre otras) que condiciona el otorgamiento de una prestación pecuniaria y/o asistencial, regida por los principios de progresividad, universalidad y solidaridad, y fundada en la exigencia no sólo del mantenimiento, sino en la elevación de la calidad de vida". La seguridad social "es un sistema institucionalizado de prestaciones individualizadas, basado en la prevención del riesgo y en la redistribución de recursos, con el único propósito de coadyuvar en la calidad y el proyecto de vida de la comunidad. Es de reconocerse el fuerte contenido axiológico de la seguridad social, cuyo principio de solidaridad genera que los aportes de los trabajadores activos sirvan de sustento a los retirados mediante los cobros mensuales de las pensiones" (STC 0011-2002-AI, Fundamento 14)".

Asimismo, en muchos países se han desarrollado experiencias exitosas en el diseño y ejecución de sistemas de pensiones no contributivos, estas experiencias pueden ser tomadas en consideración para enriquecer la propuesta.

En tal sentido se propone la creación de un Sistema de Pensiones No Contributivas para las personas Adultas Mayores, financiado con los recursos del Estado, y con la finalidad de proteger a las personas adultas mayores, fortalecer sus derechos, aliviar en parte su situación de pobreza, mejorar su calidad de vida, y reducir la marginación económica y la exclusión social, cuyo desarrollo figura en la propuesta adjunta de Proyecto de Ley.

La población adulta mayor beneficiaria ascendería en el 2010 a 1,8 millones de personas, las cuales no cuentan con ningún tipo de pensión de jubilación. Asimismo, los adultos mayores en condiciones de pobreza son el grupo de mayor vulnerabilidad.

Personas adultas mayores según condición de pobreza y pensión, 2007.

Condición de pobreza y de pensionados	Total	Urbano	Rural
<b>Adultos mayores</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
Con pensión	26.8	38.5	6.9
Sin pensión	73.2	61.5	93.1
<b>Pobres</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
Con pensión	7.0	16.8	1.9
Sin pensión	93.0	83.2	98.1
<b>No Pobres</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
Con pensión	35.5	42.8	12.7
Sin pensión	64.5	57.2	87.3

Fuente: INEI, Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) 2007.

Finalmente es importante señalar que la implementación de un Sistema No Contributivo de Pensiones para la Población Adulta Mayor es una medida complementaria, que debe ir acompañada de una estrategia de mayor alcance que busque generar progresivamente una mayor participación de la PEA Ocupada en los sistemas de protección social contributivos.

Diversos estudios hacen referencia a la necesidad de articular a las pensiones no contributivas con el sistema de seguridad social en general, o con otros programas de seguridad social<sup>16</sup>. Para ello una de las cuestiones fundamentales es regularizar la situación de los trabajadores de la economía formal para que estén amparados por el Sistema de Protección Contributivo.

Veamos las dos siguientes proyecciones elaboradas por Fabio Durán, ex – Especialista de Seguridad Social de la Oficina de los Países Andinos de la OIT, sumamente elocuentes de la situación de la Protección Social Contributiva en el Perú.

<sup>16</sup> BERTRANDU, Fabio. Op. cit.

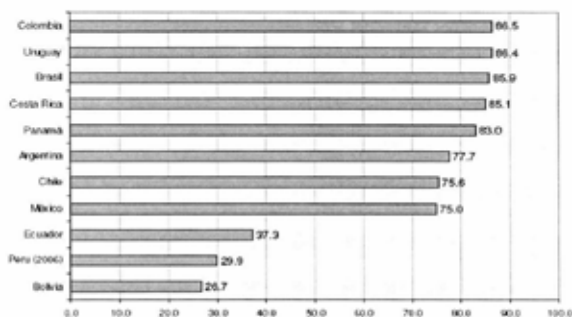
Evolución de la cobertura contributiva en seguridad social: 1999-2007.  
-Tasa (%) de cobertura con respecto a la PEA ocupada-

