



**DERECHO A LA PENSIÓN NO CONTRIBUTIVA DE LAS  
PERSONAS CON DISCAPACIDAD**  
**Avances y desafíos en la implementación del Programa CONTIGO**

**Serie Informes Especiales N° 33-2020-DP**



Defensoría del Pueblo  
Jr. Ucayali N° 394-388 Lima 1, Perú  
Teléfono. (511) 311-0300  
Fax: (511) 426-7889  
Página Web: <http://www.defensoria.gob.pe>  
E-mail: [consulta@defensoria.gob.pe](mailto:consulta@defensoria.gob.pe)  
Línea gratuita: 0800-15170  
Primera edición. Noviembre 2020

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2021-03878.

Serie de Informes Especiales N° 33-2020-DP. Derecho a la pensión no contributiva de las personas con discapacidad. Avances y desafíos en la implementación del Programa CONTIGO

Este Informe ha sido elaborado por el Programa de Defensa y Promoción de los Derechos de las Personas con Discapacidad/ Mecanismo Independiente para promover, proteger y supervisar la aplicación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (MICDPD), de la Adjuntía para los Derechos Humanos y las Personas con Discapacidad.

## INDICE

PRINCIPALES SIGLAS Y ACRÓNIMOS .....	5
INTRODUCCIÓN .....	6
MARCO DE LA SUPERVISIÓN REALIZADA .....	8
1.1 Competencia de la Defensoría del Pueblo .....	8
1.2 Objetivos de la supervisión.....	8
1.2.1 Objetivo general .....	8
1.2.2 Objetivos específicos.....	8
1.3 Marco legal.....	9
1.4 Ámbito de la supervisión.....	9
1.5 Metodología aplicada .....	9
1.6 La supervisión en el contexto de emergencia sanitaria por Covid-19.....	10
1.7 Cumplimiento del deber de cooperación con la Defensoría del Pueblo.....	10
POBREZA Y DISCAPACIDAD EN EL PERÚ .....	11
2.1 Número de personas con discapacidad en el Perú.....	11
2.2 Pobreza y discapacidad: un círculo vicioso que agudiza la exclusión social .....	14
2.3 La accesibilidad de la información y comunicación en la implementación de los sistemas de protección social .....	17
EL DERECHO A LA PENSIÓN NO CONTRIBUTIVA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD .....	20
3.1 Marco normativo del derecho a la protección social de las personas con discapacidad 20	
3.2 El derecho a la protección social de las personas con discapacidad en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible -ODS.....	34
IMPLEMENTACIÓN DEL DERECHO A LA PENSIÓN NO CONTRIBUTIVA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD .....	36
4.1 Creación del Programa de Pensión No Contributiva para Personas con Discapacidad Severa –Programa CONTIGO .....	36
4.2 La inversión pública para la implementación de la pensión no contributiva –Programa CONTIGO .....	38
4.2.1 Presupuesto para la implementación de la pensión no contributiva .....	39
4.2.2 Presupuesto para gestión y monitoreo de la pensión no contributiva.....	41
4.3 Beneficiarios de la pensión no contributiva para personas con discapacidad .....	42
PRINCIPALES PROBLEMAS IDENTIFICADOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA CONTIGO.....	58
5.1 Principales barreras identificadas.....	59
5.1.1 La acreditación de la discapacidad .....	59

5.1.2	Falta de accesibilidad para presentación de solicitudes de incorporación al Programa CONTIGO .....	66
5.1.3	Limitaciones del Sistema de Focalización de Hogares –Sisfoh para determinar la situación de pobreza o pobreza extrema de las personas con discapacidad .....	68
5.2	Barreras para el cobro de la pensión no contributiva.....	70
5.2.1	Demora en la tramitación de las solicitudes de autorización para el cobro de la pensión no contributiva .....	70
5.2.2	Vulneración al derecho a la capacidad jurídica de las personas con discapacidad usuarias del Programa CONTIGO.....	73
5.2.3	Falta de implementación de los sistemas de apoyos y ajustes razonables para hacer efectivo el cobro de la pensión no contributiva.....	75
5.3	Falta de mecanismos accesibles para la atención de quejas presentadas por las personas con discapacidad .....	78
CONCLUSIONES .....		80
RECOMENDACIONES .....		88

## PRINCIPALES SIGLAS Y ACRÓNIMOS

CDPD	Convención sobre los derechos de las Personas con Discapacidad
Conadis	Consejo Nacional para la Integración de las Personas con Discapacidad
EsSalud	Seguro Social de Salud
IAFAS	Instituciones Administradoras de Fondos de Aseguramiento en Salud
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú
IPRESS	Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud
LGPD	Ley General de la Persona con Discapacidad, Ley N° 29973.
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MICDPD	Mecanismo Independiente encargado de Promover, Proteger y Supervisar la aplicación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad
Midis	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
MIMP	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
Minsa	Ministerio de Salud
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIT	Organización Internacional del Trabajo
Omaped	Oficina Municipal de Atención a las Personas con Discapacidad
Oredis	Oficina Regional de Atención a las Personas con Discapacidad
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PGH	Padrón General de Hogares
PNDH	Plan Nacional de Derechos Humanos
Sisfoh	Sistema de Focalización de Hogares

## INTRODUCCIÓN

En los Censos Nacionales 2017, más de tres millones de personas declararon tener alguna discapacidad; son personas que, como señala el artículo 1° de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad -CDPD, tienen “deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, pueden impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás”.

Estas personas forman parte de un sector de la población históricamente postergado y tienen historias complejas, caracterizadas por la exclusión, marginación, discriminación y constante vulneración de sus derechos fundamentales. Luchan por el respeto de su dignidad y pugnan por ser reconocidos en la sociedad reivindicando el ejercicio de sus derechos en igualdad de condiciones con las demás; sin embargo, muchas de ellas continúan viviendo en situación de pobreza y alta dependencia.

Si bien, el Estado ha avanzado en el reconocimiento de derechos de las personas con discapacidad; sin embargo, persiste el desafío de implementar adecuada, eficaz y oportunamente los derechos reconocidos a nivel normativo, especialmente aquellos relacionados con la mejora del nivel de vida de estas personas y el respeto a su dignidad humana. Dicho desafío resulta más explícito en contextos de crisis, como el ocasionado por la pandemia por coronavirus Covid-19, en los cuales la vulnerabilidad de este sector de la población se incrementa.

De esta manera, resulta pertinente supervisar el grado de cumplimiento por parte del Estado peruano de las obligaciones orientadas a garantizar un nivel de vida adecuado para las personas, especialmente de aquellas que tradicionalmente han sufrido la exclusión social que acrecienta su vulnerabilidad, como es el caso de las personas con discapacidad y sus familias. Así, la supervisión de la implementación del derecho a la pensión no contributiva de las personas con discapacidad cobra especial relevancia, sobre todo si se toma en consideración que dicha pensión, como todas las demás, debe permitir la consolidación de una sociedad justa, inclusiva y equitativa, respetando la dignidad de las personas.

La aproximación a la implementación del derecho a la pensión no contributiva de las personas con discapacidad se realiza desde el modelo social de discapacidad y el enfoque de derechos humanos, recogida en la CDPD. Dicho modelo desafía la tradicional mirada asistencial de las subvenciones económicas que se brinda a las personas en condición de vulnerabilidad y plantea retos orientados a garantizar una vida digna, autónoma y lo más independiente posible, de todas las personas.

La presente supervisión nos permite profundizar en la realidad que viven las personas con discapacidad y sus familias; las carencias cotidianas y las esperanzas que albergan de mejorar sus condiciones de vida. Asimismo, permite reflexionar sobre el impacto que la pensión no contributiva tiene en la vida de las personas usuarias y las limitaciones que existen para mejorar su nivel de vida. Lo que nos anima es avanzar en la concreción de sus derechos fundamentales y coadyuvar en mejorar la gestión de las

políticas públicas que permitan mitigar los efectos negativos de la pobreza en este sector de la población.

Finalmente, la Defensoría del Pueblo, en su calidad de Mecanismo Independiente encargado de promover, proteger y supervisar la aplicación en el Estado peruano de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad pone a disposición el presente informe de supervisión de la implementación del derecho a la pensión no contributiva de las personas con discapacidad, a las autoridades de las distintas instancias y niveles de gobierno y a la comunidad en general, a fin de brindar elementos que contribuyan a generar espacios de diálogo y reflexión que conduzcan a adoptar medidas, con sentido de urgencia, que permitan mejorar el nivel de vida de las personas con discapacidad y sus familias.

Lima, setiembre de 2020

## **1. MARCO DE LA SUPERVISIÓN REALIZADA**

### **1.1 Competencia de la Defensoría del Pueblo**

El artículo 162° de la Constitución Política del Perú y el artículo 1° de la Ley N° 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, establecen que es competencia de esta institución la defensa de los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad, así como la supervisión del cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la adecuada prestación de los servicios públicos.

De otro lado, el artículo 9° inciso 1) de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, la faculta a iniciar y proseguir de oficio, o a petición de parte, cualquier investigación conducente al esclarecimiento de los actos y resoluciones de la administración pública y sus agentes que, implicando el ejercicio ilegítimo, defectuoso, irregular, moroso, abusivo o excesivo, arbitrario o negligente de sus funciones, afecte la vigencia plena de los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad.

Por otra parte, el artículo 26° de la citada ley confiere a la Defensoría del Pueblo, con ocasión de sus investigaciones, la facultad de formular a las autoridades, funcionarios y servidores de la administración pública, advertencias, recomendaciones, recordatorios de sus deberes legales, así como sugerencias para la adopción de nuevas medidas.

Asimismo, el artículo 86° de la Ley N° 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad, la ha designado como Mecanismo Independiente encargado de promover, proteger y supervisar la aplicación en el Estado peruano de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Por consiguiente, la Defensoría de Pueblo es competente para supervisar la implementación del derecho a la pensión no contributiva de las personas con discapacidad, así como para emitir recomendaciones orientadas a mejorar su implementación y garantizar la ampliación de su cobertura a nivel nacional, velando por la mejora del nivel de vida de las personas con discapacidad y sus familias.

### **1.2 Objetivos de la supervisión**

#### **1.2.1 Objetivo general**

Analizar los alcances y limitaciones en la implementación del derecho a la pensión no contributiva de las personas con discapacidad, a fin de establecer el grado de cumplimiento por parte del Estado peruano de las obligaciones orientadas a garantizar un nivel de vida adecuado para las personas con discapacidad y sus familias, considerando el nuevo escenario establecido a partir de la emergencia por la Covid-19.

#### **1.2.2 Objetivos específicos**

- Analizar la relación entre discapacidad y pobreza, y la necesidad de garantizar un sistema de protección social universal que garantice un nivel de vida adecuado de las personas con discapacidad y sus familias.

- Establecer los alcances del derecho a la pensión no contributiva de las personas con discapacidad, en el marco del artículo 28 de la CDPD y el artículo 10 de la Constitución Política del Perú.
- Establecer el nivel de avance en la implementación del derecho a la pensión no contributiva de las personas con discapacidad, a partir de la supervisión de las acciones desarrolladas en la implementación del Programa Contigo a nivel nacional.
- Identificar las barreras en la implementación del Programa nacional de entrega de la pensión no contributiva a personas con discapacidad severa en situación de pobreza –Programa Contigo, especialmente a partir de la emergencia sanitaria del Covid-19.

### **1.3 Marco legal**

La supervisión ha tenido en cuenta las disposiciones contenidas en las siguientes normas:

- La Constitución Política del Perú de 1993.
- Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
- Ley N° 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad.
- Código Civil del Perú de 1984, modificado por el Decreto Legislativo N° 1384.
- Decreto Supremo N°004-2015-MIMP
- Decreto Supremo N°007-2016-MIMP
- Decreto Supremo N°008-2017-MIDIS

### **1.4 Ámbito de la supervisión**

La supervisión se realizó durante los meses de mayo, junio y julio de 2020 y abarcó las 25 regiones a nivel nacional, donde se implementa el Programa nacional de entrega de la pensión no contributiva a personas con discapacidad severa en situación de pobreza –Programa Contigo. Complementariamente, se incluyó en la supervisión a 23 Oficinas Municipales de Atención a Personas con Discapacidad –Omaped.

### **1.5 Metodología aplicada**

El contexto de confinamiento y trabajo remoto demandó adecuar la metodología de nuestra supervisión al nuevo contexto que estamos viviendo; en ese sentido, hemos utilizado las tecnologías de la información y comunicación para hacer efectivo nuestro mandato de supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la adecuada prestación de los servicios públicos.

La metodología utilizada se sustenta en el pedido de información a las entidades responsables de la implementación del Programa nacional de entrega de la pensión no contributiva a personas con discapacidad severa en situación de pobreza –Programa Contigo; y, en el análisis de los casos atendidos por la Defensoría del Pueblo, desde el inicio de dicho Programa.

Además del pedido de información a las instancias involucradas de la implementación del derecho a la pensión no contributiva de las personas con discapacidad, se aplicó

fichas de supervisión de manera virtual a 23 Omaped a nivel nacional. El criterio para la identificación y selección de las Omaped obedeció a la frecuencia de casos atendidos por las Oficinas y Módulos de Atención Defensorial o a pedidos de intervención que realizaron las Omaped en los últimos dos años.

Asimismo, se analizó la información disponible en la página web del Ministerio de Economía y Finanzas; y, se sostuvo reuniones virtuales con las personas responsables del Programa Contigo del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social -Midis.

Finalmente, la sistematización y análisis de toda la información recabada, permitió la redacción de los principales hallazgos, conclusiones y recomendaciones.

## **1.6 La supervisión en el contexto de emergencia sanitaria por Covid-19**

La supervisión de la implementación del derecho a la pensión no contributiva de las personas con discapacidad, durante la emergencia sanitaria por coronavirus Covid-19, se justifica debido a que, durante este tiempo, la situación de vulnerabilidad de las personas con discapacidad se acrecienta y demanda respuestas eficaces y eficientes de parte del Estado peruano, quien tiene la obligación de garantizar un nivel de vida adecuado de todas las personas, especialmente de aquellas que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad, como son las personas con discapacidad y sus familias.

## **1.7 Cumplimiento del deber de cooperación con la Defensoría del Pueblo**

Conforme a lo dispuesto por el artículo 161° de la Constitución Política del Perú, los organismos públicos están obligados a colaborar con la Defensoría del Pueblo cuando esta institución lo requiera. Al respecto, el artículo 16° de la Ley N° 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, señala que las autoridades, funcionarios, funcionarias, servidores y servidoras de los organismos públicos proporcionarán la información solicitada por la Defensoría del Pueblo, y facilitarán las inspecciones que ésta disponga. Dicho mandato tiene como finalidad facilitar las investigaciones que esta institución realiza en defensa de los derechos de las personas y de la comunidad.

Al respecto, la Defensoría del Pueblo desea resaltar la buena disposición mostrada por los funcionarios, funcionarias, servidores y servidoras públicos que colaboraron con el desarrollo de la presente supervisión. Esta colaboración se evidenció tanto en las reuniones solicitadas, así como facilitando la información requerida.

## 2 POBREZA Y DISCAPACIDAD EN EL PERÚ

### 2.1 Número de personas con discapacidad en el Perú

Los Censos de población y vivienda 2017 establecieron que, en el país hay un total de 3 209 263 personas con discapacidad, cifra que representan el 10.3 % de la población total del país. De estas, 1 820 304 son mujeres (56.7 %); y, 1 388 957 son hombres (43.3%). La mayor concentración de estas personas se encuentra en el área urbana, en donde 2 715 892 manifestaron tener alguna discapacidad, frente a 493 369 del área rural.

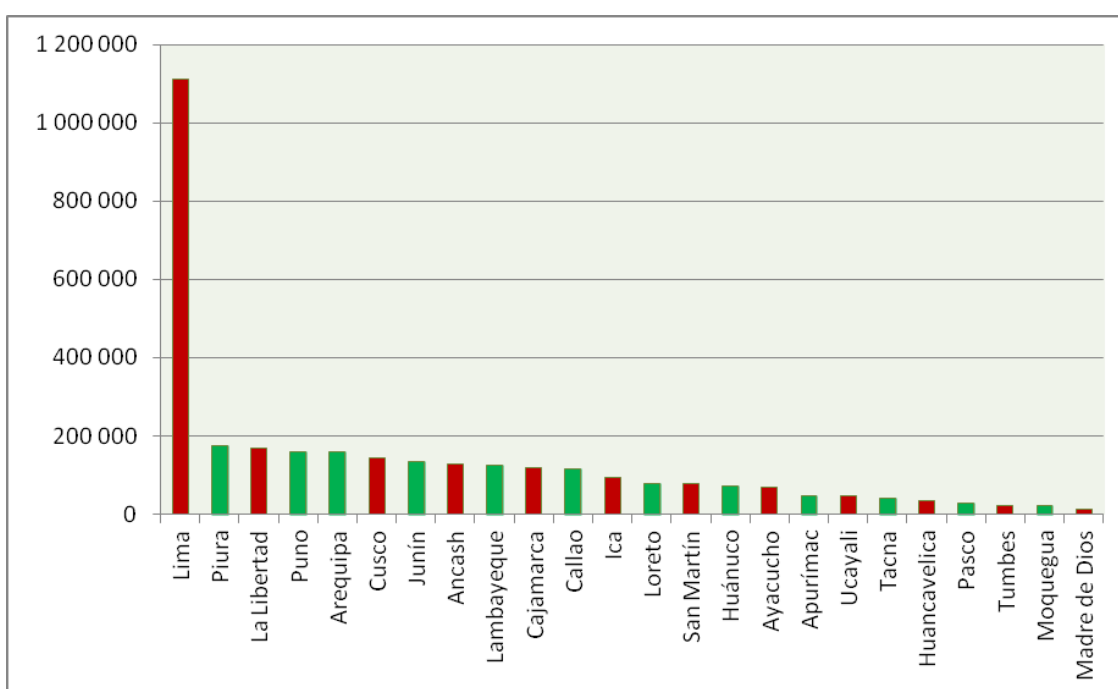
CUADRO N° 01. PERSONAS CON DISCAPACIDAD Y SIN DISCAPACIDAD POR REGIÓN.			
Código	Departamento	Personas con discapacidad	Personas sin discapacidad
1	Amazonas	36 557	380 808
2	Ancash	129 219	1 009 896
3	Apurímac	45 723	378 536
4	Arequipa	158 987	1 301 446
5	Ayacucho	67 082	583 858
6	Cajamarca	119 632	1 307 895
7	Callao	114 750	932 203
8	Cusco	144 562	1 170 658
9	Huancavelica	35 137	332 115
10	Huánuco	70 901	689 061
11	Ica	93 671	799 621
12	Junín	134 820	1 182 074
13	La Libertad	167 632	1 721 340
14	Lambayeque	123 765	1 121 056
15	Lima	1 109 948	9 025 061
16	Loreto	77 260	904 637
17	Madre de Dios	13 805	147 399
18	Moquegua	21 067	160 950
19	Pasco	26 446	245 690
20	Piura	173 477	1 756 493
21	Puno	160 082	1 066 854
22	San Martín	76 781	785 678
23	Tacna	40 065	308 991
24	Tumbes	22 211	212 487
25	Ucayali	45 683	503 315
<b>TOTAL</b>		<b>3 209 263</b>	<b>28 028 122</b>

Fuente: Censos nacionales de población y vivienda 2017. INEI. Perú.

Elaboración: Defensoría del Pueblo

Lima es la región que concentra el mayor número de personas con discapacidad (1 109 948), seguida de Piura (173 477), La Libertad (167 632) y Puno (160 082); en contraste, las regiones con menos número de personas con discapacidad son Madre de Dios (13 805), Moquegua (21 067), Tumbes (22 211) y Pasco (26 446). Sin embargo, si comparamos por porcentaje del total de población, el 13.05 % de la población total de Puno declara tener alguna discapacidad, seguido por Moquegua (11.57 %), Tacna (11.48 %) y Ancash (11.34 %); asimismo, las regiones con menor porcentaje de personas con discapacidad son Loreto (7.87 %), Ucayali (8.32 %) y Cajamarca (8.38 %). En el caso de Lima, el 10.95 % del total de la población declara tener alguna discapacidad.

**GRÁFICO N° 01. NÚMERO DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD, POR REGIONES.**



Fuente: Censos nacionales de población y vivienda 2017. INEI. Perú.  
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Del total de personas que declararon tener discapacidad, el 81.6 % manifestó tener solo una discapacidad y el 18.4 % indicaron tener dos o más. El 48.3 % manifestó tener dificultad para ver, seguido por un 15.1 % que manifestaron tener dificultades para moverse o caminar o usar sus brazos y un 7.6 % que declararon tener dificultad para oír. Cabe señalar que, los formularios de encuestas utilizados en los Censos Nacionales 2017 no indagan respecto al grado de afectación de la diversidad funcional o “deficiencia” de la persona con discapacidad.

Asimismo, debemos mencionar que el 40.1 %<sup>1</sup> de la población con discapacidad es adulta mayor que posiblemente adquirió una discapacidad como consecuencia del

<sup>1</sup> 1 186 843 son personas adultas mayores con discapacidad; dato que resulta importante para el cálculo del sistema previsional no contributivo. A diferencia de la población sin discapacidad (8.4 %), la

deterioro funcional propio de la vejez; mientras que el 14.3 % son niñas, niños y adolescentes quienes necesitarán servicios educativos inclusivos, así como atención en su salud física y mental más intensa, a lo largo de sus vidas.

Es importante precisar que, del total de 2 169 563 hogares que tienen entre sus miembros alguna persona con discapacidad, solo el 45.5 % se han organizado como hogares de familias nucleares, conformados por una pareja conyugal con o sin hijos; el 30.7 % son hogares de familias extendidas, conformado por la pareja conyugal, hijos, hijas y algunos otros parientes del jefe o jefa de hogar; el 12.6 % son hogares unipersonales, integrados por una sola persona; asimismo, existen 7.7 % de hogares sin núcleo familiar, es decir, que están conformados por parientes o amigos donde no existe una relación conyugal; y, 3.6 % de hogares compuestos, integrados por una pareja conyugal con o sin hijos y que, además, incluye otras personas, parientes o no.

Respecto a la información sobre la jefatura de los hogares donde hay alguna persona con discapacidad, 1 334 872 hogares tienen como jefe a un hombre (61.5 %) y 834 691 tienen como jefa a una mujer (38.5 %).

Por otro lado, según la Encuesta Nacional de Hogares 2017, el 22.8 % de la población con discapacidad se encuentra en condición de pobreza<sup>2</sup>. “Analizando la información por ámbito geográfico, se observa que el porcentaje de población con discapacidad pobre es mayor en el área rural (40.2 %), que en el área urbana (16.6 %)”<sup>3</sup>. Asimismo, se afirma que, en la sierra el porcentaje de personas con discapacidad en condición de pobreza es de 28.9 %; en la selva, el 27.7 %; y, en la costa, 19.1 %. Lima Metropolitana es la región con menor número de personas con discapacidad en condición de pobreza (13.3 %).

Asimismo, los resultados de la Encuesta Nacional de Hogares 2017, muestran que el acceso a los programas de ayuda alimentaria o nutricional que ofrece el gobierno, alcanzan al 29.3 % de los hogares con al menos una persona con discapacidad. Respecto a los programas no alimentarios, el 43.3 % de hogares con al menos una persona con discapacidad accedieron a algún programa no alimentario, tales como Juntos, Pensión 65, Cuna Más, Beca 18, etc.

La cobertura de estos programas es mayor en el área rural, alcanzando a un total de 77.8 % de hogares con algún miembro con discapacidad en estas regiones. Los programas no alimentarios de mayor alcance son Pensión 65 y el Programa de apoyo directo a los más pobres -Juntos. Entre los hogares con al menos una persona con discapacidad, el 19.4 % acceden al programa Pensión 65 y el 9.7% al programa de apoyo directo a los más pobres -Juntos<sup>4</sup>.

---

población con discapacidad se encuentra en condición de mayor vulnerabilidad: muchas de ellas no contribuyeron al sistema provisional, no reciben pensión de jubilación y se encuentran en situación de pobreza o pobreza extrema.

<sup>2</sup> El estudio estima la población con discapacidad en base a la tasa de prevalencia de 5.2 % de personas con discapacidad obtenida en la Primera Encuesta Nacional Especializada en Discapacidad –ENEDIS 2012.

<sup>3</sup> INEI (2018). Perú: Caracterización de las condiciones de vida de la población con discapacidad, 2017. Pág. 21.

<sup>4</sup> Óp. Cit. Pág. 25.

Adicionalmente, si bien los Censos Nacionales 2017 no evidencian el número de personas con discapacidad en condición de pobreza o pobreza extrema; sin embargo, sí contienen información respecto al número de personas afiliadas a algún seguro de salud. El 77.3 % de las personas con discapacidad se encuentran afiliadas a algún seguro; de estas, el 44.4 % están afiliadas al Sistema Integral de Salud -SIS y el 28 % al Seguro Social de Salud -EsSalud. Asimismo, el 22.7 % no se encuentran afiliadas a ningún seguro.

Las cifras relacionadas a la afiliación a algún seguro de salud se han modificado con la emisión del Decreto de Urgencia N° 017-2019, Decreto de Urgencia que establece medidas para la cobertura universal de salud<sup>5</sup>; mediante dicha norma se autoriza al IAFAS-SIS afiliarse independientemente de la clasificación socioeconómica, a toda persona residente en el territorio nacional que no cuente con ningún seguro de salud, con la finalidad de garantizar la protección del derecho a la salud.

Por otro lado, respecto al uso de tecnologías de información y comunicación, los resultados de los Censos Nacionales 2017 muestran que 1 756 220 hogares donde hay alguna persona con discapacidad (80.9 %) disponen de teléfono celular; 839 461 tienen conexión a televisión por cable o satelital (38.7 %); y, 721 442 hogares disponen de computadora, laptop o *tablet* (33.3 %).

CUADRO N° 02. POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD GRAVE O COMPLETA EN SITUACIÓN DE POBREZA						
	Población con Discapacidad -ENEDIS 2012		Población con discapacidad grave o completa – ENEDIS 2012		Población con discapacidad grave o completa en situación de pobreza –ENAH0 2014	
	Número	Porcentaje	Cantidad (37.46 %)	Porcentaje	Cantidad (8.5 %)	Porcentaje
<b>TOTAL</b>	<b>1 575 402</b>	<b>100 %</b>	<b>590 107</b>	<b>100 %</b>	<b>133 954</b>	<b>100 %</b>

Fuente: INEI en base a la ENAH0 2014 y ENEDIS 2012.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

## 2.2 Pobreza y discapacidad: un círculo vicioso que agudiza la exclusión social

Pobreza y discapacidad están relacionados directamente; una puede conllevar a la otra y viceversa. En palabras de la Relatora Especial, “La pobreza afecta de manera desproporcionada a las personas con discapacidad, que están excesivamente representadas entre los más pobres del mundo, experimentan tasas de pobreza y

<sup>5</sup> Publicada en el diario oficial El Peruano el 28 de noviembre de 2019.

privación más elevadas y niveles de ingresos más bajos que los de la población en general”<sup>6</sup>.

Entre los factores que acentúan la pobreza tenemos la exclusión de las personas con discapacidad del mercado laboral. Los resultados de los Censo Nacionales 2017 revelan que 2 751 688 personas con discapacidad censadas forman parte de la Población en Edad de Trabajar (PET)<sup>7</sup>; de estos, el 58 % son mujeres y 42 % hombres<sup>8</sup>.

Asimismo, dichos resultados revelaron que el 64.3 % de las personas con discapacidad en edad de trabajar no tiene empleo<sup>9</sup>; y, de aquellos que se encuentran trabajando, el 49% ha venido desempeñándose como trabajador independiente o por cuenta propia, un 27 % como empleado, un 15 % como obrero, un 5 % como empleador o patrono, un 3 % como trabajador en negocio de un familiar y un 1 % como trabajador del hogar; situación que denota dificultades para la búsqueda activa de empleo y su efectiva consecución, así como precariedad en la actividad laboral sin beneficios laborales. Asimismo, las cifras presentadas denotan dificultades que atraviesa esta población para la búsqueda activa de empleo y su efectivo ejercicio.

Por otro lado, debemos señalar que las personas con discapacidad por múltiples razones (falta de servicios educativos inclusivos, carencia de accesibilidad en dichos servicios, pobreza de las familias, entre otros) son excluidos del sistema educativo y no adquieren las competencias necesarias que les permitan acceder al empleo. Incluso se presentan situaciones en las que personas con discapacidad, a pesar de haber adquirido habilidades empíricas, ven entorpecidas su incorporación dentro del sistema laboral formal debido a la carencia de una educación formal.

Así, la exclusión del sistema educativo, la falta de certificación de la educación y la falta de ajustes pedagógicos, son algunas de las barreras que limitan la obtención de una formación profesional o técnica y limita el acceso al mercado laboral, impidiéndoles tener solvencia económica; dicha situación agudiza las condiciones de pobreza y dependencia económica de las personas con discapacidad. Esta condición se agrava cuando se trata de niñas y mujeres con discapacidad o personas con discapacidad en comunidades indígenas o migrantes.

La crisis generada por la pandemia del coronavirus Covid-19, ha agudizado los problemas laborales de la población peruana. De acuerdo al INEI, “En el trimestre móvil febrero-marzo-abril de 2020, el porcentaje de peruanos/as ocupados/as se redujo en 25 % (1 216 600 personas) al compararla con similar trimestre del año 2019, cifra que refleja el impacto de la pandemia COVID 19, que obligó por razones de seguridad sanitaria a establecer medidas de cuarentena y de distanciamiento social, que generó paralización en la mayoría de actividades económicas”<sup>10</sup>. Dicha crisis agudizó la vulnerabilidad de las personas con discapacidad que viven en situación de pobreza y

---

<sup>6</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas (2015). Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad. Párrafo 25.

<sup>7</sup> En población total el Censo 2017 estima que serían 2 892 010 PET con discapacidad.

<sup>8</sup> En el caso de población total: 57.7 % son mujeres y 42.3% hombres.

<sup>9</sup> Según los hallazgos del Censo 2017, un 3.62 % de personas con discapacidad en edad de trabajar que no tenían empleo lo estaban buscando y un 60.68% no buscaba empleo activamente.

<sup>10</sup> Disponible en: <http://m.inei.gob.pe/prensa/noticias/empleo-disminuyo-25-en-lima-metropolitana-en-el-trimestre-febrero-marzo-abril-del-2020-12188/>

pobreza extrema; así, durante el tiempo de aislamiento social ordenada por el gobierno mediante Decreto Supremo N° 044-2020-PCM<sup>11</sup>, la Defensoría del Pueblo recibió consultas, peticiones y quejas relacionadas con la disminución unilateral del salario, conclusión o suspensión perfecta de la relación laboral de personas con discapacidad y sus familias<sup>12</sup>.

A la fecha de elaboración del presente informe<sup>13</sup>, el gobierno implementó cuatro subsidios económicos: la primera de ellas, dirigida a los hogares en condición de pobreza y pobreza extrema<sup>14</sup>; la segunda, dirigida a los hogares con trabajadores independientes en vulnerabilidad económica<sup>15</sup>; la tercera, dirigida a la población rural<sup>16</sup>; y, la cuarta, denominada Bono Familiar Universal, para hogares que no cuentan con trabajadores que reciben salario del sector público o privado y que no habían sido beneficiarias de los subsidios anteriores<sup>17</sup>. Sin embargo, preocupa que los padrones de hogares beneficiarios de las subvenciones económicas no incluyeran a todas las personas en condición de pobreza o pobreza extrema<sup>18</sup>, entre las cuales se encuentran las personas con discapacidad y sus familias<sup>19</sup>.

Asimismo, preocupa que los mecanismos establecidos para hacer efectivo el cobro de las subvenciones económicas otorgadas de manera excepcional evidenciaran serios problemas en su implementación<sup>20</sup>; en el caso de las personas con discapacidad, no se garantizó que la información sea en lenguaje claro, sencillo y accesible; y, adicionalmente, se presentaron situaciones en las que, el sistema financiero exigió la presentación de una autorización judicial o la presencia de terceras personas para hacer efectivo el pago de las subvenciones económicas.

