

La pensión como una medida de protección social para reducir la desigualdad.

Repensando el sistema peruano

Pension as a measure of social protection to reduce inequality. Rethinking the peruvian system

Renata Carranza Acevedo (*)

Pontificia Universidad Católica del Perú

ORCID: 0000-0002-9619-7359

Julia Romero Herrera (**)

Pontificia Universidad Católica del Perú

ORCID: 0000-0001-9346-3263

Fecha de recepción: 24 de agosto

Fecha de aceptación: 19 de diciembre

ISSN en línea:

Carranza R. y Romero J. (2020) «La pensión como una medida de protección social para reducir la desigualdad. Repensando el sistema peruano». *Politai: Revista de Ciencia Política*, 20, pp. 9-34.

DOI:

* Bachiller en Derecho por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Perú) con estudios de Maestría en Derechos Humanos en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Integrante del Grupo de Investigación en Urbanismo, Gobernanza y Vivienda Social (CONURB). Correo: renata.carranza@pucp.edu.pe.

** Licenciada en Derecho por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Perú) con estudios de Maestría en Derecho Constitucional en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Jefa de práctica de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Integrante del Grupo de Investigación en Derecho Constitucional y Derechos Fundamentales (GIDCYDEF). Correo: jromeroh@pucp.edu.pe.

Resumen

En la tarea de los Estados de garantizar los derechos fundamentales y paliar la desigualdad existen una serie de opciones; una de ellas, la implementación de políticas orientadas a mejorar el nivel de vida de la población; es aquí donde se erige el concepto de seguridad social, pero no entendida como política social impregnada por el asistencialismo sino como una estrategia de gestión del Estado, en la comprensión que la seguridad social es un derecho fundamental. En ese sentido, el presente artículo tiene como finalidad denotar que la seguridad social en materia de pensiones tiene un impacto significativo en la reducción de la desigualdad y que, para ello, es necesario entenderla como una política pública de protección centrada en la persona para la materialización de sus derechos, que cuente con la gestión y el control del Estado a partir de la implementación de medidas redistributivas como la universalización de las pensiones no contributivas, pero de la mano de políticas que tengan como finalidad revertir las causas de la desigualdad estructural que generan la falta de cobertura y suficiencia en torno al acceso a pensiones para las personas mayores, en las que nos centraremos, por ser un grupo en situación de desventaja. Por consiguiente, en primer lugar, delinearemos la relación entre pensión como medida de seguridad social y desigualdad, en segundo lugar, brindaremos un panorama general de cómo se encuentra constituido el sistema pensionario para la vejez en el Perú; y finalmente, analizaremos el actual panorama de cobertura y suficiencia que redundan en la satisfacción del derecho a la seguridad social y en el que las mujeres se encuentran especialmente relegadas, pues las intervenciones estatales tienen que partir de un diagnóstico que identifique los principales desafíos a los que se enfrenta y enfrentará el sistema pensionario.

Palabras clave: *Política pública – Pensión por vejez – Desigualdad – Derechos Humanos – Género.*

Abstract

In order to fulfill their obligations to guarantee fundamental rights and reduce inequalities States have a series of options; one of them, the implementation of policies aimed at improving the standard of living of their population; that is how the concept of social security gains relevance, but not as a social policy under the charity paradigm but as a state management strategy, under the comprehension that social security is a fundamental right. In that sense, the present article aims to denote that social security regarding pensions has a significant impact on reducing inequality and as a consequence it is necessary to apprehend it as a public protection policy centered on the person for the realization of their rights, with the management and control of the State from the implementation of redistributive measures such as the universalization of non-contributory pensions but hand in hand with policies that aim to reverse the causes of structural inequality that generate the lack of coverage and adequacy around access to pensions for the elderly, on which we will focus, as they are a group in a disadvantaged situation. Therefore, firstly, we will delineate the relationship between pensions as measure of social security and inequality, secondly, we will provide an overview of how the pension system for the elderly is constituted in Peru; finally, we will analyze the current panorama of coverage and sufficiency that result in the (in)satisfaction of the right to social security and in which women are especially relegated, since state interventions have to start from a diagnosis that identifies the main challenges that the pension system will have to deal with.

Keywords: *Public policy – Old age pension – Inequality – Human rights – Gender.*

Introducción

La formulación de las políticas públicas es un campo complejo, más aún cuando no se identifica correctamente si una situación merece o no nuestra atención, o se ha ganado la etiqueta de “problema público”, ello exige una reflexión profunda, observar la realidad, comprenderla, aprehenderla, y sobre todo pensar críticamente. En nuestro país, el fracaso de las políticas públicas, además de atender a factores como la debilidad institucional, la volatilidad y reversibilidad de las decisiones de los actores públicos, la inestabilidad política, la corrupción, y un sinnúmero de causas; probablemente también discurre por el hecho de la mala formulación del punto de partida, en otros términos, saber en qué consiste un problema para luego recién buscar la mejor alternativa de solución. En ese sentido, este pequeño documento es un ensayo y esfuerzo inicial por poner en práctica esta tarea – de realizar un diagnóstico – que debe ocupar a toda persona que cree y apuesta por cambiar el estado de la cuestión en nuestro país, en esta oportunidad ocupándonos de la seguridad social en torno a las pensiones para una vejez digna. Creemos que este diagnóstico tiene que partir de comprender la relación intrínseca que existe entre desigualdad y la seguridad social en materia de pensiones para la vejez, entendiendo esta última como un derecho fundamental, que está contemplado en nuestra Constitución y además respecto del cual existen obligaciones internacionales a cargo del Estado peruano. Por otro lado, es menester tomar en cuenta que la desigualdad en el acceso a una pensión no es sino el reflejo de otras situaciones de desigualdad y discriminación que enfrentan las personas a lo largo de su vida, especialmente respecto de quienes tienen menores oportunidades. Cualquier reforma del sistema pensionario tiene que poner su atención en las características de nuestra sociedad y partir de la realidad, para poder identificar cuáles son las deficiencias y no errar en la manera en la que llegue a intervenir el Estado. Así pues, es evidente que la reforma de los noventa con la introducción del sistema privado de pensiones no ha dado respuesta a las necesidades de la población en materia de seguridad social, pues no tomó en cuenta que la mayoría de la población se ubica al margen de cualquier sistema contributivo, a la fecha, se estima que solo el 38,6% de la población adulta mayor se encuentra afiliada a un sistema de pensión. Ya no lograremos que el gran porcentaje de personas adultas mayores que no contribuyeron lo realicen – porcentaje que además está conformado en su mayoría por mujeres – pero tampoco podemos ignorarlas y dejarlas desprotegidas, su derecho debe ser garantizado, y en dicho sentido, sus necesidades

básicas para alcanzar una vida digna deben ser cubiertas. En ese sentido, en las próximas líneas abordaremos en qué consiste la seguridad social y cómo puede ser una herramienta que corrija o aminore los efectos de la desigualdad que han experimentado las personas en su trayectoria laboral, poniendo énfasis en la situación actual y futura de desprotección que experimentan y experimentarán miles de peruanos y peruanas. Sin duda no podemos volver al pasado, pero tal vez podemos revertir la situación a futuro, esto exige una respuesta en el corto plazo, pero también una a largo plazo, una estrategia integral e inclusiva.