Año	PEA ocupada	Tasa de cobertura (%)		
		Pensiones	Salud	Riesgos del Trabajo
1999	11,262,440	11.7	19.4	
2000	11,271,718	13.3	20.5	
2001	11,811,539	12.3	20.7	
2002	12,377,214	12.5	17.9	
2003	13,013,298	12.8	17.2	2.9
2004	13,361,458	12.8	17.2	3.0
2005	13,728,585	13.0	18.7	3.3
2006	14,403,932	13.4	19.3	3.7
2007	14,560,657	15.1	20.2	4.4

Fuente: Elaborado por el autor con base en series de PEA del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo para 1999, 2000, 2001, 2003, 2005, 2006, 2007(p) con interpolación de ajuste exponencial, y series de cotizantes basadas en las publicaciones Web de CNP, SBS, SEPS y EsSalud.

Gráfico 2

Cobertura (%) de trabajadores asalariados del sector privado en empresas de 11 y más trabajadores, 2004 (países seleccionados)



Fuente: Elaboración propia a partir de bases de datos de Encuestas de Hogares OHS/IAL.

Es conveniente por tanto mejorar la situación de los trabajadores que actualmente participan del sistema, especialmente los trabajadores de menores ingresos que, por diferentes razones, requieren de alternativas - acordes con su realidad laboral - que los ayuden a mejorar el nivel de sus futuras pensiones.

En conclusión, el Sistema No Contributivo contribuirá a mejorar la cobertura de las personas adultas mayores más vulnerables, sin embargo, deberá ser complementado con otras políticas que se orienten a incentivar la participación de grupos de trabajadores que hoy se encuentran fuera del sistema de Seguridad Social, y dentro de la denominada "Economía Informal" proponiéndoles planes acordes a su nivel de ingreso y trayectorias laborales.

Es indispensable que las propuestas normativas orientadas a crear un Sistema de Pensiones No Contributivas para la población adulta mayor, sean un componente de protección frente a la pobreza y que necesariamente deben formar parte de una reforma general de la seguridad social en pensiones, sólo así se podrá afrontar cambios indispensables e introducir elementos de solidaridad y redistribución más equitativos. Ello sin perjuicio de no perder de vista la necesidad de modificar las estructuras sociales que dan origen a esa situación de pobreza y que se ven reflejadas en las estructuras de nuestro mercado de trabajo<sup>17</sup>.

# I. COSTO

En cuanto al financiamiento del programa, según las estimaciones realizadas, la implementación de un Sistema de Pensión No Contributiva para la Población Adulta Mayor tendría un costo financiero que representaría alrededor del 1.32% del PBI estimado para cada año, considerando una prudente tasa de crecimiento.

En el presente análisis de costo, es necesario aclarar que en el texto se indica que la población beneficiada asciende a 1.8 millones de personas aproximadamente, mientras en la corrida este número de personas beneficiadas asciende a 1.3 millones y ello es porque se utiliza la Encuesta de Hogares de año 2008 ajustada con la Proyección de Población del Censo de 2007, al que se le aplica la tasa del 75% que tienen los criterios de la propuesta legislativa, así se obtiene para la evaluación del costo los 1.3 millones de personas beneficiadas en el 2010.

## ESTIMACIÓN DE LA INVERSIÓN DE LA PNC PARA LOS AÑOS: 2010, 2015, 2020 Y 2025

	2010	2015	2020	2025
Inflación (promedio anual)	1.6%	2.0%	2.0%	2.0%
Tasa de crecimiento del PBI (real anual)	5.5%	4.0%	4.0%	4.0%
Presión Tributaria (anual promedio)	14.9%	17%	19%	22%
<b>Monto a transferir anual en soles/ persona*</b>	<b>3,486</b>	<b>3,849</b>	<b>4,249</b>	<b>4,692</b>
Costo administrativo	5%	5%	5%	5%
Costos de filtración	15%	15%	15%	15%
<b>PBI (en miles de millones de soles)</b>	<b>409</b>	<b>498</b>	<b>606</b>	<b>737</b>

<sup>17</sup> Factores propios del mercado de trabajo tales como la fuerte presencia del autoempleo y del trabajo familiar no remunerado (con predominio en las zonas rurales), altos porcentajes de afiliados que no cotizan regularmente, bajos ingresos de la población y la escasa densidad de las cotizaciones a lo largo del ciclo laboral producto de altos índices de rotación laboral; afectan a los sistemas contributivos de seguridad social en pensiones (tanto a los sistemas de reparto como a los sistemas de cuenta individual).