Por otro lado, resulta necesario precisar el concepto de pobreza secundaria<sup>21</sup>; el cual está relacionado a la capacidad que tiene la persona que genera los ingresos, de disponer cómo, en qué o cuándo se gasta el dinero; en ese sentido, no solo es relevante

---

<sup>11</sup> Publicada el 15 de marzo de 2020 en el diario oficial El Peruano.

<sup>12</sup> En Nota de Prensa de fecha 04/06/2020, la Defensoría del Pueblo alertó sobre despidos a personas con discapacidad en la Municipalidad de Villa El Salvador y en la Municipalidad de Magdalena del Mar, en Lima.

<sup>13</sup> El informe se terminó de redactar en julio de 2020.

<sup>14</sup> Decreto de Urgencia N°027-2020, publicado el 16 de marzo de 2020 en el diario oficial El Peruano.

<sup>15</sup> Decreto de Urgencia N°036-2020, publicado el 10 de abril de 2020 en el diario oficial El Peruano.

<sup>16</sup> Decreto de Urgencia N°042-2020, publicado el 18 de abril de 2020 en el diario oficial El Peruano.

<sup>17</sup> Decreto de Urgencia N°052-2020, publicado el 05 de mayo de 2020, en el diario oficial El Peruano.

<sup>18</sup> Para mayor detalle se puede revisar el informe: "Entrega de bonos a hogares en el contexto de la emergencia por la Covid-19: dificultades y recomendaciones". Serie Informes Especiales N° 025-2020-DP.

<sup>19</sup> Cabe precisar que, mediante Oficio N° 739-2020-MIDIS-DM, de fecha 22 de setiembre de 2020, La Ministra de Desarrollo e Inclusión Social nos hizo llegar el Informe Técnico del Director General de la Dirección General de Focalización e Información Social del MIDIS, en el cual se informa que, "se ha identificado que el hogar de 89 151 de 117 522 personas con discapacidad severa, han recibido algunos de los bonos indicados en el párrafo anterior [Bono Urbano, Bono Independiente, Bono Rural, Bono familiar universal] de manera excluyente".

<sup>20</sup> Defensoría del Pueblo (2020). "Entrega de bonos a hogares en el contexto de la emergencia por la Covid-19: dificultades y recomendaciones". Serie Informes Especiales N° 025-2020-DP.

<sup>21</sup> Chant, Silvia H (2003), Female household headship and the feminization of poverty: fact, fictions and forward strategies (on line) London, LSE Research Online. Pág.31. Recuperado de: <http://eprints.lse.ac.uk/archive/00000574>

el nivel de ingresos que perciba una familia, sino que quien los genera decida invertirlos en las necesidades de la familia.

De esa manera, se considera pobres a quienes, viviendo dentro de un hogar, no tienen la posibilidad de decidir sobre los ingresos familiares o no tienen cubiertas sus necesidades básicas, porque quien genera los ingresos decide no invertir en ellos. Cabe precisar que, la tarea de generar ingresos suele recaer en el o la jefa del hogar, siendo los niños, niñas, personas adultas mayores y personas con discapacidad parte de la carga familiar.

Las personas con discapacidad mayores de edad que viven en situación de dependencia económica de sus familiares, en el mejor de los casos pueden tener las necesidades básicas (alimentación, vivienda, vestido) satisfechas, pero pueden ver restringidos otros derechos (salud, educación, recreación), en particular el de capacidad jurídica, pues al ser dependientes económicos de sus familiares, ellos deciden sobre todos los aspectos de su vida, desde qué comer o vestir, hasta la posibilidad de emprender proyectos personales o comerciales. En este ámbito, también es conocido que la situación de dependencia puede dar lugar a situaciones de violencia familiar.

*“En este periodo donde se ha suscitado esta pandemia del Covid19 y el gobierno está brindando diferentes bonos es que las personas o familiares con discapacidad del distrito de Palca se sienten no atendidos por los bonos del gobierno ya que se necesita tener su carnet y diferentes requisitos que pide, y el 90% de la población con discapacidad no cuentan con esos requisitos, pero sí necesitan y se merecen el bono”.*

*Responsable de la Omaped de la Municipalidad Distrital de Palca-Tacna.*

### **2.3 La accesibilidad de la información y comunicación en la implementación de los sistemas de protección social**

Los sistemas de protección social ayudan a aliviar la pobreza; sin embargo, las personas con discapacidad pueden enfrentar muchas barreras para acceder a los programas de protección social<sup>22</sup>. Las personas en situación de vulnerabilidad, candidatas potenciales a ser beneficiarias de estos programas, muchas veces no se encuentran debidamente informadas de su existencia o de los procedimientos para acceder a ellos; dicha desinformación se debe, principalmente, a que los formatos de información y comunicación no son accesibles para todas las personas, especialmente para las personas con discapacidad.

De esta manera, la falta de accesibilidad se convierte en una barrera que impide conocer la existencia de programas de protección social; o, limita el acceso a la información respecto a los requisitos exigidos o el procedimiento a seguir para ser beneficiarios de dichos programas.

---

<sup>22</sup> United Nations, Department of Economic and Social Affairs. (2018). “Disability and Development Report. Realizing the Sustainable Development Goals by, for and with persons with disabilities”. Pág.32.

En este contexto, la falta de accesibilidad en la información y comunicación genera retraso en la implementación de los programas de protección social, colocando a las personas en una situación de mayor vulnerabilidad, expuestas a actitudes discriminatorias que vulneran sus derechos fundamentales.

Al respecto, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (2018), señaló que los motivos expuestos por las personas con discapacidad, para no recibir el subsidio variaron de no saber cómo solicitarlo, ausencia de documentación, falta de accesibilidad de las oficinas de subsidios, falta de claridad en el proceso de evaluación de discapacidad y prejuicio de personal de las oficinas de subvenciones en ciertos tipos de discapacidad, particularmente las relacionadas con la discapacidad psicosocial<sup>23</sup>. El mismo estudio señaló que en algunos países, los criterios poco claros de elegibilidad por discapacidad también han demostrado ser una barrera para la participación en el programa<sup>24</sup>.

En ese contexto, la implementación de programas de protección social debe garantizar la accesibilidad de la información y comunicación para todas las personas. En el caso de la implementación de la pensión no contributiva, dicha información debe realizarse en formatos alternativos y utilizar un lenguaje claro, sencillo y comprensible que responda a las necesidades particulares de las diferentes tipos y grados de discapacidad, especialmente de las personas sordas, ciegas, sordo-ciegas; así, como de todas aquellas que tienen discapacidad mental o intelectual.

Adicionalmente, se debe tomar en consideración que, la falta de accesibilidad en la información y comunicación se agrava por el perfil socio demográfico de las personas con discapacidad en el Perú, especialmente en lo relacionado al nivel educativo logrado por este sector de la población.

De acuerdo al INEI (2018), “Los resultados del Censo de 2017, muestran que la población discapacitada de 15 y más años de edad presenta bajos niveles educativos. Así, el 13.9 % (376 891) no tiene nivel alguno de educación, el 0.3 % (8011) inicial, el 32.0 % (868 690) estudió hasta primaria, seguido de 29.6 % (803 840) con educación secundaria, 3.2 % (86 290) superior no universitaria incompleta, 5.8 % (158 676) con superior no universitaria completa, el 4.3 % (117 968) con superior universitaria incompleta, 9.1 % (248 275) cuenta con educación universitaria completa, el 1.3 % (34 734) tiene maestría/doctorado y el 0.5 % (12 991) tiene educación básica especial”<sup>25</sup>. Los bajos niveles educativos evidencian la responsabilidad del Estado respecto a garantizar el derecho fundamental a la educación de estas personas, lo cual tiene efectos negativos respecto a la inclusión en el mercado laboral.

Por otro lado, las personas con discapacidad que pertenecen a zonas rurales alejadas o a comunidades indígenas, ven limitadas sus oportunidades de acceder al sistema de protección social debido a la falta de articulación entre los diferentes sectores y niveles de gobierno, así como a la falta de un enfoque intercultural en el diseño de las políticas públicas. Dichos factores limitan la información en sus lenguas originarias y no permite observar debidamente sus necesidades socioculturales. Estas personas, además

---

<sup>23</sup> Óp. Cit. pág. 41-42.

<sup>24</sup> Óp. Cit. Pág.43.

<sup>25</sup> INEI (2018). Perfil socio demográfico. Informe Nacional. Pág.193.

de los problemas de accesibilidad para la movilidad y el traslado a los lugares de cobro, enfrentan barreras relacionadas al estigma y estereotipos negativos respecto al ejercicio de su capacidad jurídica.

En el caso de la implementación de la pensión no contributiva, preocupa que algunas agencias del Banco de la Nación no respeten el derecho de acceso a la información y comunicación de las personas con discapacidad al negarles la posibilidad de hacer efectivo el cobro de la pensión sobre la base de una evaluación “discrecional” por parte de los trabajadores de la entidad bancaria, que les hace presumir que la persona no puede transmitir su voluntad por sí mismo<sup>26</sup>.

Dichos prejuicios y estigmas subyacen de creencias paternalistas socialmente aceptadas, así como de la idea errónea respecto a una necesidad de protección especial de las personas con discapacidad frente a eventuales fraudes y abusos, dejando de lado la obligación de garantizar la accesibilidad en la comunicación y, de ser necesario, la implementación de ajustes razonables que permitan conocer la voluntad de estas personas. Dicha situación contraviene la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad -CDPD; la Ley N° 29973, Ley general de la persona con discapacidad -LGPD; y, el Código Civil vigente, modificado por el Decreto Legislativo N° 1384, que reconoce y regula la capacidad jurídica de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones.

*“Respecto al Programa Contigo el tema es, uno, el desconocimiento de la población [respecto] a la existencia y los requisitos para poder acceder [al Programa]; el no contar con el carnet de Conadis, que a su vez requiere del certificado de discapacidad, el cual es engorroso el trámite porque si no tienes historia en el área debes pasar por todas las especialidades hasta que después de un tiempo (a veces un año) recién el médico puede darte el documento. Está la opción particular, que algunos médicos tienen la autorización para su emisión, pero tiene un costo y no todos pueden acceder.*

*Luego el trámite burocrático donde debe tener la visita del Sisfoh para ver si califica o no y enviar los documentos al Ministerio para su evaluación (ahí es donde demora mucho). Porque a veces devuelven porque la firma no está clara o si es menor de edad debe tener autorización el padre o apoderado”.*

*Representante de la Omaped de la Municipalidad de la Victoria –Lima.*

---

<sup>26</sup> Nota de Prensa N°377/OCII/DP/2020 de fecha 01 de junio de 2020. Disponible en: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/06/NP-377-2020.pdf>

### 3 EL DERECHO A LA PENSIÓN NO CONTRIBUTIVA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

#### 3.1 Marco normativo del derecho a la protección social de las personas con discapacidad

##### 3.1.1 Marco normativo internacional

El derecho internacional de los derechos humanos tiene referencias expresas al derecho a la seguridad social. El artículo 22° de la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (1948) reconoce que, “Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.”

Asimismo, el artículo 25° establece que, “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 asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”.

Por su parte, el artículo 9° del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –PIDESC dispone “el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social”. Como ha señalado la Defensoría del Pueblo, la Observación General N° 19 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales –CDESC, respecto a la extensión objetiva del derecho a la seguridad social señala que, “El derecho a la seguridad social incluye el derecho a obtener y mantener prestaciones sociales, ya sea en efectivo o en especie, sin discriminación, con el fin de obtener protección, en particular contra: a) La falta de ingresos procedentes del trabajo debido a enfermedad, invalidez, maternidad, accidente laboral, vejez o muerte de un familiar; b) Gastos excesivos de atención de salud; c) Apoyo familiar insuficiente, en particular para los hijos y los familiares a cargo”<sup>27</sup>.

Respecto de su extensión subjetiva se precisa que, “De conformidad con el párrafo 1 del artículo 2 del Pacto, los Estados Partes deben tomar medidas efectivas y revisarlas en caso necesario, hasta el máximo de los recursos de que dispongan, para realizar plenamente el derecho de todas las personas”; y, respecto del principio de solidaridad se señala que: “La seguridad social, debido a su carácter redistributivo, desempeña un papel importante para reducir y mitigar la pobreza, prevenir la exclusión social y promover la inclusión social”<sup>28</sup>.

Asimismo, el artículo 28° de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad –CDPD, reconoce el derecho a la protección como derecho humano de todas las personas, sin discriminación. De conformidad con el mencionado artículo, los Estados Partes deben adoptar las medidas pertinentes para proteger y promover el

---

<sup>27</sup> Defensoría del Pueblo (2014). Documento de Trabajo N°001-2014-DP/AE, “Las pensiones en el marco de la seguridad social en el Perú”. Pág.11.

<sup>28</sup> Ídem.

ejercicio del derecho a la protección social de las personas con discapacidad, asegurando el acceso de estas personas a los programas de protección social y estrategias de reducción de la pobreza (Art. 28°, literal b); asimismo, deben asegurar el acceso en igualdad de condiciones de las personas con discapacidad a programas y beneficios de jubilación (Art. 28°, literal e)<sup>29</sup>.

En palabras de la Relatora Especial sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, “la protección social es fundamental para alcanzar la inclusión social y la participación activa de las personas con discapacidad, y para promover su ciudadanía activa”<sup>30</sup>; esto implica que los Estados deben hacer esfuerzos reales para adoptar el modelo social y de derechos adoptado por la CDPD a fin de garantizar la protección de los derechos fundamentales de este sector de la población. En ese sentido, “las intervenciones en materia de protección social deberían evaluarse a la luz de los principios de la Convención de no discriminación, participación e inclusión, igualdad de oportunidades, accesibilidad e igualdad entre el hombre y la mujer (art. 3)”<sup>31</sup>.

El derecho a la protección social, en el marco de la CDPD, se sustenta en el modelo social de discapacidad con enfoque de derechos humanos. “En contraposición al modelo de prescindencia (que asumía la discapacidad como un castigo y que la vida de las personas con discapacidad carecía de sentido) y al modelo médico o de rehabilitación (que condiciona la participación de la persona con discapacidad a una eventual curación de determinada deficiencia), el modelo social no se enfoca en el aspecto individual de la persona que presenta la discapacidad, sino se centra en el aspecto social”<sup>32</sup>.

“La Convención va más allá de las consideraciones de los enfoques tradicionales de asistencia social para las personas con discapacidad y promueve un modelo complejo de igualdad que pone de relieve la interdependencia e indivisibilidad de todos los derechos humanos, destacando que las personas con discapacidad deben disfrutar de estos derechos en igualdad de condiciones con las demás”<sup>33</sup>. Así, la CDPD toma distancia del modelo paternalista y asistencial que tradicionalmente han guiado la implementación de las políticas públicas de protección social, reducidas a programas de asistencia social.

El derecho a la protección social, en el marco de la CDPD, busca promover la mejora del nivel de vida de las personas con discapacidad y sus familias, promoviendo el respeto a la capacidad jurídica, la autonomía individual y la dignidad de estas

---

<sup>29</sup> Adicionalmente, de acuerdo a lo señalado por la Relatora Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad, el derecho a la protección social se relaciona con otras disposiciones de la CDPD, tales como el derecho a la igualdad y no discriminación (Art. 5°); al igual reconocimiento como persona ante la ley (Art. 12°); el derecho a vivir de forma independiente y a ser incluido en la comunidad (Art. 19°); el derecho al trabajo y empleo (Art. 27°); entre otros.

<sup>30</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas (2015). Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad. Párrafo 2.

<sup>31</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas (2015). Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad. Párrafo 21.

<sup>32</sup> Defensoría del Pueblo (2019). Informe Defensorial N° 183. El derecho a la educación inclusiva. Pág. 26.

<sup>33</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas (2015). Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad. Párrafo 22.

personas. En palabras de la Relatora Especial, “La protección social para las personas con discapacidad necesita avanzar hacia sistemas de intervención que promuevan la ciudadanía activa, la inclusión social y la participación en la comunidad, evitando al mismo tiempo el paternalismo, la dependencia y la segregación”<sup>34</sup>.

En ese sentido, el respeto a la capacidad jurídica de las personas con discapacidad resulta fundamental al momento de implementar políticas, planes y programas de protección social orientados a mitigar los efectos negativos de la pobreza. La implementación del derecho a la protección social debe respetar la capacidad jurídica de las personas con discapacidad, incluso si requieren de la implementación de los sistemas de apoyos y ajustes razonables; asimismo, la implementación del derecho a la protección social no se contrapone con la implementación de proyectos productivos orientados a mejorar la calidad de vida de las personas con discapacidad y sus familias.

Por su parte, los artículos 26° y 27° del Convenio N° 102 de la Oficina Internacional del Trabajo –OIT (1952), referido a las prestaciones de vejez, reconoce el otorgamiento tanto de prestaciones contributivas como no contributivas, en atención al principio de universalidad. Asimismo, en su Informe Mundial sobre la Protección Social 2017 -2019, señala que, “La protección social, o seguridad social, es un derecho humano definido como un conjunto de políticas y programas diseñados para reducir y prevenir la pobreza y la vulnerabilidad en todo el ciclo de vida. Abarca los beneficios familiares y por niño, las prestaciones de maternidad, desempleo, accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, así como las pensiones de vejez, invalidez y sobrevivientes, y la protección de la salud. Los sistemas de protección social abordan todas estas ramas mediante una combinación de regímenes contributivos (seguro social) y de prestaciones no contributivas financiadas con impuestos, en particular la asistencia social”<sup>35</sup>.

De acuerdo a la OIT, pese al esfuerzo desarrollado por los Estados para hacer efectivo el derecho a la protección social, o seguridad social, de todas las personas, para la mayoría de la población mundial este derecho sigue siendo un anhelo a conseguir. “Con todo, el porcentaje de la población mundial que tiene acceso a un sistema integral de seguridad social sigue siendo de solo un 29 por ciento, y el 71 por ciento restante goza de cobertura parcial o no la tiene en absoluto”<sup>36</sup>.

La exclusión de la protección social, por tanto, es una realidad que agobia a la mayoría de la población, especialmente a aquellas que se encuentran en condición de vulnerabilidad. Estas personas quedan expuestas a sufrir con mayor intensidad las crisis producidas por los problemas de salud, la vejez, la pobreza o exclusión social. Dicha exclusión constituye una de las principales barreras que impide a las personas en condición de vulnerabilidad, como las personas con discapacidad y sus familias, lograr un nivel de vida adecuado lo más autónoma e independiente posible. “La falta de protección social también representa un importante obstáculo para el desarrollo

---

<sup>34</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas (2015). Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad. Párrafo 24.

<sup>35</sup> Oficina Internacional del Trabajo (2017). Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019: La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. OIT, Ginebra.

<sup>36</sup> Ídem.

económico y social, y guarda relación con niveles altos y persistentes de pobreza, desigualdad e inseguridad económica”<sup>37</sup>.

De acuerdo a la OIT (2017), los Estados, en cumplimiento de su obligación de implementar sistemas de protección social, o seguridad social, recurren, por un lado, a mecanismos contributivos que les permite incorporar, principalmente, a las personas trabajadoras asalariadas del sector público y privado; y, por otro lado, establecen mecanismos no contributivos para atender las necesidades de las personas que se encuentran en situación de pobreza, pobreza extrema y mayor vulnerabilidad. La implementación de ambos mecanismos, sin embargo, no logra incorporar a todas las personas, motivo por el cual el derecho a la protección social, o seguridad social, sigue siendo una promesa incumplida para un gran sector de población mundial, quienes viven en condición de pobreza y vulnerabilidad, como es el caso mayoritario de las personas con discapacidad y sus familias.

A nivel mundial solo el 27.8 % de las personas con discapacidad severa percibe una prestación<sup>38</sup>; la falta de medidas eficaces de protección social que promueva la vida independiente y autonomía individual de las personas con discapacidad no permite avanzar en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible –ODS y tampoco permite hacer efectivo el derecho a la seguridad social establecido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en otras normas del derecho internacional de derechos humanos.

Asimismo, la OIT señala que, a nivel mundial, 170 países cuentan con un régimen reconocido en la legislación nacional que proporciona prestaciones monetarias periódicas a las personas con discapacidad<sup>39</sup>. “Esta visión general plantea algunas inquietudes en relación con el hecho de que muchos países (103) proporcionan prestaciones de discapacidad a través de regímenes contributivos únicamente. Sin un régimen no contributivo que complemente las disposiciones contributivas, las personas fuera de la economía formal, en particular los niños, pueden tener dificultades para cubrir las necesidades específicas relacionadas con la discapacidad, aunque tengan derecho a percibir alguna prestación con arreglo a los regímenes generales de asistencia social”<sup>40</sup>.

En ese sentido, es necesario que los sistemas de protección social implementados por los Estados, garanticen el acceso efectivo de las personas con discapacidad a los regímenes generales de protección social, incluida la prestación de jubilación. De ser necesario, estos sistemas deben integrar prestaciones específicas, como la pensión no contributiva para personas con discapacidad, implementando ajustes razonables y sistemas de apoyo para atender las necesidades concretas de esta población. La prestación, sin embargo, no debe limitarse solo a prestaciones económicas con enfoque asistencial, sino que deben favorecer la mejora del nivel de vida de las personas con discapacidad y sus familias, respetando la capacidad jurídica y promoviendo una vida independiente y lo más autónoma posible.

---

<sup>37</sup> Óp. Cit. Pág. 2.

<sup>38</sup> Óp. Cit. Pág. 73.

<sup>39</sup> Óp. Cit. Pág. 75.

<sup>40</sup> Ídem.

**CUADRO N°3. OBLIGACIONES EN MATERIA DE PROTECCIÓN SOCIAL**

<b>Componente / Derechos esenciales</b>	<b>Obligaciones específicas</b>
<b>Derecho a contar con un Sistema de Seguridad Social universal (Disponibilidad)</b>	Asegurar un Sistema de Seguridad Social, con independencia de su composición, que garantice las prestaciones correspondientes a los riesgos e imprevistos sociales, a todas las personas, incluidas las personas con discapacidad.
	Incluir en el marco jurídico nacional el derecho de las personas con discapacidad a la protección social.
	Garantizar el derecho a la protección social, en todo su alcance, a las personas con discapacidad.
	Examinar los marcos institucionales para garantizar que las personas con discapacidad sean debidamente incluidas en los sistemas de protección social.
<b>Derecho a acceder al Sistema de Seguridad Social (Accesibilidad)</b>	Garantizar que todas las personas estén incluidas en el Sistema de Seguridad Social, incluida las personas y grupos más desfavorecidos o marginados, sin discriminación. Para garantizar la cobertura de todos, resultarán necesarios planes no contributivos.
	Implementar planes no contributivos para garantizar la cobertura de todas las personas, especialmente de aquellas personas tradicionalmente excluidas del sistema de protección social.
	Garantizar que las condiciones para acogerse a las prestaciones de seguridad social sean razonables, proporcionadas y transparentes.
	Garantizar que los costos directos e indirectos relacionados con las cotizaciones de la seguridad social sean asequibles para todas las personas.
	Garantizar el acceso a la información y comunicación sobre los derechos de seguridad social de manera clara, sencilla y precisa.
	Garantizar el acceso físico a los servicios de la seguridad social, tanto para acceder a las prestaciones como para realizar las contribuciones requeridas.
<b>Derecho a una atención respetuosa de las necesidades de las personas con discapacidad (Aceptabilidad)</b>	Garantizar que el Sistema de Seguridad Social abarque los riesgos e imprevistos sociales agrupados en las nueve ramas principales: atención de salud, enfermedad, vejez, desempleo, accidentes laborales, prestaciones familiares, maternidad, discapacidad, sobrevivientes y huérfanos.
	Promover que los programas relacionados con discapacidad sean parte integral de las estrategias de protección social o seguridad social nacional.
	Garantizar que las necesidades y requerimientos de ajustes razonables de las personas con discapacidad sean tomadas en cuenta para atenderlos de manera integral.
<b>Derecho a recibir prestaciones en nivel suficiente que garanticen un nivel de vida adecuado (Calidad)</b>	Garantizar que las prestaciones sean suficientes en importe y duración.
	Garantizar un nivel adecuado e idóneo de los servicios, tanto en los regímenes contributivos como no contributivos, así como garantizar su sostenibilidad.
	Garantizar la continuidad de las prestaciones y los servicios cuando una persona pasa de un régimen contributivo a un régimen no contributivo, y viceversa.
	Revisar periódicamente los criterios de suficiencia, para asegurar que las personas beneficiarias pueden costear los bienes y servicios que necesitan para ejercer sus derechos fundamentales.
Evaluar el impacto del sistema de seguridad social en las personas con discapacidad, en particular los regímenes contributivos y no contributivos.	

Fuente: Defensoría del Pueblo

Elaboración: Defensoría del Pueblo

### 3.1.2 Marco normativo nacional

En concordancia con el marco normativo internacional, el artículo 10° de la Constitución Política del Perú 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 nivel de vida. Asimismo, a partir de la ratificación de la CDPD, el Estado peruano ha dictado una serie de normas orientadas a garantizar el derecho de protección social de las personas con discapacidad.

La Ley General de la Persona con Discapacidad (LGPD), Ley N° 29973, publicada en el Diario Oficial El Peruano, el 24 de diciembre del 2012, dispone que para garantizar el goce de un nivel de vida adecuado la población con discapacidad podrá acceder a protecciones como la pensión de orfandad, pensión no contributiva por discapacidad severa, jubilación adelantada o anticipada, acceso a programas sociales, y ayuda compensatoria para la importación de vehículos, dispositivos y tecnologías de apoyo de uso exclusivo.

El Reglamento de la Ley General de la Persona con Discapacidad, aprobado mediante Decreto Supremo N° 002-2014-MIMP, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 21 de julio de 2019, complementa lo establecido por la LGPD, a través de disposiciones reglamentarias orientadas a instituir mejores condiciones para la promoción, protección y realización de las personas con discapacidad que presenten una situación de desigualdad socioeconómica.

La protección social, según las disposiciones mencionadas, debe ser entendida como un derecho orientado a garantizar el respeto a la dignidad inherente a toda persona con discapacidad. En ese sentido, se reconoce la pensión de orfandad para la persona con discapacidad mayor de edad, que puede mantenerse incluso cuando simultáneamente labore por cuenta ajena, siempre que su remuneración o ingreso asegurable no exceda a dos remuneraciones mínimas vitales - RMV, exceptuando la prohibición de doble percepción de ingresos establecida en el artículo 3 de la Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público (Artículo 58 de la LGPD y 62 del Reglamento).

Asimismo, se reconoce la causal de jubilación anticipada por discapacidad, con regulación por el Poder Ejecutivo, con efectividad en el Sistema Nacional de Pensiones (SNP), a través de la Oficina de Normalización Previsional, y en el ámbito del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones (SPP), previa certificación de la discapacidad por una Institución Prestadora de Servicios de Salud – IPRESS (Artículo 60 LGPD y 65 del Reglamento).

Además, en el ámbito de los programas sociales, establece el acceso prioritario para personas con discapacidad a programas sociales de protección de salud, alimentación, vestido y vivienda adecuados, y acceso a servicios públicos del Estado. El diseño e implementación de dichos programas y su información accesible se encargan a Conadis, de forma coordinada con los tres niveles de gobierno, mientras que, los criterios de elegibilidad se presentan vinculados a la certificación de la clasificación socioeconómica del Padrón General de Hogares - PGH del Sisfoh, y la atención preferente se prioriza a mujeres, niños, niñas y personas con discapacidad que vivan en situación de pobreza (Artículo 61 LGPD y artículo 66 del Reglamento).

Por último, se incorpora una protección de liberación de impuestos para la importación de vehículos y tecnologías de apoyo, dispositivos y ayuda compensatoria cuando sean para uso exclusivo de la persona con discapacidad, de forma tal que su ingreso a territorio nacional queda inafecto de pago arancelario (conforme al Decreto Legislativo 1053, Ley General de Aduanas) y el impuesto general a las ventas (IGV) e impuesto selectivo al consumo (ISC) que gravan la importación y ayuda compensatoria podrán ser cancelados mediante Documentos Cancelatorios - Tesoro Público. La incorporación de estas medidas y su reglamentación se le encarga al Ministerio de Economía y Finanzas, mientras que los documentos cancelatorios serán financiados con cargo al presupuesto del MIMP (Artículo 62 LGPD).

En lo que respecta la pensión no contributiva para personas con discapacidad, el artículo 59 de la Ley N° 29973, LGPD, dispone que, “La persona con discapacidad severa que se encuentre en situación de pobreza bajo los criterios del Sistema de Focalización de Hogares (Sisfoh) y que no tenga un ingreso o pensión que provenga del ámbito público o privado recibe una pensión no contributiva a cargo del Estado. Corresponde a las direcciones de Salud expedir los certificados de discapacidad severa y a Conadis registrarlos. El reglamento fija las condiciones y requisitos para el progresivo acceso a este beneficio”.

De forma complementaria, mediante Decreto Supremo N° 004-2015-MIMP, se crea el Programa de pensión por discapacidad severa, a cargo del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, conforme a publicación en el Diario Oficial El Peruano de fecha 11 de agosto de 2015. Dicho programa presenta modificaciones a través del Decreto Supremo N°007-2016-MIMP<sup>41</sup> y Decreto Supremo N°008-2017-MIDIS<sup>42</sup>, las cuales -a la fecha- deviene en el “Programa Nacional de entrega de la pensión no contributiva a personas con discapacidad severa en situación de pobreza-CONTIGO” a cargo del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS).

En base a dicha norma, y en concordancia con el artículo 10° de la Constitución Política del Perú y el artículo 28° de la CDPD, la Defensoría del Pueblo (2014) ha señalado que dicha pensión, “cumple plenamente con las características constitucionales para la regulación de las instituciones de la seguridad social”<sup>43</sup>; se trata de un verdadero derecho, dotado de exigibilidad.

Si bien el ámbito de la seguridad social es amplio; sin embargo, se puede señalar que abarca dos grandes campos, las prestaciones de salud y pensiones. Respecto a las pensiones, la Defensoría del Pueblo (2014) ha señalado que, “En materia de seguridad social en pensiones en el Perú encontramos una gran variedad de regímenes que no necesariamente se encuentran articulados entre sí. Para un mejor entendimiento, los

---

<sup>41</sup> Decreto Supremo que modifica el Decreto Supremo N° 004-2015-MIMP que crea el Programa de Pensión por Discapacidad Severa, publicado el 24 de julio de 2016 en el Diario Oficial El Peruano.

<sup>42</sup> Decreto Supremo que aprueba la transferencia del Programa de entrega de la pensión no contributiva a personas con discapacidad severa en situación de pobreza del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social y modifica su denominación a “Programa Nacional de entrega de la pensión no contributiva a personas con discapacidad severa en situación de pobreza -CONTIGO”, publicado el 12 de marzo de 2017 en el Diario Oficial El Peruano.

<sup>43</sup> Defensoría del Pueblo (2014). Documento de Trabajo N°001-2014-DP/AE, “Las pensiones en el marco de la seguridad social en el Perú”. Pág.19.

podemos catalogar en regímenes generales y especiales, en razón del sector poblacional al cual están dirigidos”<sup>44</sup>.

De manera general, el sistema previsional peruano se sustenta en un mecanismo contributivo, en el cual los trabajadores tienen que aportar para obtener una pensión de jubilación. Dicho sistema opera bajo la coexistencia de dos modelos; uno de carácter público (Sistema Nacional de Pensiones –SNP)<sup>45</sup> y otro privado (Sistema Privado de Pensiones –SPP)<sup>46</sup>. Ambos brindan cobertura en materia de pensiones.

En relación al número de personas afiliadas al sistema contributivo de pensiones, en el 2015, el Instituto Nacional de Estadística e Informática -INEI indicó que, las regiones de Lima, Callao, Moquegua, Ica, Arequipa y Tacna, concentran la mayor cantidad de población afiliada a un sistema contributivo de pensiones (más de un 30.0 %); mientras que en los departamentos de San Martín, Apurímac, Huánuco, Puno, Huancavelica, Ayacucho, Amazonas y Cajamarca, son las que presentan la menor cantidad de población afiliada (menos del 15 % de su población). Asimismo, en el 2016, el INEI indicó que, “el 31.2 % de la población de 14 y más años de edad se encuentra afiliada a algún sistema de pensiones, es decir, 7 278 800 personas”<sup>47</sup>. Esta cifra representa solo un tercio del total de población económicamente activa; el 68.8 % no accede a una pensión contributiva.