1. La relación entre la pensión como medida de protección social y la desigualdad

Sostenemos como evidente la siguiente verdad: las personas nacen y permanecen libres e iguales en derechos según la Constitución, pero este ideal igualitario se desvanece frente a la realidad desigual. Sin embargo, ese ideario expresado de manera específica en el inciso 2 del artículo 2 de la Constitución y de manera general en todo el cuerpo de derechos reconocido por nuestra Carta Fundamental, es un anhelo que requiere ser trabajado y que obliga a todo el aparato estatal a garantizar y respetar dichas esferas.

Para tal tarea, no debemos negar que la desigualdad es un hecho que nos acompaña, es el *ser* que los derechos fundamentales pretenden normar (*deber ser*) a fin de que la persona humana pueda realizarse plenamente. En ese sentido, para enfrentar esa desigualdad, debemos partir por identificar su real alcance – por lo menos para el presente trabajo – para con ello establecer su relación con la seguridad social y esbozar la tesis que pretendemos sustentar en el presente artículo.

En primer lugar, queremos distanciarnos del concepto numérico o cuantitativo que se suele atribuir al concepto de desigualdad. Es decir, no pretendemos partir por un concepto que se restrinja en la remuneración, renta o riqueza; sino que por el contrario, nuestro análisis parte de la consideración de otras dimensiones (Galbraith, 2016), como por ejemplo el género. En ese sentido, cuando hablemos de la (reducción de la) desigualdad la vinculamos al bienestar general o justicia social, es decir, apuntamos a que la reducción de la desigualdad impacte en la reducción de la pobreza, pero no limitándonos con la mera asignación de dinero sino a la satisfacción de las necesidades básicas o capacidades humanas. De no optar por dicha postura, sería posible afirmar la reducción de la desigualdad en un sentido económico pero la discriminación (a mujeres, minorías raciales, personas adultas mayores, entre otras más) continuaría existiendo

(Galbraith, 2016, p. 21) ya que la desigualdad no solo puede ser valorada en términos monetarios. Por ello, que una reducción de la desigualdad en los términos antes descritos no podría necesariamente reducir la pobreza.

En segundo lugar, el concepto de desigualdad que asumimos es distinto y no equiparado al de la “pobreza”, no obstante, se establece una relación entre ambas. Mientras esta última se refiere a la incapacidad –que varía con el tiempo y entre sociedades– de satisfacer las necesidades básicas o mínimas (Sen, 1992, p. 316; Bradshaw, 2005, p. 12), la primera alude – de manera general – a un acceso no equitativo a bienes o servicios. Por ello, Amartya Sen señalaba que “una transferencia de ingresos de una persona del grupo superior de ingresos a una en el rango medio tiene que reducir la desigualdad *ceteris paribus*; pero puede dejar la percepción de la pobreza prácticamente intacta” (1992, p. 313). Esta posición responde a que encontramos que es posible la reducción de la desigualdad en un sentido económico – la más empleada por los Estados– pero la pobreza seguiría persistiendo ya que desde una visión más crítica y comprensiva es parte un concepto multidimensional de esta (Sen, 1992). Por eso, como tercer punto, partimos de un concepto de desigualdad que también se construye en términos de estándares de necesidades mínimas o básicas – ahí la relación con el concepto de pobreza descrito líneas arriba –. En ese sentido, nos centraremos en la desigualdad en el acceso a dichas necesidades. Es importante esta precisión ya que como se sostiene en la doctrina, pueden existir diferenciaciones en tanto estas sean justificadas, por eso que tiene sentido la afirmación de que “la desigualdad no es necesariamente mala en sí misma: la pregunta clave es decidir si se justifica, si existen razones para ello” (Piketty, 2014). Sin embargo, la situación cambia cuando estamos hablando de condiciones mínimas vitales que toda persona merece para asegurar su desarrollo, ahí la relación con la pobreza. Es decir, la reducción de la desigualdad como condición necesaria para dotar de los bienes y servicios básicos.

Por último, adoptamos el criterio de la “desigualdad horizontal”, centrándose en el carácter grupal que comparten un grupo de personas definidos culturalmente quienes se ven privados del acceso a determinados bienes por dicho carácter (Stewart, 2014, p. 15). En el caso del presente artículo, consideraremos el papel que tienen estas desigualdades en el caso de las personas adultas mayores, como algunas investigaciones ya lo han hecho (Clausen et al., 2018) sin alejarnos de la dimensión de género.

Ahora bien, ¿cómo reducimos la desigualdad? ¿cuáles son las medidas más

idóneas para dicho propósito? ¿qué medidas han optado las sociedades en los últimos años para ello? Son interrogantes que saltan a la vista en busca de la solución a un problema que es complicado de enfrentar. Al respecto, de lo argumentado líneas arriba, sostenemos que las políticas sociales no se pueden limitar a las transferencias de ingresos. Es necesario que estas sean complementadas o acompañadas de otras medidas que coadyuven a una verdadera satisfacción de necesidades mínimas o básicas. Solo desde esa perspectiva resalta la importancia de un ingreso mínimo para satisfacer las necesidades básicas, como un medio, mas no como un fin en sí mismo.

Al respecto, si bien para un ejercicio pleno de la ciudadanía, están involucrados el acceso a una serie de servicios como bienes públicos como vivienda, el cuidado de salud, la educación, y el seguro social, (Gibney, 2014, p. 48), nos centraremos en esta última por estar involucrado una población muy vulnerable y por el cual pasaremos todas las personas. De esa manera, como ha resaltado la Defensoría del Pueblo (2019), el 45,87% de los adultos mayores y el 56,08% de las adultas mayores no recibe pensión de jubilación/cesantía, de viudez, orfandad, sobrevivencia, ni accede al Programa Nacional de Asistencia Solidaria (Pensión 65).

Sobre el particular, mayor atención merece el caso de las mujeres adultas mayores quienes se encuentran en situación de desventaja respecto a los hombres en el derecho a la pensión, como observaremos más adelante.

Como fuera, el objetivo 1 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que se centra en poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo tiene como uno de sus indicadores la implementación de protección social para todos logrando una amplia cobertura para las personas pobres y vulnerables. Por su parte, el Objetivo 10 se centra en la reducción de las desigualdades, teniendo como una de sus metas el adoptar políticas, especialmente de protección social, y lograr progresivamente una mayor igualdad.

Sin embargo, la situación antes descrita, nos interpela a preguntarnos sobre los factores de la desigualdad en el acceso a la pensión como medida de protección social de las mujeres adultas mayores. Para ello debemos primero conocer brevemente cómo se compone nuestro sistema de seguridad social.

2. La seguridad social en materia de pensiones en el Perú

A nivel jurídico, la seguridad social aparece como un derecho fundamental reconocido en el artículo 10 de la Constitución que señala que *“El Estado reconoce el derecho universal y progresivo de toda persona a la seguridad social, para su protección frente a las contingencias que precise la ley y para la elevación de su calidad de vida.”* Desde ese punto de vista, ha sido comprendido como el sistema de normas y principios que protege a las personas frente a determinadas contingencias (desempleo, enfermedad, accidentes de trabajo, fallecimientos, maternidad, vejez, etc.) mediante diversas prestaciones; y, por otro lado, busca elevar la calidad de vida¹, especialmente para el caso de las personas adultas mayores.