Nota:

\* se ha considerado indexar a la inflación esperada

**ESCENARIO 1: Avances en la formalización y mayor cobertura de pensiones contributivas**

	2010	2015	2020	2025
% PAM beneficiada con la PNC	75.0%	70%	65%	60%
PAM	1,728,759	2,043,348	2,452,229	2,950,778
<b>PAM beneficiada</b>	<b>1,296,569</b>	<b>1,430,344</b>	<b>1,593,949</b>	<b>1,770,469</b>
Costo total	5,423,808,487	6,606,171,815	8,128,019,319	8,306,493,823
<b>Costo total/PBI</b>	<b>1.32%</b>	<b>1.33%</b>	<b>1.34%</b>	<b>1.35%</b>

**ESCENARIO 2: Medianos avances en la formalización y mayor cobertura de pensiones contributivas**

	2010	2015	2020	2025
% PAM beneficiada con la PNC	75.0%	72.5%	70.0%	68.5%
PAM	1,728,759	2,043,348	2,452,229	2,950,778
<b>PAM beneficiada</b>	<b>1,296,569</b>	<b>1,481,427</b>	<b>1,716,560</b>	<b>2,021,283</b>
Costo total	5,423,808,487	6,842,106,522	8,753,251,574	11,379,896,537
<b>Costo total/PBI</b>	<b>1.32%</b>	<b>1.37%</b>	<b>1.44%</b>	<b>1.54%</b>

**ESCENARIO 3: Poco o nada de avances en la formalización y mayor cobertura de pensiones contributivas**

	2010	2015	2020	2025
% PAM beneficiada con la PNC	75.0%	75.0%	75.0%	75.0%
PAM	1,728,759	2,043,348	2,452,229	2,950,778
<b>PAM beneficiada</b>	<b>1,296,569</b>	<b>1,532,511</b>	<b>1,839,172</b>	<b>2,213,084</b>
Costo total	5,423,808,487	7,078,041,230	9,378,483,829	12,459,740,734
<b>Costo total/PBI</b>	<b>1.32%</b>	<b>1.42%</b>	<b>1.55%</b>	<b>1.69%</b>

Elaboración: MCLCP

**FORMULA LEGAL**

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA  
POR CUANTO

El Congreso de la República,  
Ha dado la siguiente Ley:

**"LEY DE PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS"**

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA  
HA DADO LA LEY SIGUIENTE:

**Artículo 1°.- Objeto de la Ley**

Declarar de necesidad e interés público la creación de un Sistema de Pensiones No Contributivas de las Personas Adultas Mayores, en adelante, "Sistema No Contributivo", en la forma y condiciones que la presente ley establece, el que será financiado con los recursos del Estado. Este Sistema No Contributivo tiene la finalidad de proteger a las personas adultas mayores y fortalecer sus derechos. (Art° 4° Ley de las PAM) aliviar en parte su situación de pobreza, mejorar su calidad de vida, reducir la marginación económica y la exclusión social.

Las pensiones no contributivas establecidas en la presente Ley, tendrán carácter Universal, Vitalicia y Solidaria:

Universal, para todo el espectro de las Personas Adultas Mayores, en adelante PAM que reúnan los requisitos establecidos en el Artículo 3° de esta Ley.

Vitalicia, por cuanto se mantendrán sus beneficios hasta tanto no se den las causas establecidas en el Artículo 5°.

Solidaria, al corresponder su financiación a los Presupuestos Generales del Estado.