De acuerdo a lo información del INEI, más hombres que mujeres acceden a un sistema de pensiones (38.0 % de población masculina frente al 24.5 % de la femenina). Estos datos se agravan cuando se analiza por área de residencia; en el área urbana, el porcentaje de hombres afiliados a un sistema contributivo de pensiones es del 45.0 % y el de mujeres es 29.6 %; mientras que, en el área rural, solo el 13.5 % de hombres y el 3.5 % de mujeres acceden a un sistema contributivo de pensiones de jubilación.

En el 2019, de acuerdo al INEI, solo el 38.1 % de la población adulta mayor está afiliado a un sistema de pensión<sup>48</sup>. Asimismo, de acuerdo al INEI, “En el tercer trimestre de 2019, el 20.6 % está afiliado a la Oficina de Normalización Previsional (ONP), seguido por el 10.3 % de afiliados a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y el 4.4% a la Cédula viva”<sup>49</sup>.

---

<sup>44</sup> DP (2014). Óp. Cit. Pág. 13. Además se señala que, “Dentro de los regímenes especiales podemos mencionar los siguientes: Militares y Policías (Decreto Ley N° 19846 y Decreto Legislativo N° 1133), Servicios civiles prestados al Estado no comprendidos en el Decreto Ley N° 19990 (Decreto Ley N° 20530), Pescadores (Ley N° 30003), Trabajadores Mineros, Metalúrgicos y Siderúrgicos (Ley N° 25009), Trabajadores Marítimos, Fluviales y Lacustres (Decreto Ley N° 21952), Trabajadores de Construcción Civil (D.S. N° 018-82-TR), Pilotos y copilotos de la aviación comercial (Decreto Supremo N° 04-78-TR), Periodistas de empresas periodísticas o de agencias noticiosas (Ley N° 24527), Trabajadores de la industria de cueros (Ley N° 25173) y Trabajadores de Microempresas (Decreto Legislativo N° 1086)” (DP, 2014:13).

<sup>45</sup> Decreto Ley N° 19990, del año 1973.

<sup>46</sup> Decreto Ley N° 25897, del año 1992.

<sup>47</sup> INEI (2016). Cobertura del Sistema de Pensiones. Síntesis Estadística. Pág. 5.

<sup>48</sup> INEI (2019). Situación de la Población Adulta Mayor. Informe Técnico N°4. Diciembre 2019. Fecha de consulta: 20 de mayo de 2020. Recuperado de [https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/adulto-mayor-dic\\_2019.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/adulto-mayor-dic_2019.pdf).

<sup>49</sup> Ídem.

El mecanismo no contributivo de pensiones<sup>50</sup> implementado por el Estado peruano de manera excepcional a través de la Pensión 65 y del Programa Contigo cubre a un número reducido de beneficiarios. De acuerdo al INEI, en el 2019, solo “el 17.2 % de los jefes/as de hogar de la población adulta mayor se beneficiaron del programa social Pensión 65”<sup>51</sup>; y, de conformidad con el Padrón II y III-2020 del Programa Contigo, solo hay 40 033 personas usuarias a nivel nacional<sup>52</sup>.

Dicha situación refleja la existencia de una amplia brecha en el acceso al sistema previsional del sistema de seguridad social de pensiones a través del mecanismo contributivo; y, al mismo tiempo, plantea un gran desafío al Estado para implementar sistemas no contributivos que permitan incluir a amplios sectores de la población que se encuentran en situación de vulnerabilidad, como es el caso de las personas con discapacidad.

Al mismo tiempo, refleja un incumplimiento por parte del Estado peruano, de garantizar la universalidad del derecho fundamental a la seguridad social, establecido en el artículo 10° de la Constitución Política del Perú, y los compromisos internacionales establecidos en el artículo 28 de la CDPD y otras normas de derecho internacional de los derechos humanos, que consagran e derecho a la protección social de las personas con discapacidad.

CRADRO N°4. PENSIÓN 65 Y PROGRAMA CONTIGO		
	PENSION 65 (Pensión no contributiva para personas adultas mayores en situación de pobreza extrema)	PROGRAMA CONTIGO (Pensión no contributiva para personas con discapacidad severa en condición de pobreza)
Descripción	Busca brindar protección social a las Personas Adultas Mayores –PAM de 65 años de edad, que viven en situación de vulnerabilidad, entregándoles una subvención económica. Asimismo, se busca mejorar los mecanismos de acceso de estas personas a los servicios públicos mediante la articulación intersectorial e intergubernamental. El programa se implementa a nivel nacional en todas las regiones del país.	Busca brindar protección social a las personas con discapacidad severa en condición de pobreza que no reciben otro ingreso o pensión que provenga del sector público o privado, con la finalidad de elevar su calidad de vida. El Programa se comenzó a implementar en Tumbes y Ayacucho. Actualmente opera en todas las regiones del país.
	<b>Población meta:</b> Hogares con personas adultas mayores de 65 años, en situación de pobreza extrema.	<b>Población meta:</b> Personas con discapacidad severa en situación de pobreza.
	<b>Escala geográfica:</b> nacional.	<b>Escala geográfica:</b> nacional.
	<b>Método de focalización:</b>	<b>Método de focalización:</b>

<sup>50</sup> Los cuales comprendidos dentro de los Programas Sociales que implementa el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social a nivel nacional.

<sup>51</sup> Óp. Cit. Pág.7.

<sup>52</sup> Mediante Resolución de Dirección Ejecutiva N° 082-2020-MIDIS/PNPDS-DE, de fecha 21 de agosto de 2020, se aprobó el Padrón IV y V, conformado por 40 mil 075 usuarios del Programa Contigo.

<b>Características</b>	Geográfica: Mapa de pobreza. Comprobación de medios indirectos.	Geográfica: Zonas de sensibilidad geográfica. Categoría: Cumplir con los requisitos para ser receptor del programa: i) Contar con un certificado de discapacidad con calificación de severa, emitido por los establecimientos de salud autorizados por el Ministerio de Salud; ii) No percibir ingreso o pensión que provenga del ámbito público o privado, incluyendo las prestaciones económicas que se otorguen a través del Seguro Social de Salud – EsSalud; iii) Encontrarse en situación de pobreza bajo los criterios del Sistema de Focalización de Hogares – Sisfoh.  <b>Instrumento de selección:</b> Ficha Socioeconómica Única (FSU) y Sistema de Focalización de Hogares (Sisfoh).
	<b>Registro de destinatarios:</b> Sistema de Focalización de Hogares –SISFOH.	<b>Registro de destinatarios:</b> Padrón de Usuarios del Programa CONTIGO.
	Esta transferencia es incompatible con otras pensiones y subvenciones públicas, excepto el Seguro Integral de Salud y el Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización.	Inicialmente este programa era responsabilidad del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), pero mediante el Decreto Supremo No. 008-2017-MIDIS el programa fue transferido al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS).
<b>Institucionalidad</b>	<b>Marco legal:</b> Decreto Supremo N° 040-2014 PCM; Decreto Supremo No 081-2011-PCM; Decreto de Urgencia No 56-2011.	<b>Marco legal:</b> Decreto Supremo N° 004-2015 MIMP; Decreto Supremo No 007-2016-MIMP; Decreto Supremo No 008-2017-MIDIS; Decreto Supremo No 161-2017-EF.
	<b>Organismo responsable:</b> MIDIS <b>Organismo ejecutor:</b> MIDIS <b>Fuente de financiamiento:</b> Gobierno del Perú.	<b>Organismo responsable:</b> MIDIS <b>Organismo ejecutor:</b> MIDIS <b>Fuente de financiamiento:</b> Gobierno del Perú.
<b>Componentes</b>	<b>Pensión 65:</b> Se entrega 250 soles de manera bimestral, mediante depósito en cuenta bancaria del Banco de la Nación.	<b>PNC a personas con discapacidad:</b> Se entrega 300 soles de manera bimestral, mediante depósito en cuenta bancaria del Banco de la Nación.
	<b>Fomento de la Protección Social:</b> Se destina a las familias de las personas beneficiarias de la Pensión 65, y se brinda servicios complementarios como salud y revalorización de la PAM en su comunidad.	

Fuente: Base de datos de programas de protección social no contributiva. CEPAL.  
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Adicionalmente, en el marco señalado, las obligaciones respecto a garantizar el derecho a la protección social de las personas con discapacidad son incorporadas en el Plan Nacional de Derechos Humanos (PNDH) 2018-2021, documento que constituye una herramienta estratégica destinada a asegurar la gestión de políticas públicas en materia de derechos humanos en el país, mediante un enfoque transversal, que compromete a todos los sectores y niveles de gobierno.

Conforme se precisa en el Capítulo 3 del PNDH, Lineamiento Estratégico N° 3: Diseño y ejecución de políticas a favor de los grupos de especial protección, Objetivo Estratégico 1: Promover y proteger los derechos humanos de las personas con discapacidad. Se presenta como Acción Estratégica 6: Garantizar el acceso a una pensión no contributiva a personas con discapacidad severa en situación de pobreza<sup>53</sup>, responsabilizando al MIDIS una meta al año 2021 de que existan como mínimo 50 mil usuarios a la Pensión No Contributiva a Personas con Discapacidad Severa en Situación de Pobreza – CONTIGO, considerando un crecimiento anual a partir de la línea base de 13 964 personas usuarias, establecida al año 2017.

Asimismo, en el marco del Estado de Emergencia Nacional, declarado a consecuencia del brote de coronavirus Covid-19, se han identificado los siguientes dispositivos legales vinculados con la protección social de las personas con discapacidad<sup>54</sup>.

- a. *Directiva N° 001-2020-MIMP “Dictado de medidas de protección temporal a favor de las personas adultas mayores en situación de riesgo”<sup>55</sup>, aprobada por Resolución Ministerial N° 062-2020-MIMP, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 22 de marzo del 2020.*

Establece la regulación de procedimientos de atención para personas adultas mayores en situación de riesgo, entre las que se encuentran personas con discapacidad. Se trata de medidas temporales a nivel de la administración pública y del Poder Judicial, que no incorporan un enfoque de discapacidad; sin embargo, presentan medidas de protección para personas adultas mayores entre las cuales puede incluirse a personas con discapacidad física, sensorial, intelectual y/o mental.:

*5.1.3.- Persona adulta mayor en condición de dependencia. - Es aquella persona adulta mayor que, debido a un deterioro cognitivo o físico que la haya incapacitado, requiere el apoyo de otra persona para realizar las actividades básicas de la vida diaria o que su conducta o situación ponga en riesgo a otras personas.*

*5.1.4.- Persona adulta mayor en condición de fragilidad. - Es aquella persona adulta mayor que debido a un deterioro cognitivo o físico u otras condiciones funcionales, conserva su independencia de manera precaria, y se encuentra en situación de alto riesgo de convertirse en persona dependiente. Estas condiciones funcionales deben comprenderse según lo normado por el Ministerio de salud, las mismas que son desarrolladas en la Norma Técnica de Salud para la Atención Integral de las Personas Adultas Mayores.*

---

<sup>53</sup> Las personas con discapacidad severa en situación de pobreza tienen acceso a una transferencia monetaria no contributiva que favorezca su inclusión social.

<sup>54</sup> La enumeración de dichas disposiciones se limita a la fecha de la elaboración del presente informe.

<sup>55</sup> Puede verse: [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/569385/directiva\\_001\\_2020\\_mimp.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/569385/directiva_001_2020_mimp.pdf).

Las medidas incorporadas son de carácter temporal y contemplan el acogimiento temporal, la atención en un Centro de Atención para Personas Adultas Mayores – CEAPAM, acceso a Seguro Integral de salud o a servicios de salud en articulación con el Minsa, EsSalud, sanidad de las Fuerzas Armadas y/o la Policía Nacional del Perú, Gobiernos Regionales y Locales, ayudas técnicas o biométricas o dispositivos de apoyo para personas adultas mayores con discapacidad, en coordinación con entidades públicas y privadas, acceso a programas y servicios sociales a cargo del gobierno nacional, regional o local en el marco de la normatividad vigente, entre otros. Asimismo, esta resolución es impugnabile conforme a Texto Único Ordenado de la Ley 27444, y el concesorio del recurso no tiene efecto suspensivo.

- b. *Decreto de Urgencia N° 027-2020 que dicta medidas complementarias destinadas a reforzar el sistema de vigilancia y respuesta sanitaria frente al COVID - 19 en el territorio nacional y a la reducción de su impacto en la economía peruana<sup>56</sup> y Decreto de Urgencia N° 044-2020, que establece la ampliación de las medidas dispuestas en el Decreto de Urgencia N° 027-2020 para la protección económica de los hogares vulnerables ante el riesgo de propagación del COVID19<sup>57</sup>.*

El primero, otorga un subsidio monetario en el marco de la emergencia sanitaria por Covid-19 y, el segundo, un subsidio monetario complementario excepcional, de S/ 380.00 (Trescientos Ochenta y 00/100 SOLES) cada uno, a favor de los hogares que se encuentren comprendidos en el padrón de hogares beneficiarios del subsidio monetario a que se refiere el numeral 2.2 del artículo 2 del Decreto de Urgencia N° 027-2020, modificado por la Única Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto de Urgencia N° 033-2020, dicho padrón a cargo del MIDIS, fue habilitado para su actualización mediante Resolución Ministerial.

- c. *Decreto Legislativo N° 1468-2020 que establece disposiciones de prevención y protección para las personas con discapacidad ante la emergencia sanitaria ocasionada por el COVID-19, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 23 de abril del 2020.*

Presenta obligaciones de prevención y protección a las personas con discapacidad ante la emergencia sanitaria, a fin de garantizar el derecho a la seguridad, protección y el acceso a prestación de servicios básicos que le permitan subsistir manera digna y respetando el ejercicio de su capacidad jurídica, ante la emergencia. Las medidas consideran el enfoque etario, de género, intercultural, inclusivo, de derechos humanos y la interseccionalidad.

En el ámbito del derecho a la protección social, incluye el acceso prioritario a suministros humanitarios o cualquier otro recurso brindado por el Estado, que sirva para cubrir las necesidades básicas de personas con discapacidad (como alimentos, agua, productos de higiene, enseres domésticos, frazadas, vestimentas, entre otros), incluyendo la entrega domiciliaria que priorice a las personas con dificultades para su desplazamiento. Asimismo, en situación de riesgo, desprotección y/o abandono, dispone atención prioritaria de la población con discapacidad por parte del MIMP y las municipalidades provinciales y distritales para proteger: i) su seguridad, ii) un centro de atención residencial, centro de

---

<sup>56</sup> Publicado el 16 de marzo de 2016 en el diario oficial El Peruano - Edición Extraordinaria.

<sup>57</sup> Publicado el 21 de abril de 2020 en el diario oficial El Peruano.

acogida residencial, acogimiento familiar, hogar de refugio temporal o similares y iii) la atención de sus necesidades básicas en alimentación, salud y cuidado personal (Artículo 4, numerales 4 y 8).

Es importante resaltar el artículo 5, el cual dispone que, durante el período que dure la emergencia sanitaria ocasionada por el Covid-19, las personas con discapacidad pueden acreditar su condición de tal con el certificado de discapacidad, la resolución del Conadis, carnet de Conadis, certificado o informe médico, e incluso, a falta de esos documentos, se pueden presentar una declaración jurada por la persona o un familiar, cuando la persona no puede manifestar su voluntad.

El artículo 7 del Decreto dispone la incorporación del enfoque de discapacidad en las medidas y acciones desarrolladas en el marco de la emergencia sanitaria ocasionada por el Covid-19, de modo que puedan identificarse las barreras que podrían limitar el ejercicio de sus derechos y contemplar las medidas de accesibilidad, el otorgamiento de ajustes razonables y la provisión de sistemas de apoyo necesarios.

Por último, se presentan dos Disposiciones Complementarias Modificadorias a la Ley General de la Persona con Discapacidad, la primera incorpora el artículo 62-A a la Ley N° 29973, derecho a que se garantice la seguridad, protección y el acceso a la prestación de servicios básicos a las personas con discapacidad, a fin que pueda subsistir de manera digna y respetando el ejercicio de su capacidad jurídica, en la preparación, respuesta y recuperación de situaciones de emergencia<sup>58</sup>, la segunda incorpora funciones en los artículos 69 y 70 de la misma norma, a través de la cual la Oficina Regional de Atención a las Personas con Discapacidad (Oredis) y la Oficina Municipal de Atención a las Personas con Discapacidad (Omaped), incrementan funciones a fin de gestionar información que facilite la atención y asistencia a las personas con discapacidad de su jurisdicción en el marco de la emergencia, de acuerdo a sus competencias.

- d. Decreto Legislativo N° 1474-2020 que fortalece los mecanismos y acciones de prevención atención y protección de la persona adulta mayor durante la emergencia sanitaria ocasionada por el Covid-19, *publicado en el Diario Oficial El Peruano el 03 de mayo del 2020.*

Incorpora a los Centros Integrales de Atención al Adulto Mayor la función de contribuir durante la emergencia sanitaria, con la gestión de la atención de alertas reportadas sobre personas adultas mayores por la Red de Soporte de la Persona Adulta Mayor con Alto Riesgo y Personas con Discapacidad Severa, para la prevención y control del Covid-19 (Artículo 7, literal e). En el caso de las personas adultas mayores con discapacidad, incluye el acceso a alimentos y bienes de

---

<sup>58</sup> “Artículo 62-A.- Seguridad y protección en situaciones de emergencia

62-A.1 La persona con discapacidad tiene derecho a que se garantice su seguridad, protección y el acceso a la prestación de servicios básicos que le permitan subsistir de manera digna y respetando el ejercicio de su capacidad jurídica, en situaciones de emergencia.

62-A.2 El Estado, mediante la actuación articulada de sus tres niveles de gobierno, garantiza a la persona con discapacidad el respeto de sus derechos y atención de sus necesidades específicas, en la preparación, respuesta y recuperación en situaciones de emergencia”.

primera necesidad por parte del gobierno nacional, regional y local, durante la emergencia sanitaria, tales como medicinas, abrigo o productos de higiene o apoyos económicos, con distribución accesible, mecanismos de entrega a domicilio, u otros mecanismos que faciliten el acceso a dichos productos o bienes, sin exponerlos a situaciones de riesgo para su salud e integridad (Artículo 11).

- e. *Decreto de Urgencia N° 052 -2020 que establece medidas extraordinarias para reducir el impacto negativo en la economía de los hogares afectados por las medidas de aislamiento e inmovilización social obligatoria a nivel nacional, Publicado en el Diario Oficial El Peruano el 05 de mayo de 2020.*

Disposición de alcance nacional que autoriza el otorgamiento, excepcional y por única vez, de un subsidio monetario de S/ 760,00 (Setecientos sesenta y 00/100 soles), a favor de hogares en condición de pobreza y pobreza extrema de acuerdo al Sistema de Focalización de Hogares (Sisfoh), hogares beneficiarios del Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres – JUNTOS, y/o hogares con algún integrante que sea beneficiario del Programa Nacional de Asistencia Solidaria “Pensión 65” y/o Programa Nacional de Entrega de la Pensión no Contributiva a Personas con Discapacidad Severa en Situación de Pobreza – CONTIGO, encargando al MIDIS el otorgamiento de este subsidio monetario.

- f. *Ordenanza Regional N° 327-GRJ/CR<sup>59</sup>, aprueba la ratificación del Plan de Instalación e Intensificación de las Medidas de Protección Prevención Control y Respuesta Frente al Covid19 en todos los espacios y escenarios del Territorio de la Región Junín a través de la participación Multisectorial e Intergubernamental.*

La disposición de alcance regional, establece en su artículo tercero una exhortación a las autoridades regionales para salvaguardar las acciones de protección y cuidado de la población vulnerable del Covid-19, como son: adultos mayores, gestantes, personas con enfermedades preexistentes (diabetes, hipertensión arterial, problemas cardiovasculares, TBC, VIH, cáncer, insuficiencia renal, entre otros) y personas con discapacidad severa, garantizando el cumplimiento del tratamiento de las personas con enfermedades crónicas y personas con Trastorno del Espectro Autista.

Finalmente, el Congreso de la República ha conformado una Comisión Especial Multipartidaria encargada de evaluar, diseñar y proponer el proyecto de ley para la reforma integral del sistema previsional peruano<sup>60</sup>. Ese contexto demanda una reflexión integral que permita realizar un cambio sustancial de la seguridad social en nuestro país, prestando especial atención a las personas en situación de vulnerabilidad, a fin de incluir las pensiones no contributivas como parte del sistema de pensiones, que asegure el derecho a la seguridad social de todas las personas, incluidas las personas con discapacidad en condición de pobreza y pobreza extrema.

---

<sup>59</sup> Publicada el 21 de mayo de 2020 en el diario oficial El Peruano.

<sup>60</sup> La conformación de la Comisión fue aprobada por el Pleno del Congreso de la República el 16 de mayo de 2020.

### 3.2 El derecho a la protección social de las personas con discapacidad en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible -ODS

Los principios establecidos en la CDPD, fueron integrados de manera transversal en los Objetivos de Desarrollo Sostenible -ODS, en particular aquellos relacionados con el derecho a la salud, derechos sexuales y reproductivos, educación, igualdad de género y empoderamiento de las mujeres y niñas, disponibilidad del agua y saneamiento, acceso a la energía, empleo, ciudades inclusivas, acceso a la justicia para todos, así como a la protección social.

Los ODS, son una parte importante de la Agenda 2030, los cuales cuentan con metas e indicadores, que expresan el compromiso conjunto de los estados para alcanzar cada uno de tales objetivos; y, en algunas de ellas se hacen referencia expresa a las personas con discapacidad. Asimismo, en el preámbulo de la Agenda 2030 se hace alusión a las personas con discapacidad, como uno de los grupos desfavorecidos que requieren particular atención, por lo que el cumplimiento de los objetivos debe atender prioritariamente sus necesidades:

*“Es necesario empoderar a las personas vulnerables. Por ello, esta Agenda refleja las necesidades de todos los niños, los jóvenes, las personas con discapacidad (más del 80% de las cuales viven en la pobreza)...”<sup>61</sup>.*

La condición de pobreza en la gran parte de la población con discapacidad, requiere medidas inmediatas para hacerla frente, incluidos los sistemas de protección social. Estos deben utilizarse como un instrumento para alcanzar otros objetivos propuestos en el contexto de la discapacidad, entre ellos, asegurar una vida sana y el bienestar, garantizar una educación inclusiva, y equitativa de calidad, fomentar el aprendizaje permanente y las oportunidades para todos y promover el empleo pleno y productivo, así como el trabajo digno<sup>62</sup>.

El desarrollo sostenible, a su vez, se sustenta en que la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones, la lucha contra la desigualdad dentro de los países y entre ellos, la preservación del planeta, la creación de un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible y el fomento de la inclusión social, están vinculados entre sí y son interdependientes<sup>63</sup>.

Con relación a la protección social de las personas con discapacidad, esta constituye una condición indispensable para conseguir los ODS; no obstante, las estimaciones de la OIT sobre la cobertura efectiva de la población con discapacidad a nivel mundial, detalla que solo el 27.8 % de las personas con discapacidad severa percibe alguna prestación social, con diferencias sustanciales entre Europa y Asia<sup>64</sup>.

Asimismo, la OIT señala que las prestaciones de discapacidad deben diseñarse de modo tal que favorezcan la participación activa de las personas con discapacidad en la educación, el empleo y la sociedad, así como la adecuada recopilación de datos, para su

---

<sup>61</sup> Preámbulo de la Agenda 2030, Párrafo 23.

<sup>62</sup> Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad. A/70/ 297, Párrafo 14.

<sup>63</sup> Preámbulo de la Agenda 2030, Párrafo 13.

<sup>64</sup> OIT, Pág. 73.

monitoreo efectivo lo cual facilite la formulación de políticas en concordancia con los ODS<sup>65</sup>.

En ese sentido, el acceso a la protección social es un instrumento fundamental para alcanzar las metas y objetivos propuestos, como se menciona en los objetivos 1 (*Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo*), 5 (*Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas*) y 10 (*Reducir la desigualdad en los países y entre ellos*)<sup>66</sup>.

Específicamente, el Objetivo 1 que busca, “Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo”, tiene estrecha relación con el artículo 28 de la CDPD, en el cual se los Estados Partes reconocen el derecho a la protección social, y se comprometen a adoptar medidas pertinentes para “asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en particular las mujeres y las niñas con discapacidad y las personas mayores con discapacidad, a los programas de protección social y los programas de reducción de la pobreza”, así como “asegurar el acceso a programas y beneficios de jubilación”. Derecho cuya materialización se refleja en las siguientes metas:

*Meta 1.2 “Reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza”.*

*Meta 1.3 “Implementar sistemas y medidas de protección social apropiados a nivel nacional para todos, incluidos los pisos, y para 2030 lograr una cobertura sustancial de los pobres y vulnerables.”*

*Meta 1.4 Garantizar el acceso a los servicios financieros, en particular a los vulnerables.*

Como lo ha señalado la OIT, los sistemas de protección social inclusivos en materia de discapacidad deben garantizar el acceso efectivo a los regímenes generales a las personas con discapacidad, en combinación con prestaciones específicas y servicios de apoyo para atender a sus necesidades concretas<sup>67</sup>.

Asimismo, los Estados deben garantizar la participación de las personas con discapacidad en el desarrollo de los sistemas de protección social. En palabras de la Relatora Especial, “debe brindarse a las personas con discapacidad la oportunidad de participar, a través de las organizaciones que las representan, en la planificación, el diseño, la aplicación y la supervisión de los sistemas de protección social, en todos los niveles de gobernanza. Dicha participación garantiza que en las iniciativas nacionales destinadas a aplicar los sistemas de protección social se tengan en cuenta los puntos de vista y las experiencias de las personas con discapacidad, y facilita la participación y el compromiso de los encargados de la formulación de políticas y los funcionarios públicos”<sup>68</sup>.

---

<sup>65</sup> OIT, Pág. 73.

<sup>66</sup> A/70/297. Párr. 14.

<sup>67</sup> Organización Mundial para el Trabajo (2019). “Informe mundial sobre la protección social. La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2017 -2019”, Pág. 73.

<sup>68</sup> A/70/297. Párr.78.

## **4 IMPLEMENTACIÓN DEL DERECHO A LA PENSIÓN NO CONTRIBUTIVA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD**

### **4.1 Creación del Programa de Pensión No Contributiva para Personas con Discapacidad Severa –Programa CONTIGO**

En cumplimiento de sus compromisos internacionales y del marco normativo constitucional, el gobierno peruano promulgó la Ley N° 29973, LGPD, que tiene como finalidad la promoción, protección y realización, en condiciones de igualdad, de los derechos de la persona con discapacidad, promoviendo su desarrollo e inclusión plena y efectiva en la vida política, económica, social, cultural y tecnológica. El artículo 59 de la Ley N° 29973, LGPD, dispone que el Estado otorgue el beneficio de una pensión no contributiva a las personas con discapacidad severa en situación de pobreza que no tengan un ingreso o pensión que provenga del ámbito público o privado.

Mediante Decreto Supremo N° 004-2015-MIMP, de fecha 11 de agosto de 2015, el gobierno peruano creó el Programa de pensión no contributiva<sup>69</sup> como parte de la política de inclusión social, con el objetivo de otorgar una pensión a las personas con discapacidad severa que se encuentran en situación de pobreza que no cuentan con otro ingreso adicional, con la finalidad de elevar su nivel de vida. Se dispone que, la aplicación del Programa sea de forma progresiva en todo el territorio nacional.

Para la calificación de aquellas personas que son potenciales beneficiarias de la pensión no contributiva, se establece que: (i) el Minsa remite al Programa el listado de personas con discapacidad severa; (ii) el Programa verifica el cumplimiento de los requisitos de las personas incluidas en la lista enviada por el Minsa, para lo cual solicita información de la clasificación socioeconómica a la Unidad Central de Focalización de la Dirección General de Gestión de Usuarios del Midis; (iii) el Programa solicita información sobre potenciales beneficiarios al Banco de la Nación, a EsSalud, a la Oficina Nacional Previsional -ONP, a la Superintendencia de Banca, Seguro y AFP -SBS, y a otras entidades que administren pensiones, programas o subvenciones económicas.

Asimismo, se dispone que el listado de potenciales beneficiarios sea remitido al Consejo Nacional para la Integración de las Personas con Discapacidad -Conadis, a fin de proceder a su inscripción en el Registro Nacional de Personas con Discapacidad y, finalmente, se establece que el pago de la pensión se realiza en forma bimestral (S/ 300 soles) a través de cuentas bancarias individualizadas.

Adicionalmente, el D.S. N° 004-2015-MIMP establece que, el Programa tendrá una vigencia de quince años, a cuyo término el MIMP realizará una evaluación de impacto a fin de proponer, de ser el caso, las medidas necesarias para asegurar la ejecución y sostenibilidad del Programa. Asimismo, el Decreto Supremo 004-2015-MIMP, dispone que el MIMP pueda celebrar convenios o alianzas estratégicas con entidades públicas o privadas; entre otras medidas se establece que, en coordinación con el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil -Reniec, facilitará la tramitación del Documento Nacional de Identidad -DNI de las personas con discapacidad severa.

---

<sup>69</sup> La creación del Programa de pensión no contributiva se realiza en cumplimiento del artículo 59 de la Ley N° 29973, Ley general de la persona con discapacidad.

La implementación de la pensión no contributiva se enmarca en las obligaciones de proteger y promover un nivel de vida adecuado de las personas con discapacidad, asegurando el acceso de estas personas a los sistemas de protección social, así como a estrategias de reducción de la pobreza, asumidas por el Estado peruano mediante la suscripción y ratificación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad -CDPD.

Inicialmente, el Programa de pensión no contributiva se ubicó en el ámbito del Vice Ministerio de Poblaciones Vulnerables del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables –MIMP, a cargo de un Director Ejecutivo, quien tiene la máxima autoridad ejecutiva y administrativa del Programa. El año de su creación, 2015, el Programa comenzó a implementarse en Ayacucho y Tumbes; y, el año 2016, se amplió a nueve regiones, incorporándose Amazonas, Apurímac, Cajamarca, Huancavelica, Loreto, Pasco y Huánuco, logrando beneficiar a 3759 personas<sup>70</sup>.

Mediante Decreto Supremo N° 008-2017-MIDIS<sup>71</sup>, se aprobó la transferencia del Programa del MIMP al MIDIS; asimismo, se modificó su denominación a Programa nacional de entrega de la pensión no contributiva a personas con discapacidad severa en situación de pobreza –Programa CONTIGO. Durante ese año, 2017, se amplió la entrega de la pensión no contributiva a catorce regiones: Amazonas, Ancash, Apurímac, Ayacucho, Cajamarca, Huancavelica, Huánuco, La Libertad, Lambayeque, Loreto, Pasco, Piura, Puno y Tumbes, logrando beneficiar a un total de 14 mil 625 personas beneficiarias. Posteriormente, en el año 2019, logró ampliarse a las 25 regiones a nivel nacional, logrando en el 2020 beneficiar a 40 033 personas con discapacidad.

Excepcionalmente, el Programa CONTIGO ha realizado esfuerzos para favorecer la vida independiente y la autonomía de los beneficiarios del Programa, mediante la implementación de proyectos pilotos de inclusión de personas con discapacidad severa. Por ejemplo, el Proyecto Piloto de Inclusión Productiva para personas con discapacidad severa que integran hogares rurales en alta vulnerabilidad –“*Noqanchis Atisun*”, cuya finalidad es disminuir la pobreza inter generacional de veintiocho familias mediante la incorporación de las personas con discapacidad severa, sus cuidadores y sus familias en proyectos productivos para la subsistencia económica, en el distrito de Santa Cruz de Toledo – Contumazá, Cajamarca<sup>72</sup>.

Asimismo, han desarrollado una propuesta de trabajo con el proyecto de Desarrollo Territorial Sostenible del Ministerio de Agricultura –Minagri, denominado “*Piloto de articulación para la promoción de la inclusión productiva PDTS –Contigo*”, que tiene por finalidad desarrollar la formación de redes comunitarias para la inclusión productiva, así como el acompañamiento para la inclusión social en actividades productivas y la articulación con aliados estratégicos en las regiones.

