

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN MARCOS**

**FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA**

**UNIDAD DE POST-GRADO**

**El Derecho de las personas mayores a gozar de  
pensiones no contributivas en el Perú**

**TESIS**

Para optar el Grado Académico de Magister en Derecho con mención en  
Derecho del Trabajo y Seguridad Social

**AUTOR**

Augusto Medina Otazu

**Lima-Perú**

**2012**

## **RESUMEN DE LA TESIS:**

### **EL DERECHO DE LAS PERSONAS MAYORES A GOZAR DE PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS EN EL PERÚ**

**Alumno de la Maestría: Augusto Medina Otazu**

La tesis realiza un estudio histórico sobre los derechos de las personas adultas mayores a lo largo de la historia, suficiente para comprender que este grupo humano tuvo momentos aurorales y momentos de crisis. Se ha ido determinando las causas que generadoras de estas crisis y los aspectos que han movilizadado su ascendencia.

Asimismo se ha realizado una evolución histórica sobre la seguridad social y las corrientes más importantes en ese desarrollo. Este análisis nos ha permitido visibilizar dos corrientes que han dominado el escenario de la seguridad social; y del cual se desprende la comprensión actual de la seguridad social en su vertiente de Pensión no Contributiva.

El Perú durante el siglo XIX, XX y hasta el primer decenio del siglo XXI ha desarrollado la seguridad social contributiva nutriéndose de la tradición alemana de los históricos seguros sociales – modelo Bismarckiano . Sin embargo a partir del mes de agosto del 2010 existe una política social que pretende asimilarse a la pensión no contributiva a favor de las personas mayores.

Nuestro país ha desarrollado a partir del primer decenio políticas públicas a favor de las Personas Adultas Mayores, denominadas Programa Piloto de Asistencia Solidaria “Gratitud” (D.U. 059-2010) y el Programa Nacional de Asistencia Solidaria “Pensión 65” (D.S. 081-2011-PCM); que representan un avance en el objetivo de pretender normar las pensiones no contributivas en el Perú.

Las políticas públicas de “Gratitud” y “Pensión 65” luego de analizadas sus características no logran alcanzar en la configuración de la seguridad social en su vertiente no contributiva por cuanto no genera un derecho subjetivo en las personas beneficiarias.

Hemos podido determinar que estas políticas públicas en realidad son programas de asistencia social ya que es la administración que determina discrecionalmente quienes son los beneficiarios; es decir el estado asume una política estatal para enfrentarse determinadas vulnerabilidades y en este caso están focalizados en personas mayores de 75 años, de extrema pobreza y de determinadas regiones del país. En esa situación “Gratitud” y “Pensión 65” no está concebido para la protección directa e inmediata de las personas adultas mayores en situación de extrema pobreza, sino está diseñado para erradicar la pobreza y no para beneficiar a los pobres.

Además hemos podido lograr comprender que tanto “Gratitud” y “Pensión 65” sólo pretenden influir básicamente en los derechos económicos y sociales; dejando desprovista de protección de los derechos civiles y políticos de las Personas Adultas Mayores.

Las políticas públicas diseñadas de “Gratitud” y “pensión 65” se encuentran asentada solo en el pilar de las vulnerabilidades (es decir las PAM son objeto pasivos de protección) y se deja de lado la participación integral de las Personas Mayores para mejorar sus propias condiciones. No se abre espacios públicos para escuchar y asumir las propuestas y pretensiones de las PAM. Las personas adultas mayores representan el 9.1% de la población y es democrático que los representantes participen en el diseño y ejecución de las políticas públicas.

Hemos considerado que el Perú debe recoger las dos vertientes históricas de la Seguridad Social (alemana e inglesa) que han nutrido a lo largo de la historia, para lograr la universalidad del derecho a favor de las personas adultas mayores. Por un lado las pensiones contributivas que se encuentran afirmadas en el Sistema Nacional de Pensiones y el Sistema Privado de Pensiones y por otro las Pensiones No Contributivas a favor de las personas mayores cuya contribución no esta medida en cuanto a un fondo personal sino es asumido por el tesoro público como una obligación estatal.

La tesis considera que en el Perú que tiene 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.

Las Pensiones no Contributivas no constituyen una dádiva del estado a favor de las Personas Adultas Mayores sino es un derecho fundamental vinculado a la seguridad social. Por ello las políticas públicas deben de estar diseñadas de tal manera que generen derechos subjetivos en las Personas Adultas Mayores que cumplan determinados requisitos establecidos por la Ley. Siendo así incluso cualquier PAM puede judicializar la atención de su derecho.

El envejecimiento es uno de los retos demográficos más importantes a los que se enfrentarán el Perú, en tanto ejercerá una presión importante en los sistemas de seguridad social. El desafío se centra en cómo enfrentar este reto a través de la definición de estrategias claras que garanticen —junto con la sostenibilidad de las finanzas públicas y la capacidad de cumplir con los objetivos fundamentales de la política presupuestaria—, un nivel de vida digno para las personas mayores, permitiéndoles favorecerse del bienestar económico de su país y participar activamente en la vida pública, social y cultural.

El Estado Peruano debería fomentar los derechos económicos, sociales y culturales y procurar por todos los medios posibles que sus actividades fueran plenamente compatibles con el disfrute de los derechos civiles y políticos.

Una Ley de Pensiones no Contributivas para las Personas Adultas Mayores sería el mejor mensaje político que la representación nacional podría expresarle para dotarle de derechos ciudadanos íntegros, donde no sólo se visibilice sus vulnerabilidades sino también sus potencialidades.

El Estado social y democrático de derecho no sólo debe propender a atender las limitaciones de los ciudadanos sino también debe incorporar su real participación democrática. No incluirlos constituye una clara discriminación y marginación que a la postre generará una mayor demanda tutela porque estaremos ante ciudadanos disminuidos en su capacidad de decisión y participación activa.

DISSERTATION:  
**THE RIGHT OF THE ELDER PERSONS TO ENJOY NON-CONTRIBUTORY  
PENSION IN PERU**

Student of the Master: Augusto Medina Otazu

The thesis makes a historical study on the rights of older persons throughout history, enough to realize that this human group had aural moments and moments of crisis. It has been determining the causes generating these crises and issues that have mobilized their ancestry.

Also there has been a historical evolution of social security and the most important trends in the development. This analysis allowed us to visualize two schools that have dominated the scene of social security, and which describes the current understanding of social security in its aspect of "Pension no Contributiva".

Peru during the XIX century, XX and into the first decade of the XXI century has developed contributory social security nourished by the historical tradition of the German social insurance - Bismarckian model. However as of August 2010 there is a social policy that seeks to assimilate "Pension no Contributiva" for older persons.

Our country has developed from the first decade of public policy in favor of Older Persons, called Solidarity Assistance Pilot Program "Gratitud" (DU 059-2010) and the National Programme for Development Assistance "Pension 65" (DS 081-2011 -PCM), which represent a step in the goal of trying to regulate "pension no contributiva" in Peru.

Public policy of "Gratitud" and "Pensión 65" After analyzing their characteristics can not reach in shaping social security tax on their side not because it does not generate an individual right in the beneficiaries.

We were able to determine that these policies are actually welfare programs as it is

management discretion determines who are the beneficiaries, ie the state assumed a state policy to address certain vulnerabilities and here are focused on people over 75 years, extreme poverty and certain regions of the country. In that situation, "Gratitud" and "Pension 65" is not intended for direct and immediate protection of older persons living in extreme poverty, but is designed to eradicate poverty and to benefit the poor.

Also understand that we have achieved both "Gratitud" and "Pension 65" just basically intended to influence the economic and social rights; leaving devoid of protecting civil and political rights of Older Persons.

Public policies designed to "Gratitud" and "Pension 65" are seated alone in the pillar of vulnerabilities (ie the PAM are passive object protection) and ignores the full participation of older people to improve their own condition. No public spaces open to listen and take the proposals and forms of PAM. The elderly account for 9.1% of the population and is democratic representatives involved in the design and implementation of public policies.

We considered that Peru must collect historical twofold Social Security (German and English) that have nurtured throughout history to achieve the universality of the right in favor of the elderly. For one contributory pensions that are asserted in the national pension system and private pension system and other non-contributory pensions for older people whose contribution is not measured in terms of a personal fund but is assumed by the public treasury as a state obligation.

The thesis finds that in Peru that has high rates of poverty and inequality, a non-contributory pension substantially contribute to the fulfillment of the principle of solidarity and the pursuit of greater equality among citizens.

Non-contributory pensions are not a gift from the state for elder persons is a fundamental right but linked to social security. Therefore public policies must be designed so that generate subjective rights in Older Persons who meet certain requirements established by law including any PAM being so attention can prosecute their right.

Aging is one of the most important demographic challenges that will face Peru in both exert substantial pressure on social security systems. The challenge focuses on how to meet this challenge through the definition of clear strategies to ensure, along with the sustainability of public finances and the ability to meet the key objectives of budgetary policy, a decent standard of living for older people, enabling them favored economic welfare of their country and participate actively in public life, social and cultural.

The Peruvian State should promote economic, social and cultural rights and make every possible means that their activities are fully consistent with the enjoyment of civil and political rights.

A non-contributory pension law for Older Persons would be the best political message that national representation could express to give it rounded citizens rights, which not only make visible their vulnerabilities but also their potential.

The social and democratic state of law must tend not only to address the limitations of the citizens but also must incorporate its real democratic participation. Not included is a clear discrimination and marginalization that ultimately generate greater demand protection because we face diminished citizens in their decision-making and active participation.

Esta tesis está dedicada a la cercanía vivida con mis Padres: Augusto y Beatriz; mis suegros: Edilberta y Jesús y mis Tíos: Alberto y Gliseria.

Con ellos conocí el gran valor de las Personas mayores, grandes de corazón y visión.

Al Centro Proceso Social con Luz Barreto que ilumino mi labor académica a favor de las Personas Adultas Mayores.

A la Asociación Nacional de Personas Adultas Mayores, RED ANAMPER donde conocí a personas con todo un plan de vida inagotable, que me contagiaron su vitalidad permanente.



## INDICE

### **EL DERECHO DE LAS PERSONAS MAYORES A GOZAR DE PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS EN EL PERÚ**

	<b><u>PAG.</u></b>
1 Nombre de la tesis	6
2 Marco teórico	6
3 Situación problemática	7
4 formulación del problemática	8
5 Justificación de la investigación	8
6 Objetivo	9
7 Hipótesis planteada	10
8 Categorías	10
9 Metodología	11
10 Antecedente empírico trabajado en Lima Metropolitana sobre la ubicación de las personas adultas mayores en situación de riesgo social	12
11 Otros cuadros estadísticos. la escasa educación y la violencia familiar son visibilizados por el INEI.	15

#### **TITULO II**

#### **LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES (PAM) EN LA HISTORIA**

A. Las personas en las comunidades ágrafas.	16
B. Descubrimiento de la escritura	18
C. El mundo moderno y de competencia	20
D. Nuevos miedos y nuevas soluciones: la propiedad	22
E. Las comunidades indígenas.	25
F. El envejecimiento atraviesa todo el historial del ser humano	27
G. La familia en la historia	28
H. Los diferentes términos con que se refieren a las personas mayores.	29

### TITULO III

#### **LOS ORIGENES DE LAS SEGURIDAD SOCIAL.**

A. De la inseguridad social a la seguridad social	31
B. Breve historia de los albores de la seguridad social	32
C. El derecho del trabajo y la seguridad social	34
D. Experiencia alemana	36
E. Experiencia inglesa	38
F. Diferencias entre la experiencia alemana e inglesa.	40
G. Partiendo del sistema ingles la OIT hace causa común	40
H. Experiencias de pensiones no contributivas en los países latinoamericanos	40
I. Sobre las políticas públicas implementadas a partir de agosto del 2010 en el Perú	44

### TITULO IV

#### **LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL PERU. ANTECEDENTES**

A. Registros de la seguridad social en la época colonial	46
B. La seguridad social en la republica	46
C. La seguridad social en el siglo xx	47
D. El siglo XIX y XX correspondía a una experiencia del sistema contributivo de la seguridad social.	48
E. Normatividad histórica de las personas mayores en las últimas décadas	50
F. Cambios en la década de 1990. quiebra de la solidaridad y la universalidad	52

### TITULO V

#### **VISIONES DESDE EL ESTADO Y LA SOCIEDAD DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES**

A. Cambio de visión de las PAM.	54
B. El Estado tenía y tiene conocimiento de la necesidad de desarrollar políticas a favor de las PAM.	55
C. A pesar de la alerta y la situación de PAM se mantiene el statu quo.	57
1 El plan Perú 2021 no ven la revolución de las PAM	
2 Discriminación laboral en contra de las PAM	
3 Escasa atención de la seguridad social	
4 Limitaciones en la participación centros integrales de atención al adulto mayor (CIAM)	
5 Marginación en la educación	

6	Salud funcional y excesivos requisitos para el SIS: desconocimiento de la situación de vulnerabilidad de las PAM	
7	<i>La cultura y la multiculturalidad antes que una riqueza parece ser una debilidad.</i>	
8	Limitaciones de los trabajos de los albergues privados.	
9	<i>La familia y el gran aliado de la PAM y sus emergencias</i>	
10	Voluntad en el congreso de la republica	
11	Visiones del gobierno aprista sobre la pensiones no contributivas.	
D.	diagnostico de las personas adultas mayores	73

## TITULO VI

### **EL PERU Y EL ORDENAMIENTO JURIDICO**

A.	Jerarquía de los convenios internacionales de derechos humanos en el Perú	76
B.	El adulto mayor en la tutela de la comisión interamericana de derechos humanos.	79
C.	El adulto mayor en la corte interamericana de derechos humanos	81
D.	Evaluación del sistema internacional	82

## TITULO VII

### **SEGURIDAD SOCIAL EN EL CONVENIO INTERNACIONAL DE LA OIT. CONVENIO 102 Y EL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES.**

A.	El espacio de la OIT	84
B.	Pacto de derechos económicos, sociales y culturales.	85
C.	Expresiones del tribunal constitucional peruano	88
D.	Análisis constitucional de la seguridad social. las pensiones no contributivas	89
E.	El análisis de las PAM en el ordenamiento nacional	91
F.	El Ente Rector de las personas adultas mayores	93
G.	Análisis de las pensiones no contributivas en el Perú	95
H.	Alcances del Decreto de Urgencia 059-2010	97
I.	Sustento constitucional del Decreto de Urgencia	99
J.	Programa Piloto del Decreto de Urgencia	99
K.	Pensión 65: tiene características propias o es una repetición del programa piloto de asistencia solidaria “gratitud”.	101

1	El D.S. 081-2011-PCM, crea el programa social denominado programa nacional de asistencia solidaria "Pensión 65".	
2	El Decreto de Urgencia 056-2011	
3	Características de pensión 65.	
L.	Críticas a los dos programas: gratitud y pensión 65	104

## TITULO VIII

### **LAS PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS Y SU RIGUROSIDAD DOCTRINARIA**

A.	La política social de la seguridad social	106
B.	Pensiones no contributivas y la asistencia social.	107
1	Necesidad de identificar las pensiones no contributivas de la asistencia social	
2	El derecho subjetivo es un elemento diferenciador: cuando estamos ante la seguridad social no contributiva de la política de asistencia social.	
3	La discrecionalidad es el otro elemento diferenciador de los programas de asistencia social.	
4	El fondo de financiación es público, tanto en el derecho a la seguridad no contributiva como los programas de seguridad social	
5	Los tipos de contingencias cubiertas con la seguridad contributiva puede ser elemento diferenciador entre la seguridad social no contributiva de la política de asistencia social	
6	Ejemplos del derecho subjetivo a través de las pensiones contributivas.	
7	Resumen de las posiciones entre seguridad social y asistencia social.	

## TITULO IX

### **DE LA LIBERTAD FORMAL A LA PARTICIPACION CIUDADANA**

A.	La evolución del Estado de derecho	118
B.	La autoridad y el mercado para los más pobres.	120
C.	Promocionar los derechos civiles y políticos	122
D.	Características de los derechos humanos.	122
E.	Las políticas públicas privilegian los derechos económicos y sociales de las personas adultas mayores.	
F.	La promoción de los derechos políticos de la persona adulta mayor.	
G.	Reconocimiento de las PAM y sus vinculación con la democracia	125
H.	Derecho humanos y sus características en un Estado de derecho	126
I.	Enfoque de derechos: postura que afirma ciudadanía	128

## TITULO X

### **LOS DERECHOS CIVILES Y POLITICOS Y LAS PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS**

- A. Las influencias de las PNC en los derechos civiles y políticos. 130
- B. Experiencias latinoamericanas 132
- C. Las pensiones no contributivas: los derechos económicos, sociales. ¿y donde los derechos civiles y políticos? 132
- D. Participación de las personas adultas mayores en el diseño y órganos de decisión de las pensiones no contributivas 135
- E. Derecho libre a la asociación y de participación en las diversas instancias de gobierno
- F. Voces de la ley y voces del congreso: hacia una adecuada participación ciudadana en el diseño y participación de las pensiones no contributivas 138

## TITULO XI

### **RECOMENDACIONES FINALES 143**

## TITULO XII

### **PROPUESTA LEGISLATIVA 145**

## TITULO XIII

### **BIBLIOGRAFIA 156**

## TITULO XIV

### **ANEXOS 159**

## **TITULO I**

### **1.- EL NOMBRE DE LA TESIS**

“EL DERECHO DE LAS PERSONAS MAYORES A GOZAR DE PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS EN EL PERÚ”. El nombre pretende registrar el más importante avance en la seguridad social a favor de las Personas Adultas mayores en el siglo XXI. Es un derecho al que se accede al cumplir determinados requisitos legales, especialmente vinculados a la pobreza y extrema pobreza; pero a su vez es un derecho movilizador de toda la vitalidad de las PAM.

### **2.- MARCO TEORICO**

La seguridad social tiene dos vertientes, una de origen alemán (diseño del Canciller Bismark), que el Perú ha sido recogido durante el siglo XIX, XX y el primer decenio del siglo XXI, donde los aportantes de la seguridad social son los trabajadores y los empleadores y el Estado cumple una destacada intervención. Ese es derecho de la seguridad social contributiva.

Sin embargo existe otra versión inglesa (estrategia Beveridge) que no ha tenido influencia en el Perú y que su financiamiento proviene del tesoro público y sus beneficiarios son todas las Personas Adultas Mayores que sufren ciertas vulnerabilidades. De este último modelo provienen las pensiones no contributivas para las personas adultos mayores.

A partir de agosto del 2010 y durante el gobierno aprista se ha implementado el Programa Piloto de Asistencia Solidaria “Gratitud” (D.U. 059-2010) y en el presente gobierno nacionalista, se recurrió al Programa Nacional de Asistencia Solidaria “Pensión 65” (D.S. 081-2011-PCM); ambos en beneficio de las Personas Adultas Mayores de 65 años de edad. Estos programas consisten básicamente en la entrega de una suma de dinero a determinadas personas adultas mayores que se encuentran en extrema pobreza de algunas de las regiones del país.

Es importante mencionar que en plena campaña electoral el entonces candidato Ollanta Humala incluyo dentro de su programa político la propuesta de “Pensión 65” que era un beneficio económico para las personas adultas mayores, por lo que este tema fue materia de un debate nacional donde se visibilizo las problemáticas de este sector social.

Es necesario tomar en cuenta que las personas adultas mayores representan el 9.1 % de la población nacional según el Censo del año 2007 elaborado por el INEI. Esta cifra constituye un importante sector de la ciudadanía que merece una atención sobre su problemática y sus propuestas.

Para Defensoría del Pueblo Perú en su Informe Defensorial 99, de noviembre del 2005, señala que el principal problema de los sistemas pensionario es su escasa cobertura, por

cuanto apenas 1 de cada 4 personas de más de 65 años recibe pensión de jubilación, es decir 75% se quedan sin pensión; asimismo esas cifras tienden a aumentar por cuanto actualmente el 13% de las personas aportan y el 87% no aportan, lo que permite vislumbrar que habrá un mayor número de personas mayores sin pensión.

El Perú cuenta con un catálogo normativo importante que en el plano internacional encontramos el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (vigente en Perú desde julio de 1978) y el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (vigente en Perú desde julio de 1978). La propia Constitución Política del Estado brinda una atención a las personas adultas mayores como también a la seguridad social. Si bien existe esta base jurídica pero la claridad de las mismas requiere interpretación para la implementación de las políticas públicas que contribuyen a un desarrollo integral de las personas adultas mayores o sólo mantener su situación de vulnerabilidad.

### **3.- SITUACION PROBLEMÁTICA**

Hasta antes del 2010 en el Perú solo se encontraba diseñada e implementada la seguridad social contributiva. Como ya se expuso, es desde agosto del 2010 que se han diseñado e implementado el Programa Piloto de Asistencia Solidaria “Gratitud” (D.U. 059-2010) y el Programa Nacional de Asistencia Solidaria “Pensión 65” (D.S. 081-2011-PCM); sin embargo este avance es necesario confrontarlo con las exigencias del derecho de la seguridad social en su vertiente no contributiva. Asimismo el grado de participación de las personas adultas mayores en el diseño e implementación de estas políticas pueden evidenciarse si se pretende el desarrollo integral de sus derechos o sólo pretenderán atender sus vulnerabilidades.

Loza Yáñez expresa que<sup>1</sup>, plantear y fundamentar nuevos problemas científicos significa hacerlo acerca de:

- 1) Situaciones no estudiadas científicamente.
- 2) Acerca de situaciones actuales conocidas o ya resueltas pero con ópticas o perspectivas diferentes.
- 3) Acerca de problemas anteriores y no resueltos adecuadamente.
- 4) Para especificar el contenido de un objeto del problema de investigación.
- 5) Para esclarecer la estructura lógico jurídica o sea presentándolo de manera que sea más resoluble dentro de los límites que la ciencia exige.

---

<sup>1</sup> Rómulo Loza Yáñez. Introducción a la Metodología de la Investigación Jurídica. Ed. Jaquero. Perú Noviembre de 1997. p. 126, 127.

## **4.- FORMULACION DEL PROBLEMATICA**

### **4.1. PROBLEMA GENERAL 1**

¿Qué tipo de políticas públicas se han diseñado e implementado en el Perú a favor de las personas adultas mayores a partir de agosto del 2010?

#### **4.1.1.- Problema específico uno**

¿Cuál es la vinculación de las políticas públicas de “Gratitud” y “Pensión 65” con el derecho de la seguridad social en su vertiente de pensión no contributiva a favor de las personas mayores?

#### **4.1.2.- Problema específico dos**

Porqué no se sustentan jurídicamente las políticas públicas “Gratitud” y “Pensión 65” en la norma constitucionales (art. 10) sobre la seguridad social.

### **4.2.- PROBLEMA GENERAL 2.**

Porque las políticas públicas implementadas a partir de agosto del 2010 miran sólo la vulnerabilidad y no un desarrollo integral de las personas adultas mayores.

#### **4.2.1.- Problema específico uno**

Porque las políticas públicas “Gratitud” y “Pensión 65” se enfoca sólo en el atender solo la extrema pobreza y no se pretende un desarrollo integral de ciudadanía de las persona adulta mayor.

#### **4.2.2.- Problema específico dos**

¿Qué tipo de participación de las personas adultas mayores se visibiliza en el diseño y aplicación de las políticas públicas de “Gratitud” y “Pensión 65”?

## **5.- JUSTIFICACION DE LA INVESTIGACION**

En el Perú se han implementado políticas públicas de “Gratitud” y “Pensión 65” a partir de agosto del año 2010, sustentadas en el artículo 4 de la Constitución Política del Estado vinculada “*al anciano en situación de abandono*” y no al artículo 10 de la Constitución referido al “*derecho universal y progresivo de toda persona a la seguridad social*”.

Es importante conocer si las políticas públicas de “Gratitud” y “Pensión 65” se enmarcan dentro del derecho a la seguridad social o son programas de asistencia social. Dependiendo de qué institución jurídica se trate sus efectos variarán.



El número de personas de Personas Adultas Mayores está creciendo en el Perú a un ritmo aun muy acelerado. Es el grupo de población de crecimiento más rápido en todo el mundo, y, según se calcula, se habrá multiplicado por seis entre 1950 y 2025, mientras que, en el mismo período, la población total por algo más de tres. En la actualidad el porcentaje de las Personas Adultas Mayores en el Perú es de 9.1% sin embargo en 1981 representaba el 6.1% es decir en 25 años se incrementaron un tercio de las personas adultas mayores. (PERU. Indicadores básicos del INEI)

El Perú tiene que enfrentarse con la tarea de adaptar sus políticas sociales y económicas al envejecimiento de la población adulta mayor, especialmente en el ámbito de la seguridad social. Igualmente dada la magnitud de crecimiento y presencia social de las personas adultas, se considera importante evaluar la participación de las PAM en la formulación y aplicación de las políticas que afecten a su bienestar y compartir sus conocimientos y aptitudes.

Según Solís Espinoza, el método científico puede ser conceptualizado como el conjunto de reglas y/o procedimientos que nos permite alcanzar el conocimiento científico y por tanto incluye un ámbito muy amplio de los mismos desde los procedimientos y técnicas de recolección y tratamiento de datos de un aspecto de la realidad o fenómeno que se investiga o estudia.<sup>2</sup>

## **6.- OBJETIVO**

### **6.1.- OBJETIVO GENERAL 1**

Analizar el derecho a la Pensión no Contributiva de las personas adultas mayores en las políticas públicas peruanas a partir de agosto del año 2010.

#### **6.1.1.- Objetivo específico uno**

Describir el acercamiento doctrinal de las políticas públicas de “Gratitud” y “Pensión 65” con la seguridad social en su vertiente no contributiva a favor de las Personas Adultas Mayores.

#### **6.1.2.- Objetivo específico dos**

---

<sup>2</sup> Alejandro Solís Espinoza. Metodología de la Investigación Jurídica Social. Edic. Princliness. Lima 1991. Pag. 74

Describir la diferenciación que existe entre la seguridad social y la asistencia social, para ubicar dentro de que rango se encuentra las políticas públicas implementadas desde agosto del 2010.

## 6.2.- OBJETIVO GENERAL 2

Analizar los impactos de la seguridad social no contributiva en el desarrollo integral de las personas adultas mayores.

### 6.2.1 Objetivo específico uno

Sistematizar los derechos privilegiados y los derechos relegados de las Personas Adultas Mayores de de las políticas públicas de “Gratitud” y “Pensión 65”, dentro del catalogo de derechos, económicos sociales, culturales y de los derechos civiles y políticos.

### 6.2.2.- Objetivo específico dos

Analizar el tipo y grado de participación de las personas adultas mayores en el diseño e implementación de las políticas públicas de “Gratitud” y “Pensión 65”.

## **7.- HIPOTESIS PLANTEADA**

Las Políticas públicas de “Gratitud” y “Pensión 65” carecen de elementos esenciales de la seguridad social no contributiva; al no generan derechos subjetivos obligatorios de ejercicio y goce a favor de los beneficiarios. En estas políticas públicas las personas adultas mayores son ubicadas como sujetos pasivos o vulnerables privilegiándose sus derechos económicos y sociales y desprotegiéndose sus derechos civiles y políticos.

## **8.- CATEGORIAS**

- Artículo 4 y 10 de la Constitución Política del Estado, referido a los derechos de las personas adultas mayores en situación de vulnerabilidad y el derecho a la seguridad social.
- Requisitos legales del Programa Piloto de Asistencia Solidaria “Gratitud” descrita en el D.U. 059-2010, donde se establece los requisitos legales para gozar del programa.
- Requisitos legales del Programa Nacional de Asistencia Solidaria “Pensión 65” descrita en el D.S. 081-2011-PCM, donde se establece los requisitos legales para gozar del programa.
- Estándar de la OIT sobre el derecho a las pensiones no contributivas de las PAM y sobre la participación de los directamente involucrados en los diseños de las políticas públicas.
- Los derechos de la seguridad social en el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

- Los derechos de las Personas Adultas Mayores en el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.
- Diagnostico de la situación de las Personas Adultas Mayores por los organismos del estado, sobre el ejercicio de sus derechos económicos, sociales y culturales y los derechos civiles y políticos.
- Doctrina sobre la Seguridad Social en su vertiente contributiva y no contributiva donde establecen los elementos para configurar los referidos derechos.

## **9.- METODOLOGIA**

### 9.1.- Tipo y diseño de la investigación

La presente investigación es de tipo descriptivo por tratarse de una tesis jurídica prepositiva que consiste en un procedimiento que permite el acopio de información sobre un hecho real y actual. El diseño es no experimental.

### 9.2.- Métodos de investigación

Exegético: Hermenéutico; para determinar el sentido y alcance de las normas jurídicas para su correcta aplicación. Recurre para constatar su hipótesis principal al método analítico, exegético y dogmatico.

Dogmatico: interpretación y aplicación del derecho vigente. El método dogmatico no solo determina el ámbito a investigar, sino que suministra un criterio que tiene por objeto integrar el material positivo que opera en los conceptos jurídicos para fijar después los principios generales mediante el análisis y síntesis.

Lógico jurídico: método de investigación para entender el derecho que obtiene su principal fuente del conocimiento en la razón y no de la experiencia; el empleo de un lenguaje simbólico del derecho, permite también tomar un paradigma en el conocimiento jurídico, que infiere en resultados.

### 9.3.- Técnicas de recolección.

Análisis documental a fin de recabarse la información contenidos en diversos documentos ya sean bibliográficos, hemerográficos así como los existentes en el internet.

### 9.4.- Diseño.

El diseño de la investigación, es de carácter cualitativo. Sin embargo se ha realizado un trabajo de campo, al que le hemos denominada ANTECEDENTE EMPIRICO, sin la rigurosidad científica con el objeto solo de lograr una aproximación a la realidad de las personas adultas mayores en situación de vulnerabilidad en Lima Metropolitana.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Este trabajo ha sido encargado por la Municipalidad Metropolitana de Lima al autor y se ha desarrollado en Diciembre del 2011, con el apoyo del personal del Centro de Proceso Social.

## **10.- ANTECEDENTE EMPIRICO TRABAJADO EN LIMA METROPOLITANA SOBRE LA UBICACIÓN DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES EN SITUACION DE RIESGO SOCIAL**

### **10.1.- Delimitación**

- a) En la tesis se ha considerado un trabajo de campo en Lima Metropolitana que está compuesto por 43 distritos<sup>4</sup>, no siendo homogénea su población en cada uno de ellos. De acuerdo a la estadística elaborados por la Encuesta Nacional de Hogares 2007 del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) en Lima Metropolitana existe una población de 8,445,2011 al mes de junio del 2011 y la población de Personas Mayores representa el 9.8%, lo que hace un total de 824,909.
- b) Continuando con la misma información, 10 son los distritos de Lima Metropolitana que concentran el 59.2% de la población, entre ellos se encuentra San Juan de Lurigancho, San Martín de Porres, Ate, Comas, Villa El Salvador, Villa María del Triunfo y San Juan de Miraflores. De acuerdo al ranking de pobreza elaborado por el FONCODES<sup>5</sup> todos los distritos se encuentran por encima del 25% de pobreza a excepción de San Martín de Porras que esta en 18.9%. Sin embargo otros distritos como el Agustino representan el 32% del ranking de pobreza o como Puente Piedra representa el 40% o Carabayllo el 35%.
- c) Un criterio práctico de identificación de lugares donde se encuentran personas mayores en indigencia son también el Distrito del Rímac por ser uno de los más antiguos y con una estructura urbanística de iguales características. Adicionalmente incorporamos también el distrito de San Luis y el distrito de la Victoria porque ahí están ubicados grandes centros de abastos y donde viven los más antiguos recicladores de Lima Metropolitana (La Parada, el Mercado de Frutas y la Zona de Manzanilla).
- d) El impacto de la pobreza de Lima Metropolitanano es alto respecto del universo nacional, ya que los “los pobres están distribuidos de mayor a menor proporción en la Sierra rural que concentra el 42,4%, seguido por Lima Metropolitana con 13,6%”.<sup>6</sup>
- e) Sin embargo la realidad puede ir incluso más allá de las cifras oficiales, porque las personas adultas mayores indigentes y abandonadas con alto riesgo social pueden no estar identificados dentro del ranking de pobreza. Por ejemplo en el Centro Histórico de Lima existen Personas Adultas Mayores en esa condición como se aprecia de un estudio realizado por el MINSA que busca dar una salida a este alarmante problema:

---

4 Ver página oficial de la Municipalidad Metropolitana de Lima: <http://www.munlima.gob.pe/ciudad/lima-y-sus-distritos.html> revisado el 01.12.2011.

5 Puede revisarse en la dirección electrónica oficial: [http://www.foncodes.gob.pe/documentos/mperu/modulo\\_peru\\_tecnico.pdf](http://www.foncodes.gob.pe/documentos/mperu/modulo_peru_tecnico.pdf) visto el 30.11.2011.

6 Ver en página oficial: [http://censos.inei.gob.pe/documentosPublicos/Informe\\_Tecnico\\_Pobreza2007.pdf](http://censos.inei.gob.pe/documentosPublicos/Informe_Tecnico_Pobreza2007.pdf) revisado el 30.11.2011.

*El programa conduce un programa de hostelería para adultos mayores indigentes, como un sistema de dormitorio público. Recoge a los que duermen en el centro histórico de Lima y se les brinda una cena y desayuno.*<sup>7</sup>

- f) En consecuencia para delimitar la población de estudio combinaremos la atención de cifras del nivel de pobreza con otros elementos razonables y prácticos que nos permita llegar puntualmente al sector materia de la consultoría.

#### **10.2.- selección de muestra**

- a) De acuerdo a la población de los distritos donde se concentra mayor pobreza se levantó la información de 118 personas que fueron seleccionados por el lugar donde se encontraban. Se considera que la vulnerabilidad es mayor a medida que tiene más años de vida por ello se seleccionara personas mayores entre 60 a 69 años; 70 a 80 años y 81 años a 100 a mas años.
- b) Según el INEI en números absolutos, la mayor cantidad de personas mayores de 70 años que viven solas, respecto del universo nacional, se encuentran en el departamento de Lima.<sup>8</sup>

#### **10.3.- Cobertura de las entrevistas**

Las entrevistas se han realizado en siguientes distritos de Lima Metropolitana:

1. San Juan d Lurigancho,
2. San Martin de Porras,
3. Ate,
4. Comas,
5. Villa El Salvador,
6. Villa María del Triunfo,
7. San Juan de Miraflores,
8. San Luis,
9. La Victoria y el
10. Cercado de Lima.

#### **10.4.- Ficha técnica que sirvió para levantar la información**

Los elementos que sirvieron para identificar sus características de las personas indigentes y abandonadas en grave vulnerabilidad son:

1. Datos concretos sobre su sobre la identidad y temas específicos de pertenencia.
2. Auto valorización de su situación.
3. Estado de salud de acuerdo a los datos que se nos proporcione de fuente directa.

---

<sup>7</sup> Ministerio de Salud, Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, Red de Municipios y Comunidades Saludables, Organización Panamericana de la Salud. Políticas Saludables para Adultos mayores en los municipios. Centro de Documentación de OPS/OMS en el Perú. Lima 2004. Pag. 27.

<sup>8</sup> Walter Mendoza. Pobreza y Envejecimiento en América Latina. En Foro: Envejecimiento con dignidad por una Pensión No Contributiva. Lima. OIT, Perú. 2011. Pag. 113

4. Utilización de programas del estado tanto en salud, alimentación, vivienda, etc.
5. Los ingresos que tiene para sobrevivir y actividad a la que se dedica y como obtiene sus ingresos.
6. Situación educativa en que se encuentra.
7. Situación familiar, hijo, esposa, conviviente y grado de relación con su núcleo familiar.
8. El tema de identidad y pertenencia.

#### **10.5.- Fechas de la entrevista**

Las entrevistas se hicieron durante el mes de diciembre del 2011.

#### **10.6.- Valoración de los elementos**

Se valorizará especialmente los siguientes elementos:

1. Nivel económico para sobrevivir.
2. Capacidad para conseguir alimentación suficiente para sobrevivir.
3. Nivel de participación ciudadana.
4. Grado del respeto de los derechos humanos.

#### **10.7.- Resultado de la encuesta**

- Se realizaron 118 encuestas a las PAM de las cuales 71 son mujeres y 47 son hombres. Este dato nos muestra que en nuestro recorrido por los distritos de la Provincia de Lima Metropolitana encontramos más mujeres expuestas a situaciones de indigencia y abandono. Aquí parece ser que el rostro de este drama es femenino. (Ver Cuadro 1 del Anexo 1)
- Entre los encuestados hay más mujeres en las edades de 60 a 85 años siendo el pico más alto la edad entre los 71 y los 75. Sin embargo entre la edad de 86 a 90 encontramos más hombres que mujeres. (Ver Cuadro 2 del Anexo 1).
- Entre los encuestados las mujeres viven un mayor tiempo que su cónyuge, por cuanto son las que ocupan un lugar muy alto cuando se les pregunta su estado civil; y ahí resalta la viudez. También casi en el mismo nivel se encuentran las PAM casadas como las PAM solteras, eso va para ambos sexos. Los convivientes son un número menor por lo que el matrimonio siempre es una institución a tomar en cuenta. (Ver Cuadro 3 del Anexo 1).
- Entre los Encuestados existe un pico altísimo de iletradas entre las PAM mujeres, lo que muestra el rostro de la pobreza y la ausencia de educación en este sector vulnerable. Entre los grupos que concluyeron su primaria y aquellos que no lo concluyeron parecen estar en el mismo nivel, tanto las PAM mujeres como los hombres. (Ver Cuadro 4 del Anexo 1).
- Entre los encuestados, las enfermedades más recurrentes son las enfermedades óseas; pero con mayor incidencia las mujeres respecto de los hombres. En todas las demás enfermedades siempre es la mujer es la más afectada. (Ver Cuadro 5 del Anexo 1).

- De los encuestados sobresalen sobresalen las PAM que tienen 1 o 2 enfermedades. Los que ocupan un nivel casi imperceptible son las PAM que no adolecen enfermedades. (Cuadro 6 del Anexo 1).
- Las PAM residen en viviendas precarias, que siempre son aquella compuesta de madera, estera o adobe. En el distrito de El Agustino las casas precarias son construidas con piedra de los cerros que son destruidas a punta de fuego. Además se observa que normalmente estas viviendas son propias de las PAM. (Ver Cuadro 7 del Anexo 1).
- Según la encuesta, la mayoría de las PAM viven solas y en este sector nuevamente las mujeres lideran si lo comparamos con los hombres. Igualmente cuando se trata de señalar con quien viven las mujeres nuevamente se hacen presentes, porque las hijas están al cuidado de las PAM. (Ver Cuadro 8 del Anexo 1).

### **11.- OTROS CUADROS ESTADISTICOS. LA ESCASA EDUCACIÓN Y LA VIOLENCIA FAMILIAR SON VISIBILIZADOS POR EL INEI.**

Por otro lado la información estadística consultada está basada principalmente en los resultados del INEI así como de informaciones procesadas por las instituciones del Estado.

La problemática de las personas mayores que atraviesan indigencia resulta un trabajo múltiple, por ello se incorpora también la información de la sociedad civil porque consideramos que existen vasos comunicantes de ida y regreso entre la sociedad civil y el Estado.

En este espacio nos interesa visibilizar dos espacios. Uno vinculado a la familia y su violencia en el interior; pero más adelante se verá también las virtudes de este espacio familiar. Asimismo hacer notar que la educación siempre será un elemento fundamental para salir de la pobreza.

- La familia constituye el espacio natural para el desarrollo de las personas. Igualmente este criterio es válido para el interés de las PAM. Sin embargo debemos establecer que el grado de violencia es un elemento también de análisis. En este sentido el INEI nos proporciona una referencia. (Ver Anexo 3, cuadro 1)  
En este cuadro se puede notar que Lima lidera ese lamentable ranking de violencia, lo que lo puede mostrarnos el grado de violencia de la metrópoli. El maltrato físico y psicológico cuenta en estas cifras
- Los problemas conyugales parecen ser siempre complejas porque revelan ser uno de los problemas más graves en el entorno familiar. (Ver Anexo 3, cuadro 2).  
El problema conyugal nos muestra que es el principal factor de violencia, seguido de problemas económicos en Lima.
- El tema educativo es un factor determinante para mantener la pobreza en las PAM. (Ver Anexo 3, cuadro 3)

Puede apreciarse que el menor logro educativo le corresponde a las PAM si comparamos con las demás edades; y ese nivel de diferencia se mantiene desde el 2004 al 2010. Pero al revisar Lima Metropolitana existe un mayor logro educativo para todos los sectores pero es evidente que esta cifra global esconde a PAM que son analfabetos o han truncado sus estudios.



## TITULO II

### LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES (PAM) EN LA HISTORIA

#### A).- LAS PERSONAS EN LAS COMUNIDADES ÁGRAFAS.

Las comunidades ágrafas son comunidades muy antiguas cuya característica principal es la transmisión; contemplación del pasado y futuro y sus interpretaciones mediante la expresión de ritos y fiestas todas con peculiaridades mnemotécnicas. La transmisión de sus conocimientos de generación a generación era principalmente a través del lenguaje. Por ello resultaba fundamental la memoria como mecanismo de conservación de la cultura y ahí jugaban un gran papel las Personas Adultas Mayores (PAM), porque habían vivido cada hecho histórico y se encontraba registrado en sus recuerdos. Todas las tradiciones, usos y costumbres que eran elementos unificadores debían ser consultada a las PAM; podríamos decir exagerando un tanto, que la cultura misma estaba en poder de las PAM.

La propia naturaleza se confabulaba en engrandecerlos, porque los desastres naturales que generaban miedos, eran espacios que les tocaba interpretar; deshilar cada acontecimiento para tranquilidad de los miembros de la comunidad. Por ello existía una obligación de cuidar de los más antiguos si no se quería destruir un pueblo. El paso de los años le otorgaba esa virtud y es por ello que se recurría a su sabiduría para conocer su interpretación.

A partir de estas fortalezas iban ampliando su poder en la comunidad. Las PAM tenían tal prestigio en estas comunidades que vinculaban sus relaciones con los dioses:

*En las sociedades antiguas, alcanzar edades avanzadas significaba un privilegio, una hazaña que no podía lograrse sin la ayuda de los dioses, por tanto, la longevidad equivalía a una recompensa divina dispensada a los justos. 9*

A esta época de las culturas ágrafas podemos llamarlo como una época de oro de las PAM, por cuanto su papel era muy valorado y la propia comunidad cuidaba a las personas más antiguas porque era la manera de conservar la intangibilidad de su existencia como comunidad.

En estas comunidades es tan importante la presencia de las PAM que “Cuando un viejo muere, arde una biblioteca” porque son depositarios de la tradición y de la memoria.<sup>10</sup> Es

---

9 Carlos Trejo Maturana. El viejo en la historia. Puede verse en: <http://www.gerontologia.uchile.cl/docs/viejo.htm>

necesario incorporar en el análisis que el registro y la memoria son importantes porque da seguridad a la comunidad. La inseguridad siempre es un drama del que es necesario protegerse y por ello las PAM resultaban en ese aspecto fundamentales dando la estabilidad que requería la sociedad.

Las PAM gozaban de mayor aprecio en las sociedades ágrafas porque les tocaba vincular el pasado, presente y hasta su vinculación con el más allá. Ser PAM era motivo de orgullo para la comunidad por cuanto ellos eran depositarios del saber, la memoria, el contacto con el antepasado. Incluso en estas épocas es frecuente que aquellos que ejercían labores importantes lleven el nombre de “ancianos”.

### **B).- DESCUBRIMIENTO DE LA ESCRITURA**

El descubrimiento de la escritura ha sido uno de los hechos que empezó a eclipsar el poderío de las PAM. El transcurso de las culturas ágrafas a la época clásica ya se puede advertir sustanciales diferencias; es así que en la República de Platón, “los gobernantes ya no son los más viejos sino los más perfectos, es decir, los hombres maduros pero no ancianos.” Ya bajaron de su pedestal y puede apreciarse en el razonamiento de Aristóteles: “(...) a los ancianos hay que tratarlos con respeto, pero sin veneración casi religiosa.” Incluso en la Grecia a mitad de siglo de nuestra era, la “La enfermedad se consideraba una vejez prematura y la vejez una enfermedad permanente.”<sup>11</sup>

Es obvio que la escritura tampoco tuvo rápida influencia y asimismo tampoco las PAM perdieron importancia inmediatamente, pero era indudable que esa relación iba en franca crisis porque ya influían también otros hechos de trascendencia en la historia que van socavando la magia de las PAM con su comunidad:

*Los roles sociales que ejercen los viejos también han sido tema de interés etnográfico y antropológico; encontramos ejemplos cuyas explicaciones se fundamentan en la teoría de la modernización. Los efectos modernizadores modifican los valores y el viejo deja de ser considerado la única fuente de conocimiento. Entre otros factores de cambio social, surgen nuevas tecnologías en*

---

<sup>10</sup> Centro de Ética. Chile Envejece progreso y desafío. Informe Ethos N°. 42. 2005. Universidad Alberto Hurtado, La universidad Jesuita de Chile. Puede verse en: <http://etica.uahurtado.cl/documentos/ethos/informe%20ethos42.pdf>

<sup>11</sup> Centro de Ética. Chile Envejece progreso y desafío. Informe Ethos N°. 42. 2005. Universidad Alberto Hurtado, La universidad Jesuita de Chile. Puede verse en: <http://etica.uahurtado.cl/documentos/ethos/informe%20ethos42.pdf>

*las cuales el viejo no tiene habilidad, la escuela transforma las mentalidades de generaciones jóvenes, hay mayor bilingüismo, migración hacia las ciudades, se fortalece la presencia de nuevas religiones, la participación política de los partidos transforma el sistema de gobierno. Dicho periodo es de transición analítica y permite reconocer, en estudios posteriores, la heterogeneidad de la vejez.*<sup>12</sup>

El descubrimiento de la escritura ha sido el mejor vehículo que ha tenido la humanidad para transitar a un conocimiento basto que se ha ido desarrollando en las escuelas, universidades; la presencia de la religión es también elemento de cohesión.

La memoria como elemento fundamental de la cultura y el aseguramiento de estos valores de generación a generación ha sido uno de los aspectos que ha consolidado el poder a las PAM. Sin embargo el descubrimiento de la escritura ha sido el gran aliado de la sociedad para su desarrollo sin embargo a su vez ha sido el gran instrumento para destronar a las PAM y darle mayor vigencia en el tiempo. La biblia, como documento escrito es uno de los libros más importantes ejemplos de estos acontecimientos que nos describe la riqueza de la religión cristiana que tanto predominio ha tenido en la historia desde los tiempos de la antigüedad hasta la actualidad.

La agrafidad del Tahuantinsuyo ha sido muchas veces discutida e incluso negada; sin embargo, actualmente, no se puede decir, si no es como especulación, que en el Tahuantinsuyo existió la escritura. En la actualidad sólo se puede afirmar que los quipus servían para llevar registros contables y, en el mejor de los casos, registros de hechos históricos como lo reconocen Rostworowski, Espinoza Soriano y Kauffmann Doig. Ahora bien, si tenemos en consideración que la memoria de los Incas fallecidos era sigilosamente preservada por su panaca. Por ello, en el estado actual del conocimiento, únicamente estamos capacitados a decir que los quipus sirvieron como ayuda memorias para algunos acontecimientos.<sup>13</sup>

La creación de las Universidades en la historia ha constituido el siguiente acontecimiento histórico que ha eclipsado las tareas de las PAM; porqué estos centros que primero

---

<sup>12</sup> Laureano Reyes Gómez. Susana Villasana Benítez. Los estudios sociales de vejez en población indígena. Pag. 339. Puede verse en: <http://www.geriatria.salud.gob.mx/descargas/31.pdf>

<sup>13</sup> Manuel Sánchez Zorrilla y David Zavaleta Chimbor. El derecho en una sociedad ágrafa: Investigación jurídico-epistemológica sobre el derecho y el derecho consuetudinario en la sociedad inca. Revista Telemática de Filosofía del Derecho, N° 14, 2011, P. 117–119. Puede verse la información en: <http://www.rfd.es/numero14/05-14.pdf>

albergaron a la sapiencia teológica posteriormente incorporaron a científicos seculares donde se estudiaba científicamente todos los acontecimientos del universo.

Con la modernidad se ingresa a una crisis de la interpretación religiosa y metafísica del mundo, por cuanto la ciencia es la encargada de dar respuesta a hechos que puede asustar a los humanos. Con el forado de los conceptos metafísicos y el quiebre de los conceptos religiosos para explicar el mundo, las explicaciones racionales sobre esos hechos complejos (terremoto, sequías, guerras) no era necesario encontrar a ese gurú que podía darnos esa explicación.

La Religión es cuestionada en su parte estructural con los movimientos de la reforma. Se cuestiona al Papa que tenían autoridad en el tema religioso, sin embargo los sectores reformista empezaron a cuestionar esta estructura generando un crisis de autoridad. La autoridad religiosa se quiebra y se busca otro tipo de autoridad en la que se debe confiar y a la que se le debe obedecer y donde el mismo individuo pueda dar su aval. No cualquier tipo de autoridad sino aquella que él la convalide. De ahí incluso estamos cerca al pensamiento de los tratadistas que propugnan las tesis contractualistas del estado.