Sin embargo, nos encontramos frente a un derecho que ha sido caracterizado como un derecho social ya que supone la satisfacción de necesidad básicas a través de la prestación de bienes y servicios, pero, pese a la superada tesis de las características usualmente atribuidas a estos derechos (Abramovich & Courtis, 2002), de progresivos o no exigibles, lo cierto es que los Estados deben asegurar el mínimo existencial que supone este derecho, así también se ha referido el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales al señalar que los Estados tienen la obligación de “asegurar el acceso a un sistema de seguridad social que ofrezca a todas las personas y familias un nivel mínimo indispensable de prestaciones que les permita obtener por lo menos atención de salud esencial, alojamiento y vivienda básicos, agua y saneamiento, alimentos y las formas más elementales de educación” (Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, 2008, p. 17).

Ahora, la Organización Internacional de Trabajo considera un concepto de seguridad desde el enfoque de políticas públicas que abarca todas las medidas relacionadas con las prestaciones encaminadas a garantizar una protección en determinados casos (Casalí & Pena, 2020). Pero vista como un instrumento de la política que puede utilizarse para perseguir los objetivos del gobierno que entre otros pueden consistir en ayudar a satisfacer las necesidades básicas. Es decir, la seguridad social desde la política pública aparece como una herramienta potencialmente poderosa y flexible que puede funcionar a favor del bienestar (Sainsbury, 2005).

Especial atención, merece el derecho a la pensión que constituye una manifestación de la seguridad social –pero no la única–, principalmente la que se otorga

¹ Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia recaída en el Exp. N.º 1396-2004-AA/TC.

a las personas jubiladas, ello porque es un ingreso que tiene por propósito preservar y garantizar una vida digna a todas las personas a partir de una determinada edad. De manera general, se justifica en el hecho de que habiendo cumplido un periodo de trabajo se provea del acceso a las necesidades básicas en la adultez mayor. En ese sentido, estamos ante un derecho que involucra gran parte del periodo de la vida por la que toda persona transitará.

Sobre el tema mencionado, en la jurisprudencia constitucional peruana se le ha asignado a la seguridad social el carácter de “garantía institucional”², que otorga sostenibilidad al derecho a la pensión considerando que existe un contenido material para la consolidación de la libertad de la persona, lo que debe darse con justicia social. Por consiguiente, el derecho a la pensión abarca “el derecho de acceso a una pensión; el derecho a no ser privado arbitrariamente de ella; y, el derecho a una pensión mínima vital”³ Sobre la primera dimensión, es claro que el estado debe garantizar un sistema legal que permita a la persona acceder a una pensión, pero en el caso de las poblaciones en situación de vulnerabilidad tiene una obligación reforzada de proporcionar un nivel mínimo (Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, 2008, p. 17). Esto puede ser interpretado como realizar los esfuerzos presupuestales indispensables para garantizar la pensión.

Si bien, los sistemas de pensión pueden ser de carácter contributivo o de carácter no contributivo, al ser la pensión un derecho de desarrollo legal, debemos describir los distintos regímenes que existen actualmente en el sistema pensionario peruano conforme a lo regulado, con excepción de los regímenes especiales que existen⁴. De esta manera, nos centraremos en los regímenes generales a los que cualquier persona puede acceder por “jubilación” o “cesantía”, ello porque como hemos señalado líneas arriba el presente trabajo se centra en el caso de los adultos mayores y su acceso a la pensión.

Se establecen dos regímenes contributivos, entre los cuales se puede escoger libremente: uno privado (Sistema Privado de Pensiones) u otro público (Sistema Nacional de Pensiones). En el primero, nos encontramos frente un sistema administrado por entidades privadas, donde los aportantes tienen cuentas individuales con intereses

² Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia recaída en el Exp. N. 0050-2004-AI/TC y otros, fundamento jurídico 54 y ss.

³ Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia recaída en el Exp. N. ° 0050-2004-AI/TC y otros, fundamento jurídico 43.

⁴ Sobre el tema existe un cuerpo normativo especial que alcanza a un grupo determinado, por ejemplo, Militares y Policías (Decreto Ley N° 19846 y Decreto Legislativo N° 1133), Pescadores (Ley N°30003), Trabajadores Mineros, Metalúrgicos y Siderúrgicos (Ley N° 25009), entre otros.

capitalizables, este se rige por el Decreto Ley 25897 que fue unificado mediante el Decreto Supremo N° 054-97-EF en el Texto Único Ordenado de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones con todas las modificaciones. Para jubilarse por este sistema se requiere no estar recibiendo pensión de jubilación en el Sistema Privado de Pensiones, tener 65 años o más al momento de presentar la solicitud y haber aportado por 20 años. El segundo, por el contrario, es administrado por el Estado (Oficina de Normalización Previsional), donde los aportes van a un fondo común para operar (cumplido los requisitos) bajo la lógica de un sistema de reparto, es decir, mediante los aportes de los aportantes activos se financian las pensiones de las personas jubiladas⁵; este se rige bajo el Decreto Ley 19990⁶. Para jubilarse por este sistema, en el caso de mujeres se debe tener 50 años edad y aportado por 25 años, para los hombres se requiere tener 55 años edad y 30 años de aporte.

Pero ¿qué pasa con las personas adultas mayores sin ingresos, es decir con quienes nunca pudieron aportar o no llegaron a cumplir los requisitos pero se encuentran en una situación de vulnerabilidad mayor?, en este caso, los Estados podrían diferenciar entre las personas con capacidad de pago y las personas de escasos recursos (Botero, 2016, p. 91). Y ese ha sido el caso del Estado peruano cuando creó Pensión 65. Esta pensión no contributiva surge como una tendencia que respondió a diversas causas dentro de nuestra región⁷, entre ellas, la necesidad de contar con una pensión que atienda a grupos vulnerables específicos a fin de darle mayor protección y por la disponibilidad de recursos fiscales en los Estados producto de la considerable mejora de la Economía (Oliveri, 2016, p. 126).

En el Perú, este tipo de pensión recayó en el Programa Nacional de Asistencia Solidaria – PENSIÓN 65 creada en el 2011 mediante Decreto Supremo N° 081 – 2011-PCM, y comprende la asignación de una subvención económica de 250 soles de manera bimestrales por persona beneficiada. Está destinada a adultos que tengan 65 años a más y se encuentren en condición de extrema pobreza, de acuerdo a la clasificación

⁵ Aun así, se deben transferir recursos del Presupuesto General para cumplir las obligaciones totales del sistema ya que considerando los aportes existe un saldo que cubrir.

⁶ Existe también el régimen Decreto Ley 20530 (Cédula Viva), pero ya que su afiliación está cerrada definitivamente no ha sido considerado.

⁷ Para mayor información se puede revisar a María Laura Oliveri (2016) quien menciona entre los demás factores: a) la baja cobertura de los sistemas contributivos, b) el nivel de envejeciendo en América Latina, c) la mayor disponibilidad de recursos económicos d) las presiones sociales demandando atención a grupos vulnerables específicos; y e) el debate a favor de dar mayor protección a los grupos vulnerables.

socioeconómica otorgada por el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH) y además no debe recibir ninguna otra pensión (del sector público o privado, ni de EsSalud).