Estas iniciativas promueven el desarrollo de actividades que les permite percibir ingresos económicos; sin embargo, la generación de ingresos económicos, aunque sean

---

<sup>70</sup> Resolución Directoral N° 016-2016-MIMP/PPDS-DE de fecha 21 de diciembre de 2016.

<sup>71</sup> Publicado el 12 de marzo de 2017 en el diario oficial El Peruano.

<sup>72</sup> De acuerdo a lo señalado por la Directora del Programa Contigo en el Foro “Inclusión de las Personas con Discapacidad, rumbo al Bicentenario” organizado por la bancada de FREPAP el 17 de julio de 2020, el proyecto se comenzó a implementar en octubre de 2018 con la participación de 23 hogares.

temporales, pone en riesgo su permanencia en el Programa CONTIGO, debido a la exigencia de no percibir ingresos que provengan del sector público o privado.

En ese sentido, resulta necesario modificar el artículo 8 del Decreto Supremo N° 004-2015-MIMP, con el fin de no excluir de la pensión no contributiva a personas con discapacidad severa que puedan percibir ingresos que provenga del ámbito público o privado. Dicha restricción contraviene el marco de la CDPD y la Ley N° 29973, LGPD, que buscan mejorar el nivel de vida de las personas con discapacidad y sus familias.

Dichas iniciativas deben formar parte de un plan integral para promover el desarrollo de la vida independiente y autonomía individual de las personas con discapacidad. En ese sentido, resulta importante que se complemente con la implementación de sistemas de apoyos, ajustes razonables y asistencias personales que podrían requerir las personas con discapacidad.

#### 4.2 La inversión pública para la implementación de la pensión no contributiva – Programa CONTIGO

El presupuesto asignado Programa nacional de entrega de la pensión no contributiva a personas con discapacidad severa en situación de pobreza –Programa CONTIGO, se incrementó cada año desde su creación en el 2015, a excepción del 2019 en el cual sufrió un recorte del 8.6 %.

CUADRO N° 05. PRESUPUESTO ANUAL DEL PROGRAMA CONTIGO, 2016-2020					
Concepto	2020	2019	2018	2017	2016
Presupuesto anual	S/ 88 507 460 <sup>73</sup>	S/ 27 696 247	S/ 30 295 080	S/ 15 942 308	S/ 4 505 202
Incremento presupuestal	219%	-8.6 %	90 %	253.9 %	
Ejecución presupuestal	50.3 %	96 %	99.8 %	97.3 %	100 %
Presupuesto protección social	S/ 8 445 224 284	S/ 5 004 163 641	S/ 4 358 327 245	S/ 4 291 010 784	S/ 5 474 913 082
PORCENTAJE PROGRAMA CONTIGO	1 %	0.6 %	0.7 %	0.4 %	0.08 %

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas -MEF<sup>74</sup>.

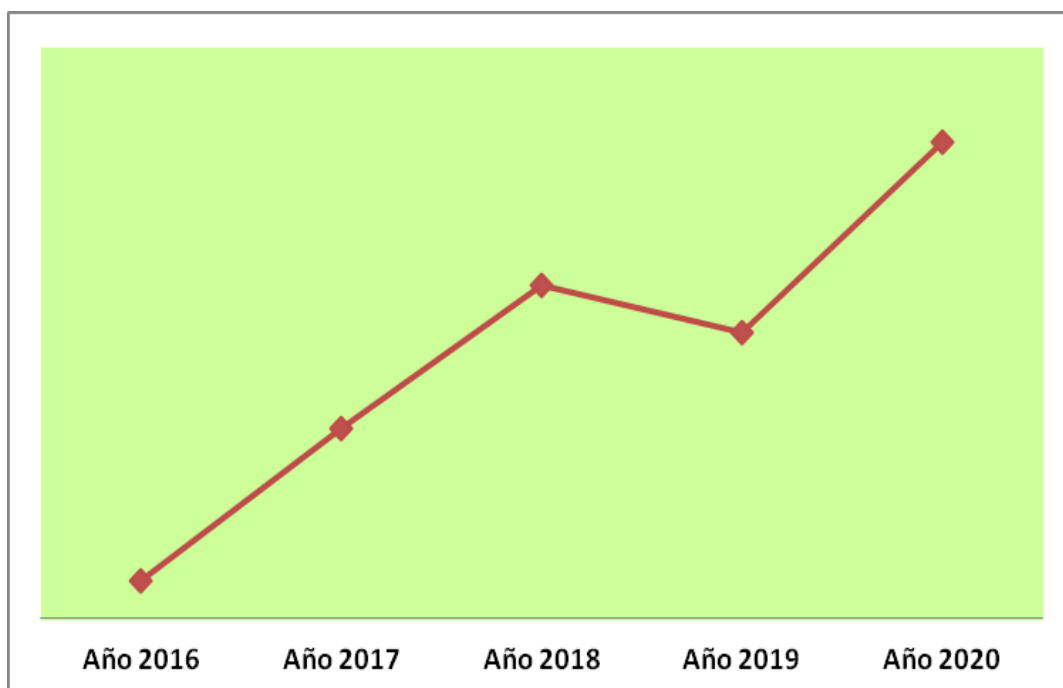
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

<sup>73</sup> Al 28 de setiembre de 2020, según la página web del MEF, el presupuesto del Programa CONTIGO correspondiente al año 2020 se ha incrementado a 105 156 020; es decir, 16 648 560 más al presupuesto de inicio de año fiscal. Con dicho incremento, el presupuesto del Programa CONTIGO representa 1.24 % del total de presupuesto destinado a los programas sociales a cargo del MIDIS.

<sup>74</sup> Actualizado al 27 de mayo del 2020.

Si bien el incremento presupuestal ha sido significativo; sin embargo, llama la atención que, a pesar de constituir un derecho exigible, su presupuesto no represente un porcentaje mayor al 1 % respecto al total de presupuesto destinado los programas sociales a cargo del MIDIS.

**GRÁFICO N° 02. CRECIMIENTO PRESUPUESTAL DEL PROGRAMA CONTIGO, 2016 -2020.**



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas –MEF.

Elaboración: Defensoría del Pueblo

#### **4.2.1 Presupuesto para la implementación de la pensión no contributiva**

Desde su creación, el presupuesto de este Programa fue asignado a través de la actividad 3999999 “Sin producto”, dentro de la división funcional “Protección social”. En el año 2020, el Programa es considerado como una Unidad Ejecutora autónoma, a diferencia de los años 2019, 2018 y 2017 en el que se encontraba integrado a la Unidad Ejecutora de Programa Juntos dentro del Pliego presupuestal del MIDIS. Cabe precisar que, en el 2016 y 2015, el presupuesto estuvo asignado al pliego presupuestal del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables -MIMP.

El presupuesto para la entrega de la subvención monetaria del Programa CONTIGO, se ejecuta a través de la Actividad 5005828, el cual alcanza a todas las regiones a nivel nacional, y es complementado con la Actividad 5005829 destinado a la dirección y monitoreo de los beneficiarios, la cual únicamente se ejecuta en Lima.

En el presente año, 2020, el presupuesto para el Programa CONTIGO, se encuentra estructurada de la siguiente manera:

CUADRO N° 06. ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO DEL PROGRAMA CONTIGO, 2020.		
Categoría	Código	Descripción
Nivel de gobierno		Nacional
División Funcional	23	Protección social
Sector	40	Desarrollo e inclusión social
Pliego	040	Ministerio de desarrollo e inclusión social
Ejecutora	010-1723	MIDIS – Contigo
Categoría presupuestal	9009	Asignaciones presupuestarias que no resultan en productos
Producto	3999999	Sin producto
Actividades	5005828	Entrega de subvención monetaria a los beneficiarios del programa de pensión por discapacidad severa
	5005829	Dirección y monitoreo de los beneficiarios del programa de pensión por discapacidad severa
	5006229	Prevención, control, diagnóstico y tratamiento de coronavirus.

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas -MEF<sup>75</sup>.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Adicionalmente, en el presente año, 2020, a consecuencia de la declaratoria de emergencia por la Covid-19, se asignó excepcionalmente al presupuesto del Programa CONTIGO, la Actividad 5006229 “Prevención, control, diagnóstico y tratamiento de coronavirus”, cuyo promedio representa el 10% del presupuesto para el Programa<sup>76</sup>. Cabe precisar, sin embargo, que los “beneficiarios meta” de esa actividad, son los jefes de hogares, mientras que en la actividad 5005828 “Entrega de subvención monetaria a los beneficiarios del programa de pensión por discapacidad severa”, los destinatarios son las mismas personas con discapacidad en condición de pobreza, entrega que caracteriza al Programa CONTIGO.

CUADRO N° 07. DISTRIBUCIÓN DEL PRESUPUESTO ASIGNADO AL PROGRAMA CONTIGO.					
Región	Total, del producto 3999999	Actividades del Producto 3999999 “Programa Contigo”			
		5006229	%	5005828	5005829
Amazonas	6 165 000	633 840	10.28 %	6 165 000	
Ancash	2 354 400	294 880	12.52 %	2 354 400	
Apurímac	2 986 200	394 440	13.21 %	2 986 200	
Arequipa	448 200	19 000	4.24 %	448 200	
Ayacucho	4 627 800	494 000	10.67 %	4 627 800	
Cajamarca	13 748 400	1 766 240	12.85 %	13 748 400	

<sup>75</sup> Actualizado al 27 de mayo del 2020.

<sup>76</sup> Mediante Oficio N° 000201-2020-MIDIS/PNDDS-DE de fecha 05 de junio de 2020, la Directora Ejecutiva del Programa Contigo informó a la Defensoría del Pueblo que “en el marco del Decreto de Urgencia 052-2020 el Programa CONTIGO ha programado atender a 10,131 hogares beneficiarios con el Bono Universal “

Callao	331 200	9 120	2.75 %	331 200	
Cusco	2 955 600	465 880	15.76%	2 955 600	
Huancavelica	3 605 400	489 440	13.58%	3 605 400	
Huánuco	5 722 200	675 640	11.81%	5 722 200	
Ica	806 400	59 280	7.35%	806 400	
Junín	1 656 000	207 480	12.53 %	1 656 000	
La Libertad	1 594 800	121 600	7.62 %	1 594 800	
Lambayeque	2 194 200	238 640	10.88 %	2 194 200	
Lima	4 800 600	572 820	11.93 %	4 800 600	2 292 884
Loreto	2 314 800	133 760	5.78 %	2 314 800	
Madre De Dios	450 000	38 760	8.61 %	450 000	
Moquegua	189 000	12 160	6.43 %	189 000	
Pasco	1 848 600	215 080	11.63 %	1 848 600	
Piura	4 998 600	325 280	6.51 %	4 998 600	
Puno	2 908 800	565 440	19.44 %	2 908 800	
San Martín	2 655 000	236 360	8.90 %	2 655 000	
Tacna	442 800	9 120	2.06 %	442 800	
Tumbes	1 630 800	74 480	4.57 %	1 630 800	
Ucayali	700 200	5 4720	7.81 %	700 200	
<b>TOTAL</b>	<b>72 135 000</b>	<b>8 107 460</b>	<b>9.59 % promedio</b>	<b>72 135 000</b>	<b>2 292 884</b>

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas - MEF<sup>77</sup>.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

#### 4.2.2 Presupuesto para gestión y monitoreo de la pensión no contributiva

Con relación a la actividad 5005829, “Dirección y monitoreo de los beneficiarios del Programa de pensiones por discapacidad severa”, el cual se encuentra focalizado en Lima, el 2.1 % está destinado a la “Contratación de bienes”, mientras que el 97.9 % de su presupuesto lo está a la “Contratación de servicios”.

Respecto a la contratación de servicios, se incluye la contratación de servidores bajo la modalidad de Contrato Administrativo de Servicios –CAS (Decreto Legislativo N° 1057), el presupuesto asignado a este rubro es del 53 %, así como la contratación de “Servicios profesionales y técnicos” con el 32 % del presupuesto, en el que se contempla la organización de talleres y seminarios.

CUADRO N° 08. ESTRUCTURA DE LA ACTIVIDAD 5005829					
Actividad 5005829	Sub genérica	Detalle sub genérica	S/.	Nivel de gasto	%
Dirección y monitoreo de los	Contratación de bienes (2.1%)	Alimentos y bebidas	4 125	8 %	7.2 %
		Materiales y utilidades	5 770	0 %	10 %
		Suministros médicos	47 660	0 %	82.8 %
		<b>Total</b>	<b>57 555</b>	<b>0.6 %</b>	<b>100 %</b>

<sup>77</sup> Actualizado al 27 de mayo del 2020.

<b>beneficiarios del Programa de pensiones por discapacidad severa</b>	<b>Contratación de servicios (97.9%)</b>	Viajes	309 426	1.3 %	11.6 %
		Servicios administrativos	86 550	0 %	3.3 %
		Servicios profesionales y técnicos	851 869	15.2 %	32 %
		CAS	1 412 934	16.8 %	53.1 %
		<b>Total</b>	<b>2 660 779</b>	<b>14 %</b>	<b>100 %</b>

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas -Mef<sup>78</sup>.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

### 4.3 Beneficiarios de la pensión no contributiva para personas con discapacidad

De conformidad con el artículo 8 del Decreto Supremo N°004-2015-MIMP, Decreto Supremo que crea el Programa de pensión por discapacidad severa, modificado por el Decreto Supremo N° 007-2016-MIMP, los requisitos para ser beneficiarios de la pensión no contributiva son: (i) contar con un certificado de discapacidad severa; (ii) no percibir ingreso o pensión que provenga del ámbito público o privado, incluyendo las prestaciones económicas que se otorguen a través de EsSalud; y, (iii) encontrarse en situación de pobreza bajo los criterios del Sistema de Focalización de Hogares –Sisfoh.

La postulación al Programa se puede hacer de Oficio o a pedido de parte. La calificación está a cargo del Programa CONTIGO del MIDIS. Para esto, (i) el Ministerio de Salud remite el listado de personas con discapacidad severa; (ii) el Programa Contigo verifica el cumplimiento de los requisitos de las personas incluidas en el listado remitido por el Minsa, para lo cual solicita información socioeconómica a la dirección de Operaciones de Focalización de las Dirección General de Gestión de Usuarios del MIDIS; (iii) el Programa solicita información sobre los potenciales beneficiarios al Banco de la Nación, el Seguro Social de Salud - EsSalud, la Oficina de Normalización Previsional -ONP, la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP - SBS, u otras entidades públicas o privadas que administren pensiones, programas o subvenciones económicas; y, (iv) el Programa remite el listado de potenciales beneficiarios al Conadis, a fin de proceder a su inscripción en el Registro Nacional de Personas con Discapacidad.

El Padrón de beneficiarios se aprueba mediante Resolución Directoral y la entrega de la pensión se realiza a través del sistema bancario de manera bimestral. El Programa solicita abrir cuentas bancarias individuales para cada una de las personas beneficiarias del Programa; y, el cobro puede realizarlo personalmente, con o sin apoyos, o a través de personas debidamente autorizadas por el Programa, así como a través de un representante o apoderado legal nombrado ante notario público o juez de paz.

De conformidad con el Decreto Supremo N° 007-2016-MIMP, en el caso de personas beneficiarias mayores de edad que pueden manifestar su voluntad, la pensión puede cobrarse a través de representante o apoderado otorgado por notario público o juez de paz. Y, en el caso de beneficiarios menores de edad y de beneficiarios mayores de edad que no pueden manifestar voluntad, el pago de la pensión no contributiva puede realizarse, a solicitud de parte, por la persona que ejerce la patria potestad, tenencia o tutela del menor de edad; así como por un familiar directo hasta el tercer grado de

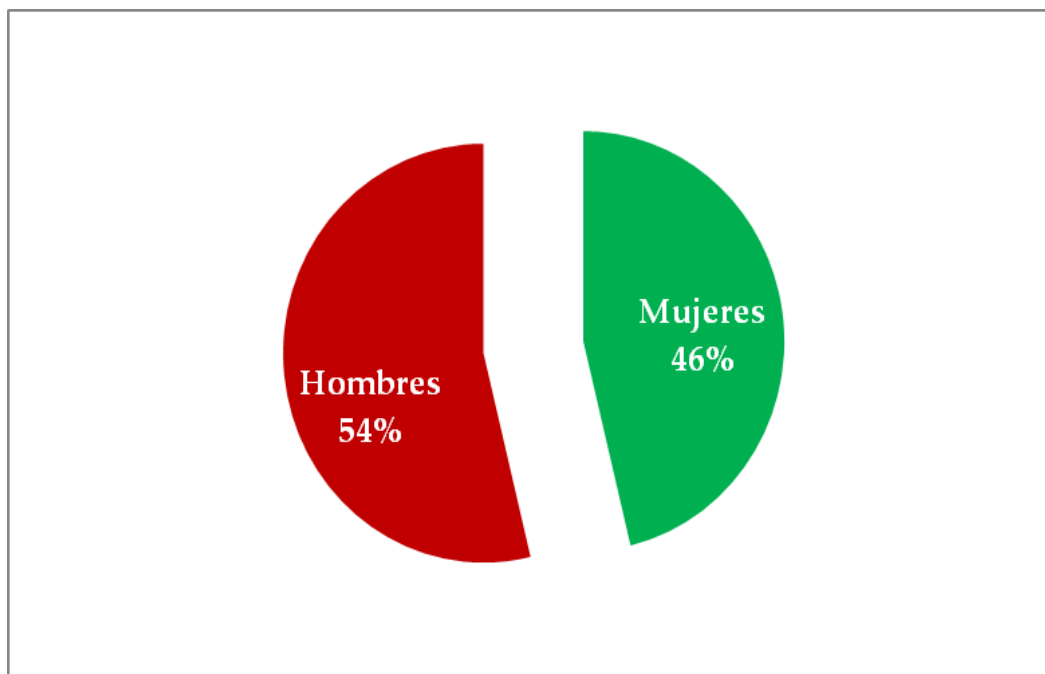
<sup>78</sup> Actualizado al 30 de mayo del 2020.

consanguineidad y que viva con el beneficiario, o por una persona que viva con el beneficiario y que sea quien realice los cuidados constantes de esta.

### 4.3.1 Personas usuarias del Programa CONTIGO

Las primeras personas usuarias del Programa se remontan al año 2015 y corresponde a las regiones de Tumbes y Ayacucho. El primero, fue seleccionado como política de respuesta en el marco del programa piloto “Tumbes Accesible” y, el segundo, por los niveles de pobreza que existe en esa región. Los primeros padrones de personas usuarias del Programa se aprobaron mediante Resolución Directoral N° 001-2015-MIMP/PPDS-DE y Resolución Directoral N° 002-2015-MIMP/PPDS-DE; y, se benefició a 411 personas: 190 mujeres y 221 hombres; 111 menores de edad y 300 mayores de edad; 108 en situación de pobreza y 303 en extrema pobreza.

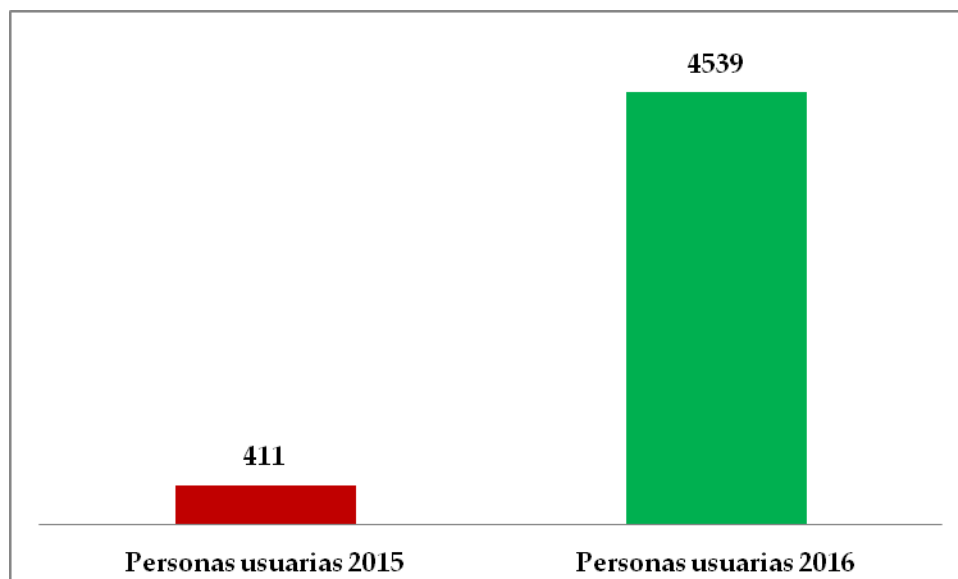
**GRÁFICO N° 03. PERSONAS USUARIAS DEL PROGRAMA CONTIGO, POR SEXO. 2015.**



Fuente: Programa de entrega de pensión no contributiva. MIMP. 2015.  
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

En el 2016, mediante Resoluciones Directorales N° 001-2016-MIMP/PPDS-DE, N° 002-2016-MIMP/PPDS-DE, N° 004-2016-MIMP/PPDS-DE, N° 006-2016-MIMP/PPDS-DE, N° 010-2016-MIMP/PPDS-DE, y N° 016-2016-MIMP/PPDS-DE y sus modificatorias, se aprobaron los padrones de personas usuarias del Programa y, a diciembre de 2016, se otorgó la pensión no contributiva a 4539 personas con discapacidad severa en situación de pobreza.

#### GRÁFICO N° 04. PERSONAS USUARIAS DEL PROGRAMA CONTIGO, 2015 - 2016.



Fuente: Programa de entrega de pensión no contributiva. MIMP. 2015 -2016.  
Elaboración: Defensoría del Pueblo

El padrón aprobado mediante Resolución Directoral N° 016-2016-MIMP/PPDS-DE<sup>79</sup>, de fecha 21 de diciembre, contempló a 3 759 personas usuarias de los departamentos de Amazonas (599), Apurímac (330), Ayacucho (608), Cajamarca (1188), Huancavelica (254), Huánuco (391), Loreto (74), Pasco (129) y Tumbes (186). Asimismo, mediante Resolución Directoral N° 018-2016-MIMP/PPDS-DE<sup>80</sup>, de fecha 28 de diciembre de 2016, se aprobó un padrón extraordinario, incorporando 546 personas usuarias, correspondientes a Huancavelica (529) y Loreto (17). En total, el padrón de diciembre de 2016, contempló a 4305; de estos, 2033 fueron mujeres (47 %) y 2272 hombres (53 %). Asimismo, los menores de 29 años de edad representaban el 49.4 % del total de personas usuarias.

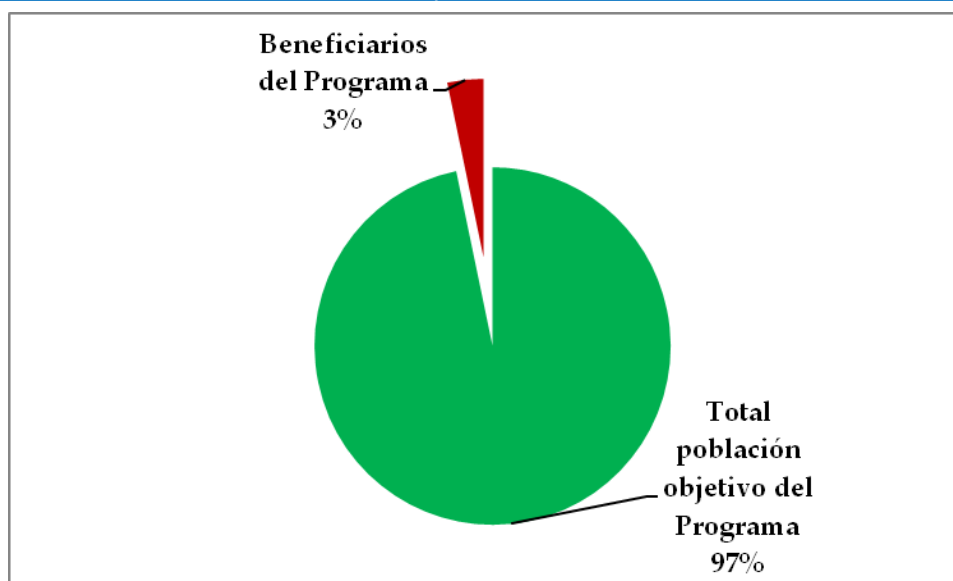
El porcentaje de personas usuarias de la pensión no contributiva en el 2016, fue de 3.39% del total de la población objetivo del Programa correspondiente al año 2016 (133 954)<sup>81</sup>. Asimismo, el número de personas usuarias del Programa representa el 0.77% del total de personas con discapacidad severa identificadas en la ENEDIS 2012 (590 107) y el 0.29 % del total de personas con discapacidad identificadas por la ENEDIS 2012 (1 575 402).

<sup>79</sup> Disponible en: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/30174/rd-016-2016-ppdss.pdf>

<sup>80</sup> Disponible en: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/30174/rd-016-2016-ppdss.pdf>

<sup>81</sup> En el 2016, el número de la población objetivo está calculado en base a la ENEDIS 2012 y la ENAHO 2014.

**GRÁFICO N° 05. PERSONAS USUARIAS RESPECTO AL TOTAL DE POBLACIÓN OBJETIVO DEL PROGRAMA CONTIGO, 2016.**



Fuente: Programa de entrega de pensión no contributiva. MIMP. 2016.  
Elaboración: Defensoría del Pueblo

En julio de 2017, al momento de la transferencia del Programa al MIDIS<sup>82</sup>, había 7852 personas usuarias, distribuidos en nueve departamentos: Tumbes (306), Amazonas (1626), Loreto (123), Cajamarca (2410), Huánuco (631), Pasco (164), Huancavelica (786), Ayacucho (1353) y Apurímac (453). Eso representa el 5.73 % del total de la población objetivo del Programa correspondiente al año 2017 (137 062), de conformidad con la información proporcionada por el Programa Contigo mediante Oficio N° 000201-2020-MIDIS/PNPDS-DE, de fecha 05 de junio de 2020<sup>83</sup>.

CUADRO N° 09. PERSONAS USUARIAS DEL PROGRAMA CONTIGO, JULIO DE 2017.		
	Departamento	Número de beneficiarios
1	Amazonas	1626
2	Apurímac	453
3	Ayacucho	1353
4	Cajamarca	2410
5	Huancavelica	786
6	Huánuco	631
7	Loreto	123
8	Pasco	164
9	Tumbes	306
<b>TOTAL</b>		<b>7852</b>

Fuente: Programa de entrega de pensión no contributiva. MIMP. 2017.  
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

<sup>82</sup> El 12 de marzo de 2017, mediante Decreto Supremo N° 008-2017-MIDIS, se aprueba la transferencia del Programa al MIDIS y se modifica su denominación a Programa nacional de entrega de la pensión no contributiva a personas con discapacidad severa en situación de pobreza –Programa Contigo.

<sup>83</sup> Informe N° 000069-2020-MIDIS/PNPDS-CT, de fecha 03 de junio de 2020.

Mediante las Resoluciones de Dirección Ejecutiva N° 001-2017-MIDIS/PNPDS-DE<sup>84</sup>, N°002-2017-MIDIS/PNPDS-DE<sup>85</sup>, N°004-2017-MIDIS/PNPDS-DE<sup>86</sup>, N°006-2017-MIDIS/PNPDS-DE<sup>87</sup>, se aprobaron la relación de personas usuarias del Programa CONTIGO correspondiente al segundo semestre del 2017. En el último padrón del año 2017, aprobado mediante Resolución de Dirección Ejecutiva N° N°006-2017-MIDIS/PNPDS-DE, de fecha 20 de diciembre de 2017, se incluye a 14 625 personas usuarias del Programa CONTIGO, correspondientes a catorce (14) departamentos del país: Ayacucho (1779), Apurímac (876), Amazonas (2118), Piura (223), Tumbes (513), Lambayeque (159), La Libertad (99), Cajamarca (4731), Loreto (486), Huánuco (1539), Pasco (335), Puno (283), Huancavelica (1318) y Ancash (169). Esa cifra representa el 10.67 % del total de la población objetivo del Programa correspondiente al año 2017 (137 062); se produce el incremento de 4.94 % respecto al número de personas usuarias del Programa correspondiente al padrón de julio de 2017.

<b>CUADRO N°10. PERSONAS USUARIAS DEL PROGRAMA CONTIGO, DICIEMBRE 2017.</b>		
	<b>Departamento</b>	<b>Número de personas beneficiarias</b>
<b>1</b>	Ancash	169
<b>2</b>	Amazonas	2118
<b>3</b>	Apurímac	876
<b>4</b>	Ayacucho	1779
<b>5</b>	Cajamarca	4731
<b>6</b>	Huancavelica	1318
<b>7</b>	Huánuco	1539
<b>8</b>	Lambayeque	159
<b>9</b>	La Libertad	99
<b>10</b>	Loreto	486
<b>11</b>	Pasco	335
<b>12</b>	Piura	223
<b>13</b>	Puno	283
<b>14</b>	Tumbes	513
<b>TOTAL</b>		<b>14 625</b>

Fuente: Programa Contigo. Midis. 2017.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

<sup>84</sup>Disponible en: <https://contigo.gob.pe/wp-content/uploads/2019/05/RESOLUCION-3.pdf>

<sup>85</sup>Disponible en: <https://contigo.gob.pe/wp-content/uploads/2019/05/002-Padron-IV-2017-CONTIGO-4.pdf>

<sup>86</sup>Disponible en: [https://contigo.gob.pe/wp-content/uploads/2019/05/RESOLUCION\\_V-2.pdf](https://contigo.gob.pe/wp-content/uploads/2019/05/RESOLUCION_V-2.pdf)

<sup>87</sup>Disponible en: [https://contigo.gob.pe/wp-content/uploads/2019/05/RDE\\_006-2017-MIDIS-PNPDS-DE-1.pdf](https://contigo.gob.pe/wp-content/uploads/2019/05/RDE_006-2017-MIDIS-PNPDS-DE-1.pdf)

En el 2018, mediante Resolución de Dirección Ejecutiva N° 007-2018-MIDIS/PNPDS-DE<sup>88</sup>, N° 012-2018-MIDIS/PNPDS-DE<sup>89</sup>, N° 016-2018-MIDIS/PNPDS-DE<sup>90</sup>, N° 019-2018-MIDIS/PNPDS-DE<sup>91</sup>, N° 024-2018-MIDIS/PNPDS-DE<sup>92</sup>, N° 031-2018-MIDIS/PNPDS-DE<sup>93</sup>, N° 033-2018-MIDIS/PNPDS-DE<sup>94</sup>, se aprobaron los padrones de personas usuarias del Programa CONTIGO, pasando de 14 486 personas usuarias a 19 822, tal como se puede apreciar en la siguiente tabla.

CUADRO N° 11. PERSONAS USUARIAS DEL PROGRAMA CONTIGO, 2018.						
Padrón	2018-I	2018-II	2018-III	2018-IV	2018-V	2018-VI
Beneficiarias	14 486	14 623	14 621	14 625	14 621	19 822

Fuente: Programa CONTIGO. MIDIS, 2018.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Cabe precisar que el número de personas usuarias del Programa CONTIGO aprobado mediante RDE N° 031-2018-MIDIS/PNPDS-DE, de fecha 26 de diciembre de 2018, fue ampliado mediante la RDE N° 033-2018-MIDIS/PNPDS-DE, de fecha 30 de diciembre de 2018, mediante el cual se aprobó un padrón adicional, ampliando la atención a veintiún (21) departamentos: Amazonas, Ancash, Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Callao, Cusco, Huancavelica, Huánuco, Junín, La Libertad, Lambayeque, Lima, Loreto, Moquegua, Pasco, Piura, Puno, San Martín y Tumbes. El total de personas usuarias del Programa CONTIGO, a diciembre de 2018, fue de 19 822.

Esa cifra representa el 14.46 % del total de la población objetivo del Programa CONTIGO correspondiente al año 2018 (137 073), de conformidad con la información proporcionada por el Programa CONTIGO mediante Oficio N° 000201-2020-MIDIS/PNPDS-DE, de fecha 05 de junio de 2020<sup>95</sup>. Se produce el incremento de 3.79 % respecto al padrón de personas usuarias correspondiente al mes de diciembre del año 2017.