### **C.- EL MUNDO MODERNO Y DE COMPETENCIA**

En el mundo moderno “La ecuación de vejez y sabiduría se ha sustituido por la de vejez e inutilidad” porque las PAM pertenecen a “la categoría social considerada como no productiva según los criterios de utilidad económica.” Un hecho sintomático del desarrollo del placer como situación identificador de la época es que “los ancianos llegan a ser el recuerdo permanente de la muerte. La vejez ha llegado a ser el símbolo de la muerte próxima. Entonces, es preciso marginarse de ellos, huir de ellos, olvidarse de ellos, para poder gozar la vida en el presente eterno.” 14

En esta etapa donde se desarrolla la competencia como elemento fundamental “la sabiduría no es un pozo que viene de la tradición, fruto de la acumulación del tiempo pasado, sino la eficiencia del momento y el estar permanentemente al día debido a los cambios acelerados. Así, también en lo laboral, el avance en la edad significa una amenaza para la permanencia.” 15

---

**14** Centro de Ética. Chile Envejece progreso y desafío. Informe Ethos N°. 42. 2005. Universidad Alberto Hurtado, La universidad Jesuita de Chile. Puede verse en: <http://etica.uahurtado.cl/documentos/ethos/informe%20ethos42.pdf>

**15** Centro de Ética. Chile Envejece progreso y desafío. Informe Ethos N°. 42. 2005. Universidad Alberto Hurtado, La universidad Jesuita de Chile. Puede verse en: <http://etica.uahurtado.cl/documentos/ethos/informe%20ethos42.pdf>

Ante esa arremetida del individualismo puro denominado estado de naturaleza resulta difícil una situación de vida en comunidad porque será necesario transitar a comunidades políticas más estables: *“Con el advenimiento de la modernidad, el status del individuo cambia radicalmente. Éste es reconocido por sí mismo, al margen de su inscripción en colectivos. Pero no por ello está seguro de su independencia, muy por el contrario. Seguramente es Thomas Hobbes quien ha brindado la primera pintura estremecedora y fascinante, de lo que realmente sería una sociedad de individuos. (...) una sociedad de individuos no sería ya, hablando con propiedad, una sociedad sino un estado de naturaleza, es decir, un estado sin ley, sin derecho, sin constitución política y sin instituciones sociales, presa de una competencia desenfrenada de los individuos, y de la guerra de todos contra todos.* 16

Tras el concepto de individualismo se esconden un proceso con doble vertiente. La primera en sentido positivo, en la del proceso necesario para elogiar el reconocimiento de los derechos individuales por el mero hecho de ser persona. Esta individualización fue y sigue siendo necesaria para dar a las personas libertad frente a los roles sólidos impuestos y en consecuencia, no solo aporta libertad en el sentido liberal de protección de lo propio, sino que es, y ha sido en la historia, condición necesaria de todo cambio o transformación social. En la segunda vertiente el individualismo genera también aislamiento y deshumanización nadie mejor que un clásico como Erich Fromm para expresar esa doble vertiente: “El hombre ha llegado a emerger tras el largo proceso de individualización, iniciado desde fines de la edad media como entidad separada y autónoma, pero esta situación inciertas características de la estructura social contemporánea la han colocado en un profundo aislamiento y soledad moral.” 17

El desarrollo político del Estado por uno de los filósofos de la era moderna, Thomas Hobbes construye un estado poderoso para dar estabilidad y seguridad a los seres humanos, partiendo de que los seres humanos no pueden dedicarse a los asuntos públicos tarea que debe corresponder al estado para que se garantice la propiedad entre otros aspectos:

*(...) Hoobes ha visto en la existencia de un Estado absoluto el único medio de garantizar esta seguridad de las personas y de los bienes (...) Pero quizá haya que tener algo de coraje intelectual de Hobbes para suspender por un instante el horror legítimo que puede suscitar el despotismo del Leviatán y para comprender que ésta no es sino la respuesta última, pero necesaria a la exigencia de protección total surgida de una necesidad de seguridad que tiene profundas raíces antropológicas. (...) al monopolizar todos los poderes políticos, el Estado absoluto libera a los*

---

16 Robert Castel. La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido? Edic. Manantial. 1era. Edición y 2da. Reimpresión. Buenos Aires. Argentina 2008. p. 19.

17 Ahedo Gurrutxaga, Igor . Democracia participativa y desarrollo humano. Editorial: Dykinson. España, 2008. p. 184

*individuos del miedo y les permite existir libremente en la esfera privada. El horrendo Leviatan es también ese poder tutelar que le permite al individuo existir como él lo considere deseable y pensar lo que quiera en su fuero interno, que dispone el respeto de las creencias religiosas antagónicas (...) y la capacidad para todo de emprender aquello que les parezca más adecuado, y de gozar en paz de los frutos de su industria. 18*

Asimismo señala que con este diseño el Estado se encarga de los asuntos públicos y las personas de sus asuntos privados; pero en este diseño ocurre algo que transforma al hombre moderno:

*El precio que hay que pagar no es exiguo, ya que se trata de renunciar totalmente a intervenir en los asuntos públicos y de conformarse con padecer el poder político. Pero sus efectos no son tampoco despreciables, ya que es la condición de existencia de una sociedad civil y de la paz civil, de las cuales sólo un Estado absoluto puede ser el garante. A la sombra de un Estado protector, el hombre moderno podrá cultivar libremente su subjetividad, lanzarse a la conquista de la naturaleza, transformarla mediante su trabajo y asentar su independencia sobre sus propiedades. 19*

En este diseño Hobbes afirma la necesidad de un rol de protección social del Estado para los individuos, “*Dado que hay muchos hombres que, a causa de circunstancias inevitables, se vuelven incapaces de subvenir a sus necesidades por medio de su trabajo, no deben ser abandonados a la caridad privada. Corresponde a las leyes de la República asistirlos, en toda la medida requerida por las necesidades de la naturaleza.*” 20

Posteriormente estas teorías modernas van desarrollándose a lo largo de la historia es así que desde Hobbes hasta Kant se van incorporando nuevos elementos que no sólo pretenden la seguridad sino que permite también el desarrollo de los seres humanos para ser más libres ideando un estado complejo con diferentes funciones.

Hasta ahí ya nos encontramos como se observa en otro contexto donde las PAM ya dejan de ser los referentes en cualquier asunto de estado o de comunidad. Pero esta autoridad que representaban las PAM la van supliendo otras instituciones que van naciendo en la

---

18 Robert Castel. La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido? Edic. Manantial. 1era. Edición y 2da. Reimpresión. Buenos Aires. Argentina 2008. P. 20, 41.

19 Robert Castel. La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido? Edic. Manantial. 1era. Edición y 2da. Reimpresión. Buenos Aires. Argentina 2008. p. 20 y 21.

20 Thomas Hobbes. Le Leviathan. Paris. Sirey. 1971. (trad. Cast.: El Leviatan, Buenos Aires. Losada, 2003. Citado en: Robert Castel. La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido? Edic. Manantial. 1era. Edición y 2da. Reimpresión. Buenos Aires. Argentina 2008. p. 21

formalidad e institucionalidad de la construcción del estado moderno. El estado se va haciendo más complejo y más difícil, el concepto de autoridad se va difuminando porque el poder ya no está sólo en el monarca sino su configuración política permite la actuación de varias instituciones que forma parte del estado de derecho, donde se establecen controles entre una y otra institución.

#### **D).- NUEVOS MIEDOS Y NUEVAS SOLUCIONES: LA PROPIEDAD**

Con la asunción de la burguesía en las épocas modernas como una clase nueva, traía consigo una agenda y demanda propia, representada básicamente por la defensa de la propiedad. El gran efecto es el enorme privilegio jurídico de la propiedad. Antes la propiedad no jugaba tanta importancia en la historia sin embargo en la construcción del estado moderno su preponderancia es destacable. La propiedad en la época romana era una institución real que sólo estaba vinculada a la regulación de los bienes inmuebles, casi algo extrínseco al ser humano. La propiedad en la época moderna era algo fundamental para el ser humano y su desarrollo como tal.

El rol de la propiedad es dar seguridad al mundo de la competencia, la innovación, la creatividad, en suma constituye el esfuerzo de las personas, generadas por el desarrollo del liberalismo.

Las PAM sufren con este otro criterio filosófico su desplazamiento porque la seguridad que antes era proporcionada por las PAM con su sapiencia, reflexión y experiencia es dejada de lado por los esfuerzos individuales de acumulación patrimonial que es el mejor respaldo ante esa situación.

La propiedad proporcionará más seguridad al individuo y a su vez lo valorizará dentro de la sociedad según el potencial de propiedad que disponga. Quién carezca de propiedades o los posea disminuido tendrá una enorme inseguridad en la comunidad. La propiedad es un derecho que dota de seguridad al ser humano. Al ser humano ya no lo asusta la naturaleza, sino le atormenta poder acumular más patrimonio que le permita solventar las situaciones inciertas del futuro.

Este concepto de propiedad será de enorme importancia en la evolución del hombre moderno. Es tan gravitante la propiedad para una persona que al carecer de ella deja de tener derechos ciudadanos, porque no puede ejercer sus derechos civiles y políticos.

Para Robert Castel *“Ésta es la faz sombría del Estado de Derecho. Deja en un punto muerto la condición de aquellos que no tienen los medios de asegurarse la existencia por medio de la propiedad (...) El clivaje propietarios/no propietarios se traduce en un clivaje*

*sujetos de derecho/sujetos de no derecho, si se entiende también por derecho el derecho a vivir en la seguridad civil y social”<sup>21</sup>*

Esta apreciación no es subjetiva sino objetiva y la historia lo registra. La posesión de la propiedad ha configurado un desarrollo de los derechos civiles y políticos tanto al momento de iniciarse el estado moderno e incluso se ha mantenido en el tiempo. “(...) *La propiedad es la base de recursos a partir de la cual un individuo puede existir por sí mismo y no depender de un amo o de la caridad del prójimo. Es la propiedad la que garantiza la seguridad frente a las contingencias de la existencia, la enfermedad, el accidente, la miseria de quien no puede seguir trabajando. Y a partir del momento en que se llama a elegir a sus representantes en el plano político, es también la propiedad la que garantiza la autonomía del ciudadano: En efecto, gracias a ella éste se ha vuelto libre para opinar y elegir, insobornable para obtener su voto (...)* La propiedad en la Republica moderna cuya configuración esboza Locke es el soporte insoslayable mediante el cual los ciudadanos pueden ser reconocidos como tales en su independencia. <sup>22</sup>

Entonces puede notarse que la propiedad la catapulta al ciudadano en el ejercicio de los derechos civiles y políticos mientras su ausencia, sepulta al ciudadano en el ejercicio de aquellos derechos.

De acuerdo a los postulados de Locke la propiedad no solo debe entenderse como elemento material sino también debe entenderse como elemento subjetivo porque la propiedad significa luchar por ser libre y solo podrá luchar aquel que sabe defender la propiedad; es decir sabe defender su libertad. Si no eres libre como puedes defender la propiedad material: “Por propiedad hay que entender, una vez más, no solo la propiedad de los bienes sino también la propiedad de sí mismo que éstos hacen posible, que es la condición de la libertad y de la independencia de los ciudadanos.”<sup>23</sup>

La propiedad juega un rol fundamental en la persona y la base para su liberación. La lucha que tiene entre manos las PAM en este escenario es lograr su libertad y con ello tener el control de la propiedad y finalmente así desarrollarse como ciudadano. Esta batalla puede ser a muerte, si no recordemos las premisas de Hobbes: “El hombre es lobo del hombre”.

---

21 Robert Castel. La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido? Edic. Manantial. 1era. Edición y 2da. Reimpresión. Buenos Aires. Argentina 2008. Pag. 40, 41.

22 Robert Castel. La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido? Edic. Manantial. 1era. Edición y 2da. Reimpresión. Buenos Aires. Argentina 2008. Pag. 23.

23 Robert Castel. La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido? Edic. Manantial. 1era. Edición y 2da. Reimpresión. Buenos Aires. Argentina 2008. Pag. 24.



A las PAM le espera el peor de los momentos en esa situación; porque los más fuertes, hábiles y rápidos serán los que sobrevivan y en esta lucha las PAM serán arrinconados y se les ira restando su voz en este diseño de comunidad.

En la sociedad moderna, que busca la utilidad como objetivo de vida, las PAM se convirtieran en “seres inservibles”, que generan dramas y lamentos. En consecuencia su nivel de impacto de influencia en la comunidad va haciéndose nulo. La PAM no tiene un peso propio sino lo tendrá en la medida que disponga de propiedades que respalden sus vulnerabilidades.

Ya la sociedad había transcurrido de una comunidad social donde era importante los deberes (que algunos autores de este tiempo lo denominaban derechos de los antiguos) a una sociedad de individuos donde cada uno tenía que “bailar con su pañuelo” y si no tenias bienes o propiedades así seas un hombre culto, de mucha sapiencia de muchos conocimientos, no serias nadie. Incluso los filósofos, artistas, que cumplieron un enorme papel en otras épocas dejaron de tener influencia o redujeron su impacto.

Las PAM tenían poco que aportar en una sociedad que había cambiado sus valores. Las PAM eran una carga para la sociedad y el estado debía brindarle caridad o limosna para que pueda pasar la etapa de vejez.

## **E).- LAS COMUNIDADES INDÍGENAS.**

### Las Comunidades Indígenas en América.

La responsabilidad de poder de las Comunidades indígenas es una permanente disputa con los poderes occidentales que se han realizado en los estados. “Al cambiar la estructura de la población se advierte, entre otras cosas, que el sistema tradicional de gobierno indígena gerontocrático sufre un desmoronamiento al entrar en concurso otros sistemas de gobierno que arrebatan el poder a los viejos. El conocimiento tradicional compite con diferentes formas de interpretación de la realidad y el manejo de nuevas tecnologías, donde el viejo no necesariamente pudiera resultar ser el más sabio o no tiene cabida. El anciano se limita a desempeñar papeles rituales, no pone en riesgo la estructura política y ya no es considerado en la toma de decisiones comunitarias. Su ambiente, entonces, entra en el dominio de la cultura del grupo.”<sup>24</sup>

En México en la sierra mazateca se registra una experiencia del Consejo de Ancianos y su relación de poder con el poder oficial. Es una organización alternativa a los poderes

---

24 Laureano Reyes Gómez. Susana Villasana Benítez. Los estudios sociales de vejez en población indígena. Pag. 340. Puede verse en: <http://www.geriatria.salud.gob.mx/descargas/31.pdf> revisado el 14 de mayo del 2012.

oficiales y estatales, siendo esta relación no de conflicto sino de coordinación. Cuando se presenta las elecciones electorales el Consejo de Ancianos negocia con los partidos políticos existentes como el PRI para lograr beneficios para su comunidad. Se puede afirmar que no existe subordinación del Consejo de Ancianos a los partidos políticos porque el Consejo de Ancianos sabe preservar su autonomía.<sup>25</sup>

### **En el Perú**

En el Perú en las zonas campesinas e indígenas, las PAM aun tienen vigencia y se les sigue brindando el respeto y consideración. Aun todavía en las zonas quechuas y aimaras la cultura es transmitida de generación a generación a través de las personas de más edad. En las comunidades indígenas se valora a las PAM porque aún los elementos de liderazgo están sujetos a formalidades, ritualidades y tradiciones donde la PAM es tomada en cuenta. Esta influencia aún se mantiene por los ancestros del pasado Inca y además es un mecanismo adecuado defender las posiciones comunitarias.

Toda cultura tiene un conjunto de herramientas, habilidades, destrezas, instrumentos y prácticas que reflejan la manera en que se relacionan directamente con la naturaleza y las organizaciones sociales cuyos fines prácticos es resolver problemas en la convivencia humana y satisfacer necesidades. En cambio, la característica de lo simbólico son los mensajes transmitidos por los grupos sociales más allá de lo que se percibe, generalmente son transmitidos mediante metáforas. En primera y última instancia este componente de la cultura el que conduce a la parte fáctica de la cultura. Es la que señala los grandes objetivos, sueños, imaginarios o utopías de las gentes de cada cultura.<sup>26</sup>

Las zonas urbanas de las provincias del Perú han tenido una gran influencia de occidente porque su desarrollo está muy influenciado por la cultura de la competencia y de la iniciativa privada. Aun cuando existe esa influencia occidental, incluso en esta esfera son notorios los elementos comunitarios en desarrollo empresarial.

---

25 Federico G. Neiburg. Identidad y conflicto en la sierra Mazateca. El Caso de los Consejo de Ancianos de San José Tenago. Instituto Nacional de Antropología e Historia. Primera edición México 1988. Pag. 263, 264 y 266.

26 Ricardo Claverías Huerse. El Tesoro de los Andes y los Nuevos Empresarios Exitosos en el Perú Puede verse en:  
[http://www.ciedperu.org/admin/files/publicaciones/26062012193935\\_empresarios\\_exitosos.pdf](http://www.ciedperu.org/admin/files/publicaciones/26062012193935_empresarios_exitosos.pdf)

## **F).- EL ENVEJECIMIENTO ATRAVIESA TODO EL HISTORIAL DEL SER HUMANO**

Ana Dorthy Petrlik Avia<sup>27</sup>, expresa que el “envejecimiento es parte integrante y natural de la vida”. “El envejecimiento es un proceso que dura toda la vida. Es multidimensional y multidireccional”. “El envejecimiento no puede ser considerado solo desde el punto de vista cronológico; no obedece a un criterio puramente biológico asociado a trastornos funcionales. Tiene, a la vez, un sentido social, es decir, se construye socialmente y está referido a las conductas y actitudes adecuadas para una determinada edad cronológica, a las percepciones subjetivas que tienen de sí mismas las personas que llegan a determinada edad (lo que llamaremos auto percepciones), y a las que tienen las otras personas que no viven este momento (jóvenes y adultos) con quienes interactúan.

En consecuencia el envejecer no es sólo una característica de las PAM sino recorre todo el circuito histórico del hombre por cuanto desde que nacemos empezamos a envejecer y es necesario tomar en cuenta este curso de la vida en su individualidad como en su relación con el entorno social.<sup>28</sup>

Resaltamos la pertinencia del artículo 18 de la Ley 28803, Ley de la PAM, que asigna la obligación funcional al Ministerio de Educación para incorporar “*contenidos sobre el proceso de envejecimiento dentro de los planes de estudio de todos los niveles educativos.*”

El proceso del envejecimiento es connatural al ser humano cualquiera sea la edad de la persona; en consecuencia no es un proceso atribuible solo a las PAM. Entender esta situación nos permitirá valorar y reconocer las características que van adoptando cada ser humano a lo largo de su historial. En este sentido debe ser una política pública valorar o revalorar las grandes virtudes que aportan las PAM cooptando estos valores para la sociedad y el Estado.

El Plan Nacional de Población<sup>29</sup> visibiliza el creciente incremento de la PAM y los cambios que pueden producirse en ese escenario, por ello es necesario construir suficiente institucionalidad para prever esta situación:

---

27 Esta tesis se puede encontrar en: <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/pela/pl-000321.pdf>

28 En el artículo 19 de la Ley 28803, Ley de la PAM se afirma el carácter permanente del envejecimiento y de ahí su entendimiento por todas las generaciones: *El Estado promueve programas de intercambio generacional que permitan a los niños, jóvenes y adultos adquirir conocimientos, habilidades y conciencia para hacer frente a las necesidades que devienen en la senectud.*

29 Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social. Plan Nacional de Población 2010 – 2014. . Edic. Anigraf SAC. Lima, Segunda edición junio 2011. Pag. 42 y 43

Por el avance de la transición demográfica, el Perú está envejeciendo de manera lenta pero inexorable. Se trata de un proceso presente en todo el país, aunque con diferentes grados de volumen e intensidad. El grupo de personas de 65 y más años de edad, se incrementará sostenidamente en las próximas décadas. En efecto, de poco menos de 1.5 millones de adultos mayores en el 2010, pararemos a casi 6.5 millones en 2050; 5 millones adicionales, la mayor parte de los cuales serán mujeres.

Este proceso de envejecimiento demográfico planteará desafíos y exigencias de diversas naturalezas en términos de políticas y programas sociales a nivel regional y local, dependiendo de la escala características y heterogeneidad de este proceso en cada departamento del país. El Perú, no cuenta con un soporte institucional y de servicios acorde a las múltiples necesidades y demandas a las múltiples necesidades y demandas de carácter económico, social, cultural y político que son propias del envejecimiento de la población. (Subrayado nuestro)

Una de las preocupaciones centrales entonces es dar una mirada a la sociedad civil y valorar sus aportes. Es obvio que en este análisis el saldo es positivo a favor de las PAM por su rico historial. Por otro lado observaremos la institucionalidad del Estado creada para atender a las PAM vulnerables. En ese análisis la familia también resulta fundamental.

#### **G).- LA FAMILIA EN LA HISTORIA**

Una breve reflexión sobre el origen de la familia nos remonta a la experiencia europea donde su concepción inicialmente estuvo marcada a entender al padre de familia en igualdad referencia que el Rey. El primero gobernaba a los hijos y el segundo a sus súbditos.

La familia dentro de ese criterio ha discurrido en dos ideas: por un lado la concepción del linaje (sangre) y por otro la coresidencia. En el primero la familia era concebida básicamente el padre de familia, la cónyuge y sus hijos. Sin embargo la coresidencia incluían todos aquellos que estaban bajo un techo, en un primer momento incluso los empleados y esclavos de ese entonces, pero luego ya se afirmó más por personas más cercanas. En la modernidad ambos criterios se han unidos más. [http://www.iin.oea.org/Cursos\\_a\\_distancia/origenes\\_de\\_la\\_familia\\_moderna.pdf](http://www.iin.oea.org/Cursos_a_distancia/origenes_de_la_familia_moderna.pdf).

Este resumen escueto me permite acercarme a dos elementos fundamentales: La autoridad reconocida al padre para dirigir a la familia fue fundamental para la conservación de la unidad familiar con los defectos que conocemos por esta concepción arcaica. Sin embargo esta autoridad fue socavada con el desarrollo de los derechos de la mujer y de los hijos, que si bien fue muy positivo sin embargo generó una incertidumbre en su conducción de la familia, que seguramente el control y balance del poder y la negociación en la conducción familiar pueden reemplazar para no socavar la autoridad, no el autoritarismo.

En un primer momento la estabilidad familiar residía en las tradiciones y solidaridad comunitaria (convenciones comunitarias) y posteriormente en la modernidad el desarrollo personal e individual permitió que las uniones sean producto del amor romántico y en esa medida los hijos llegaron a ocupar un sitio protagónico.

Se afirma que los costos de ese alejamiento de la familia, de las tradiciones y de la comunidad a un encierro más privado, trajo consigo un relajamiento de la autoridad del padre y de la madre sobre los hijos adolescentes y la marcada inestabilidad conyugal.

Incluso en estos tiempos de pos modernidad, los estados vienen dejando de lado a la familia como aliado, porque ya la comunidad ha crecido y la planificación se hace más a gran escala y en forma impersonal, como también son los sistemas legales; puede apreciarse también que la educación que recaía en la familia ahora es obligación del estado). Fíjese que los controles de la familia ahora son asumidos por el estado o el sistema legal. Es decir por el desarrollo incluso tecnológico y de los liberalismos nos estamos convirtiendo en ciudades anónimas. <http://www.eljuegoinfantil.com/psicologia/familia/moderna.html>)

Estas ideas nos permiten entrar a visualizar los grandes cambios que hubo en la familia, con el desarrollo de instituciones como el mercado, la tecnología, el desarrollo personal e individual por encima de lo comunitario, que afecta evidentemente a la familia por cuanto el esposo está en una franca carrera de logros individuales con la esposa y con los hijos. Ello incluso generará una serie de fricciones en la familia; así como la introducción de la familia mono parentales, es decir el hijo ya no en un hogar con ambos padres sino separados; de igual manera por la lejanía del trabajo los padres deben ausentarse casi todo el día del cuidado de los hijos poniendo en vulnerabilidad a los hijos o no creciendo con una adecuada presencia de los padres. <http://isisweb.com.ar/piramide.htm>

#### **H).- LOS DIFERENTES TERMINOS CON QUE SE REFIEREN A LAS PERSONAS MAYORES.**

El término anciano inicialmente en la historia fue considerada como una virtud porque era la acumulación de sabiduría e incluso se constituía en un órgano de poder “Consejo de Ancianos” en las ciudades antiguas de Grecia.

Sin embargo estas virtudes fueron dejadas de lado con el desarrollo de la tecnología y los extremos individualistas que generaron la modernidad y el liberalismo. Es así que en esa etapa, de grandes inventos y de una vida más agitada, al anciano se le relacionaba con lentitud, atraso, enfermedad, etc. El término fue degenerándose al extremo que denominar como anciano a una persona adulta mayor, significaba agresión.

Por ello, más por un hecho de actualidad que del devenir histórico, el término fue variando para denominar a este importante sector como:

- Personas de la tercera edad. Tal vez el nombre puede tener cierta vinculación con la etiqueta equívoca que se pone a los países “supuestamente” del tercer mundo, que son aquellos que no están “desarrollados”. Estas etiquetas se hacen sin apreciar bien cuál es el concepto de desarrollo que sirve de medición, y es obvio en muchos temas el Perú tiene valores mucho mejores que otros países que se ubican supuestamente en el “primer mundo”. Entiéndase que una cosa es el progreso científico y técnico y otra el progreso moral. Por ello consideramos que no existe razón para ubicarlos en la tercera fase del ser humano, a los adultos mayores, tal vez en algunas labores puede ser ubicada en la primera, segunda, tercera, cuarta fase. La grandiosidad del ser humano aún no se ha descubierto en toda su magnitud y cada vez la ciencia nos va dando sorpresas, así que el ser humano desde que es concebido hasta que muere tiene diferentes facetas y todas deben ser bien valoradas.
- Adulto Mayor. El cuestionamiento a este término venía desde el lado de género por cuanto daba cuenta solo de la persona masculina y no femenina y es obvio que para referirse a ambas había que recurrir al consabido “adulto mayor” y “adulta mayor”.
- Persona Adulta Mayor (PAM). Igualmente el cuestionamiento en este término era por el género, por cuanto sólo se refería al femenino y no al masculino, aún cuando Ley 28803, la denomina de esa manera. Este es el término que será utilizado en la presente investigación.
- Personas de Edad, la denominan algunos instrumentos internacionales como el Plan Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento del 2002.
- Persona mayor, es término mucho más integrativo que puede servir para identificar al sector de personas mayores. Este término es el utilizado por el Comité del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Dentro de esa variedad de nombres, se advierte que se viene poniendo atención a las personas mayores sobre sus “problemas y posibilidades”, recogiendo un gran libro histórico sobre la realidad nacional.

Para la presente investigación cuando nos referimos a una persona mayor de 60 años, utilizaremos el término de Persona Adulta Mayor y su sigla: PAM.

### TITULO III

#### LOS ORIGENES DE LAS SEGURIDAD SOCIAL.

##### A).- DE LA INSEGURIDAD SOCIAL A LA SEGURIDAD SOCIAL

La inseguridad social propugna desmoralización, disociación social, disuelve lazos sociales. El estado de inseguridad no permite dominar el presente y peor el futuro. La inseguridad social es uno de los dramas mayores de la humanidad es por ello que la historia nos ha permitido conocer diferentes maneras de cómo se valieron las generaciones pasadas para lograr la seguridad. Entre ellos tenemos la decisión del más “viejo”, la opinión del brujo, la memoria colectiva, los dioses, las predicciones, la ciencia, etc.

Normalmente la ausencia o carencia de autoridad genera la mayor de las inseguridades, por cuanto cada individuo hará lo que considera produciéndose una lucha de todos contra todos sin que existan reglas o decisiones que se respeten:

*“La inseguridad social hace de esa existencia un combate por la supervivencia librado en el día a día y cuyos resultado es siempre renovadamente incierto. Podría hablarse de desasociación social (lo opuesto a la cohesión social)” 30*

Ante ese drama de la modernidad y los efectos que genera esa etapa de la historia, la Organización Internacional del Trabajo en la 89ª sesión *Internacional del Trabajo del 2001 ha considerado que la seguridad social es un gran instrumento para crear cohesión social por ello propuso dar máxima prioridad a las políticas e iniciativas que aporten Seguridad Social a aquellas personas que no estén cubiertas por los sistemas vigentes” 31*

En ese sentido el trabajo se ha convertido en una alternativa para grandes sectores de la población que les permite superar la inseguridad y el individualismo exacerbado que dota de nuevos criterios difíciles para enfrentar una situación incierta. El trabajo asalariado se convierte en la base de un recurso y *de garantía sobre la cual el trabajador puede apoyarse para gobernar el presente y dominar el futuro. Se trata sobre todo de una sociedad en la*

---

30 Robert Castel. La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido? Edic. Manantial. 1era. Edición y 2da. Reimpresión. Buenos Aires. Argentina 2008. p. 40.

31 Francisco Pérez de los Cobos Orihuela. La Seguridad Social y la OIT. En La Seguridad Social a la Lu de sus Reformas Pasadas, presente y Futuras. Coordinadores: José Luis Monereo Pérez, Cristóbal Molina Navarrete y Mieves Moreno Vida. Editorial Comares, Granda, España 2008. p. 181 y 182

*que la inmensa mayoría de la población accede a la ciudadanía social en primer lugar a partir de la consolidación del estatuto del trabajo. 32.*

Asimismo el trabajo permite que los trabajadores accedan a la propiedad social que representa un homólogo o un símil de la propiedad privada; La propiedad social dota al trabajador de cierta seguridad en su vida y compensa las exclusiones que sufren en el goce de la propiedad respecto de otros sectores sociales que son dueños de propiedad privada y que tienen mejores perspectivas de ejercicio del derecho civiles y políticos.

*Veamos el ejemplo de la jubilación o retiro. En lo que respecta a seguridad, el jubilado podrá rivalizar con el rentista asegurado por su patrimonio. La jubilación aporta así una solución a una de las manifestaciones más trágicas de la inseguridad social, la situación de viejo trabajador que ya no podría trabajar y al que amenazaba la decadencia total y la necesidad de recurrir obligatoriamente a formas infamantes de asistencia como el hospicio. Pero la jubilación es una medida de asistencia, es un derecho construido a partir del trabajo. Es la propiedad del trabajador constituida no según la lógica del mercado, sino a través de la socialización del salario: Una parte del salario retorna en beneficio del trabajador (salario indirecto) Se podría sostener que es una propiedad para la seguridad, que ampara la seguridad del trabajador fuera del trabajo. .” 33*

Locke un filósofo de las etapas primigenias del diseño del estado moderno “celebra con optimismo a ese hombre moderno que, a través del libre desenvolvimiento de sus actividades, construye su independencia con su trabajo y se vuelve simultáneamente propietario de sí mismo y de sus bienes.” 34

## **B).- BREVE HISTORIA DE LOS ALBORES DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

La institución de la seguridad social nace con el derecho del trabajo y a partir del diseño de las relaciones laborales entre propietarios y asalariados. Un recuento histórico breve nos permitirá ubicar a los antecedentes remotos de la seguridad social.

Javier Neves expresa que “La seguridad social es el más reciente y perfecto de los mecanismos de superación de las necesidades sociales que ha creado la humanidad. Es la última etapa de una larga evolución histórica, que nace con las fundaciones constituidas en

---

32 Robert Castel. La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido? Edic. Manantial. 1era. Edición y 2da. Reimpresión. Buenos Aires. Argentina 2008. p. 42, 43.

33 Robert Castel. La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido? Edic. Manantial. 1era. Edición y 2da. Reimpresión. Buenos Aires. Argentina 2008. p. 22.

34 Robert Castel. La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido? Edic. Manantial. 1era. Edición y 2da. Reimpresión. Buenos Aires. Argentina 2008. p. 22.



el Derecho Romano con fines de asistencia y pasa por los diversos instrumentos de previsión diseñados para enfrentar ciertos riesgos: ahorro, mutualidad y seguro privado. De alguna manera, surge ante la insuficiencia de las anteriores respuestas frente a las necesidades materiales, culturales y espirituales que brindaba los otros mecanismos, tratando de configurarse como una alternativa adecuada.”<sup>35</sup>

En la Edad Media no existía “técnicas de protección de los riesgos, ni genéricos – para todo ciudadano - , ni específicos – para los trabajadores - ; todo se hacía depender de la voluntad divina, pues “el milagro ocupaba el sitio de la previsión social”.<sup>36</sup>

Los primeros esbozos de protección procedían básicamente del derecho mercantil y su regulación de los seguros. En ese horizonte podría verse ya la figura de los mecanismos de beneficencia y previsión con el objeto de promover el ahorro y previsión colectiva.

Posteriormente se iba consolidando la beneficencia o la asistencia privada o pública como un mecanismo para socorrer a personas indigentes, especialmente de madres católicas que daban “pan y catecismo”.

*Se crearon las Diputaciones de barrio para socorrer a los jornaleros desocupados o enfermos y los montepíos, sociedades para socorrer a los necesitados; así como las sociedades de socorros mutuos (1839) con la finalidad de “auxiliarse mutuamente en las desgracias, enfermedades, o reunir en común el producto de sus economías con el fin ocurrir a sus necesidades futuras”, con una base mas gremial que asistencial (...). Estas sociedades tuvieron dificultades de financiación, que conducirían a su desaparición. Se trataba de una protección individualista, parcial e insuficiente, ante la incapacidad de cubrir situaciones de necesidad y a todos los sujetos necesitados. 37*

---

35 Toyama Miyagusuku, Jorge. Seguridad Social Peruana: Sistemas y Perspectivas. Themis. Revista de Derecho. Lima, Julio 2004. N°. 48, p. 171.

36 María José Rodríguez Ramos. Conceptos y Antecedentes de la Seguridad Social. María José Rodríguez Ramos; Juan Gorelli Hernández, Maximiliano Vilchez Porras. Sistema de Seguridad Social. Novena Edición. Editorial Tecnos. España 2007. p. 28

37 María José Rodríguez Ramos. Conceptos y Antecedentes de la Seguridad Social. María José Rodríguez Ramos; Juan Gorelli Hernández, Maximiliano Vilchez Porras. Sistema de Seguridad Social. Novena Edición. Editorial Tecnos. España 2007. p. 28

El desarrollo del liberalismo cambio los criterios de protección de los riesgos y situaciones de necesidad generando así la necesidad de aparición de verdaderas mutualidades de previsión, por cuanto les era muy difícil enfrentar las necesidades propias.

La beneficencia pública es un mecanismo que atiende las situaciones de pobreza y pobreza extrema pero su contenido de focalizar a las personas con esas necesidades genera que sean estigmatizados y convirtiéndolos en “ciudadanos de segunda clase”, por lo que muchos rechazaban estas ayudas por vergüenza, orgullo o dignidad.

El nacimiento de los seguros sociales nace ante el fracaso de las alternativas anteriores, propendiendo protecciones colectivas frente a la protección individual de la beneficencia y el ahorro. Se cargo la responsabilidad de las necesidades de los trabajadores en el empresario y la financiación del *“aseguramiento era obligatoria y correspondía al empresario y en parte a los trabajadores. La técnica del seguro social obligatorio fue la que más rápida y fácilmente se introdujo en los distintos países.”*<sup>38</sup>

Esta limitación de la beneficencia es superada con la instauración de los seguros sociales que se convirtieron en prestaciones con el título jurídico de derecho a quienes entraban en su esquema protector sin tener que demostrar necesidad alguna. Este cambio de postura de la beneficencia a los seguros sociales ya no estigmatiza ni segrega, sino que es manifestación de ciudadanía. En consecuencia ha sido un paso importante que se ha ido consolidando con los sistemas modernos de la Seguridad Social.<sup>39</sup>

### **C).- EL DERECHO DEL TRABAJO Y LA SEGURIDAD SOCIAL**

Es indudable que la seguridad social nació dentro del derecho del trabajo o por lo menos ahí se desarrolló con mayor nitidez y es ahí donde se diseñó su moderna identidad.

Jorge Toyama, expresa respecto de la seguridad social que “no puede dejarse de lado la relación que existe con el Derecho Laboral, especialmente en la configuración general de su regulación así como la aplicación de los principios que la sustentan. 40

---

38 María José Rodríguez Ramos. Conceptos y Antecedentes de la Seguridad Social. María José Rodríguez Ramos; Juan Gorelli Hernández, Maximiliano Vilchez Porras. Sistema de Seguridad Social. Novena Edición. Editorial Tecnos. España 2007. p. 29 y 30.

39 Joaquín Aparicio Tovar. La Seguridad Social, pieza esencial de la democracia. En Homenaje al Profesor José Vega Soria con motivo de su jubilación. La Seguridad Social a la Luz de sus reformas pasadas, presentes y futuras. Coordinadores: José Luis Monereo Pérez. Cristóbal Molina Navarrete. Nieves Moreno Vida. Edic. Comares. Granada España. 2008. p. 127.

40Neves Mujica, Javier. La Seguridad Social en la Constitución. en Eguiguren P. Francisco. La Constitución Peruana de 1979. Cultural Cusco Editores. Lima 1987.

Rodríguez Ramos señala que “La autonomía o integración de la Seguridad Social en el Derecho del Trabajo (...) no pueden entenderse los antecedentes de la primera sin conectarlos a los orígenes del segundo; dado que la protección que inicialmente se dispensaba tenía carácter fragmentario y parcelario, al cubrir solo a un segmento de la población: la clase obrera. (...).<sup>41</sup>

Inicialmente el interés de los seguros sociales fue el tema de protección contra accidentes de trabajo, enfermedades o paros laborales. En este escenario la vejez no era una etapa vulnerable que requería protección directa de la seguridad social “ fines del siglo XVIII y durante el siglo XIX con la Revolución Industrial el panorama se complicó aún más (...) los Estados se vieron obligados a cambiar su política abstencionista por una política intervencionista; aunque se trató de una protección asistemática y particularista, dirigida a la parte de la población más castigada, fundamentalmente mujeres y niños, y solo respecto de determinadas riesgos, como el accidente de trabajo, que había azotado duramente a la población obrera.”<sup>42</sup>

Como se observa en los albores de la seguridad social eran los obreros los directos beneficiarios de la incipiente seguridad social por lo que podemos decir que nacieron como mecanismos de protección focalizados.

Para Jorge Rendón Vásquez<sup>43</sup> el origen de la seguridad social que normalmente se le otorga al Canciller Bismark no es original de este gobernante porque “ya en 1604, en Francia, un edicto de Enrique IV prescribía el descuento en cada mina de una cantidad destinada a remunerar a un cirujano y a comprar medicamentos a fin de que los heridos pobres fueran auxiliados gratuitamente y para que en base a este ejemplo de caridad los demás fueran estimulados para el trabajo. En 1675 un reglamento real en Francia ordenado por Colbert dispuso la retención de una cantidad del sueldo de todos los oficiales marinos para la constitución de un fondo de retiro. Y en Alemania misma había antecedentes ya muy importantes de seguros sociales. Desde 1810 el Código prusiano había obligado a los empleadores a asegurar prestaciones de enfermedades a ciertos empleados; el Código

---

41 María José Rodríguez Ramos. Conceptos y Antecedentes de la Seguridad Social. María José Rodríguez Ramos; Juan Gorelli Hernández, Maximiliano Vilchez Porras. Sistema de Seguridad Social. Novena Edición. Editoriales Tecnos. España 2007. p. 28

42 María José Rodríguez Ramos. Conceptos y Antecedentes de la Seguridad Social. María José Rodríguez Ramos; Juan Gorelli Hernández, Maximiliano Vilchez Porras. Sistema de Seguridad Social. Novena Edición. Editoriales Tecnos. España 2007. p. 29.

43 Jorge Rendón Vásquez. Derecho a la Seguridad Social. Editorial Tarpuy S.A. Lima 1985. p. 29 - 30

prusiano de la industria de 1845 permitía a las comunas disponer la afiliación de los obreros de oficios a fondos de enfermedad, regla que luego se extendió a Baviera, Wurtemberg, el ducado de Bade, etc; en 1948, un decreto había prescrito la responsabilidad de los jefes de empresa de ferrocarriles en materia de accidentes de trabajo.”

Como se aprecia la historia da cuenta de la evolución que ha tenido la seguridad social, antes que se implemente los seguros sociales.

Sin embargo la doctrina<sup>44</sup> reconoce que la historia nos permite observar dos corrientes de evolución sobre este tema. La primera surge en Alemania denominada la “estrategia Bismarck”, llegó a ser un sistema muy débil debido a que sólo se limitaba a brindar beneficios a la población asalariada (carácter profesional), además era asistemático porque no protegía todos los riesgos y situaciones necesarias para el trabajador.

Por otro lado, la “estrategia Beveridge” surge en Inglaterra y crea un sistema de protección universal es decir que el criterio de aplicación no era el carácter profesional sino el de redistribución de la renta, con la finalidad de promover un espíritu solidarista entre quienes más tenían y los que poseían menos. Esto produjo que el sistema sea más fuerte.

Para Dante Cervantes dentro de los sistemas de Seguridad Social distingue dos sistemas, por un lado los universalistas o asistenciales y por otro los contributivos. El primero vinculado a la figura de William Beveridge que se financia con cotizaciones uniformes e impuestos y respecto del segundo son aquellos que se encuentran más entroncados de forma más nítida con los seguros sociales.<sup>45</sup>

#### **D).- EXPERIENCIA ALEMANA**

Es necesario en principio conocer los orígenes de la seguridad social, sobre todo aquel referido a un sistema contributivo; por cuanto es el que más afirmación ha tenido el Perú durante el siglo XIX y el siglo XX.

Un esquema sintético sobre esta experiencia nos brinda en forma completa Rendón Vásquez, para quién: “El nacimiento de los seguros sociales como un régimen generalizado y obligatorio en el ámbito de un país, tuvo lugar en Alemania por obra del Barón Von Bismarck, llamado el Canciller de Hierro quién gobernó Alemania desde 1863 hasta 1890. Las disposiciones que al respecto se tomaron tuvieron como antecedente la situación

---

44 Toyama Miyagusuku, Jorge. Seguridad Social Peruana: Sistemas y Perspectivas. Themis. Revista de Derecho. Lima, Julio 2004. N°. 48, p. 198.

45 Cervantes Anaya, Dante. Derecho de la Seguridad Social y de la Previsional. Editorial Rodhas. Primera Edición 2009.

económica, ideológica y política de este país.” (Jorge Rendón Vásquez. Derecho a la Seguridad Social. pag. 26, 27). “Alarmada la burguesía y admitiendo el peligro que le significaba el avance del socialismo reclamo de Bismarck una acción fuerte para hacerle frente. Este concibió entonces una política que debiera tener dos aspectos: por una parte, reprimir el movimiento socialista; y por otra parte, hacer ciertas concesiones sociales de manera de atraer a favor del Imperio la simpatía de las clases trabajadoras. Así se promulgo en 1883 la ley del seguro de enfermedad para proteger a los obreros de la industria en forma obligatoria con prestaciones otorgadas durante un término máximo de trece semanas y financiadas con cotizaciones pagadas en una proporción de dos terceras partes los obreros y una tercera los empresarios” (Jorge Rendón Vásquez. Derecho a la Seguridad Social. pag. 28, 29).

Francisco Romero Montes, quién al resumir las características del Seguro Bismarck señala que: “El seguro social obligatorio tenía un financiamiento contributivo que consistía en un aporte que el empleador descontaba a sus trabajadores, de sus salarios, a los que se sumaba el aporte que también hacían los empleadores, y conjuntamente con el que correspondía al Estado se entregaba a la entidad que administraba el seguro social obligatorio y que servía para pagar las prestaciones de los trabajadores, víctimas de las contingencias sociales.”<sup>46</sup>

Una evaluación sobre este sistema de seguros, encontramos en Jorge Toyama, quién muy crítico expresa que el Sistema Bismarck se: “caracteriza fundamentalmente por su espíritu paternalista, generando ventajas laborales y de protección en un sistema contributivo de seguridad social (empresarios y trabajadores). Este sistema suele ser denominado “seguro social”. Sin embargo, llegó a ser un sistema débil debido a que solo se limitaba a brindar beneficios a la población asalariada (carácter profesional), además, era asistemático porque no protegía todos los riesgos y situaciones necesarias para el trabajador. (Trabajo y Seguridad Social Estudios Jurídicos en Homenaje a Luís Aparicio Valdez. pag. 595)

En consecuencia podemos decir que los seguros contributivos “se entroncan de forma más nítida con los Seguros Sociales. El título de inclusión en el sistema se basa en la realización de una actividad profesional. La fuente principal de financiación está constituida por la cotización basada y proporcional a los salarios y que son abonadas por empresarios y trabajadores. Se les suele llamar también como continentales, en la medida en que los sistemas más típicos son el francés y el alemán. Estos sistemas están orientados hacia el

---

<sup>46</sup> Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Trabajo y Seguridad Social Estudios Jurídicos en Homenaje a Luis Aparicio Valdez. Edición Grijley, Lima 2008. p. 620

mantenimiento, cuando sobrevenga un riesgo como el accidente o la vejez, del nivel de ingresos de que se disponía con anterioridad.”<sup>47</sup>

Héctor Bejar, considero que el Canciller Bismarck “creó un sistema de protección social que luego fue implantado en Francia y otros países. El régimen estaba compuesto por una Ley de seguro de enfermedad y maternidad promulgada en 1883; una ley de accidentes del trabajo en 1884 y una ley de seguro de enfermedad, jubilación y defunción, dictada en 1889. La promulgación de estas pioneras leyes sociales, significaba que ya no se consideraba que la Iglesia tenía el monopolio de la acción social, sino que era el Estado quien la iniciaba. La legislación de Bismarck es el primer antecedente de lo que hoy llamamos seguro social, sistema que busca cubrir los riesgos de fallecimiento (para los familiares cercanos al fallecido) y de accidentes de trabajo o maternidad, mediante un sistema contributivo, es decir basado en las contribuciones de los aportantes y limitado solamente a ellos.”<sup>48</sup>

### **E).- EXPERIENCIA INGLESA**

Esta experiencia está vinculada básicamente a la responsabilidad que asumía el estado sobre personas que no gozaban de un trabajo y además se encontraban en una situación de abandono. El concepto de universalidad de la seguridad social se empieza a considerar a partir de esta experiencia porque ya los servicios no están focalizados sino ya se convertían en un servicio general. Además el financiamiento del sistema es cubierto con los impuestos. La experiencia inglesa constituye el antecedente más directo de lo que ahora se denomina Pensiones con contributivas.

Rendón Vásquez recoge esta experiencia señalando que “En Londres contaba desde 1601 con la “Ley por Law” (Ley de Pobres) gracias a la cual se prestaba alguna asistencia de salud gratuita y se daba otros beneficios a los indigentes. El campo de aplicación de esta Ley fue extendido paulatinamente a toda Inglaterra durante el Siglo XIX colocando su administración a cargo de las municipales y prescribiendo su financiamiento con tributos locales. En esta asistencia social mínima, otorgada en forma paralela a la protección también modesta prodigada por las mutuales, pero que hizo surgir contradictoriamente, en la economía liberal inglesa la idea de la acción estatal contra los efectos de los más lamentables estados de pobreza.”

---

<sup>47</sup> Cervantes Anaya, Dante. Derecho de la Seguridad Social y de la Previsional. Editorial Rodhas. Primera Edición 2009. p. 25.

<sup>48</sup> Ver en Héctor Béjar. Justicia Social, Política Social. Centros de Estudios para el Desarrollo y la Participación. pag. 92. <http://www.hectorbejar.com/docs/libros/justicia-social-politica-social.pdf>

Continua Rendón, “Horri Calvert refiere que “al comenzar el siglo veinte, la opinión pública en el Reino Unido se fue inclinando a favorecer la organización del estado de esquema para la protección de los “ pobres que lo merecieran” especialmente aquellos incapacitados para el trabajo a causa de enfermedad. Esta corriente de opinión determinó, en gran parte, el regreso al gobierno del Partido Liberal en 1906, con lo cual quedó abierto el camino para algunas reformas de cierto alcance. Dos medidas importantes aprobó el Parlamento: La Ley de 1908 estableciendo el pago por el Estado de pensiones de vejez no contributivas, y la Ley del Seguro nacional de 1911. Como dicen Fiel, Meacher y Pond, “Estas leyes son importantes por dos razones. En primer lugar hay consenso general en que conforma los comienzos del moderno estado de bienestar, pero también que contrastan dos modos radicalmente diferentes de pagar las reformas en pro del bienestar: el modo no contributivo y el contributivo.”(Jorge Rendón Vásquez. Derecho a la Seguridad Social. pag. 17 – 36).

Sigue expresando que “la Ley de Pensiones de Vejez de 1908 estableció que el Estado debía pagar pensiones de 5 chelines por semana a cada pensionista que tuviera por lo menos 70 años de edad, hubiera residido en el Reino Unido 20 años o más y no hubiera gozado de algún auxilio por la Ley de Pobres durante los dos años anteriores. Se otorgaba pensiones completas a quienes hubieran tenido ingresos de 24 libras o menos por año. Estas pensiones no implicaban el pago de cotizaciones por los beneficiarios. Las financiaba el Tesoro Público con la tributación.”

“La ley 1908, pese a sus alcances muy limitados, fue sin embargo, vista como una extravagancia por la oposición conservadora. Tampoco el Partido Liberal deseaba inicialmente hacer que el Estado pagase pensiones no contributivas sino crear un seguro de vejez contributivo según el modelo alemán. Pero más pudo la presión de los sindicatos y mutuales. Fiel, Meacher y Pond dicen a este respecto: “Las pensiones fueron no contributivas, no porque el gobierno liberal deseara hacer una importante redistribución del ingreso entre las clases, sino porque se levantaron insuperables barreras a un esquema contributivo. El primer y principal de estos obstáculos fue la objeción de las Friendly Societies a todo esquema que atrajera los ahorros de sus clientes de la clase trabajadora fuera de los esquemas de seguro privado. Que el gobierno liberal habría preferido un esquema contributivo puede ser visto ahora en los papeles del Gabinete de ese tiempo. Por otra parte, cuando los liberales llegaron a introducir su segunda reforma optaron por una base contributiva oponiéndose durante a algunos miembros del ala izquierda del Partido Laborista.” (Jorge Rendón Vásquez. Derecho a la Seguridad Social. pag. 35).

Finalmente “la Ley 1908 fue un precedente sumamente importante en la construcción de la noción de seguridad social, porque se apartó de la concepción alemana de los seguros sociales fundada en un financiamiento contributivo por los trabajadores y sus empleadores, porque significó una intervención más acentuada del Estado para la redistribuir limitada, entre los ingresos a través del financiamiento de las prestaciones por el impuesto, y porque

pasaba de la protección sólo de los trabajadores a la protección de todas las personas.” Jorge Rendón Vásquez. Derecho a la Seguridad Social. pag. 36, 37).

#### **F).- DIFERENCIAS ENTRE LA EXPERIENCIA ALEMANA E INGLESA.**

Es importante señalar las características del programa alemán y su comparación con las ingles podemos encontrar las siguientes diferencias:

- El alemán promueve los seguros sociales que es el antecedente más directo de la seguridad social que se ejerce por las cotizaciones que se abonan. El Ingles hace frente a situaciones de necesidad sobre la base de redistribución de la renta (impuestos).
- En el alemán las instituciones de la seguridad social se crean sobre la base de las cotizaciones que se realicen. En el Ingles se crea un único órgano administrativo competente que atienda todas las vulnerabilidades de las personas.
- El alemán tiene una fuerte relación de la seguridad con el derecho laboral porque sus beneficiarios están focalizados en los trabajadores. En el Ingles desvincula los salarios y las cotizaciones, propugnando que el Estado asuma el déficit generado en la protección de situaciones de necesidad.
- En el alemán la seguridad social no tiene vinculación con el pleno empleo; en el ingles se propugna el pleno empleo, con elementos más de índole económico que de Seguridad Social.
- En el alemán se propugna básicamente la protección del trabajador y su familia; en el ingles hay una protección de toda la población.
- En el alemán se cubre solo los riesgos sobre los que se cotiza; en el ingles se cubre todos los riesgos que pueden estar expuestos las personas.
- El alemán es una muestra de la seguridad social focalizada y el ingles es un claro antecedente de la universalización de la seguridad social.
- El alemán recibe el nombre de sistema débil; el ingles de sistema fuerte.
- Es necesario observar que en ambos casos la presión social fue fundamental.

#### **G).- PARTIENDO DEL SISTEMA INGLES LA OIT HACE CAUSA COMUN**

El Convenio 102 de la OIT constituye uno de los primeros instrumentos que propugna incipientemente la universalización de la seguridad social tomando como nota característica la evolución histórica del sistema ingles.