Ahora, la implementación de este tipo de medidas ha enfrentado muchas limitaciones y problemas al momento de su implementación. Por citar, la cobertura en las zonas rurales y su alcance para el caso de las mujeres (Casalí & Pena, 2020; Oliveri, 2016). Pero, también los regímenes contributivos han sido objeto de varias críticas. Primero, de manera general estos no han podido alcanzar una proporción significativa de los adultos mayores, por citar se menciona que 2018 solo el 20% de los adultos mayores de 65 años recibía una pensión contributiva, y que en total (entre el sistema contributivo y no contributivo) el nivel de cobertura estaría por debajo del promedio regional (Casalí & Pena, 2020, p. 34) debido al gran porcentaje de trabajadores informales que no llegan a aportar en un sistema. A esto podemos añadir el problema con la suficiencia, en el sentido que al monto que se percibe la pensión esta no satisface la finalidad que sustenta este derecho. Ello es el caso del Sistema Nacional de Pensiones donde la pensión pueda estar entre los 500 y 800 soles, por debajo de la canasta básica. En cuanto a la sostenibilidad, como ya en su momento la Defensoría del Pueblo (2014, 2019) advertía, el Sistema Nacional de Pensiones tiene problemas ya que existe un déficit para cubrir la totalidad de las prestaciones comprometidas. En el caso del Sistema Privado de Pensiones, está la poca información y la proyección de vida que este sistema contempla que ha generado mucha desconfianza.

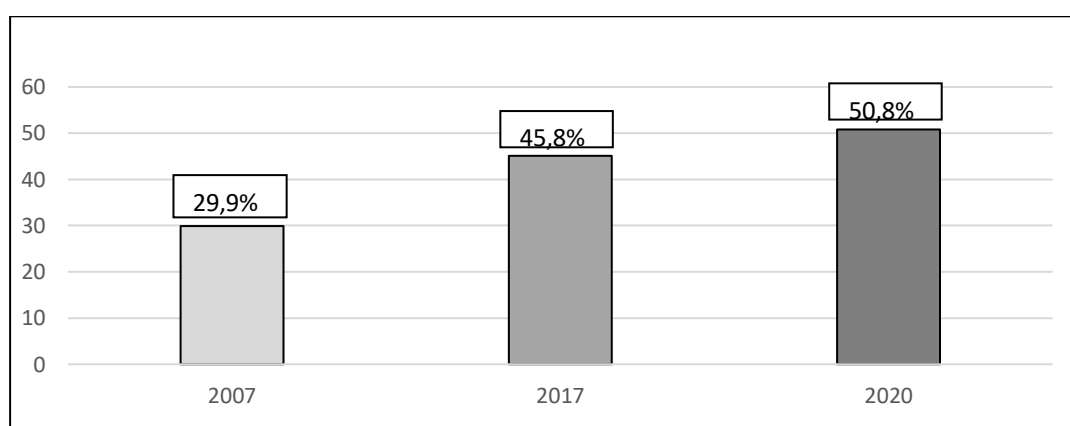
3. Algunos desafíos de la seguridad social en cuanto a pensiones para la vejez en el Perú

En tanto la situación actual o real del sistema de pensiones en el Perú dista de la situación deseable, existiendo insatisfacción social, podemos afirmar de manera contundente que son exigibles intervenciones estatales pertinentes, eficaces y eficientes (Subirats, 2007, p. 11). Pero para ello es primordial atender a la propia especificidad de nuestras circunstancias, no podemos pretender dar tratamiento a un tema público en abstracto (Aguilar, 1992, p. 31), y debemos considerar además como señala Laswell la totalidad del contexto de los eventos significativos: pasados, presentes y prospectivos (citado en Parsons, 2007, p. 52).

En ese sentido, cuando hablamos de pensiones una primera aproximación que orienta la respuesta que debiese observar una reforma ha de atender de manera crucial a

los cambios demográficos. En las próximas décadas, sin duda nos enfrentaremos a una gran cantidad de personas mayores, los países latinoamericanos están envejeciendo mucho más rápido de lo que lo hicieron los países más desarrollados lo que se traduce finalmente en contar con menor tiempo para adaptarse a las consecuencias (Arenas, 2019, p.38). En el Perú esta situación no constituye la excepción, el envejecimiento de la población en nuestro país es acelerado. Conforme al índice de envejecimiento, esto es, el crecimiento de la población mayor con relación a la población joven, en tan solo más de 10 años el envejecimiento se ha incrementado en más de 20 puntos porcentuales.

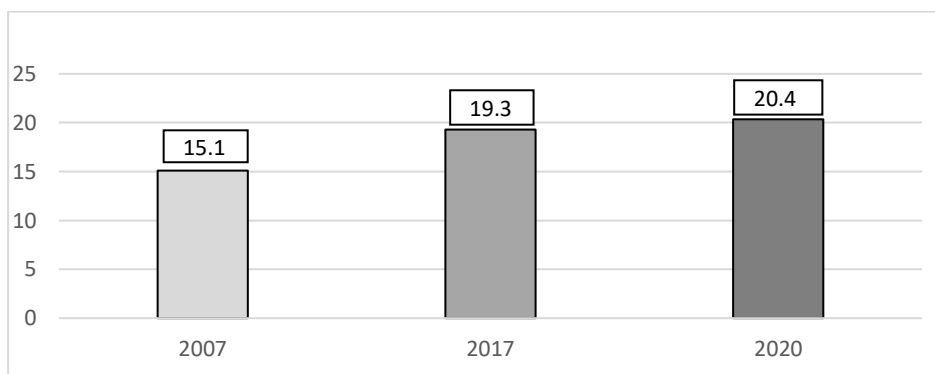
Gráfico N° 1. Índice de envejecimiento en el Perú 2007-2020



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), “Perú: Crecimiento y distribución de la población, 2017”, Lima, 2018 & “Situación de la población adulta mayor (Informe Técnico)”, Lima, junio 2020.

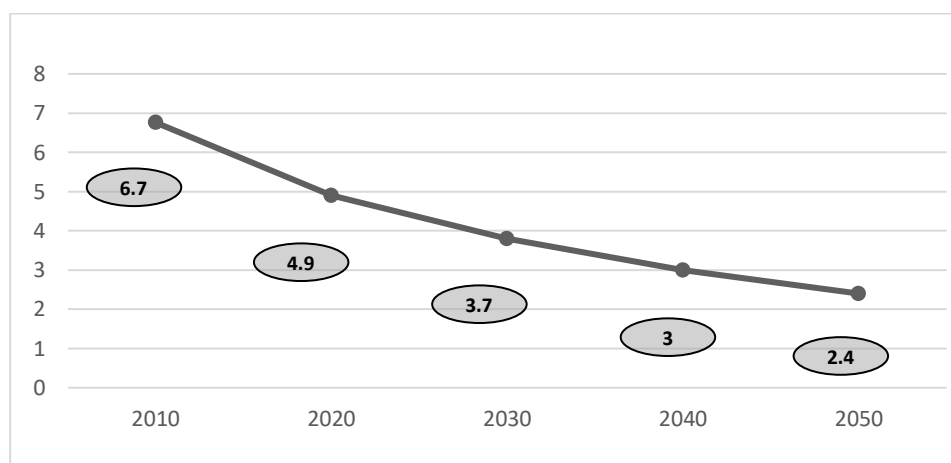
Otros indicadores que ilustran los cambios demográficos están constituidos por la relación de dependencia demográfica y por la relación de apoyo potencial. La primera, ilustra la relación entre la población dependiente con la población activa o en edad de trabajar potencialmente, en el gráfico N.º 2 se observa únicamente la población dependiente adulta mayor en relación a la población activa, se excluye a los/las dependientes niñas, niños o adolescentes (el índice suele incluir la dependencia total); por su parte, la segunda, es la relación de la población activa por cada persona de 60 años o más. A continuación, de los gráficos se observa que mientras la dependencia aumenta, el apoyo que pueden brindar las personas activas a las personas mayores se reduce drásticamente, y llegará a ser en algún momento en una proporción de 1 a 1.