<sup>88</sup> RDE de fecha 08 de marzo de 2018. Recuperado de [https://contigo.gob.pe/wp-content/uploads/2019/05/RD\\_007-2018-MIDIS-PNPDS-DE-2.pdf](https://contigo.gob.pe/wp-content/uploads/2019/05/RD_007-2018-MIDIS-PNPDS-DE-2.pdf)

<sup>89</sup> RDE de fecha 11 de mayo de 2018. Recuperado de <https://contigo.gob.pe/wp-content/uploads/2019/05/RD012-2018-MIDIS-PNPDS-DE-1.pdf>

<sup>90</sup> RDE de fecha 09 de julio de 2018. Recuperado de <https://contigo.gob.pe/wp-content/uploads/2019/05/RDE-016-PNPDS-MIDIS-2018-1.pdf>

<sup>91</sup> RDE de fecha 07 de setiembre de 2018. Recuperado de <https://contigo.gob.pe/wp-content/uploads/2019/05/RD-019-2018-MIDIS-PNPDS-DE-1.pdf>

<sup>92</sup> RDE de fecha 19 de noviembre de 2018. Recuperado de <https://contigo.gob.pe/wp-content/uploads/2019/05/RD-024-2018.pdf>

<sup>93</sup> RDE de fecha 26 de diciembre de 2018. Recuperado de <https://contigo.gob.pe/wp-content/uploads/2019/05/RDE-031-2018-MIDIS-PNPDS-DE.pdf>

<sup>94</sup> RDE de fecha 31 de diciembre de 2018. Recuperado de <https://contigo.gob.pe/wp-content/uploads/2019/05/RDE-33-2018-MIDIS-PNPDS-DE.pdf>

<sup>95</sup> Informe N° 000069-2020-MIDIS/PNPDS-CT, de fecha 03 de junio de 2020.

**CUADRO N°12. PERSONAS USUARIAS DEL PROGRAMA CONTIGO DE ACUERDO A SU DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA, DICIEMBRE 2018**

<b>Región</b>	<b>Padrón I</b>	<b>Padrón II</b>	<b>Padrón III</b>	<b>Padrón IV</b>	<b>Padrón V</b>	<b>Padrón VI y Adicional</b>
<b>Amazonas</b>	2091	2118	2118	2117	2118	2251
<b>Ancash</b>	166	169	169	169	169	298
<b>Apurímac</b>	866	875	876	876	876	970
<b>Arequipa</b>	-	-	-	-	-	66
<b>Ayacucho</b>	1766	1779	1778	1779	1779	1818
<b>Cajamarca</b>	4695	4731	4730	4730	4729	5564
<b>Callao</b>	-	-	-	-	-	56
<b>Cusco</b>	-	-	-	-	-	601
<b>Huancavelica</b>	1309	1317	1318	1318	1318	1355
<b>Huánuco</b>	1527	1539	1538	1539	1539	1824
<b>Junín</b>	-	-	-	-	-	460
<b>La Libertad</b>	95	96	96	96	96	164
<b>Lambayeque</b>	155	159	159	161	160	263
<b>Lima</b>	-	-	-	-	-	952
<b>Loreto</b>	479	486	486	486	485	619
<b>Moquegua</b>	-	-	-	-	-	31
<b>Pasco</b>	329	335	335	335	334	427
<b>Piura</b>	220	223	223	223	223	527
<b>Puno</b>	281	283	283	283	283	458
<b>San Martín</b>	-	-	-	-	-	600
<b>Tumbes</b>	507	513	512	513	512	518
<b>Total</b>	<b>14 486</b>	<b>14 623</b>	<b>14 612</b>	<b>14 615</b>	<b>14 621</b>	<b>19 822</b>

Fuente: Programa Contigo. MIDIS, 2018.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

En el 2019, mediante Resolución de Dirección Ejecutiva N° 015-2019-MIDIS/PNPDS-DE<sup>96</sup>, N° 019-2019-MIDIS/PNPDS-DE<sup>97</sup>, N° 027-2019-MIDIS/PNPDS-DE<sup>98</sup>, N° 031-2019-MIDIS/PNPDS-DE<sup>99</sup>, N° 034-2019-MIDIS/PNPDS-DE<sup>100</sup>, N° 041-2019-MIDIS/PNPDS-DE<sup>101</sup>, N° 052-2019-MIDIS/PNPDS-DE<sup>102</sup>, se aprobaron los padrones de

<sup>96</sup> RDE de fecha 20 de marzo de 2019. Recuperado de [https://contigo.gob.pe/wp-content/uploads/2019/05/RDE\\_15\\_2019\\_MIDIS\\_PNPDS\\_DE.pdf](https://contigo.gob.pe/wp-content/uploads/2019/05/RDE_15_2019_MIDIS_PNPDS_DE.pdf)

<sup>97</sup> RDE de fecha 06 de mayo de 2019. Recuperado de [https://contigo.gob.pe/wp-content/uploads/2019/05/RDE\\_19\\_2019\\_MIDIS\\_PNPDS\\_DE.pdf](https://contigo.gob.pe/wp-content/uploads/2019/05/RDE_19_2019_MIDIS_PNPDS_DE.pdf)

<sup>98</sup> RDE de fecha 26 de junio de 2019. Recuperado de [https://contigo.gob.pe/wp-content/uploads/2019/05/RDE\\_27\\_2019\\_MIDIS\\_PNPDS\\_DE.pdf](https://contigo.gob.pe/wp-content/uploads/2019/05/RDE_27_2019_MIDIS_PNPDS_DE.pdf)

<sup>99</sup> RDE de fecha 18 de julio de 2019. Recuperado de [https://contigo.gob.pe/wp-content/uploads/2019/05/RD\\_31\\_2019\\_MIDIS\\_PNPDS\\_DE.pdf](https://contigo.gob.pe/wp-content/uploads/2019/05/RD_31_2019_MIDIS_PNPDS_DE.pdf)

<sup>100</sup> RDE de fecha 26 de agosto de 2019. Recuperado de [https://contigo.gob.pe/wp-content/uploads/2019/05/RDE\\_34\\_2019\\_MIDIS\\_PNPDS\\_DE.pdf](https://contigo.gob.pe/wp-content/uploads/2019/05/RDE_34_2019_MIDIS_PNPDS_DE.pdf)

<sup>101</sup> RDE de fecha 28 de octubre de 2019. Recuperado de [https://contigo.gob.pe/wp-content/uploads/2019/05/RDE\\_V\\_PADRON\\_2019.pdf](https://contigo.gob.pe/wp-content/uploads/2019/05/RDE_V_PADRON_2019.pdf)

<sup>102</sup> RDE de fecha 27 de diciembre de 2019. Recuperado de [https://contigo.gob.pe/wp-content/uploads/2020/03/RD\\_padron\\_VI.pdf](https://contigo.gob.pe/wp-content/uploads/2020/03/RD_padron_VI.pdf)

personas usuarias del Programa CONTIGO, pasando de 19 821 personas usuarias a 39 890, tal como se puede apreciar en la siguiente tabla.

CUADRO N°13. PERSONAS USUARIAS DEL PROGRAMA CONTIGO, 2019.						
Padrón	2019-I	2019-II	2019-III	2019-IV	2019-V	2019-VI
Beneficiarias	19 821	19 824	19 834	19 833	19 890	39 890

Fuente: Programa Contigo, MIDIS. 2019.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Cabe precisar que el número de personas usuarias del Programa CONTIGO aprobado mediante RDE N° 052-2019-MIDIS/PNPDS-DE, de fecha 27 de diciembre de 2019, amplía la atención del Programa a las veinticinco regiones existentes a nivel nacional. Y, el total de personas usuarias del Programa CONTIGO, a diciembre de 2019, fue de 39 890, cifra que duplica el padrón correspondiente al mes de octubre de 2019.

El número de personas usuarias del Programa CONTIGO correspondiente al mes de diciembre de 2019, representa el 30.90 % del total de la población objetivo correspondiente al año 2019 (129 103), de conformidad con la información proporcionada por el Programa CONTIGO mediante Oficio N° 000201-2020-MIDIS/PNPDS-DE, de fecha 05 de junio de 2020<sup>103</sup>. Asimismo, se produce un incremento de 16.44 % respecto al padrón de personas usuarias del Programa CONTIGO correspondiente al mes de diciembre del año 2018.

Debemos precisar, sin embargo, que de acuerdo a los Censos Nacionales 2017, el número de personas con discapacidad en el país se duplicó, pasando de 5.2 % a 10.4 % del total de la población; sin embargo, los resultados de los Censos Nacionales 2017 no contienen data estadística respecto al número de personas con discapacidad severa en condición de pobreza. En ese sentido, y tomando en consideración los resultados de los Censos Nacionales 2017, podemos señalar que, a diciembre del año 2019, el porcentaje de personas usuarias del Programa CONTIGO representa solo el 1.24 % del total de personas con discapacidad existentes en el país.

CUADRO N°14. PERSONAS USUARIAS DEL PROGRAMA CONTIGO, POR REGIONES. 2019.						
Región	Padrón I	Padrón II	Padrón III y Adicional	Padrón IV	Padrón V <sup>104</sup>	Padrón VI
Amazonas	2251	2251	2287	2305		3423
Ancash	298	298	296	302		1324
Apurímac	969	970	958	956		1663

<sup>103</sup> Informe N° 000069-2020-MIDIS/PNPDS-CT, de fecha 03 de junio de 2020.

<sup>104</sup> El Padrón de usuarios no se encuentra disponible en el portal web del Programa Contigo. Fecha de consulta: 26 de mayo de 2020.

<b>Arequipa</b>	66	66	67	67		243
<b>Ayacucho</b>	1817	1816	1826	1841		2606
<b>Cajamarca</b>	5561	5563	5549	5526		7604
<b>Callao</b>	56	56	54	53		191
<b>Cusco</b>	601	601	588	586		1636
<b>Huancavelica</b>	1351	1354	1362	1363		1984
<b>Huánuco</b>	1823	1820	1836	1835		3177
<b>Ica</b>	-	-	-	-		448
<b>Junín</b>	460	460	456	449		909
<b>La Libertad</b>	171	176	168	170		886
<b>Lambayeque</b>	263	263	264	261		1218
<b>Lima</b>	952	952	943	939		2676
<b>Loreto</b>	619	619	614	603		1273
<b>Madre de Dios</b>	-	-	9	8		62
<b>Moquegua</b>	31	31	30	31		105
<b>Pasco</b>	427	427	419	416		1014
<b>Piura</b>	527	527	526	528		2769
<b>Puno</b>	458	458	455	453		1734
<b>San Martín</b>	600	599	606	606		1477
<b>Tacna</b>	-	-	-	-		136
<b>Tumbes</b>	516	517	521	535		928
<b>Ucayali</b>	-	-	-	-		404
<b>TOTAL</b>	<b>19 821</b>	<b>19 824</b>	<b>19 834</b>	<b>19 833</b>	<b>19 890</b>	<b>39 890</b>

Fuente: Programa Contigo, Midis. 2019.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

En el 2020, a la fecha de la elaboración del presente informe<sup>105</sup>, se han aprobado tres padrones de personas usuarias mediante Resolución de Dirección Ejecutiva N° 023-2020-MIDIS/PNPDS-DE<sup>106</sup>, N° 028-2020-MIDIS/PNPDS-DE<sup>107</sup>, tal como se puede apreciar en la siguiente tabla:

<b>CUADRO N°15. PERSONAS USUARIAS DEL PROGRAMA CONTIGO, 2020.</b>			
<b>Padrón</b>	<b>2010-I</b>	<b>2020-II</b>	<b>2020-III</b>
<b>Beneficiarias</b>	40 075	40 033	40 033

Fuente: Programa Contigo. MIDIS, 2019.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

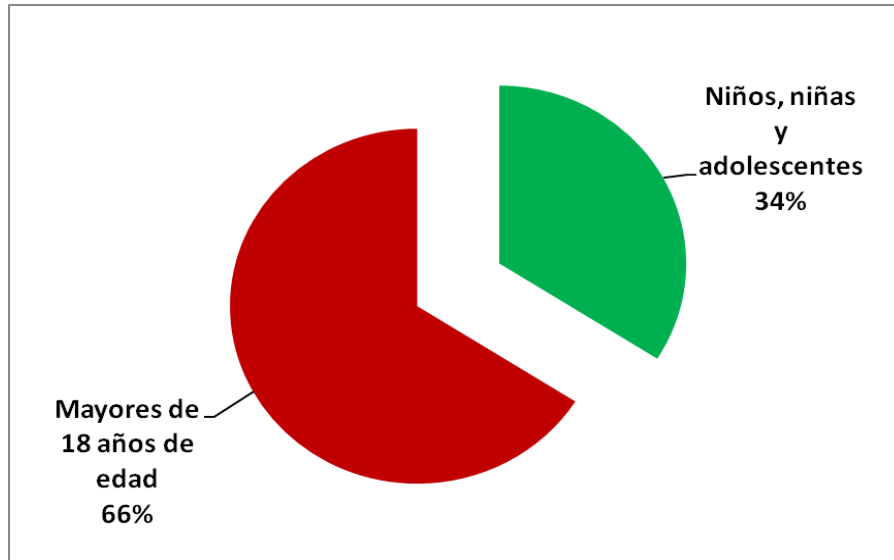
<sup>105</sup> Con posterioridad a la fecha de elaboración del presente informe, mediante Resolución de Dirección Ejecutiva N°082-2020-MIDIS/PNPDS-DE, de fecha 21 de agosto de 2020, se aprobó los Padrones IV y V, beneficiando a 40 mil 075 usuarios.

<sup>106</sup> De fecha 25 de febrero de 2020. Recuperado de [https://contigo.gob.pe/wp-content/uploads/2020/03/RDE\\_23\\_2020.pdf](https://contigo.gob.pe/wp-content/uploads/2020/03/RDE_23_2020.pdf)

<sup>107</sup> De fecha 24 de marzo de 2020. Recuperado de [https://contigo.gob.pe/wp-content/uploads/2020/03/RDE-28-2020-DE\\_PADRON- II III.pdf](https://contigo.gob.pe/wp-content/uploads/2020/03/RDE-28-2020-DE_PADRON- II III.pdf)

De las 40 033 personas usuarias del Programa CONTIGO, el 34 % son usuarios menores de 18 años de edad; 48 % son mayores de 18 años de edad que expresan voluntad y 18 % son mayores de 18 años que no expresan voluntad.

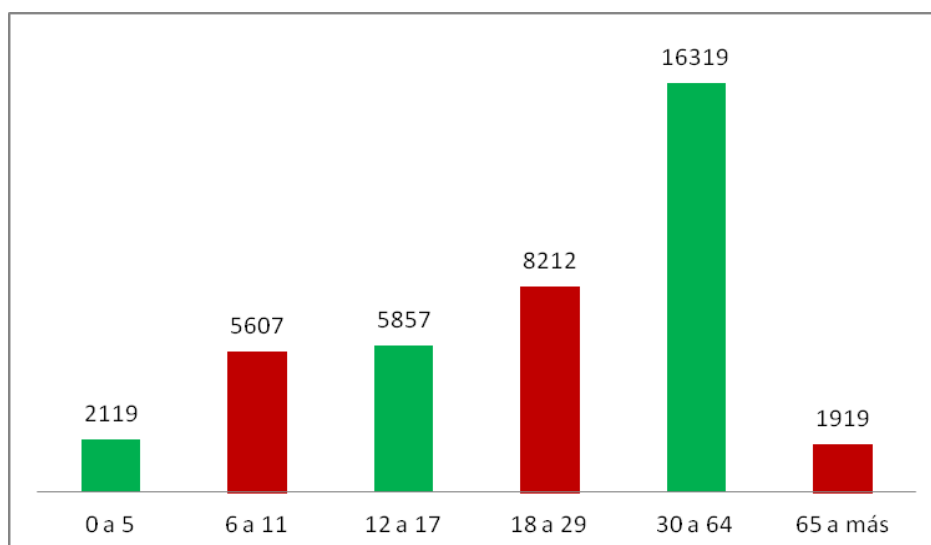
**GRÁFICO N° 06. PERSONAS USUARIAS DEL PROGRAMA CONTIGO, 2020.**



Fuente: Programa Contigo. MIDIS, 2020.  
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Asimismo, el mayor número de personas usuarias se concentra entre la población con 30 a 64 años de edad; y, solo hay 1919 personas usuarias del Programa Contigo mayores de 75 años de edad.

**GRÁFICO N° 07. PERSONAS USUARIAS, POR GRUPO ETARIO, 2020.**



Fuente: Programa Contigo. MIDIS, 2020.  
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Por disposición del Decreto Supremo N° 004-2020-MIDIS, de fecha 14 de marzo de 2020, se autorizó al Programa CONTIGO efectuar el pago adelantado a sus usuarios por los períodos de marzo-abril y mayo-junio de 2020; de acuerdo al artículo 1° de la mencionada norma, la transferencia debe realizarse según el total de personas usuarias abonados al mes de marzo de 2020.

<b>CUADRO N°16. PERSONAS USUARIAS DEL PROGRAMA CONTIGO, POR REGIONES, 2020.</b>			
<b>Región</b>	<b>Padrón I</b>	<b>Padrón II</b>	<b>Padrón III</b>
Amazonas	3425	3421	3421
Ancash	1308	1307	1307
Apurímac	1659	1657	1657
Arequipa	249	249	249
Ayacucho	2577	2572	2577
Cajamarca	7609	7605	7605
Callao	186	186	186
Cusco	1642	1641	1641
Huancavelica	2003	2001	2001
Huánuco	3179	3178	3178
Ica	448	448	448
Junín	920	919	919
La Libertad	886	886	886
Lambayeque	1219	1219	1219
Lima	2665	2665	2665
Loreto	1280	1279	1279
Madre de Dios	250	248	248
Moquegua	105	105	105
Pasco	1021	1017	1017
Piura	2770	2767	2267
Puno	1722	1721	1721
San Martín	1469	1462	1462
Tacna	169	168	168
Tumbes	912	911	911
Ucayali	490	401	401
<b>TOTAL</b>	<b>40 075</b>	<b>40 033</b>	<b>40 033</b>

Fuente: Programa Contigo. MIDIS, 2019.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

El adelanto de la pensión no contributiva correspondientes a los meses de marzo-abril, mayo-junio, permitió, de acuerdo a lo manifestado por el Presidente del Consejo de Ministros en su presentación ante el Congreso de la República, que 28 021 personas usuarias del Programa CONTIGO reciban la transferencia de 600 soles de pensión no

contributiva para contrarrestar la crisis ocasionada por el confinamiento social decretado por el gobierno<sup>108</sup>.

Por otro lado, debemos precisar que si bien la asignación de un presupuesto adicional en el marco del Decreto de Urgencia N° 052-2020 se realiza de forma excepcional sin que, en estricto, forme parte del Programa CONTIGO; sin embargo, consideramos necesario consignarlo debido a que se orienta a atender, con el Bono Universal Familiar, a 10 131 hogares que tienen entre sus integrantes a personas beneficiarias del Programa CONTIGO, tal como se puede apreciar en la siguiente tabla.

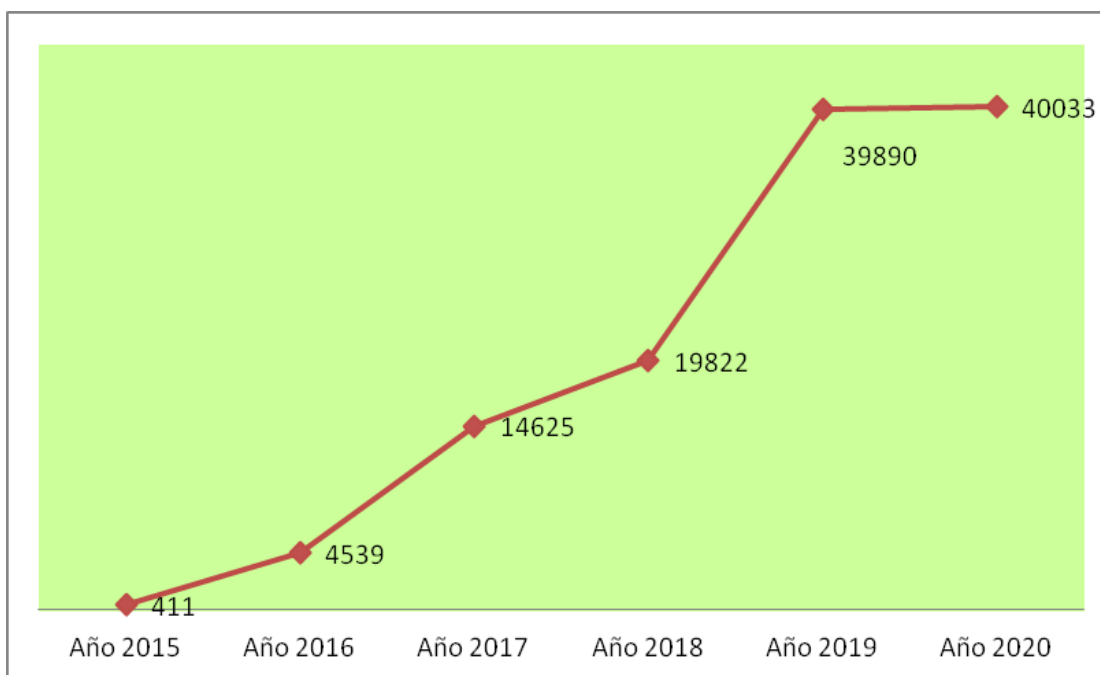
<b>CUADRO N°17. HOGARES BENEFICIARIOS DEL BONO UNIVERSAL FAMILIAR POR TENER ENGRE SUS MIEMBRIS A PERSONAS USUARIAS DEL PROGRAMA CONTIGO, MAYO 2020.</b>			
<b>Región</b>	<b>Hogar</b>	<b>Bono</b>	<b>Presupuesto</b>
Amazonas	834	760	633 840
Ancash	388	760	294 880
Apurímac	519	760	394 440
Arequipa	25	760	19 000
Ayacucho	650	760	494 000
Cajamarca	2324	760	1 766 240
Callao	12	760	9120
Cusco	613	760	465 880
Huancavelica	644	760	489 440
Huánuco	889	760	675 640
Ica	78	760	59 280
Junín	273	760	207 480
La Libertad	160	760	121 600
Lambayeque	314	760	238 640
Lima	217	760	164 920
Loreto	176	760	133 760
Madre de Dios	51	760	38 760
Moquegua	16	760	12 160
Pasco	283	760	215 080
Piura	428	760	325 280
Puno	744	760	565 440
San Martín	311	760	236 360
Tacna	12	760	9120
Tumbes	98	760	74 480
Ucayali	72	760	54 720
<b>TOTAL</b>	<b>10 131</b>	<b>760</b>	<b>7 699 560</b>

Fuente: Programa Contigo, MIDIS. 2019.

<sup>108</sup> Ver: Presentación del Presidente del Consejo de Ministros ante el Congreso de la República en cumplimiento de la Constitución Política. Pág.30. Recuperado de: [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/750542/VF\\_INVESTIDURA\\_28\\_de\\_mayo\\_final.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/750542/VF_INVESTIDURA_28_de_mayo_final.pdf). También disponible en You Tube: <https://www.youtube.com/watch?v=k2IfUYlH3U>

Finalmente, debemos señalar que, el Programa nacional de entrega de la pensión no contributiva a personas con discapacidad severa en situación de pobreza –Programa CONTIGO, fue implementándose progresivamente, pasando de tener 411 personas usuarias en el primer año de implementación a 40 033 en el Padrón II y III correspondiente al año 2020, de estos, el 54 % son hombres (21 710) y 46 % mujeres (18 323).

GRÁFICO N° 08. PERSONAS USUARIAS DEL PROGRAMA CONTIGO, 2015 -2020.



Fuente: Programa Contigo. MIDIS, 2019.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

La Defensoría del Pueblo reconoce el esfuerzo realizado por el Estado en estos cinco años para implementar progresivamente la pensión no contributiva para personas con discapacidad severa en condición de pobreza; dicho esfuerzo permitió ampliar progresivamente la implementación de la pensión no contributiva en las veinticinco regiones a nivel nacional e incrementar en número de personas usuarias del Programa. Sin embargo, debemos expresar nuestra preocupación respecto al porcentaje de personas con discapacidad que son usuarias del Programa.

Si bien las 40 033 personas usuarias que se encuentran en el Padrón II y III del año 2020, representan el 31.94 % del total de población objetivo del Programa correspondiente al año 2020 (125 451), de conformidad con la información proporcionada por el Programa Contigo mediante Oficio N° 000201-2020-MIDIS/PNPDS-DE, de fecha 05 de junio de 2020<sup>109</sup>; sin embargo, debemos precisar que el número total de la población objetivo del Programa Contigo está calculado con los resultados de la ENEDIS 2012. Dicha situación pone en evidencia el gran desafío que

<sup>109</sup> Informe N° 000069-2020-MIDIS/PNPDS-CT, de fecha 03 de junio de 2020.

tiene el Estado peruano para actualizar la data estadística de las personas con discapacidad a nivel nacional que permita la actualización de la población objetivo del Programa.

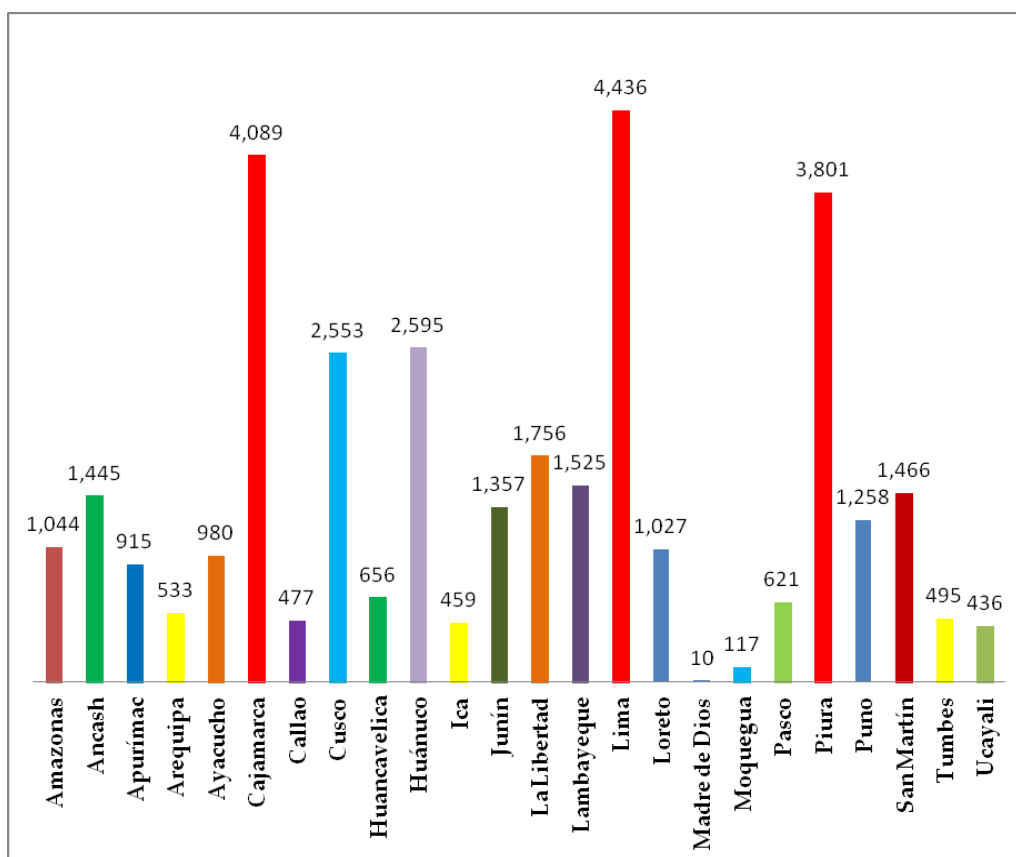
Adicionalmente, si tomamos en cuenta los resultados de los Censos Nacionales 2017, el número total de personas usuarias del Programa CONTIGO solo representa el 1.25 % del total de personas con discapacidad que hay en el país.

#### **4.3.1.1 Potenciales personas usuarias del Programa CONTIGO**

De acuerdo a lo señalado por el Programa CONTIGO, se considera como potencial usuario a aquella persona que cumple con los tres requisitos definidos por ley (discapacidad severa; en situación de pobreza; y, sin otros ingresos provenientes del sector público o privado), pero que por restricciones presupuestarias no son usuarias. En ese sentido, y de conformidad con la información remitida por el Programa CONTIGO mediante Oficio N° 000201-2020-MIDIS/PNPDS-DE, de fecha 05 de junio de 2020, hay un total de 34 051 personas que son potenciales usuarios del Programa de pensión no contributiva para personas con discapacidad severa. De estas, 54 % son hombres (18 448) y 46 % mujeres (15 603).

El mayor número de potenciales usuarios que esperan ser incorporados al Programa CONTIGO corresponden a Lima (4436), Cajamarca (4089) y Piura (3801); en contraste, las regiones con menor número de personas con discapacidad severa en lista de espera son Madre de Dios (10), Moquegua (117) y Ucayali (436).

**GRÁFICO N° 09. POTENCIALES USUARIOS DEL PROGRAMA CONTIGO A NIVEL NACIONAL, AL 25-02-2020.**



Fuente: Unidad de Operaciones y Transferencias –Programa Contigo. MIDIS, 2020.  
Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Asimismo, debemos precisar que, de acuerdo a lo manifestado por el Programa CONTIGO, “no existen ciudadanos que puedan ser beneficiarios del Programa CONTIGO y el Programa Pensión 65 en simultáneo, ya que ambos programas sociales tienen por objetivo proteger a las personas con discapacidad y al adulto mayor de 65 años, respectivamente, es decir, se direccionan al individuo. De otro lado, con relación al número de personas beneficiarias del Programa CONTIGO y a su vez beneficiarias de otros Programas Sociales, se hace de conocimiento que, en el caso de los Programas JUNTOS, FONCODES y QALIWARMA, estos vienen atendiendo a hogares y centros educativos”<sup>110</sup>.

Por otro lado, de acuerdo a la información proporcionada por el Programa CONTIGO<sup>111</sup>, en los últimos tres años se ha producido una reducción de la brecha de atención pasando del 89 % de brecha existente en el 2017, a 68 % en el 2020<sup>112</sup>. Cabe precisar, sin embargo, que la población objetivo no se encuentra actualizada con los resultados de los Censos Nacionales 2017.

<sup>110</sup> Informe N° 000069-2020-MIDIS/PNPDS-CT, de fecha 03 de junio de 2020, adjunto en el Oficio N° 000201-2020-MIDIS/PNPDS-DE, de fecha 05 de junio de 2020.

<sup>111</sup> Informe N° 000069-2020-MIDIS/PNPDS-CT, de fecha 03 de junio de 2020, adjunto en el Oficio N° 000201-2020-MIDIS/PNPDS-DE, de fecha 05 de junio de 2020.

<sup>112</sup> De conformidad con lo manifestado por la Directora del Programa CONTIGO, se tiene previsto al finalizar el año 2020, reducir la brecha de cobertura de 68% a 36% respecto a la población objetivo, duplicando la cantidad de personas usuarias.

CUADRO N°18. BRECHAS DEL PROGRAMA CONTIGO.				
DETALLE	2017	2018	2019	2020
Población objetivo	137 062	137 073	129 103	125 451
Población atendida	14 625	19 822	39 890	40 075
Población no atendida	122 437	117 251	89 213	85 376
Brecha de atención	89 %	86 %	69 %	68 %

Fuente: Programa CONTIGO.

En ese sentido, preocupa a la Defensoría del Pueblo que no se cuente con información estadística actualizada respecto a la población objetivo del Programa nacional de entrega de la pensión no contributiva a personas con discapacidad severa en situación de pobreza –Programa CONTIGO; dicha situación dificulta calcular la real dimensión de la brecha existente a nivel nacional y no permite implementar una adecuada política pública orientada a garantizar la protección social de las personas con discapacidad, especialmente de aquellas con discapacidad severa que se encuentran en situación de pobreza o pobreza extrema.