Sin embargo al mantener la vinculación estrecha con el derecho del trabajo ha generado que existan limitaciones para lograr la vigencia del principio de universalidad del servicio por las transformaciones socioeconómicas que se han producido en el mundo desde 1952. La Seguridad Social desde la OIT ha sido concedida en un momento histórico en el que regía el paradigma fordista, es decir:

El que el trabajador tipo era el trabajador masculino, contratado a jornada completa y por tiempo indefinido, que con su trabajo sustentaba a su familia, y en el que las perspectivas de fuerte desarrollo económico, principalmente industrial, permitían imaginar un horizonte de pleno empleo. Se pensaba que poco a poco la mayoría de los trabajadores - estos trabajadores tipo – tendrían acceso a empleos remunerados (...)

Lo cierto es (...) no es hoy reconocible, pues la desindustrialización y la intensa tercerización de la economía han producido un mundo de trabajo mucho más heterogéneo; en la mayoría de las regiones del mundo el empleo industrial sigue siendo limitado, pues una gran parte de la población sigue en la agricultura de subsistencia y más de uno de cada cinco trabajadores vive por debajo del umbral de pobreza. Como consecuencia de esta situación, la tasa de cobertura de la Seguridad Social a nivel mundial es considerablemente baja: “más de la mitad de la población mundial (trabajadores y familiares a cargo) están excluidos de cualquier tipo de protección de la seguridad social” (OIT, 2001, pag. 4) y “solo el 20 por ciento de la población mundial goza de una seguridad social suficiente”<sup>49</sup>

También es importante resaltar que la labor sindical parece no haber ocupado un papel destacable en el desarrollo y ampliación de la seguridad social. A este respecto para la OIT es preocupante la nula o poca influencia que ha tenido la libertad sindical y la negociación colectiva para mejorar la institución de la seguridad social. Pérez de los Cobos considera que *“Se creyó, probablemente con acierto, que el reconocimiento de la libertad sindical y del derecho de la negociación colectiva permitiría por doquier abundar en la consecución de las conquistas sociales asequibles, entre ellas, el derecho de la seguridad social. 50*

---

49 Francisco Pérez de los Cobos Orihuela. La Seguridad Social y la OIT. En La Seguridad Social a la Luz de sus Reformas Pasadas, presente y Futuras. Coordinadores: José Luis Monereo Pérez, Cristóbal Molina Navarrete y Mieves Moreno Vida. Editorial Comares, Granada, España 2008. p. 184

50 Francisco Pérez de los Cobos Orihuela. La Seguridad Social y la OIT. En La Seguridad Social a la Luz de sus Reformas Pasadas, presente y Futuras. Coordinadores: José Luis Monereo Pérez, Cristóbal Molina Navarrete y Mieves Moreno Vida. Editorial Comares, Granada, España 2008. p. 181

## **H).- EXPERIENCIAS DE PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS EN LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS**

Los países que han desarrollado mejor el derecho a las pensiones no contributivas son Argentina, Chile, Costa Rica, Uruguay y Bolivia. La región latinoamericana muestra diferentes experiencias y abordajes a las pensiones no contributivas. El modelo de reforma preferido en la región, basado en la experiencia chilena y multipilar del Banco Mundial (1994) ha sido el de impulsar diferentes programas de pensiones contributivas, para así reducir la carga fiscal y tratar de asegurar la sostenibilidad financiera basada en el empleo formal y en las contribuciones durante la vida laboral. En los países líderes de la protección social en la región (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay), existe un componente no contributivo de pensiones para aquellas personas en pobreza y sin capacidad de contribuir. Sin embargo, en algunos países tales programas han sido muy focalizados, con escasa cobertura y numerosas dificultades de implementación equitativa y eficaz de modo que no logran cerrar la brecha de cobertura ni las desigualdades de los sistemas no contributivos. Bolivia es el único país en la región en asegurar el derecho universal de la seguridad social con una pensión básica social universal para todas las personas mayores de cierta edad. 65 años para el Bonosol (1997) y 60 años para la Renta Dignidad (2007), a la que se añade una serie de opciones contributivas para las personas que tengan la capacidad de participar en ellas.<sup>51</sup>

Las pensiones no contributivas contribuyen a mejorar la posición social de las personas mayores y sus familias cubriendo gastos básicos y necesarios del hogar, incluyendo la salud y la educación; así también permite la generación de ingresos familiares, reducir la pobreza crónica e incentivar la inversión de capital físico, humano y social. La pensión social es en muchos casos el único ingreso regular para la mayoría de las personas. Además, a mayor amplitud de la cobertura de la pensión no contributiva, más profundos sus impactos en la reducción de la pobreza y en el objetivo de cerrar la brecha de cobertura y de pobreza en la población adulta mayor.<sup>52</sup>

El Perú no puede ser ajeno a la realidad americana donde se viene imponiendo el criterio de diseñar mecanismos de pensiones no contributivas a favor de las PAM:

---

51 Fiona Clark, Walter y otros. Envejecimiento con Dignidad. Pensiones No Contributivas para reducir la pobreza en el Perú. Impreso en Sonimágenes del Perú. Lima, abril 2009. p. 22

52 Fiona Clark, Walter y otros. Envejecimiento con Dignidad. Pensiones No Contributivas para reducir la pobreza en el Perú. Impreso en Sonimágenes del Perú. Editorial. Lima, abril 2009. p. 29.

- En la Argentina el programa de pensiones no contributivas abarca prestaciones asistenciales de vejez. Estas pensiones asistenciales son financiadas en un 51.4% con fondos de la Nación.
- Brasil ha alcanzado, durante las últimas décadas, una cobertura excepcional de su régimen de pensiones en favor de las personas adultas mayores, principalmente en el área rural, bajo la Previdencia rural (PR) y el Beneficio de prestação continuada (BPC).
- En Chile, cinco son los puntos centrales de la reforma de pensiones en Chile: a) establecer incentivos para que coticen los trabajadores independientes de menores ingresos mediante subsidios, beneficios de salud, puntaje para viviendas sociales, entre otros; b) consolidar un pilar solidario, ampliando la acción del Estado en el ámbito de las prestaciones básicas; c) financiar pensiones para una población más longeva, dado que ha aumentado la proporción de hogares unipersonales que carecen de apoyo familiar directo; d) estimular la permanencia de las mujeres en el trabajo, más allá de los 60 años, para mejorar sus jubilaciones, sin quitarles el derecho de retirarse a los 60; y e) homogeneizar la esperanza de vida para hombres y mujeres en el cálculo de las jubilaciones. El resultado principal de la última reforma de pensiones en Chile en lo que se refiere a la pensión no contributiva es que ésta se entregará a todas las personas que no tengan derecho a pensión en algún régimen previsional y que hayan cumplido 65 años de edad; que integren un grupo familiar perteneciente al 60 por ciento más pobre de la población y que acrediten residencia en Chile.
- En Costa Rica el régimen no contributivo de pensiones fue creado en 1974 con un programa de pensiones administrado por la Caja Costarricense de Seguro Social a título de programa adicional al seguro de pensiones contributivas. Los beneficios comprenden prestaciones económicas y sociales, dirigidas a proteger a los adultos mayores pobres, mujeres jefes de hogar en estado de vulnerabilidad social, personas con parálisis cerebral, entre otros, que no disfruten de beneficios contributivos, los que consisten en prestaciones económicas y sociales.
- El programa de prestaciones no contributivas en Uruguay se remonta a 1919 y otorga actualmente pensiones de invalidez y vejez. En la legislación uruguaya las pensiones no contributivas constituyen un derecho subjetivo de las personas que cumplen los requisitos normativos para acceder y mantener el beneficio. En cuanto tal no es una prestación de otorgamiento discrecional, sino que es exigible ante los tribunales de justicia si es denegada sin motivo suficiente, a juicio del interesado. Cumplidos los requisitos previstos en la normativa, la Administración debe otorgar el beneficio.
- Bolivia, se otorga beneficios de pensiones no contributivas y a partir del 2008 las asociaciones de adultos mayores participan activamente en este sistema. El sistema se denomina Renta Dignidad.
- Colombia, un país de medio ingreso y de crecimiento económico estable en la última década, no ha logrado alcanzar más que un 18 por ciento de la población en el sistema contributivo de pensiones y no provee una pensión no contributiva. Otorga un subsidio de vejez para personas mayores de 60 años en situación de pobreza.
- En el Ecuador sólo un 18 por ciento de la población mayor tiene acceso a una pensión, contributiva. Dentro de su Sistema Nacional de Seguridad Social existe una pensión solidaria dirigida a los pescadores y campesinos mayores de 65 años jefes de hogar.

## I.- SOBRE LAS POLITICAS PUBLICAS IMPLEMENTADAS A PARTIR DE AGOSTO DEL 2010 EN EL PERU

Nuestro análisis es estudiar si las políticas públicas aplicadas desde agosto del 2010, se inscribe dentro de una política de pensiones no contributivas, sin embargo falta precisar y reconocer algunos aspectos institucionales de cómo esta figura fue evolucionando hasta nuestros tiempos.

Sobre el concepto de seguridad social, ha sido bastante sesgada la influencia en los países latinoamericanos como el Perú, al haber tomado solo un extremo de esta evolución referida al Proyecto Bismarck, centrada en las contribuciones. Sin embargo las pensiones no contributivas tienen un origen distinto que están contenidas en la estrategia Beveridge.

Retomando expresado anteriormente, Toyama<sup>53</sup> señala que en la historia sobresalen dos corrientes de evolución sobre este tema. La primera surge en Alemania denominada la “estrategia Bismarck”, la cual se caracterizaba fundamentalmente por su espíritu paternalista generando ventajas laborales y de protección. Sin embargo, llegó a ser un sistema muy débil debido a que sólo se limitaba a brindar beneficios a la población asalariada (carácter profesional), además era asistemático porque no protegía todos los riesgos y situaciones necesarias para el trabajador.

Por otro lado, la “estrategia Beveridge” la cual surge en Inglaterra, crea un sistema de protección universal es decir que el criterio de aplicación no era el carácter profesional sino el de redistribución de la renta, con la finalidad de promover un espíritu solidarista entre quienes más tenían y los que poseían menos. Esto produjo que el sistema sea más fuerte.

La idea de la “Estrategia Beveridge” era opuesta al régimen de los seguros sociales, probablemente porque ya podía vislumbrar con cierta claridad los inconvenientes y defectos del sistema y los resultados de su aplicación.

Para Dante Cervantes dentro de los sistemas de Seguridad Social distingue dos sistemas, por un lado los universalistas o asistenciales y por otro los contributivos. El primero vinculado a la figura de William Beveridge que se financia con cotizaciones uniformes e impuestos y respecto del segundo son aquellos que se encuentran más entroncados de forma más nítida con los seguros sociales.

Nuestro objetivo será seguir con atención la estrategia Beveridge en esta nueva corriente de la seguridad social para justificar las pensiones no contributivas y que ahora con el Decreto de Urgencia D.U. 059-2010 nos preguntamos si ¿se abre la posibilidad de lograr el objetivo de la universalización de la seguridad social? Cuando en el Considerando de esta norma se expresa que *“**Inicialmente** el alcance de esta medida se circunscriba a los*

---

53 Toyama Miyagusuku, Jorge. “Seguridad Social Peruana: Sistemas y Perspectivas”. Themis. N° 48, Lima, Julio 2004, p. 198.

*adultos a partir de los setenta y cinco (75) años de edad de los hogares beneficiarios de dicho programa nacional en los departamentos de Huancavelica, Apurímac y Ayacucho; y de Lima Metropolitana". Esperamos que esta voluntad política igualmente se exprese y se amplíe en el Congreso de la República.*

En ese sentido las pensiones no contributivas constituyen un derecho de los adultos mayores que no debería estar condicionada a ningún factor. Esta situación se advierte no desde una posición de seguridad social tradicional como se ha entendido en el Perú, sino desde una concepción más amplia, de aportes a la sociedad como afirmó el ex Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan: "Los árboles se hacen más fuertes con los años, los ríos se ensanchan. Igualmente, con la edad, los seres humanos adquieren una enorme profundidad y amplitud de experiencia y sabiduría. Por este motivo, no sólo hay que respetar y honrar a las personas de edad, sino que también hay que aprovechar el importante recurso que representan para la sociedad." Por lo general no suele reconocerse el acervo de conocimientos y experiencias que las personas de edad aportan al lugar de trabajo, a la vida pública y a la familia. Los adelantos tecnológicos y las nuevas modalidades de organización social pueden utilizarse para fomentar la participación de las personas de edad en el trabajo y efectuar los cambios socioeconómicos apropiados.

<http://www.un.org/spanish/envejecimiento/socm1.htm>

Titulo III

## TITULO IV

### LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL PERU. ANTECEDENTES

#### A).- REGISTROS DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA ÉPOCA COLONIAL

La evolución del derecho de la seguridad social se encuentra vinculada al derecho pensionario y en beneficio de los funcionarios públicos. El primer registro de los antecedentes de la seguridad social en la historia pre republicana se ubican en la época colonial: “Los Borbones empezaron también a establecer la carrera pública. Del último período virreinal data la primera Ley de retiro de los empleados públicos. El 8 de julio de 1820 el Virrey Joaquín de la Pezuela promulgó la Real Orden de 1803 mandando que el empleado que hubiera servido 30 años se le retire con todo el sueldo que está disfrutando; y si hubiera servido 20 años, con las dos terceras partes (Guerrero, 2002).”<sup>54</sup>

Incorporamos este antecedente jurídico por cuanto para dos renombrados juristas peruanos como Domingo García Belaunde y Vicente Ugarte del Pino la Constitución de 1812, norma pre republicana, forma parte de la historia constitucional peruana. 55

Advertimos que instituciones como la esclavitud continuaron vigentes durante la republica y recién durante el gobierno de Ramon Castilla fueron anulados.

#### B).- LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA REPUBLICA

El mismo sistema se mantuvo durante la Republica con algunas variantes. “En el Perú, las normas de la época colonial (como la Real Orden del Rey de España del 8 de febrero de 1803, aplicada a partir de 1820 en tiempo del Virrey Joaquín de la Pezuela) y la ley General de Goces de 1850, sólo alcanzaba a los servidores y funcionarios que laboraban para el Estado, así como a sus familiares.”<sup>56</sup>

En consecuencia el Sistema Pensionario en el Perú nace con “la Ley del 22 de Enero de 1850 concernientes a la cesantía y jubilación, el mismo que se amplía el 04 de noviembre de 1851 a la prestación de montepío, que en la actualidad se denomina pensión de

---

54 Ver en Héctor Béjar. Justicia Social, Política Social. Centros de Estudios para el Desarrollo y la Participación. p. 289. <http://www.hectorbejar.com/docs/libros/justicia-social-politica-social.pdf>

55 Así lo reconoce implícitamente Domingo García Belaunde en la Jurisdicción Constitucional. (Jurisdic. Const. en Iberoamérica Ediciones Jurídicas Lima. Madrid 97. p. 831 en) y Vicente Ugarte del Pino (en Historia Constitucional p. 23).

56 La constitución comentada. Análisis Artículo por Artículo. Gaceta Jurídica. Primera Edición Diciembre 2005. p. 419 - 422

sobrevivientes. Desde entonces, existió en el Perú la denominada Ley de Goces o Ley de Cesantía, Jubilación y Montepío, elaborada por el Régimen de Gobierno de don Ramón Castilla.”<sup>57</sup>

Parte de este antecedente histórico está mencionado en la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional Peruano. Igualmente se afirma esta Ley de Goces de 1850 se mantuvo hasta el 11 de junio de 1962, fecha en que el beneficio también se extiende a los empleados particulares. “La Ley de Goces de 1850 constituyó el estatuto pensionario de los servidores públicos hasta el 11 de julio de 1962, fecha en que se promulgó el Decreto Supremo que introdujo adiciones a la Ley N.º 13724 –Ley del Seguro Social del Empleado- que dispuso, entre otros aspectos, que quedaban incorporados en el Seguro de Pensiones creado por dicha Ley, los empleados públicos nombrados con posterioridad a esa fecha. Con esta Ley, además de unificarse el régimen pensionario de los empleados particulares y públicos, virtualmente se cerró el régimen de la Ley de Goces de 1850, manteniendo ésta su vigencia sólo para aquellos servidores públicos nombrados hasta el 11 de julio de 1962, adscritos a dicho régimen pensionario, salvo aquellos que hubieran optado por el nuevo.”<sup>58</sup>

### **C).- LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL SIGLO XX**

Posteriormente y ya en el siglo XX la seguridad social se abrió a favor de los trabajadores de la actividad privada. “En 1936 la Ley 8433 dispuso la creación de la Caja Nacional del Seguro Social Obrero”.<sup>59</sup>

Después en mayo de 1973 se unificaron todo el sistema de la seguridad social en el Decreto Ley 19990.

Es necesario precisar que en este avance legislativo se incorpora a un sector que no era el típico sector laboral por cuanto se empieza a legislar a favor de las amas de casa. “Cabe recordar que en aplicación al principio de universalidad, el Estado ha incluido bajo la

---

<sup>57</sup> Romero Montes, Francisco Javier (2005) Algunas consideraciones acerca de la enmienda

constitucional en materia pensionaria. Vox Juris, TOMO 12 390pp. Referido en Benito Villanueva Haro. La problemática pensionaria en el Perú y la defensa de la persona pensionaria. <http://www.derechocambiosocial.com/revista006/pensiones.htm>

<sup>58</sup> Sentencia en el expediente 189-2002-AA/TC, Pleno del Tribunal, caso Maldonado Duarte del 18 de junio del 2003. Fundamento 1.

<sup>59</sup> La constitución comentada. Análisis Artículo por Artículo. Gaceta Jurídica. Primera Edición Diciembre 2005. p. 419 - 422

protección de la seguridad social a personas que no desarrollan propiamente una actividad económica, como es el caso de las amas de casa (Ley 24705).<sup>60</sup>

**D).- EL SIGLO XIX Y XX CORRESPONDÍA A UNA EXPERIENCIA DEL SISTEMA CONTRIBUTIVO DE LA SEGURIDAD SOCIAL.**

Sin considerar a las amas de casa podemos apreciar que entre el siglo XIX y XX la seguridad social estaba vinculado a los trabajadores formales. “En la actualidad, y desde su creación a mediados del siglo XIX<sup>61</sup>, la regulación del tema pensionario en el Perú se basa en un régimen contributivo, por tanto, resulta más adecuado hablar de un seguro social antes que de una seguridad social en lo previsional, y es precisamente este modelo el que se ha mantenido en el tiempo, protegiendo de manera prioritaria a los trabajadores formales.”<sup>62</sup>

En el Perú, a diferencia de otros países de la región latinoamericana, no ha existido ningún régimen de naturaleza no contributiva para cubrir las contingencias de vejez, invalidez o muerte.

Podemos apreciar igualmente que un primer sector protegido en el Perú fueron los empleados públicos a contracorriente del sistema Alemán de Bismark los grandes beneficiarios del sistema de los seguros fueron los obreros.

Asimismo podemos expresar que en el Perú el Sistema de Seguridad Social está sustentado en los regímenes de naturaleza contributiva de modelo tradicional enfocados básicamente a los trabajadores que participan en el mercado formal.<sup>63</sup>

Los Beneficios Pensionarios en el Perú nacen desde la concepción laboral es decir, durante su actividad laboral realizan aportaciones a diferentes sistemas pensionarios con la

---

60 La constitución comentada. Análisis Artículo por Artículo. Gaceta Jurídica. Primera Edición Diciembre 2005. p. 419 – 422.

61 Ley de Goces, Cesantía y Montepío de los servidores y funcionarios públicos (1850).

62 En materia de prestaciones de salud desde inicios del 2000 se ha intentado expandir este servicio a la mayoría de la población (en especial, a los sectores más pobres) a través de programas como el Seguro Integral de Salud (creado el 2001), que alcanzó recientemente su punto más alto con la Ley N° 29344 – Ley Marco de Aseguramiento Universal en Salud, publicada en el Diario Oficial “El Peruano” el 9 de abril de 2009.

63 Viabilidad de las pensiones no contributivas en el Perú: Proyecciones demográficas y financieras. Gustavo Picon.  
<http://www.unfpa.org.pe/publicaciones/publicacionesperu/OIT-UNFPA-Viabilidad-Pensiones-no-Contributivas.pdf>



finalidad de que en un futuro puedan gozar de beneficios que le permitan tener una vida digna.<sup>64</sup>

Una evaluación de la ausencia de la seguridad social nos lleva a señalar que el fenómeno de la exclusión social de los seguros sociales contributivos está estrechamente relacionada con los problemas de pobreza e indigencia que se asocian con un bajo nivel de calificación para el empleo, implicando una marginación del mercado formal de trabajo y, por lo tanto, de los canales de acceso a la cobertura de los seguros sociales. Sin embargo esta postura genera una enorme desprotección por cuanto existe mucha informalidad que realiza labores que se encuentran fuera de la cobertura de la seguridad tradicional.<sup>65</sup>

Siendo una opción para contrarrestar la baja cobertura de la seguridad social, y simultáneamente, fijar un piso en la protección económica de los grupos vulnerables<sup>1</sup>, entre ellos, los adultos mayores, es la creación de regímenes de pensiones no contributivos. <sup>66</sup>

Javier Olivera haciendo un resumen señala que los regímenes principales en el Perú eran el Sistema Nacional de Pensiones (SNP) y el Régimen del D. Ley N°. 20530. El SNP empezó a regir el 1°. De mayo de 1973 y unifico a los regímenes administrados por la Caja Nacional de Seguro Social (que otorgaba pensiones a los trabajadores obreros)<sup>67</sup> y el Seguro Social del Empleado (que administra los regímenes de pensiones para empleados, creados al amparo de la ley N°. 13724 y el Decreto ley 17262)<sup>68</sup>. En noviembre de ese mismo año se crea el Seguro Social del Perú, para unificar la administración del Sistema

---

64 Puede revisarse en: Eduardo Alfaro Esparza. El sistema Previsional Peruano y la necesidad de plantear una reforma. Lima 2004. Pag. 3. Tesis de la pontificia Universidad Católica del Perú para optar el grado de Magister en Administración de Negocios.

[http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/123456789/600/ALFARO\\_ESPARZA\\_JAIME\\_EL%20ISTEMA%20PREVISIONAL%20Y%20LA%20NECESIDAD.pdf?sequence=1](http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/123456789/600/ALFARO_ESPARZA_JAIME_EL%20ISTEMA%20PREVISIONAL%20Y%20LA%20NECESIDAD.pdf?sequence=1)

65 Viabilidad de las pensiones no contributivas en el Perú: Proyecciones demográficas y financieras. Gustavo Picon.... Y otros revisar la tesis avanzada. Introducción  
<http://www.unfpa.org.pe/publicaciones/publicacionesperu/OIT-UNFPA-Viabilidad-Pensiones-no-Contributivas.pdf>

66 Viabilidad de las pensiones no contributivas en el Perú: Proyecciones demográficas y financieras. Gustavo Picon.... Y otros revisar la tesis avanzada. Introducción  
<http://www.unfpa.org.pe/publicaciones/publicacionesperu/OIT-UNFPA-Viabilidad-Pensiones-no-Contributivas.pdf>

67 Ley 8433, promulgada en 1936.

68 La ley N°. 13724 de 1961 y el Decreto Ley N°. 17262 de 1968.

Nacional<sup>69</sup>, y con la creación del Instituto Peruano de Seguridad Social (IPSS) en 1980, la administración del SNP quedo en manos de este nuevo organismo. <sup>70</sup>

El Régimen del D.L. N°. 20530 (Régimen de Pensiones por Servicios Civiles prestado al Estado.) empezó a funcionar casi a la par del sistema nacional (en 1974), con el objetivo de otorgar beneficios de vejez, invalidez y supervivencia a los trabajadores que prestaban servicios al Estado bajo el régimen laboral de la actividad pública. Este régimen – conocido como de “cedula viva” – intento unificar el régimen pensionario de los trabajadores de la administración pública, quienes recibían beneficios pensionarios en función de una diversidad de normas, algunas de ellas de muy antiguo origen.<sup>71</sup> En un inicio, la administración del régimen del D.L. 20530 estuvo diseminada en las diversas instituciones públicas titulares de pliegos presupuestales.

Por otro lado, con el cierre definitivo del régimen para los trabajadores públicos del D. L. N. 20530 se culmina con una histórica distinción pensionaria entre sector público y privado, quedando como único grupo separado el de las Fuerzas Armadas y Policiales.

### **E).- NORMATIVIDAD HISTORICA DE LAS PERSONAS MAYORES EN LAS ULTIMAS DECADAS**

Un resumen de la legislación a favor de la persona mayor en el Perú puede dividirse de la siguiente manera:

I.- En la década del 80 y 90 advertimos tres dispositivos importantes:

- En junio de 1985 se creó el Consejo Nacional del Anciano, mediante Ley 24165, que no ha tenido ninguna repercusión social, pero que si debe ser materia de análisis por contener interesantes objetivos de participación de la persona mayor en el sector público. Es un antecedente normativo a tomar debido a que en la actualidad el diseño y el sistema es excluyente.
- El Decreto Legislativo 346 del 6 de julio de 1985, modificado por la Ley 26530, Ley de Política de Población Nacional (art. 6), estableciendo que la atención a la tercera edad es garantizada a través de la promoción y apoyo a programas integrales para la población anciana del país.

---

<sup>69</sup> Decreto Ley 20212 del 6 de noviembre de 1973.

<sup>70</sup> Decreto Ley N°. 23161 del 16 de julio de 1980. %El IPSS fue creado para la administración de tres programas: enfermedad y maternidad, pensiones y riesgos profesionales.

<sup>71</sup> Entre ellas, la Ley de Goces de 1850, que constituye la ley más antigua en materia de pensión (Pasco 2007).

- La Ley 25518, que crea a nivel nacional el Programa de Apoyo Nutricional para la Tercera Edad, que tenía el objetivo de mantener el óptimo estado nutricional de los peruanos mayores de 65 años. Este organismo estaba adscrito al Instituto de Alimentación y Nutrición del Ministerio de Salud y que a su vez coordinaba con el Ministerio de Agricultura y Pesquería. Tenía dos objetivos: repartir una canasta alimentaria a precio de costo en forma quincena y crear comedores populares para las personas de la tercera edad con alimentación balanceada y a precio popular.

II.- Considero que recién a partir del 2002 ha sido reiterativo el interés que se ha puesto por la persona mayor en la sociedad y el estado. Veamos:

- En julio del 2002 se creó el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social – MINDES (Ley Orgánica 27779), señalándose que este Ministerio diseña, propone y ejecuta la política de desarrollo social y humano promoviendo la equidad de género y la igualdad de oportunidades para la mujer, la niñez, **la tercera edad** y las poblaciones en situación de pobreza y pobreza extrema, discriminadas y excluidas. Dentro del Ministerio se creó la Dirección General de la Familia y la Comunidad y debajo de este órgano de línea incluso recién se ha ubicado al órgano rector de las políticas públicas a favor de la persona mayor. Vale la pena advertir que en este organismo de tercer nivel ni siquiera participan las personas mayores, como en otras normas creadas con anterioridad.
- La Ley 27408, modificada por la Ley 28683 establece las preferencias de atención a favor de las personas mayores y la obligación de instalar servicios y establecimiento de uso público adecuados para los adultos mayores en las entidades privadas y públicas, estableciendo incluso sanciones administrativas a quienes incumplan dicho dispositivo.
- El Plan Nacional de de Derechos Humanos, D.S. 047-2005-JUS que es un diagnóstico de la situación de la persona mayor y las diferentes políticas públicas que se requieren para lograr una vejez digna.
- La Ley 28735, regula las facilidades para el movimiento por rampas, señales, facilidades a favor de las personas mayores en los aeropuertos, aeropuertos, terminales terrestres, ferroviarios, marítimos, fluviales y otros medios de transporte.
- La Ley 28803 Ley de las Personas Adultas Mayores que establece con bastante precisión sobre los derechos que tienen y es 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. En esa orientación es un avance dentro de esa óptica la participación de las personas mayores en los gobiernos regionales y municipales a través de los Centros Integrales de Atención al Adulto Mayor (CIAM). Aun cuando esa participación no es vinculante porque todavía esa participación de las personas mayores es incipiente.

- La Ley Orgánica de Municipalidades (Ley 27972) establece en su artículo 84 inciso 3.1 que las municipalidades distritales deben de difundir y promover los derechos del adulto mayor, propiciando espacios para su participación en el nivel de las instancias municipales.

#### **F).- CAMBIOS EN LA DECADA DE 1990. QUIEBRA DE LA SOLIDARIDAD Y LA UNIVERSALIDAD**

En la década 90 consideramos que el hecho histórico más trascendente en el devenir histórico de la Seguridad Social es la quiebra de los principios de la solidaridad como elemento fundante de la institución de la seguridad social.

En la década del 90 del siglo XX se produce cambios importantes en la seguridad social porque se incorpora a la Seguridad Social brindada, los servicios de las entidades privadas que posteriormente se llamaría Sistema Privado de Pensiones (SPP) como una nueva alternativa al Sistema Nacional de Pensiones (SNP) de carácter público. Ello como es lógico generará diferentes cambios en la visión de la seguridad social por cuanto se incorpora el componente privado.

La solidaridad no es una palabra vacía o literal y sin contenido objetivo. Es el pilar de un gran pacto social que está incorporada en la norma constitucional y que debe estar garantizado por el estado. Estos conceptos tienen cabida en un Estado Social y Democrático de derecho que permite legitimar al estado en la comunidad haciendo voluntaria y con un justificación la pertenencia de los individuos a la organización política. Los vínculos solidarios que se ponen en marcha con el Sistema de Seguridad Social refuerzan el sentido de pertenencia y de identidad de esa misma comunidad política, de ahí que la Seguridad Social sea co extensa con el ámbito sobre el que el Estado ejerce soberanía.<sup>72</sup>

La solidaridad implica redistribuir la riqueza y la justicia social de tal manera que permita una relación 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). <sup>73</sup>

---

<sup>72</sup> Joaquín Aparicio Tovar. La Seguridad Social, pieza esencial de la democracia. En Homenaje al Profesor José Vega Soria con motivo de su jubilación. La Seguridad Social a la Luz de sus reformas pasadas, presentes y futuras. Coordinadores: José Luis Monereo Pérez. Cristóbal Molina Navarrete. Nieves Moreno Vida. Edic. Comares. Granada España. 2008. Pag. 131.-

<sup>73</sup> El dilema de la seguridad social en el Cono Sur. Ernesto Ramón Murro Oberlín. 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., pagina 24.

Otro elemento que se quiebra es la Universalidad, ya que el ingreso de las entidades privadas que prestan servicios de seguridad social hace más difícil llegar a una cobertura mayor de atención. La universalidad tiene 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.” 74

Este esquema planteado de creación del Sistema Privado de Pensiones (SPP) se intentó aplicar inicialmente en diciembre de 1991 mediante el Decreto Legislativo 724 durante el mandato democrático del Presidente Alberto Fujimori. Sin embargo quedó trunco luego que se produjo el autogolpe del 5 de abril de 1992. En esta situación excepcional el ejecutivo asumió funciones legislativas dictando el Decreto Ley N. 25897, que creaba el SPP a partir de junio de 1993.<sup>75</sup> El modelo del sistema Privado fue importado desde Chile como ha sido expresado por los altos funcionarios del estado peruano.

Es así que coexistían dos sistemas el Sistema Privado de Pensiones conjuntamente con el sistema que otorgaba pensiones de acuerdo al D. Ley 19990. En ese escenario La Oficina de Normalización Previsional (ONP) a diciembre del 2007 el SNP tenía registrado 1,559, 227 asegurados y a noviembre del 2008 solo el 755, 811; en un año perdió casi la mitad de sus asegurados ya sea por la informalidad del trabajo o por las derivaciones al Sistema Privado de Pensiones.

En la actualidad ambos sistemas el público y el privado se encuentran abiertos a la inscripción de los trabajadores dependientes e independientes, del sector público o privado, peruano o extranjeros, que trabajen en el país; y cubren el mismo tipo de riesgos: vejez, invalidez y pensiones de supervivencia para el grupo familiar del asegurado (aunque las reglas de acceso y monto de beneficios difieren por el distinto régimen financiero por el que se rigen).<sup>76</sup>

---

74 El dilema de la seguridad social en el Cono Sur. Ernesto Ramón Murro Oberlín. 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.

75 El Decreto Legislativo N. 724 fue derogado por la decima sexta disposición final del D. L. 25897, que crea el Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones, publicado el 6 de diciembre de 1992, en el diario oficial El Peruano.

76 Javier Olivera Angulo. Recuperando la Solidaridad en el Sistema de Pensiones Peruano: Una propuesta de reforma. Edic. Consorcio de Investigación Económica y Social. Primera edición Lima Febrero 2010. P. 21.

## **TITULO V**

### **VISIONES DESDE EL ESTADO Y LA SOCIEDAD DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES**

#### **A).- CAMBIO DE VISION DE LAS PAM**

La propuesta de un cambio de visión donde las Personas Adultas Mayores actúen en ejercicio pleno de sus derechos ciudadanos debe atravesar por tres dimensiones<sup>77</sup>: la normativa, procesal y de contenidos.

La Normativa el propósito que las acciones públicas y las instituciones encargadas de la atención de personas mayores deben basarse explícitamente en las normas internacionales sobre derechos humanos, puesto que están protegidas por estos instrumentos que son vinculantes. Sin embargo los derechos de las personas mayores, aun no ha sido recogido en una norma internacional, similar a las disposiciones de mujeres, niños, personas con discapacidad. Esta orfandad es cubierta por la jurisprudencia y doctrina de los comités de los tratados que tienen una importante función para avanzar en la comprensión de los derechos en la vejez.

El Comité del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en 1995 en su Observación General N° 6, aborda los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores orientando a los Estados partes para que comprendan mejor sus obligaciones hacia las personas de edad cuando apliquen diversas disposiciones de este instrumento.

La dimensión procesal concretiza derechos y libertades fundamentales en la vejez mediante la creación de leyes especiales de protección y las políticas o planes de acción para garantizar los derechos de las personas mayores. Asimismo, es necesario asignar presupuestos que financien las disposiciones normativas y políticas a las que un país se compromete.

Existen tres criterios básicos para que la dimensión instrumental sea efectiva: la no discriminación, la progresividad y la participación.

---

<sup>77</sup> Puede verse estos conceptos en el Capítulo I de Envejecimiento en el marco de un desarrollo basado en derechos. Envejecimiento, derechos humanos y políticas públicas. [http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/4/36004/LCG2389-P\\_2.pdf](http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/4/36004/LCG2389-P_2.pdf)

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha identificado a las personas mayores como uno de los grupos susceptible de sufrir discriminación en materia de derechos, recomendándoles a los Estados:

- i) Revisar sus legislaciones y eliminar cualquier discriminación de jure o de facto;
- ii) Sancionar normas que protejan a las personas mayores contra la discriminación;
- iii) Establecer medidas de discriminación positiva cuando se equiparen las oportunidades de las personas mayores con otros grupos sociales en el disfrute de determinados derechos.

La opinión de las personas mayores debería ser considerada en el proceso de determinación de estos puntos de referencia, además de incorporar a este grupo etario en las instancias de rendición de cuentas y promover su participación.

Los contenidos se expresan en acciones concretas de aplicación y de responsabilidad, que se ponen en práctica mediante programas sectoriales o específicos dirigidos a personas mayores (salud y vivienda, entre otros), considerando en especial que su orientación y sus prestaciones o servicios permitan avanzar en el cumplimiento de los derechos en la vejez. Como características básicas, estos programas deben ser universales y contar con mecanismos para hacer exigibles las prestaciones y servicios

A esta dimensión se asocian la responsabilidad y exigibilidad del enfoque de derechos humanos, que se refieren a la creación y el desarrollo de mecanismos de cumplimiento de las obligaciones por parte del Estado. Es imperioso reconocer a las personas mayores como titulares de derechos generales y específicos, en el marco de los principios de universalidad y solidaridad.

## **B).- EL ESTADO TENÍA Y TIENE CONOCIMIENTO DE LA NECESIDAD DE DESARROLLAR POLÍTICAS A FAVOR DE LAS PAM**

Es propicio afirmar que la población mundial está envejeciendo a un ritmo progresivo y verdaderamente espectacular y debe ser una alerta que nos debe permitir elaborar propuestas públicas no sólo para atender los riesgos y contingencias de las personas mayores sino también “es necesario reconocerlos como una fuente importante de capacidades, aportes e insumos para el desarrollo de nuestros países. Esta franja poblacional creciente va representar una fuerza social y política cada día mayor. Ningún gobierno se puede dar el lujo de no escucharlas e incluirlas en sus políticas públicas”<sup>78</sup>.

---

78 CLARK, Fiona; MENDOZA DE SOUSA, Walter, y otros. *Envejecimiento con Dignidad. Pensiones No Contributivas para reducir la pobreza en el Perú*. Impreso en Sonimágenes del Perú. Lima, 2009, pp. 31 y 32.

El número total de personas de 60 años se duplicó desde 1950 a 1982 y las personas mayores de 80 años casi se cuadruplicó de 1950 a la actualidad. (Informe Comité del PDESC observación 6) Asimismo la población mayor de 60 años en América Latina alcanzó unos 55 millones de personas en el 2007, número que se duplicará hasta el año 2025 y más, se triplicará hasta el 2050<sup>79</sup>

Haciendo una comparación entre el Censo Nacional de 1993 y 2007 entre las personas de 60 años a más nos provee interesante información para el sector de análisis: En 1993 en el Perú existían 1'543,687 personas mayores y en el 2007 aumentaron a 2'495,643, lo que representa una tasa de crecimiento anual de 3.4%. En el 2007 las personas mayores representaban el 9.1% de la población total. El índice de envejecimiento que es una medición que nos permite encontrar el porcentaje de la población de 60 años y más de edad sobre el total de población menor de 15 años de edad, asciende a un 29.9% en el 2007. La tasa de actividad de la población adulta mayor en el 2007, se encuentra en 33.6 % que expresa la relación entre la población económicamente activa (PEA) de 60 años y más de edad, que se encuentra participando en la actividad económica ya sea teniendo un empleo o buscando activamente un empleo. (PERU. Indicadores básicos del INEI)

Para el Comité del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en 1995, observación N°. 6 señala que “estas cifras **reflejan la existencia de una revolución silenciosa**, pero de imprevisibles consecuencias que ya está afectando, y afectará todavía más en el futuro, a las estructuras económicas y sociales de la sociedad, a escala mundial y en el ámbito interno de los países”.

Es necesario también incorporar en este análisis la alerta planteada INEI<sup>80</sup> para nuestra patria en octubre del 2004, cuando ya se observaba un cambio importante en el ascenso del número de personas adultas mayores que ampliaban el porcentaje y su impacto. Además ante esa realidad se muestra las diferencias de trato con otros sectores lo que muestra de por sí que las PAM estaban siendo olvidadas. Los porcentajes de incremento del 6.1% en 1981 se elevaba a 7.0% en el 2004.

Todos, en mayor o menor medida, nos preocupamos de los niños que, como siempre se dice, son el futuro del país. Se pide para ellos mejoras sociales y educativas. Se lo merecen... es cierto. Y es prioritario, además. Pero hay un grupo humano que también requiere de mejores tratos y una vida más digna: son los adultos mayores. O viejitos, como se les llama con cariño. (...)

---

79 *Ibidem*, p. 15

80 Este informe se puede advertir de la Nota de Prensa N°. 52 emitida por el INEI en octubre del 2004. <http://www.inei.gob.pe/web/NotaPrensa/Attach/5433.pdf>



Los resultados censales señalan un relativo incremento de los adultos mayores. En 1981 representó el 6,1% de la población total y en 1993 se incrementó a 7,0%. En el lapso de once años, de 1993 al 2004, este segmento poblacional se ha incrementado en 0,5 puntos porcentuales. (...)

Las nuevas evidencias del volumen de las personas adultas mayores demuestran que la población peruana está iniciando un proceso de envejecimiento. Es necesario tomar en cuenta este aspecto, pues se necesitarán mayores programas socio-educativos para este segmento poblacional.

El Plan Nacional de Población 2010 - 2014<sup>81</sup> visibiliza el creciente incremento de la PAM y los cambios que pueden producirse en ese escenario, por ello es necesario construir suficiente institucionalidad para prever esta situación:

Por el avance de la transición demográfica, el Perú está envejeciendo de manera lenta pero inexorable. Se trata de un proceso presente en todo el país, aunque con diferentes grados de volumen e intensidad. El grupo de personas de 65 y más años de edad, se incrementará sostenidamente en las próximas décadas. En efecto, de poco menos de 1.5 millones de adultos mayores en el 2010, pararemos a casi 6.5 millones en 2050; 5 millones adicionales, la mayor parte de los cuales serán mujeres.

Este proceso de envejecimiento demográfico planteará desafíos y exigencias de diversas naturalezas en términos de políticas y programas sociales a nivel regional y local, dependiendo de la escala características y heterogeneidad de este proceso en cada departamento del país. El Perú, no cuenta con un soporte institucional y de servicios acorde a las múltiples necesidades y demandas a las múltiples necesidades y demandas de carácter económico, social, cultural y político que son propias del envejecimiento de la población. (Subrayado nuestro)

Una de las preocupaciones centrales entonces es dar una mirada a la sociedad civil y valorar sus aportes. Es obvio que en este análisis el saldo es positivo a favor de las PAM por su rico historial. Por otro lado observaremos la institucionalidad del Estado creada para atender a las PAM vulnerables. En ese análisis la familia también resulta fundamental.

### **C).- A PESAR DE LA ALERTA Y LA SITUACION DE PAM SE MANTIENE EL STATU QUO.**

#### **1.- El Plan Perú 2021 no ven la revolución de las PAM**

81 Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social. Plan Nacional de Población 2010 – 2014. . Edic. Anigraf SAC. Lima, Segunda edición junio 2011. Pag. 42 y 43

A propósito vemos con mucha preocupación el Plan Perú 2021, Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, del Centro de Planeamiento Estratégico del Estado que debiera ser un Plan que nos debe permitir visualizar qué debemos hacer con tantos déficit que se tiene sobre la atención de la problemática de las Personas Adultas Mayores sin embargo en su contenido se encuentra graves ausencias. La única preocupación de las Personas Mayores en el Plan se avizora sólo el interés en la situación de los países europeos y no sobre la situación nacional. En la parte de “Envejecimiento demográfico y la migración internacional” se expresa:

“La población mundial crece y los países desarrollados experimentan una menor natalidad. **Este desequilibrio entre los países pobres y ricos acelerará las tendencias migratorias desde los primeros hacia los segundos.** En respuesta a tal presión, los países ricos intensificarán las restricciones para la inmigración. Al mismo tiempo, se agudizarán las manifestaciones violentas de racismo y xenofobia, incluyendo posiblemente acciones de respuesta de la enorme masa de migrantes que ya viven en dichos países. Paradójicamente, el envejecimiento de los países ricos los obligará a atraer jóvenes profesionales de los países menos desarrollados con el fin de satisfacer los requerimientos de mano de obra altamente especializada que cada vez será más escasa en los países industrializados. Ello incrementará la “fuga de cerebros” de los países pobres, obligando a sus gobiernos a establecer restricciones e incentivos para que permanezcan en su lugares de origen. **En el caso del Perú, esta tendencia representa dificultades por la migración de sus profesionales jóvenes hacia los países más ricos,** aunque también abre un potencial de oportunidades mediante la conexión de las empresas locales con la elevada cantidad de inmigrantes peruanos en los mencionados países (página 21).”

Puede apreciarse que al estado peruano le preocupa la fuga de talentos de los países pobres hacia los países ricos; pero no le preocupa cómo redescubrir las grandes riquezas que tienen los adultos mayores y la contribución que pueden hacer en un país democrático que debe escuchar a todas las voces y no excluir ningún sector.

## **2.- Discriminación laboral en contra de las PAM**

Una mirada sobre los esquemas labores que se encuentran recogidos en las normas legales nos permiten establecer algunos parámetros de que aún existen elementos discriminatorios contra las Personas Adultas Mayores.

Las políticas públicas que restringen la participación en la actividad productiva del país están vinculadas a la obligación de cesación del trabajo por límite de edad. No se puede presumir que una persona carezca de las condiciones laborales solo por cumplir determinada edad, eso ya constituye una discriminación evidente contra la PAM.

Si nos atenemos al artículo 21 último párrafo del Texto Único Ordenado del D. Leg. N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral (LPCL) D.S. N° 003-97-TR podemos advertir estos esquemas discriminatorios:

*La jubilación es obligatoria y automática en caso que el trabajador cumpla setenta años de edad, salvo pacto en contrario.*

La doctrina ha catalogado esta norma como contrario al espíritu de promoción de los derechos humanos y va en contracorriente para marginar a gruesos sectores poblaciones haciendo más daño su situación vulnerable.

Para Javier Dolorier Torres el espíritu de la norma “contiene evidentes transgresiones al ordenamiento constitucional y legal, generando una grave discriminación a los trabajadores de la tercera edad mayores de 70 años, estableciendo un régimen de inestabilidad laboral contraria a los criterios más elementales de protección a los trabajadores, principalmente a aquellos que requieren de una mayor atención por parte de los poderes públicos”<sup>82</sup>

Asimismo para Carrillo Calle Martín, 83 Recogiendo los argumentos de la jurisprudencia española la STC 21/1981 señala: “no resulta posible ni razonable presumir la ineptitud de una forma general y a una misma edad para todos los trabajadores, independientemente del sector económico en que se integran y de la clase de actividad que en él llevan a cabo (...) En este sentido, “La incapacidad generalizada para trabajar basada en una presunción de ineptitud “iuris et de iure” carecería de base constitucional, pues afecta a la raíz misma del derecho al trabajo entendido como libertad de trabajar, anulando de hecho su contenido esencial”. Para el Tribunal Constitucional español, la jubilación obligatoria se sustenta en criterios que están muy alejados de los que inspiran las políticas de protección de la vejez, alentadas por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y debidamente plasmadas en su Recomendación 162 (de 1980), las mismas que buscan garantizar “la voluntariedad y progresividad de la jubilación, rasgos contrarios a los de la jubilación forzosa, caracterizada por su obligatoriedad y su radicalidad o falta de progresividad”.

Siendo el trabajo la más importante fuente de recursos y además el espacio para interactuar entre toda la comunidad; la discriminación laboral es un grave atentado a las Personas Mayores. Destruir estas limitaciones debiera ser una tarea inmediata de un estado democrático que debe escuchar todas las voces y no excluir ningún sector de la sociedad.

### **3.- Escasa atención de la seguridad social**

---

82 Diario El Peruano del 23 de abril del 2010. Opinando sobre la Casación 2501-2009-ICA emitido por la Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema que justificaba que los empleadores podían extinguir válidamente la relación laboral con un trabajador mayor de 70 años, sin reconocerle el pago a la indemnización por el despido arbitrario.

83 Carrillo Calle Martín. “La jubilación obligatoria como causa de extinción del contrato de trabajo”. En: Revista de la Academia de la Magistratura N° 2. Lima, Noviembre de 1999, pp. 83 al 104

Creemos que una política pública urgente<sup>84</sup>, es el diseño de las pensiones no contributivas en beneficio de las personas mayores, por cuanto el diseño de la seguridad social en el país estuvo sesgado a favor de los derechos de los trabajadores que contaban con un empleo. Esto como es obvio, dejaba desprovisto de la seguridad social a los empleados precarios, sub empleados y desempleados. Para Defensoría del Pueblo Perú en su Informe Defensorial 99, de noviembre del 2005, señala que el principal problema de los sistemas pensionario es su escasa cobertura, por cuanto apenas 1 de cada 4 personas de más de 65 años recibe pensión de jubilación, es decir 75% se quedan sin pensión; asimismo esas cifras tienden a aumentar por cuanto actualmente el 13% de las personas aportan y el 87% no aportan, lo que permite vislumbrar que habrá un mayor número de personas mayores sin pensión.

#### **4.- Limitaciones en la participación Centros Integrales de Atención al Adulto Mayor (CIAM)**

Consideramos que el CIAM es un espacio que se ha creado donde conjugan la participación del Estado con la movilidad de la propia sociedad. Sin la organización de los PAM no podría constituirse los CIAM porque resulta siendo el corazón de esta estructura institucional.

Es clave que la PAM sea consciente de los problemas que afrontan para desarrollar todo el aparato jurídico y exigiendo el funcionamiento de la institucionalidad. La organización de las PAM resultará clave entonces para ir construyendo con y para las personas mayores todo el aparato necesario para afrontar los problemas más graves en sus distintas vertientes.

Los CIAM no debe ser el punto de llegada<sup>85</sup> para el objetivo de desarrollar y promover los derechos de las PAM sino el punto de partida.

---

84 Vale la pena advertir que desde la década de 1990 se observa un cambio de paradigma en el análisis del envejecimiento y la situación de las personas de edad, abordándose ambos temas desde la perspectiva de los derechos humanos. Este enfoque – que ha contado con un amplio respaldo de las Naciones Unidas – plantea fundamentalmente el imperativo ético y normativo de considerar a las personas de edad no como un grupo vulnerable que es objeto de protección, sino como titulares de derechos. A partir de este nuevo criterio y en el actual contexto de cambio demográfico, cuya principal tendencia es el marcado envejecimiento de la población, la atención se dirige a asegurar la integridad y la dignidad de las personas mayores, la ampliación de la protección efectiva de sus derechos humanos en condiciones de igualdad y sin discriminación alguna, así como el fortalecimiento de su autonomía y la ética de la solidaridad. (Envejecimiento, derechos humanos y Políticas Públicas. pag. 11).

85 Es necesario con urgencia que los Gobiernos Municipales avancen en dar vinculación a los acuerdos que se generen en los CIAM, para que la voz de las PAM ya sea integrada a las diferentes decisiones del estado.

El propio Informe Anual del Empleo de las Personas Adultas Mayores del 2007 elaborado por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo lo reconoce las grandes posibilidades de desarrollo de las PAM en colocar temas de agenda pública en los distintos niveles de decisión:

**El fortalecimiento de las organizaciones del adulto mayor en cada distrito y su participación como organización en la vida política del distrito. Esto alienta la visibilización de sus propuestas, sensibiliza de manera directa a la población y favorece que sean considerados en los planes y políticas de desarrollo local y en la vigilancia ciudadana. Fortalecer también esta participación en instancias regionales y nacionales para la elaboración de los planes regionales y nacionales sobre adultos mayores.**<sup>86</sup> (Resaltado nuestro)

Se puede apreciar en el espacio del CIAM<sup>87</sup> el trabajo indisoluble entre Estado y sociedad, donde uno de ellos no puede existir sin el otro. Este es un buen mecanismo de justificación. El problema de las personas mayores es una responsabilidad que abarca niveles horizontales y verticales, donde el Estado y la sociedad se encuentran atravesadas por una red de voluntades que es preciso ubicarlas, promoverlas e interrelacionarlas.