Gráfico N° 2. Relación de dependencia demográfica de la vejez



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), “Perú: Crecimiento y distribución de la población, 2017”, Lima, 2018 & “Situación de la población adulta mayor (Informe Técnico)”, Lima, junio 2020.

Gráfico N° 3. Relación de apoyo potencial respecto de las personas de 60 años a más de 2010-2050



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), “Perú: Estimaciones y Proyecciones de la Población Nacional 1950-2017. Boletín demográfico N.º 38”, Lima, mayo 2019.

Ahora bien, realizar una evaluación integral del sistema de pensiones supone un análisis complejo de distintas dimensiones entre las cuales no solo se encuentran la demografía sino también, la pobreza, la desigualdad, el género, la institucionalidad, la economía política, las finanzas públicas, el mercado laboral, y por supuesto, básicamente la cobertura, la suficiencia y la sostenibilidad financiera (Arenas 2019: 45). Es nuestra intención, sin perjuicio de todas las otras dimensiones evidenciar principalmente el diálogo entre las dimensiones de pobreza, desigualdad, cobertura, suficiencia y género, a partir de un enfoque basado en derechos humanos, esto es, un

enfoque que desde un punto de vista práctico y aplicado reúne, entre otras, las características de considerar primordialmente a los grupos en situación de mayor vulnerabilidad, toma como referencia estándares internacionales mínimos para una vida digna (MINJUSDH 2013: 15), y se basa en los títulos de exigibilidad que se reconocen a los ciudadanos y ciudadanas respecto de sus derechos, y se encuentran respaldados por instrumentos jurídicos nacionales y convencionales, que demandan del Estado un rol activo, o en otros términos, adoptar acciones, estrategias y políticas que garanticen el goce y efectividad de los derechos en condiciones de igualdad social (IPPDH-Mercosur, s.f., p. 9).

De lo anterior, nos preguntamos por la *cobertura* y *suficiencia* del sistema de pensiones actualmente en nuestro país. Siguiendo la Declaración de Filadelfia de 1944; el Convenio 102 de la OIT, o Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (que incluso fue ratificado por el Estado peruano el 23 de agosto de 1961, aunque con ciertas reservas sobre todo en torno a cobertura); el Convenio 128 de la OIT o Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, de 1967, y la Recomendación 202 de la OIT sobre los pisos de protección social de 2012, a la fecha no queda duda de la *universalidad* de la protección, es decir, que todas las personas tienen derecho a que el sistema las cubra, una cobertura que debe entenderse no solo en torno a alcanzar a todas las personas sino también que sus necesidades sean cubiertas; por lo que se ha considerado vital extender la seguridad social en el sentido de garantizar un ingreso básico a aquellos/as que lo necesiten (Mesa-Lago, 2012, p. 5). No tendría sentido pues, un estado de cosas en el cual todas las personas estén cubiertas pero dicho ingreso no les permita vivir en condiciones mínimas compatibles con su existencia, por lo cual la seguridad social, y en específico las pensiones han de ser también suficientes.

Así, por su parte, la *cobertura* del sistema de pensiones se evalúa con base en los indicadores cuantitativos y cualitativos, los primeros ilustran la proporción de la población económicamente activa que cotiza y la proporción de personas que perciben algún tipo de prestación, mientras que lo cualitativo se determina por la proporción de la vida laboral en la que las personas cotizan (Arenas de Mesa 2019: 46). A la fecha, se estima que solo el 38,6% de la población adulta mayor se encuentra afiliada a un sistema de pensión, el 20,0% a la Oficina de Normalización Previsional (ONP), el 11,4% a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y el 4,0% a la Cédula viva.

Por otro lado, solo el 30% de la PEA que se encuentra afiliada a algún sistema provisional aporta de manera regular y sostenida. Así, por ejemplo, a febrero de 2020 mientras que en el SPP se contaban casi 7.5 millones y medio de afiliados, eran poco más de 3 millones los cotizantes; por su parte, las personas afiliadas a la ONP suponían 4.7 millones, pero solo 1.2 millones cotizaban. Otro dato importante a tener en cuenta en relación a la cobertura, es justamente que son los sectores más pobres aquellos con menor presencia en el sistema de pensiones, en el quintil más pobre tan solo el 10.8% de la PEA se encuentra afiliada, ya sea al SPP o al SNP, en tanto en el quintil más alto la afiliación llega a un 70% (Asociación AFP, 2020, p. 12).

Por otro lado, en relación a la suficiencia o adecuación de las pensiones, ya sean monetarias o en especie, esta puede medirse de distintas formas, *inter alia*, comparando las prestaciones con la línea de extrema pobreza, la línea de pobreza, o a nivel individual comparando la pensión con los ingresos previos del trabajador (Arenas de Mesa, 2019, p. 46). Al año 2018 en el Perú, la relación entre pensión de jubilación y salario no era muy alentadora, en el SNP la tasa de reemplazo era del 36% mientras que en el SPP era del 30% (Casali & Pena, 2020, p. 35). Por su parte, la pensión no contributiva de nuestro país, el programa Pensión 65, como se ha indicado párrafos arriba, otorga S/ 250 cada dos meses, lo que implicaría S/ 125 mensuales, pero la línea de pobreza extrema al 2019 fue de S/ 187 mensuales, en tanto que la línea de pobreza en S/ 352.

Sin perjuicio de la falta de suficiencia que supone la pensión no contributiva en nuestro país, este tipo de pensiones han significado una importante herramienta para superar las brechas en cobertura ante la falta de afiliación a los esquemas no contributivos, más aún cuando se ha estimado que alrededor del 74% de la PEA actual en nuestro país no percibirá una pensión contributiva y a la fecha 1.8 millones de personas mayores no reciben ningún tipo de pensión por la alta informalidad laboral y el subempleo en nuestro país (Casali & Pena, 2020, p. 13, 22). Estas pensiones que implican transferencias en efectivo de manera regular se proporcionan independientemente de la trayectoria laboral o contribuciones que hayan realizado las personas beneficiadas (Juergens & Galvani, 2020, p. 10), tienen como finalidad compensar la situación de desprotección en la que se encuentra un amplio sector de la población y han constituido la principal estrategia de los países de América Latina en los últimos años para reducir las brechas de cobertura (Monge & Flores, 2014, p. 264).