*“Se debería tener una data real de la población con discapacidad. Hay que partir del reconocimiento de la población objetivo a efectos de poderlas certificar y luego proceder a la afiliación con toda la documentación necesaria.”*  
*Jefe de la Omaped de la Municipalidad Provincial de Piura*

*“En el distrito de Sitajara la mayoría de la población son personas de edad avanzada. La mayoría por su edad tienen discapacidad parcial y severa. Considerando que la mayoría de la población tiene clasificación socioeconómica pobre y pobre extremo, necesitan estar en el Programa Contigo”.*  
*Representante de la Omaped de la Municipalidad Distrital de Sitajara –Tacna.*

## 5 PRINCIPALES PROBLEMAS IDENTIFICADOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA CONTIGO

Desde los inicios del Programa CONTIGO, la Defensoría del Pueblo detectó problemas en su implementación. En el año 2016, se detectó problemas respecto a 560 niños, niñas y adolescentes que no podían acceder al cobro de la pensión en el Banco de la Nación, debido a que se exigía que sus padres o madres cuenten con una resolución judicial de autorización del pago, mientras la cuenta bancaria se encontraba a nombre del niño o niña beneficiaria de la pensión no contributiva.

Ante esto, recomendamos al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables -MIMP eliminar todo tipo de barreras administrativas y legales, a fin de garantizar que las y los menores de edad accedan al cobro de la pensión. Entre las medidas se planteó coordinar con el Banco de Nación para que no se exija el requisito de autorización judicial para el cobro de la pensión; asimismo, se recomendó implementar sistemas de apoyos sencillos, gratuitos y flexibles para personas con discapacidad mental o intelectual que no puedan expresar de manera clara su voluntad<sup>113</sup>.

Adicionalmente, manifestamos al Presidente Ejecutivo del Banco de la Nación que la exigencia de autorización judicial para hacer efectivo el cobro de la pensión por discapacidad severa contradice la finalidad del Programa, que busca elevar el nivel de vida de las personas con discapacidad y sus familias. Se le recomendó evaluar dicha situación tomando en cuenta su especial situación de vulnerabilidad, y adoptar las medidas correspondientes para hacer posible el cobro efectivo de la pensión.

El MIMP aceptó nuestra recomendación y emitió el Decreto Supremo N° 007-2016-MIMP, que modifica el Decreto Supremo N° 004-2015-MIMP, estableciendo criterios para la entrega de la pensión no contributiva para el caso de personas usuarias mayores de edad que no pueden expresar su voluntad y de personas usuarias menores de edad, facilitando que familiares puedan hacer efectivo el cobro de la pensión sin autorización judicial, previa autorización y monitoreo.

En el mes de setiembre de 2016, detectamos que algunas personas, potenciales usuarios del Programa, no fueron incluidas en los padrones de beneficiarios debido a razones presupuestarias. Ante ello, recomendamos a la Directora Ejecutiva del Programa de pensión no contributiva por discapacidad severa del MIMP, tomar las medidas para incluir a las personas que cuentan con los requisitos para ser usuarias del Programa<sup>114</sup>.

En respuesta, el MIMP solicitó un incremento del presupuesto asignado al Programa para el año 2017, en base al cual se garantizó la inclusión de nuevas personas, tomando en cuenta los índices de pobreza, la disponibilidad presupuestal y normas técnicas internas para aplicar los criterios de selección de las personas usuarias<sup>115</sup>.

En noviembre de 2017, la Defensoría del Pueblo detectó que, en Loreto, 123 menores de edad no podían acceder al cobro de la pensión en el Banco de la Nación, debido a que la cuenta bancaria se encontraba a nombre del niño o niña beneficiario y sus padres o tutores no tenían autorización del Programa CONTIGO para hacerlo efectivo. Ante

<sup>113</sup> Oficio N° 0249-2016/DP del 30 de junio del 2016.

<sup>114</sup> Oficio N° 020-2016-DP/ADHPD-PDEPRODIDIS del 22 de setiembre del 2016.

<sup>115</sup> Oficio N° 220-2016-MIMP/DVMPV-PPDS-DE.

ello, se recomendó al Programa CONTIGO adoptar las medidas necesarias para eliminar todo tipo de barreras administrativas y garantizar su cobro.

La intervención de la Defensoría del Pueblo permitió que los 123 menores de edad con discapacidad severa puedan cobrar la pensión. Adicionalmente, el Programa CONTIGO informó que se tomaron las medidas necesarias para brindar un mejor servicio evitando trabas burocráticas y empleando procedimientos más amigables. Asimismo, informaron que estaban realizando capacitaciones sobre el procedimiento de autorizaciones a sus aliados territoriales a nivel nacional, como son las Omaped.

En el 2019, se presentaron quejas respecto a desafiliaciones injustificadas en diferentes regiones del país debido a que las personas no contaban con certificado de discapacidad registrado en la base de datos del Minsa. En la región de Amazonas, el Sub Gerente del Gobierno Regional puso en conocimiento de la Defensoría del Pueblo que, en el padrón correspondiente al mes de junio de 2019, se había producido la desafiliación injustificada de 105 personas, quienes tenían copia de su certificado de discapacidad.

Luego de la intervención de la Defensoría del Pueblo, el Programa CONTIGO procedió a reincorporar progresivamente a las personas que habían sido excluidas del padrón de personas usuarias. Asimismo, se comprometieron a evaluar los casos de las personas que cuentan con certificados de discapacidad emitidos con anterioridad al año 2015, a efectos de evitar futuros casos de desafiliación injustificada.

## **5.1 Principales barreras identificadas**

### **5.1.1 La acreditación de la discapacidad**

De conformidad con la CDPD y la Ley N° 29973, LGPD, la persona con discapacidad es aquella que tiene una o más deficiencias físicas, sensoriales, mentales o intelectuales de carácter permanente que, al interactuar con diversas barreras actitudinales y del entorno, no ejerza o pueda verse impedida en el ejercicio de sus derechos y su inclusión plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones que las demás.

El artículo 76.1 de la Ley N° 29973, LGPD<sup>116</sup>, establece que, “El certificado de discapacidad acredita la condición de persona con discapacidad y es otorgado por médicos certificadores registrados de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud-IPRESS, públicas, privadas y mixtas a nivel nacional. (...)”<sup>117</sup>. Asimismo, se

---

<sup>116</sup> Modificado por el Decreto Legislativo N° 1417, Decreto Legislativo que promueve la inclusión de las personas con discapacidad. Publicado el 13 de setiembre de 2018 en el diario oficial El Peruano.

<sup>117</sup> El Decreto Legislativo N° 1468, Decreto Legislativo que establece disposiciones de prevención y protección para las personas con discapacidad ante la emergencia sanitaria ocasionada por el Covid-19, publicado en el diario oficial el Peruano el 23 de abril de 2020, en su artículo 5 se dispone, de manera excepcional que: “Durante el periodo que dure la emergencia sanitaria ocasionada por el COVID-19 y con la finalidad de garantizar las disposiciones contempladas en el artículo 4 del presente Decreto Legislativo, las personas con discapacidad pueden acreditar su condición de tal ante las autoridades competentes, a través del certificado de discapacidad, la Resolución de Presidencia de inscripción en el Registro Nacional de Personas con Discapacidad, su carné de inscripción en el mismo, o de un certificado médico o informe médico emitido por un profesional médico de la especialidad que corresponda o médico general en caso de deficiencias evidentes que configuren discapacidad. Ante la falta de la documentación indicada precedentemente, de manera excepcional, se puede acreditar la condición, a

dispone que, en los casos de deficiencia evidente o congénita, la certificación sea inmediata una vez constatada la discapacidad.

Por su parte, el artículo 8, literal a), del Decreto Supremo N° 004-2015-MIMP establece como uno de los requisitos para ser beneficiario de la pensión no contributiva, “Contar con un certificado de discapacidad severa emitido de conformidad con la Norma Técnica de Salud para la evaluación, calificación y certificación de la persona con discapacidad”. Dicha disposición, que busca garantizar la seguridad respecto a la implementación de la pensión no contributiva para personas con discapacidad, se ha convertido en una de las principales barreras que limita el acceso de este sector de la población a dicha pensión.

De conformidad con la información remitida por el Conadis<sup>118</sup>, al 30 de abril de 2020, hay 285 443 personas inscritas en el Registro Nacional de la Persona con Discapacidad; de estas 58.67 % son hombres y 41.32 % mujeres. Del total de personas registradas en el Conadis, 133 009 son personas con discapacidad severa<sup>119</sup>.

CUADRO N°19. PERÚ: POBLACIÓN INSCRITA EN EL REGISTRO NACIONAL DE LA PERSONA CON DISCAPACIDAD /1					
Departamento	Total	Nivel de gravedad			
		Leve	Moderado	Severo	No especificado
		<b>TOTAL</b>	<b>285 443</b>	<b>42 321</b>	<b>108 660</b>
Amazonas	7573	768	1927	4725	153
Ancash	8989	1226	3895	3791	77
Apurímac	6755	732	2396	3613	14
Arequipa	11 018	1839	4619	4500	60
Ayacucho	7211	1074	2883	3239	15
Cajamarca	14 179	1437	4704	7992	46
Callao	10 747	1404	4492	4792	59
Cusco	14 494	2373	6969	5125	27
Huancavelica	7015	1486	2712	2815	2

través de la presentación de una declaración jurada suscrita por la persona titular o por un familiar que se encuentre encargado de su cuidado, cuando la persona con discapacidad no pueda manifestar su voluntad. La declaración jurada está sujeta a fiscalización posterior por la autoridad administrativa que recibe la documentación, para lo cual se sigue el procedimiento establecido en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, de forma progresiva y teniendo en consideración su capacidad operativa.

<sup>118</sup> Oficio N° D000001-2020-CONADIS-DIR, de fecha 01 de junio de 2020.

<sup>119</sup> La severidad de la discapacidad es un requisito para ser incorporado en la pensión no contributiva para las personas con discapacidad.

<b>Huánuco</b>	7920	833	2062	5009	16
<b>Ica</b>	8090	1554	3286	3238	12
<b>Junín</b>	9975	1729	3502	4615	129
<b>La Libertad</b>	11 292	1200	4407	5658	27
<b>Lambayeque</b>	7929	1255	2621	4037	16
<b>Lima Metropolitana /2</b>	77 754	9762	30 843	36 671	478
<b>Lima Provincias /3</b>	8854	1061	3854	3915	24
<b>Loreto</b>	4466	806	1252	2393	15
<b>Madre De Dios</b>	1241	364	425	449	3
<b>Moquegua</b>	2301	333	922	1026	20
<b>Pasco</b>	5172	1153	1640	2321	58
<b>Piura</b>	20 243	3248	6498	10 455	42
<b>Puno</b>	11 721	2841	4849	3949	82
<b>San Martín</b>	7909	1120	2838	3932	19
<b>Tacna</b>	3317	908	1174	1211	24
<b>Tumbes</b>	5738	975	2706	2046	11
<b>Ucayali</b>	3507	839	1177	1482	9
<b>No especificado / Extranjero</b>	33	1	7	10	15

Fuente: Registro Nacional de la Persona con Discapacidad - CONADIS.

Nota:

1/ Actualizaciones al 30/04/2020.

2/ Comprende los 43 distritos que conforman la provincia de Lima.

3/ Comprende a las provincias de: Barranca, Cajatambo, Canta, Cañete, Huaral, Huarochiri, Huaura, Oyón y Yauyos.

Debemos precisar que, para la calificación y aprobación del padrón de beneficiarios, el Programa CONTIGO utiliza la información remitida por el Ministerio de Salud en aplicación del artículo 11 del Decreto Supremo N° 004-2015-MIMP el cual establece que, “en la etapa de calificación, el Ministerio de Salud remite al Programa el listado de personas con discapacidad severa que hayan sido certificadas”.

La Dirección General de Intervenciones Estratégicas del Minsa, mediante Oficio N° 727-2020-DGIESP/MINSA, de fecha 29 de mayo, informó a la Defensoría del Pueblo que, hasta el 30 de abril de 2020, se ha certificado a un total acumulado de 210 237 personas con discapacidad; de este grupo, el 56.2 % presenta discapacidad severa, 33 % discapacidad moderada y 10.7 % discapacidad leve<sup>120</sup>, conforme al siguiente detalle por regiones.

<sup>120</sup> Oficio N° 767-2020-DGIESP/MINSA, de fecha 29 de mayo de 2020.

Las 210 237 personas con certificado de discapacidad registradas en el Minsa representan solo el 6.55 % del total de personas con discapacidad<sup>121</sup> que hay en el país de conformidad con los resultados de los Censos Nacionales 2017.

<b>CUADRO N°20. PERSONAS CON DISCAPACIDAD CERTIFICADAS POR DEPARTAMENTOS, ORGANIZADOS POR GRAVEDAD DE LA DISCAPACIDAD, ABRIL 2020.</b>				
<b>Departamento</b>	<b>Discapacidad leve</b>	<b>Discapacidad moderada</b>	<b>Discapacidad severa</b>	<b>Total general</b>
Amazonas	808	1898	6328	9034
Ancash	1148	3362	4671	9181
Apurímac	773	2163	3501	6437
Arequipa	725	2457	2150	5332
Ayacucho	776	2942	4857	8575
Cajamarca	1641	5,604	15 000	22 245
Callao	367	1478	1840	3685
Cusco	1874	5942	6304	14 120
Huancavelica	1263	3080	3466	7809
Huánuco	540	2181	8288	11 009
Ica	464	1566	2569	4599
Junín	579	2073	3495	6147
La Libertad	1161	3281	4980	9422
Lambayeque	767	1907	4049	6723
Lima Ciudad	1875	9314	14 045	25 234
Lima Región	715	2579	3294	6588
Loreto	282	807	3118	4207
Madre de Dios	196	339	480	1015
Moquegua	238	636	546	1420
Pasco	527	1544	2461	4532
Piura	2207	4604	10 156	16 967
Puno	1011	4065	4290	9366
San Martín	955	3167	4300	8422
Tacna	339	433	363	1135
Tumbes	763	1171	2342	4276
Ucayali	553	890	1314	2757
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>22 547</b>	<b>69 483</b>	<b>118 207</b>	<b>210 237</b>

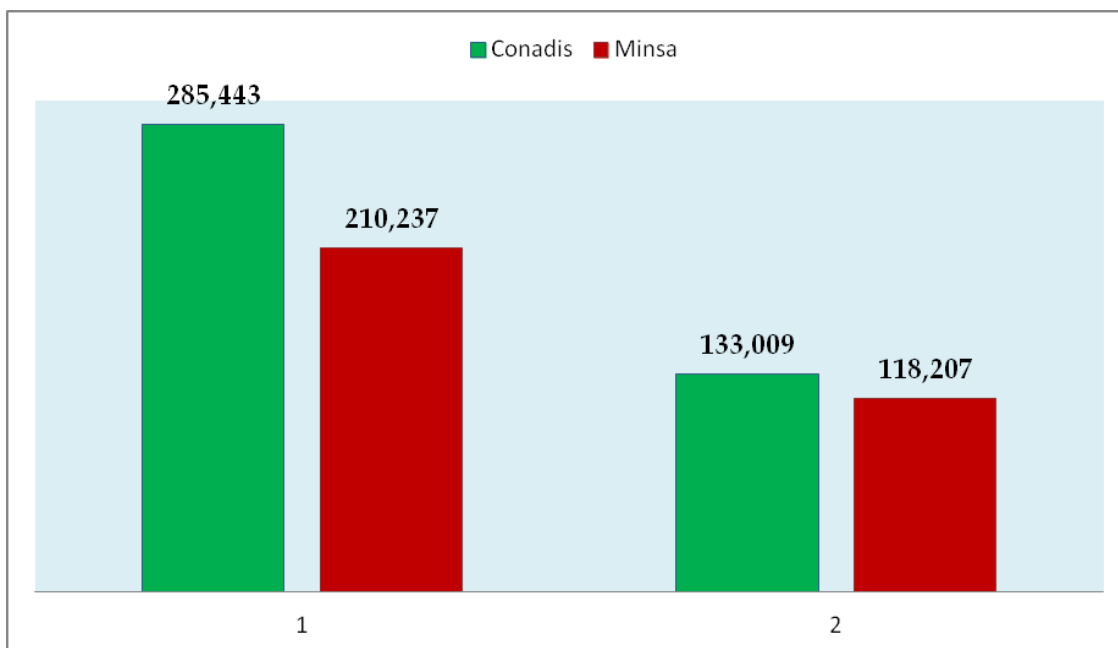
Fuente: Ministerio de Salud.

Se observan diferencias entre la base de datos del Conadis y la del Minsa; la primera, consigna un registro de 285 443, mientras que la base de datos del Minsa registra un total acumulado de 210 237 personas con discapacidad certificadas, reflejando una brecha de 75 206. Asimismo, el registro del Conadis consigna 133 009 personas con

<sup>121</sup> La población total con discapacidad según los Censos 2017 es de 3 millones 209 mil 261 persona.

discapacidad severa, mientras que el registro del Minsa consigna 118 207, existiendo una brecha de 14 802.

**GRÁFICO N° 10. TOTAL PERSONAS CON DISCAPACIDAD Y TOTAL PERSONAS CON DISCAPACIDAD SEVERA REGISTRADAS EN CONADIS Y EN MINISTERIO DE SALUD, 2020.**



Fuente: Registro Nacional de la Persona con Discapacidad – CONADIS y Base de datos del Aplicativo Web del Ministerio de Salud.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Durante la supervisión se constató que, el registro de certificación de discapacidad del Minsa contiene información a partir del año 2015, de conformidad con la base de datos del aplicativo web del Ministerio de Salud para el registro de certificados de Discapacidad (HIS DISCAP WEB).

Preocupa a la Defensoría del Pueblo que personas con discapacidad severa que se encuentran debidamente certificadas y que no se encuentran registradas en la base de datos del Minsa, no califiquen para ser incluidas en el padrón de usuarios del Programa CONTIGO; asimismo, preocupa que esta situación pueda seguir generando desafiliaciones irregulares motivados por la falta de coordinación entre el Programa CONTIGO y el Minsa, situación que limita la verificación de la certificación de la discapacidad.

La no inclusión en el registro del Minsa, se genera debido a que las personas residen en comunidades rurales alejadas con limitado acceso a internet, lo cual dificulta el registro del certificado de discapacidad en el HIS DISCAP WEB; o, debido a que los certificados de discapacidad fueron emitidos con anterioridad al año 2015, motivo por el cual no se encuentran en el registro de discapacidad del Minsa. Dicha situación genera la no inclusión o la desafiliación del Programa CONTIGO, debido a que el MIDIS utiliza la

base de datos del Minsa para la calificación de las personas beneficiarias de la pensión no contributiva.

Al respecto, y de conformidad con lo expresado por el Programa CONTIGO, en reunión virtual de fecha 08 de junio de 2020, se están realizando las coordinaciones con el Ministerio de Salud, el Instituto Nacional de Rehabilitación -INR y el Consejo nacional para la Integración de las Personas con Discapacidad –Conadis, a fin de evitar posibles vulneraciones a los derechos de potenciales beneficiarios del Programa. En ese sentido, manifiestan, han solicitado al Minsa que validen los certificados de discapacidad emitidos con anterioridad al año 2015 y se estaría evaluando la modificación del Decreto Supremo N° 004-2015-MIMP en lo que respecta a la exigencia de contar con un certificado de discapacidad severa emitido de conformidad con la Norma Técnica de Salud para la evaluación, calificación y certificación de la persona con discapacidad.

Al respecto, debemos reconocer el esfuerzo realizado por el Minsa para avanzar en el proceso de certificación de la discapacidad a nivel nacional. Dicho esfuerzo se ha visto reflejado en el incremento de personas con discapacidad certificadas y médicos certificadores en las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud –IPRESS públicas, privadas y mixtas, en 47.2 % (884/1874) de distritos a nivel nacional; así como en el incremento de personas con discapacidad severa usuarias del Programa CONTIGO, especialmente en las regiones de Ancash, Ayacucho, Cajamarca, Huánuco, Loreto, San Martín. Sin embargo, el esfuerzo desplegado por el Minsa y los Gobiernos regionales resulta insuficiente, tal como se ha evidenciado en el presente informe, solo el 6.55 % de personas con discapacidad tiene certificado registrado en la base de datos del Minsa.

Preocupa a la Defensoría del Pueblo el reducido porcentaje de personas con discapacidad que, a la fecha, se encuentran debidamente certificadas. La falta de certificación resulta mucho más preocupante en las áreas rurales del país, en donde las personas con discapacidad no logran ser atendidas en las IPRESS debido a la falta de médicos certificadores activos a nivel nacional.

Entre las propuestas normativas para regular este tema, la más reciente es el Proyecto de Ley N° 5277/2020-CR<sup>122</sup>, Ley que modifica los artículos 76 y 78 de Ley N° 29973, LGPD, el cual resulta insuficiente para solucionar el problema de certificación de las personas con discapacidad.

El mencionado Proyecto de Ley busca garantizar el acceso de las personas con discapacidad a la totalidad de los derechos y beneficios que le corresponden, mediante la simplificación administrativa de los trámites para obtener el certificado de discapacidad. Propone modificar el artículo 76 de la Ley N° 29973, LGPD, disponiendo que el establecimiento certificador de discapacidad envíe al Conadis o a los Centros de Coordinación Regional, la documentación respectiva para que se proceda a la inscripción automática en el Registro Nacional de la Persona con Discapacidad. Adicionalmente, propone modificar el artículo 78 de la Ley N° 29973, LGPD,

---

<sup>122</sup> Proyecto de Ley presentado el 19 de mayo de 2020. Recuperado de <http://www.congreso.gob.pe/pley-2016-2021>

disponiendo que, a la recepción del certificado de discapacidad, el Conadis proceda a emitir el carnet correspondiente.

Al respecto debemos señalar que, si bien la inscripción automática de la personas con discapacidad en el Registro Nacional de la Persona con Discapacidad a cargo del Conadis, resulta importante para la actualización estadística, pues les permitiría cumplir con su función de formular, planificar, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar las políticas nacionales y sectoriales en materia de discapacidad; sin embargo, no soluciona el problema de certificación de las personas con discapacidad y resulta insuficiente para garantizar el acceso de las personas con discapacidad a la totalidad de los derechos reconocidos en la normativa vigente.

La Defensoría del Pueblo considera necesario modificar la exigencia del certificado de discapacidad para acceder a los derechos reconocidos en la Ley N° 29973, LGPD, y otras normas vigentes. En el caso del acceso a la pensión no contributiva, resulta necesario ampliar las posibilidades de acreditación de la discapacidad, la misma que podría realizarse a través de la presentación del Certificado de Discapacidad, Resolución de Presidencia de Inscripción en el Registro Nacional de Personas con Discapacidad o su carnet de inscripción, certificado médico o informe emitido por un profesional médico de la especialidad que corresponda o del médico general, o con la presentación de una declaración jurada suscrita por la persona titular o un familiar que se encuentre encargado de su cuidado, cuando la persona con discapacidad no pueda manifestar su voluntad<sup>123</sup>.

Las limitaciones existentes en la política de certificación del propio Estado no deben constituir una barrera que limita el ejercicio de derechos y la posibilidad de mejorar las condiciones de vida de más del 93 % de personas con discapacidad a nivel nacional.

Adicionalmente, debemos llamar la atención respecto a que persiste una visión médico rehabilitadora en el proceso de certificación de la discapacidad<sup>124</sup>, lo cual contraviene el modelo social de discapacidad recogido en la CDPD. La NTS N° 127-MINSA/2016/DGIESP, Norma Técnica de Salud para la Evaluación, Calificación y Certificación de la Persona con Discapacidad<sup>125</sup>, aprobada mediante Resolución Ministerial N° 981-2016/MINSA, de fecha 21 de diciembre de 2016, disponía que los médicos certificadores pueden prescindir de calcular el porcentaje de restricción en la participación, pudiendo consignarse como “diferido”; situación se ha visto reforzada con la derogación de la Séptima Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29973, LGPD.

Asimismo, si bien el artículo 76.3 de la Ley N° 29973, LGPD, dispone que, “En la calificación que realiza el médico certificador registrado de Instituciones Prestadoras

---

<sup>123</sup> La adopción de otras posibilidades de acreditación de la discapacidad fue dispuesta como medida excepcional en el Decreto Legislativo N° 1468, Decreto Legislativo que establece disposiciones de prevención y protección para personas con discapacidad ante la emergencia sanitaria ocasionada por el Covid-19. Dicha experiencia debe servir de base para evaluar la acreditación de la discapacidad, especialmente si a pesar de los esfuerzos desplegados por el propio Estado, aun no se logra avanzar significativamente en el proceso de certificación de la discapacidad.

<sup>124</sup> Enfocada en la evaluación y diagnóstico de la diversidad funcional o “deficiencia”.

<sup>125</sup> La modificación de dicha Norma Técnica se encuentra pendiente, de conformidad con Quinta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1417.

de Servicios de Salud-IPRESS públicas, privadas y mixtas, se considera la limitación en la actividad y la restricción en la participación de las personas con discapacidad”<sup>126</sup>; sin embargo, la misma norma, en su Disposición Complementaria Derogatoria Única, deroga la séptima Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29973, LGPD, el cual establecía restricciones en el acceso a beneficios contemplados en la ley para aquellas personas que no alcanzaban el 33 % de restricción en la participación, las cuales constan en su certificado.

*“Otro problema es la certificación de la discapacidad. Ahora, el hospital, desde esta semana atiende de manera virtual y han dicho que van a atender únicamente a las personas con discapacidades evidentes, pero si la persona necesita evaluación neurológica, no lo van a realizar porque eso significaría que vaya al hospital y eso no es posible por ahora”.*  
*Representante de la Omaped de la Municipalidad de Moyobamba.*

*“En el distrito de Palca por ser una población dispersa es difícil que la persona con discapacidad obtenga el certificado y el carnet, por el tiempo que se toma realizar este trámite, ya que en oportunidades la atención en el hospital Hipólito Unanue no es inmediata, por ello ya no quieren volver a realizar el trámite, muchos no tienen domicilio aquí en la ciudad y los hacen regresar en más de 3 oportunidades para una atención”.*  
*Representante de la Omaped de la Municipalidad Distrital de Palca –Tacna.*

### **5.1.2 Falta de accesibilidad para presentación de solicitudes de incorporación al Programa CONTIGO**

De conformidad con el artículo 9 del Decreto Supremo N° 004-2015-MIMP, la postulación para el otorgamiento de la pensión no contributiva puede ser *de oficio* o a *pedido de parte*. El procedimiento *de oficio* se inicia con la certificación de la discapacidad a cargo del establecimiento de salud<sup>127</sup>; y, la incorporación *a pedido de parte* se inicia con la presentación de la solicitud de afiliación al Programa CONTIGO adjuntando el certificado de discapacidad severa<sup>128</sup>.

La presentación de la solicitud al Programa, en concordancia con el artículo 15 de la Ley N° 29973, LGPD, debe garantizar el derecho a la accesibilidad, en igualdad de condiciones con las demás, de la manera más autónoma y segura posible.

Las solicitudes de incorporación se realizan a través de las Omaped, quienes reciben la documentación correspondiente y lo remiten al Programa CONTIGO, con sede en Lima. Sin embargo, de acuerdo a lo manifestado por los representantes de las Omaped

<sup>126</sup> Modificado por el Decreto Legislativo N° 1417, Decreto Legislativo que promueve la inclusión de las personas con discapacidad. Publicado en el diario oficial El Peruano el 13 de setiembre de 2018.

<sup>127</sup> El certificado de discapacidad es registrado en el aplicativo HIS DISCAP WEB del Ministerio de Salud, quien remite la base de datos de las personas con discapacidad grave al Programa Contigo.

<sup>128</sup> La presentación de la solicitud de afiliación al Programa Contigo puede presentarlo directamente la persona con discapacidad, un familiar o un tercero que esté a cargo de la persona con discapacidad.

en las entrevistas realizadas en el marco de la presente supervisión, la coordinación entre ambas entidades adolece de serias deficiencias relacionadas a la falta de comunicación fluida, demora en la atención de solicitudes de afiliación y autorizaciones de cobro de la pensión, atención de quejas y consultas presentadas por las personas con discapacidad, entre otros; dicha situación se ha agudizado en el contexto de pandemia por el coronavirus Covid-19.

Durante la presente supervisión se constató algunas Omaped tuvieron inconvenientes para enviar las nuevas solicitudes de afiliación al Programa CONTIGO; tal es el caso de nueve Omaped de Jaen y San Ignacio –Cajamarca (Santa Rosa, Pomahuaca, San Felipe, San Ignacio, La Coipa, Chirinos, Huarango, San José de Lourdes, Pimpingos), que tuvieron dificultades para enviar un total de 139 nuevas solicitudes de afiliación al Programa CONTIGO.

Si bien la página web del Programa CONTIGO (<https://contigo.gob.pe/>) ha hecho esfuerzos para garantizar la accesibilidad de las personas con discapacidad; sin embargo, la implementación de una plataforma de atención virtual es reciente. De acuerdo a lo manifestado por la directora del Programa CONTIGO<sup>129</sup>, se ha implementado una mesa de partes virtual ([contigomesadepartes@medis.gob.pe](mailto:contigomesadepartes@medis.gob.pe)) que permite a las Personas con Discapacidad remitir sus solicitudes de afiliación y autorización desde cualquier parte del Perú. En ese sentido, afirma que, al 17 de julio del 2020, se han registrado 762 documentos, de los cuales, 684 son documentos ingresados por los gobiernos locales y población en general para solicitar la pensión no contributiva y la autorización de cobro.

*“La gran dificultad es que las personas del Programa Contigo no responden los teléfonos; solo con suerte logramos que nos atiendan. Asimismo, cuando les enviamos un correo reportando una inquietud o un pedido, no responden. Y, por whatsapp, a veces muestran disposición a informar y cuando les planteamos inquietudes ya no nos responden”.*

*Representante de la Omaped de la Municipalidad de Moyobamba.*

*“Tengo dificultad a nivel de las autorizaciones. El año pasado, en julio, presenté mis solicitudes y recién en octubre me respondieron diciendo que modifique los formatos. Yo tengo discapacidad severa, y eso me dificulta para hacer la labor en temporada de lluvia. Eso atrasó mi trabajo y cuando finalmente tuve los formularios listos llegó la cuarentena y hasta ahora no puedo enviar los documentos; recién han abierto un correo y recién voy a enviar las solicitudes”.*

*Representante de la Omaped de la Municipalidad Provincial de Satipo*

---

<sup>129</sup> En el marco del Foro “Inclusión de las Personas con Discapacidad: rumbo al Bicentenario”, de fecha 17 de julio de 2020.

### **5.1.3 Limitaciones del Sistema de Focalización de Hogares –Sisfoh para determinar la situación de pobreza o pobreza extrema de las personas con discapacidad.**

De conformidad con el artículo 11.2 del Decreto Supremo N° 004-2015-MIMP, modificado por el Decreto Supremo N° 007-2016-MIMP, el Programa solicita información de la clasificación socioeconómica a la Dirección de Operaciones de Focalización de la Dirección General de Gestión de Usuarios del MIDIS para verificar si las personas incluidas en el listado remitido por el Minsa se encuentran en situación de pobreza o pobreza extrema bajo los criterios del Sistema de Focalización de Hogares – Sisfoh.

Debemos precisar que, la focalización es un conjunto de reglas e instrumentos que permiten identificar a personas o grupos de poblaciones de pobreza, vulnerabilidad o exclusión, como potenciales beneficiarios de los programas sociales y subsidios del Estado. Existen dos tipos de focalización, la focalización por hogares o por individuos en base a sus características socioeconómicas, demográficas y condiciones de vida; y, la focalización geográfica, en base a los mapas de pobreza que permite identificar las áreas geográficas donde se encuentra la población en pobreza.

Entre los criterios de focalización, están los criterios socioeconómicos, referido a la condición de pobreza de la población o del individuo, la misma que está registrada en el Padrón General de Hogares -PGH, que gestiona la Dirección de Operaciones del Sistema de Focalización de Hogares; los criterios categóricos, referido a otras características de la población o de las personas relacionadas, son establecidos por los programas sociales y subsidios aprobados por el gobierno.