Incluso es más relevante para esta interrelación, las atribuciones de los CIAM proporcionado por el artículo 8 de la Ley 28803, Ley de las PAM que permite a los CIAM suscribir todo tipo de convenios con organizaciones e instituciones sean públicas o privadas.

---

<sup>86</sup> Ver en:

[http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/estadisticas/peel/publicacion/estudio\\_laboral\\_PAM\\_2007.pdf](http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/estadisticas/peel/publicacion/estudio_laboral_PAM_2007.pdf)

<sup>87</sup> El artículo 8 de la Ley 28803 ha señalado que los Centros Integrales de Atención al Adulto Mayor (CIAM), tienen como finalidad:

1. Desarrollar lazos de mutuo conocimiento y amistad entre los participantes.
2. Identificar problemas individuales familiares o locales en general.
3. Combatir y prevenir los problemas de salud más comunes en este grupo de edad.
4. Realizar actividades y prácticas de carácter recreativo e integrativo.
5. Participar en talleres de autoestima, mantenimiento de funciones mentales superiores y prevención de enfermedades crónicas.
6. Otorgar especial importancia a la labor de alfabetización.
7. Implementar talleres de manufactura y desarrollo de habilidades laborales puntuales.
8. Participar en eventos sociales e informativos sobre análisis de la problemática local y alternativas de solución.
9. Promover en la ciudadanía un trato diligente, respetuoso y solidario con las personas adultas mayores.
10. Proponer soluciones a la problemática que afecta al adulto mayor.
11. Oros que señale el Reglamento de la presente Ley.

En consecuencia podemos advertir que los acuerdos a que se logre en estos espacios debieran ser vinculantes en las jurisdicciones municipales; pero parece que aún estamos lejos de ese objetivo.

## **5.- Marginación en la educación**

El tema educativo resulta fundamental en este análisis por cuanto una de las explicaciones de la pobreza y pobreza extrema se encuentra en la ausencia educativa de la población y sus reproducción de mas pobreza.

Podría pensarse que la emergencia de atender la situación de indigencia y abandono de las PAM no es vinculante en lo inmediato, con planes a ser resuelto a mediano y largo plazo, como es la educación en nuestro país.

Esta aseveración es equivocada si nos atenemos a un estudio estadístico realizado por el INEI<sup>88</sup> con cifras de los años 1997 y 1998, que permitió vincular la falta de educación como una de las causas generadoras de la pobreza:

Es un estudio del INEI del 1997 – 1998 se realizo una investigación para validar la hipótesis que sostiene que la población en edad escolar de hogares pobres reproduce similares condiciones de pobreza en las que viven los padres conformando así un proceso secular de circulo vicioso de la pobreza. Fenómeno de algún modo determinado por el bajo nivel de educación de los padres y el menos nivel de ingreso de los hogares.

Finalizado el estudio se concluyo que:

Sin lugar a dudas, se puede sostener que **existe una fuerte interdependencia entre el bajo nivel educativo y la pobreza**. Esto es la mayor educación de los padres y los más altos niveles de ingreso de hogar explican las tasas más elevadas de hijos en edad normativa; los hogares de los diferentes estratos de pobreza y aéreas de residencia, son aportantes, en distintas proporciones, de los futuros pobres del Apis; y las altas tas de hijos con atraso mayor a un año están asociados al bajo nivel educativo de los padres, a la residencia rural y al estado de pobreza. (pag. 91) (Subrayado nuestro<sup>9</sup>

---

<sup>88</sup> INEI. La Educación y la Circularidad de la Pobreza. Resultados de la Encuesta Nacional de hogares 1997 – 1998. Lima INEI. Enero 2000.

El INEI<sup>89</sup> recurriendo a datos más actualizados nos informa que el grado de analfabetismo existente en las personas mayores es alarmante; y esta información oficial debiera llevarnos a preocupación si la conectamos con la idea anterior:

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 el “analfabetismo tiene rostro de adulto mayor”**. En efecto (...) se advierte que a nivel promedio nacional, más de la cuarta parte de la población de 60 años y mas no sabe leer ni escribir. Es decir, en el año 2009 el 26.2% de adultos mayores entrevistados en la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), respondieron que carecían de la capacidad de la lecto-escritura. El problema se traduce para los adultos mayores residentes en el área rural donde más de la mitad de la población de personas mayores (51.5%) que Vivian en aéreas definidas como rurales eran analfabetas.

Estos cuadros estadísticos nos mostraran que las PAM tienen altos índices de analfabetismo que resulta siendo un mecanismo de exclusión poderoso y sobre el que es necesario brindar una atención inmediata. Incluso se puede apreciar que entre la población que tiene formación escolar, siempre las PAM tiene un logro educativo menor a las de otras edades.

#### **6.- Salud funcional y excesivos requisitos para el SIS: Desconocimiento de la situación de vulnerabilidad de las PAM**

La Salud es fundamental para lograr una vida más funcional de las PAM; por ello es necesario no solo tomar atención en las vulnerabilidades físicas sino es necesario dotar de aprendizajes para remontar esas limitaciones y para que no sea obstáculo en el autocuidado, la relación familiar y social, etc. La salud también significa conseguir buen ánimo, ganas de relacionarse, hacer labores productivas, etc. Es decir conseguir una salud funcional.

Un claro ejemplo de la marginación en el ejercicio de sus derechos civiles es la forma como se viene aplicando el Decreto de Urgencia 048-2010, donde regula el Aseguramiento Universal de los pobladores de Lima Metropolitana.<sup>90</sup> Sin embargo puede apreciarse que las PAM deben de atravesar una serie de dificultades para poder ser beneficiarios del servicio, veamos:

---

<sup>89</sup> Lupe Berrocal. Asesora de Jefatura del INEI. El estado de la Población Adulta Mayor en el Perú. En Foro. Envejecimiento con Dignidad por una Pensión No Contributiva. Lima 22, 23 y 24 de septiembre 2010. Julio Gómez y Álvaro Vidal Coordinadores. . Edición OIT. Primera Edición 2011. PAG. 33 - 36

<sup>90</sup> Estos requisitos puede advertirse del Comunicado emitido por las Oficina del SIS de Lima Metropolitana. <http://www.sis.gob.pe/Portal/productos/aus/archivos/comunicado.pdf>

1. Presentar DNI.
2. Estar categorizado por el Sistema de Focalización de Hogares del MEF (SISFOH), como pobre o pobre extremo.
3. No tener otro seguro de salud.

Estos requisitos, que son razonables, constituyen un limitante claro para que las PAM en situación de Indigencia y abandono puedan utilizar el **servicio de salud subsidiado** brindado por el SIS. El hecho de portar DNI si bien es un tema básico de identidad de la persona, existen aun personas que carecen de tal documento o habiéndolo extraviado no tienen posibilidad de obtener un duplicado y en ese sentido su desarrollo en la comunidad choca con esta institucionalidad y su exclusión y aislamiento se realiza en los hechos.

Cuando se recurre analizar los trámites para la evaluación del Sistema de Focalización de Hogares del Ministerio de Economía y Finanzas<sup>91</sup> nos encontramos en un trámite un tanto más complicado.

En principio el hecho que estos trámites se realicen virtualmente ya constituye un gran logro, pero advertimos que este sistema es excluyente de una somera observación, para las PAM en situación indigencia y en abandono. Adicionalmente para ingresar la solicitud de este sistema se requiere ingresar el suministro de los servicios de agua y desagüe. Ya hemos advertido de las limitaciones del documento de identidad en muchos casos; pero si carece de los servicios de agua o luz o hasta la misma vivienda, el acceso se hace un poco más complicado.

El trámite de evaluación establece algunas excepciones y las ha denominada para casos especiales y para casos de emergencia. **En el primero**, casos especiales, es para aquellas personas que carecen de DNI y lo que se hace es acortar los trámites para la obtención de dicho documento donde participan el RENIEC y la Defensoría del Pueblo para lograr en tiempos más breves la obtención de dicho documento. En consecuencia ningún ciudadano puede ser beneficiario del SIS subsidiado si no tiene DNI. Esta situación puede ingresar en contradicción con el artículo 13 del D.S. 014– 2006–MIMDES que señala que “Excepcionalmente y en los casos que corresponda las PAM indocumentadas podrán acceder a los beneficio de la Ley.” Y el artículo 7 del mismo dispositivo establece que este beneficio se refiere a la Atención Integral en materia de Salud. Sin embargo los requisitos señalados para el Sistema de Focalización de Hogares del MEF (SISFOH) resultan bastante excluyentes para estas personas que requieren una atención urgente y transitoria como ocurre para casos que se encuentra señalado a reglón seguido.

**El segundo**, para casos de emergencia, es para aquellas personas que no cumpliendo los requisitos de elegibles o no estar dentro del nivel socioeconómico, se hace una elegibilidad

---

91 Estos trámites de evaluación del Sistema de Focalización de Hogares puede observarse en el [http://ofi.mef.gob.pe/WebSisfohV3/personas/images/Manual\\_Solicitud\\_SISFOH.pdf](http://ofi.mef.gob.pe/WebSisfohV3/personas/images/Manual_Solicitud_SISFOH.pdf)



transitoria y dentro de estos casos se ha considerado a las personas mayores de 75 años. Estos trámites se hacen desde el Centro de Salud donde se viene atendiendo la PAM.

Merece también advertirlo que las PAM que se encuentran en los albergues del Estado pueden hacerlo a través de un procedimiento especial.

Sin embargo las personas indigentes necesariamente deben hacerlo a través de un Albergue o Casa Hogar. Este hecho advierte que las PAM en situación de indigencia que no tiene un Albergue o Casa Hogar que lo respalde no podrían gozar de este beneficio<sup>92</sup>. Debería ampliarse esa posibilidad para que estos trámites también se pueda realizarse a través de las Asociaciones de Personas Adultas Mayores, Municipios o hasta el propio CIAM.

Valoramos que la Beneficencia Pública de Lima<sup>93</sup> haya suscrito un convenio de beneficios del SIS para sus albergados, situación que es positiva pero debería ser más amplio para lograr un beneficio mayor. Este acuerdo si bien tiene un amparo legal en el artículo 1294 del Decreto Supremo 014– 2006–MIMDES debería también ser aplicable a otras entidades privadas e incluso a Instituciones representativas de Personas Adultas Mayores, para lo cual seguramente se requiere la modificación normativa. Resulta incomprensible que una PAM en situación de indigencia y abandono tenga que buscar a estos Centros para lograr alguna atención del servicio de salud.

---

92 Los requisitos se encuentran consignados de la siguiente manera:

Si la PAM en situación de indigencia no tiene esos vínculos entonces su situación será muy complicada. Así se observa estos requisitos:

#### 9.3. Casos de albergues o personas indigentes

De tratarse de los albergados de los albergues o casas hogar, estos remitirán la relación de albergados con todos los datos solicitados según el formato N° 01 adjunto al correo electrónico: [sisfoh@meg.gob.pe](mailto:sisfoh@meg.gob.pe) y mediante un oficio o carta, con la finalidad de ingresar a sus albergados al PGH. Se procederá a incorporar a los albergues solo que dependan de instituciones públicas debidamente registradas.

En los casos de indigentes estos deben ser remitidos al albergue o casa hogar correspondiente para que este trámite su incorporación según el procedimiento establecido.

93 Ver este Convenio en la siguiente Dirección electrónica: [http://www.sis.gob.pe/PDF/Resol\\_Direc/CONVENIO%20BENEFICIENCIA%20DE%20LIMA.pdf](http://www.sis.gob.pe/PDF/Resol_Direc/CONVENIO%20BENEFICIENCIA%20DE%20LIMA.pdf)

94 Art. 12: Las Sociedades de Beneficencia Pública en coordinación con el Ministerio de Salud, ESSALUD y/o Municipalidades dispondrán medidas necesarias para la atención en el caso de las PAM que se encuentren en situación de riesgo o indigencia que se refiere el artículo 14 de la Ley.

## **7.- La cultura y la multiculturalidad antes que una riqueza parece ser una debilidad.**

En Lima Metropolitana la pobreza extrema también tiene elementos de multiculturalidad, porque rostro limeño es un rostro provinciano e incluso grandes sector quechuahablantes.

El Plan Nacional de Población 2010 – 2014<sup>95</sup> contempla justamente esta vertiente y lo incorpora al análisis para que todas las políticas desde el Estado contemplen estos datos a su vez la sociedad civil integre en sus análisis:

La migración interna, es un proceso que ha acompañado la transición demográfica peruana desde la década de 1950. La movilidad territorial, acompaña y perfila el proceso de modernización y la rápida urbanización del país; en 1940 solo el 9.5% de la población era migrante inter departamental. Para 1961, esta proporción mas que se duplica al 23% y sigue creciendo en 1972, hasta alcanzar el 26.4% de la población. A partir de la década de 1980, la migración interna se estabiliza en cerca del quinto de la población total; (21.6% de la población total era migrante entre departamentos en 1981; 22.3% en 1993 y 20.2% en 2007).

En las décadas del 50 y 60 Lima, recibía a más de la mitad de los migrantes internos entre departamentos (56%) frente a 18.7% al resto de ciudades de la costa, 19% a las ciudades andinas y solo el 6.4% hacia las zonas de colonización en la selva. Para el periodo 1976 – 1981, se aprecia una menor atracción de Lima Calla (con 45% del total de migrantes), creciendo la atracción de ciudades andinas (con casi el 25% de todos los migrantes internos) y la selva, con el 11% de estos. Para el periodo 2002 – 2007, se mantiene la atracción de la capital (Lima – Callao) con el 46.8% de los migrantes en ese lapso; el 31% se dirige a las ciudades andinas (especialmente Arequipa y Huancayo) un 12.3% a ciudades costeñas (especialmente Trujillo y Chiclayo) y un 9.3% a ciudades amazónicas o zonas de colonización (especialmente San Martín. (Subrayado nuestro)

La migración ha llevado a poblar las grandes ciudades especialmente Lima Metropolitana, consolidando así la identidad del Perú:

EL Perú es un país multicultural, pluriétnico y multilingüe. En este contexto, el presente Plan promueve tanto la consideración y el respeto a todas las formas culturales, étnicas y lingüísticas existentes, como el derecho a la diversidad, reconociendo el valor que tiene esa diversidad como un potencial para su desarrollo.

---

<sup>95</sup> Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social. Plan Nacional de Población 2010 – 2014. . Edic. Anigraf SAC. Lima, Segunda edición junio 2011. P. 24 y 25.

Como se reconoce en la política social vigente en el país, ese enfoque implica considerar la integración a la ciudadanía de toda la población peruana y un dialogo permanente de mujeres y hombres de todas las culturas, de todos los grupos indígenas y no indígenas, y de poblaciones diversas de áreas rurales y urbanas.

Este Plan garantiza que las decisiones que tomen las personas en el ámbito demográfico, tengan el marco debido del mayor respeto a la diversidad sociocultural del país y al pleno ejercicio de sus derechos, sin imposiciones de ningún tipo y que las estrategias y acciones propuestas sean apropiadas a todas las expresiones de esta diversidad. (Subrayado nuestro).

### **8.- Limitaciones de los trabajos de los albergues privados.**

Una Consultoría encargada por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP)<sup>96</sup> que abarco el análisis sobre 45 Residencias que albergan a PAM en distritos de Lima Metropolitana, han señalado aspectos que nos interesa relieves sobre la familia y el interés que tienen por las PAM:

En el marco de la atención gerontológica y geriátrica, las residencias de personas adultas mayores constituyen una respuesta adecuada a los problemas de las personas de edad avanzada, que viven solas, que no tienen soporte familiar, o que presentan problemas de dependencia física y/o social (...) En el presente estudio, se encontró que el 95.7% de las personas adultas mayores estudiadas tienen familia (...), sin embargo esta proporción disminuye a 89.1% para la recepción de visitas (...), y disminuye aún más, a un 64.8%, en relación a la frecuencia semanal de las visitas (...). Es posible que el componente familiar del cuidado del adulto mayor, así como la percepción de este cuidado como un deber moral de los hijos esté cambiando, lo cual requiere de una evaluación clara de las necesidades y recursos para la atención de las personas adultas mayores que permitan una adecuada planificación de estos servicios. (Resaltado nuestro)

Asimismo se encuentran patrones donde la familia va cambiando roles<sup>97</sup> y que es obvio en esos cambios el gran afectado es las PAM:

En relación a las razones que llevan a las personas adultas mayores a internarse o ser internados en las residencias, (...) muestra que mayoritariamente se debe a la falta de cuidados en el hogar 46.4% (...), seguida por enfermedad con 21.7% (...) y por carecer de familiares 18.8% (...). Esto revela que los múltiples cambios socio demográfico y cultural que han acontecido en nuestro entorno estén provocando

---

96 Ver la Consultoría en: [http://www.mimdes.gob.pe/files/estudio\\_caracteristicas\\_estadias\\_pam.pdf](http://www.mimdes.gob.pe/files/estudio_caracteristicas_estadias_pam.pdf)

97 Aun cuando la normativa jurídica siga asignando una responsabilidad a la familia en el cuidado de las PAM. El artículo 5 de la Ley 28803, Ley de las PAM señala que: “La familia tiene el deber de cuidar la integridad física, mental y emocional de los adultos mayores, en general, brindarles el apoyo necesario para satisfacer sus necesidades básicas.”

importantes modificaciones en las demandas asistenciales de las personas adultas mayores, que las familias están dejando de tener el rol de cuidador y que una respuesta clara a esta situación es el internamiento del adulto mayor en residencias de larga estancia. (Resaltado nuestro)

Al final el Informe recomienda en su numeral 4 que la familia es un gran soporte en las PAM por lo que no cabe duda es necesario atender con urgencia estas preocupaciones:

Considerar la descripción de las características de los usuarios y los niveles de independencia para planificar, ejecutar y evaluar acciones de promoción de la salud, prevención y rehabilitación de las personas adultas mayores institucionalizadas, integrándolos a ellos y a su familia en su auto cuidado y desarrollando competencias de gestión de la calidad en el personal de las residencias. (Resaltado nuestro)

Lo relevante de este Informe es el reconocimiento y relieve a la familia y tal vez lo que debiera hacerse es reformular los criterios de la familia moderna que no siempre coincide con los patrones de la familia tradicional. Pero dentro de este análisis la familia siempre será un factor fundamental para sostener un apoyo objetivo a la PAM. Incluso se visibiliza aspectos de autonomía como son el auto cuidado<sup>98</sup>, propendiendo a que las PAM en su vinculación de salud, prevención y rehabilitación nunca dejen de estar inter relacionadas. Este análisis será importante considerarlo en los acápites siguientes.

### **9.- La Familia y el gran aliado de la PAM y sus emergencias**

La familia siempre es un espacio de difícil exploración, por su carácter privado pero que no deja de tener espacios semipúblicos, sobre todo cuando nos encontramos ante agresiones<sup>99</sup> de personas vulnerables como las PAM. No hay duda que la familia constituye la célula dentro de la estructura institucional que venimos describiendo.

---

<sup>98</sup> Es importante resaltar que en un comunicado del 11 de septiembre del 2011 varias instituciones peruanas que agrupan a las PAM, instituciones del estado y organismos internacionales han suscrito la Declaración de Lima y uno de los puntos acordados fue la: Promoción y apoyo a Proyectos y Programas preventivo promocionales orientados a mejorar estilos de vida saludables, con énfasis en el autocuidado. El comunicado puede verse en: <http://www.fiapam.org/wp-content/uploads/2011/09/Declaraci%C3%B3n-de-Lima.pdf>

<sup>99</sup> Debemos tomar en cuenta que la Ley N° 28236 (de mayo del 2004) crea Hogares de Refugio Temporal para las Víctimas de Violencia Familiar. El Reglamento el D.S. 007-2005-MIMDES en el artículo 3 señala: Para efectos del presente Reglamento se entiende por: a) Población beneficiaria: Son las personas afectadas por cualquier manifestación de violencia familiar cuya situación de riesgo ponga en peligro su integridad y/o salud física, mental, emocional y/o moral.

El concepto de familia tradicional y familia moderna nos lleva a aceptar los cambios que hay en este núcleo. En ese sentido resulta ilustrativo lo expresado por el Tribunal Constitucional<sup>100</sup>:

La acepción común del término *familia* lleva a que se le reconozca como aquel grupo de personas que se encuentran emparentadas y que comparten el mismo techo. Tradicionalmente, con ello se pretendía englobar a la familia nuclear, conformada por los padres y los hijos, que se encontraban bajo la autoridad de aquellos. Así, desde una perspectiva jurídica tradicional la familia “está formada por vínculos jurídicos familiares que hallan origen en el matrimonio, en la filiación y en el parentesco”.

Desde una perspectiva constitucional, debe indicarse que la familia, al ser un instituto natural, se encuentra inevitablemente a merced de los nuevos contextos sociales. Así, cambios sociales y jurídicos tales como la inclusión social y laboral de la mujer, la regulación del divorcio y su alto grado de incidencia, las grandes migraciones hacia las ciudades, entre otros aspectos, han significado un cambio en la estructura de la familia tradicional nuclear, conformada alrededor de la figura del *pater familias*. Consecuencia de ello es que se hayan generado familias con estructuras distintas a la tradicional, como son las surgidas de las uniones de hecho, las monopaternales o las que en doctrina se han denominado *familias reconstituidas*.

La familia resulta un aliado valioso de la sociedad y del propio Estado que deberá ser explorado una y mil veces para atender la situación de indigencia y abandono de las PAM.

Es indudable que las PAM que son expulsadas de su familia reciben un golpe mortal en su desarrollo personal. El abandono estructural del estado puede ser imperceptible para la PAM pero el abandono de sus seres queridos y su expulsión resulta necesario tomar cuenta en el análisis.

Acudir a una PAM ante el abandono familiar es obligación del Estado, pero ese papel de acudir solo en las emergencias puede ser muy grave porque nos chocamos ante un escaso presupuesto que no alcanza para poder atender esas emergencias con la suficiente estructura.

El Estado en sus diversas instancias con el apoyo de una fuerte institucionalidad de los propios PAM puede ser básica para recuperar el liderazgo de las PAM y saberse entender en este complejo mundo de contradicciones que es la familia.

En la institución de la familia se producen, los conflictos y problemas más duros para las personas, precisamente por las propias características de la institución como es la intimidad y la intensidad emocional que conllevan las relaciones familiares. Pero el maltrato y la

---

100 Exp. 09332-2006-PA/TC, caso SHOLS PÉREZ del 30 de noviembre del 2007, fundamento 6 y 7:

negligencia pueden darse también y se dan, en el entorno institucional, aunque solo afloren algunos casos.<sup>101</sup> A pesar de estos riesgos la familia siempre es un espacio que requiere ser fortalecido con una nueva perspectiva de sus actores, lo que se va aprendiendo con la educación, con la organización de las PAM, con políticas que promuevan un dialogo intergeneracional, etc.

El Plan Nacional de Población 2010 – 2014 <sup>102</sup> no deja de tomar en cuenta las dificultades y cambios de paradigma de la familia, por lo que advierte que no solo debe acudir con programas de protección y tutela sino también con fortalecimiento de las capacidades de las propias PAM:

En ese contexto de insuficiencia y desigualdades, la familia y las redes de apoyo familiar se constituyen en una fuente importante de apoyo y cuidado en la vejez. Sin embargo, el proceso de envejecimiento cambiara sustancialmente las relaciones familiares y sociales, así como las relaciones de género e inter generacional, por lo que la sociedad, deberá estar preparada para brindar una atención adecuada a las personas adultas mayores y posibilitar que **continúen siendo actores sociales importantes en el desarrollo de su comunidad**, asegurando su condición de ciudadanos activos en pleno ejercicio de sus derechos y deberes, y garantizando que lleven una vida digna y segura , especialmente los más pobres. (Subrayado nuestro)

En ese cambio de escenario de la familia, pueden aparecer mecanismos de agresión antes que de protección. Incluso la agresión familiar llega de distintas maneras y a veces puede parecer imperceptible<sup>103</sup> y luego ir escalando en intensidad hasta que resulta insoportable y ser generador de grandes males en las PAM. Pero la otra moneda de esta vulnerabilidad es que la familia también es un espacio de protección y de aprendizaje permanente donde sus actores crecen en sus conceptos y valores; donde cada quién valora sus características y

---

101 Peter Decalmer y Frank Glendennin. Compiladores. El maltrato a las personas mayores. Edic. Paidós. España. 1993. p. 12

102 Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social. Plan Nacional de Población 2010 – 2014. . Edic. Anigraf SAC. Lima, Segunda edición junio 2011. p. 43.

103 En un Taller de Capacitación una PAM expresaba que su nieta le decía con mucho cariño que ella estaba muy “viejita” para opinar sobre el internet y su funcionamiento. Sentimiento que le llevaba a un aislamiento y marginación.

particularidades<sup>104</sup>. Por ello la alianza de la sociedad y el estado con la familia resulta importante y fundamental.

El Ministerio de Salud reconociendo lo central que puede ser este aspecto ha señalado:

Las necesidades de salud de las personas adultas mayores son diferentes de las otras etapas de vida, por ser un grupo poblacional complejo donde confluyen por un lado aspectos intrínsecos del envejecimiento, alta prevalencia de enfermedades crónico-degenerativas (entre las que hay que considerar depresión y demencia), mayor frecuencia de alteraciones en la funcionalidad o dependencia física, que lo sitúan en una posición de vulnerabilidad; y con aspectos extrínsecos como la falta de recursos económicos, débil soporte familiar y social, que lo colocan en situación de desprotección, que usualmente generan daños mal diagnosticados o que pasan inadvertidos, contribuyendo al deterioro de la salud de estas personas.<sup>105</sup> (Subrayado nuestro)

### **10.- Voluntad en el Congreso de la Republica**

Grupo de sectores de las PAM han estado insistiendo que las pensiones no contributivas debían implementarse por Ley de la Republica para darle mayor vigencia y fuerza en el tiempo y que la representación nacional pueda incorporar dentro del presupuesto esta política. Es por ello que se encontrará varias iniciativas legislativas que pretenden esa aprobación pero lamentablemente ha existido poco éxito en ese esfuerzo.

El Dictamen del 11 de marzo del 2008, la Comisión de Seguridad Social del Congreso de la República, pronunciándose sobre el Proyecto de Ley 1405/2006-CR, Fondo de Pensiones de Subsistencia del Adulto Mayor, propuesto por el Grupo Parlamentaria, la Alianza Parlamentaria ha señalado:

*En tal virtud y teniendo en cuenta que la iniciativa no cuenta con el respectivo financiamiento, lo cual contraviene el Principio de Equilibrio Presupuestario, contemplado en la Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, porque arrojaría un costo anual de S/. 1,491 millones de nuevos soles, con el costo actuarial de US\$ 4,131 millones de dólares como valor actuarial de los pagos futuros de pensiones, neto de recaudación de aportes por parte de los afiliados activos; podemos señalar que la acotada iniciativa no se ajusta a la prohibición*

---

<sup>104</sup> Es indudable que en la familia la contradicción es natural y hasta beneficiosa entre sus integrantes porque integra a personas de distinto sexo, generaciones, culturas, etc. En consecuencia lo que debe propenderse es que exista mecanismos y reglas para procesar esos diálogos que se presentan continuamente. Esas contradicciones evidentemente no deben llegar a agresiones porque ahí si rebasan este concepto.

<sup>105</sup> Lineamientos para la Atención Integral de Salud de la Persona Mayor del 2005, emitida por la Dirección General de Salud de las Personas del Ministerio de Salud. Ver en: <http://www.upch.edu.pe/vrinve/gerontologia/minsapdf/lineamientos.pdf>

*constitucional – Ley 28389 – que señala que las modificaciones que se introduzcan en los regímenes pensionarios actuales, así como los nuevos que se establezcan en el futuro, deben regirse por los criterios de sostenibilidad financiera. 106*

El Dictamen del 14 de enero del 2009, la Comisión de la Mujer y Desarrollo Social del Congreso de la República, pronunciándose sobre el Proyecto de Ley 2823/2008-CR, Ley del Bono de Justicia Social a la Vejez en Extrema pobreza, propuesto por la Bancada Aprista, ha señalado:

*(...) tiene un objetivo loable ya que el fondo de lo propuesto es favorecer a través de un Bono de Justicia Social destinado aquel sector de adultos mayores a partir de los 75 años que se encuentran en situación de extrema pobreza, que no perciban ningún tipo de pensión pública o privada pero la iniciativa tiene que ser propuesta por el sector del ejecutivo correspondiente, ya que no se puede legislar en asunto donde existe iniciativa de gasto, de acuerdo a lo tipificado en el artículo 77 de la Constitución Política del Estado. 107*

Sin embargo se ha seguido insistiendo en lograr instaurar las Pensiones no Contributivas a iniciativa de la representación parlamentaria. Se ha emitido un Dictamen Comisión de Economía, Banca Finanzas e Inteligencia Financiera del 11 de marzo del 2009 108 donde asumiendo el criterio de la Oficina de Normalización Previsional señalo que no se puede utilizar los fondos públicos para las Pensiones no Contributivas, interpretando equivocadamente el artículo 12 de la Constitución que regula la intangibilidad de fondos previsionales.

Ya sabemos que en las Pensiones no Contributivas se financian con el Presupuesto General de la Republica.

### **11.- Visiones del gobierno aprista sobre la Pensiones no contributivas.**

En una conferencia pública<sup>109</sup> que realizo el Vice Ministro de Economía del Perú, del entonces gobierno aprista el 9 de junio del 2010, señalo que el Perú no requiere

---

106 Ver el Dictamen en Pagina Oficial del Congreso de la República:  
[http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/dictamen20062011.nsf/DictamenesFuturo/9C4661B0FD39C61D0525742000532416/\\$FILE/1405\\_SEGURIDAD\\_SOC\\_2007\\_2008.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/dictamen20062011.nsf/DictamenesFuturo/9C4661B0FD39C61D0525742000532416/$FILE/1405_SEGURIDAD_SOC_2007_2008.pdf) revisado el 29/11/2010.

107 Ver el Dictamen en Pagina Oficial del Congreso de la República:  
[http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/dictamen20062011.nsf/DictamenesFuturo/70346B8EF44C2A7B0525758500770808/\\$FILE/02823DC13MAY250309.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/dictamen20062011.nsf/DictamenesFuturo/70346B8EF44C2A7B0525758500770808/$FILE/02823DC13MAY250309.pdf) Revisado el 29/11/2010.

108 Ver en: <http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2006.nsf>

109 Esta conferencia promovida por Richard Web, Director del Instituto del Perú se denominó: Impacto Social del Envejecimiento de la Población en América Latina, a raíz de un estudio elaborado por el Dr. Daniel Cotlear, Director de Desarrollo Humano del Banco Mundial para la Región Andina. Desarrollado el 9 de junio en el Hotel Contry Club de Lima de 7.45 a 9.30 a.m.



implementar pensiones no contributivas hasta dentro de unos 20 años. La única “justificación” es que nos se advierta ninguna situación dramática en el presente ni en el mediano plazo en los adultos mayores. Nos preguntamos qué elementos de validación técnica llevaron a pensar esta situación a este funcionario público que no solo es de los más altos funcionarios del estado sino de aquellos concentra el mayor poder; por cuanto el Ministerio de Economía es una de la instancias de gobierno con mayor poder en el Perú.

#### **D).- DIAGNOSTICO DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES**

Un diagnostico somero de las normas legales y actos funciones que se han realizado desde estado nos permite una visión de que se ha hecho y que falta por hacer. En ese esfuerzo veamos lo avanzado.

- El 19 de julio del 2006 se aprueba la Ley 28803, Ley de las PAM.
- La Ley 27408 modificada por la Ley 28683. Así como la Ley 28735 que consolida los usos y preferencia de las PAM en lugares de atención al público.

Sin embargo también merece puntualizarse la inacción de parte del Estado para atender esas urgencias detectadas en el 2004.

- Hasta la fecha el Congreso de la República no tiene una Comisión de Estudio ni una Comisión Especial dentro de la Estructura del Poder Legislativo que atienda la problemática de las PAM. Puede apreciarse el archivo del Proyecto de Ley 4097-2009-CR presentado el 15 de junio del 2010 que pretendía modificar el Reglamento del Congreso de la República para incluir la denominación de las PAM a: Comisión de Personas **Adultas Mayores** y Discapacidad. El archivo del Proyecto de Ley es del 8 de noviembre del 2011. En la actualidad no existe otra iniciativa con este objeto. Esto muestra que el Poder Legislativo no muestra aún un interés y preocupación consistente sobre la problemática de las Personas Adultas Mayores.
- Hasta la fecha no existe en la Defensoría del Pueblo una Adjuntía especialmente vinculada a la promoción de los derechos de las PAM. Tampoco se ha emitido ningún Informe Defensorial específico sobre la problemática integral de las PAM y más aún sobre la situación de indigencia y abandono en que viven muchos de ellas<sup>110</sup>.

---

<sup>110</sup> Vale la pena mencionar que la Defensoría del Pueblo ha emitido Informes Defensoriales vinculados al sistema pensionario, salud entre otros, donde en conjunto también contribuye a visibilizar la problemática de las PAM.

- Hasta la fecha no existe una Convención Americana<sup>111</sup> o Convención Mundial<sup>112</sup> vinculante específicamente que regule, promueva, vigile y tutele los Derechos de las PAM. La elaboración y aprobación de estos instrumentos recién están en sus tramos iniciales.
- Existe un Plan Nacional de Derechos Humanos del 2006 – 2010, donde se ha incluido tres párrafos que están vinculados a las PAM sobre Vejez y Desarrollo; Salud y Bienestar y Entornos Físicos y Sociales. Se amplió por un año más mediante el Decreto Supremo N° 021-2010-JUS, publicado el 29/12/2010. 113

A la fecha existen los siguientes documentos emitidos por las entidades del Estado:

- Existe un Plan Nacional de Población 2010 – 2014<sup>114</sup> donde se advierte el crecimiento permanente de las PAM en el Perú y el mundo, así como sus características.
- Existe estudios publicados el año 2005 por el MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES (MIMP), sobre la Violencia Familiar y Sexual procesados desde la Casuística de los Centros de Emergencia Mujer.<sup>115</sup>

---

111 En la OEA también existe estos loables esfuerzos incluso se advirtió ese mismo espíritu cuando la OEA sesiono en el Perú. [http://www.oas.org/es/centro\\_noticias/comunicado\\_prensa.asp?sCodigo=C-409/10](http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-409/10)

112 Puede apreciarse los esfuerzos que se hace desde la ONU en lograr una Convención Internacional de la ONU para PAM, pero esta iniciativa esta aun están en las etapas iniciales. [http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/celade/noticias/noticias/9/44299/P44299.xml&xsl=/celade/tpl/plf.xsl&base=/celade/tpl/top-bottom\\_env.xsl](http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/celade/noticias/noticias/9/44299/P44299.xml&xsl=/celade/tpl/plf.xsl&base=/celade/tpl/top-bottom_env.xsl)

113 Actualmente el MINJUS, junto a la sociedad civil, viene produciendo la segunda fase del Plan que tendrá vigencia del 2012 al 2016. Para ello se están programando una serie de audiencias macroregionales, en las que se recibe la opinión de los distintos actores involucrados. También se está elaborando un diagnóstico general de la situación de los derechos humanos a nivel nacional.

Asimismo el 21 de noviembre del 2011 se realizo en Lima el Encuentro Nacional de Gobiernos Regionales para la aprobación del Plan Nacional de Personas Mayores 2011 - 2016. Se logro que los Gerentes de Desarrollo Social identifiquen el servicio público como el eje articulador del enfoque de gestión descentralizado y que elijan el modo de implementarlo en su Región. Existe un Plan Nacional para las Personas Adultas Mayores del 2006 – 2010. La DIPAM ha elaborado con los involucrados programas regionales que sustituirían este plan nacional para el periodo 2012-2016. (El MIMDES a los 132 días de la nueva gestión. “Cerrando brechas y rindiendo cuentas”. Aida García Naranjo Morales. 28 de julio - 11 de diciembre 2011. p. 53)

114 Puede verse el documento en: [http://www.mimdes.gob.pe/files/DIRECCIONES/DGPDS/plan\\_nacional\\_poblacion.pdf](http://www.mimdes.gob.pe/files/DIRECCIONES/DGPDS/plan_nacional_poblacion.pdf)

115 El estudio puede verse en: [http://www.mimdes.gob.pe/files/PROGRAMAS%20NACIONALES/PNCVFS/mimdes\\_adultos\\_mayores\\_libros.pdf](http://www.mimdes.gob.pe/files/PROGRAMAS%20NACIONALES/PNCVFS/mimdes_adultos_mayores_libros.pdf)

- Existen Lineamientos para la Atención Integral de Salud de la Persona Mayor del año 2005, emitida por la Dirección General de Salud de las Personas, del Ministerio de Salud.116
- Informe Anual de Empleo de las Personas Adultas Mayores del 2007, elaborado por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.117
- Existe un documento denominado: Pautas y Recomendaciones para el Funcionamiento de los Centros Integrales de Atención al Adulto Mayor (CIAM) que son las recomendaciones que el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) elaboró en el año 2008 mediante RM 613-2007-MIMDES para que los funcionarios municipales las tuvieran presentes a la hora de crear su CIAM118

Las intervenciones de las autoridades contenidas en estos documentos han permitido consolidar los criterios y análisis de esta tesis.

---

116 Ver el documento en: <http://www.upch.edu.pe/vrinve/gerontologia/minsapdf/lineamientos.pdf>

117 Ver el documento en: [http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/estadisticas/peel/publicacion/estudio\\_laboral\\_PAM\\_2007.pdf](http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/estadisticas/peel/publicacion/estudio_laboral_PAM_2007.pdf)

118 Ver el documento en: [http://www.mimdes.gob.pe/files/DIRECCIONES/DGFC/DPAM/pautas\\_funcionamiento\\_ciam.pdf](http://www.mimdes.gob.pe/files/DIRECCIONES/DGFC/DPAM/pautas_funcionamiento_ciam.pdf)

## TITULO VI

### EL PERU Y EL ORDENAMIENTO JURIDICO

#### A).- JERARQUIA DE LOS CONVENIOS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS EN EL PERU

Para dar sustento nos corresponde efectuar una visión breve y panorámica sobre el nivel o jerarquía que tiene los Convenios Internacionales sobre derechos humanos en el ordenamiento interno peruano.

Los derechos fundamentales constitucionalmente reconocidos no sólo abarcan el listado del artículo 2 de nuestra Constitución, sino todos aquellos derechos de la persona consagrados en instrumentos internacionales (tratados, declaraciones, etc) de los que el Perú forma parte; todos los cuales pueden ser considerados derechos con rango constitucional en nuestro ordenamiento jurídico. Más aún el artículo 3 de nuestra Constitución extiende el rango constitucional no solo a los derechos expresamente reconocidos en el artículo 2 de la Constitución, sino también a todos los demás derechos fundamentales contenidos en otros instrumentos (entiéndase tratados) obligatorios para el Perú.<sup>119</sup>

La Cuarta Disposición Final y Complementaria<sup>120</sup> de la Constitución establece que las normas constitucionales se interpretan de acuerdo a las normas internacionales sobre Derechos Humanos. Para el Tribunal Constitucional peruano

“(…) en materia de derechos fundamentales, las normas que los reconocen, regulan o limitan deben interpretarse de conformidad con los tratados sobre derechos humanos (...) no solo es una exigencia que se deriva directamente de la IV Disposición Final y Transitoria de la Constitución, sino también del hecho de que los tratados, una vez ratificados por el Estado peruano, forman parte del derecho nacional.”<sup>121</sup>

Si los Convenios sirven para interpretar los artículos de la Constitución Peruana, no puede haber una interpretación constitucional con una norma de inferior categoría; se interpreta

---

<sup>119</sup> Puede revisarse Gaceta Jurídica. La Constitución Comentada. De los Tratados. Fabián Novak Talavera. Primera Edición diciembre 2005. p. 766.

<sup>120</sup> Puede revisarse también el Informe que preparo la Comisión de Derechos Humanos y Derecho Internacional del Colegio de Abogados de Lima, aprobada por la Comisión y la Junta Directiva del CAL en agosto del 2005 en [www.cal.org.pe](http://www.cal.org.pe)

<sup>121</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional, exp. N.º 1230-2002-HC/TC del 20.06.2002.

con una norma de igual o superior jerarquía. El Tribunal Constitucional incluso esboza la supremacía del Tratado de Derechos Humanos:

*“(...) podría argumentarse que este papel rector o delimitador de los tratados sobre derechos humanos, para efectos de la interpretación del contenido y alcances de los derechos constitucionales, los colocaría en una suerte de rango o posición supraconstitucional”*<sup>122</sup>.

En consecuencia el Congreso de la República, al dictar las leyes, referentes a derechos humanos, no solo debe tomar en consideración la Constitución sino también las normas internacionales de derechos humanos y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Por otro lado la Convención de Viena, sobre derechos de los Tratados, en su artículo 27 proscribe, que los estados planteen excusas sobre limitaciones de su normatividad interna para dejar de cumplir con los tratados. “(...) no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado.”

La Corte Interamericana en ese sentido ha fijado posición, llegando a señalar que ni siquiera la normatividad de la Constitución del Estado debe ser motivo para no cumplir con las obligaciones de los Tratados de Derechos Humanos: “(...) Según el derecho internacional las obligaciones que éste impone deben ser cumplidas de buena fe<sup>123</sup> y no puede invocarse para su incumplimiento el derecho interno (...) aún tratándose de disposiciones de carácter constitucional”<sup>124</sup>

Si se le permitiera a los Estados invocar sus normas internas para excusarse de dar satisfacción a obligaciones internacionales, el Derecho Internacional resultaría desmembrado y sus normas se tomarían completamente ineficaces<sup>125</sup>.

Los Tratados de Derechos Humanos difieren en su aplicación a los tratados ordinarios, por cuanto un Tratado de Derechos Humanos tiene determinadas particularidades: “(...) Los tratados concernientes a la protección de los derechos humanos están orientados a garantizar el goce de derechos y libertades del ser humano, más que a fijar las normas de

---

<sup>122</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional, exp. N.º 1230-2002-HC/TC del 20.06.2002.

<sup>123</sup> El artículo 26. señala: "Pacta sunt servanda". Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe.

<sup>124</sup> Opinión Consultiva de la Corte Interamericana de DDHH del 09.12.94. Párrafo 35.

<sup>125</sup> Cesar Landa. Tribunal Constitucional y Estado Democrático. Palestra Segunda Edición. Pag. Nov. 2003. p. 785.

relación entre los Estados. (...) sirven al fin de proteger los derechos fundamentales de los seres humanos frente a su propio Estado y ante los otros Estados contratantes<sup>126</sup>. Se inspiran en valores comunes superiores, centrados en la protección del ser humano (...). Los tratados, convenciones y declaraciones del sistema interamericano en materia de derechos humanos son la fuente principal de obligaciones de los Estados en esta materia (...)<sup>127</sup>

Al decir por el Profesor Miaja de la Muela no se concibe un Derecho Internacional merecedor de este nombre, si no se afirma superior al Derecho dictado por los Estado, destinatarios de las normas de aquel.<sup>128</sup> En igual sentido se pronuncia Bidar Campos para quién la Constitución debe reconocer la prevalencia de los tratados, en todos los casos.<sup>129</sup>

Para el Dr. Cesar Landa queda establecido que los tratados en materia de derechos humanos, tienen una jerarquía no solo constitucional, sino que también gozan de una fuerza material constitucional. Lo cual se extiende, formalmente, cuando al incorporar al derecho interno un tratado modificadorio de disposiciones constitucionales, este debe ser aprobado, previamente, por el Congreso, siguiendo las normas establecidas para la reforma constitucional, antes de su ratificación por el Presidente de la República. Ello, ciertamente se condice con la tendencia histórica de la supremacía del Derecho internacional sobre el Derecho Interno. <sup>130</sup>

Para Carolina Loayza la jerarquía constitucional de los tratados de derechos humanos se deriva no sólo de la intención de los legisladores sino del espíritu de la Constitución y de una adecuada interpretación de sus normas, que debe efectuarse de buena fe, teniendo en cuenta su objeto y fin<sup>131</sup>.

---

<sup>126</sup> *El Efecto de las Reservas sobre la Entrada en Vigencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos* (arts. 74 y 75). Opinión Consultiva OC-2/82 de 24.09.1982. Serie A No. 2, párr. 27.

<sup>127</sup> Opinión Consultiva del 28.11.05

<sup>128</sup> Tomado de Gaceta Jurídica. *La Constitución Comentada. De los Tratados*. Fabián Novak Talavera. Primera Edición diciembre 2005. p. 766.

<sup>129</sup> Bidart Campos. *El Derecho Internacional de los Derechos Humanos*. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana N°. 20, 1990 – 1991. p. 107 – 108.

<sup>130</sup> Cesar Landa. *Tribunal Constitucional y Estado Democrático*. Palestra Segunda Edición. Nov. 2003. p. 787.

<sup>131</sup> Carolina Loayza. *Recepción de los Tratados de Derechos Humanos en la Constitución Peruana de 1993 y su aplicación por el Poder Judicial*. Gaceta Jurídica. Año 3, Julio 96. pg. 47 y 48.

La anterior Constitución de 1979 en su artículo 105 señalaba que “*los preceptos contenidos en los tratados relativos a derechos humanos, tiene jerarquía constitucional*”. El proyecto de Reforma Constitucional del 2002<sup>132</sup> en su artículo 82 repite similar normativa.

Con estas interpretaciones jurisprudenciales y normativas podemos concluir que el estado peruano tiene una obligación de resguardar y cumplir los Convenios y Tratados sobre derechos humanos en un nivel constitucional, e incluso en algunos casos por encima de su propia Constitución cuando se trata de resguardar derechos tan importantes, como la vida por ejemplo.

### **B).- EL ADULTO MAYOR EN LA TUTELA DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS.**

Apreciaremos, en las siguientes líneas las diferentes violaciones a los derechos del adulto mayor especialmente en temas como el derecho a la vida, la salud y la propiedad.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos registra casos contra los adultos mayores, sin evidenciarlo como sector vulnerable aún, pero nos interesa en esta parte hacerlo evidente por la sistematicidad de abusos contra los adultos mayores. Estos casos están referidos al derecho a la vida que es un derecho fundamental sin cuyo garantía los demás derechos no tienen sentido.

Describiremos sólo dos casos tratados por la Comisión, como una muestra de la violencia contra el adulto mayor.

En el Informe 43/97 Caso 10.562 Héctor Pérez Salazar. Perú, del 19 de febrero de 1998<sup>133</sup> registra el siguiente caso: “ El día 25 de abril de 1990, a las seis de la mañana arribó una patrulla mixta de la Policía General y el Ejército Peruano a la localidad de Huancaya, provincia de Yauyos, departamento de Lima. Una vez allí, los soldados reunieron a toda la población en la plaza central del pueblo. Sin embargo, el señor Héctor Pérez Salazar, anciano ya lisiado por la poliomielitis, no pudo acudir con igual rapidez a la plaza dirigiéndose previamente a los baños públicos, ubicados al otro extremo del pueblo. Fue en esos momentos que el resto de la población escuchó varios disparos provenientes de ese lugar y, posteriormente, vieron como subían a una de las camionetas de la Policía un bulto envuelto en una bolsa de plástico.”

Ante ese hecho la Comisión ha concluido que: “(...) Héctor Pérez Salazar fue asesinado sencillamente por su lentitud para caminar, pues era un anciano lisiado por la poliomielitis.”

---

<sup>132</sup> Proyecto de Ley de Reforma Constitucional. Lima 2002. Edición realizada con el auspicio de USAID. p. 48

<sup>133</sup> Ver el Informe en la Pagina Oficial de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: <http://www.cidh.org/annualrep/97span/Peru10.562.htm> Revisado el 29/11/2010.

Recomendando la Comisión: “ Que el Estado peruano por intermedio de los organismos pertinentes inicie una investigación seria, imparcial y efectiva de los hechos con el objeto de ubicar los restos de Héctor Pérez Salazar, identificar a los responsables de su ejecución extrajudicial, y que por la vía del proceso penal correspondiente se les sancione con penas adecuadas a la gravedad de las violaciones mencionadas (...) Que el Estado peruano otorgue una indemnización apropiada a la familia de Héctor Pérez Salazar, incluyendo un pago de una reparación compensatoria por el sufrimiento derivado de no haberse hallado el cadáver para darle sepultura.”

Otro hecho registrado por la Comisión Interamericana se puede apreciar en el Informe 22/93. CASO 9477. COLOMBIA del 12 de octubre de 1993<sup>134</sup> donde se relata el atentado contra la vida de un adulto mayor: “El día 10 de diciembre de 1982, aproximadamente a las 3:00 p.m., en la ciudad de Bogotá, ante la presencia de varios testigos y en plena calle fueron retenidas, no obstante sus expresiones de protesta, su resistencia tenaz y sus desesperados llantos, la señora PATRICIA RIVERA, sus menores hijas ELIANA y KATHERINE BERNAL RIVERA de 9 y 4 años de edad, respectivamente, y también por intervenir en su auxilio el anciano MARCO ANTONIO CRESPO.”

Según las pruebas testimoniales registradas por la Comisión y que fueron validadas se refiere que: “ (...) El día 10 de diciembre, cuando el anciano entró a la panadería y dijo que lo venía persiguiendo el F-2 (...) El viejito volvió a salir a la puerta de la panadería, se regresó nuevamente al mostrador y fue cuando entró un muchacho que al parecer era del F-2, porque dijo ser del F-2 y también porque le mostró un carnet al viejito. En ese momento le vi como un radio de los que usan los Motos, que tenía dentro del saco y también sacó unas esposas, y le dijo al viejito que lo acompañara porque él no quería ser violento. El viejito le dijo que por qué se lo llevaba si él no debía nada, que la captura no era para él, sino para la señora. Entonces volvió a decirle al viejito que saliera y el viejito se salió sin hacer repulsa. Yo me asomé a la puerta de la panadería y vi cuando se llevaban al viejito y en la otra esquina de arriba vi a una señora con dos niñas, quien estaba acompañada de otro muchacho que creo era de los mismos. Luego dieron la vuelta a la esquina, al sur, a pie, y no vi nada más.”

Por ello la Comisión recomendó al Estado Colombiano que continúe y profundice la investigación sobre los hechos denunciados y sancione a los responsables. Recomendar al Estado de Colombia pagar indemnización compensatoria a los familiares de las víctimas. Solicitar al Gobierno de Colombia que garantice la seguridad y otorgue la protección necesaria a los testigos presenciales de los hechos que, con riesgo de sus vidas, han prestado su colaboración para el esclarecimiento de los hechos.

---

134 Ver en la Pagina Oficial de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: <http://www.cidh.org/annualrep/93span/cap.III.colombia.9477.htm> Revisado el 29/11/2010.