La importancia de las pensiones sociales reside principalmente en que constituyen una estrategia por medio de la cual en el corto plazo es posible garantizar la seguridad básica de ingreso para las personas mayores haciendo efectivo el goce de sus derechos fundamentales (seguridad social y condiciones mínimas para una vida digna) y además contribuyen a reducir la pobreza y la desigualdad (Monge & Flores, 2014, p. 268), o en otros términos, se ha señalado, en línea con la teoría del cambio de la pensión social, que estas transferencias mejoran el estado económico y bienestar centrándose en la persona mayor como beneficiaria individual (Juergens & Galvani, 2020, p. 16). Estos efectos han sido demostrados por Gertler y Galiani, que en el 2016 estimaron que el Programa Pensión 65 trajo consigo distintos beneficios tales como reducir la proporción de personas mayores que trabajan en 4%, aumentar el consumo de los hogares el 40%, porcentaje dentro del cual el 57% se destinó a alimentos, e inclusive se verificaron mejoras en la salud mental de las personas mayores, reduciendo el nivel de depresión de las personas mayores en un 9 % (2016, 25-32). Además, en el año en el que se implementó el programa de pensiones no contributivas, el 94% de personas que vivían en pobreza y el 99% en pobreza extrema no contaban con ningún tipo de pensión (HelpAge International, 2016, p. 2), pero durante el primer trimestre del 2020 al menos el 14,6% de personas adultas mayores que son jefas de hogar se beneficiaron del programa a nivel nacional, con un gran impacto en el área rural, pues de este porcentaje el 43,1% corresponde a esta (INEI, 2020, p. 7). Si bien con base a lo enunciado no podemos concluir que en el Perú la pensión no contributiva ha generado el alivio de la pobreza, podemos deducir que ha tenido impactos significativos. Arenas de Mesa, al estudiar los sistemas de pensiones de América Latina ha anotado que los sistemas no contributivos pueden ser efectivos para reducir la pobreza extrema, evidenciando que el 20% de personas de 65 años a más no se encuentran en situación de pobreza extrema al haber recibido una pensión no contributiva (2019, p. 295).

Un desafío importante de las pensiones sociales es que las mismas sean universales y no focalizadas, es decir, que todos y todas tengan la posibilidad de acceder a una pensión, a partir del entendimiento que esto atiende a la titularidad de derechos, siguiendo el paradigma de la ciudadanía y teniendo en cuenta que la universalidad es la base del modelo socialdemócrata de sistema de bienestar que han aplicado muchos países de altos ingresos (Kidd, 2017; Cruz Martínez, 2019). Que la pensión no contributiva sea universal y no focalizada, como señala Clark, además, puede implicar

diversas ventajas: menores costos y mayor facilidad en su implementación, evita posibles exclusiones de la población que la necesita, e incluso reduce el riesgo de corrupción y manipulación de su asignación (2009, p. 18), pues para las pensiones universales la edad y la ciudadanía o residencia son los únicos criterios de elegibilidad, mientras que la focalización se basa en las características individuales o del hogar (Juergens & Galvani, 2020, p. 10). La mayoría de países que siguen este esquema de universalidad de pensiones no contributivas suelen dedicar un porcentaje significativo de su PBI a la protección social por la importancia que esto significa para la garantía de derechos, el esfuerzo destinado a este esquema debería haberse ampliado a lo largo de los años, de la mano del crecimiento en presupuesto que ha experimentado el Perú; sin embargo, según la Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina, si bien las personas beneficiarias en los últimos años han aumentado llegando a medio millón, el porcentaje dedicado al programa no ha superado el 0.12% del PBI nacional (CEPAL, 2019), este bajo nivel de recursos destinados al esquema no contributivo de redistribución ha sido calificado inclusive como parte del paradigma de caridad, es decir, una respuesta insuficiente, en tanto no supera el 0.5% del PBI, y además no comprende que la libertad de la persona requiere también de recursos básicos que si no pueden ser alcanzados por sí misma deben ser proporcionados por el Estado (Pellaes, 2004, p. 163 & Kidd, 2017, p. 4). Como señalamos párrafos arriba, las transferencias monetarias han de ser entendidas como un medio y no como un fin.

Así por el ejemplo, Bolivia cuenta con la Renta Universal de Vejez “Renta Dignidad”, que cubre a todas las personas mayores de 60 años, haciendo diferencia en el monto transferido únicamente en caso se encuentren afiliadas a otro programa o reciban alguna renta. En México se ha implementado el “Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores”, que apoya de manera universal a personas mayores de 68 años con un monto ascendiente a los 64 dólares estadounidenses mensuales, si bien esta suma podría ser observada como insuficiente en términos cuantitativos, cabe resaltar que, como habíamos señalado, las transferencias si bien son importantes no deben contemplarse como la única medida a adoptar, y en ese sentido, resulta también destacable el programa de “Pensión Alimentaria para personas mayores de 68 años” (que implica la entrega de una tarjeta magnética destinada a la compra de alimentos). Aun cuando este programa se destine solo a los residentes de la Ciudad de México, es un ejemplo de que las pensiones constituyen básicamente un medio para la cobertura de

necesidades asegurando el bienestar de las personas.

Sin perjuicio de lo indicado líneas a arriba, si bien la desprotección puede ser compensada mediante políticas redistributivas como las pensiones sociales, las mismas deben ser complementadas con políticas distributivas de carácter universal que eviten que se genera el actual panorama de insuficiente cobertura y suficiencia a futuro, pues si bien existen esquemas contributivos a los cuales la población puede afiliarse existen problemas en el acceso a los mismos, y ello atiende principalmente a la existencia de un gran sector que se ubica fuera del mercado laboral formal y que se encuentra postergado, trabajadores y trabajadoras independientes, rurales, migrantes; como observamos además, los sectores con menores ingresos son aquellos con menor participación en el sistema privado o público. Esta situación no es sino el reflejo, como apuntan Monge & Flores, de la heterogeneidad estructural, y en ese sentido, el Estado también debe apuntar a revertir la pobreza y desigualdad a largo plazo, o en la dimensión vertical (2014, p. 265), esto es, atacar las causas que generan la informalidad, la precarización laboral, el subempleo y las brechas salariales que afectan a los sectores que se encuentran en mayor desventaja. Un indicador de esta situación es que existe mayor cantidad de hombres que mujeres en el empleo formal, a pesar que la presencia de la mujer en el mercado laboral peruano es de 44%, solo un tercio de los empleos formales son ocupados por mujeres, y, además en su mayoría con contratos a tiempo parcial; así también, los contratos a tiempo indefinido – y que podrían considerarse como aquellos que doten de seguridad en la continuidad laboral incidiendo en la continuidad de la cotización en un sistema de pensiones contributivo – tienden a concentrarse en los trabajadores más calificados y de mayor edad (Jaramillo & Campos, 2019). Por consiguiente, en tanto el Estado genere las condiciones para un trabajo digno con una remuneración adecuada, dentro de un régimen formal que permita dotar de seguridad económica en el presente así como para la posteridad, está cumpliendo de manera mucho más eficaz para que la persona pueda ejercer sus derechos fundamentales, pues como señala Pellaes citando a Beetham, cuando se dota a la persona de la capacidad para administrar sus intereses, se contribuye a la confianza que tiene en sí misma y a su autodeterminación (2004, p. 164).

En ese sentido, se hace necesario que todos los trabajadores se encuentren adscritos a un régimen laboral que les permita afiliarse y sobre todo aportar a un sistema pensionario de manera continuada. Muchos de los regímenes laborales creados en

nuestro país, bajo la consigna de fomentar la productividad no han hecho más que reducir los derechos de los trabajadores al sumergirlos en contrataciones temporales y mal remuneradas, lo que finalmente termina afectando sus capacidades a futuro en materia de seguridad económica para la vejez. Así, por ejemplo, tenemos distintos regímenes laborales especiales de la actividad privada que han de ser revisados como la Ley de Promoción de Exportaciones No Tradicionales (Decreto Ley N.º 22342), el Decreto Supremo N.º 013-2013-PRODUCE (más conocido como Ley MYPE), y la recientemente derogada Ley de Promoción del Sector Agrario (Ley N.º 27360), entre otros.