Calle Junín 330 Oficina 304 Mezanine  
Email: [jurquiza@congreso.gob.pe](mailto:jurquiza@congreso.gob.pe)

Teléfono (01) 3117674  
Fax 3117675

10

**Artículo 2°.- Efecto de la Ley**

Para los efectos de la presente Ley, se entenderá por Pensión No Contributiva, Universal, Solidaria y Vitalicia de las PAM, aquella a la que podrán acceder las personas que cumplan con los requisitos establecidos en el Artículo 3° y en las Disposiciones Complementarias y Finales de esta Ley.

**Artículo 3°.- Requisitos de los Beneficiarios**

Serán beneficiadas de esta pensión, las personas que reúnan los requisitos siguientes:

- a) Haber cumplido sesenta y cinco años de edad.
- b) No percibir ninguna pensión pública y/o privada.
- c) No tener ingresos o renta alguna, datos que deberán ser certificados por la Administración Tributaria, de entre los antecedentes que obtengan en sus bases de datos.
- d) Acreditar residencia en el territorio de la República del Perú, por un lapso no inferior a los tres años de residencia inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud.

**Artículo 4°.- Efectos económicos de la prestación**

Los efectos económicos de la prestación serán a partir del día primero del mes siguiente a la fecha de solicitud.

**Artículo 5°.- El monto de la Pensión No Contributiva**

El monto de la Pensión No Contributiva de las Personas Adultas Mayores será igual al 60% del monto de la Pensión Mínima que otorga el Sistema Nacional de Pensiones para las pensiones de igual naturaleza, en cada ejercicio.

**Artículo 6°.- Extinción de la pensión no contributiva**

La Pensión No Contributiva se extinguirá por cualquiera de las siguientes causas:

- a) Por fallecimiento del beneficiario
- b) Por pasar a residir en otro país
- c) Por reconocimiento de rentas acreditadas ante la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria en una cuantía superior al monto de la Pensión No Contributiva y correspondientes al ejercicio fiscal del año anterior.
- d) Por reconocimiento de una pensión pública o privada, por legislación peruana o por aplicación de convenios internacionales, cuya cuantía sea superior al monto de la Pensión No Contributiva

**Artículo 7°.- Presentación de la solicitud**

Para acceder a la Pensión No Contributiva, las personas adultas mayores o las personas con legítimo interés debidamente acreditadas deberán presentar la correspondiente solicitud ante el Órgano competente de la Oficina de Normalización Previsional, quien certificará que la solicitud cumple, en su caso, con los requisitos exigidos en el artículo 3° de esta Ley y de sus Disposiciones Complementarias y Finales.

**Artículo 8°.- Comisión Especial de Vigilancia de las Pensiones No Contributivas**

Crease la Comisión Especial de Vigilancia de las Pensiones No Contributivas que estará conformada por los representantes de las siguientes Instituciones:

1. Un representante de la PCM, quien la presidirá
2. Un representante del MEF
3. Un representante del MIMDES.
4. Un representante del MTPE
5. Un representante del Adulto Mayor del Perú
6. Un representante del Órgano Gestor nombrado por la Comisión.

Podrá figurar como Observador en dicha Comisión un representante de la Defensoría del Pueblo.

/1

Esta Comisión tiene como función principal la de vigilar y supervisar el otorgamiento de las Pensiones No Contributivas, formulando recomendaciones para la mejora del Sistema.

Las funciones específicas serán desarrolladas en el reglamento de la presente ley.

**Artículo 9°.- Financiamiento de la Pensión No Contributiva**

La Pensión No Contributiva será financiada con los recursos del Presupuesto del Sector Público; para tal efecto, el Ministerio de Economía y Finanzas realizará cada año las previsiones presupuestarias correspondientes.

**Artículo 11°.- Reglamento**

La presente Ley será reglamentada por el Ejecutivo en un plazo no mayor de 60 días desde su publicación en el diario oficial El Peruano.

**Artículo 12°.- Vigencia de la Ley**

La presente norma entrará en vigencia el primero de enero del siguiente ejercicio fiscal.