### **C).- EL ADULTO MAYOR EN LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS**

Por otra parte es importante también resaltar el comportamiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos al referirse al Adulto Mayor al momento de brindar protección a las personas vulnerables. En esta sentencia apreciaremos de cómo la organización de una comunidad indígena es agredida y con ello se genera consecuencias graves de los adultos mayores. Aquí nos interesa resaltar la organización como mecanismo de protección del adulto mayor, el mismo que en estos tiempo se viene desarrollando a través del empoderamiento de los adultos mayores para incidir en la políticas públicas.

Retornando al caso de la Corte, debemos indicar que en la Sentencia del caso Comunidad indígena Yakye Axa Vs. Paraguay del 17 de junio de 2005<sup>135</sup> se registra que la Comisión al momento de denunciar ante la Corte alegó que el Estado Paraguay no ha garantizado el derecho de propiedad ancestral de la Comunidad indígena Yakye Axa y sus miembros, ya que desde 1993 se encontraría en tramitación la solicitud de reivindicación territorial de la citada Comunidad, lo que ha significado la imposibilidad de la Comunidad y sus miembros de acceder a la propiedad y posesión de su territorio y ha implicado mantenerla en un estado de vulnerabilidad alimenticia, médica y sanitaria, que amenaza en forma continua la supervivencia de los miembros de la Comunidad y la integridad de la misma.

Dentro de ese proceso la Corte registra los siguientes hechos vulnerables contra los Adultos Mayores:

*El traslado a la Estancia El Estribo no trajo consigo una mejoría en las condiciones de vida de los miembros de la Comunidad. La estancia tenía una extensión de 25.000 hectáreas y contaba con más de 3.000 mil habitantes. Los cultivos producían poco, en el área no había animales para cazar y los animales domésticos morían, por lo que fue necesario buscar trabajo fuera de la misma. La falta de agua y alimento ocasionó la muerte de muchos niños y niñas, jóvenes y ancianos. Dado que la Estancia El Estribo era el asentamiento principal de las comunidades indígenas de Maklawaya, los miembros de la Comunidad Yakye Axa estaban marginados y no podían celebrar libremente sus prácticas culturales.*

*Los miembros de la Comunidad Yakye Axa, en particular los niños y ancianos, han visto gravemente afectada su salud como consecuencia de las condiciones de vida en la que permanecen.*

En vista de lo anterior, el Tribunal dispone que, mientras la Comunidad se encuentre sin tierras, dado su especial estado de vulnerabilidad y su imposibilidad de acceder a sus

---

135 Ver en la Pagina Oficial de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_125\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_125_esp.pdf) Revisado el 29/11/2010.

mecanismos tradicionales de subsistencia, el Estado deberá suministrar, de manera inmediata y periódica, agua potable suficiente para el consumo y aseo personal de los miembros de la Comunidad; brindar atención médica periódica y medicinas adecuadas para conservar la salud de todas las personas, especialmente los niños, niñas, ancianos y mujeres embarazadas, incluyendo medicinas y tratamiento adecuado para la desparasitación de todos los miembros de la Comunidad.

En lo que se refiere a la especial consideración que merecen las personas de edad avanzada, es importante que el Estado adopte medidas destinadas a mantener su funcionalidad y autonomía, garantizando el derecho a una alimentación adecuada acceso a agua limpia y a atención de salud. En particular, el Estado debe atender a los ancianos con enfermedades crónicas y en fase terminal, ahorrándoles sufrimientos evitables. En este caso, se debe tomar en consideración que en la Comunidad indígena Yakye Axa la transmisión oral de la cultura a las nuevas generaciones está a cargo principalmente de los ancianos.

Debido a estos hechos de vulneración contra la comunidad indígena y en especial contra los adultos mayores se condeno al estado paraguayo para que brinde investigación, justicia y reparación para los miembros de la Comunidad indígena Yakye Axa de Paraguay.

#### **D).- EVALUACION DEL SISTEMA INTERNACIONAL**

Aún el sistema internacional no ha tenido un pronunciamiento adecuado en la problemática de las Personas Adultas Mayores por cuanto no existe una Convención Internacional específica que regule todo la situación de las PAM como si existe con la problemática de los migrantes, discapacitados, mujeres, niños, etc.

En la actualidad tanto la ONU como la OEA recientemente han constituido grupos de trabajo para elaborar borradores de Convenciones Internacionales, sin embargo siendo muy lenta todo el sistema de aprobación de normas internacionales, creemos que una respuesta a favor de las PAM recién se producirá en una o dos décadas.

Asimismo la Comisión Interamericana y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos tampoco han abordado en sus sentencias y pronunciamiento la problemática de las PAM.

Sólo el Comité del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha tenido un pronunciamiento específicamente sobre dichos derechos, que si bien resulta importante estos avances pero aun son insuficientes para un desarrollo ciudadano.

Asimismo las Declaraciones que se han emitido por la ONU o por las Sistemas Regionales aun no son vinculantes por lo tanto son esfuerzos de buena voluntad porque los estados como siempre se niegan a implementar las políticas diseñadas en dichos documentos. Estas conductas del sistema internacional poco ayuda a consolidar en los estados derechos más protagónicos a favor de las PAM.

Los órganos interamericanos de derechos humanos —la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos— han desempeñado hasta la fecha un papel relativamente limitado con respecto a los derechos de las personas de edad, lo que posiblemente se explica por la ausencia de referencias explícitas a ellos en los dos principales instrumentos interamericanos de derechos humanos. Constituyen excepciones a esta regla general las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos *Cinco pensionistas vs. Perú* (2003) y *Acevedo Buendía y otros vs. Perú* (2009) En ellas, la Corte interpretó el derecho de propiedad en un sentido que abarcaba la prohibición de modificar la prestación de jubilación mediante enmiendas a las regulaciones internas con posterioridad a la fecha del retiro<sup>2</sup>.

## TITULO VII

### SEGURIDAD SOCIAL EN EL CONVENIO INTERNACIONAL DE LA OIT. CONVENIO 102 Y EL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES.

#### A).- EL ESPACIO DE LA OIT

La OIT jugó un papel destacable en el fortalecimiento de la Seguridad Social moderna desde los inicios del siglo XX (1919 época de su creación); dentro de esa dinámica constituye un elemento de referencia el Convenio 102 de la OIT.

Para el organismo internacional la protección de los trabajadores se extiende el aseguramiento social<sup>136</sup> desde dos enfoques<sup>137</sup>:

- Desde el punto de vista subjetivo referido a las categorías de trabajadores, y;
- Desde el punto de vista objetivo referido a las contingencias protegidas.

Sin embargo es necesario destacar que la OIT conceptúa a la seguridad social como un derecho recién a partir de 1944 y ello constituye un *cambio de perspectiva afirmando la Seguridad Social a favor de todos los ciudadanos. Estos conceptos puede apreciarse* en la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, congregada en Filadelfia en su vigésima sexta reunión, adopta, el día diez de mayo de 1944, la presente Declaración de los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo y de los principios que debieran inspirar la política de sus Miembros señala en el III.f) lo siguiente:

*“extender las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia médica completa.”*

La seguridad social impulsado desde la OIT tiene desesperanzas para lograr una cobertura universal y ello choca con realidades que a veces es imposible puedan ser controlados.

---

<sup>136</sup> La doble tradicional dimensión protectora que se ha configurado en la seguridad social es básicamente: “(...) la doble y tradicional dimensión protectora de los sistemas de Seguridad Social: prestaciones económicas con las que compensar déficit de ingresos o excesos de gastos y prestaciones sanitarias con las que atender situaciones de enfermedad”. Francisco Pérez de los Cobos Orihuela. La Seguridad Social y la OIT. En La Seguridad Social a la Luz de sus Reformas Pasadas, presente y Futuras. Coordinadores: José Luis Monereo Pérez, Cristóbal Molina Navarrete y Mieves Moreno Vida. Editorial Comares, Granada, España 2008. P. 181 y 182.

<sup>137</sup> Francisco Pérez de los Cobos Orihuela. La Seguridad Social y la OIT. En La Seguridad Social a la Luz de sus Reformas Pasadas, presente y Futuras. Coordinadores: José Luis Monereo Pérez, Cristóbal Molina Navarrete y Mieves Moreno Vida. Editorial Comares, Granda, España 2008. p. 180

Pérez de los Cobos<sup>138</sup> expresa al analizar el Convenio 102 de la OIT que la afirmación formal del derecho a la seguridad social, como un derecho de alcance universal, contrasta con la dura realidad de un mundo en el que solamente el 20 por ciento de la población se beneficia de una protección social suficiente. La cuestión, en efecto, no es si la seguridad social es o no un derecho, cosa que nadie discute ahora, sino cuales son los instrumentos más adecuados para garantizar en cada caso su efectivo reconocimiento y su disfrute.

El Perú está vinculado al Convenio 102 de la OIT desde el 23 de agosto de 1961 y en ese sentido la normativa internacional debería haber regulado la evolución histórica de la seguridad social de nuestro país.

La OIT dentro de su función de evaluar los avances que se vienen produciendo en el Perú del impacto del Convenio 102, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT, en el año 2010 ha realizado las siguientes recomendaciones:

*“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.”* 139

Puede apreciarse que el Perú se encontraba en falta, al no diseñar y ejecutar las pensiones no contributivas para las personas adultas mayores y esta recomendación no es más que un jalón de orejas por no cumplir con el Convenio 102 de la OIT que promueve una seguridad social en un sentido universal.

## **B).- PACTO DE DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES.**

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PDESC) adoptado en 1966<sup>140</sup>, que es vinculante con el Perú expresa en su artículo 9:

---

138 Francisco Pérez de los Cobos Orihuela. La Seguridad Social y la OIT. En La Seguridad Social a la Luz de sus Reformas Pasadas, presente y Futuras. Coordinadores: José Luis Monereo Pérez, Cristóbal Molina Navarrete y Mieves Moreno Vida. Editorial Comares, Granda, España 2008. p. 180.

139 Véase Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe III(1A), Conferencia Internacional del Trabajo, 99.<sup>a</sup> reunión, Ginebra, 2010, p. 821

140 Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 19 de diciembre de 1966. Para el Perú: Aprobado por Decreto Ley N° 22129 de 28 de marzo de 1978. Instrumento de adhesión de 12 de abril de 1978. Depositado el 28 de abril de 1978. Fecha de entrada en vigencia el 28 de julio de 1978.

*“Los Estados Partes en el presente Pacto reconocer el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social”.*

Asimismo en esa misma línea el Comité del Pacto de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales produjo en interpretación del artículo 9, la Observación General N°. 19 sobre el derecho a la seguridad social (23.11.2007) estableciendo:

*“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”. 141*

En cuanto a los derechos económicos sociales y culturales de las personas adultas mayores podemos resumirlos en lo siguiente:

- 1) Igual título a gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales para los hombres y las mujeres. (Art 3 PDESC)
- 2) El derecho a la seguridad social y al seguro social, a la protección a las personas de edad, a las personas que tiene una discapacidad, padezcan una enfermedad o se encuentren en cualquier situación que no les permita obtener los ingresos necesarios para vivir. Deben garantizarse los servicios sociales de atención médica, subsidio de enfermedad, jubilación, subsidio de invalidez, prestación al supérstite, entre otros. (Art 9 PDESC).
- 3) El derecho a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, que incluyen la alimentación, vestido y vivienda adecuada, y a una mejora continua de las condiciones de existencia, el derecho a la vivienda digna también significa el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad y gozar de un medio ambiente sano.
- 4) El derecho a la no discriminación por cuestiones de edad y por otros motivos de discriminación prohibida , en todos los aspectos de la vida, incluyendo el empleo, acceso a vivienda, cuidado de la salud , servicios sociales, alimentación,.

---

141 Véase, Comité de derechos económicos, sociales y culturales, Observación General número 19, el derecho a la seguridad social (art.9), 39º periodo de sesiones, 23 de noviembre de 2007.

- 5) El derecho al más alto nivel posible de salud física y mental. Creando las condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos así como el acceso equitativo a la asistencia sanitaria.
- 6) El derecho a ser tratado con dignidad.
- 7) El derecho de protección ante la violencia, rechazo o cualquier tipo de abuso mental y físico.
- 8) El derecho a una amplia y activa participación en todos los aspectos: sociales, económicos, políticos y culturales de la sociedad
- 9) El derecho a la educación.
- 10) El derecho a participar enteramente en la toma de decisiones que como todos los derechos humanos son indivisibles, interdependientes, e interrelacionados sin que unos prevalezcan sobre otros concernientes a sus bienes y derechos. en lo político, económico y social.

Los derechos económicos y sociales que nos provee la normativa internacional permiten afrontar básicamente las vulnerabilidades de las PAM; siendo importante estos aspectos veremos que resulta insuficiente para un desarrollo integral de los derechos. Además recurrir sólo sobre sus limitaciones hace que no se visibilice las potencialidades; y junto con ello el Estado incluye estos presupuestos en el rubro de gastos más que en inversiones. De poner mucha atención en las potencialidades de las PAM tal vez se vería que el 10% de personas serían muy conveniente si son integradas en la sociedad y el estado porque ganaríamos mucho con la experiencia, memoria y los valores que tanto falta hace en el fortalecimiento de la democracia y el estado de derecho.

Como dice Miguel Carbonell “En el plano interno puede observarse un creciente impacto del llamado Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH). Así, mientras que en su dimensión internacional el DIDH se sostiene sobre los principios fundamentales del Derecho Internacional Público tradicional, en su dimensión local se articula con los principios que informan el Derecho Constitucional, dando lugar a un interesante proceso de nacionalización de derechos universales. Evidentemente, son muchos y muy ricos los interrogantes que se abren en que respecta al rango que los tratados de derechos humanos puedan adquirir en los ordenamientos internos, a los nuevos principios de interpretación incorporados, a la operatividad de los derechos tutelados internacionalmente o a la ejecución en el ámbito interno de las decisiones de organismos internacionales.”<sup>142</sup>

---

142 Miguel Carbonell y Rodolfo Vásquez. Estado de Derecho Dilemas para América Latina. Palestra Editores. Primera Edición Lima 2009. p. 242.

### **C. EXPRESIONES DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PERUANO**

Sin embargo aun el Tribunal Constitucional Peruano ha tenido una interpretación de la seguridad social desde su vertiente laboral siguiendo a los antecedentes de Bismark es decir que se origina principalmente en la relación laboral; considera que la seguridad social está referida a los aportes que debieran hacer los obligados como son el Estado y los trabajadores (en Pensión) y el Estado y el Empleador (en salud)

Veamos las expresiones en el expediente 1417-2005-AA/TC, en la acción de amparo interpuesta por Manuel Anicama Hernández contra la ONP fundamento 29:

“La seguridad social es la garantía institucional que expresa por excelencia la función social del Estado. Se concreta en un complejo 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, viudez, 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’”. (...) **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**<sup>143</sup>

La propia OIT ha expresado su preocupación respecto de las decisiones del Tribunal Constitucional sobre esta manera de abordar la temática de las pensiones a favor de las PAM:

“Además, la Comisión toma nota de que, en una decisión de 2005, el Tribunal Constitucional del Perú consideró que el derecho a la seguridad social constituye un «derecho fundamental de configuración legal» que dispone de un «contenido esencial» cuya violación por el legislador podrá ser objeto de un recurso constitucional (decisión núm. 1417-2005 PATC de 8 de julio de 2005). Sin embargo, la Comisión toma nota de que, aunque el Perú es parte del Convenio núm. 102 desde 1961 y la Constitución peruana reconoce que los tratados internacionales relativos a los derechos humanos forman parte del bloque de constitucionalidad, el Tribunal Constitucional no parece incluir los principios

---

143 Exp. N°. 1417-2005-AA/TC, Acción de Amparo interpuesta por Manuel Anicama Hernández contra la ONP F. 29



mínimos garantizados por el Convenio núm. 102 en el «contenido esencial» del derecho a la seguridad social.

Esta decisión, aunque reconoce el derecho a la seguridad social como tal, parece privarlo del contenido concreto garantizado por el Convenio núm. 102. *Habida cuenta de las obligaciones internacionales aceptadas por el Perú, la Comisión considera que el reconocimiento de los principios básicos 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.*<sup>144</sup>

#### **D).- ANALISIS CONSTITUCIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL. LAS PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS**

El artículo 10 de la Constitución *“reconoce el derecho universal y progresivo de toda persona a la seguridad social”*. Sobre este concepto existen dos cuestionamientos. “Mientras que la Constitución Política del 1979<sup>145</sup> utilizaba el verbo garantizar que implica, al menos en teoría – un compromiso u obligación, la Constitución de 1993 se remite el verbo reconocer, que hace alusión a una aceptación declarativa de la existencia del derecho, lo cual no ha de implicar – ciertamente – un menor beneficio a favor de los asegurados y pensionistas”<sup>146</sup>.

Por otro lado el hecho que se exprese la progresividad o ingreso gradual, la historia ha mostrado que “en un inicio la seguridad social no alcanzaba a la totalidad de trabajadores, pues se discutía si debía beneficiar a todos los asalariados, o sólo a aquellos que laboraban en el Estado, si incluiría también a los independientes, si se extendería a sus familiares, etc., lo cual origino una corriente universalista que impero desde 1950 y persigue que todas las personas, sin distinción, puedan acceder a la seguridad social”<sup>147</sup>.

En una segunda parte el artículo 10 de la Constitución expresa que la seguridad social se implementa *“para su protección frente a las contingencias que precise la ley y para la elevación de su calidad de vida”*.

---

144 Véase Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe III(1A), Conferencia Internacional del Trabajo, 99.ª reunión, Ginebra, 2010, p. 821

145 Artículo 11 de la Constitución de 1979: “El Estado garantiza el libre acceso a prestaciones de salud y a pensiones, a través de entidades públicas, privadas o mixtas. Supervisa asimismo su eficaz funcionamiento”

146 AA.VV. La Constitución Comentada. Tomo II, Gaceta Jurídica. Lima, 2005, pag. 419 y 422.

147 Ídem.

Puede apreciarse que se estructura la seguridad social para atender las contingencias. Una definición desde la orientación jurídica de contingencia se entiende como “situaciones o eventos producidos en la vida de cada persona que pueden disminuir e, inclusive, extinguir su capacidad para trabajar, como por ejemplo: la vejez, las enfermedades, los accidentes, el desempleo, la muerte, etc”<sup>148</sup>. Esta definición incluso va acorde con lo que estipulaba el artículo 13 de la Constitución de 1979: “La seguridad social tiene como objeto cubrir los riesgos de enfermedad, maternidad, invalidez, desempleo, accidente, vejez, muerte, viudez, orfandad y cualquier otra contingencia susceptible de ser amparada conforme a ley.”

Por otra parte el mismo artículo 10 de la Constitución también expresa que conjuntamente con la contingencia, la seguridad social debe proteger que la persona eleve su calidad de vida. En este otro sentido la seguridad social tiene el objetivo de “lograr que ante el padecimiento de una contingencia el individuo pueda mantener el estatus en que se encontraba antes de tal situación o evento, evitando que su calidad de vida decaiga, pues ello generaría un desequilibrio que afectará a la sociedad en su conjunto”<sup>149</sup>.

Por ello consideramos que el Tribunal Constitucional ha reconocido estos dos elementos de la seguridad social (de protección de contingencias y de lograr una calidad de vida digna) en la constitución de 1993 de la siguiente manera:

“La seguridad social es la garantía institucional que expresa por excelencia la función social del Estado. Se concreta en un complejo 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, viudez, 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’**”<sup>150</sup>.

En sentido abunda que 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**”<sup>151</sup>.

---

148 Ídem.

149 Ídem.

150 Sentencia del Pleno del Tribunal, exp. 1417-2005-AA/TC del 08/07/2005, caso Manuel Anicama Hernández. Fundamento 28.

151 Sentencia del Pleno del Tribunal, exp. 1417-2005-AA/TC del 08/07/2005, caso Manuel Anicama Hernández. Fundamento 28.

## **E).- EL ANALISIS DE LAS PAM EN EL ORDENAMIENTO NACIONAL**

El artículo 4152 de la Constitución del Estado, prevé una protección especial a favor de las PAM en situación de abandono. Resulta tan genérico este mensaje constitucional que deberá ser desarrollado por la Ley. La Ley 28803, Ley de la Persona Adulta Mayor en su artículo 14153 refieren a la tutela urgente que requiere la persona adulta mayor indigente y abandonada en situación de riesgo social.

Merece destacar que el artículo 25154 la Declaración Universal de los Derechos Humanos aprobado por el Perú mediante Resolución Legislativa el 15 de diciembre de 1959 constituye un instrumento de protección a favor de las PAM sin embargo sin mucha técnica legislativa se incorpora a la VEJEZ<sup>155</sup> conjuntamente con otras vulnerabilidades<sup>156</sup> como el desempleo, la invalidez, la viudez, la enfermedad y otros casos.

---

152 El artículo 4 de la Constitución del Estado señala:

La comunidad y el Estado protegen especialmente al niño, al adolescente, a la madre y al anciano en situación de abandono. También protegen a la familia y promueven el matrimonio. Reconocen a estos últimos como institutos naturales y fundamentales de la sociedad.

La forma del matrimonio y las causas de separación y de disolución son reguladas por la ley.

153 Artículo 14 de la Ley 28803, Ley de la Persona Adulta Mayor. Asistencia Social. En caso de situación de riesgo o indigencia, las personas adultas mayores podrán ingresar en algún centro de asistencia social público, el mismo que evalúa inmediatamente su situación y le brinda atención integral correspondiente.

Para efectos de la presente Ley se considera en situación de riesgo cuando:

La persona adulta mayor carezca de las condiciones esenciales y recursos económicos para su subsistencia y su salud.

La persona adulta mayor carezca de familiares o este en Estado de abandono.

La persona adulta mayor sufra trastornos físicos y mentales que lo incapaciten o pongan en riesgo a él o a otras personas.

154 El artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos señala:

1.- Toda persona tiene derecho 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; tiene así mismo derecho a los seguros en caso de desempleo invalidez, viudez, enfermedad, vejez u otros casos de pérdida pendientes de su voluntad.

155 El Artículo XVI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre igualmente señala:

Toda persona tiene derecho a la seguridad social que le proteja contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia.

Sin embargo mas allá de esta situación anecdótica debemos señalar que está claro que la voluntad de la comunidad jurídica internacional es llamar la atención del Estado para generar normas e instituciones<sup>157</sup> que asegure a las PAM de salud y bienestar; así como asegurar alimentación, vestido, vivienda, salud y servicios sociales y todo lo necesario para obtener medios de subsistencia. Se ha establecido un catalogo de derechos<sup>158</sup> de las PAM

---

156 Esta tesis se puede encontrar en: La falta de información exacta sobre el proceso de envejecer ha hecho que mucha gente tenga una visión del envejecimiento más próxima a la enfermedad que a la salud, sin entender la vejez como una etapa más dentro del ciclo de la vida.

El envejecimiento no es sinónimo de enfermedad, en un individuo sano se produce como una disminución paulatina de las capacidades y funciones en el organismo donde cada vez hay menos capacidad para soportar el equilibrio homeostático. Es un proceso universal, individual, constante, irregular, asincrónico y deletéreo. Siendo la universalidad y la constancia dos de las características más importantes, pero el ritmo al que se produce puede ser muy diferente según la especie, el individuo y los factores ambientales. Puede verse en Licenciada Ana Dorthy Petrlík Avía en: <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/pela/pl-000321.pdf>

157 Los sistemas de protección social formal, tales como regímenes públicos contributivos o no contributivos de pensiones o los sistemas públicos de salud, están diseñados para brindar protección a aquellos grupos de personas que por diversas circunstancias enfrentan algún riesgo, vinculado fundamentalmente con el ciclo de vida, ciclo económico, eventos catastróficos y la postergación o exclusión socioeconómica permanente. El Estado también ejecuta otras acciones con el propósito de proveer la protección social necesaria, algunas de ellas, con un carácter más focalizados, como seguros específicos subsidiados total o parcialmente por oeste o programas de transferencia a ciertos grupos de la población (pobres, madres, discapacitados, desempleados, etc). Gustavo Picado Chacón, Mendoza de Souza y Fabio Duran. ADO Viabilidad de las Pensiones No Contributivas en el Perú. Proyecciones Demográficas y Financieras.pag. 23. Fondo de Población de las Naciones Unidas. OIT. Primera Edición 2008. p. 23.

En nuestro país, la falta de empleo, el sub empleo y en general la precariedad laboral, son problemas de larga data que finalmente impidieron a las hoy personas adultas mayores, insertarse en su momento de manera formal en las esferas productivas y así participar dentro de algún régimen de pensiones. Adicionalmente, la falta de una cultura previsional por parte de los trabajadores independientes que, en su etapa de mayor productividad, no aportaron ni al régimen público ni al privado para una futura pensión, conlleva a lo que hoy es evidente: la gran mayoría de la población adulta mayor no cuenta con pensión alguna que les permita envejecer con confianza. Carmen Vildoso en el Prologo. OIT Envejecimiento con dignidad: Pensiones no contributivas para reducir la pobreza en el Perú. Sonimágenes del Perú. Abril. 2009. p. 7

158 Artículo 3 de la Ley 28803, Ley de las PAM. Toda persona adulta mayor tiene, entre otros, derecho a:

1. La igualdad de oportunidades y una vida digna, promoviendo la defensa de sus intereses.
2. Recibir el apoyo familiar y social necesario para garantizarle una vida saludable, necesaria y útil elevando su autoestima.
3. Acceder a programas de educación y capacitación que le permitan seguir siendo productivo.
4. Participar en la vida social, económica, cultural y política del País

que siempre resultará insuficiente pero ello resulta fundamental para que se vaya abriendo otros derechos de aplicación distinta.

En este propósito el artículo 14 de la Ley 28803 Ley de la PAM nos brinda una pista en ese objetivo:

*Para efectos de la presente Ley se considera en situación de riesgo cuando:*

- a) La persona adulta mayor carezca de las condiciones, esenciales y recursos económicos para su subsistencia y su salud.*
- b) La persona adulta mayor carezca de familiares o este en estado de abandono.*
- c) La persona adulta mayor sufra trastornos físicos y mentales que lo incapaciten o pongan en riesgo a él o a otras personas.*

#### **F).- ENTE RECTOR DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES**

El artículo 6 de la Ley 28803 Ley de las Personas Adultas Mayores configura el Ente Rector de las PAM:

##### ***Artículo 6. Órgano Rector.***

*La Dirección de Personas Adultas Mayores, órgano de línea del Vice Ministerio de la Mujer es el órgano encargado de promover, coordinar, dirigir, ejecutar, supervisar y evaluar las políticas, planes, programas y Proyectos sobre las personas adultas mayores.*

*Asimismo, establece los requisitos mínimos para el funcionamiento de las casas de reposo u otros locales análogos destinados a brindar atención a personas adultas mayores.*

- 
5. El acceso a la atención preferente en los servicios de salud integral, servicios de transporte y actividades de educación, cultura y recreación.
  6. El acceso a la atención hospitalaria inmediata en caso de emergencia.
  7. La protección contra toda forma de explotación y respeto a su integridad física y psicoemocional.
  8. Recibir un trato digno y apropiado en cualquier procedimiento judicial y administrativo que la involucre.
  9. Acceder a condiciones apropiadas de reclusión cuando se encuentre privada de su libertad.
  10. Vivir en una sociedad sensibilizada con respeto a sus problemas, sus méritos, sus responsabilidades, sus capacidades y experiencias.
  11. Realizar labores o tareas de acorde a su capacidad física o intelectual. No será explotada física, mental ni económicamente.
  12. La información adecuada y oportuna en los trámites para su jubilación.
  13. No ser discriminada en ningún lugar público o privado

El Congreso de la República dentro de su función de desarrollo constitucional ha considerado que el Órgano Rector se encuentre en el Poder Ejecutivo, específicamente en el Vice ministerio de la Mujer y a su vez se encuentre dentro de la Dirección General de la Familia y la Comunidad.<sup>159</sup> Puede apreciarse que la importancia que tiene en el organigrama del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) es de tercer nivel.<sup>160</sup>

Como se aprecia dentro del máximo ente rector establecido por el ordenamiento jurídico, las PAM están excluidas en su composición, situación que resulta una merma si lo comparamos con la estructura creada por la Ley 24165 que creó el Consejo Nacional del Anciano, (reglamentado por D.S. 025-87-SA). Este Ente Rector tenía funciones

---

<sup>159</sup> Ver el organigrama del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), actualizado al 20 de enero del 2012, luego que se procediese a la creación del Ministerio de Desarrollo y Desarrollo Social: <http://www.mimdes.gob.pe/files/transparencia/organigrama.html>

<sup>160</sup> Las tareas encargadas a la Dirección General de la Familia y la Comunidad del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) son:

Somos un órgano de línea del MIMDES, que se encarga de diseñar, promover, coordinar, supervisar y evaluar las políticas, planes, programas y proyectos para la promoción, atención y apoyo a la familia, atendiendo especialmente a su situación de riesgo, pobreza, pobreza extrema. Mantenemos relaciones funcionales con las demás Unidades Orgánicas del MIMDES, incluyendo Programas Nacionales, Organismos Públicos Descentralizados del Sector; así como entes rectores de la actividad gubernamental del Estado y otras entidades de la Administración Pública, en los ámbitos nacional, regional y local; y entidades privadas vinculadas a su competencia

A su vez si puede observar que la:

La DIPAM es la Dirección de Personas Adultas Mayores, instancia del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social - MIMDES, encargada de diseñar, monitorear y hacer seguimiento a la política social dirigida a la población de 60 años y más.

De acuerdo al Reglamento de Organización y Funciones del MIMDES, la DIPAM tiene la función de promover, coordinar, supervisar y evaluar las políticas, planes, programas y proyectos referidos a personas adultas mayores, en especial de aquellas poblaciones que sufren discriminación y exclusión social, y se encuentran en situación de pobreza y pobreza extrema.

Ver en: [http://www.mimdes.gob.pe/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=73&Itemid=155](http://www.mimdes.gob.pe/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=73&Itemid=155)

normativas y dentro de la composición de dicho organismo se encontraban también la representación de las PAM.

La vinculación del Ente Rector con otros sectores como Salud, Educación, trabajo, Gobierno Municipal resulta central pero aún no existe la suficiente institucionalidad para soportar los mensajes jurídicos. Ello resulta más grave cuando nos encontramos con situaciones de indigencia y abandono donde aparecerán emergencias que requieran ser atendidos con programas sociales en alimentación, salud y vivienda.

Un primer apunte es que las PAM en general constituye un grupo etario que se encuentra excluida y discriminada tanto por el Estado como por la sociedad. Un escalón siguiente de mayor preocupación constituye las PAM que se encuentran en situación de pobreza y extrema pobreza. Se eleva el diagnóstico si esas mismas PAM sufren algún mal de salud que deteriora su situación. Esta mirada no puede resultar más alarmante si las PAM descritas tienen una afectación de su salud mental.

Como se aprecia en este escalón de dramatismo que venimos describiendo no es otra cosa que recoger hechos de la realidad que se encuentran todos los días y ante cuya emergencia debería haber suficiente institucionalidad y suficiente amparo jurídico para responder.

#### **G).- ANALISIS DE LAS PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS EN EL PERU**

El 28 de julio del 2010 el Presidente de la República Alan García, anunció la entrega de un aporte económico mensual a las personas mayores de 75 años de edad en situación de extrema pobreza. Posteriormente se emitió el Decreto de Urgencia 059-2010 publicada el 28 de agosto del 2010 que regula esta política pública. Nos interesa desarrollar el contexto e impactos de la medida y de su vinculación con el derecho a las pensiones no contributivas que ya funcionan en muchos países de Latinoamérica, Argentina, Chile, Uruguay, Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, México, República Dominicana, Costa Rica.

El 7 de septiembre del 2010 la Ministra de la Mujer de ese entonces Nidia Vilchez realizó su informe ante la Comisión de Presupuesto del Congreso de la República sobre la naturaleza, vigencia y efectos del Decreto de Urgencia 059-2010. Habiendo sido un testigo presencial de dicho acto parlamentario expuso las ideas señaladas por la Ministra:

1. El Programa empezó el 28 de agosto y termina el 31 de diciembre del 2010.
2. El Programa que está aplicando el Perú correspondía a una experiencia que viene funcionando en México.
3. Es un Programa piloto que irá extendiéndose a otras zonas del país e incluso puede ir reduciéndose la edad, según la evaluación que se realice a fin de año.
4. El programa es excluyente de otros programas asistenciales como por ejemplo el Vaso de Leche. Es decir si la persona recibe el beneficio del Vaso de Leche no se le otorga los S/. 100 nuevos a no ser que renuncie. Sobre los Comedores Populares no es

excluyente porque todos compran la comida y por lo tanto el dinero de S/. 100 soles podrán ser utilizado para seguir alimentándose

5. En el año 2010 los beneficiarios serán 5,000 personas y el próximo aumentara a 25,000 beneficiarios. El Ministerio maneja una cifra de 625,000 personas que se encuentran en pobreza y pobreza extrema.
6. El Programa en las zonas rurales será manejado por Juntos y en las zonas urbanas por el INABIF.
7. Es trabajo de coordinación inter institucional con: JUNTOS, INABIF, INEI, RENIEC, Ministerio de Economía; Ministerio de Salud y Poder Judicial.
8. Las personas mayores indocumentadas una vez identificadas serán documentadas por la RENIEC para no impedir que sea beneficiario del sistema.

Pero ante el Legislativo, la Ministra dejo sin responder lo siguiente:

1. Cuanto es los gastos de administración se destinará, del monto de 2 millones de soles, es decir que porcentaje del presupuesto será destinado a los gastos de administración. Ello es importante porque nos permitirá saber los costos del programa focalizado.
2. Porque cambio de actitud el Gobierno que en un inicio se opuso a las pensiones no contributivas y ahora lo promueve. Incluso el Congresista Eguren señalo que su Despacho había preguntado al Ministerio de Economía y que este Ministerio hace 6 meses contesto que no había presupuesto para ello. Ello coincide con la Declaración del Viceministro de Economía que dijo que recién dentro de unos 20 años será necesario implementar un Programa de Pensiones no Contributivas.
3. Porque no se planteo este programa como parte de los derechos de la seguridad social, por cuanto tanto las pensiones contributivas y las no contributivas son un mismo diseño de la seguridad social que contiene un objetivo común lograr que el 100 por ciento de la población adulta mayor esté asegurada.
4. Porque se eligió a México como país del modelo a aplicarse en el Perú, este Piloto de las pensiones no contributivas.
5. Porque el Ejecutivo no remitió un Proyecto de Ley para ser debatido en el Congreso de la República las pensiones no contributivas donde incluso existen proyectos parlamentarios.
6. Como garantizar el Programa para los siguientes años y como levantar los riesgos que existen sobre programas sin presupuesto.
7. A que otros elementos de calificación se pueden ampliar distintos al tema de pobreza extrema.
8. Porque no se convoco a las representaciones de las personas mayores para el diseño, monitoreo y control de este programa.



## **H).- ALCANCES DEL DECRETO DE URGENCIA 059-2010**

La doctrinal<sup>161</sup> reconoce que existen diferentes tipos de pensiones no contributivas, clasificándolas como:

**Pensión universal:** es la versión más simple de pensión no contributiva, los beneficiarios son todas aquellas personas que cumplen con ciertos criterios de residencia o ciudadanía en el país o región que otorga la pensión y han alcanzado una edad previamente establecida; el monto monetario otorgado es uniforme para todos los beneficiarios. La concesión no está sujeta a comprobación de ingresos, condición que convierte su administración en sencilla y de costos reducidos. Puede cubrirse el 100% de la población objetivo de manera automática, sin generar la estigmatización de los receptores.

**Pensión basada en criterios de residencia:** ésta son pensiones cuasi contributivas, dado que cada año de residencia de los adultos cuenta como una contribución para una pensión de jubilación. Siete países desarrollados cuentan con este tipo de pensión: cinco países nórdicos (Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia), Canadá y Holanda. Ninguno de ellos exige menos de 40 años de residencia. Incluso, Holanda ha fijado un total de 50 años. Una persona con menos años de residencia que los requeridos para una pensión plena, puede clasificar para una pensión parcial. No existen ejemplos de estas pensiones en países en desarrollo.

**Pensión sujetas a recuperación:** con excepción de Holanda, en todos los restantes países donde se otorga una pensión basada en años de residencia, se tienen previstos mecanismos para la recuperación del total o una fracción de otros ingresos percibidos por el pensionado. En el Reino Unido, pese a que se cuenta con una pensión universal, también opera este tipo de dispositivo, en concreto, se recupera el 100% de ingreso de cualquier otra pensión básica del Estado: similar situación sucede en Suecia, y en Finlandia la correspondiente tasa es de un 50% sobre los ingresos por otras pensiones.

**Pensión de asistencia social:** éstas son las pensiones no contributivas para adultos mayores más comunes en el mundo. Las pensiones de asistencia social están dirigidas a los pobres. Las pensiones de asistencia social se otorgan contra verificación de necesidad, características que la evidencia internacional ha demostrado constituye una de las principales desventajas de este tipo de pensión, pues los costos administrativos se incrementan y la selección de los beneficiarios induce a errores de inclusión y de exclusión, así como a un aumento de la corrupción y la discrecionalidad de los funcionarios encargados de su aprobación.

---

<sup>161</sup> Favio Duran Valverde; Walter Mendoza de Sousa, Gustavo Picado Chacón. 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. Impreso en Sonimágenes del Perú. Lima, abril 2009. p. 42 – 44.

En principio, las pensiones no contributivas o asistenciales están dirigidas a tres grupos sociales básicos: los pobres crónicos, los trabajadores del sector informal que están en riesgo de volverse pobres si abandonan el mercado laboral, pese a su edad avanzada y los trabajadores del sector formal que están cubiertos por la seguridad social, pero que no cumplen con el tiempo de cotización requerido.

En los Países desarrollados se tiende al uso de pensiones no contributivas universales, con criterios de residencia o condicionadas a mecanismos de recuperación, mientras en los países en desarrollo, el modelo adoptado son las denominadas pensiones asistenciales, focalizadas en personas y familias en extrema pobreza, principalmente, adultos mayores o personas con severas discapacidades.

El Decreto de Urgencia tal parece que se inscribe en la última clasificación, por cuanto el considerando del dispositivo señala sobre la medida:

*inicialmente el alcance de esta medida se circunscriba a los adultos a partir de los setenta y cinco (75) años de edad de los hogares beneficiarios de dicho programa nacional en los departamentos de Huancavelica, Apurímac y Ayacucho; y de Lima Metropolitana que se encuentren en condición de extrema pobreza de acuerdo a los criterios del Sistema de Focalización de Hogares - Sisfoh;*

Sin embargo es necesario establecer que debería propenderse hacia una pensión universal, para garantizar la protección del universo de las personas mayores.

No se puede soslayar que estas políticas públicas de emergencia podrían contribuir a reducir la extrema pobreza, pero una política de largo alcance con beneficios para toda la sociedad debiera permitir que beneficie al universo de las personas mayores no sólo para atacar una contingencia sino para elevar la vida de las personas mayores y de la comunidad en su conjunto. Ello basado en se debe reconocer las potencialidad de los adultos mayores y cuáles son sus aportes a la sociedad y al estado: *“en este marco, las pensiones contributivas no deben entenderse como parte de una política exclusivamente asistenciales, sino más bien como una propuesta de inversión social que tiene efectos comprobados en la dinamización económica de su entorno, convirtiendo a la persona adulta mayor en un agente de inversión de su espacio familiar y comunal.”* 162

---

162 Ver: Envejecimiento con Dignidad. Pensiones No Contributivas para reducir la pobreza en el Perú. Fiona Clark., Fabio Duran Valverde, Walter Mendoza de Souza; Gustavo Picado Chacón; Eduardo Morón y Martín Rostagno; Federico Arnillas; Cristian Sánchez Reyes. Impreso en Sonimágenes del Perú. Lima, abril 2009. Perú. Abril 2009. p. 7).

## **I.- SUSTENTO CONSTITUCIONAL DEL DECRETO DE URGENCIA**

Llama la atención que el Decreto de Urgencia tenga sustento en el artículo 4 de la Constitución Política que dice:

*Artículo 4°. La comunidad y el Estado protegen especialmente al niño, al adolescente, a la madre y al anciano en situación de abandono. También protegen a la familia y promueven el matrimonio. Reconocen a estos últimos como institutos naturales y fundamentales de la sociedad.*

Las pensiones no contributivas se inscriben dentro del rubro de la seguridad social, sin embargo el Estado parece no querer insertarlo en esta orientación. Nos parece que pudo haber sustentado esta propuesta en el artículo 10 de la Constitución que expresa:

*Artículo 10°. 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.*

Finalmente tanto las pensiones contributivas como las pensiones no contributivas forman parte del derecho a la seguridad social. Nos parece que el Gobierno pretende insertarlo únicamente dentro de una política de emergencia para paliar la extrema pobreza, sin embargo ello no contribuirá en el objetivo de promover los derechos de las personas mayores, porque sólo se estaría reconociendo sus debilidades y no sus potencialidades.

## **J.- PROGRAMA PILOTO DEL DECRETO DE URGENCIA**

El programa piloto que regula el Decreto de Urgencia constituye un sistema focalizado en un determinado sector con cuatro requisitos:

1. Edad (art. 1): Sólo serán beneficiados aquellas personas a partir de 75 años de edad. En consecuencia no son beneficiarios las personas mayores **como sector social**, sino una parte del mismo. Ya vimos que las personas mayores empiezan su ciclo a los 60 años. Esperamos que este programa piloto sea un mecanismo para empezar a cubrir otros sectores de adultos mayores.
2. Ubicación (art. 2): Hasta diciembre del 2010 solo serán beneficiados las personas que residan en los departamentos Apurímac, Ayacucho, Huancavelica y Lima Metropolitana. Al parecer puede incluirse progresivamente otros sectores, pero sólo a partir del próximo año. Esta medida siendo positiva pero resulta insuficiente que esperamos sea corregida desde el Congreso de la República.
3. Estar en una situación de extrema pobreza. (art. 3) Básicamente tendrá el efecto de atacar una situación en concreta. Es una política que se centrará en una de las contingencias, pero hemos visto la seguridad social de las pensiones no contributivas

contiene dos caras de la misma moneda: por un lado asistir una contingencia y por otro promover un sector social con enormes potencialidades.

4. No se otorga a las personas que vienen recibiendo alguna pensión de jubilación de origen privado o público; también es excluida si es beneficiaria de algún programa social (art. 4.2).

Por otro lado se afirma que este beneficio no es heredable (art. 4) Es decir se otorga únicamente mientras se encuentre con vida la persona beneficiaria.

La Ley le llama subvenciones económicas a estos montos que se entregan a las personas mayores. De acuerdo a la Real Academia de la Lengua Española<sup>163</sup>, subvenir es “venir en auxilio de alguien o acudir a la necesidades de algo.” De acuerdo a este criterio entendemos que esta política tiene por efecto acudir a la emergencia de las personas a partir de los 75 años y que se encuentren en extrema pobreza, de determinados lugares. Sin embargo esa es una de las caras de la seguridad social y considero que junto a esta ayuda se debe también promover espacios propios de las personas mayores para destrabar los obstáculos de discriminación laboral, ausencia de participación adecuada en los niveles de decisión especialmente cuando se debate su problemática, entre otros.

En lo que respecta a la administración y al pago de la subvención, el artículo 5 del Decreto de Urgencia señala:

***ART. 5°.- Administración del programa piloto y pago de la subvención.***

*5.1. El Programa Piloto de Asistencia Solidaria; “Gratitud” será administrado por el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, para lo cual el Sistema de Focalización de Hogares (Sisfoh) comunica a dicho ministerio el padrón de beneficiarios elegibles para la verificación de su estado de supervivencia.*

*5.2. En los departamentos de Huancavelica, Apurímac y Ayacucho dicha verificación será realizada a través del Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres - “Juntos”. En Lima Metropolitana será realizada por el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social.*

*5.3. Efectuada la verificación a que se refiere el numeral anterior, el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social aprueba mediante resolución ministerial la relación de beneficiarios del programa piloto.*

Nuestras críticas a este programa especial están básicamente centradas en que la administración de las pensiones no contributivas debía ser realizada por el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social porque no se había constituido un órgano rector independiente,

---

163 Ver: [http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=subvencion](http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=subvencion)

autónomo y con participación de las personas mayores. Para ello sería necesaria la creación de un ente nuevo por cuanto consideramos que ni Oficina Normalización Previsional (ONP) ni el Programa “Juntos” serían las entidades capaces de brindar atención a las pensiones no contributivas.

Los análisis para el otorgamiento de las pensiones no contributivas no sólo debe centrarse en el elemento pobreza sino en otros criterios que permitirán cooptar y promover para el estado y la sociedad a un sector con mucho liderazgo. Por ello para nosotros las pensiones no contributivas es una inversión. En el Perú las personas mayores constituyen ya casi un 10% de la población y no escucharlos y promoverlos sería un grave error.

**K).- PENSION 65: TIENE CARACTERISTICAS PROPIAS O ES UNA REPETICION DEL PROGRAMA PILOTO DE ASISTENCIA SOLIDARIA “GRATITUD”.**

Efectivamente luego de terminar la campaña electoral para la Presidencia de la Republica (2011), el Presidente Ollanta Humala puso en práctica la implementación de su Plan Electoral de Pensión 65, que es un sistema por el cual se otorga un beneficio económico a las Personas Adultas Mayores.

A continuación podemos apreciar que el modelo de Pensión 65, en el diseño, implementación como en sus beneficiarios es el mismo que el Programa de Asistencia Solidaria “Gratitud”; en consecuencia la única variación entre ambos Programas es solo cambio de nombre.

Por ello a continuación pasaremos a mencionar sus características de las principales normas de implementación de Pensión 65.

**1).- El D.S. 081-2011-PCM, crea el Programa Social denominado Programa Nacional de Asistencia Solidaria "Pensión 65".**

El D.S. 081-2011-PCM, crea el Programa Social denominado Programa Nacional de Asistencia Solidaria "Pensión 65", que tiene el objetivo de otorgar subvenciones económicas a los adultos en condición de extrema pobreza a partir 65 años de edad que cumplan con los requisitos establecidos por la presente norma. (Art. 1).

Los requisitos<sup>164</sup> establecidos por la norma son los siguientes (Art. 3):

- a) Tener 65 años o más.

---

<sup>164</sup> En la Sexta Disposición Final del D. U. 001-2012 se autoriza el pago de la Subvención a las personas naturales que cumplan con los requisitos establecidos.

- b) Encontrarse en extrema pobreza de acuerdo a los criterios del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH).
- c) Deben identificarse ante las entidades, a través de las cuales funciona el programa, con su Documento Nacional de Identidad (DNI) y soliciten la evaluación de elegibilidad del SISFOH.
- d) El beneficiario no debe percibir pensión o subvención que provenga del ámbito público o privado, incluyendo a EsSalud, así como ser beneficiario de algún programa social, a excepción del Seguro Integral de Salud (SIS) y el Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización (Pronama).

Existen requisitos y formalidades (art. 4) que debe atravesar las Personas Adultas Mayores para obtener una subvención económica. En este proceso hay tres instituciones que intervienen:

- El Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres – “JUNTOS” se encarga de la ejecución y administración de los recursos del Programa pensión 65.
- El Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH) es el encargado de elaborar los padrones de personas Adultas Mayores que pueden ser elegibles a la subvención. Estas acciones se coordinan con las Unidades Locales de Focalización de las Municipalidades para verificar su estado de supervivencia.
- El Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres – “JUNTOS” autoriza al Banco de la Nación la apertura de las cuentas bancarias individuales de los beneficiarios y además puede solicitar la colaboración de entidades públicas, como el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, Banco de la Nación, Oficina de Normalización Previsional (ONP), la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, entre otros.

La única disposición final de esta norma establece la progresividad de este programa, señalando que inicialmente se beneficiaran a distritos que tengan un nivel de pobreza superiores al 50% de acuerdo al Mapa de pobreza 2009 del Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI, iniciando su implementación en los departamentos de Apurímac, Ayacucho, Huancavelica, Puno, Ica y Huánuco. A propuesta de la Presidencia del Consejo de Ministros a través del Programa “JUNTOS” y con la opinión favorable del Ministerio de Economía y Finanzas, mediante Decreto Supremo refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y por el Ministro de Economía y Finanzas, se aprobará la ampliación del ámbito geográfico de intervención del Programa “Pensión 65” y metas de cobertura.

## **2.- El Decreto de Urgencia 056-2011**

Decreto de Urgencia 056-2011 es una disposición que aprueba medidas económicas y financieras para la ejecución del programa nacional de Asistencia Solidaria “Pensión 65” para otorgar subvenciones económicas a los adultos en condición de extrema pobreza a partir de los sesenta y cinco (65) años de edad que cumplan con los requisitos establecidos (art. 1).

Se establece que la subvención económica es a favor de un hogar donde existe una persona Adulta Mayor y el monto de la subvención asciende a S/. 250 nuevos soles. Si en el

hogar existe dos personas adultas mayores que cumplen los requisitos del Programa la subvención económica asciende a S/. 125,00 por persona. (art. 2). Este criterio de reitera en la Quinta Disposición Complementarias y Finales del D. U. 001-2012.

En el mismo artículo se establece que la subvención es inembargable, no es heredable y no está sujeta al pago de devengados.

El financiamiento del Programa (art. 3 y 5) se realiza con el Presupuesto del Sector Público General en lo que respecta a la subvención económica propiamente dicha y con presupuesto específicos de los sectores Ministeriales respecto de los gastos operativos y costos de los servicios.

En el artículo 4 se establece que el Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI desarrollará el levantamiento de la información del SISFOH que permita determinar la elegibilidad de los potenciales beneficiarios.

La Primera Disposición Complementaria incorpora en el Programa “Pensión 65” a los beneficiarios del Programa Piloto de Asistencia Solidaria “Gratitud”. La segunda Disposición deja da por concluido el Programa Piloto de Asistencia “Gratitud”.

Según la página web del Ministerio de Inclusión Social, mediante Resolución Directoral 007-2012-MIDIS/P65-DE ya se aprobó más de 173 mil personas adultas mayores de 24 departamentos que ya fueron habilitadas para cobrar, la subvención que entrega el Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65. Los usuarios de Pensión 65 que reciben la subvención del Programa a través de las agencias del Banco que pueden hacerlo a partir del 13 de junio. Con la incorporación de los nuevos usuarios, el Programa Pensión 65 alcanza un total de 173, 891 adultos mayores. Cada uno de ellos recibirá doscientos cincuenta y 00/100 Nuevos Soles (S/. 250.00), que corresponden a la subvención económica de los meses de Abril y Mayo, que asciende a 125 nuevos soles por mes.<sup>165</sup>

### **3.- Características de Pensión 65.**

Un resumen de las características y requisitos más resaltantes para gozar del Programa Pensión 65 son:

- Tener 65 años a más
- Vivir en situación de extrema pobreza, de acuerdo a la evaluación realizada por el Sistema de Focalización de Hogares - SISFOH.