Ahora bien, un último apunte que consideramos necesario resaltar reside en la particular situación de desventaja que enfrentan las mujeres en el acceso a una pensión, la cobertura de los hombres es superior a la de las mujeres por una brecha de 7% (Casali & Pena, 2020, p. 17), esto es resultado de la reproducción de la desigualdad y la discriminación que experimentan las mujeres a lo largo de sus vidas; que creemos se manifiesta principalmente a través de tres situaciones: i) *la falta de oportunidades en el mercado laboral*, la tasa de mujeres que participan en alguna actividad económica al 2018 era de 64% frente al 80,7% de los hombres, y si se trata de alguna actividad asalariada este porcentaje cae al 39,6% mientras que para los hombres el porcentaje es de 51,7 %, a esto se suma ii) *la brecha salarial*, las mujeres ganan en promedio 28,8 % menos que los hombres que tengan su misma posición, así mientras las mujeres perciben en promedio S/ 1 134.9, los hombres perciben S/ 1 594.2 (MIMP, 2019, p. 67); finalmente, iii) *el trabajo no remunerado*, las mujeres invierten gran parte de su tiempo en el trabajo doméstico y/o en labores de cuidado, lo que genera que no se incorporen al mercado laboral o que opten por empleos a tiempo parcial que les otorgue la flexibilidad para poder hacerse cargo de otras responsabilidades que han asumido por los roles de género. Todos estos factores al afectar la presencia de la mujer en el mercado laboral se constituyen en barreras para que las mujeres puedan constituirse en afiliadas y aportantes de manera continuada a un sistema contributivo, generando como consecuencia que no alcancen la cantidad de años necesarios para constituirse en beneficiarias, y de ser el caso, pueden llegar a percibir pensiones más bajas dada la baja densidad de cotización a lo largo de su vida laboral. Un sistema pensionario tiene que tomar en cuenta estos factores para poder compensarlos y/o revertirlos, no podríamos hablar de igualdad de derechos cuando un gran sector de la población se encuentra

excluido en tanto tomamos en cuenta un parámetro universal que no aplica a la realidad de las mujeres (Young, 2010, p. 446), el Estado debe tomar en cuenta que no podemos abstraernos de la realidad y que las circunstancias que enfrentan las mujeres generan que no puedan ser tratadas como iguales en términos formales ignorando la categoría social de género (Phillips, 2010, p. 321). Por consiguiente, se hace necesario también en una posible reforma del sistema pensionario peruano, adoptar medidas que, por un lado, compensen la situación de las mujeres mayores que no acceden a una pensión por las barreras que enfrentaron en su vida laboral, y por otro, revertir la situación de desigualdad (en relación a las oportunidades) que actualmente siguen experimentando las mujeres para que a futuro las brechas en seguridad social en materia de pensiones no afecten la seguridad su seguridad económica para una envejecimiento acorde a su dignidad.

Algunas de las medidas que se adoptan en la región y buscan de alguna manera compensar la situación de la mujer en el mercado laboral consiste en la edad de retiro diferenciada. En el caso de Brasil y Argentina, a modo de ejemplo, las mujeres pueden retirarse a los 60 años mientras que los hombres a los 65; esto tiene como objetivo compensar el retiro temprano de las mujeres del mercado laboral; sin embargo, la contrapartida de esta medida reside en que los montos de las pensiones pueden ser menores (ya que las mujeres cotizan menos tiempo), y el otro riesgo consiste en que ni siquiera sea posible alcanzar el número de años de cotización exigibles para poder acceder a una pensión a dicha edad. Entre otras medidas implementadas en América Latina con enfoque de género, encontramos los bonos de reconocimiento por el trabajo de cuidado, por cada hijo nacido vivo o adoptado, así como la obligación de que el cónyuge, los familiares, e incluso en conjunción con aportaciones del Estado se encarguen de pagar la cotización de las mujeres en el sistema pensionario correspondiente (Arenas de Mesa, 2019, p. 224). A continuación, podemos observar algunos ejemplos específicos por país:

Cuadro N.º 1. Medidas de seguridad social con enfoque de género implementadas en América Latina (2005-2010)

País	Año de implementación	Medidas
Bolivia	2010	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pago de contribuciones a favor del cónyuge o conviviente, cuando este no se encuentra en relación de dependencia laboral. ▪ Imputación de un año de cotización por cada hijo/a (hasta tres) para destinatarias de la pensión solidaria. ▪ Por cada hijo/a nacido vivo se puede solicitar la disminución de 1 año (hasta máx. 3) en la edad de acceso a la pensión solidaria.
Costa Rica	2005	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se imputan 6 cotizaciones como bono de reconocimiento de cuidado para acogerse al retiro anticipado.
Chile	2008	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bonificación por hijo/a nacido o adoptado/a de 18 cotizaciones por el salario mínimo. ▪ División de los saldos acumulados en las cuentas individuales de los cónyuges en caso de divorcio por parte del juez cuando una de las partes por las labores de cuidado y domésticas no pudo desarrollar actividad remunerada o lo hizo en menor medida.
Uruguay	2008	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cómputo de un año de cotizaciones por cada hijo/a hasta un máximo de cinco años.
Ecuador	2005	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Seguro General Obligatorio, que incluye a personas que realizan trabajo del hogar no remunerado.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de F. Marco “La nueva ola de reformas previsionales y la igualdad de género en América Latina”, CEPAL (2016) Santiago.

Sin perjuicio de lo positivo que pueden ser las medidas expuestas, es menester hacer énfasis, en que se debe, a la par, trabajar sobre las causas estructurales que generan que las mujeres no puedan acceder a las mismas oportunidades en el mercado laboral y acortar la brecha salarial aún persistente. Sobre estas cuestiones a corto y largo plazo hemos de volcar nuestra atención en nuestro país.

4. Conclusiones

La seguridad social como derecho fundamental y humano, y en específico el derecho a la pensión exige, entre otros, que toda persona adulta mayor pueda acceder a un ingreso que le garantice adecuadas condiciones mínimas compatibles con su dignidad, sin embargo, esta situación no se verifica en el Perú, donde la cobertura no es universal (no todos y todas reciben una pensión por vejez o “jubilación”) y además la cuantía de la misma no es adecuada, no superando la línea de pobreza ni la de pobreza extrema.

No pretendemos denotar que paliar la situación descrita se reduce a transferencias económicas; sin embargo, las pensiones no contributivas constituyen un

medio y no un fin en sí mismo para la reducción de la desigualdad como condición necesaria para que las personas mayores puedan contar con bienes y servicios básicos, el fin último consiste en que todas las personas mayores puedan vivir con dignidad.

Los efectos positivos de las pensiones sociales han sido demostrados ampliamente y constituyen una estrategia implementada por diversos países para combatir las brechas existentes en torno a la cobertura, sin embargo, su aplicación debiese superar la focalización y tender a la universalidad, en tanto la seguridad social es un derecho respecto del cual todos y todas somos titulares, y además partiendo de que constituye un derecho, los recursos destinados a esta estrategia deben ampliarse, de lo contrario, continuamos relegando esta estrategia a una política de caridad alejada del enfoque de derechos.

Las pensiones sociales pueden constituir una estrategia que de manera inmediata resuelva la situación de desprotección que viven miles de personas mayores hoy en día; empero no es una solución a largo plazo, la misma debe de ser complementada con políticas que busquen revertir la falta de cobertura y suficiencia a futuro, principalmente generando incidencia en el mercado laboral, pues en tanto una persona sea parte del mercado laboral formal puede aportar de manera continua y sostenida llegando a obtener seguridad económica para sí misma a futuro.