Lima, Agosto del 2010

  
JOSE URQUIZO MAGGIA  
Congresista de la República

## DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS Y FINALES

**Primera.-** Para acreditar la fecha de nacimiento se debe presentar el Documento Nacional de Identidad (DNI). En el supuesto de carecer del mismo y no poder acreditar dicha fecha con un documento público, el solicitante presta su conformidad para que se le realicen las pruebas biométricas precisas que acrediten su edad.

**Segunda.-**

La Pensión Mínima que otorga el Sistema Nacional de Pensiones, se revalorizará, cada año en función del Índice de Precios al Consumo del año anterior, al objeto de que no pierdan poder adquisitivo, revalorizándose en la misma proporción la Pensión No Contributiva.

**Tercera.-** De acreditar el solicitante rentas ante la Administración Tributaria y/o acreditar el derecho y por tanto percibir, una pensión pública o privada, y de ser los importes de estas inferiores, en cómputo anual, al monto de la Pensión No Contributiva, podrá reconocerse, de acreditar el resto de requisitos, la diferencia entre dichos ingresos y el monto de dicha Pensión No Contributiva.

**Cuarta.-** Cuando a un beneficiario de una Pensión No Contributiva, se le haya extinguido la misma por haber acreditado ante la Administración Tributaria unos ingresos superiores a la cuantía de dicha Pensión No Contributiva, la misma, se le podrá rehabilitar en todo o en parte, si en ejercicios posteriores deja de tener ingresos, o si estos son inferiores a la cuantía de la Pensión No Contributiva en cómputo anual.

**Quinta.-** Cuando a un beneficiario de una Pensión No Contributiva se le haya extinguido la misma, al habersele reconocido una pensión según el Art. 6° d), la misma se le podrá rehabilitar en todo o en parte, si en ejercicios posteriores deja de percibir dicha pensión, o si la cuantía de la misma es inferior a la de la Pensión No Contributiva.

**Sexta.-** Cuando a un beneficiario de una Pensión No Contributiva, se le haya extinguido la misma por haber pasado a residir a otro país, ésta se le repondrá una vez que acredite residir nuevamente en Perú.

**Séptima.-** Las Pensiones No contributivas no son exportables a otros países.

**Octava.-** La competencia para dictar las oportunas resoluciones en aplicación de la presente Ley de Pensiones no Contributivas, corresponderá a la Oficina de Normalización Previsional, quien a su vez rendirá cuentas a la Comisión Especial de Pensiones No Contributivas creada por la presente ley y cuyas competencias se determinarán en el correspondiente Reglamento.

**Novena.-** La solicitud para acceder a la presente pensión se rige por el principio de la buena fe; en caso se detectara alguna falsa información o documentación irregular que viole las condiciones y requisitos para acceder a este beneficio, se le suspenderá en forma definitiva la pensión otorgada, sin perjuicio de las acciones civiles y penales que correspondan por dicho acto ilegal.

**Décima.-** Los alcances de la presente Ley se implementarán de manera progresiva, comenzando por las Personas Adultas Mayores de 75, el primer año; luego los de 70 años al segundo año, y los de 65 años a los tres años de la vigencia de la Ley.

Calle Junín 330 Oficina 304 Mezanine  
Email: jurquizo@congreso.gob.pe

Teléfono (01) 3117674  
Fax 3117675

**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Lima, 19 de Agosto del 2015

Según la consulta realizada, de conformidad con el

Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la

República: pase la Proposición N° 4213, para su

estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de

Veracidad, Salud ySeguridad, Asistencia Social ye Instituciones Públicas

JOSÉ ALVARO VALDIVESO

Oficial Mayor (e)

CONGRESO DE LA REPÚBLICA



\*\*\*\*\*  
DANIEL ABUGATTÁS MAJLUF  
Directivo Portavoz  
Grupo Parlamentario Nacionalista  
CONGRESO DE LA REPUBLICA

## LEY DE PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS

14