---

<sup>165</sup> Ver en la página oficial del MIDIS: <http://www.pension65.gob.pe/index.php/noticias/noticia/21>

- No recibir ningún tipo de pensión ni estar afiliado a Essalud.
- Contar con DNI vigente.
- No pertenecer a ningún programa social, excepto los siguientes programas: Sistema Integral de Salud (SIS), el Programa de Alfabetización y Programas de Asistencia Alimentaria.
- Presentar una declaración jurada de cumplimiento de requisitos.
- El requisito de encontrarse en condición de pobreza extrema está determinado por el Sistema de Focalización de Hogares –SISFOH, quien remite a Pensión 65 dicha información.
- El recojo de las declaraciones juradas y las copias de DNI de los potenciales usuarios se realiza a través de las Municipalidades, quienes cuentan con instructivos diseñados por Pensión 65 para desarrollar adecuadamente esta labor.
- El derecho a pago de la subvención no es heredable, no es acumulativo ni es embargable y no se entregan bonos u otros beneficios económicos diferentes o adicionales.

#### **L).- CRITICAS A LOS DOS PROGRAS: GRATITUD Y PENSION 65**

Puede apreciarse que los dos sistemas planteados Gratitud y Pensión 65 (uno por el gobierno aprista el 2010 y el otro por el Gobierno Nacionalista el 2011) tienen las mismas características:

- a) Están diseñadas para enfrentar la extrema pobreza de las PAM.
- b) Están focalizados en determinadas zonas del país, es decir su aplicación no es nacional sino ésta se ubica en base a los lugares donde existe mayor pobreza.
- c) El estado y el gobierno decide quienes serán beneficiarios de estos programas, es decir las personas no pueden acudir a solicitar estos beneficios y ante su negativa recurrir a la acción judicial como ocurre en un derecho brindado por la Seguridad Social.
- d) Es decir el derecho es objetivo y no genera derechos subjetivos. Es a favor de la pobreza y no es a favor de los pobres.
- e) No existe participación de las Personas Adultas Mayores en su diseño, dirección ni control de ambos programas, lo que hace mas grave la critica porque se continúa considerando a las PAM como sujetos pasivos y no como ciudadanos.



- f) Ambos programas son Políticas de Asistencia Social que se encuentran diseñadas en base al artículo 4 de la Carta Magna y no en base al artículo 10 de la Constitución referido a la Seguridad Social como derecho constitucional.
- g) Ambos programas son subvencionados con fondos públicos y son administrados por las instituciones del estado, sin permitir espacios de consulta de las PAM.
- h) Para que los programas Gratitude como el de Pensión 65 se conviertan en derechos de la seguridad social deberían generar derechos subjetivos automáticos permitiendo solo a la administración que el solicitante cumpla con los requisitos establecidos en la Ley, sin poder denegar por otros motivos.
- i) Hemos visto que en ambos programas “Gratitude” como el de “Pensión 65” la administración aprueba los beneficiarios mediante una disposición del Consejo de Ministros.
- j) Además como ha sido mencionada por la actual Ministra de Inclusión Social Carolina Trivelli estos programas son de vigencia temporal, lo que peor aún la aleja de un diseño auténtico de la institución de la seguridad social.

## TITULO VIII

### LAS PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS Y SU RIGUROSIDAD DOCTRINARIA

#### A).- LA POLITICA SOCIAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Para Francisco Verdura la seguridad social es un componente de la Política social. En consecuencia una política social debe incorporar:

- La previsión social.
- Las prestaciones por diversas contingencias frente a riesgos sociales.
- El sistema de normas que otorga derechos y regula las relaciones entre los individuos.
- Prestación de servicios sociales públicos como la educación y salud públicas y el tratamiento de grupos excepcionales o especialmente desprotegidos.

Analizando el caso peruano, el mismo autor señala que esta concepción amplia de la Política Social, de reconocimiento de derechos sociales, estaría siendo remplazada por específicas políticas de alivio a la pobreza, compensatorias de los efectos que los programas de ajuste estructural están causando en las economías, y por una mayor inversión pública en infraestructura social.

Veamos como el autor estructura estas dos opciones de la Política Social donde

A. representara las Políticas Sociales de reconocimiento de derechos y

B. representa las Políticas sociales constreñidas al alivio contra la pobreza, que estaría siendo aplicado en el Perú:

Elementos Básicos	Opciones	Características
1 OBJETIVOS	A.- Lograr un modelo de sociedad. B.- Acabar con la pobreza	Permanente y global  Coyuntura y parcial
2 DIAGNOSTICOS	A.- Grado de pobreza de la población. B.- Grupos de extrema pobreza	Cobertura Global  Focalización
3 INTERVENCION	A.- Reconocer derechos universales. B.- Atender necesidades más apremiantes.	Bienestar y equidad de toda la población.

		Erradicación con programas.
--	--	-----------------------------

Elaborado sobre la base de Anderson (1994:293). Recogido de Francisco Verdera V. Seguridad Social y Pobreza en el Perú: Una Aproximación. Documento de trabajo N°84 IEP. Instituto de Estudios peruanos. Documento de trabajo N° 84 Serie Economía. Y se encuentra en: <http://www.iep.org.pe/textos/DDT/ddt84.pdf>

En consecuencia para una política social se requiere mínimamente de los siguientes elementos:

- La definición de objetivos.
- Elaboración sobre la base de un diagnóstico
- Definir la modalidad de acción.

Mediante esta opción se pretende lograr un modelo de sociedad de manera permanente, que parte de un diagnóstico del grado de pobreza de la población para la que se propone una cobertura global, reconociendo derechos sociales.

Sin embargo en el Perú, siguiendo la opción B, se pretende acabar con la extrema pobreza, cuya aparición y vigencia se asume como un fenómeno coyuntural. Las características de esta opción son:

- Focaliza la intervención y el gasto en grupos de población y en zonas geográficas.
- Erradica la pobreza con programas específicos.

## **B).- PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS Y LA ASISTENCIA SOCIAL.**

### **1.- Necesidad de identificar las pensiones no contributivas de la asistencia social**

Si bien para el objeto de las políticas públicas de los Estados, puede resultar siendo una exigencia académica en demasía, pretender hacer una diferenciación entre las pensiones no contributivas y las políticas de asistencia social. Puede resultar oportuno mencionar aquel dicho que más o menos expresa lo siguiente, cuando se trata de la lucha contra la pobreza extrema: No interesa que color sea el gato, basta que cace ratones.

Pero para la tesis si será una exigencia arribar a esta distinción, por lo que diferenciaremos que es una pensión no contributiva y su diferencia con la política de asistencia social.

Qué duda cabe que las políticas de asistenciales pretenden acabar con la pobreza extrema e indigencia, pero desde algunos sectores incluso se pone algunas dudas si verdaderamente logran reducir la pobreza e indigencia. 166

Se ha entendido que los seguros sociales de naturaleza contributiva están estrechamente relacionados con los problemas de pobreza e indigencia. Esta concepción está marcada porque el sector beneficiario se considera que tiene un bajo nivel de calificación para el empleo, por lo que es marginado del mercado formal de trabajo y ello genera que este sector no tenga posibilidades de contar con un seguro contributivo.

Debemos expresar que el seguro social no contributivo puede recoger la cultura, tradición e historia en cada país y de ahí obtener su originalidad en el diseño. Pero siempre se puede diferenciar de un extremo a otro. Es decir nos encontraremos con el derecho de pensión no contributivo (promoción de derechos ciudadanos) en un extremo y en otro con una política de servicio de asistencia social (alivio de sectores vulnerables): Así también lo expresa la OIT:

*“Los valores culturales y sociales, la historia, las instituciones y el nivel de desarrollo económico han determinado que estos programas sean de distinta naturaleza: desde regímenes basados en conceptos de “derecho ciudadano” hasta regímenes meramente de asistencia social que subsidiariamente otorgan protección a personas en extrema pobreza y/o con graves discapacidades permanentes.” 167*

Podemos avanzar señalando que los programas de asistencia social pretenden básicamente derrotar la extrema pobreza y normalmente se la han vinculado con la utilización del vaivén político de un gobierno a otro, y en consecuencia no está dentro de su preocupación el desarrollo de sus derechos civiles. 168 De ser cierta esta fotografía entonces podemos decir que las políticas de asistencia social es un obstáculo en el desarrollo del sector social.

## **2.- El derecho subjetivo es un elemento diferenciador: Cuando estamos ante la seguridad social no contributiva de la política de asistencia social.**

Luis Enrique de la Villa expresa que “la nota más definitoria de las prestaciones asistenciales de la seguridad social consiste en la ausencia de un derecho subjetivo perfecto de los sujetos protegidos reconociéndose simplemente un interés legítimo a su solicitud, lo que significa que el (sub) sistema asistencial no está concebido en función de un interés

---

166 Favio Bertranou, Carmen Solorio, Wouter Van Ginneken Editores. Pensiones no contributivas y asistenciales. Argentina, Brasil Chile, Costa Rica Uruguay. OIT. Primera Edición. Santiago de Chile 2001. Pag. 11, 12 y 15.

167 Favio Bertranou, Carmen Solorio, Wouter Van Ginneken Editores. Pensiones no contributivas y asistenciales. Argentina, Brasil Chile, Costa Rica Uruguay. OIT. Primera Edición. Santiago de Chile 2001. Pag. 12 y 13.

168 Favio Bertranou, Carmen Solorio, Wouter Van Ginneken Editores. Pensiones no contributivas y asistenciales. Argentina, Brasil Chile, Costa Rica Uruguay. OIT. Primera Edición. Santiago de Chile 2001. Pag. 65.

directo e inmediato del particular, sino en el cumplimiento de una función estatal para enfrentarse a situaciones de necesidad, lo que dicho de otro modo supone afirmar que las prestaciones asistenciales se otorgan para atender un interés público a través de la satisfacción de un interés privado, conclusión empero condenada a su revisión de la mano de las normas internacionales y de los propios preceptos constitucionales internos.” 169

El propio Tribunal Constitucional reconoce que la seguridad social representa derechos fundamentales que tiene *“la naturaleza propia de un derecho público subjetivo, antes que la de un derecho de aplicación directa. Lo cual no significa que sean “creación” del legislador. En tanto derechos fundamentales, son derechos de la persona reconocidos por el Estado y no otorgados por éste.”*170

Igualmente considera que si bien la Constitución garantiza el derecho a la seguridad social pero el Tribunal Constitucional considera que el *“(…) reconocimiento constitucional no es suficiente para dotarlos de eficacia plena, pues su vinculación jurídica sólo queda configurada a partir de su regulación legal, la que los convierte en judicialmente exigibles. Por ello, en la Constitución mantienen la condición de una declaración jurídica formal, mientras que la ley los convierte en un mandato jurídico aprobatorio de un derecho social.”*171

Finalmente considera que para judicializar un derecho fundamental como es la seguridad social se requiere la implementación legal. *“(…) su reconocimiento constitucional no es suficiente para dotarlos de eficacia plena, pues su vinculación jurídica sólo queda configurada a partir de su regulación legal, la que los convierte en judicialmente exigibles. Por ello, en la Constitución mantienen la condición de una declaración jurídica formal, mientras que la ley los convierte en un mandato jurídico aprobatorio de un derecho social.”*172

Esta posición del Tribunal puede ser discutible por cuanto hace dudar sobre la eficacia directa de la norma constitucional; por considerarla incompleta para la implementación de derechos de la seguridad social, si no se encuentra aprobada por una Ley. Podemos discrepar de esta posición, porque para nosotros la constitución si es de aplicación directa como lo es también los convenios internacionales de derechos humanos.

Sin embargo a fin de continuar con nuestra posición de corroborar el derecho subjetivo de la seguridad social, podemos expresar que la implementación de la Ley tiene el propósito

---

169 Luis Enrique de la Villa Gil. Aportaciones del Profesor José Vida Soria al Ordenamiento Español de Seguridad Social. Coordinadores: José Luis Monereo Pérez, Cristóbal Molina Navarrete y Mieves Moreno Vida. Editorial Comares, Granada, España 2008. p. 21

170 Expediente 1417-2005-AA/TC, Caso Anicama Hernandez, del 8 de julio del 2005. F. 14.

171 Expediente 1417-2005-AA/TC, Caso Anicama Hernandez, del 8 de julio del 2005. F. 14.

172 Expediente 1417-2005-AA/TC, Caso Anicama Hernández, del 8 de julio del 2005. F. 14.

de fijar los requisitos para gozar de tales derechos. Es decir que para exigir un derecho subjetivo debe establecerse los requisitos de Ley y si la Constitución no los ha fijado entonces debe implementarse por una norma legal.

El derecho subjetivo puede exigirse una vez que la norma establezca los requisitos para gozar del derecho a la seguridad social.

### **3.- La discrecionalidad es el otro elemento diferenciador de los Programas de Asistencia Social.**

Para Rodríguez Ramos<sup>173</sup> las divergencias entre la seguridad social y política de asistencia social tendrían los siguientes elementos distintivos:

I.- Cuando hablamos sobre la existencia o no de un derecho subjetivo perfecto:

- La Asistencia Social en sus orígenes se caracterizaba por la existencia del elemento de discrecionalidad en su concesión. Es decir, en la asistencia social no existe un verdadero derecho para el beneficiario al acceso a la prestación. La discrecionalidad supone la ausencia de derecho a la prestación; siendo potestativa su concesión por parte del poder público.
- Sin embargo cuando hacemos referencia a la Seguridad Social estamos ante un mecanismo de protección social en el que si una persona cumple con los requisitos establecidos debe de gozar del derecho a la prestación.

### **4.- El fondo de financiación es público, tanto en el derecho a la seguridad no contributiva como los programas de seguridad social**

El otro criterio es el relativo a la forma de financiación, en donde puede tener similitudes por el desarrollo del concepto de los sistemas no contributivos:

- De acuerdo a los cánones tradicionales de la Seguridad Social han tenido carácter contributivo, es decir que se exigía una previa cotización para recibir automáticamente el servicio. Sin embargo ahora se considera también determinadas coberturas mediante los sistemas no contributivos.
- Sin embargo las prestaciones de asistencia social, al tener el objetivo de amortiguar las situaciones de necesidad, no se exige la cotización previa para acceder al beneficio. Su financiación se hace a través del presupuesto nacional. En este aspecto la financiación

---

<sup>173</sup> María José Rodríguez Ramos. Conceptos y Antecedentes de la Seguridad Social. María José Rodríguez Ramos; Juan Gorelli Hernández, Maximiliano Vilchez Porras. Sistema de Seguridad Social. Novena Edición. Editorial Tecno. España 2007. p. 518.

es una lógica consecuencia del derecho subjetivo generado con la pensión no contributiva.

Rodríguez Ramos considera que este elemento histórico de los orígenes de la seguridad social ha variado a lo largo del tiempo. Es así que se ha incluido dentro del ámbito propio de la acción protectora de la Seguridad Social a diferentes prestaciones no contributivas, configurados como verdaderos derechos subjetivos.

Al ser no contributivas; estamos ante prestaciones en las que su forma de financiación nada tiene que ver con la participación de los beneficiarios a través de las cotizaciones, siendo una financiación pública. Más aun, se trata de prestaciones en las que es requisito imprescindible la demostración de la situación de necesidad.

Sin embargo podemos considerar que en el sistema de la seguridad social de carácter no contributivo se incluye en algunos casos sistemas semi contributivos; es decir se exige un pequeño número de aportaciones. Esta característica no se produce en los programas de asistencia social.

#### **5.- Los tipos de contingencias cubiertas con la seguridad contributiva puede ser elemento diferenciador entre la seguridad social no contributiva de la política de asistencia social**

Para el mismo autor, estos nuevos conceptos de la seguridad social nos hace difícil encuadrarlo cuando estamos ante las instituciones de la seguridad social y cuando estamos ante políticas de de asistencia social. Por ello considera que debe encontrarse otros elementos de delimitación de carácter objetivo. Así dice: “(...) la principal posición doctrinal hace referencia al denominado criterio objetivo, a tenor del cual es posible distinguir entre asistencia social y prestaciones no contributivas de Seguridad Social en función del tipo de prestaciones otorgadas: Las prestaciones no contributivas se caracterizan por actuar en el marco de contingencias típicas de Seguridad Social, respecto de las que ya existe protección del nivel contributivo: La jubilación, la invalidez, la protección familiar. Es decir, la protección no contributiva implica una situación de necesidad “contingencia”. Por el contrario, estaremos ante asistencia social cuando la prestación pretenda proteger otras contingencias distintas de las típicas o características de la Seguridad Social; tratándose de situaciones de necesidad no vinculadas a las contingencias tradicionales de la Seguridad Social.” 174

---

174 María José Rodríguez Ramos. Conceptos y Antecedentes de la Seguridad Social. María José Rodríguez Ramos; Juan Gorelli Hernández, Maximiliano Vilchez Porras. Sistema de Seguridad Social. Novena Edición. Editorial Tecno. España 2007. p. 519.

Las contingencias tradicionales de la seguridad social que la OIT ha presentado<sup>175</sup> como abanico de opciones es básicamente el siguiente:

- a) En unos casos, la alternativa es entre categorías de asalariado , categorías de población activa o categorías de residentes (asistencia médica, prestaciones monetarias de enfermedad);
- b) En otros casos, la alternativa es entre categorías de asalariado o de residentes (prestaciones por desempleo);
- c) En otros supuestos, la alternativa es entre categorías de asalariados, de población activa o de residentes que no alcancen cierto nivel de ingresos (vejez, invalidez, prestaciones familiares).
- d) en otros casos , sujetos protegidos han de ser categorías de salarizados más sus cónyuges e hijos (accidentes de trabajo y enfermedad profesional);
- e) en otros casos, la alternativa es entre categorías de salarizados y población activa (maternidad);
- f) En fin, los cónyuges e hijos (prestaciones de supervivencia).

A pesar de señalarse este catalogo de opciones la OIT ha considerado que los Estados solo están obligados elegir tres coberturas de las opciones que a continuación se propone (art. 2, ii del Convenio 102 de la OIT) <sup>176</sup>:

1. Desempleo,
2. Vejez,
3. Accidentes de trabajo y enfermedad profesional.
4. Invalidez y
5. Supervivencia.

---

<sup>175</sup> Francisco Pérez de los Cobos Orihuela. La Seguridad Social y la OIT. En La Seguridad Social a la Lu de sus Reformas Pasadas, presente y Futuras. Coordinadores: José Luis Monereo Pérez, Cristóbal Molina Navarrete y Nieves Moreno Vida. Editorial Comares, Granda, España 2008. p. 183.

<sup>176</sup> Francisco Pérez de los Cobos Orihuela. La Seguridad Social y la OIT. En La Seguridad Social a la Lu de sus Reformas Pasadas, presente y Futuras. Coordinadores: José Luis Monereo Pérez, Cristóbal Molina Navarrete y Nieves Moreno Vida. Editorial Comares, Granda, España 2008. p. 183



De esta manera el Convenio 102 ha establecido el núcleo esencial de protección de la Seguridad Social en las 5 opciones ya mencionadas, de las cuales 3 serán obligatorias.

Para Joaquín Aparicio<sup>177</sup> las características entre pensiones contributivas y no contributivas están básicamente referidas a:

- Las Pensiones contributivas no requiere acreditación de necesidad para poder exigir una pensión no contributiva; el derecho subjetivo puede ejercerse inmediatamente cuando se haya cumplido con los requisitos. En este caso el financiamiento está vinculada a los aportes que realizan los trabajadores.
- En las Pensiones no Contributivas el financiamiento no proviene de los aportes o contribuciones, sino corresponde a una obligación general de solidaridad y se financia con fondos públicos de impuestos.

Ambas configuran parte del derecho a la seguridad social en su sentido total y universal, en donde todos deben de estar protegidos por la Seguridad Social.

Como expresa Juan García Blasco, “las dos modalidades o niveles de protección, las prestaciones de la modalidad no contributiva y entre ellas la pensión de jubilación, se caracterizan por tener un carácter residual y subsidiario respecto de las contributivas, pues estas siguen siendo las predominantes en el sistema de seguridad social y además las no contributivas, sólo protegen a aquellos sujetos que no han alcanzado a obtener el derecho a protección de la modalidad contributiva. Ahora bien, las prestaciones de ambas modalidades comparten, ser prestaciones del sistema de Seguridad Social que se constituyen como “un derecho subjetivo perfecto”; es decir, las prestaciones no contributivas al igual que las contributivas y a diferencia de las prestaciones de Asistencia social tradicional, no son graciabiles, ni están sometidas a discrecionalidad o condicionadas a la disponibilidad de medios financieros, por lo que basta la acreditación de los requisitos exigidos para poder acceder a la prestación (esto supone, que al igual que la pensión contributiva, realizada la previa reclamación administrativa, los órganos de la jurisdicción social van a conocer de las pretensiones en esta materia.”<sup>178</sup>

---

177 Joaquín Aparicio Tovar. La Seguridad Social, pieza esencial de la democracia. En Homenaje al Profesor José Vega Soria con motivo de su jubilación. La Seguridad Social a la Luz de sus reformas pasadas, presentes y futuras. Coordinadores: José Luis Monereo Pérez, Cristóbal Molina Navarrete, Nieves Moreno Vida. Edic. Comares. Granada España. 2008. p. 127.

178 Juan García Blasco. La Carta Social Europea en el Proceso de Reforma de los Sistemas Europeos de Seguridad Social: Balance y Perspectivas. Coordinadores: José Luis Monereo Pérez, Cristóbal Molina Navarrete y Nieves Moreno Vida. Editorial Comares, Granda, España 2008. p. 21

Debemos decir también que las pensiones no contributivas no se estructuran para responder al cese del trabajo por causa de la edad, sino que es una prestación a favor de las personas adultas mayores que responde básicamente a una determinada insuficiencia de recursos o rentas; asimismo cuando no se tiene suficientes cotizaciones para ser beneficiario de una pensión contributiva.

Para Joaquín Aparicio<sup>179</sup> las características de la seguridad Social es su dinamismo por cuanto debe presagiar los cambios sociales para encontrar respuestas de previsión de lo(a)s:

- Modos de trabajar
- Modificación en la estructura familiar
- Modificaciones de la población debida la baja tasas de natalidad o el envejecimiento de la población.

#### **6.- Ejemplos del derecho subjetivo a través de las pensiones contributivas.**

Para entender cómo funciona el derecho subjetivo del derecho a la seguridad social podemos recurrir con el ejemplo de otorgamientos de pensiones en el Decreto Ley 19990. Similar criterio debería estructurarse el diseño de las pensiones no contributivas.

Para mostrar cómo se configura un derecho subjetivo a la seguridad social, pasaremos a mostrar tres ejemplos normativos que se otorgan en el derecho pensionario de carácter contributivo:

- Según el artículo 53 del Decreto Ley 19990, tiene derecho a pensión de viudez la cónyuge del asegurado o pensionista fallecido, y el cónyuge inválido o mayor de sesenta años de la asegurada o pensionista fallecida que haya estado a cargo de ésta, siempre que el matrimonio se hubiera celebrado por lo menos un año antes del fallecimiento del causante y antes de que éste cumpla sesenta años de edad si fuese hombre o cincuenta años si fuese mujer, o más de dos años antes del fallecimiento del causante en caso de haberse celebrado el matrimonio a edad mayor de las indicadas”.
- Según el artículo 44° del Decreto Ley 19990 establece que los trabajadores que tengan cuando menos 55 ó 50 años, de edad y 30 o 25 años de aportaciones, según sean hombres y mujeres, respectivamente, tienen derecho a pensión de jubilación.

---

179 Joaquín Aparicio Tovar. La Seguridad Social, pieza esencial de la democracia. En Homenaje al Profesor José Vega Soria con motivo de su jubilación. La Seguridad Social a la Luz de sus reformas pasadas, presentes y futuras. Coordinadores: José Luis Monereo Pérez. Cristóbal Molina Navarrete. Nieves Moreno Vida. Edic. Comares. Granada España. 2008. p. 127.

- Según el artículo 38° del Decreto Ley 19990, modificado por el artículo 9° de la Ley 26504, y al artículo 1° del Decreto Ley 25967, para obtener una pensión del régimen general de jubilación se requiere tener 65 años de edad y acreditar, por lo menos, 20 años de aportaciones.

Puede apreciarse en los tres ejemplos, que ley establece requisitos para el otorgamiento de la pensión, que si son cumplidos por el titular, este puede solicitar su otorgamiento.

Por otro lado veremos que si la administración se negará al otorgamiento de la pensión pese a que cumple con los requisitos de ley, el titular puede exigir el cumplimiento judicial, si no veamos en las dos sentencias del Tribunal Constitucional:

- Sobre el particular, debe precisarse que conforme al artículo 25 del Decreto Ley 19990 tiene derecho a pensión de invalidez el asegurado: a) cuya invalidez, cualquiera que fuere su causa, se haya producido después de haber aportado cuando menos 15 años, aunque a la fecha de sobrevenirle la invalidez no se encuentre aportando; b) que teniendo más de 3 y menos de 15 años completos de aportación, al momento de sobrevenirle la invalidez, cualquiera que fuere su causa, contase por lo menos con 12 meses de aportación en los 36 meses anteriores a aquél en que se produjo la invalidez, aunque a dicha fecha no se encuentre aportando; c) que al momento de sobrevenirle la invalidez, cualquiera que fuere su causa, tenga por lo menos 3 años de aportación, de los cuales por lo menos la mitad corresponda a los últimos 36 meses anteriores a aquél en que se produjo la invalidez, aunque a dicha fecha no se encuentre aportando; y d) cuya invalidez se haya producido por accidente común o de trabajo, o enfermedad profesional, siempre que a la fecha de producirse el riesgo haya estado aportando.<sup>180</sup>
- Sobre el particular, debe precisarse que conforme al artículo 25° del Decreto Ley 19990, tiene derecho a pensión de invalidez el asegurado: a) cuya invalidez, cualquiera que fuere su causa, se haya producido después de haber aportado cuando menos 15 años, aunque a la fecha de sobrevenirle la invalidez no se encuentre aportando; b) que teniendo más de 3 y menos de 15 años completos de aportación, al momento de sobrevenirle la invalidez, cualquiera que fuere su causa, contase por lo menos con 12 meses de aportación en los 36 meses anteriores a aquél en que produjo la invalidez, aunque a dicha fecha no se encuentre aportando; c) que al momento de sobrevenirle la invalidez, cualquiera que fuere su causa, tenga por lo menos 3 años de aportación, de los cuales por lo menos la mitad corresponda a los últimos 36 meses anteriores a aquél en que se produjo la invalidez, aunque a dicha fecha no se encuentre aportando; y d)

---

<sup>180</sup>Sentencia del Tribunal Constitucional, expediente 04407-2011-PA/TC, caso Pastor Apaza Pinto del 31.01.2012. f. 4

cuya invalidez se haya producido por accidente común o de trabajo, o enfermedad profesional, siempre que a la fecha de producirse el riesgo haya estado aportando.<sup>181</sup>

### **7.- Resumen de las posiciones entre seguridad social y asistencia social.**

Las prestaciones de la seguridad en su característica no contributiva:

- a) se otorgan en razón de un estado de necesidad.;
- b) Correspondan al interesado como un derecho subjetivo; y
- c) Corresponden a contingencias expresamente tuteladas por la seguridad social, tanto las que proporcionen la tutela básica de tales contingencias como aquellas que complementen a las anteriores. En este caso no serán contingencias protegidas por la Seguridad Social aquellas prestaciones que tutelén contingencias que no estén tuteladas por el sistema de Seguridad Social.

Puede apreciarse que se considera dos elementos para el desarrollo de la seguridad social:

- 1 Subjetivo: el campo de aplicación, y
- 2 Objetivo: las contingencias y situaciones o conjunto de requisitos que abrían la puerta a recibir la tutela social.

Es así que la seguridad social en su modalidad de no contributivas se constituye en derechos subjetivos perfectos, ya que cumplidos los requisitos los interesados tienen derecho a tales prestaciones sin que pudiera oponérseles consideración de tipo político o presupuestario

Para la configuración de la asistencia social debe primeramente definirse el colectivo de personas a los que les alcanzaba la protección social pública, luego se debe examinar si un sujeto concreto que se halle comprendido en dicho campo de aplicación tiene derecho a recibir la ayuda pública por hallarse en los supuestos tipificados en la norma; Sin embargo en estos casos la protección social brindada no es ni igual ni automática para todos los comprendidos en el campo de aplicación.

La asistencia social protege situaciones de necesidad específicas mediante técnicas distintas a las propias de la Seguridad Social. La asistencia social equivalía a lo que la tradición jurídica denominaba beneficencia, entendida como la satisfacción de necesidades vitales en los casos en que la persona esté imposibilitada económicamente para atenderlas por sí sola. La asistencia social corresponde a los entes públicos y a las entidades privadas.<sup>182</sup>

---

<sup>181</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional, expediente 04698-2011-PA/TC, caso José Baldera Acosta del 25.01.2012. f. 4.

<sup>182</sup> Josep Fargas Fernández. Las Pensiones No Contributivas como proyección social y normativa del artículo 41 de la Constitución. Tesis presentada para la colación del grado de doctor por el doctorando de la Universitat Pompeu Fabra Departament de Dret Novembre del 2001. Puede ser revisada en: <http://www.tesisenred.net/bitstream/handle/10803/7306/tjff.pdf?sequence=1>

La asistencia social actuará para paliar o eliminar los estados de necesidad en que puedan incidir las personas incluidas en el campo de aplicación de la Ley. La concesión de prestaciones de asistencia social no podrá comprometer recursos económicos de ejercicios posteriores, limitando así la posibilidad de que se concedieran prestaciones de pago periódico de carácter indefinido. La asistencia social se crea para tutelar situaciones de necesidad cuya percepción no esté regulada en esta Ley.

La diferenciación entre estos servicios de asistencia social y los de seguridad social es que los primeros no son tipificables a priori.

Por último, la exigencia de que una prestación para ser considerada como de Seguridad Social debe proteger una de las contingencias expresamente previstas en la norma, (que - dicho sea de paso- se corresponde con el estándar de protección social definido en el convenio 102 de la OIT.

## TITULO IX

### DE LA LIBERTAD FORMAL A LA PARTICIPACION CIUDADANA

#### A).- LA EVOLUCION DEL ESTADO DE DERECHO

Un clásico como es el libro de Elías Díaz<sup>183</sup> nos permite acercarnos a las definiciones del Estado y su evolución histórica.

En esta evolución encontramos tres conceptos que han ido enriqueciendo el estado de derecho:

- Estado liberal de derecho
- Estado social de Derecho
- Estado democrático de derecho

El Estado liberal de Derecho que se inicia con la Revolución Francesa tiene las siguientes características:

- a) El imperio de la ley; ley como expresión de la voluntad general.
- b) División de poderes: legislativo, ejecutivo y judicial.
- c) Legalidad de la administración: Actuación según ley y suficiente control judicial.
- d) Derechos y libertades fundamentales: garantía jurídica – formal y efectiva realización material.

El Estado Social de Derecho es una corrección del individualismo clásico liberal a través de una afirmación de los llamados derechos sociales y de una realización de objetivos de justicia social: “Al lado de los derechos de libertad – dice Lucas Verdu- aparecen, como en Weimar, los derechos sociales”. Y paralelamente actúa como meta la consecución de un bienestar social que configura precisamente al Estado social de Derecho como Welfare Statey como Estado material de Derecho frente al carácter meramente formal, que no muy fundadamente se atribuye a la formula institucional de liberalismo.

El Estado democrático de Derecho exige participación real de la población de la ciudadanía, en el control de las decisiones y de los rendimientos de la producción; sin esa participación real no hay sociedad democrática. La democracia formal es insuficiente para alcanzar una verdadera democracia real. Es evidente que es necesario atravesar desde un

---

<sup>183</sup> Elías Díaz. Estado de Derecho y Sociedad Democrática. Taurus Pensamiento. Santa Fe Bogotá, Colombia 1998. p. 44, 102, 146,

Estado liberal de Derecho, pasando por el Estado social de Derecho para llegar a un Estado democrático de Derecho.

Lo que viene ocurriendo en estas épocas es que existe un vaciamiento de la capacidad de la ciudadanía para influir en la acción de gobierno; y ello hace que se pierda la legitimidad de las democracias y que ante esa ausencia de la participación y deliberación solo tiene abiertas los ritos formales e institucionales.<sup>184</sup>

El Estado social y democrático de derecho, como alternativa política frente al Estado liberal, asume los fundamentos de éste, pero además le imprime funciones de carácter social. Pretende que los principios que lo sustentan y justifican tengan una base y un contenido material. Y es que la libertad reclama condiciones materiales mínimas para hacer factible su ejercicio.

Para el Tribunal Constitucional<sup>185</sup> la configuración del Estado social y democrático de derecho requiere de dos aspectos básicos:

- La existencia de condiciones materiales para alcanzar sus presupuestos, lo que exige una relación directa con las posibilidades reales y objetivas del Estado y con una participación activa de los ciudadanos en el quehacer estatal; y
- La identificación del Estado con los fines de su contenido social, de forma tal que pueda evaluar, con criterio prudente, tanto los contextos que justifiquen su accionar como su abstención, evitando tornarse en obstáculo para el desarrollo social.

Sobre el este aspecto de la afirmación del Estado democrático de Derecho está muy vinculado la presente tesis.

El Tribunal Constitucional Peruano reconoce que la seguridad social representa un derecho fundamental, cuyo presupuesto ontológico es la dignidad de las personas humanas.

Sin embargo considera que la seguridad social es un derecho fundamental social de preceptividad diferida, prestacionales, o también denominados progresivos o programáticos, positivizados orgánicamente por primera vez en la Constitución de Weimar de 1919. La *ratio* de dichas denominaciones estriba en que no se trata de derechos autoaplicativos; su vigencia y exigibilidad requiere de una participación protagónica del Estado en su desarrollo.<sup>186</sup>

---

<sup>184</sup> Ahedo Gurrutxaga, Igor . Democracia participativa y desarrollo humano. Editorial: Dykinson. España, 2008. p. 320.

<sup>185</sup> Expediente 0008-2003-AI/TC, Caso más de 5,000 ciudadanos del 11 de noviembre del 2003. f. 12.

<sup>186</sup> Sentencia expediente 011-2002-AI/TC caso Herrera Otiniano y 5,000 ciudadanos, del 10 de junio del 2002, fundamento 9.

## **B).- LA AUTORIDAD Y EL MERCADO PARA LOS MÁS POBRES.**

Cuando hablamos de Estado podemos tener dos apreciaciones; una de “cara mala” que la historia registro dentro de los clásicos conceptos de soberanía que era un mecanismo un tanto autoritario y regresivo para poner “orden” en los espacios públicos. 187 En esta concepción está claro que los derechos fundamentales de los individuos corren un peligro, por la línea delgadez de los principios del Estado de Derecho.

Gerardo Pisarello expresa que “En América Latina, como afirma Faria, una parte considerable de la población está constituida por verdaderos parias excluido del mercado formal de empleo, condenados a la marginalidad socio-económica, al hambre, y en ocasiones a condiciones de trabajo esclavo. Esta condición prácticamente los excluye como sujetos derecho encuadrados en las garantías fundamentales y en las libertades establecidas por el orden constitucional. Para ellos, no existe la seguridad jurídicas ni el imperio de la ley, solo las dadivas y la protección discrecionales que les deparen los mecanismo de clientelismo político e incluso policial.” 188

Rousseau en Siglo XVIII fue un previsor sobre los daños que pueden ser generados por la extrema pobreza y extrema riqueza: “Queréis dar al Estado consistencia? Acercad los grados extremos cuando sea posible; no permitáis ni gentes opulentas ni pordioseros. Estos dos estados, inseparables por naturaleza, son igualmente funestos para el bien común; del uno salen los fautores de la tiranía, y del otro los tiranos; siempre es entre ellos entre quienes se hace el trafico de la libertad pública, el uno la compra y el otro la vende”.189

Los conceptos del Estado derecho son desplazados a favor de la primacía de la economía y en este objetivo adoptado como suyo por el estado se procede a “reprimir y disciplinar a los sectores más afectados por dicho retraimiento, potencialmente también lo más conflictivos. En la mayoría de los países latinoamericanos en especial en aquellos sin prácticas tradicionales de protección de derechos civiles, las instituciones legales no han sido

---

187 Miguel Carbonell y Rodolfo Vásquez. Estado de Derecho Dilemas para América Latina. Palestra Editores. Primera Edición Lima 2009. p. 224 y 225

188 Gerardo Pisarello. Estado de Derecho y Crisis de la Soberanía en América Latina: Algunas notas entre la pesadilla y la esperanza. Miguel Carbonell y Rodolfo Vasquez. Estado de Derecho Dilemas para América Latina. Palestra Editores. Primera Edición Lima 2009. P. 234.

189 Rousseau, J.J. El contrato social, Alianza, Madrid 1980. p. 292, 293.



reformadas y las prácticas autoritarias de los agentes estatales perduran, incluso tras la redacción de nuevas constituciones.” 190

Existen nuevos desafíos que plantean las transformaciones económicas y sociales de nuestros tiempos y establecer mecanismos de análisis para lograr atender su problemática. Si no estaremos ante una batalla perdida de continuar con un constitucionalismo y del Estado de Derecho Clásico limitado para atender estas situaciones nuevas.

Un tema grave que se debe atender para no caer en premisas falsas y por ende respuestas también falsas es necesario hacer un real diagnóstico de nuestro modelo. Para Gerardo Pisarello “Cuando este modelo habla de gobernabilidad y estabilidad sólo se refiere a la estabilidad en las expectativas de los mercados y de las inversiones, nunca a las expectativas de las personas. De hecho, la estabilidad de los primeros solo se consigue a costa de la inestabilidad de las segundas. Por el contrario, un análisis detenido de la realidad de los últimos años demuestra que la ingobernabilidad de las democracias tiene que ver antes con un déficit de deliberación y participación cívica que con un exceso de ella. En el caso latinoamericano, la persistente debilidad institucional de las democracias está fuertemente vinculada a su carácter insuficientemente representativo o, lo que transforma las cuestiones públicas en asuntos privados y desencadena un inevitable proceso de apatía y desafección. Esta situación, a su vez, también coadyuva a la concentración de poder en el Ejecutivo y torna a éste excesivamente vulnerable a la crisis política y a las presiones corporativas.”<sup>191</sup> Vemos como un Parlamento incapaz de legislar tiene que delegar su función parlamentaria al Ejecutivo para no paralizar el Estado. Sin embargo debemos oponer la institucionalización de la delegación la institucionalización de la deliberación en todos los escenarios del estado y la sociedad.

La propia evolución de los regímenes liberales democrático han mantenido siempre fuera del sistema político a sectores populares que no disponían de mínimas capacidad y condiciones vitales para ejercer con plenitud su ciudadanía. Esta exclusión política lo realizaban normalmente (asignando a los ya mencionados umbrales de renta que convertían al sufragio y la vida política en cosa de unos cuantos; manipulaban los distritos electorales; dejaban fuera a los jóvenes, a las mujeres, a los que vagaban por el país buscando trabajo, prohibiendo la existencia de ciertos partidos o dificultando su funcionamiento) o por la vía de los hechos, despreocupándose de los que pudiendo hacerlo no usan sus derechos

---

190 Gerardo Pisarello. Estado de Derecho y Crisis de la Soberanía en América Latina: Algunas notas entre la pesadilla y la esperanza. Miguel Carbonell y Rodolfo Vásquez. Estado de Derecho Dilemas para América Latina. Palestra Editores. Primera Edición Lima 2009. p. 234.

191 Gerardo Pisarello. Estado de Derecho y Crisis de la Soberanía en América Latina: Algunas notas entre la pesadilla y la esperanza. Miguel Carbonell y Rodolfo Vásquez. Estado de Derecho Dilemas para América Latina. Palestra Editores. Primera Edición Lima 2009. P. 244.

políticos, preocupados como están para tener un urgencias como la supervivencia, donde guarecerse o como encontrar trabajo. 192

### **C).- PROMOCIONAR LOS DERECHOS CIVILES Y POLITICOS**

#### **a).- Características de los derechos humanos.**

Los derechos humanos están caracterizados básicamente por el reconocimiento que se hacen de ellos por su vigencia universal (universalidad), la indivisibilidad de todos los derechos a favor de las personas y su aplicación integral (integralidad) de los derechos humanos. Como bien plantea la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes: universales porque son los mismos para todos y todas en todas partes; indivisibles porque ningún derecho tiene prioridad sobre otro; e interdependiente porque la realización de un derecho se vincula estrechamente con la realización de otro u otros.

En esta visión se considera un error clasificarlos a los derechos humanos según su desarrollo histórico, en la consabida primera, segunda y tercera generación, porque podría entenderse que existe primacía de unos derechos sobre otros y eso no corresponde a la realidad.

Puede encontrarse razones de emergencia para focalizar la atención, con los escasos presupuestos que se cuenta, pero ello no puede entenderse que se está priorizando unos derechos sobre otros; o a su vez el entendimiento de favorecer a un determinado grupo poblacional sobre otro. “La estrategia de priorizar unos derechos en desmedro de otros y de focalizar la acción estatal de conformidad con ello crea barreras para la realización de los derechos humanos entendidos en sentido amplio e incluyente, la focalización en problemáticas, derechos y sujetos es compatible con el reconocimiento de que todos los derechos son prioritarios e iguales.” 193

A mediados del siglo XX, las luchas obreras dentro y fuera de las entidades del Estado, consiguieron poner en evidencia un hecho fundamental:

No puede garantizarse derechos civiles ni políticos sino existe en garantía de los derechos sociales básicos. No hay libertad sin igualdad; el capitalismo genera desigualdades sociales

---

192 Ahedo Gurrutxaga, Igor . Democracia participativa y desarrollo humano. Editorial: Dykinson. España, 2008. p. 28.

193Luis Eduardo Pérez Murcia. Seguimiento y Evaluación de Políticas Publicas en Perspectiva de Derechos Humanos: La experiencia de la Defensoría del Pueblo de Colombia. Comisión Andina de Juristas. Comisión Andina de Juristas. El Enfoque de los Derechos Humanos en las Políticas Públicas. CAJ. Lima 2004. P. 306

que restringen la capacidad real de los individuos de ejercer determinados derechos civiles y políticos y el Estado debe responder ante esta situación garantizando a las personas el acceso a determinados servicios básicos: la vivienda, la salud, el trabajo digno, la educación no puede continuar siendo privilegio de unos pocos, sino derechos sociales básicos que la política debe ayudar a sentar. 194

**b).- Las políticas públicas privilegian los derechos económicos y sociales de las personas adultas mayores.**

Roberto Garreton expresa con acierto que:

La mayor parte de la literatura sobre políticas públicas se concentra en relación con los denominados derechos económicos y culturales. Quizás ello se deba a que los derechos civiles y políticos suelen ser definidos como derechos que implica una abstención del Estado (no matar, no torturar), por lo que pudieran estar al margen de alguna política pública. Muy caro les ha costado a todos los países de la Región Andina y del mundo entero, la falta de políticas públicas diseñadas para el goce de los derechos civiles y políticos. 195

Justamente esta tesis trata de escaso impacto que se brinda a las políticas públicas para incentivar los derechos civiles y políticos. No se trata solo de atender a la pobreza en su esfera económica y social sino también es potenciar los derechos ciudadanos:

“Hoy ya no se considera la pobreza con un mero enfoque económico, que ha demostrado sus falencias, pues, como dice Fernando Carrillo – Flores, la pobreza es también la falta de voz y de derechos. Una personas es pobre, cuando es vulnerable e impotente.” 196

La política debe permitir la afirmación del estado de derecho, la democracia y la extensión de los derechos humanos. Las Políticas públicas tienen como misión promover todos los derechos sean estos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales y su implantación es una tarea a decidir por todos los sectores involucrados en una forma democrática.

---

194 Ahedo Gurrutxaga, Igor . Democracia participativa y desarrollo humano. Editorial: Dykinson. España, 2008. Pág. 320

195 Roberto Garreton. La Perspectiva de los Derechos Humanos en el diseño y ejecución de las políticas públicas Comisión Andina de Juristas. Comisión Andina de Juristas. El Enfoque de los Derechos Humanos en las Políticas Públicas. CAJ. Lima 2004. P. 33

196 Roberto Garreton. La Perspectiva de los Derechos Humanos en el diseño y ejecución de las políticas públicas Comisión Andina de Juristas. Comisión Andina de Juristas. El Enfoque de los Derechos Humanos en las Políticas Públicas. CAJ. Lima 2004. P. 33

En ese sentido “En un Estado democrático la sociedad civil no puede ser excluida. Como dice la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, todos los individuos deben participar de manera activa, libre y significativa. Especialmente los afectados por las políticas públicas tienen mucho que decir en su discusión y ejecución. Daniel Tawricky plantea que los pobres “no están solo para ser identificados y analizados” sino que, fundamentalmente, “para ser agentes activos de su propio sustento y así influir en las políticas que afectan directamente sus vidas” 197

Una manera de saber si estamos por buen camino debiera ser los avances en que vamos teniendo en la promoción de los derechos civiles y políticos: “El estado debe evaluar permanentemente sus políticas públicas y su forma de relacionarse con la sociedad, a fin de responder en mejor forma a los intereses sociales. Los medidores más apropiados son los que se utilizan para evaluar el respeto de los derechos humanos, más desarrollados en relación a los derechos civiles y políticos que los de carácter económico y sociales, sin perjuicio de los esfuerzos académicos por desarrollar indicadores también para estos.” 198

Una mirada integral de la Declaración Universal de los Derechos Humanos nos muestra una preeminencia de los derechos civiles y políticos sobre los derechos económicos, sociales y culturales. Esta voz del ordenamiento internacional podría mostrarnos un desarrollo histórico de los derechos humanos pero a su vez un mensaje de que los derechos civiles y políticos no deben dejarse sin promoción.

### **c).- La promoción de los derechos políticos de la persona adulta mayor.**

Alexandre Sidorenko, Asesor Principal del Centro Europeo de Políticas de Bienestar Social e Investigación en Viena, Austria, dió la conferencia magistral<sup>199</sup> en el Foro Internacional sobre los Derechos de las Personas Mayores en México del 26 al 28 de marzo de 2012, donde hizo una diferenciación entre orientación política y participación política.

---

197 Roberto Garreton. La Perspectiva de los Derechos Humanos en el diseño y ejecución de las políticas públicas Comisión Andina de Juristas. Comisión Andina de Juristas. El Enfoque de los Derechos Humanos en las Políticas Públicas. CAJ. Lima 2004. p. 39

198 Roberto Garreton. La Perspectiva de los Derechos Humanos en el diseño y ejecución de las políticas públicas Comisión Andina de Juristas. Comisión Andina de Juristas. El Enfoque de los Derechos Humanos en las Políticas Públicas. CAJ. Lima 2004. p. 39

199 Foro Internacional sobre los Derechos de las Personas Mayores. Ciudad de México, 26 al 28 de marzo de 2012, Organizado por el Gobierno de la Ciudad de México y el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)- División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL. Puede verse en: [http://www.cepal.org/celade/noticias/documentosdetrabajo/9/46329/Informe\\_Foro\\_Mexico\\_2012.pdf](http://www.cepal.org/celade/noticias/documentosdetrabajo/9/46329/Informe_Foro_Mexico_2012.pdf)

Aclaró que la primera se refiere al contenido, intensidad y estabilidad de la conexión que los individuos tienen con determinados objetivos políticos. La segunda se refiere a las formas en que los individuos tratan de influir o tomar parte en la actividad gubernamental. En el caso de las personas mayores, la orientación política no se diferencia radicalmente con respecto a otros grupos. En este sentido, la edad cronológica y el curso de vida son menos importantes en la definición de la orientación política, que los efectos asociados a las cohortes de nacimiento y períodos históricos. La participación política, añadió, puede darse por medio del control ciudadano o la creación de la conciencia pública. A su vez asume diferentes formas, pudiendo ser de carácter institucionalizado y no. Distinguió tres significados de la participación política de las personas mayores: las organizaciones de y con personas mayores, la influencia política en las elecciones, campañas y protestas, y la participación en la toma de decisiones. La primera es de carácter institucional, la segunda no institucional y la tercera puede ser de ambas formas. El conferencista reconoció la contribución, sobre todo para las mujeres mayores, de las organizaciones para facilitar y canalizar la participación de las personas mayores a través de actividades de promoción y fomento de la interacción entre las generaciones. Dio ejemplos de organizaciones de la sociedad civil, sindicatos y partidos políticos. Luego, al referirse a la influencia política de las personas de edad, analizó en profundidad los órganos consultivos que las incluyen entre sus miembros, y llamó la atención acerca de la ausencia de órganos de coordinación sobre envejecimiento en donde las personas mayores tengan una influencia directa en la toma de decisiones. Continuó refiriéndose a la participación de las personas mayores en el ámbito internacional y posteriormente a su participación en las políticas públicas. Hizo un completo análisis de la situación en cada uno de estos temas en los distintos países de mundo e identificó los principales obstáculos que tienen los países para abordar los asuntos del envejecimiento.

Concluyó diciendo que las organizaciones de la sociedad civil pueden aprovechar la influencia política de las personas mayores y velar para que ellas participen eficazmente en los procesos de toma de decisiones en todos los niveles de gobierno.

En 1991, la Asamblea General aprobó los Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad y este documento se divide en cinco secciones y una de ellas es la participación, por el cual las PAM deben participar activamente en la formulación y aplicación de las políticas que afecten a su bienestar y compartir sus conocimientos y aptitudes.

#### **D).- RECONOCIMIENTO DE LAS PAM Y SUY VINCULACION CON LA DEMOCRACIA**

En estos tiempos actuales nos encontramos en la búsqueda de generar institucionalidad democrática que pueda brindarnos, una nueva institucionalidad para la democracia que sea capaz de atender conjuntamente a los principios de reconocimiento, participación y redistribución.

En este esfuerzo se trata de lograr una articulación<sup>200</sup> entre innovación social e innovación institucional, lo que permitiría la construcción de una nueva institucionalidad de la democracia para:

- El reconocimiento del otro.
- La inclusión de todos los ciudadanos en una comunidad política.
- La promoción de la participación activa.
- Combate a toda forma de exclusión.

La democracia debe estar guiado por el principio de justicia social que incorpore a nuevos sujetos políticos; haciendo que el modelo deliberativo tenga un contenido sustancia y no solo formal.