Particular atención debemos poner sobre la situación de las mujeres, que frente a los hombres se encuentran en mayor desventaja, la desigualdad y discriminación que experimentan en su vida laboral se proyecta en su precario acceso a la pensión, pese a que constituyen parte importante de la fuerza laboral, no reciben los mismos ingresos ni se ocupan en los puestos de trabajo de mayor productividad, inclusive en ciertos casos no llegan a formar parte del mercado laboral por el trabajo no remunerado que realizan, esto exige que las políticas de seguridad social en materia de pensiones en lo sucesivo incluyan un enfoque de género reconociendo la situación de desventaja que enfrentan las mujeres a lo largo de su vida y se exacerba en la vejez.

5. Bibliografía

Abramovich, V., & Courtis, C. (2002). *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Trotta.

Aguilar, L. (1992). *El estudio de las políticas públicas*. Editorial Porrúa. México, D.F.

Arenas de Mesa, A (2019). *Los sistemas de pensiones en la encrucijada: desafíos para la sostenibilidad en América Latina*, Libros de la CEPAL, N° 159 (LC/PUB.2019/19-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Asociación AFP (2020). *El Estado administrando pensiones: no todo tiempo pasado fue mejor*. Recuperado de: <https://www.asociacionafp.pe/wp-content/uploads/2020/07/El-Estado-administrando-pensiones-N1-2020.pdf>

Botero, A. (2016). Protección pensional a las personas sin ingresos: un mandato constitucional. *Revista Derecho del Estado*, 37, 69–94.

Bradshaw, J. (2005). The nature of poverty. En J. Ditch (Ed.), *Introduction to Social Security Policies, benefits and poverty* (pp. 9-30). Taylor & Francis.

Casali, P. & Pena H (2020). *El futuro de las pensiones en el Perú. Un análisis a partir de la situación actual de las normas internacionales del trabajo*. Lima, OIT.

Clark, F. (2009), “Experiencia de las pensiones no contributivas en América Latina”, *Envejecimiento con dignidad: Pensiones no contributivas para reducir la pobreza en el Perú*, Lima, Caritas del Perú/Fondo de Población de las Naciones Unidas/ HelpAge International/Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza y Organización Internacional del Trabajo (OIT-ANDINA).

Clausen, J., Cozzubo, A., & Yancari, J. (2018). Desigualdades horizontales en la situación de pobreza multidimensional: un estudio a partir de la voz de los adultos mayores en el Perú. En: *Desigualdad y pobreza en un contexto de crecimiento económico*. Instituto de Estudios Peruanos.

Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales. (2008). *Observación general N° 19 : El derecho a la seguridad social (artículo 9)*.

Defensoría del Pueblo. (2014). *Las pensiones en el marco de la seguridad social en el Perú* (Documento de Trabajo N° 001-2014-DP/AAE).

Defensoría del Pueblo. (2019). *Envejecer en el Perú: Hacia el fortalecimiento de las políticas para personas adultas mayores*. (Serie Informes de Adjuntía Informe de Adjuntía N° 006-2019-DP/AAE).

Galbraith, J. (2016). *Desigualdad*. DEUSTO.

Gertler, P & Galiani S. (2016). *Evaluación de impacto del Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65 - Resultados finales*. Lima, MEF.

Gibney, M. J. (2014). ¿Quién debería ser incluido? No-ciudadanos, conflictos y constitución de la ciudadanía. En *Conflictos y desigualdades horizontales La violencia de grupos en sociedades multiétnica* (pp. 39–56). Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Gibrán Cruz-Martínez (2019). Older-Age Social Pensions and Poverty: Revisiting Assumptions on Targeting and Universalism. *Poverty & Public Policy*. Volume 11, Issue 1-2.

HelpAge International & Pensión 65 (2016). *Protección social a personas adultas mayores en pobreza extrema en Perú. Pensión 65 y el sistema de pensiones no contributivas*. Pensión Watch Informe N.º 14.

Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos-MERCOSUR (s.f). *Enfoque de derechos humanos en las políticas públicas* (Módulo 7). Departamento de Asistencia Técnica – IPPDH.

Instituto Nacional de Estadística e Informática (2018). *Perú: Crecimiento y distribución de la población 2017*, Lima, INEI.

Instituto Nacional de Estadística e Informática (2019). *Perú: Estimaciones y Proyecciones de la Población Nacional 1950-2017*. Boletín demográfico N.º 38, Lima, INEI.

Instituto Nacional de Estadística e Informática (2020). *Situación de la población adulta mayor (Informe Técnico)*, Lima, INEI.

Jaramillo, M. & Campos, D (2019). *Contratos laborales en el Perú: dinámica y determinantes*. Lima: GRADE, 2019 (Documentos de Investigación, 98).

Juergens, F., & Galvani, F (2020) *¿Por qué las pensiones sociales? Lograr la seguridad de los ingresos para todos en la vejez*. HelpAge International España.

Kidd, S. (2017). Citizenship or Charity: the two paradigms of social protection. *Pathways' Perspectives on social policy in international development*. Issue No 25. Development Pathways.

Marco, F (2016). La nueva ola de reformas previsionales y la igualdad de género en América Latina, CEPAL, Santiago.

Mesa-Lago, C (2008). *Reassembling Social Security. A Survey of Pensions and Health Care Reforms in Latin America*. Norfolk, Oxford University Press.

Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (2019) XII Informe de Avances en el Cumplimiento de la Ley N.º 28983 Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres Periodo 2018.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2013). *Manual para la implementación de políticas con enfoque basado en derechos humanos: Guía metodológica y estudios de casos*. Lima, MINJUSDH.

Monge, A & Flores S (2014). Pisos de protección social en el Perú: evaluación y políticas. En: *Hacia un desarrollo inclusivo*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Oliveri, M. L. (2016). Pensiones sociales y pobreza en América Latina. *Apuntes*, XLIII(78), 121–157.

Parsons, W. (2007). *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. FLACSO. Buenos Aires.

Pellaes, H (2004). Democracia y derechos humanos: una relación intrínseca y abierta

para la solución social. En: *Revista Sequencia*, N° 48, pág. 147-171.

Phillips, A. (2010) Democracia y feminismo: ¿Qué tiene de malo la democracia liberal? (Pg. 319-339). En Del Águila, Rafael y Fernando, Vallespín. *La democracia en sus textos*. Madrid: Alianza Editorial.

Piketty, T. (2014). *El capital en el siglo XXI*. Harvard University Press.

Sainsbury, R. (2005). The aims of social security. En J. Ditch (Ed.), *Introduction to Social Security Policies, benefits and poverty* (pp. 31-42). Taylor & Francis.

Sen, A. (1992). Sobre conceptos y medidas de pobreza. Comercio Exterior, abril, pp. 310-322. *Comercio Exterior*, 4(4), 310–322.

Stewart, F. (2014). Desigualdades horizontales y conflictos: una introducción y algunas hipótesis. En *Conflictos y desigualdades horizontales La violencia de grupos en sociedades multiétnica* (pp. 15–38). Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Subirats, J. (2008) *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona.

Young, I. (2010). La configuración de lo público y lo privado: Imparcialidad y lo cívico- público. Algunas implicancias de las críticas feministas a la teoría moral y política (Pg. 445-470). En Del Águila, Rafael y Fernando, Vallespín. *La democracia en sus textos*. Madrid: Alianza Editorial.