Para el recojo de la información en base al cual se realiza la evaluación socioeconómica de los hogares, se utiliza el Formato de Solicitud S100, que está disponible en la Unidad Local de Empadronamiento (ULE) de las municipalidades y en los programas sociales y subsidios del Estado; y, la Ficha Socioeconómica Única (FSU), que es una cartilla que permite recoger y registrar la información de la vivienda, el hogar y las personas residentes habituales con el objeto de determinar la clasificación socioeconómica de las personas y los hogares.

En palabras de Cozzubo y Herrera, “Los individuos registrados en el Padrón General de Hogares, al haber sido incorporados en diferentes momentos en el tiempo, han sido focalizados mediante el algoritmo vigente en aquel momento. Dado que la focalización de cada hogar tiene una vigencia establecida de cinco años, contamos con hogares que han recibido su clasificación con las distintas versiones del algoritmo”<sup>130</sup>.

Respecto a la recolección de datos, se señala que, “en primera instancia, contamos con el Barrido Censal del Sisfoh para el año 2013-2014; el cual recoge el 70 % de los hogares del PGH vigente. Para los siguientes años, los instrumentos de recolección de datos fueron adaptados a un proceso por demanda de los propios hogares; es decir, los hogares debían solicitar en las Unidades Locales de Empadronamiento su necesidad de recibir una clasificación socioeconómica o de actualizarla en caso estuvieran en desacuerdo con el resultado dado por el algoritmo. De esta manera, entre los años 2013

---

<sup>130</sup> Revista Ideele N° 291. Mayo, 2020.

al 2015 se aplicó la Ficha Socioeconómica Única como herramienta de recojo de información, a la cual proseguía una verificación de la información con una visita al hogar por parte de empadronadores. Por último, desde el 2015 en adelante se ha venido recogiendo la información de los hogares a través del instrumento denominado Ficha S100; la cual es considerablemente más restrictiva en el número y categoría de preguntas solicitadas a comparación con los instrumentos previos y no conlleva una visita de verificación en el hogar”<sup>131</sup>.

Como ha señalado la Defensoría del Pueblo, las subvenciones económicas tuvieron como principal fuente de información el PGH para identificar a las personas beneficiarias; sin embargo, al no estar actualizada se generaron dificultades para la focalizar la ayuda social en el contexto de emergencia sanitaria. “En ese sentido, la clasificación socioeconómica (CSE) que, actualmente, contiene el Sistema de Focalización de Hogares (Sisfoh), en muchos casos, está desfasada y no refleja realmente la situación socioeconómica de las personas registradas, más aún teniendo en cuenta que el nivel socioeconómico de una familia puede variar con el transcurrir del tiempo”<sup>132</sup>.

En palabras de Cozzubo y Herrera, “se necesita mejorar la calidad de los registros administrativos y asegurar la interconexión y actualización de bases de datos administrativas, censales y de encuestas a hogares. Dichas bases permitirán, gracias a la geolocalización, ubicar hogares beneficiarios y facilitar la focalización individual o sobre un colectivo delimitado territorialmente, más allá de las demarcaciones administrativas”<sup>133</sup>.

Al respecto debemos precisar que, durante la emergencia sanitaria establecida mediante Decreto Supremo N° 044-2020-PCM, que declara el Estado de Emergencia Nacional, por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del brote del Covid-19, el padrón de beneficiarios de las subvenciones económicas otorgadas por el Estado no incluyó a todas las personas en condición de pobreza y pobreza extrema, entre las cuales se encuentran las personas con discapacidad y sus familias.

La no inclusión de estas personas o sus hogares en el padrón de beneficiarios pone en evidencia la necesidad de mejorar los criterios utilizados por el Sistema de Focalización de Hogares –Sisfoh para determinar la condición de pobreza y pobreza extrema de un sector importante de la población. Dichas limitaciones fueron reconocidas por el Presidente del Consejo de Ministros, en su presentación realizada ante el Congreso de la República el 28 de mayo de 2020, en ocasión de dar cumplimiento al mandato constitucional de informar sobre los decretos de urgencia emitidos durante el interregno parlamentario. En dicha ocasión el Presidente de la PCM reconoció que son

---

<sup>131</sup> Ídem.

<sup>132</sup> Serie Informes Especiales N°025-2020-DP, “Entrega de bonos a hogares en el contexto de la emergencia por la Covid-19: dificultades y recomendaciones”. Pág.13.

<sup>133</sup> Ídem.

“conscientes de las limitaciones que tiene el Sistema de Focalización de Hogares”<sup>134</sup> y se comprometió a resolver dicho problema en el corto plazo.

En ese contexto, preocupa a la Defensoría del Pueblo que el Sistema de Focalización de Hogares –Sisfoh y la Ficha Socioeconómica Única –FSU, no permitan identificar adecuadamente la condición de pobreza y pobreza extrema de las personas con discapacidad y sus familias; situación que termina limitando el acceso de estas personas a la pensión no contributiva para personas con discapacidad.

*“Otro problema es la verificación en el Sisfoh. Además del proceso de acompañamiento que brinda la municipalidad, este proceso pasa por el Midis, que es donde generan el certificado de pobreza y pobreza extrema, y hay mucha gente que no está considerado como pobre y no califica a ese certificado, por más que nosotros queremos que califiquen, pero no se puede. Hay mucha gente que vive en casas antiguas, quintas, que se encuentran en abandono, pero por vivir en esas zonas no les corresponde, no clasifican como pobres cuando realmente lo son y necesitan de apoyo”.*

*Representante de la Omaped de la Municipalidad Provincial del Cusco*

*“Asimismo, ahora no podemos conocer su nivel socioeconómico porque la plataforma está cerrada. Entonces, nosotros no tenemos forma de verificar si la persona es pobre, pobre extremo, o no; nosotros teníamos mucho cuidado con eso pero la plataforma se ha cerrado, entonces estamos enviando las solicitudes pero sin verificar su condición socioeconómica y las solicitudes entonces pueden ser rechazadas”.*

*Representante de la Omaped de la Municipalidad de Moyobamba.*

## **5.2 Barreras para el cobro de la pensión no contributiva**

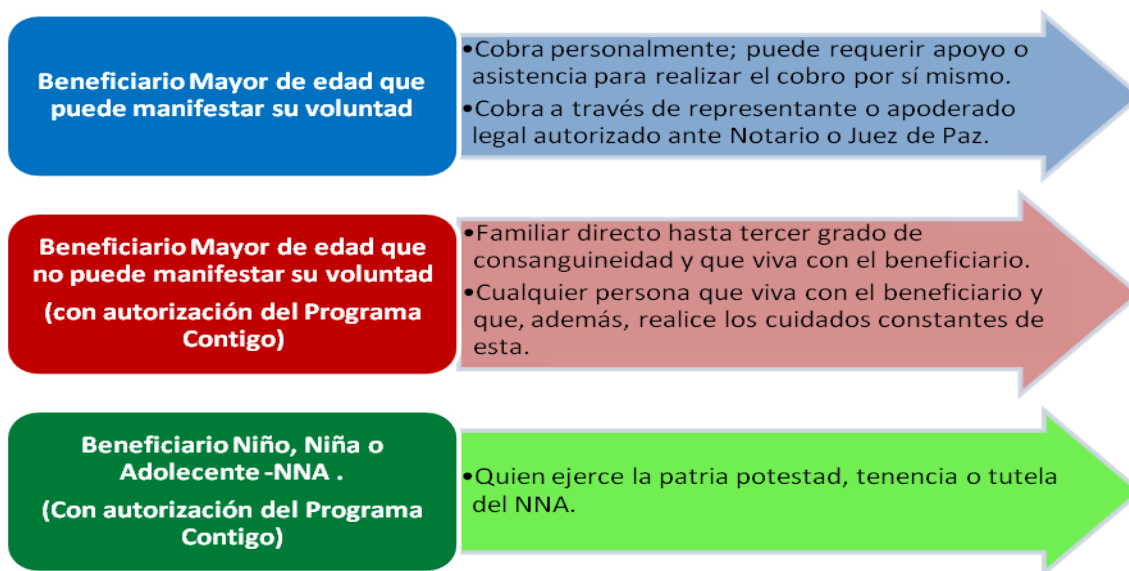
### **5.2.1 Demora en la tramitación de las solicitudes de autorización para el cobro de la pensión no contributiva**

De conformidad con el artículo 12.4.2 del Decreto Supremo N° 004-2015-MIMP, modificado por el Decreto Supremo N° 007-2016-MIMP, para el caso de los beneficiarios del Programa mayores de edad que no pueden manifestar su voluntad y de los menores de edad, el pago de la pensión puede realizarse, a solicitud de parte, (i) por quien ejerce la patria potestad, la tenencia o tutela del menor de edad; (ii) por un familiar directo hasta el tercer grado de consanguinidad y que viva con el beneficiario; (iii) una persona que viva con el beneficiario y que, además, realice los cuidados de esta.

---

<sup>134</sup> Ver: Presentación del Presidente del Consejo de Ministros ante el Congreso de la República en cumplimiento de la Constitución Política. Pág.28. También disponible en You Tube: <https://www.youtube.com/watch?v=k2IfUYlH3U>

## ILUSTRACIÓN N° 01. COBRO DE LA PENSIÓN NO CONTRIBUTIVA



Fuente: Decreto Supremo N° 004-2015-MIMP, modificado por el Decreto Supremo N° 007-2016-MIMP.

Elaboración: Defensoría del Pueblo.

Asimismo, de acuerdo a lo manifestado por los representantes del Programa CONTIGO como por los representantes de la Omaped entrevistas, el tiempo de duración del trámite de autorización para el cobro de la pensión es de cuatro (04) meses, en promedio. Cabe precisar que, las solicitudes de autorización de cobro de la pensión no contributiva son presentadas en las Omaped; quienes, posteriormente, envían las solicitudes al Programa CONTIGO, con sede en Lima.

Además de la demora en la emisión de la resolución que autoriza el cobro de la pensión, se ha detectado obstáculos que tienen las Omaped para enviar las solicitudes presentadas por los beneficiarios debido a que no se ha definido con claridad los canales de comunicación virtual con el Programa CONTIGO; asimismo, los representantes de las Omaped manifestaron que existen dificultades que limitan la comunicación fluida con el personal del Programa, debido al poco personal con que cuenta y a que todo está centralizado en Lima.

***Barreras para el cobro de pensión no contributiva para personas con discapacidad severa (Tingo María –Huánuco).***

*El ciudadano E.H.LL, de 66 años de edad, identificado con DNI 22986054, es beneficiario del Programa Contigo y reside en el caserío Santo Rosa de Quesada, distrito de Mariano Dámaso Beraún, Provincia de Leoncio Prado, departamento de Huánuco.*

*El ciudadano no puede movilizarse ni manifestar su voluntad, motivo por el cual sus familiares solicitaron autorización para el cobro de la pensión no contributiva. La solicitud fue presentada por su hermana, M.J.H.L., el 27 de febrero ante la Omaped del Distrito de Mariano Damaso Beraún; sin embargo, preocupados por el tiempo promedio que demora la emisión de la resolución de autorización por parte del Programa Contigo y la agudización de las necesidades para asegurar su subsistencia en el contexto de pandemia por el coronavirus Covid-19, solicitaron la intervención de la Defensoría del Pueblo.*

*En el marco de la emisión del Decreto Supremo que declara el estado de emergencia nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de la nación a consecuencia del brote del covid-19 y teniendo en consideración que las personas con discapacidad son grupo especialmente vulnerable, quienes dependen de esta subvención económica para sobrellevar la emergencia sanitaria que vive el país, se consideró viable esperar todo el tiempo que conlleva el proceso de autorización de cobro. En comunicación con el administrador del Banco de la Nación de Leoncio Prado, se recomendó implementar ajustes razonables a efectos de realizar el pago al ciudadano y que, excepcionalmente, pueda obtener su tarjeta de débito Multired y realizar el cobro de la pensión.*

*En respuesta a nuestra recomendación, el administrador del Banco de la Nación indicó que brindaría los ajustes razonables necesarios al ciudadano E.H.LL., para que, pese a no puede manifestar su voluntad, excepcionalmente, pueda cobrar la pensión del programa Contigo. Finalmente el ciudadano pudo cobrar su pensión no contributiva y la familia pudo solventar los gastos para su cuidado diario, alimentación y medicamentos.*

*“Bajo nivel de respuesta a las solicitudes; los tramites que deberían ser entre 30 a 45 días, demora entre 3 meses”.*

*Representante de la Omaped de la Municipalidad Provincial de Leoncio Prado.*

*“Debe ser universal [la pensión] porque vemos casos en que el niño requiere alimentación, vestidos, pañales, medicamentos, la situación de estas personas es bien difícil. Por ejemplo, hay una familia en que tres niños tienen parálisis, de 16, 12 y 6 años de edad, y los tres tienen parálisis y ninguno tiene la pensión. Nosotros presentamos la solicitud en julio del año pasada pero el Programa no aceptó su afiliación, no sabemos exactamente las razones por las que no los afiliaron porque ellos cumplen con tener certificado de discapacidad, son pobres según el SISFOH; nos dijeron este año que recién los van a pero hasta el momento no hay nada. Creo que deben descentralizar el programa porque Lima tiene mucha carga y es muy difícil para ellos”.*

*Jefe de la Omaped de la Municipalidad Provincial de Cusco.*

### **5.2.2 Vulneración al derecho a la capacidad jurídica de las personas con discapacidad usuarias del Programa CONTIGO.**

De conformidad con el artículo 12 del Decreto Supremo N° 004-2015-MIMP, modificado por el Decreto Supremo N° 007-2016-MIMP, para la entrega de la pensión no contributiva, el Programa solicita abrir cuentas bancarias individuales para cada una de las personas beneficiarias. Es decir, los pagos de la pensión no contributiva para personas con discapacidad severa en condición de pobreza se efectúan a través del sistema bancario; y, si se trata de personas mayores de edad que pueden transmitir su voluntad, estas pueden cobrarlo por sí mismas o a través de representante o apoderado otorgado por Notario o Juez de paz.

Por su parte, el artículo 3 del Código Civil, modificado por el Decreto Legislativo N° 1384, Decreto legislativo que reconoce y regula la capacidad jurídica de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones, reconoce que, “toda persona tiene capacidad jurídica para el goce y ejercicio de sus derechos. (...). Las personas con discapacidad tienen capacidad de ejercicio en igualdad de condiciones en todos los aspectos de la vida”. Asimismo, el artículo 42 del Código Civil establece que, “Toda persona mayor de dieciocho años tiene plena capacidad de ejercicio. Esto incluye a todas las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás y en todos los aspectos de la vida, independientemente de si usan o requieren de ajustes razonables o apoyos para la manifestación de su voluntad. (...)”.

Respecto a los sistemas de apoyos, el Código Civil dispone que estos son facultativos para las personas con discapacidad que lo requieran y que pueden manifestar su voluntad; sin embargo, excepcionalmente, el juez puede determinar los apoyos necesarios cuando la persona con discapacidad no puede transmitir su voluntad y cuando esto sea necesario para el ejercicio y protección de sus derechos. En este último caso, el juez debe realizar esfuerzos reales, considerables y pertinentes para obtener una manifestación de voluntad de las personas con discapacidad.

Dicho esto, debemos precisar que la persona con discapacidad, beneficiaria del programa de pensión no contributiva, que puede transmitir su voluntad con o sin ajustes razonables o apoyos, no debería encontrar ningún inconveniente para hacer efectivo el cobro de dicha pensión; sin embargo, la experiencia de estas personas evidencia una realidad diferente. No son pocas las personas con discapacidad que han manifestado su preocupación respecto al trato diferenciado que reciben y las barreras que encuentran en las entidades bancarias, situación que les impide hacer efectivo el cobro de la pensión.

Durante la supervisión se constató que, en la agencia del Banco de la Nación de Moho, Puno, se vulneró el derecho a la capacidad jurídica de una persona con discapacidad beneficiaria de la pensión no contributiva<sup>135</sup>. De acuerdo al marco normativo vigente, la facultad de determinar si una persona con discapacidad puede o no transmitir su voluntad está en el ámbito judicial; asimismo, las entidades públicas deben respetar la capacidad jurídica de las personas con discapacidad y no condicionar el pago de la pensión a la exigencia de estar acompañada de una tercera persona, apoyo o representante legal.

---

<sup>135</sup> Nota de Prensa N°377/OCII/DP, de fecha 01 de junio de 2020.

En ese sentido, las entidades bancarias deben respetar plenamente la capacidad jurídica de las personas con discapacidad beneficiarias de la pensión no contributiva. La exigencia de contar con apoyos para hacer efectivo de la pensión, así como la exigencia de presentar documentos complementarios para corroborar la condición de discapacidad o beneficiario del Programa, contraviene lo establecido en la CDPD y en el Código Civil vigente, modificado por el Decreto Legislativo N° 1384. Dicha situación se produce, especialmente, por la falta de capacitación, así como por la ausencia de lineamientos claros y precisos, que permita al personal de las entidades bancarias respetar los derechos de las personas con discapacidad.

Preocupa que el Banco de la Nación no haya adaptado sus normas internas al marco de la CDPD y del Código Civil vigente, modificado por el Decreto Legislativo N° 1384; como por ejemplo, el “Protocolo de atención a clientes del Programa Contigo –Pensión por discapacidad severa” el cual dispone que, las personas analfabetas que puedan manifestar su voluntad y registrar su firma o colocar su huella digital, podrán ser atendidas con testigo a ruego; asimismo, dispone que, las personas sordas y ciegas que puedan manifestar su voluntad y registrar su firma o colocar su huella digital, podrán ser tendidos con testigos a ruego. Dichas disposiciones contravienen la CDPD, la Ley N° 29973, LGDPD y el Código Civil vigente, modificado por el Decreto Legislativo N° 1384.

### ***Banco de la Nación impide hacer efectivo el cobro de la pensión no contributiva***

*La ciudadana R.M.H., quien vive en situación de pobreza extrema en Suyo Occopampa - Puno, es beneficiaria de Programa nacional de entrega de la pensión no contributiva a personas con discapacidad severa en condición de pobreza –Programa Contigo, desde que tenía diecisiete (17) años de edad. Su padre tenía autorización para hacer efectivo el cobro de la pensión hasta que cumpla la mayoría de edad.*

*Al cumplir dieciocho (18) años de edad, R.M.H. se apersonó a las oficinas del Banco de la Nación de Moho, a dos horas a pie del lugar donde vive, para recoger su tarjeta Multired a efectos de hacer efectivo el cobro de la pensión; sin embargo, personal de la entidad bancaria le impidió la entrada y le exigió la presentación de la Resolución de Inscripción en el Conadis, copia del Certificado de Discapacidad y que el personal de la Oficina Municipal de Atención a Personas con Discapacidad – Omaped la acompañe con el expediente de su afiliación al Programa Contigo. Todas estas exigencias le impedían hacer efectivo el cobro de la pensión, motivo por lo cual solicitó la intervención de la Defensoría del Pueblo.*

*Luego de las coordinaciones realizadas con la funcionaria responsable del Programa Contigo para la región de Puno, se recomendó a la entidad bancaria emitir la tarjeta Multired con la sola presentación del Documento Nacional de Identidad -DNI de la beneficiaria para que pueda cobrar la pensión. Asimismo, la oficina de la Defensoría del Pueblo en la región recomendó a la entidad bancaria gestionar los ajustes razonables necesarios para las personas con discapacidad que así lo requieran a fin de que no se vulneren sus derechos.*

### 5.2.3 Falta de implementación de los sistemas de apoyos y ajustes razonables para hacer efectivo el cobro de la pensión no contributiva.

Mediante Resolución de Dirección Ejecutiva N° 029-2020/MIDIS/PNPDS-DE, de fecha 27 de marzo de 2020, se aprobó el Protocolo para brindar la asistencia en la entrega de la pensión no contributiva a personas con discapacidad severa en situación de pobreza –CONTIGO (Padrón II y III 2020), en el marco del Decreto de Urgencia N° 025-2020<sup>136</sup>; dicho Protocolo establece criterios y lineamientos de acción para la coordinación con los gobiernos locales para el cobro de la pensión no contributiva en el marco del Decreto Supremo N° 004-2020-Midis, que autoriza el pago adelantado de la pensión no contributiva en el contexto de pandemia por coronavirus de Covid-19, a nivel nacional.

El Protocolo considera que, para el caso de las personas beneficiarias del Programa CONTIGO, todos son población de alto riesgo debido a la diversidad funcional y alta vulnerabilidad que presentan. En ese sentido, las municipalidades deben establecer estrategias para ayudar y facilitar el cobro de la pensión no contributiva; entre las medidas, se señala, deben informar a las personas beneficiarias sobre las medidas preventivas para evitar el contagio al momento de desplazarse para hacer efectivo el cobro de la pensión.

CUADRO N°21. DISTRIBUCIÓN DE USUARIOS POR CIE 10			
CIE 10	PRIMER DIAGNÓSTICO DE DAÑO	USUARIOS	PORCENTAJE
F71	Retraso mental moderado	6429	16.12 %
F72	Retraso mental grave	4333	10.86 %
H54	Ceguera y deficiencia visual (binocular o monocular)	3166	7.94 %
H91	Otras Hipoacusias	2398	6.01 %
G80	Parálisis cerebral	2280	5.72 %
G82	Paraplejia y cuadriplejia	1717	4.30 %
R26	Anormalidades de la marcha y de la movilidad	1388	3.48 %
Q90	Síndrome de Down	1336	3.35 %
F20	Esquizofrenia	1052	2.64 %
F73	Retraso mental profundo	1012	2.54 %
F70	Retraso mental leve	1003	2.51 %
G40	Epilepsia	960	2.41 %
G81	Hemiplejia	937	2.35 %
F79	Retraso mental, no especificado	847	2.12 %
F84	Trastornos generalizados del desarrollo	725	1.82 %
H90	Hipoacusia conductiva y neurosensorial	644	1.61 %
F80	Trastornos específicos del desarrollo del habla y del lenguaje	607	1.52 %
M21	Otras deformidades adquiridas de los miembros	304	0.76 %
B91	Secuelas de poliomielitis	281	0.70 %
F06	Otros trastornos mentales debido a lesión y disfunción cerebral y a enfermedad física	209	0.52 %

<sup>136</sup> Publicado el diario oficial El peruano el 11 de marzo 2020. Se dictan medidas urgentes y excepcionales destinadas a reforzar el Sistema de Vigilancia y Respuesta Sanitaria frente al COVID-19 en el territorio nacional.

<b>Otros</b>	Otros los demás daños	8262	20.71 %
<b>TOTAL</b>		<b>39 890</b>	<b>100.00 %</b>

Fuente: Padrón VI-2019 –Programa Contigo. MIDIS.

Debemos precisar que, la asistencia para el cobro de la pensión está en concordancia con la creación de la red de Soporte para el Adulto Mayor con Alto Riesgo y la Persona con Discapacidad Severa, realizada mediante Decreto de Urgencia N° 026-2020, de fecha 15 de marzo de 2020. Esa Red está conformada por todas las instituciones que trabajan directa o indirectamente con este sector de la población.

Si bien el Protocolo responde al contexto de pandemia por coronavirus de Covid-19 para evitar el contagio entre los beneficiarios del Programa; sin embargo, no contempla la implementación de sistemas de apoyos o ajustes razonables para hacer efectivo el pago de la pensión no contributiva, como puede ser el caso de efectuar el pago en el domicilio de la persona beneficiaria del Programa<sup>137</sup>.

Por otro lado, debemos precisar que sigue vigente el artículo 4 del Decreto Legislativo N°1310, modificado por el Decreto Legislativo N°1417, Decreto Legislativo que promueve la inclusión de las personas con discapacidad<sup>138</sup>. De acuerdo a dicha norma, las personas adultas mayores con discapacidad que pueden manifestar su voluntad, pueden designar apoyos conforme a las disposiciones previstas en el Código Civil y el Código Procesal Civil. Asimismo, define el apoyo como aquella persona natural que facilita el cobro de la pensión o subvención económica y puede incluir la comunicación, comprensión de los actos jurídicos y sus consecuencias, la manifestación e interpretación de la voluntad de quien requiere el apoyo, así como la administración del dinero recibido.

*“El Banco de la Nación no tiene las tarjetas, entonces las personas no pueden cobrar, porque no cuentan con sus tarjetas. A fines de abril llegaron tarjetas y se las entregaron a un grupo y pudieron cobrar, pero ahora de nuevo el Banco no tiene tarjetas, entonces no pueden cobrar. Hay personas que viven lejos, en comunidades que están a un promedio de dos horas; y ahora, por el coronavirus, no pueden salir de sus comunidades. Tendrían que venir en auto y pagar la carrera completa, eso es 100 soles; y, si no tienen las tarjetas del Banco de la Nación, entonces no van a poder cobrar. Ahora nos acaban de avisar que pueden retirar el dinero en el Agente, sacando*

<sup>137</sup> De conformidad con el Informe N°000066-2020-MIDIS/PNPDS-CT, de fecha 02 de junio de 2020, el Programa Contigo viene “desarrollando el convenio de cooperación con el Banco de la Nación, de manera que se identifique las condiciones necesarias para identificar posibles acciones para mejorar la entrega de la pensión. Asimismo, se viene articulando con los 1570 gobiernos locales, del ámbito del Programa CONTIGO, para que a través de las Oficinas Municipales de Atención a las Personas con Discapacidad –OMAPED, puedan generar estrategias para lograr la entrega de la pensión a las personas con discapacidad severa que tienen que enfrentar barreras y alta dependencia de terceros para movilizarse”.

<sup>138</sup> Publicado el 13 de setiembre de 2018 en el diario oficial El Peruano.

*copia del comprobante; hay un agente cerca a una comunidad (poblado menor)  
pero el resto de las comunidades tiene que seguir viniendo”.*

*Representante de la Omaped de la Municipalidad de Moyobamba.*

Adicionalmente, debemos precisar que durante la declaración de emergencia sanitaria por la Covid 19, todas las personas que fueron beneficiadas por las subvenciones económicas estatales, tuvieron que enfrentar diversas dificultades para el cobro, dificultades que en el caso de las personas con discapacidad y sus familias fueron más intensas y perjudiciales.

En las zonas urbanas las aglomeraciones y largas colas a las afueras de las entidades bancarias, en particular del Banco de la Nación, fueron, y aún son, un desafío importante para las personas con discapacidad, toda vez que debido a las aglomeraciones algunas agencias bancarias no implementan ventanillas de atención preferente. Incluso cuando las ventanillas fueron implementadas, la gran cantidad de personas a atender obligó a realizar largas colas en la vía pública, expuestos al contagio de la Covid-19. Asimismo, en las zonas rurales, las escasas agencias del Banco de la Nación, la lejanía de los lugares de residencia, la carencia de agentes bancarios, así como la falta de accesibilidad en el transporte, imposibilitaron que las personas con discapacidad puedan trasladarse hasta las sedes de las agencias bancarias.

En general, la falta de accesibilidad en el entorno urbano y en el transporte público dificulta el desplazamiento de las personas con discapacidad; incluso en circunstancias regulares, estas personas se ven limitadas en su desplazamiento de un lugar a otro. En ese sentido, las medidas de inmovilización social pusieron en evidencia que la falta de accesibilidad en el entorno urbano y el transporte afecta de manera particular a las personas con discapacidad en zonas rurales, quienes tienen escasas opciones de transporte para trasladarse desde sus comunidades de origen hasta las capitales de provincia o departamento para el cobro de la pensión.

Al respecto, la Defensoría del Pueblo ha expuesto que, “el medio de transporte más utilizado entre las personas con discapacidad es el desplazamiento a pie (53.6 %), seguido del transporte público (38.2 %), siendo que 28.6 % se ven obligadas a usar el servicio de taxi (28.6 %), generándoles una alta carga económica en comparación con los pasajes de transporte público”<sup>139</sup>. Además, en el contexto de la emergencia sanitaria, el transporte público interprovincial se vio suspendido, por lo que el cobro de la pensión no contributiva del Programa CONTIGO, al igual que las otras prestaciones económicas, no se pueden hacer efectivo en forma oportuna.

Adicionalmente, la condición de pobreza se acentúa en la población con discapacidad, situación que dificulta la utilización de aplicativos informáticos a través de los cuales puedan disponer del dinero depositado en sus cuentas. Cabe precisar que, las cuentas bancarias individualizadas son realizadas por el Programa CONTIGO para hacer efectivo el pago de la pensión.

En ese sentido, el proceso de incorporación al sistema financiero representa un gran desafío para aquellos que no cuentan con un perfil socio demográfico que facilite

---

<sup>139</sup> Defensoría del Pueblo, [Nota de Prensa N° 259/OCII/DP/2019](#), de fecha 22 de agosto de 2019.

dichos procesos, siendo necesarios protocolos informativos para personas con discapacidad en lenguaje sencillo, claro y accesible sobre dichos servicios; así como cajeros automáticos con procedimientos aún más simples, de ser posible.

Asimismo, teniendo en cuenta que la población con discapacidad regularmente a las agencias bancarias acompañadas por terceras personas que les apoyan de manera *informal*<sup>140</sup> para el cobro, es pertinente señalar que esas personas deberían recibir el mismo trato preferencial y accesible que requieren las personas con discapacidad.

### **5.3 Falta de mecanismos accesibles para la atención de quejas presentadas por las personas con discapacidad.**

El Programa nacional de entrega de la pensión no contributiva a personas con discapacidad severa en situación de pobreza –Programa CONTIGO no cuenta con personal en oficinas descentralizadas a nivel nacional para atender las solicitudes de afiliación y los trámites de autorización para el cobro de la pensión no contributiva<sup>141</sup>. Todas estas actividades están centralizadas en Lima; situación que dificulta el desarrollo eficiente y eficaz de las actividades operativas del Programa y, al mismo tiempo, limita la atención oportuna de las personas con discapacidad.

De acuerdo a lo manifestado por los representantes de las Omaped entrevistadas, el personal que atiende a las personas con discapacidad que realizan consultas o quejas respecto a la implementación del Programa CONTIGO, cambia constantemente y requieren de mayor capacitación para atender adecuadamente las solicitudes de afiliación y autorización de cobro de la pensión. Si bien, durante estos últimos meses se han desarrollado capacitaciones virtuales al personal de las Omaped; sin embargo, estas capacitaciones todavía no logran superar las dificultades operativas del Programa.

Al respecto, de conformidad con la información brindada por el Programa CONTIGO, “En el marco de la implementación del Plan se realizaron 377 visitas de monitoreo de uso de la pensión, correspondientes a una muestra representativa de los usuarios/as que acceden a la pensión a través de la autorización de cobro. De igual forma, se recogieron 2349 Ficha de Monitoreo de uso validadas, procedentes de 16 departamentos dentro del ámbito de intervención de Programa. Las mismas que se encuentran en proceso de sistematización y análisis”<sup>142</sup>.

Adicionalmente, la directora del Programa CONTIGO manifestó que, al 17 de julio del presente año, se habían realizado 31 sesiones de tele-capacitación a 800 gobiernos locales y 25 regionales. Dichas capacitaciones fueron sobre principales procesos de Programa; calendarización de pagos; y, medidas preventivas ante el Covid-19. Adicionalmente, manifestó que se está realizando un acompañamiento a las personas

---

<sup>140</sup> Entiéndase que los apoyos informales son aquellas personas que brindan asistencia para realizar determinados actos jurídicos pero que no han sido designados formalmente, ya sea ante Notario Público o vía judicial.

<sup>141</sup> De conformidad con lo manifestado por la Directora del Programa CONTIGO, se está evaluando la posibilidad de abrir cinco unidades territoriales en: Amazonas, Ayacucho, Cajamarca, Huancavelica y Huánuco; considerando que se encuentran los 20 distritos más pobres y con mayor número de usuarios.

<sup>142</sup> Informe N° 000069-2020-MIDIS/PNPDS-CT, de fecha 03 de junio de 2020.

con discapacidad para el cobro de la pensión en las agencias del Banco de la Nación o en los Agentes autorizados<sup>143</sup>.

Cabe precisar que, durante la supervisión, los representantes de las Omaped entrevistadas manifestaron que la comunicación con los representantes del Programa CONTIGO demora mucho; en ocasiones no les responden las llamadas telefónicas ni los correos y no logran que les absuelvan debidamente las consultas. Dicha situación genera que algunos responsables de las Omaped manifiesten su incomodidad con la atención que reciben de parte del personal del Programa CONTIGO.