Es así que la condición de ciudadanía de cada uno de los actores es un mecanismo para el desarrollo de derechos. Esta interpretación nos permite ubicar a la pobreza como una condición que va más allá del nivel socioeconómico y falta de acceso mínimo a la cobertura de las necesidades básicas, afirmando que ser pobre o excluido es, sobre todo, carencia de ciudadanía, condición pre ciudadana, en la medida en que se niega la titularidad de derechos sociales y participación. <sup>201</sup>

En este esfuerzo debe construirse mecanismos de participación y deliberación social amplias que vayan más allá de los niveles tradicionales de de las áreas de políticas sociales, pasando a incorporar también transformaciones en los procesos decisivos de las áreas de planeación y economía; <sup>202</sup>

### **E).- DERECHO HUMANOS Y SUS CARACTERISTICAS EN UN ESTADO DE DERECHO**

Los derechos humanos son una característica que ha sido desarrollado desde el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y que ha posibilitado que los estados puedan

---

200 Sonia Fleury. ¿Qué protección social para cuál democracia? Dilemas de la inclusión social en América Latina. Revista Medicina Social para Todos. Volumen 5 No. 1, Marzo 2010. Pag. 48. Puede verse en: <http://www.medicinasocial.info/index.php/medicinasocial/search/authors/view?firstName=Sonia&middleName=&lastName=Fleury&affiliation=&country=BR>

201 Sonia Fleury. ¿Qué protección social para cuál democracia? Dilemas de la inclusión social en América Latina. Revista Medicina Social para Todos. Volumen 5 No. 1, Marzo 2010. Pag. 54. Puede verse en: <http://www.medicinasocial.info/index.php/medicinasocial/search/authors/view?firstName=Sonia&middleName=&lastName=Fleury&affiliation=&country=BR>

202 Sonia Fleury. ¿Qué protección social para cuál democracia? Dilemas de la inclusión social en América Latina. Revista Medicina Social para Todos. Volumen 5 No. 1, Marzo 2010. Pag. 58. Puede verse en: <http://www.medicinasocial.info/index.php/medicinasocial/search/authors/view?firstName=Sonia&middleName=&lastName=Fleury&affiliation=&country=BR>

nutrirse con estas categorías enriqueciendo su ordenamiento jurídico. Las características<sup>203</sup> más resaltantes son:

- Los derechos humanos son derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna. Todos tenemos los mismos derechos humanos, sin discriminación alguna. Estos derechos son interrelacionados, interdependientes e indivisibles.
- Los derechos humanos universales están a menudo contemplados en la ley y garantizados por ella, a través de los tratados, el derecho internacional consuetudinario, los principios generales y otras fuentes del derecho internacional. El derecho internacional de los derechos humanos establece las obligaciones que tienen los gobiernos de tomar medidas en determinadas situaciones, o de abstenerse de actuar de determinada forma en otras, a fin de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales de los individuos o grupos.
- El principio de la universalidad de los derechos humanos es la piedra angular del derecho internacional de los derechos humanos. Los estados tienen el deber, independientemente de sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales.
- Los derechos humanos son inalienables. No deben suprimirse.
- Todos los derechos humanos, sean éstos los derechos civiles y políticos, como el derecho a la vida, la igualdad ante la ley y la libertad de expresión; los derechos económicos, sociales y culturales, como el derecho al trabajo, la seguridad social y la educación; o los derechos colectivos, como los derechos al desarrollo y la libre determinación, todos son derechos indivisibles, interrelacionados e interdependientes. El avance de uno facilita el avance de los demás. De la misma manera, la privación de un derecho afecta negativamente a los demás.
- La no discriminación es un principio transversal en el derecho internacional de derechos humanos. El principio se aplica a toda persona en relación con todos los derechos humanos y las libertades, y prohíbe la discriminación sobre la base de una lista no exhaustiva de categorías tales como sexo, raza, color, y así sucesivamente. El principio de la no discriminación se complementa con el principio de igualdad, como lo estipula el artículo 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos: “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos”.

---

<sup>203</sup> Pueden verse estas características en página electrónica del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas. <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatAreHumanRights.aspx>

- Los derechos humanos incluyen tanto derechos como obligaciones. Los Estados asumen las obligaciones y los deberes, en virtud del derecho internacional, de respetar, proteger y realizar los derechos humanos. La obligación de respetarlos significa que los Estados deben abstenerse de interferir en el disfrute de los derechos humanos, o de limitarlos. La obligación de protegerlos exige que los Estados impidan los abusos de los derechos humanos contra individuos y grupos. La obligación de realizarlos significa que los Estados deben adoptar medidas positivas para facilitar el disfrute de los derechos humanos básicos. En el plano individual, así como debemos hacer respetar nuestros derechos humanos, también debemos respetar los derechos humanos de los demás.

La marginación histórica de los derechos económicos, sociales y culturales, sin embargo, ha tenido su impacto en el presente y ha mostrado que asegurar los derechos civiles y políticos es imprescindible pero no es suficiente. Igual ahora podemos decir que al asegurar solamente los derechos económicos, sociales y culturales puede no ser suficiente para el ejercicio de los derechos civiles y políticos.

Es así que en los últimos años, con un nuevo esquema político internacional, la comunidad internacional ha percibido esta realidad y se está promoviendo un retorno a la visión original de derechos humanos como un conjunto indivisible. Se han manifestado compromisos de la indivisibilidad y la no jerarquización de los derechos humanos. Sin embargo para efectos dogmáticos es necesario hacer estas distinción con el objeto de lograr donde están los espacios que falta desarrollar.

#### **F).- ENFOQUE DE DERECHOS: POSTURA QUE AFIRMA CIUDADANIA**

El tema de los derechos humanos en el sistema internacional ha dinamizado los conceptos jurídicos, políticos, sociales de cada uno de nuestros países. En esta mirada el enfoque de derecho constituye una mirada novedosa que retroalimenta y enriquece la las propuestas para atender la problemática de la Personas Adulta Mayor.

En ese horizonte el estado no debe aprobar normas y programas para atender y asistir a personas con necesidad, sino bajo el principio de titularidad de derechos se obliga al estado y a la sociedad a mirar a las Personas Adultas Mayores como sujetos de derecho.

El enfoque de derechos para el desarrollo, trata de orientar el desarrollo conforme al marco normativo de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales e incorpora<sup>204</sup> los siguientes elementos:

- La titularidad de derechos exigibles al igual que la creación de vínculos normativos expresos con los instrumentos internacionales de derechos humanos. Éstos incluyen

---

204 CEPAL – CELADE. Estudio sobre la Política Social de la Tercera Edad en el Ecuador. CEPAL. Abril. 2007. p. 17 y 18.



integralmente toda la gama de derechos indivisibles e interdependientes de carácter civil, cultural, económico, político y social;

- El empoderamiento o ejercicio de derechos, que se centra en los “beneficiarios como titulares de derechos y no como receptores de acciones asistenciales”, y cuya finalidad es garantizar a las personas el disfrute de la capacidad, de las habilidades y del acceso necesario para cambiar sus vidas, mejorar sus comunidades y decidir sus propios destinos;
- La participación “activa, libre y significativa”;
- La rendición de cuentas, identificando a los titulares de derechos y a los sujetos de las correspondientes obligaciones. Se atiende tanto a la parte positiva de la obligación, es decir, respetar, proteger, hacer efectivos, como a la negativa, el abstenerse de violaciones;
- La no discriminación y la atención a los grupos vulnerables, lo que significa que debe darse atención particular a los temas de discriminación, equidad y vulnerabilidad a partir de raza, edad, género, religión, etnicidad, y otras posibles categorías como los migrantes y los reclusos.

Como se puede apreciar lo que se pretende con estos criterios es dejar de lado las viejas tesis de la beneficencia y sustituirlas por modernos criterios de reconocimiento de derechos ciudadanos, haciendo que el estado sea el garante de los derechos sociales.

Así avanzamos en conciliar las necesidades e intereses de todos los grupos de la sociedad para avanzar hacia una plena integración social, donde cada uno independientemente de su edad, con sus propios derechos y responsabilidades, tenga una función activa que desempeñar. Por otro lado consolidamos a nuevos sujetos de derecho en este caso que venimos estudiando nos referimos a las Personas Adultas Mayores que exigen un tratamiento particular en razón de su edad y finalmente expandimos, especificamos y profundizamos los derechos humanos. 205

---

205 Puede verse estos conceptos en el Capítulo I de Envejecimiento en el marco de un desarrollo basado en derechos. Envejecimiento, derechos humanos y políticas públicas. [http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/4/36004/LCG2389-P\\_2.pdf](http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/4/36004/LCG2389-P_2.pdf)

## TITULO X

### LOS DERECHOS CIVILES Y POLITICOS Y LAS PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS

#### A).- LAS INFLUENCIAS DE LAS PNC EN LOS DERECHOS CIVILES Y POLITICOS.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos contiene una lista de derechos referidos a la libertad, la seguridad y la integridad física de la persona, así como a su participación en la vida pública. Los derechos civiles y políticos tienen como propósito fundamental evitar que el Estado invada y agrede ciertos atributos del ser humano. Se trata, sobre todo, de derechos que se ejercen frente al Estado y brindan a su titular medios para defenderse del empleo abusivo del poder público y de la invasión a la esfera de intimidad y autonomía del individuo.

En el Perú las Pensiones no Contributivas ha sido como un “Caballo de Troya” que ha permitido movilizar a las Personas Adultas Mayores sobre sus propias demandas y poner agendas públicas. De esa manera este grupo social no desea seguir siendo visto como sujetos de tutela para atender sus vulnerabilidades propias de la edad.

En el Perú la propuesta de las Pensiones no contributivas jugaron un rol promotor que dada la magnitud del movimiento de las PAM que se gestó durante la campaña presidencial última 2011, donde los candidatos a la Presidencia de la República, incorporaron en sus propuestas electorales derechos pensionarios no contributivos. Y resulta crucial que el candidato Ollanta Humala que abanderó la Pensión 65206 haya logrado ganar por un

---

206 El Plan de Gobierno propuesto por el Partido Nacionalista consolidado en la Gran Transformación sintetiza la Pensión 65 en la siguiente propuesta, que se engarza conjuntamente con las pensiones contributivas públicas y privadas:

#### **c) Medidas/Acciones inmediatas**

Implementación de un régimen de pensiones sustentado en dos sistemas.

I. Un primer sistema público que garantiza pensiones de jubilación para todos y que contiene dos componentes:

- El contributivo-obligatorio (base del sistema) que garantice un nivel de pensión de acuerdo tanto a la edad como al número de cuotas aportadas al régimen. La afiliación en el régimen contributivo será obligatoria para todos los trabajadores activos, tanto asalariados como independientes cuya aportación estará en función de sus salarios o ingresos.
- El segundo, no contributivo, que ofrece una pensión básica para todos los adultos mayores de 65 años sin importar su historia de afiliación a algún sistema de pensiones. Esta opción será financiada básicamente por impuestos y por una porción de los fondos aportados por los trabajadores.

II. Un segundo sistema privado que sirva de complemento al primero. Este pilar es voluntario y está basado en cuentas individuales para trabajadores asalariados e independientes. Los aportes se determinan en función del nivel de ingresos que excede al tope establecido para determinar las contribuciones al sistema público.

margen escaso la lid electoral. Es propicio señalar que en el Perú las PAM constituyen casi el 10% de la Población cifra nada despreciable para que efectivamente se pueda recoger sus expectativas en las propuestas políticas del Estado.

También se puede mostrar las enormes concentraciones de las PAM en varios de los espacios públicos donde se empieza a debatir el problema de las PAM con los propios PAM. Y ya no es un tema de los gobernantes sino estas propuestas nacen de los gobernados y especialmente de las propias PAM.

En ese aspecto es importante visualizar el papel que ha generado la propuesta de Pensión no Contributiva para las PAM. Su impacto es como una medalla: donde una de las caras representa el derecho del desarrollo de los derechos civiles y políticos para que su voz sea escuchada en los escenarios públicos; y en este papel de desarrollo ciudadano incluso el estado puede coptar un grupo movilizado y de enormes condiciones retomando el protagonismo que tenía en la historia y por otro lado, la otra cara de la medalla representa que las incidencias visualizan algunas de las problemáticas que atraviesan las PAM, como es el logro de las Pensiones no Contributivas.

---

Adicionalmente a la pensión del pilar público cada contribuyente recibe una pensión en función de lo aportado y el rendimiento del fondo escogido.

Paralelamente se implementará un sistema de pensiones no contributivas para personas adultas mayores que habitan en las zonas rurales. Al respecto, un estudio de la MCLCP14 calcula en 0.24% del PBI15 el costo fiscal de una asignación pensionaria de S/.100 para la población mayor de 60 años de las zonas rurales del país. Monto que nos comprometemos en canalizar por ser la población más vulnerable y formar parte de nuestras prioridades de política social.

Creación del Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS) encargado de la formulación de políticas integrales de pensiones que incluye la regulación y supervisión de los actores, incluidos los del sector privado. El CNSS contará con la participación de asegurados, empleadores, el Estado y otros actores involucrados con el tema. El costo fiscal de una asignación pensionaria de S/.100 para la población mayor de 60 años de las zonas rurales del país. Monto que nos comprometemos en canalizar por ser la población más vulnerable y formar parte de nuestras prioridades de política social.

Centralización de las actividades de recaudación en una única entidad, desde la cual se distribuirán los fondos bajo la supervisión del CNSS.

Implementar un plan nacional para combatir la morosidad y evasión en los aportes previsionales por parte de los empleadores.

Reforma del actual régimen público contributivo que gestiona la ONP para que se constituya en parte fundamental del nuevo modelo de pilares.

Reformular y unificar las tablas de esperanza de vida utilizadas actualmente por las AFP que responden a una realidad diferente a la nacional. Tablas acordes a la esperanza de vida nacional conllevarían efectos positivos en los montos de las pensiones.

Se puede ver este texto en el Plan de Gobierno 2011 2016 del Partido Nacionalista para las Elecciones realizadas en el año 2011. Elaborado por la Comisión de Plan de Gobierno. Diciembre del 2010. p. 173

Al Estado le corresponde la provisión de protección social y la promoción de sus ciudadanos, con énfasis particular en la protección social no contributiva dirigida a todos, comenzando por los más pobres y vulnerables.

En la literatura en materia de protección y promoción social no se ha valorado lo suficiente el papel de las organizaciones sociales y comunitarias, aunque algunos autores han mostrado la importante función que estas han desempeñado para suplir las deficiencias de los otros tres grandes actores (Estado, mercado y familias). Pese a su aporte tales organizaciones cuentan con limitados recursos para asumir la responsabilidad social completa en este ámbito, papel que corresponde fundamentalmente al Estado al concebirse la protección social como un derecho y no como un privilegio. 207

### **B).- EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS**

En Brasil la Ley N° 8842, de 4 de enero de 1994, que mejoró el sistema normativo brasileño al establecer una política nacional para las personas mayores y creó un Consejo Nacional para ellas. La labor culminó en la aprobación del Estatuto de la Tercera Edad en 2003 por la Ley N° 10741, que persigue promover la independencia de las personas mayores con el fin de asegurar su integración y participación efectiva en la sociedad.

La participación política de los adultos mayores en Argentina, se ha creado el Consejo de Mayores, mediante Decreto Presidencial 457. Se ha constituido, a nivel nacional, en el espacio de promoción de la inserción plena de los adultos mayores en la vida de la comunidad; de generación de las condiciones para el desarrollo de sus organizaciones y de la defensa de sus derechos. El Consejo está constituido por representantes de las organizaciones que agrupan a los adultos mayores, autoridades de las áreas gubernamentales y legislativas vinculadas a la temática de la tercera edad, sociedades científicas y representantes aborígenes.

En Guatemala, Costa Rica y Panamá existen por Ley, Consejo Nacional del Adulto Mayor como ente a favor de la Población adulta mayor donde se especifican sus responsabilidades, funcionamiento y participación.

### **C).- LAS PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS: LOS DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES. ¿Y DONDE LOS DERECHOS CIVILES Y POLITICOS?**

Las pensiones no contributivas en el Perú han tenido un interés en impactar básicamente en los derechos económicos y sociales de las Personas Adultas Mayores. En esa orientación los puntos neurálgicos han sido la pobreza y la pobreza extrema, así lo revelan los estudios

---

207 Simone Cechini. Rodrigo Martínez. Protección Social Inclusiva en América Latina. Una mirada integral un enfoque de derechos. CEPAL. Chile. Marzo 2011. p. 19 - 21.

que se han realizado en el Perú. Casi todos tienen ese sesgo y que ha sido muy desarrollado desde los espacios de la sociedad civil como desde el estado. Igual podemos decir de los avances normativos que se han desarrollado hasta la fecha en el Perú tienen la misma perspectiva.

Considero que la lucha contra la pobreza y extrema pobreza ha sido el sustento adecuado que ha permitido podido aflojar los “corazones duros” de los funcionarios del Ministros de Economía en los últimos tiempos. La pobreza y la extrema pobreza que vive nuestro país son tan graves que esta situación resulta más grave cuando se analiza a la situación de las personas adultas mayores.

Un diagnóstico somero sobre tal situación nos permite encontrar situaciones deplorables para las Personas Adultas Mayores. Específicamente Personas Adultas Mayores que carecen de servicios de salud adecuada, pensión económica, una familia que asuma y entienda la problemática de las Personas Adultas Mayores, un estado que no conoce la realidad y una sociedad que no valora a sus PAM.

Sin embargo todas las acciones hasta ahora han estado enmarcadas en analizar la situación vulnerable de las PAM teniendo el pico de la preocupación el tema de la pobreza y pobreza extrema. Sin embargo adicionalmente a esa situación vulnerable y de emergencia que se plantea existen otras que requieren implementarse en forma paralela y a nuestro parecer también con urgencia.

Consideramos que el principio de la titularidad de derechos debe de guiar las políticas públicas. Esta aseveración da por superado el debate en relación a si las políticas públicas en el ámbito social deben estar dirigidas exclusivamente a combatir la pobreza —la cual, por cierto, es resultado de una circunstancia individual de responsabilidad de las instituciones de beneficencia y no de la sociedad— o si se trata de instrumentos de promoción y realización de derechos de la ciudadanía.<sup>208</sup>

Estas acciones están vinculadas al desarrollo de los derechos civiles y políticos. Es decir que las PAM requieren participar también en la democracia, que su voz sea escuchada, que tengan una adecuada representación en todas las instancias de gobierno y poder.

Incluso en el diseño de estas políticas que buscan la atención a su vulnerabilidad deben ser diseñados con las propias PAM. Sino cómo lograr una participación de sus derechos civiles y políticos si el estado asume que las PAM son sujetos que merecen tutela; acaso esta posición no es más costosa para el propio estado y eso a su vez constituye un gran perjuicio.

---

208 CEPAL – CELADE. Estudio sobre la Política Social de la Tercera Edad en el Ecuador. CEPAL. Abril. 2007. Pag. 18.

Chávez Achong expresa que la “la incorporación del adulto mayor a las actividades de su comunidad, donde los vínculos intergeneracionales resultan fortalecidos, conduce por un camino que permite añadir mayor calidad de vida a las personas mayores, reduciendo los requerimientos de institucionalización (asilos de ancianos, hospitalizados) con el alto costo afectivo y a la vez económico que esto comporta. (...) La gama de posibilidades de desarrollo durante el envejecimiento, que una visión activa y participativa, fomentada en la empatía entre los actores sociales y el Estado, sirve de plataforma bajo la cual la carga social se vuelve retroactiva, y donde los diversos problemas que se presentan junto con las personas mayores (pobreza, salud, exclusión social, maltrato, diversidad y heterogeneidad cultural y económica) pueden encausar una emancipación social para los Adultos Mayores (...)”<sup>209</sup>

La organización de las PAM debiera ser un elemento fundamental para que este grupo etareo pueda sentirse con pertenencia de grupo donde puedan hacer sentir, debatir, analizar sus dramas, sus proyecciones, sus propuestas y sus utopías.

En el diseño de atender la problemática de las PAM no se viene pensando adecuadamente en el desarrollo de los derechos civiles y políticos de las PAM; aun existe esa limitación. Si bien se atiende el incendio pero se está dejando de atender la problemática para su solución a mediano y largo plazo. Existe una escasa participación de las PAM y en esta orientación se ha ido a contracorriente. Las PAM necesitan ser escuchadas, las PAM necesitan participar en el diseño de la democracia, necesitan participar en el diseño de las leyes para que sean más legítimas para que la las leyes sean parte de un desarrollo de la democracia participativa.

La Resolución 46/91 de 1991, en que se establecen los Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad incorpora cinco temas y uno de ellos es la participación, que comprende el derecho a la participación activa de las personas mayores en la aplicación de las políticas que incidan directamente en su bienestar, a compartir sus conocimientos y habilidades con las generaciones más jóvenes y a la posibilidad de formar movimientos o asociaciones.

En el Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento Viena 1982 así como en la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento realizada en España el año 2002 existen diversas consideraciones esenciales que reflejan los valores humanos generales y fundamentales de garantía de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores, así como de sus derechos civiles y políticos, y eliminación de todas las formas de violencia y discriminación en contra de las personas de edad.

---

209 Julio Chávez Achong. Estado de derecho y democracia participativa. Centro Ideas/Red Perú. <http://www.redperu.org.pe/Vistas/Documentacion/Articulos/Democracia%20Participativa/Estado%20de%20Derecho%20y%20Democracia%20Participativa.pdf>

La inclusión puede ser un mensaje positivo en un estado poco inclusivo pero debemos ir al ejercicio pleno de los derechos y donde las PAM sepan ejercer sus derechos y el estado igualmente sepan cuáles son sus derechos específicos de estos sectores.

Existe un nexo entre los derechos económicos y sociales con los civiles y políticos y ello puede notarse cuando la vulnerabilidad coloca a las PAM en una situación de desventaja en el ejercicio pleno de sus derechos, por lo que el Estado tiene la responsabilidad de protegerlos porque frecuentemente desconocen cuáles son sus derechos, ignoran los medios para hacerlos valer y carecen de los recursos necesarios para acudir ante los sistemas de justicia.

#### **D).- PARTICIPACION DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES EN EL DISEÑO Y ORGANOS DE DECISION DE LAS PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS**

El desarrollo de los derechos de participación (derechos civiles y políticos) en el diseño y dirección del sistema de pensiones no contributivas se debería realizar con las propias Personas mayores. Luis Enrique de la Villa analizando el sistema no contributivo español expresa que se debería incorporar una “nueva Ley el principio que aboga por la participación de los protegidos en los órganos rectores de las entidades gestoras, sujetas naturalmente a las exigencias del bien común, aclarando sin embargo la norma que la participación nos se realiza en la gestión sino en los órganos de gobierno de las entidades gestoras lo mismo que lo pueden tener otros órganos estatales no directamente implicados en la previsión social, lo que siendo un criterio de acertada organización carece de jurídicamente de mayor relevancia.” 210

La participación en el diseño y dirección de las Pensiones no Contributiva por los beneficiarios es un gran avance que convierten ciudadanos a los agraviados; es decir de victimas los convierten en actores. Ese cambio es sustancial porque la sociedad y el estado recuperan a un grupo etareo movilizad, con propuestas, alternativas para la sociedad integral y ya no solo visibiliza sus dramas.

Este cambio es sustancial y no formal porque dentro de un estado social y democrático el estado somos todos y ya no es aquel monstruo que asustaba y que ponía orden y que los ciudadanos solo tenemos que acatar sus disposiciones.

---

210 Luis Enrique de la Villa Gil. Aportaciones del Profesor José Vida Soria al Ordenamiento Español de Seguridad Social. Coordinadores: José Luis Monereo Pérez, Cristóbal Molina Navarrete y Mieves Moreno Vida. Editorial Comares, Granda, España 2008. p. 14 y 15

Entonces no debe tratarse a las PAM como un minusválido sino debe escucharse sus demandas y propuestas, no hacerlo eso constituye una discriminación que reproducirá los dramas de la PAM. Bajo ese esquema los Programas que estamos analizando no contribuye a un desarrolló de sus derechos.

La OIT dentro de su función de evaluar los avances que se vienen produciendo en el Perú del impacto del Convenio 102, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT, en el año 2010 ha realizado la siguiente recomendación sobre el derecho de participación de las PAM:

“Asimismo, el Convenio núm. 102 de la OIT requiere que, cuando la administración no esté garantizada por una institución reglamentada por las autoridades públicas o por un departamento gubernamental responsable ante el Parlamento, los representantes de las personas protegidas deben participar en la administración o estar asociadas a ella, con carácter consultivo (*artículo 72, párrafo 1*, del Convenio). Esta participación debe ser efectiva y permitir a estos últimos influir sobre las decisiones efectuadas en materia de inversiones y de gestión de los organismos interesados. En sus últimas memorias, el Gobierno señala que, según la legislación nacional actual, no existe la posibilidad de que los afiliados participen en la gestión de las AFPs. Sin embargo, indica que en el Congreso se realizó un debate sobre esta cuestión sin que se alcanzase ninguna conclusión. El Gobierno pretende examinar la posibilidad de crear un Consejo de vigilancia, en el que participarían representantes de los asegurados y que podría recoger información de las AFPs sobre la administración de los fondos de pensiones. En materia de protección de la salud, aunque reconoce que la participación de los asegurados en la administración de las Entidades Prestadoras de Salud (EPS) no está prevista por la ley, el Gobierno indica que un organismo público — la Superintendencia de Entidades Prestadoras de Salud (SEPS) — ejerce un control tanto sobre las actividades económicas y financieras de las EPS como sobre el pago de prestaciones.”<sup>211</sup>

Es evidente que si la OIT tuvo tales recomendaciones respecto de las entidades privadas inscritas en el Servicio Privado de Pensiones, con mayor razón esta debe realizarse respecto de las entidades estatales que han diseñado y ejecutado políticas públicas a favor de las PAM a partir de agosto del 2010.

### **E).- DERECHO LIBRE A LA ASOCIACIÓN Y DE PARTICIPACIÓN EN LAS DIVERSAS INSTANCIAS DE GOBIERNO**

Desde mi óptica personal considero que es priorizar aquello que permita una agrupación u organización del adulto mayor para ser escuchado en la sociedad y en el estado. No hay

---

<sup>211</sup> Véase Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe III(1A), Conferencia Internacional del Trabajo, 99.<sup>a</sup> reunión, Ginebra, 2010, p. 821



duda que las agresiones van en aumento cuando el sector vulnerable no está organizado y de ello qué duda cabe, encontramos una lección en los trabajadores, las mujeres, los indígenas, las personas con diversas opciones sexuales, etc.

Por ello considero uno de los derechos que se debe promover es el derecho a la asociación, posibilitando, sin traba alguna, para que los adultos mayores puedan organizarse fácilmente para tener un dialogo con otros organismos privados y públicos. No debe haber un control formal a su organización porque ello desincentiva su organicidad. Cuanto más libertad exista para la organización y su ejercicio, mayor contribución habrá a favor de las políticas públicas.

De igual manera la organización de los adultos mayores debe llevarnos al siguiente escalón que es lograr la participación en el gobierno. No puede ser reconocido un país cómo democrático si es que no escucha a los diferentes sectores de la sociedad.

No sólo se debe ver a las personas mayores como población sumamente vulnerable, también es necesario reconocerlos como una fuente importante de capacidades, aportes e insumos para el desarrollo de sus países y la región. Esta franja poblacional creciente va a representar una fuerza social y política cada día mayor. (212)

La Ley N° 25307, que declara de interés nacional la labor que realizan las Organizaciones Sociales de Base, contempla varias facilidades para el registro de las asociaciones que tenga por finalidad desarrollar actividades de apoyo alimentario a la población de menores recursos, como los Comedores Populares. Sería conveniente que estas facilidades igualmente se hagan extensivas para las organizaciones de Personas Adultas Mayores.

Insistimos que este derecho se encuentra regulado en forma general, pero aún no existe una norma especial para los adultos mayores, sin embargo los señalaremos de todas maneras para hacerla efectiva a través de los canales jurisdiccionales o de la administración:

La Declaración Universal de los Derechos Humanos señala en su artículo 20 inciso 1 que: *Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas.* El 21 inciso 1, hace referencia a la participación: *Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.*

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en su artículo XXII establece que: *Toda persona tiene el derecho de asociarse con otras para promover, ejercer y proteger sus intereses legítimos de orden político, económico, religioso, social, cultural, profesional, sindical o de cualquier otro orden.*

---

212 Fiona Clark, Walter y otros. Envejecimiento con Dignidad. Pensiones No Contributivas para reducir la pobreza en el Perú. Impreso en Sonimágenes del Perú. Lima, abril 2009. Pag. 31 y 32

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>213</sup> señala en su artículo 22 inciso: 1 y 2: 1. Toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses. 2. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.

La Ley Orgánica de Municipalidades (Ley 27972) establece en su artículo 84 inciso 3.1 que las municipalidades distritales deben de difundir y promover los derechos del adulto mayor, propiciando espacios para su participación en el nivel de las instancias municipales. En esa orientación es un avance dentro de esa óptica la Ley 28803, Ley de las Personas Adultas Mayores, que promueve la organización especialmente a través del Municipio de cada circunscripción de los Centros Integrales de Atención al Adulto Mayor (CIAM).

#### **F).- VOCES DE LA LEY Y VOCES DEL CONGRESO: HACIA UNA ADECUADA PARTICIPACION CIUDADANA EN EL DISEÑO Y PARTICIPACION DE LAS PENSIONES NO CONTRIBUTIVIAS**

Siendo importante esta normatividad resulta insuficiente por cuanto el grado de influencia y participación en esta nivel del estado es reducida aún, si lo comparamos con la Ley 24165 creó el Consejo Nacional del Anciano, donde las personas adultas mayores participaban en el Consejo (un representante de los pensionistas y un representante de los albergues) como ente con carácter vinculante, como ya se señaló anteriormente.

Es decir que a nivel normativo hubo un retroceso si comparamos la Ley 24165 que creó el Consejo Nacional del Anciano y los Programas de Gratitud como el de pensión 65. En el primero se advierte participación de las Personas Adultas Mayores en el diseño integral de todas las políticas a favor de las PAM en el segundo hay una ausencia total.

Vale la pena señalar que la Ley 24145 sea derogada con la Cuarta Disposición Complementaria de la Ley 27273, Ley que Regula el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Humano (año 2000) donde las PAM ya dejan de tener papel protagónico. Si el Estado le quita con estos mensajes el protagonismo a las PAM es lógico que la propia sociedad haga lo propio.

Asimismo sobre esta misma situación el Dictamen de la Comisión de Seguridad Social 03/2009-2010 del 25.10.2010 aprobó dentro del procedimiento parlamentario una Pensión

---

<sup>213</sup> Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Para el Perú: aprobado por Decreto Ley N° 22128 de 28 de marzo de 1978. Instrumento de adhesión de 12 de abril de 1978. Depositado el 28 de abril de 1978. Fecha de entrada en vigencia el 28 de julio de 1978.

Solidaria no Contributiva para las Personas en Estado de Vulnerabilidad<sup>214</sup>. Sin embargo hace aproximadamente dos años este Dictamen se encuentra en Relatoría sin que el Pleno del Congreso de la Republica lo discuta y apruebe. Consideramos que estos gestos son los que generan determinadas agresiones ya sea por omisión o acción a su vez a estos comportamientos estatales podemos denominarlos como agresiones institucionales. No puede ser posible que una Política Publica de tanta importancia para las Personas Adultas Mayores no merezca una atención hasta la fecha.

Sobre el particular queremos abordar tres aspectos que ha considerado el Dictamen de la Comisión de Seguridad Social sobre el diseño de las Pensiones No Contributivas:

- El legislativo expresa: “No nos olvidemos que mas allá de cualquier asunción ideológica que haya hecho este gobierno o cualquier otro, las obligaciones de los Estado en torno a la provisión de servicios y el reconocimiento de de derecho subsiste en los países que han ratificado importantes instrumentos internacionales de DDHH como la Declaración Universal de DDHH, la Comisión Americana de DDHH, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Derecho a la Seguridad Social es sin duda alguno uno de ellas.”
- Son beneficiarios de la Pensión Solidaria no contributiva quienes reúnan los siguientes requisitos (art. 3):
  - a) Haber completado 65 años.
  - b) No tener ingreso de renta alguna, datos que deben ser certificados por la Administración Tributaria.
  - c) No contar con familiares obligados a la prestación de alimentos que esté en condiciones de proporcionarlo.
  - d) Encontrarse en situación de pobreza y pobreza extrema.
- La Comisión Especial de Vigilancia de las Pensiones Solidarias no Contributivas (art. 8) se encuentra conformada por:
  - 1) Presidente del Consejo de Ministros.
  - 2) Ministro de Economía.
  - 3) Ministerio de la Mujer
  - 4) Ministerio de Trabajo y Promoción Social.

---

214 Ver en: <http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2006.nsf>

- 5) Uno de los gremios u organizaciones de Adultos Mayores cuyo nombramiento se establece en el reglamento.
- 6) Uno del Órgano Gestor, nombrado por la Comisión.
- 7) Uno de la Defensoría del Pueblo en calidad de observador.

Puede apreciarse que dentro de este diseño preparado por el legislativo se aprecia la participación de las Personas Adultas Mayores donde el protagonismo queda evidenciado, como ya expresamos que el estado democrático de derecho tendrá eficacia siempre y cuando se escuche la voz de todos y nadie sea obviado. Pero esta apreciación de nivel parlamentario como ya expresamos ha quedado archivada en el periodo 2006 - 20011 por el inicio del siguiente periodo parlamentario 2011 – 20016.

En consecuencia aún el estado no ha podido hacer que las PAM recuperen el espacio perdido con la Ley del Consejo de Ancianos dada hace casi 3 décadas. En ese sentido las PAM aun tienen una deuda del Estado porque su participación sigue siendo obviada y se sigue pensando que las PAM son un sector con derechos disminuidos al que se debe tutelar pero que no se debe escuchar sus propuestas y alternativas.

Sigue estando en deuda con las recomendaciones de la OIT porque hasta la fecha en las políticas públicas diseñadas a partir de agosto del 2010, no se encuentra una participación de los beneficiarios, estos es de las PAM.

## TITULO XI

### CONCLUSIONES

1. El Perú durante el siglo XIX, XX y hasta el primer decenio del siglo XXI ha desarrollado la seguridad social contributiva nutriéndose de la tradición alemana de los históricos seguros sociales – modelo Bismarckiano . Sin embargo a partir del mes de agosto del 2010 existe una política social que pretende asimilarse a la pensión no contributiva a favor de las personas mayores.
2. No podemos desconocer que las políticas públicas de “Gratitud” y “pensión 65” representan un avance en el objetivo de pretender normar las pensiones no contributivas en el Perú. No se distorsiona el sistema no contributivo si la pensión no contributiva es focalizada a la población de extrema pobreza. Pero debe quedar claro, que estaremos ante el derecho a la seguridad social, cuando cualquier persona adulta mayor, que se encuentre con la vulnerabilidad establecida en la Ley puede exigir la pensión no contributiva. La administración únicamente verificará si el titular cumple los requisitos y verificado los hechos debe otorgarlo. De no hacerlo el titular del derecho puede exigirlo judicialmente.
3. Las políticas públicas de “Gratitud” y “Pensión 65” luego de analizadas sus características no logran alcanzar en la configuración de la seguridad social en su vertiente no contributiva por cuanto no genera un derecho subjetivo en las personas beneficiarias. Se ha podido observar que es el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social la entidad que decide mediante una Resolución Directoral aprobar el Padrón de Usuarios del Programa Nacional der Asistencia Solidaria “Pensión 65”.
4. Las políticas públicas de “Gratitud” y “Pensión 65” son programas de asistencia social ya que es la administración que determina discrecionalmente quienes son los beneficiarios; es decir el estado asume una política estatal para enfrentarse determinadas vulnerabilidades y en este caso están focalizados en personas mayores de 75 años, de extrema pobreza y de determinadas regiones del país. En esa situación “Gratitud” y “Pensión 65” no está concebido para la protección directa e inmediata de las personas adultas mayores, sino se viene implementando un programa público a través de la satisfacción de un interés privado.
5. Las políticas públicas de “Gratitud” y “Pensión 65” pretenden influir básicamente en los derechos económicos y sociales; dejando desprovista de protección de los derechos civiles y políticos de las Personas Adultas Mayores.
6. Las políticas públicas de “Gratitud” y “pensión 65” se encuentran asentada solo en el pilar de las vulnerabilidades (es decir las PAM son objeto pasivos de protección) y se deja de lado la participación integral de las Personas Mayores para mejorar sus propias condiciones. No se abre espacios públicos dentro de “Gratitud” y “Pensión 65” para escuchar y asumir las propuestas y pretensiones de las PAM. Las personas adultas mayores representan el 9.1% de la población y es democrático que los representantes participen en el diseño y ejecución de las políticas públicas.

7. El Estado le ha quitado protagonismo si nos atenemos a las normas que existían a lo largo de la historia. La Ley 24165 que crea el Consejo Nacional del Anciano regulaba toda la problemática de las PAM donde los representantes de las PAM tenían participación en el diseño de toda la política que les involucraba. Sin embargo en “Gratitud” y “pensión 65” existe una ausencia de esta participación.
8. Existe discriminación contra las personas adultas mayores en el ejercicio de sus derechos civiles y políticos, porque el estado no los promueve, si no al contrario los restringe y ha quedado evidenciado en varios sectores, como son el laboral, salud, educación entre otros. La ciudadanía se afirma cuando las personas disponen mecanismos adecuados para una participación; de esta manera sus derechos serán exigidos y no esperar la implementación de políticas para atender vulnerabilidades.
9. Actualmente la persona adulta mayor tiene aun un horizonte por delante y la sociedad peruana no se ha preparado para brindarles el espacio acogedor que legítimamente le pertenece. Contribuir de esta manera a mejorar la calidad de vida es tarea ineludible.

## **RECOMENDACIONES FINALES**

1. La Seguridad Social en el Perú debe recoger las dos vertientes históricas (alemana e inglesa) que han nutrido a lo largo de la historia, para lograr la universalidad del derecho a favor de las personas adultas mayores. Por un lado las pensiones contributivas que se encuentran afirmadas en el Sistema Nacional de Pensiones y el Sistema Privado de Pensiones y por otro las Pensiones No Contributivas a favor de las personas mayores cuya contribución no esta medida en cuanto a un fondo personal sino es asumido por el tesoro público como una obligación estatal.
2. 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.
3. Las Pensiones no Contributivas no constituye una dádiva del estado a favor de las Personas Adultas Mayores sino es un derecho fundamental vinculado a la seguridad social. Por ello las políticas públicas deben de estar diseñadas de tal manera que generen derechos subjetivos en las Personas Adultas Mayores que cumplan determinados requisitos establecidos por la Ley. Siendo así incluso cualquier PAM puede judicializar la atención de su derecho.
4. El envejecimiento es uno de los retos demográficos más importantes a los que se enfrentarán el Perú, en tanto ejercerá una presión importante en los sistemas de seguridad social. El desafío se centra en cómo enfrentar este reto a través de la definición de estrategias claras que garanticen —junto con la sostenibilidad de las finanzas públicas y la capacidad de cumplir con los objetivos fundamentales de la política presupuestaria—, un nivel de vida digno para las personas mayores, permitiéndoles favorecerse del bienestar económico de su país y participar activamente en la vida pública, social y cultural.
5. El Estado Peruano debería fomentar los derechos económicos, sociales y culturales y procurar por todos los medios posibles que sus actividades fueran plenamente compatibles con el disfrute de los derechos civiles y políticos.
6. Una Ley de Pensiones no Contributivas para las Personas Adultas Mayores sería el mejor mensaje político que la representación nacional podría expresarle para dotarle de derechos ciudadanos íntegros, donde no sólo se visibilice sus vulnerabilidades sino también sus potencialidades.

7. El mejor panorama para las Personas Adultas Mayores es que en el diseño, ejecución y control de las Pensiones No Contributivas también se incluya la participación de las Personas Adultas Mayores a través de su representación.
8. El Estado social y democrático de derecho no sólo debe propender a atender las limitaciones de los ciudadanos sino también debe incorporar su real participación democrática. No incluirlos constituye una clara discriminación y marginación que a la postre generará una mayor demanda tutela porque estaremos ante ciudadanos disminuidos en su capacidad de decisión y participación activa.
9. En el ente Rector de las Personas Adultas Mayores, se encuentra en la Dirección de Personas Adultas Mayores, órgano de línea del Vice Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. Dentro de este órgano debería incorporarse la participación directa de las Personas Adultas Mayores. No hacerlo constituirá siempre un retroceso dentro de los antecedentes históricos existentes por ejemplo de la Ley 24165, Ley dada en la década del 80 por el cual se creó el Consejo Nacional de Ancianos en cuya composición se encontraba representado las Personas Adultas Mayores.



## TITULO XII

### **PROPUESTA LEGISLATIVA**

Consideramos que es necesario como parte de las recomendaciones de la presente tesis proponer una iniciativa legislativa que debiera ser presentada por el Poder Ejecutivo, cuyo contenido sería el siguiente:

De conformidad con el artículo 107 de la Constitución Política del Estado a fin de poner en consideración del Congreso de la República, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros el siguiente:

#### **PROYECTO DE LEY**

Proyecto de Ley que establece las Pensiones no Contributivas a favor de las Personas Adultas Mayores.

#### **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, aliviar en parte su situación de pobreza, mejorar su calidad de vida, reducir la marginación económica y la exclusión social.

#### **Artículo 2°.- Efecto de la Ley**

Para los efectos de la presente Ley, se entenderá por Pensión No Contributiva, aquella a la que podrán acceder las personas que cumplan con los requisitos establecidos en el Artículo 3° 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 años de edad.
- b) No tener derecho a ninguna pensión pública y/o privada.
- c) Que no tengan ingresos o renta alguna, datos que serán certificados por la Administración Tributaria, de entre los antecedentes que obren 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 para acogerse a los beneficios de esta Ley.
- e) Encontrarse en situación de pobreza, marginación económica y exclusión social. Esta información será inmediatamente tramitada por los municipios distritales en coordinación del Ministerio de Inclusión Social. Dicho trámite no debe durar más de un mes desde que es solicitada por el interesado o cualquier persona.

#### **Artículo 4°.- El monto de la pensión no contributiva**

El monto de la Pensión no Contributiva será igual al 50% del monto de la Pensión Mínima que otorga el Sistema Nacional de Pensiones para las pensiones de igual naturaleza, en cada ejercicio.

#### **Artículo 5°.- 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 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 6°.- Presentación de la solicitud**

Para acceder a la Pensión No Contributiva, las personas deberán presentar la correspondiente solicitud ante el órgano competente de la Oficina de Normalización Previsional, quién certificará que la solicitud cumple, en su caso, con los requisitos exigidos en el artículo 3° de esta ley.

#### **Artículo 7°.- Efectos económicos de la solicitud**

Los efectos económicos de la solicitud serán a partir del día primero del mes siguiente a la fecha de solicitud.

#### **Artículo 8°.- La 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 Presidencia del Consejo de Ministros, quien lo presidirá
- 2 Un representante del Ministerio de Economía y Finanzas.
- 3 Un representante del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.
- 4 Un representante del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.
- 5 Un representante del Ministerio de Promoción del Empleo.
- 6 Tres representantes de las Personas Adultas Mayores.

Podrá figurar como Observador en dicha Comisión un representante de la Defensoría del Pueblo.

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°.- Funciones de la Comisión Especial de Pensiones No Contributivas**

Las funciones de la Comisión Especial serán determinadas por el Reglamento de la presente Ley.

#### **Artículo 10°.- 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.

## EXPOSICION DE MOTIVOS

**PRIMERO:** La población mundial está envejeciendo a un ritmo progresivo, verdaderamente espectacular. El número total de personas de 60 años y más pasó de 200 millones en 1950 a 400 millones en 1982 y se calcula que llegará a 600 millones en el año 2001 y a 1.200 millones en el año 2025, en el que más del 70% vivirá en los países que actualmente son países en desarrollo. El número de personas de 80 años y más, ha crecido y sigue creciendo a un ritmo aun más acelerado, pasando de 13 millones en 1950 a más de 50 millones en la actualidad, y se calcula que alcanzará los 137 millones en el año 2025. Es el grupo de población de crecimiento más rápido en todo el mundo, y, según se calcula, se habrá multiplicado por diez entre 1950 y 2025, mientras que, en el mismo período, el número de personas de 60 años y más se habrá multiplicado por seis y la población total por algo más de tres. (Informe del Comité del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en 1995, observación N°. 6)

La población mayor de 60 años en América Latina alcanza unos 55 millones de personas en el 2007, número que se duplicará hasta el año 2025 y más, se triplicará hasta el 2050. (215) Esta variación demográfica afectará principalmente a los países en desarrollo, que para el 2050 aumentarán su población adulta mayor de 8% a 21%.

En el Perú, según el Censo Nacional de Población de 1993, la población de 60 y más años representaba el 7.0% de la población total, es decir, más de un millón y medio de personas. Al año 2005, la población está constituida por 2 millones 146 mil personas que representan el 7.68% de la población total. De mantenerse las tendencias actuales, en el año 2025 se alcanzaría una cifra de 4 millones 429 mil personas, lo que representaría el 12.4% del total de la población.

Para el Comité del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en 1995, observación N°. 6 señala que *“estas cifras reflejan la existencia de una revolución silenciosa, pero de imprevisibles consecuencias que ya está afectando, y afectará todavía más en el futuro, a las estructuras económicas y sociales de la sociedad, a escala mundial y en el ámbito interno de los países.”*

Para la CEPAL los cambios en la fecundidad y la mortalidad que se han registrado en los países de la región conllevaron profundadas transformaciones demográficas, que han derivado en la disminución del crecimiento de la población y un progresivo envejecimiento de la estructura por edad. (Envejecimiento, Derechos Humanos y Políticas Públicas. CEPAL. 2009 pag. 45)

Fiona Clark señala que no se debe ver a las personas mayores como población sumamente vulnerable, también, es necesario reconocerlos como una fuente importante de capacidades, aportes e insumos para el desarrollo de sus países y la región. Esta franja poblacional creciente va representar una fuerza social y política cada día mayor. Ningún gobierno se

---

215 Fiona Clark, Walter y otros. Envejecimiento con Dignidad. Pensiones No Contributivas para reducir la pobreza en el Perú. Impreso en Sonimágenes del Perú. Lima, abril 2009. Pag. 15

puede dar el lujo de no escucharlas e incluirlas en sus políticas públicas. (Envejecimiento con dignidad. Sonimargenes. Perú. Abril 2009 pag. 31 y 32).

**SEGUNDO:** La Constitución Política de 1979 y la actual Constitución de 1993 contiene el mismo propósito proteccionista del adulto mayor, dirigidos únicamente a las personas que se encuentren en abandono: *La comunidad y el Estado protegen especialmente (...) al anciano en situación de abandono.*(Artículo 4 Const. 79). *El anciano es protegidos por el Estado ante el abandono económico, corporal o moral.* (Artículo 8 Const. 93).

La sociedad y el estado tienen una visión del adulto mayor como un sector que requiere básicamente protección y comportamientos tuitivos, desconociendo su labor activa en la sociedad. Sin embargo el comportamiento del adulto mayor en la participación de la sociedad civil va *in crescendo* y va demandando requerimientos a partir de su propia auto diagnóstico. Por ejemplo según el Diario El Comercio los adultos mayores, en el área laboral no solo son más leales, juiciosos, maduros y dedicados, sino que tienden a ser menos conflictivos y problemáticos. Tienen energía y vocación de servicio y, habitualmente, están más 'agradecidos' de tener un trabajo: se enamoran de su empresa, valoran su labor. Cuando se contrata gente 'grande', esta ya viene entrenada y con experiencia para dar resultados más rápido y con mayor solidez. Ellos aportan un bagaje de que les permite enfrentar los cambios con más aplomo (Diario El Comercio 29/09/2007).

Según el INEI en la Encuesta de Hogares del 2007, el 40.5% de los adultos mayores continúa formando parte de la Población Económica Activa (PEA) y el 41.9% de sus ingresos totales son producto del trabajo. Ello como es lógico fortalece su calidad de ciudadano activo y no sólo sujeto pasivo de protección.

Sin embargo la realidad muestra que existen graves discriminación y diferentes violaciones en los derechos humanos del adulto mayor en diferentes esferas de su vida: económico, político, seguridad personal, seguridad social, familiar, cuidados especiales, laboral, participación civil entre otros, que hace necesario una atención prioritaria por el legislativo de este importante sector de la sociedad.

**TERCERO:** La comunidad internacional ha reconocido la atención que se debe brindar al adulto mayor por ello no es casualidad que se haya aprobado una serie de normativas en la región americana como a nivel mundial.

- La Primera Asamblea Mundial sobre Envejecimiento realizada en Viena en el año 1982 elaboró el Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento documento en el cual 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 en 62 recomendaciones.
- La Convención de Ginebra de la Naciones Unidas, realizada en 1982, aprobó los Derechos Básicos de los Adultos Mayores, que es un referente a tomar en cuenta para el acceso de servicios como agua, vivienda, vestimenta, salud, ingresos, educación, etc.
- El 16 de diciembre de 1991, las Naciones Unidas adoptaron los Principios en favor de las Personas de Edad en la Asamblea General de las Naciones Unidas (resolución

46/91), exhortando a los gobiernos a que incorporasen en sus programas nacionales los servicios básicos a favor de los adultos mayores, promover la participación en la aplicación y formulación de políticas públicas, atenciones familiares y dignidad del adulto mayor.

- En 1992 en conmemoración del 101 aniversario de la aprobación del Plan de Acción Internacional de Viena por la Conferencia sobre el Envejecimiento, la Asamblea General adoptó la "Proclamación sobre el Envejecimiento", en la que se instaba a apoyar las iniciativas nacionales sobre el envejecimiento a fin de que se preste apoyo adecuado a las contribuciones, mayormente no reconocidas, que aportan las mujeres de edad a la sociedad y se aliente a los hombres de edad para desarrollar las capacidades sociales, educativas y culturales que no pudieron tal vez desarrollar durante los años en que debían ganarse la vida.
- En 1995 (resolución 50/41 de 21 de diciembre de Naciones Unidas), expresa políticas específicas en materia de creación, ampliación y difusión de beneficios preferenciales dirigidos al adulto mayor.
- La 25ª Conferencia Sanitaria Panamericana de la OPS/OMS del año 1998, que reunió a los Ministros de Salud de la región adoptaron la resolución que recomienda que los Estados Miembros ejecuten planes nacionales y regionales de acción, en materia de salud y envejecimiento, así como proseguir con esfuerzos que permitan movilizar los recursos necesarios que demande su ejecución
- En la Segunda Asamblea Mundial sobre Envejecimiento del 2002, concluye que los gobiernos busquen eliminar las desigualdades económicas y sociales en función de la edad, género y otros aspectos desarrollando y reforzando la asistencia sanitaria primaria y fortaleciendo los servicios sociales primarios y a largo plazo.
- El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "protocolo de san salvador" (adoptado en san salvador, el salvador, el 17 de noviembre de 1988), haciendo mención a cinco aspectos vulnerables que sufren los adultos mayores: El aseguramiento de lugares donde puedan permanecer los adultos mayores que se encuentran en abandono moral, psicológico y económico; alimentación, trabajo adecuado para dignificarlos y organizaciones que les permita una participación grupal en las políticas públicas.

En la actualidad hacen esfuerzos distintos organismos internacionales y de la sociedad civil para lograr que sea una realidad la Convención sobre los Derechos Humanos del Adulto Mayor.

**CUARTO:** Es bastante saludable que el estado peruano haya dotado de normatividad legal para afrontar algunos de los problemas del adulto mayor, vinculadas específicamente a una mejor participación y sensibilización en la sociedad, sin embargo ellas son insuficientes para afrontar y prever las consecuencias de esta situación.

Dentro de esa orientación encontramos a la Ley que crea el órgano rector sobre la problemática del Adulto Mayor adscrito al MINDES, aún sin decisiones vinculantes y sin la participación organizada del adulto mayor (Ley 27779). La Ley 27408 y la Ley 28735 que regula facilidades en el desplazamiento y atención del adulto mayor, normas interesantes pero que será necesario reforzar con políticas de sensibilización mayor en la

sociedad y dotar de normas eficaces para afrontar el alto grado de violación de los derechos del adulto mayor, especialmente en el transporte público y su desplazamiento.

La Ley Orgánica de Municipalidades (Ley 27972) establece en su artículo 84 inciso 3.1 que las municipalidades distritales deben difundir y promover los derechos del adulto mayor, propiciando espacios para su participación en el nivel de las instancias municipales. En esa orientación es un avance dentro de esa óptica la Ley 28803, Ley de las Personas Adultas Mayores, que promueve la organización especialmente a través del Municipio de cada circunscripción de los Centros Integrales de Atención al Adulto Mayor (CIAM). Sin embargo para fortalecer esta participación es necesario complementarlo con participaciones nacionales. Un claro antecedente normativo en este esquema de participación, constituye la Ley 24165, del 12 de junio de 1985 que creó el Consejo Nacional del Anciano como persona jurídica de Derecho Público con participación de los adultos mayores.

**QUINTO:** Es importante resaltar que a los Adultos Mayores en el Perú se le reconoce *derechos superreforzados*, por cuanto este status, radica en la necesidad de otorgar una protección particular y diferenciada a estas personas. Ello ha sido afirmado reiteradamente por el Tribunal Constitucional en las sentencias: casos Infante Delgado (4941-2007-PC/TC); Baca Ordinola (04069-2008-PC/TC); Tueros del Risco (07873-2006-PC/TC), entre otros.

Sin embargo los Diarios de circulación nacional visibilizan los problemas del adulto mayor en noticias diarias que debe llamar la atención del Legislativo. Un apretado resumen podemos consignarlo así:

### **Agresión institucional**

- Un anciano de 86 años sufrió la amputación por error de su pierna izquierda, cuando debía ser operado de una úlcera en la derecha, en el Hospital Sabogal (Callao). (Diario La Republica 25/01/2010).
- Jorge Villanueva Morales (86) luce totalmente desconsolado en una cama del hospital Sabogal del Callao, donde fue víctima de una terrible negligencia médica que le costó sus dos piernas. (Diario El Comercio 31/01/2010).

Carmen Touza, Carmen Prado y María Paz (216) afirman referente al maltrato del adulto mayor por las instituciones del estado que como “cualquier legislación, programa, procedimiento, actuación u omisión procedente de los poderes públicos o derivados de la actuación individual del profesional o funcionario que conlleve abuso, negligencia, detrimento de la salud, seguridad bienestar emocional, físico o que viole los derechos básicos de la persona.”

### **Derecho a la salud**

---

216 Ver: Personas mayores en riesgo. Detección del maltrato y la auto negligencia. Carmen Touza Garma. Universitat de les Illes Balears. Ediciones Pirámide. Madrid 2009- Página 27 y 28.

- Abrumado por los problemas de [salud](#) que lo aquejaban desde hace años, un sexagenario tomó la drástica decisión de quitarse la vida, ahorcándose en el baño de su casa. (Diario la Primera 26/09/2009).

El envejecimiento corresponde a una etapa de la vida del individuo en la cual se pierde progresivamente la capacidad de adaptación y la aptitud de reaccionar adecuadamente a los cambios. Este deterioro se debe a la disminución del potencial de reserva que se produce naturalmente en todos los órganos con el transcurso de los años. (<http://www.inppares.org.pe/doc/SaludAdM.pdf>)

Es prioritaria una política la prevención en la salud física y psicológica. Toda la población, a través de la familia, el sistema escolar y los medios de comunicación, debe recibir educación sobre su propio proceso de envejecimiento y, además, conocimientos sobre la forma de relacionarse con los Adultos Mayores. A su vez, los actuales Adultos Mayores deben recibir información y asistencia para su autocuidado.

### **Derecho a la vida y seguridad**

- Un hombre de 60 años fue baleado por dos delincuentes luego que se opusiera al robo de su bicicleta. (Diario La República 07/01/2010).
- Efectivos de la PNP hallaron cadáver de un hombre, descubrió que la víctima murió por un contundente golpe en la cabeza. El occiso, de unos 80 años, no ha sido identificado hasta la noche de ayer. (Diario El Correo 09/02/2010).

Los adultos mayores están más propensos a sufrir accidentes y ser víctimas de delitos por facinerosos que ven en el adulto mayor una persona indefensa y fácil de ser atacado. Lamentablemente la crónica policial cada día nos muestra estos hechos. No existe una política que permita visualizar a este sector poblacional que está siendo presa de muchos atracos diariamente.

La sociedad peruana debe cambiar de percepción del adulto mayor que esta visto hasta ahora como una etapa de inactividad, enfermedades, decrepitud y, en general, de pasividad. Este cambio implica un reconocimiento y valoración de los adultos mayores por parte de la sociedad y el estado.

### **Derecho a vivir sin violencia familiar**

- Anciano es abandonado por sus hijos. Vecinos piden apoyo para trasladarlo a un albergue. Vecinos solicitan ayuda a las autoridades e instituciones para auxiliar al octogenario. (Diario La República 23/09/2010).
- El olvido y el maltrato son problemas cada vez más frecuentes para estas personas. Datos del servicio de Centros de Emergencia Mujer (CEM) del Ministerio de la Mujer y del Desarrollo Social señalan que el 5% de los casos de violencia familiar del 2008 tiene como víctimas a mayores de 60 años (1.747 casos). En Surco se reportaron 57 casos el año pasado; en Lima Cercado, 88; en Salamanca, 33; Surquillo, 31; y en Villa María del Triunfo, 62. (Diario El Comercio 16/06/2009).



La problemática de la violencia en contra de las personas adultas mayores es un problema de salud pública generalmente soterrado y que en muchos casos se ejerce de manera involuntaria o inconsciente por parte del maltratante; esta situación es ejercida sobre la base de una relación de desigualdad, poder y temor. La superación de esta problemática es con la participación múltiple: El Estado, la participación activa de los propios actores sociales como la familia, los medios de comunicación, la comunidad académica y las propias organizaciones de personas adultas mayores.

### **Derecho a no ser discriminado**

- “No solo existen discriminación y exclusión por raza o color de la piel. Hay otra muy común y generalizada que es por la edad. La Oficina de Normalización Previsional (ONP) discrimina el derecho de los pensionistas haciendo caso omiso de las leyes y sus cumplimientos. Tengo 78 años de edad y llevo seis años y medio reclamando mis derechos”, dijo Jorge Aprile Mendoza, representante de los adultos mayores, uno de los sectores que más hicieron sonar su voz en la audiencia, que fue moderada por Francisco Miró Quesada Rada, director de este Diario. (Diario El Comercio 31/01/2010)

La discriminación hacia las personas adultas mayores, significa aquellas actitudes y comportamientos negativos con respecto a los miembros de un grupo diferente, hacia el cual tienen prejuicios y estereotipos determinados, que tienen por objeto restringir o negar una igualdad de trato, servicios o derechos; por ejemplo, cuando se niega a un adulto mayor el derecho a la salud, al trabajo, a una vivienda, a una institución, etc.

Las personas adultas ven vulneradas su dignidad cuando se los abandona o restringe entre otros el derecho a una vida sin violencia, a la salud, al trabajo, a la vivienda, alimentación, recreación.

### **Participación del adulto mayor en el área laboral**

- En la cultura andina se demuestra un mayor respeto, mientras que en la citadina es un insulto que nos llamen “viejo”, porque la globalización ha trastocado valores y conceptos, donde la juventud y el protagonismo, han postergado a este segmento poblacional a la categoría de “inhabilitados” para el sector productivo. Son las contradicciones de una cultura que tiene como eje la tecnología, que descarta con mayor velocidad al adulto mayor porque lo consideran una problemática y no un potencial humano, a pesar de que este sector ha crecido notablemente. (Programa Radial “Más allá de las canas” de Radio Programas del Perú, del 05 de agosto del 2009)

Los Adultos Mayores sufren muchas limitaciones por su edad y lo peor que puede pasarle a un adulto mayor es que tenga dificultades físicas para poderse valer en forma independiente y asimismo no tenga medios económicos para sostenerse en sus necesidades primarias. Es decir vejez y pobreza es una dupla mortífera. El estado no ha diseñado políticas nacionales para cooptar e incorporar a este importante sector.

### **Derecho a una atención por parte de los Gobiernos Locales y Regionales.**

- El Gerente de los Centros del Adulto Mayor de ESSalud, cuestiono los escasos esfuerzos de los gobiernos locales por asignar recursos que permitan mejorar las

condiciones de vida del adulto mayor que carece de seguro social, como dispone la Ley de las Personas Adultas Mayores (28803). (Diario El Comercio 16/06/2009).

Los adultos mayores por la experiencia que han acumulado a lo largo de su vida han acumulado mucha sabiduría, una actitud y visión de la vida que puede resultar muy orientadora para las siguientes generaciones. Este bagaje de conocimientos puede resultar bastante provecho sobre todo en las comunidades locales.

### **Derecho a la justicia oportuna**

- El longevo de 70 años pide al Poder [judicial](#) celeridad y justicia para su justa causa, por la muerte de sus dos hijos. (Diario La Primera 28/01/2008).

En el acceso a la justicia oportuna del adulto mayor no existe ninguna política que lo proteja, pese a ser una persona que tiene derechos superreforzados. Puede apreciarse que las autoridades judiciales, fiscales y policiales no le brindan atención prioritaria a sus casos cuando se denuncian una serie de atropellos que los afecta directa o indirectamente.

**SEXTO:** La presente Moción de Orden del Día tiene el propósito que el Congreso de la República constituya una Comisión Especial para estudiar, evaluar y atender la problemática del Adulto Mayor por cuanto será muy grave y demasiado tarde si no se toma las medidas urgentes e inmediatas.

El ritmo de envejecimiento en los países en desarrollo es sensiblemente más rápido que las experimentadas décadas atrás en el mundo desarrollado. El tiempo requerido por muchos de los países desarrollados para duplicar (de 7% a 14%) su porcentaje de ciudadanos mayor de 65 años ha sido extenso: Francia, 115 años; Suecia, 85 años, Estados Unidos, 69 años, Reino Unido, 45 años. No obstante, este mismo incremento se espera que tenga una duración de 25 a 30 años en muchos países en desarrollo como el Perú; reduciendo dramáticamente el tiempo de respuesta con que cuentan los respectivos estados, para diseñar y poner en práctica políticas públicas de gran cobertura, cuyo propósito esencial sea reducir o aliviar los posibles impactos negativos de un número creciente de personas de la tercera edad. (Viabilidad de las Pensiones No Contributivas en el Perú. Fondo de Población de las Naciones Unidas. OIT. Lima 2008, pag. 1 y 2).

Finalmente los adultos mayores no sólo constituyen uno de los sectores con mayor crecimiento poblacional, sino también el más postergado.

### **ANALISIS COSTO BENEFICIO**

El relación al costo económico no tendrá impacto grave por cuanto en la actualidad ya se viene ejecutando el Programa, “Pensión 65” y lo que se realiza es una modificación para promover una política autentica de seguridad social en su vertiente no contributiva permitiendo que la Personas Adultas Mayores contribuyan en la sociedad y en el estado. Esa sería una manera de retomar el interés del Estado por redescubrir sus grandes aportes.

### **IMPACTO DE LEY**

El impacto redundará en el 9.1% de la población nacional que se encontraba marginada y discriminada en sus derechos subjetivos para gozar de beneficios de la seguridad social.

## **TITULO XIII**

### **BIBLIOGRAFÍA**

- Aparicio Tovar, Joaquín. La Seguridad Social, pieza esencial de la democracia. En Homenaje al Profesor José Vega Soria con motivo de su jubilación. La Seguridad Social a la Luz de sus reformas pasadas, presentes y futuras. Coordinadores: José Luis Monereo Pérez. Cristóbal Molina Navarrete. Nieves Moreno Vida. Edic. Comares. Granada España. 2008.
- APRODEH y CEDAL. Informe Anual 2005. Situación de los Derechos Económicos Sociales y Culturales en el Perú (DESC). Bellido Ediciones E. I. R.L. Lima 2005.
- Begoña Pérez Eransus. Políticas de Activación y Rentas Mínimas. Fundación Foesa. Febrero 2005.
- Bidart Campos. El Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana N°. 20, 1990 – 1991
- Bobbio Norberto. El Tercero Ausente. Ediciones Cátedra. Milán 1997.
- Carmen Touza Garma. Personas mayores en riesgo. Detección del maltrato y la auto negligencia. Universitat de les Illes Balears. Ediciones Pirámide. Madrid 2009.
- Carbonell, Miguel y Rodolfo Vásquez. Estado de Derecho Dilemas para América Latina. Palestra Editores. Primera Edición Lima 2009.
- Castel, Robert. La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?. Edic. Manantial. 1era. Edición y 2da. Reimpresión. Buenos Aires. Argentina 2008.
- CEPAL – CELADE. Estudio sobre la Política Social de la Tercera Edad en el Ecuador. CEPAL. Abril. 2007
- CEPAL. Envejecimiento, derechos humanos y políticas públicas. Naciones Unidas., Santiago de Chile, febrero del 2009.
- Cervantes Anaya, Dante. Derecho de la Seguridad Social y de la Previsional. Editorial Rodhas. Primera Edición 2009.
- Convención de Ginebra de la Naciones Unidas, realizada en 1982, aprobó los Derechos Básicos de los Adultos Mayores.
- Diario El Comercio 29/09/2007.
- Fabio Duran Valverde; Walter Mendoza de Sousa, Gustavo Picado Chacón. 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. Impreso en Sonimágenes del Perú. Lima, abril 2009.

- Envejecimiento con Dignidad. Pensiones No Contributivas para reducir la pobreza en el Perú. Fiona Clark., Fabio Duran Valverde, Walter Mendoza de Souza; Gustavo Picado Chacón; Eduardo Morón y Martín Rostagno; Federico Arnillas; Cristian Sánchez Reyes. Impreso en Sonimágenes del Perú. Lima, abril 2009.
- Flores Colombino Andrés. La sexualidad en el Adulto Mayor. Edición Lumen Humanitas. Buenos Aires 1998.
- Heredia Madeleine. “La Acción de Amparo y el Régimen de Pensiones del D. Ley N° 20530”. En: Gaceta Jurídica, N° 30. Lima, 1996. Pág. 41-B.
- Guía para organizar un Servicio de Orientación Socio Legal para Personas mayores. Impresión Gráfica Orión SAC, Lima, Marzo 2008.
- Hobbes, Thomas. Le Leviatathan. Paris. Sirey. 1971. (trad. Cast.: El Leviatán, Buenos Aires. Losada, 2003. Citado en: Robert Castel. La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido? Edic. Manantial. 1era. Edición y 2da. Reimpresión. Buenos Aires. Argentina 2008.
- Informe del Comité del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CPDESC) en 1995, observación N°. 6
- Ipsos Apoyo. Informe Gerencial de Marketing – IGM Perfil del Adulto. Ipsos Apoyo Opinión y Mercado S.A. Mayo 2008.
- Cesar Landa. Tribunal Constitucional y Estado Democrático. Palestra Segunda Edición.
- Loayza Carolina. Recepción de los Tratados de Derechos Humanos en la Constitución Peruana de 1993 y su aplicación por el Poder Judicial. Gaceta Jurídica. Año 3.
- Rómulo Loza Yáñez. Introducción a la Metodología de la Investigación Jurídica. Ed. Jaquero. Perú Noviembre de 1997.
- Neiburg, Federico G. Identidad y conflicto en la sierra Mazateca. El Caso de los Consejo de Ancianos de San Jose Tenago. Instituto Nacional de Antropología e Historia. Primera edición México 1988.
- Neves Mujica, Javier. La Seguridad Social en la Constitución. en Eguiguren P. Francisco. La Constitución Peruana de 1979. Cultural Cusco Editores. Lima 1987.
- Novak Talavera Fabián. La Constitución Comentada. De los Tratados. Primera Edición diciembre 2005.
- MIMDE. Violencia Familiar en las Personas Adultas Mayores en el Perú. Aportes desde la casuística de los Centros Emergencia Mujer. CENDOC MIMDES. Primera Edición Noviembre del 2005
- OIT. El dilema de la seguridad social en el Cono Sur. Ernesto Ramón Murro Oberlín. 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.
- Olivera Angulo Javier. Recuperando la Solidaridad en el Sistema de Pensiones Peruano: Una propuesta de reforma. Edic. Consorcio de Investigación Económica y Social. Primera edición Lima Febrero 2010

- Peces-Barba Martínez Gregorio y Eusebio Fernández García Historia de los Derechos Fundamentales. Edición, Jacaryan S.A. Madrid, Primera edición 1998
- Plan Perú 2021, Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, del Centro de Planeamiento Estratégico. Editora Diskcopy SAC. primera Edición Marzo 2010.
- Pérez de los Cobos Orihuela, Francisco. La Seguridad Social y la OIT. En La Seguridad Social a la Lu de sus Reformas Pasadas, presente y Futuras. Coordinadores: José Luis Monereo Pérez, Cristóbal Molina Navarrete y Mieves Moreno Vida. Editorial Comares, Granda, España 2008.
- Picado Chacón Gustavo, Fabio Duran Valverde; Walter Mendoza de Sousa. Viabilidad de las Pensiones no Contributivas en el Perú. Proyecciones demográficas y financieras. Perú. OIT. Primera Edición 2008.
- Jorge Rendón Vásquez. Derecho a la Seguridad Social. Editorial Tarpuy S.A. Lima 1985.
- Revista Institucional de la Universidad Femenina del Sagrado Corazón. Centro de Investigación. Volumen 13, N°. 1, Enero – Diciembre 2008.
- Ramos Padilla. Miguel Antel, Vera - Tudela Traverso David, Cárdenas García-Santillan María Kathia. Las Personas Adultos Mayores y su Contribución a la Lucha contra la Pobreza. Fondo de Población de las Naciones Unidas. UNFPA. Lima, Primera Edición, noviembre 2009.
- Ríos Holguín Cristian. Los criterios interpretativos “pro empleador” de la Corte Suprema en el caso de la jubilación obligatoria automática. Análisis de la Casación N°. 2501-2009-ICA. Revista Actualidad Jurídica, Tomo 199, Tomo 199, Junio 2010. Gaceta Jurídica.
- Rodríguez Ramos, María José. Conceptos y Antecedentes de la Seguridad Social. María José Rodríguez Ramos; Juan Gorelli Hernández, Maximiliano Vilchez Porras. Sistema de Seguridad Social. Novena Edición. Editoriales Tecnos. España 2007
- Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Trabajo y Seguridad Social Estudios Jurídicos en Homenaje a Luis Aparicio Valdez. Edición Grijley, Lima 2008.
- Alejandro Solís Espinoza. Metodología de la Investigación Jurídica Social. Edic. Princeliness. Lima 1991
- Touza Garma, Carmen. Personas mayores en riesgo. Detección del maltrato y la auto negligencia. Universitat de les Illes Balears. Ediciones Pirámide.
- Toyama Miyagusuku, Jorge. Seguridad Social Peruana: Sistemas y Perspectivas. Themios. Revista de Derecho. Lima, Julio 2004. N°. 48.
- Trellesx Luis, Rosa Velazco, María de Los A. Quezadas, Conrado Castro y Juan Altamirano. Patología Neurológica del Anciano: Las Alteraciones Cognitivas. Revista de Neuro – Psiquiatría Septiembre – Diciembre 1991. T. LIV N°. 3 – 4. Lima, Perú.

# TITULO XIV

## ANEXOS

## DECRETO SUPREMO N° 025-87-SA

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

CONSIDERANDO:

Que por Ley N° 24165 se estableció el Consejo Nacional del Anciano, persona jurídica de derecho público interno, encargado de formular la política de atención a la tercera edad y de coordinar su ejecución y cumplimiento a nivel nacional;

Que es conveniente aprobar el correspondiente Reglamento de esta Ley, elevado por dicho Consejo;

En aplicación del inciso 11 del Art. 211 de la Constitución Política del Perú y artículo 8 de la Ley 24165;

DECRETA:

Artículo 1.- Apruébase el Reglamento General de la Ley 24165 del Consejo Nacional del Anciano integrado por tres Títulos, cuarenta y cuatro artículos.

Artículo 2.- El presente Decreto Supremo será refrendado por el Ministro de Salud.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los veintinueve días del mes de mayo de mil novecientos ochenta y siete.

ALAN GARCIA PEREZ  
Presidente Constitucional de la República

DAVID TEJADA DE RIVERO  
Ministro de Salud

REGLAMENTO DE LA LEY N° 24165 SOBRE EL CONSEJO NACIONAL DEL ANCIANO

TITULO I

DE LA CONSTITUCION Y SUS FINES

CAPITULO I

CONSTITUCION



1.- El Consejo Nacional del Anciano, creado por la Ley N° 24165, es una persona jurídica de derecho público interno con autonomía técnica, económica y administrativa que se vincula con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Salud. Su sede es la ciudad de Lima.

2.- El Consejo Nacional del Anciano constituye una entidad conformada por representantes de los sectores, organismos e instituciones vinculadas con la situación del anciano en el Perú.

## CAPITULO II

### DE LOS FINES

3.- El Consejo tiene por finalidad proponer la política nacional de atención al anciano y evaluar las acciones que realizan las diferentes organizaciones e instituciones públicas y no públicas, conforme a la Constitución Política vigente y a las normas legales relacionadas con el anciano en el país.

## CAPITULO III

### DE LOS REPRESENTANTES

4.- El Consejo Nacional del Anciano está integrado por un representante de cada uno de los siguientes organismos:

- a) Ministerio de Salud, que lo preside;
- b) Facultad de Medicina más antigua;
- c) Ministerio de Educación;
- d) Sociedad Peruana de la Cruz Roja;
- e) Instituto Peruano de Seguridad Social;
- f) Sociedad de Beneficencia de Lima Metropolitana;
- g) Federación de Jubilados; y
- h) Ancianos de los Albergues.

5.- Además de los representante titulares, cada institución acreditará un suplente o alterno.

6.- Adicionalmente, con la calidad de invitados con derecho a voz sin voto, concurren al Consejo representante de la Iglesia.

7.- Previa decisión del Consejo, podrán asistir como invitados, delegados pertenecientes a instituciones que tienen a su cargo la atención de programas, servicios y sistemas vinculados con el anciano.

8.- El mandato de los delegados ante el Consejo es por un período de tres años; debiéndose renovar por tercios, el primero de los cuales se hará por sorteo.

## CAPITULO IV

### FINANCIAMIENTO

9.- Constituyen recursos del Consejo:

- a) La suma que se le asigne por el Presupuesto del Sector Público Nacional;
- b) Las donaciones o aportes que reciba de entidades públicas o privadas, nacionales o extranjeras;
- c) El producto de las actividades que realice el Consejo;
- d) Las ayudas que le proporcionen instituciones nacionales o extranjeras; y,
- e) Las demás que se le asigne mediante expresa disposición legal.

10.- El Consejo goza de los beneficios, derechos y obligaciones que le correspondan como organismo social sin fin lucrativo.

## CAPITULO V

### ATRIBUCIONES DEL CONSEJO

11.- Corresponde al Consejo, de acuerdo con los fines señalados en la Ley N° 24165:

- a) Establecer la política de protección al anciano en su integridad;
- b) Fijar los sistemas de coordinación con organismos, instituciones y personas que tienen a su cargo la atención del anciano;
- c) Evaluar y supervisar permanentemente el buen funcionamiento de las instituciones que atienden al anciano;

- d) Establecer su propia organización y funciones;
- e) Aprobar y reestructurar y/o modificar el presupuesto del Consejo, así como aprobar el balance general y la memoria anual;
- f) Establecer y mantener relaciones e intercambio con entidades similares nacionales y extranjeras; y
- g) Proponer modificaciones o ampliaciones al Reglamento.

## TITULO II

### ESTRUCTURA

#### CAPITULO I

#### ORGANIZACION

12.- La organización del Consejo Nacional del Anciano es la siguiente:

- Directorio;
- Comisión Consultiva;
- Asesoría Técnica:

Comité Médico

Comité Psico-Social

Comité Económico

Comité Jurídico

Comité de Educación y Trabajo

13.- El Presidente del Consejo ejerce la representación legal y cumple las atribuciones y funciones que señala este reglamento.

14.- En caso de ausencia del Presidente, el Vice-Presidente ejerce sus funciones. Es elegido por el Directorio entre sus miembros.

15.- La Comisión Consultiva está integrada por los ex- presidentes y miembros honorarios con experiencia en la problemático y atención del anciano y con carácter multidisciplinario.

16.-El Directorio puede solicitar opinión e informes a la Comisión Consultiva en todos los casos que estime conveniente.

17.- La Asesoría Técnica está integrada por profesionales de diferentes actividades vinculadas con los ancianos; le corresponde efectuar estudios.

18.- Los Comités serán presididos por uno de los miembros del Consejo; y ejercen las funciones y labores de su respectiva competencia.

19.- La conformación y labores de cada uno de los Comités será establecida en cada caso por el Directorio.

20.- El Comité Médico coordina con los organismos pertinentes del Sector Salud y establece la normatividad más adecuada en los aspectos de salud física y/o mental de los ancianos.

21.- El Comité Psico-Social establece los lineamientos necesarios para el mejor conocimiento de la problemática humana, social y espiritual del anciano; contará con asesores sociales, etc.

22.- El Comité Económico contempla la situación económica del anciano en el Perú y señala bases para su mejora, cuidado e incremento.

23.- El Comité Jurídico organiza el permanente asesoramiento y orientación al anciano, en especial, a través de asesorías, consultorías, centros de orientación, etc.

24.- El Comité de Educación y Trabajo contempla todos los aspectos vinculados con el campo de la educación, difusión, capacitación y trabajo en comunidad.

25.- El Consejo Nacional puede establecer filiales en Capitales de Departamento y en lugares importantes según necesidades. Dichas filiales estarán presididas por el Alcalde del Consejo e integradas por el Delegado de Salud, el Presidente de la Sociedad de Beneficencia, un funcionario de Educación de mayor jerarquía, así como representantes de la Corporación Departamental, de la Iglesia y de los jubilados y pensionistas si los hubiere.

26.- Las filiales mantendrán permanente contacto con el Consejo Nacional y quedan encargadas del cumplimiento de las funciones específicas que se les señalen, asignen o encomienden el ámbito a su cargo.

### TITULO III

#### DE SUS ACCIONES

#### CAPITULO I

#### DE LAS ACCIONES PSICO-SOCIALES DEL CONSEJO

27.- Las acciones psico-sociales tienen por finalidad definir con toda precisión el marco real de la situación de la ancianidad en la sociedad peruana y sus más adecuadas soluciones.

28.- Las acciones psico-sociales del Consejo aplicarán en su labor, las diferentes disciplinas de las ciencias sociales: Psicología, Sociología, Antropología, Ciencias de la Comunicación, etc.

29.- Todas las entidades públicas y no públicas que tengan relación con la situación psico-social del anciano, coordinarán su acción con el Consejo, para establecer el marco de su situación en el país y fijar los lineamientos de política a desarrollar.

## CAPITULO II

### DE LAS ACCIONES SANITARIAS

30.- Los lineamientos de política, las acciones y supervisión integral, en cuanto a los aspectos sanitarios, estarán a cargo del Comité Médico del Consejo.

31.- El Comité Médico coordinará con todas las entidades públicas o no públicas vinculadas, para establecer las acciones a corto, mediano y largo plazo en materia de salud física y/o mental para los ancianos.

32.- El Comité Médico propondrá al Consejo todas las medidas de prevención y de cuidado en favor de la salud física y/o mental del anciano.

## CAPITULO III

### DE LAS ACCIONES ECONOMICAS

33.- El Comité Económico propone al Consejo la adopción de acciones y medidas de política sobre los ingresos y rentas de los ancianos, así como su adecuación y mantenimiento acorde con el nivel de vida que les corresponda.

34.- El Comité Económico supervisa las acciones de las Instituciones de Seguridad Social y demás que conceden rentas, para su adecuado mandamiento, justo trato y conservación de niveles.

35.- El Comité Económico coordina con las diferentes instituciones, para lograr el otorgamiento de rentas sociales para los grupos de ancianos que no estén por el régimen de la seguridad social.

## CAPITULO IV

## DE LAS ACCIONES JURIDICAS

36.- El Comité Jurídico tiene por misión proponer todas las medidas que tutelen y protejan al anciano en todo el país.

37.- El Comité Jurídico organiza grupos permanentes de especialistas para la labor de enseñanza y difusión de las normas legales de protección y derechos del anciano.

38.- El Comité Jurídico revisa permanentemente las disposiciones legales sobre el anciano, proponiendo la modificación, adaptación o actualización de las normas vigentes.

39.- El Comité Jurídico organiza grupos de especialistas para que, a través de los diferentes medios de comunicación, difunda los deberes y derechos de la sociedad con relación al anciano.

## CAPITULO V

### DE LAS ACCIONES DE EDUCACION Y TRABAJO

40.- El Comité de Educación y Trabajo estudia y propone al Consejo, la política educativa que desarrollarán los Ministerios de Educación y Trabajo y Promoción Social, con relación a la protección y ayuda al anciano.

41.- El Comité de Educación y Trabajo propone la suscripción de convenios y acuerdos para que los medios de comunicación social, realicen programas educativos específicos sobre protección y ayuda al anciano.

## CAPITULO VI

### DE LOS GRUPOS VOLUNTARIOS

42.- El voluntariado en el Consejo Nacional consiste en brindar servicio personal o de grupo destinado a mejorar, incrementar y desarrollar la atención del anciano.

43.- El voluntariado es conformado por profesionales, estudiantes universitarios, personas e instituciones debidamente organizadas para realizar programas multidisciplinarios de atención al anciano.

44.- Sin perjuicio del reconocimiento establecido en las normas vigentes, para estudiantes universitarios, las acciones que realicen profesionales u otras personas o instituciones en el ámbito de la ancianidad, será reconocida como mérito en su carrera profesional, personal o institucional.

# LEY Nº 27273

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

POR CUANTO:

El Congreso de la República  
ha dado la Ley siguiente:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

## LEY QUE MODIFICA LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL MINISTERIO DE PROMOCIÓN DE LA MUJER Y DEL DESARROLLO HUMANO

### **Artículo 1°.- Objeto de la ley**

1.1 Incorpórase al segmento poblacional conformado por las personas adultas mayores en los beneficios de la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano, Decreto Legislativo Nº 866, modificado por el Decreto Legislativo Nº 893.

1.2 Transfiérase al Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano, el Patronato del Parque de las Leyendas (PATPAL), integrante del Subsector Vivienda y Construcción del Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción.

### **Artículo 2°.- Modificatoria de los artículos 2°, 3° literal c), 5° y 7° del Decreto Legislativo Nº 866**

Modifícanse los artículos 2°, 3° literal c), 5° y 7° del Decreto Legislativo Nº 866, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano, modificado por Decreto Legislativo Nº 893, en los términos siguientes:

#### **"Artículo 2°.- Misión**

El Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano tiene como misión promover el desarrollo de la mujer y la familia, promover las actividades que favorezcan el desarrollo humano de la población y la atención prioritaria a los menores de edad, mujer, adulto mayor y personas con discapacidad en situación de riesgo o abandono.

#### **Artículo 3°.- Objetivo**

(...)

c) Formular y ejecutar políticas de atención orientadas a prevenir, atender, promover y rehabilitar a los menores de edad, mujer, adulto mayor y personas con discapacidad en situación de riesgo o abandono.

#### **Artículo 5°.- Organización**

- a) Despacho Ministerial.
- b) Gerencia de Gestión Administrativa.
- c) Viceministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano.
- d) Órganos Consultivos:

- Consejo Consultivo de la Mujer.
- Consejo Consultivo del Niño y del Adolescente.
- Consejo Consultivo del Adulto Mayor.

e) Organismos Públicos Descentralizados:

- Instituto Nacional de Bienestar Familiar.
- Programa Nacional de Asistencia Alimenticia.
- Programa de Apoyo al Repoblamiento y Desarrollo de Zonas de Emergencia.
- Oficina Nacional de Cooperación Popular.
- Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad.
- Patronato del Parque de las Leyendas.

### **Artículo 7°.- Facultades del Viceministro**

El Viceministro es nombrado por Resolución Suprema. Ejerce las funciones que le asigna el Ministro, y lo representa en los actos y gestiones que le sean encomendadas. Es responsable de proponer las políticas y normas orientadas a facilitar el acceso de la mujer a los servicios de salud, educación, alfabetización, planificación familiar y justicia. Está encargado del desarrollo de programas especiales de atención a los niños, adolescentes, mujer, adulto mayor y personas con discapacidad, así como de programas de prevención de uso indebido de drogas.

Se organiza en Gerencias para el cumplimiento de sus funciones, las mismas que se rigen por lo establecido en el artículo siguiente."

### **Artículo 3°.- Adición del artículo 14°-B al Decreto Legislativo N° 866**

Adiciónase el artículo 14°-B al Decreto Legislativo N° 866, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano, modificado por Decreto Legislativo N° 893, con el siguiente texto:

"**Artículo 14°-B.-** El Patronato del Parque de las Leyendas (PATPAL) es un organismo público descentralizado que tiene por finalidad proporcionar bienestar, esparcimiento y recreación cultural a favor de la comunidad, promocionando las diferentes riquezas naturales de nuestras regiones."

## **DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS**

### **Primera.- Modificación del Decreto Legislativo N° 146**

Modifícase el artículo 1° del Decreto Legislativo N° 146, Ley del Patronato Nacional del Parque de las Leyendas, en los siguientes términos:

"**Artículo 1°.-** El Patronato del Parque de las Leyendas, también identificado como PATPAL, es un organismo público descentralizado del Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano, con personería jurídica de derecho público interno."

### **Segunda.- Encargo al Patronato del Parque de las Leyendas**

El Patronato del Parque de las Leyendas tomará las medidas necesarias para ir eliminando las barreras arquitectónicas y adecuando sus instalaciones para el uso y fácil desplazamiento de las personas con discapacidad.

### **Tercera.- Encargo al Ministerio de Educación**

El Ministerio de Educación deberá dictar las disposiciones necesarias para fomentar la promoción, el respeto, la ayuda y protección al adulto mayor en los centros educativos del país.

### **Cuarta.- Norma derogatoria**

Derógase la Ley N° 24165 que crea el Consejo Nacional del Anciano y las demás disposiciones que se opongan a la presente Ley.



## **DISPOSICIÓN FINAL**

**Única.**- A partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, el Pliego Patronato del Parque de las Leyendas queda adscrito al Sector Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano.

Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.

En Lima, a los doce días del mes de mayo del dos mil.

**MARTHA HILDEBRANDT PÉREZ TREVIÑO**  
Presidenta del Congreso de la República

**RICARDO MARCENARO FRERS**  
Primer Vicepresidente del Congreso  
de la República

**AL SEÑOR PRESIDENTE CONSTITUCIONAL  
DE LA REPÚBLICA**

**POR TANTO:**

Mando se publique y cumpla.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los veintinueve días del mes de mayo del año dos mil.

**ALBERTO FUJIMORI FUJIMORI**  
Presidente Constitucional de la República

**LUISA MARIA CUCULIZA TORRE**  
Ministra de Promoción de la Mujer  
y del Desarrollo Humano



## Resolución Directoral N° 003-2012-MIDIS/CNP65

Lima, 27 MAR 2012

### CONSIDERANDO:

Que, mediante Decreto Supremo N° 081-2011-PCM se crea el Programa Nacional de Asistencia Solidaria "Pensión 65", a cargo de la Presidencia del Consejo de Ministros, con la finalidad de otorgar subvenciones económicas a las personas adultas en condición de extrema pobreza a partir de los sesenta y cinco (65) años de edad que cumplan con los requisitos establecidos por la indicada norma;

Que, mediante Ley N° 29792 se crea el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, determinándose su ámbito, competencias, funciones y estructura orgánica básica; asimismo, se crea el Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (SINADIS), como sistema funcional, y el sector Desarrollo e Inclusión Social, que comprende a todas las entidades del Estado, de los tres niveles de gobierno, vinculadas con el cumplimiento de las políticas nacionales en materia de promoción del desarrollo social, la inclusión y la equidad;

Que, mediante el Decreto de Urgencia N° 001-2012, se dictan medidas extraordinarias para la ejecución de Programas Sociales, determinándose las características generales de la subvención económica del Programa Nacional de Asistencia Solidaria "Pensión 65", con vigencia hasta el 31 de diciembre de 2012;

Que, la Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29792 dispone la adscripción del Programa Nacional de Asistencia Solidaria "Pensión 65" al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, la que ha quedado formalizada a partir del 01 de enero de 2012, según lo establecido en la Cuarta Disposición Complementaria, Transitoria y Final del Decreto Supremo N° 001-2011-MIDIS, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social;

Que, mediante Decreto Supremo N° 001-2012-MIDIS, se establecen medidas complementarias para acceder a la subvención económica del Programa Nacional de Asistencia Solidaria "Pensión 65", e incorpora como Anexo 1 del Decreto Supremo N° 081-2011-PCM, el formato de declaración jurada que los potenciales usuarios del Programa deberán suscribir para acceder a los beneficios del mismo;

Que, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4.3 del artículo 4 del Decreto Supremo N° 081-2011-PCM, modificado por el artículo 1 del Decreto Supremo N° 001-2012, efectuada la verificación de los requisitos para ser usuarios del Programa establecidos en el artículo 3 del citado decreto supremo y su estado de supervivencia, el Coordinador del Programa "Pensión 65", aprobará mediante Resolución la relación bimestral de usuarios;



Que, la Quinta Disposición Complementaria Final del Decreto de Urgencia N° 001-2012, establece que, la subvención económica mensual que otorga el Programa Nacional de Asistencia Solidaria "Pensión 65" asciende a la suma de doscientos cincuenta y 00/100 nuevos soles (S/. 250, 00), para un hogar donde haya dos (2) personas que cumplan con los requisitos del mencionado programa. En los hogares con uno (1) o más de dos (2) personas que cumplan con los citados requisitos, la subvención económica asciende a la suma de ciento veinticinco y 00/100 nuevos soles (S/. 125,00) por persona;

Que, adicionalmente, la Sexta Disposición Complementaria final del Decreto de Urgencia 001-2012, autoriza el pago de la subvención a las personas naturales que cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 3 del Decreto Supremo N° 081-2011-PCM, y su modificatoria;

Que, de conformidad con lo establecido en el numeral 4.2 del artículo 4 del Decreto Supremo N° 081-2011-PCM, y su modificatoria; habiendo recibido la información correspondiente del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH), la misma que ha sido contrastada por el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), a través del Programa Nacional de Apoyo Directo a los más pobres "JUNTOS"; EsSalud y la Oficina de Normalización Previsional (ONP); así como con el Padrón de Beneficiarios del Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres "JUNTOS"; y efectuada la verificación de supervivencia establecida en el citado dispositivo, corresponde aprobar el Padrón de Usuarios del Programa Nacional de Asistencia Solidaria "Pensión 65" de los meses de febrero-marzo del presente año;

De conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley N° 29158; la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, Ley N° 29792; el Decreto Supremo N° 081-2011-PCM, y el Decreto de Urgencia N° 001-2012;

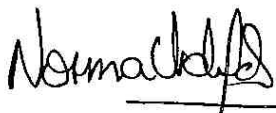
**SE RESUELVE:**

**Artículo 1.-** Aprobar el Padrón de Usuarios del Programa Nacional de Asistencia Solidaria "Pensión 65", correspondiente a los meses de febrero-marzo de 2012, el cual se detalla en el Anexo 1, que forma parte integrante de la presente Resolución.

**Artículo 2.-** Autorizar al Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres "JUNTOS" a realizar las acciones necesarias para el pago a los usuarios del Programa Nacional de Asistencia Solidaria "Pensión 65", contenidos en el Padrón de Usuarios al que se hace referencia en el artículo precedente;

**Artículo 3.-** La presente Resolución Directoral será publicada en el portal institucional del Programa Nacional de Asistencia Solidaria "Pensión 65".

Regístrese y comuníquese,



**NORMA EDELMIRA VIDAL AÑAÑOS**

Coordinadora  
Programa Nacional de Asistencia Solidaria "Pensión 65"



## **Dictan medidas extraordinarias para crear el Programa Piloto de Asistencia Solidaria: Gratiitud**

### **DECRETO DE URGENCIA Nº 059-2010**

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

CONSIDERANDO:

Que, conforme con lo establecido en el artículo 4 de la Constitución Política del Perú, es objetivo de la comunidad y del Estado otorgar protección a los grupos sociales especialmente vulnerables, dentro de los cuales están comprendidos los adultos a partir de los setenta y cinco (75) años de edad que carecen de las condiciones básicas para su subsistencia;

Que, de acuerdo a la información proveniente de la Encuesta Nacional de Hogares - ENAHO 2009, emitida en el mes de mayo del presente año, el 12,5% de la población de adultos a partir de los setenta y cinco (75) años de edad se encuentra en condición de extrema pobreza, y como consecuencia de ello está expuesta a riesgos de salud física y mental, deficiente alimentación y nutrición, precariedad económica y abandono;

Que, el objetivo gubernamental de preservar el capital humano ha venido centrando su atención prioritaria en la población vulnerable constituida por niños y adolescentes que forman parte del 30% del total de la población; dejando de lado a la población señalada en los considerandos precedentes, la misma que también se encuentra excluida del crecimiento económico sostenido que ha experimentado la economía peruana en los últimos años;

Que, ante la situación de vulnerabilidad social descrita, evidenciada con los resultados de la ENAHO antes mencionados, resulta necesario y urgente establecer un mecanismo de asistencia y protección para este grupo social especialmente excluido de los programas sociales existentes, a través del otorgamiento de transferencias monetarias directas sin las cuales dicha población objetivo no podría asegurar las condiciones básicas para su subsistencia;

Que, el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, a través del Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar, tiene a su cargo la conducción y ejecución de Programas Sociales, dirigidos a promover la protección y desarrollo integral de niñas, niños, adolescentes, jóvenes, adultos y adultos mayores que se encuentran en situación de riesgo o abandono, propiciando la generación y mejoramiento de las condiciones que aseguren su desarrollo integral;

Que, para implementar dichas transferencias monetarias directas como una política de largo plazo deberá evaluarse su diseño e impacto en el marco de un Programa Piloto a cargo del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social en coordinación con el Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres - "JUNTOS", por lo que resulta conveniente que inicialmente el alcance de esta medida se circunscriba a los adultos a partir de los setenta y cinco (75) años de edad de los hogares beneficiarios de dicho Programa Nacional en los departamentos de Huancavelica, Apurímac y Ayacucho; y de Lima Metropolitana que se encuentren en condición de extrema pobreza de acuerdo a los criterios del Sistema de Focalización de Hogares - SISFOH;

Que, en consecuencia resulta de interés nacional dictar medidas extraordinarias de carácter económico y financiero que permitan crear el Programa Piloto mencionado en el considerando precedente, toda vez que de no implementarse esta medida se estaría desprotegiendo a un sector vulnerable de la población, lo que impedirá el logro de los objetivos del Gobierno de asegurar una reducción sostenida de la pobreza y pobreza extrema;

En uso de las facultades conferidas en el numeral 19) del artículo 118 de la Constitución Política del Perú;

Con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros; y,

Con cargo de dar cuenta al Congreso de la República;

DECRETA:

**Artículo 1.- Objeto**

La presente norma dicta medidas económicas y financieras de carácter urgente con el fin de crear el Programa Piloto de Asistencia Solidaria con el adulto mayor: "Gratitud", cuyo objeto es transferir, de manera directa, subvenciones económicas a los adultos en condición de extrema pobreza a partir de los setenta y cinco (75) años de edad que cumplan las condiciones establecidas por la presente norma.

**Artículo 2.- Ámbito de intervención**

El ámbito de intervención del Programa Piloto de Asistencia Solidaria: "Gratitud" son los departamentos de Apurímac, Ayacucho y Huancavelica; así como Lima Metropolitana.

**Artículo 3.- Beneficiarios del Programa Piloto**

3.1. Son beneficiarios del Programa Piloto de Asistencia Solidaria: "Gratitud", los adultos a partir de los setenta y cinco (75) años de edad que se encuentren en condición de extrema pobreza de acuerdo a los criterios del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH), inicialmente en:

a) Los hogares beneficiarios del Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres - JUNTOS de los departamentos de Huancavelica, Apurímac y Ayacucho; y,

b) Lima Metropolitana, en condición de extrema pobreza, de acuerdo a los criterios del Sistema de Focalización de Hogares - SISFOH.

3.2. En ambos casos deberán ser acreditados con su Documento Nacional de Identidad - DNI.

**Artículo 4.- Características de la subvención**

4.1 La subvención económica mensual que otorga el Programa Piloto de Asistencia Solidaria: "Gratitud" asciende a CIEN Y 00/100 NUEVOS SOLES (S/. 100,00) que se paga por persona. Esta subvención no es heredable y no está sujeta al pago de devengados.

4.2 Dicha subvención económica es incompatible con la percepción de pensión de jubilación bajo algún régimen previsional u otro que otorgue prestación económica por parte del Estado, incluyendo EsSalud, así como ser beneficiario de algún programa social, a excepción del Seguro Integral de Salud (SIS).

**Artículo 5.- Administración del Programa Piloto y pago de la subvención**

5.1 El Programa Piloto de Asistencia Solidaria; "Gratitud" será administrado por el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, para lo cual el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH) comunica a dicho Ministerio el padrón de beneficiarios elegibles para la verificación de su estado de supervivencia.

5.2 En los departamentos de Huancavelica, Apurímac y Ayacucho dicha verificación será realizada a través del Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres - "JUNTOS". En Lima Metropolitana será realizada por el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social.

5.3 Efectuada la verificación a que se refiere el numeral anterior, el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social aprueba mediante Resolución Ministerial la relación de beneficiarios del Programa Piloto.

5.4 El Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social autoriza al Banco de la Nación la apertura de las cuentas bancarias individuales de los beneficiarios de acuerdo a la relación aprobada.

5.5 El costo de los servicios de pagaduría que brinde el Banco de la Nación será atendido por el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social con cargo a los recursos a los que se refiere el artículo 6 de esta norma.

**Artículo 6.- Financiamiento**

6.1 La aplicación de la presente norma se financia con cargo a la transferencia de partidas que se autoriza en el numeral 6.2 del presente artículo, para la atención de las subvenciones económicas establecidas en la presente norma; así como los gastos operativos y de administración del presente programa piloto.

6.2 Autorízase una Transferencia de Partidas en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2010, hasta por la suma de DOS MILLONES Y 00/100 NUEVOS SOLES (S/. 2 000 000,00), de acuerdo al siguiente detalle:

<b>DE LA:</b>		<b>En Nuevos Soles</b>
<b>SECCIÓN PRIMERA</b>	<b>: Gobierno Central</b>	
PLIEGO	009 : Ministerio de Economía y Finanzas	
UNIDAD EJECUTORA	001 : Administración General	
FUNCIÓN	03 : Planeamiento, Gestión y Reserva de Contingencia	
PROGRAMA FUNCIONAL	008 : Reserva de Contingencia	
SUBPROGRAMA FUNCIONAL	0014 : Reserva de Contingencia	
ACTIVIDAD	1.000010 : Administración del Proceso Presupuestario del Sector Público	
FUENTE DE FINANCIAMIENTO	1 : Recursos Ordinarios	
GASTOS CORRIENTES		
2.0 Reserva de Contingencia		2 000 000,00
		-----
	<b>TOTAL EGRESOS</b>	<b>2 000 000,00</b>
		=====

<b>A LA:</b>		<b>En Nuevos Soles</b>
<b>SECCION PRIMERA</b>	<b>: Gobierno Central</b>	
PLIEGO	039 : Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social	
UNIDAD EJECUTORA	006 : Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar - INABIF	
FUNCIÓN	23 : Protección Social	
PROGRAMA FUNCIONAL	051 : Asistencia Social	
SUBPROGRAMA FUNCIONAL	0115 : Protección de Poblaciones en Riesgo	
ACTIVIDAD	1.077976 : Apoyo a la Persona Adulta Mayor	
FUENTE DE FINANCIAMIENTO	1 : Recursos Ordinarios	
GASTOS CORRIENTES		
2.5. Otros Gastos		2 000 000,00
		-----
	<b>TOTAL EGRESOS</b>	<b>2 000 000,00</b>
		=====

#### **Artículo 7.- Procedimiento para la aprobación institucional**

7.1 El Titular del pliego habilitado en la Transferencia de Partidas autorizada en la presente norma, aprueba mediante Resolución, la desagregación de los recursos autorizados, a nivel funcional programático, dentro de los cinco (5) días calendario de la vigencia del presente dispositivo legal. Copia de la Resolución será remitida dentro de los cinco (5) días de aprobada a los organismos señalados en el numeral 23.2 del artículo 23 de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto.

7.2 La Oficina de Presupuesto o la que haga sus veces en el pliego involucrado, solicita a la Dirección General del Presupuesto Público las codificaciones que se requieran como consecuencia de la incorporación de nuevos Componentes, Finalidades de Meta y Unidades de Medida.

7.3 La Oficina de Presupuesto o la que haga sus veces en el pliego involucrado instruirá a las Unidades Ejecutoras para que elaboren las correspondientes "Notas para Modificación Presupuestaria" que se requieran, como consecuencia de lo dispuesto en la presente norma.

**Artículo 8.- Limitación al uso de los recursos**

Los recursos a que hace referencia el artículo 5 del presente Decreto de Urgencia no podrán ser destinados, bajo responsabilidad, a fines distintos para los cuales son transferidos.

**Artículo 9.- Disposiciones operativas**

El Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, mediante Resolución Ministerial, aprueba las disposiciones operativas para la administración del Programa Piloto de Asistencia Solidaria: "Gratitud", y para la verificación periódica del estado de supervivencia de los beneficiarios. Las disposiciones emitidas por el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social serán de observancia por parte del Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres - JUNTOS.

**Artículo 10.- Vigencia**

La presente norma tendrá vigencia hasta el 31 de diciembre del 2010.

**Artículo 11.- Refrendo**

El presente Decreto de Urgencia será refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros, por la Ministra de Economía y Finanzas y por la Ministra de la Mujer y Desarrollo Social.

Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los veintisiete días del mes de agosto del año dos mil diez

ALAN GARCÍA PÉREZ  
Presidente Constitucional de la República

JAVIER VELASQUEZ QUESQUÉN  
Presidente del Consejo de Ministros

MERCEDES ARÁOZ FERNÁNDEZ  
Ministra de Economía y Finanzas

NIDIA VILCHEZ YUCRA  
Ministra de la Mujer y Desarrollo Social