*“La demora de los trámites para las autorizaciones, no contestan el teléfono ni el correo. Yo he tenido que estar reclamando.*

*“Recomendaría que las evaluaciones sean más rápidas en Lima, tanto de las incorporaciones como de las autorizaciones de cobro; y que contesten las llamadas porque muchas veces surgen dudas y no nos responden”.*  
*Representante de la Omaped de la Municipalidad de Chimbote.*

*“Se demoran mucho para responder, quizás eso es por la carga que tienen porque la respuesta se demora mucho o no dan respuestas muy precisas. En una ocasión incluso perdieron el expediente y tuvimos que enviar nuevamente la copia del expediente.*

*Hay mucha demora en las autorizaciones. Los coordinadores no tienen posibilidad de agilizar porque todo está centralizado en Lima; por eso, creo que debería descentralizarse”.*  
*Representante de la Omaped de la Municipalidad Provincial de Cusco.*

*“Sugeriría que se coordine para hacer el envío de documentos de manera virtual, que se agilice la fecha para enviar las solicitudes; tengo varias solicitudes para enviar pero no sé cómo puedo hacer para enviarlo. Ahorita no tenemos la orientación de cómo vamos a hacer; deberían de comunicarnos cómo hacer para saber cómo orientar a las personas que vienen a preguntar sobre el Programa Contigo”.*

*Representante de la Omaped de la Municipalidad Provincial de Huancayo*

*“Mientras no se haga una descentralización a nivel de la región tendremos las falencias que se presenten; enviamos los documentos y tenemos que estar llamando constantemente y muchas veces por la carga que tienen no suelen contestar y quedan pendiente los expedientes”.*

*Jefe de la Omaped de la Municipalidad Provincial de Piura*

---

<sup>143</sup> Foro “Inclusión de las Personas con Discapacidad: rumbo al bicentenario”, de fecha 17 de julio de 2020.

## CONCLUSIONES

### Pobreza y discapacidad

1. En el Perú, según los resultados de los Censos Nacionales 2017, hay un total de 3 209 263 personas con discapacidad, cifra que representan el 10.3 % de la población total del país. De estas, 1 820 304 son mujeres (56.7 %); y, 1 388 957 son hombres (43.3 %); la mayor concentración de estas personas se encuentra en el área urbana (2 715 892) frente a 493 369 del área rural.
2. La Encuesta Nacional de Hogares 2017, utilizando los resultados de la Primera Encuesta Nacional Especializada sobre Discapacidad -ENEDIS 2012, estableció que, el 22.8 % de la población con discapacidad se encuentra en condición de pobreza. El mayor porcentaje de población con discapacidad pobre se concentra en el ámbito rural (40.2 %) frente a un 16.6 % del área urbana. Asimismo, en la sierra el porcentaje de personas con discapacidad en condición de pobreza es de 28.9 %; en la selva, el 27.7 %; y, en la costa, 19.1 %. Lima Metropolitana es la región con menor número de personas con discapacidad en condición de pobreza (13.3%).
3. Según la Encuesta Nacional de Hogares 2017, el acceso a los programas de ayuda alimentaria o nutricional que ofrece el gobierno alcanza al 29.3 % de los hogares con al menos una persona con discapacidad. Asimismo, el 43.3% de hogares con al menos una persona con discapacidad accedieron a algún programa no alimentario, tales como Juntos, Pensión 65, Cuna Más, Beca 18, etc. La cobertura de estos programas es mayor en el área rural, alcanzando a un total de 77.8 % de hogares con algún miembro con discapacidad en estas regiones. Los programas no alimentarios de mayor alcance son Pensión 65 (19.4 %) y el Programa Juntos (9.7%).
4. La pobreza, unida a la discapacidad, limita la autonomía y vida independiente de las personas con discapacidad. Entre los factores que acentúan la pobreza está el poco acceso a una educación de calidad y la exclusión de las personas con discapacidad del mercado laboral. Respecto a este último, los resultados de los Censos Nacionales 2017, revelaron que el 64.3 % de las personas con discapacidad en edad de trabajar no tiene empleo; y, de aquellos que se encuentran trabajando, el 49 % ha venido desempeñándose como trabajador independiente o por cuenta propia, un 27 % como empleado, un 15 % como obrero, un 5 % como empleador o patrono, un 3 % como trabajador en negocio de un familiar y un 1 % como trabajador del hogar. Dicha situación se agudizó por la crisis generada por la pandemia del coronavirus Covid-19; de acuerdo al Instituto Nacional de Estadística e Informática -INEI, en los meses de febrero, marzo y abril, la población ocupada se redujo en 25 % (1 216 600 personas) respecto al similar trimestre del año 2019, situación que impacta significativamente en las personas con discapacidad y sus familias.
5. Respecto al uso de tecnologías de información y comunicación, los resultados de los Censos Nacionales 2017 muestran que 1 756 220 hogares donde hay alguna persona con discapacidad (80.9 %) disponen de teléfono celular; 839 461 tienen conexión a televisión por cable o satelital (38.7 %); y, 721 442 hogares disponen de computadora, laptop o *tablet* (33.3 %).

6. Los criterios de focalización han resultado insuficientes para determinar la condición de pobreza y pobreza extrema de un sector importante de la población, como es el caso de los hogares que tienen al menos un integrante con discapacidad. Dicha situación constituye una barrera que dificulta el acceso de estas personas a los programas y beneficios sociales otorgados por el Estado y prolonga la condición de pobreza de estas personas.

### **El derecho a la protección social de las personas con discapacidad**

7. El derecho a la protección social de las personas con discapacidad es reconocido expresamente por el artículo 28 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, el cual busca elevar el nivel de vida de las personas con discapacidad y sus familias, promoviendo el respeto a la capacidad jurídica, la autonomía individual y la dignidad de estas personas. Asimismo, el derecho a la seguridad social está reconocido en tratados internacionales de derechos humanos, así como en la Constitución Política del Perú.
8. El derecho a la protección social de las personas con discapacidad debe ser interpretado desde el modelo social y de derechos humanos recogido en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; en ese sentido, debe promover la calidad de vida de las personas con discapacidad, así como el respeto a la autonomía y vida independiente de la persona con discapacidad. El cumplimiento de este derecho debe considerar la implementación de los sistemas de apoyos, ajustes razonables, asistencias personales para personas con discapacidad, entre otros.
9. El ámbito de la seguridad social es amplio; de manera general, abarca las prestaciones de salud y pensiones. En el sistema previsional coexisten el Sistema Nacional de Pensiones y el Sistema Privado de Pensiones; ambos brindan cobertura en materia de pensiones en base al mecanismo contributivo, en el cual las personas que trabajan tienen que aportar para obtener una pensión de jubilación. Solo excepcionalmente el Estado peruano ha implementado el mecanismo no contributivo a través de la Pensión 65 y del Programa CONTIGO.
10. El derecho a la pensión no contributiva de las personas con discapacidad severa en condición de pobreza, establecido en el artículo 59 de la Ley N° 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad, forma parte del derecho a la protección social reconocido en tratados internacionales de derechos humanos. En ese sentido, su cumplimiento es exigible frente al Estado peruano.
11. En cumplimiento del artículo 3, inciso c) y del artículo 29 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, así como del artículo 14 de la Ley N° 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad, en el diseño e implementación de los sistemas de protección social, el Estado peruano debe garantizar la participación efectiva y el derecho a la consulta de las personas con discapacidad y de las organizaciones que las representan.
12. El derecho a la protección social es un instrumento fundamental para alcanzar las metas y objetivos propuestos en los Objetivos de Desarrollo Sostenible –ODS; específicamente, el Objetivo 1 de los ODS, que busca poner fin a la pobreza, tiene

estrecha relación con el artículo 28 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que reconoce el derecho a la protección social.

13. El respeto a la capacidad jurídica de las personas con discapacidad resulta fundamental al momento de implementar políticas, planes y programas de protección social orientados a mitigar los efectos negativos de la pobreza. La implementación del derecho a la protección social debe respetar la capacidad jurídica de las personas con discapacidad, incluso si requieren de la implementación de los sistemas de apoyos y ajustes razonables.
14. La accesibilidad en la información y comunicación garantiza la implementación adecuada del derecho a la protección social de las personas con discapacidad, favoreciendo la inclusión social de este sector de la población, en igualdad de condiciones con las demás. Dicho derecho es reconocido por la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y por la Ley N° 29973, Ley General de las Personas con Discapacidad, así como por otras leyes especiales.

### **Implementación del derecho a la pensión no contributiva para personas con discapacidad**

#### *Implementación del Programa CONTIGO*

15. La pensión no contributiva para personas con discapacidad severa se ha implementado de manera progresiva en el territorio nacional. El año de su creación, 2015, el Programa CONTIGO comenzó a implementarse en las regiones de Ayacucho y Tumbes. Durante el año 2016, amplió su cobertura a nueve regiones, incorporando siete nuevas regiones (Amazonas, Apurímac, Cajamarca, Huancavelica, Loreto, Pasco y Huánuco). En el 2017, se amplió a catorce regiones, incorporándose las regiones de Ancash, La Libertad, Lambayeque, Piura y Puno. En el 2018, se amplió a veintiún regiones, incorporándose seis nuevas regiones (Arequipa, Callao, Cusco, Junín, Lima, Moquegua y San Martín). En el 2019, se logró implementar en todas las regiones a nivel nacional.
16. El Programa nacional de entrega de la pensión no contributiva a personas con discapacidad severa en situación de pobreza –Programa CONTIGO, incrementó progresivamente su atención, pasando de 411 personas usuarias en el primer año de implementación a 40 033 usuarios en el Padrón II y III correspondiente al año 2020; de estos, el 54 % son hombres (21 710) y 46 % mujeres (18 323).
17. La pensión no contributiva para personas con discapacidad severa contempla un pago bimestral de trescientos soles (S/ 300 y 00/100) en cuenta bancaria individual; dicho monto es insuficiente para mejorar el nivel de vida de las personas con discapacidad, debido a que no es suficiente para cubrir los gastos que ocasionan las necesidades especiales de estas personas, como la alimentación, terapias, medicamentos, pañales, educación, transporte, entre otros.
18. El Programa nacional de entrega de la pensión no contributiva a personas con discapacidad severa en situación de pobreza –Programa CONTIGO, se limita, principalmente, a la entrega de una subvención económica, evidenciando un enfoque asistencial en su implementación. Excepcionalmente, se han realizado proyectos pilotos de desarrollo de actividades que permite percibir ingresos

económicos; sin embargo, la generación de dichos ingresos, aunque sean temporales, pone en riesgo la permanencia en el Programa, debido a que existe la exigencia legal de no percibir ingresos que provengan del sector público o privado.

#### ***Presupuesto del Programa CONTIGO***

19. Se constata un incremento del presupuesto de pensión no contributiva para personas con discapacidad, pasando de 387 398 soles del año 2015 a 88 507 000 soles en el presente año, 2020<sup>144</sup>. Dicho incremento presupuestario permitió ampliar el Programa a las 25 regiones a nivel nacional y facilitó el incremento progresivo del número total de personas usuarias. Si bien el incremento presupuestal ha sido significativo; sin embargo, llama la atención que, a pesar de constituir un derecho exigible, su presupuesto no represente un porcentaje mayor al 1% respecto al total de presupuesto destinado los programas sociales a cargo del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social<sup>145</sup>.

#### ***Personas usuarias del Programa CONTIGO***

20. El número de personas usuarias del Programa CONTIGO, a junio de 2020, es de 40 033 personas, cifra que representa el 31.94 % del total de la población objetivo del Programa (125 451) que reúnen los requisitos exigidos para ser beneficiarios de la pensión no contributiva para personas con discapacidad. El número total de la población objetivo del Programa CONTIGO está calculado en base al número de personas con discapacidad establecido en la Primera Encuesta Especializada sobre Discapacidad -ENEDIS 2012 (5.2 % de la población total del país) y no en base a los Censos Nacionales 2017 (10.3 % de la población total del país). Dicha situación pone en evidencia el gran desafío que tiene el Estado peruano para actualizar la data estadística detallada de las personas con discapacidad a nivel nacional que permita la actualización de la población objetivo del Programa.
21. Las 40 033 personas usuarias del Programa CONTIGO representan solo el 1.25 % del total de personas con discapacidad a nivel nacional (3 209 261). El reducido porcentaje se debe, además del poco presupuesto que se destina al Programa, a la exigencia de contar con certificado de discapacidad severa emitido según la Norma Técnica de Salud para la Evaluación, Calificación y Certificación de la Persona con Discapacidad, así como al requisito de estar en condición de pobreza según los criterios del Sistema de Focalización de Hogares -Sisfoh y no recibir otros ingresos provenientes del sector público o privado; dichas exigencias constituyen una barrera que limita el acceso de las personas con discapacidad a la pensión no contributiva.

#### ***Potenciales beneficiarios del Programa CONTIGO***

22. De acuerdo a lo señalado por el Programa CONTIGO, se considera como potencial beneficiario a aquella persona que cumple con los tres requisitos definidos por ley (discapacidad severa; en situación de pobreza; y, sin otros ingresos provenientes

---

<sup>144</sup> Posterior a la elaboración del presente informe, el presupuesto del Programa Contigo se incrementó a 105,156,020 de conformidad con la información consignada en la página web del MEF al 28 de setiembre de 2020.

<sup>145</sup> Con el incremento de presupuesto al Programa Contigo, el porcentaje alcanza a 1,24%.

del sector público o privado), pero que por restricciones presupuestarias no son usuarias del Programa.

Existen 34 051 personas con discapacidad severa en condición de pobreza que reúnen los requisitos para ser beneficiarias de la pensión no contributiva pero que no han sido incorporadas en padrón de personas usuarias del Programa por las limitaciones presupuestarias existentes; de estas, el 54 % son hombres (18 448) y 46% mujeres (15 603). El mayor número de personas en lista de espera se encuentra en Lima (4436), Cajamarca (4089) y Piura (3801); en contraste, las regiones con menor número de personas con discapacidad severa en lista de espera son Madre de Dios (10), Moquegua (117) y Ucayali (436).

### **Principales barreras identificadas en la implementación del Programa CONTIGO**

#### *Dificultades para la acreditación de la discapacidad.*

23. La base de datos del Ministerio de Salud registra un total de 210 237 personas con discapacidad certificadas, cifra que representa solo el 6.55 % del total de personas con discapacidad que hay en el país según los Censos Nacionales 2017 (3 209 261); de este grupo, el 56.2 % presentan discapacidad severa, 33 % discapacidad moderada y 10.7 % discapacidad leve. De acuerdo a esta información, el 94.45 % de personas con discapacidad no cuentan con un certificado de discapacidad emitido de conformidad con la Norma Técnica de Salud para la Evaluación, Calificación y Certificación de la Persona con Discapacidad, situación que constituye una barrera que limita el acceso de a la pensión no contributiva para personas con discapacidad.
24. Existen diferencias estadísticas entre la base de datos del Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad -Conadis y la base de datos del Ministerio de Salud -Minsa; la primera consigna un registro de 285 443, mientras que la segunda registra un total acumulado de 210 237 personas con discapacidad certificadas, reflejando una brecha de 75 206. Asimismo, el registro del Conadis consigna 133 009 personas con discapacidad severa, mientras que el registro del Minsa consigna 118 207, existiendo una brecha de 14 802.
25. El Programa CONTIGO utilizada la base de datos del Ministerio de Salud –Minsa para la calificación de los beneficiarios de la pensión no contributiva para personas con discapacidad severa; sin embargo, existen personas con discapacidad severa certificada, que no se encuentran registrados en dicha base de datos. La no inclusión en el registro del Minsa, se genera debido a que las personas residen en comunidades alejadas de las zonas urbanas con limitado acceso a internet, lo cual dificulta el registro del certificado de discapacidad en el HIS DISCAP WEB; o, debido a que los certificados de discapacidad fueron emitidos con anterioridad al año 2015.
26. Persiste una visión médico rehabilitadora en el proceso de certificación de la discapacidad, enfocada en la evaluación y diagnóstico de la diversidad funcional o “deficiencia”, que contraviene el modelo social y de derecho recogido en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Dicha visión se encuentra reforzada por la NTS N°127-MINSA/2016/DGIESP, Norma Técnica de Salud para la Evaluación, Calificación y Certificación de la Persona con

Discapacidad, que dispone que los médicos certificadores pueden prescindir de calcular el porcentaje de restricción en la participación, pudiendo consignarse como “diferido”; situación se ha visto reforzada con la derogación de la Séptima Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad.

#### ***Falta de accesibilidad en la implementación del Programa CONTIGO***

27. Las solicitudes de afiliación al Programa CONTIGO se realizan a través de las Oficinas Municipales de Atención a las Personas con Discapacidad –Omaped, quienes reciben la documentación correspondiente y lo remiten al Programa Contigo. Sin embargo, de acuerdo a lo manifestado por los representantes de las Omaped en el marco de la presente supervisión, los canales de coordinación entre ambas entidades adolecen de serias deficiencias, situación que se ha evidenciado especialmente en el contexto de pandemia por el coronavirus Covid-19.
28. Si bien la página web del Programa Contigo (<https://contigo.gob.pe/>) ha hecho esfuerzos para ser accesible para las personas con discapacidad; sin embargo, la implementación de una plataforma de atención virtual es reciente y no todas las personas están informadas al respecto. Dicha situación, de acuerdo a lo manifestado por los representantes de las Oficinas Municipales de Atención a las Personas con Discapacidad -Omaped entrevistados en el marco de la presente supervisión, genera dificultades a algunas Omaped para enviar las nuevas solicitudes de afiliación al Programa CONTIGO y retarda la incorporación al Programa de las personas con discapacidad severa en situación de pobreza y pobreza extrema.
29. La información y comunicación del Programa nacional de entrega de la pensión no contributiva a personas con discapacidad severa en situación de pobreza – Programa CONTIGO, no es accesible para todas las personas con discapacidad. Los formatos utilizados para informar sobre los requisitos y procedimientos del Programa, no utilizan un lenguaje claro, sencillo y comprensible, que responda a las necesidades particulares de las diferentes tipos y grados de discapacidad, especialmente de las personas sordas, ciegas, sordo-ciegas; así, como de todas aquellas que tienen discapacidad mental o intelectual.

#### ***Insuficiencia para determinar la situación de pobreza y pobreza extrema***

30. Los criterios de focalización del Sistema de Focalización de Hogares -Sisfoh no permitan identificar la condición de pobreza y pobreza extrema de las personas con discapacidad y sus familias; situación que limita el acceso de estas personas a programas sociales y subvenciones económicas, así como al sistema de protección social promovidas por el Estado, como la pensión no contributiva para personas con discapacidad. En ese sentido, se necesita mejorar la calidad de los registros administrativos y asegurar la interconexión y actualización de base de datos administrativos, censales y de encuesta a hogares; dichas bases deben permitir ubicar a los hogares beneficiarios y facilitar la focalización ya sea de manera individual o en forma colectiva.

*Demora en la aprobación de las solicitudes de autorización para el cobro de la pensión no contributiva*

31. El tiempo promedio de duración del trámite de la solicitud de autorización para el cobro de la pensión no contributiva es de cuatro meses; dicha situación genera incomodidades en los representantes de las Oficinas Municipales de Atención a las Personas con Discapacidad, quienes perciben que falta mejorar los canales de comunicación con los representantes del Programa CONTIGO, y afecta a las personas con discapacidad y sus familias, quienes no pueden hacer efectivo el cobro de la pensión no contributiva.

*Vulneración al derecho a la capacidad jurídica*

32. Algunas agencias del Banco de la Nación no respetan la capacidad jurídica de las personas con discapacidad beneficiarias del Programa nacional de entrega de la pensión no contributiva a personas con discapacidad severa en situación de pobreza –Programa CONTIGO. Durante la supervisión se constató que algunas oficinas del Banco de la Nación exigen, a la persona con discapacidad, contar con apoyos para hacer efectivo el cobro de la pensión; asimismo, exigen presentar documentos complementarios para corroborar la condición de discapacidad o beneficiario del Programa, como el certificado de discapacidad o la resolución de inscripción en el Consejo Nacional para la Integración de las Personas con Discapacidad -Conadis; dicha situación contraviene lo establecido en la Convención sobre los Derechos de las Persona con Discapacidad y el Código Civil vigente, modificado por el Decreto Legislativo N° 1384, Decreto legislativo que reconoce y regula la capacidad jurídica de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones.
33. El Banco de la Nación no ha adaptado sus normas internas al marco de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y del Código Civil vigente, modificado por el Decreto Legislativo N° 1384, Decreto legislativo que reconoce y regula la capacidad jurídica de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones. Una de esas normas es el “Protocolo de atención a clientes del Programa Contigo –Pensión por discapacidad severa”, en el cual se exige la presencia del testigo a ruego para hacer efectivo el pago a las personas sordas o ciegas que pueden manifestar su voluntad y registrar su firma o colocar su huella digital.

*Falta de implementación de sistemas de apoyos y ajustes razonables*

34. No se ha implementado los sistemas de apoyos o ajustes razonables para las personas con discapacidad beneficiarias del Programa nacional de entrega de la pensión no contributiva a personas con discapacidad severa en situación de pobreza –Programa CONTIGO. Dicha situación limita el ejercicio de la capacidad jurídica de estas personas y constituye una barrera para hacer efectivo el cobro de la pensión no contributiva. El Protocolo para brindar la asistencia en la entrega de la pensión no contributiva a personas con discapacidad severa en situación de pobreza (Padrón II y III 2020 del Programa CONTIGO) en el marco del Decreto de Urgencia N° 025-2020, establece criterios y lineamientos de acción para la coordinación con los gobiernos locales para el cobro de la pensión no contributiva;

sin embargo, no contempla la implementación de sistemas de apoyos o ajustes razonables para hacer efectivo el pago de la pensión no contributiva, como puede ser el caso de efectuar el pago en el domicilio de la persona usuaria del Programa.

***Falta de implementación de mecanismos accesibles para la presentación de quejas***

35. No existen mecanismos adecuados para atender las quejas de las personas con discapacidad y sus familias, respecto a la implementación del Programa nacional de entrega de la pensión no contributiva a personas con discapacidad severa en situación de pobreza –Programa CONTIGO. Las Oficinas Municipales de Atención a las Personas con Discapacidad –Omaped reciben las quejas y consultas de estas personas y lo trasladan al Programa CONTIGO; sin embargo, de acuerdo a las Omaped entrevistadas, existe disconformidad respecto a la atención y poca coordinación que existe con el Programa CONTIGO.

## RECOMENDACIONES

### Al Congreso de la República

1. **Garantizar** un sistema previsional universal, especialmente para las personas con discapacidad y sus familias, mediante mecanismos contributivos o no contributivos que garanticen un nivel de vida adecuado de estas personas, en cumplimiento del artículo 10° de la Constitución Política del Perú y de los tratados internacionales de derechos humanos.
2. **Establecer** una relación de la continuidad entre el Programa CONTIGO y el sistema previsional universal mediante mecanismos no contributivos, a fin de garantizar el nivel de vida adecuado de las personas con discapacidad que se encuentran en condición de pobreza y pobreza extrema.
3. **Modificar** el artículo 59 de la Ley N° 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad, en el sentido de ampliar la pensión no contributiva a todas las personas con discapacidad que se encuentren en condición de pobreza y pobreza extrema. Asimismo, dicha modificación debe abordar la eliminación de la exigencia de no percibir ingresos que provengan del ámbito público o privado, cuando dichos ingresos no sean mayores a dos remuneraciones mínimas vitales.
4. **Modificar** la exigencia del certificado de discapacidad para acceder a los derechos reconocidos en la Ley N° 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad, y otras normas vigentes. En el caso de la pensión no contributiva para personas con discapacidad, dicha modificación implica la posibilidad de contemplar otros documentos para acreditar la situación de discapacidad, como la presentación del Certificado de Discapacidad, Resolución de Presidencia de Inscripción en el Registro Nacional de Personas con Discapacidad o su carnet de inscripción, certificado médico o informe emitido por un profesional médico de la especialidad que corresponda o del médico general, o con la presentación de una declaración jurada suscrita por la persona titular o un familiar que se encuentre encargado de su cuidado, cuando la persona con discapacidad no pueda manifestar su voluntad.

### Al Presidente del Consejo de Ministros

5. **Adoptar** las medidas pertinentes para proteger y promover el ejercicio del derecho de las personas con discapacidad a la protección social y a gozar de dicho derecho sin discriminación por motivos de discapacidad; en especial, asegurar el acceso de las personas con discapacidad en situación de pobreza y pobreza extrema a programas de protección social y estrategias de reducción de la pobreza, así como a programas y beneficios del sistema previsional universal.
6. **Modificar** el artículo 8 del Decreto Supremo N° 004-2015-MIMP, que establece los requisitos para ser beneficiarios del programa; específicamente, modificar la exigencia de contar con un certificado de discapacidad emitido de conformidad con la Norma Técnica de Salud para la Evaluación, Calificación y Certificación de la Persona con Discapacidad; y, modificar la exigencia de no percibir ingresos que provengan del ámbito público o privado, cuando dichos ingresos no superen las dos remuneraciones mínimas vitales. Dicha modificación debe orientarse a

garantizar que las personas con discapacidad no sean excluidas del Programa nacional de entrega de la pensión no contributiva a personas con discapacidad severa en situación de pobreza –Programa CONTIGO.

### **Al Ministerio de Inclusión y Desarrollo Social**

7. **Implementar** sistemas de apoyo y ajustes razonables para el cobro de la pensión no contributiva a las personas usuarias del Programa nacional de entrega de la pensión no contributiva a personas con discapacidad severa en situación de pobreza –Programa CONTIGO que lo requieran; entre ellos, la posibilidad de efectuar el pago en el domicilio de las personas usuarias del Programa CONTIGO, muchas de las cuales tienen alta dependencia de terceros para moverse y no pueden trasladarse a los lugares donde se efectúa el pago de la pensión (sedes del Banco de la Nación o Agentes autorizados).
8. **Adoptar** las medidas necesarias para evitar desafiliaciones irregulares de las personas con discapacidad que son usuarias Programa nacional de entrega de la pensión no contributiva a personas con discapacidad severa en situación de pobreza –Programa CONTIGO. Entre ellas, coordinar con el Ministerio de Salud para garantizar el registro del certificado de discapacidad en el HIS DISCAP WEB, especialmente de aquellas que fueron certificadas en comunidades de zonas rurales con poco acceso a internet; así, como la verificación y actualización de los certificados con discapacidad emitidos con anterioridad al año 2015.
9. **Garantizar** la accesibilidad para la presentación de solicitudes de afiliación, autorización de cobro de la pensión del Programa nacional de entrega de la pensión no contributiva a personas con discapacidad severa en situación de pobreza –Programa CONTIGO. Entre otras medidas, utilizar formatos con un lenguaje claro, sencillo y comprensible, que responda a las necesidades particulares de los diferentes tipos y grados de discapacidad, especialmente de las personas sordas, ciegas, sordo-ciegas; así, como de todas aquellas que tienen discapacidad mental o intelectual.
10. **Implementar** una plataforma virtual accesible para la atención de consultas y quejas de las personas con discapacidad respecto a la implementación Programa nacional de entrega de la pensión no contributiva a personas con discapacidad severa en situación de pobreza –Programa CONTIGO.
11. **Adoptar** las medidas necesarias para mejorar la coordinación del Programa nacional de entrega de la pensión no contributiva a personas con discapacidad severa en situación de pobreza –Programa CONTIGO, con las diferentes oficinas de los gobiernos regionales y municipales, a fin de garantizar la atención oportuna a las personas con discapacidad. Entre dichas medidas, la implementación de oficinas descentralizadas del Programa CONTIGO a nivel nacional que coadyuven en la mejora de la atención de las personas usuarias del Programa.
12. **Evaluar** los impactos de exigir el certificado de discapacidad para la afiliación al Programa nacional de entrega de la pensión no contributiva a personas con discapacidad severa en situación de pobreza –Programa CONTIGO. Dicha evaluación debe abordar los impactos negativos de dicha exigencia en la población con discapacidad que no cuenta con certificado de discapacidad, especialmente de

aquellas que residen en áreas rurales, y las posibilidades reales del Estado peruano para lograr la certificación de la discapacidad en el corto y mediano plazo.

13. **Evaluar** los criterios de focalización del Sistema de Focalización de Hogares a fin de determinar las limitaciones existentes para identificar a los hogares en condición de pobreza y pobreza extrema, especialmente de aquellas que tienen entre sus miembros a personas con discapacidad. Dicha evaluación debe servir de sustento para modificar los criterios de focalización a fin de mejorar la calidad de los registros administrativos y asegurar la interconexión y actualización de base de datos administrativos, censales y de encuesta a hogares; dichas bases deben permitir ubicar a los hogares beneficiarios y facilitar la adecuada focalización, ya sea de manera individual o en forma colectiva.
14. **Reiterar** que se dispongan las medidas necesarias para la actualización del Padrón General de Hogares, a cargo del Sistema de Focalización de Hogares, y el cruce permanente con las bases de datos de otras entidades públicas afines, para garantizar un adecuado registro de información, de manera que dicho padrón cumpla con la finalidad de constituirse en la base de información confiable, que sustenta las políticas nacionales en materia de desarrollo e inclusión social en nuestro país.

#### **Al Ministerio de Economía y Finanzas**

15. **Incrementar** el presupuesto del Programa nacional de entrega de la pensión no contributiva a personas con discapacidad severa en situación de pobreza – Programa CONTIGO, para extender su cobertura a todas las personas con discapacidad en condición de pobreza y pobreza extrema a nivel nacional.
16. **Otorgar** presupuesto para la realización de un Censo Especializado en Discapacidad que permita identificar perfil socio-demográfico de las personas con discapacidad en el país, a fin de contar con data actualizada sobre este sector de la población que permita el diseño e implementación de políticas públicas relativas a discapacidad.

#### **Al Ministerio de salud**

17. **Adoptar** las medidas correspondientes para incrementar la certificación de la discapacidad a nivel nacional, especialmente en las áreas rurales.
18. **Adoptar** las medidas pertinentes para garantizar que el certificado de discapacidad contenga información respecto a la limitación en la actividad y la restricción en la participación de las personas con discapacidad, en concordancia con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.
19. **Coordinar** con el Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad la implementación del registro automático de las personas con discapacidad certificadas a fin de uniformizar la información estadística de ambas entidades.
20. **Coordinar** con el Programa CONTIGO del Ministerio de Inclusión y Desarrollo Social las medidas necesarias para evitar desafiliaciones injustificadas del Programa nacional de entrega de la pensión no contributiva a personas con discapacidad severa en situación de pobreza –Programa CONTIGO; entre ellas,

garantizar el registro del certificado de discapacidad en el HIS DISCAP WEB de las personas con discapacidad certificadas, en especial de aquellas que residen en comunidades de zonas rurales; así, como la verificación y actualización de los certificados con discapacidad emitidos con anterioridad al año 2015.

#### **Al Banco de la Nación**

- 21. Adaptar** sus normas internas al marco de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la Ley N° 29973, Ley general de la persona con discapacidad y el Código Civil, modificado por el Decreto Legislativo N° 1384, Decreto Legislativo que reconoce y regula la capacidad jurídica de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones.
- 22. Implementar** los ajustes razonables para las personas con discapacidad usuarias del Programa nacional de entrega de la pensión no contributiva a personas con discapacidad severa en situación de pobreza –Programa CONTIGO, a fin de garantizar el cobro de la pensión en las diferentes sedes del Banco de la Nación a nivel nacional.
- 23. Capacitar** al personal de las sedes del Banco de la Nación a nivel nacional sobre los derechos de las personas con discapacidad, en especial sobre el derecho a la capacidad jurídica de las personas con discapacidad, los sistemas de apoyos y ajustes razonables que puedan requerir estas personas.

#### **A las Municipales Provinciales y Distritales**

- 24. Adoptar** las medidas necesarias para capacitar constantemente al personal de las Oficinas Municipales de Atención a las Personas con Discapacidad, a fin de garantizar la continuidad del servicio adecuado y eficiente a la población con discapacidad de su jurisdicción. Dichas capacitaciones deben considerar los diversos modelos de aproximación a la discapacidad y los derechos de las personas con discapacidad en el marco de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, especialmente el derecho a la capacidad jurídica y la implementación de sistemas de apoyos y salvaguardias, ajustes razonables.