

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ**

**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**



**PUCP**

**Solidaridad y política: la implementación del Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65 en las provincias de Huancayo y Huancavelica.**

**TRABAJO DE INVESTIGACIÓN PARA OBTENER EL GRADO DE BACHILLER EN CIENCIAS SOCIALES CON MENCIÓN EN CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO**

**AUTORA:**

Bonilla Watanabe, Naomi Julieta

**ASESOR:**

Tanaka Gondo, Martín Ricardo

Lima, Julio de 2020

## RESUMEN

La baja cobertura de pensiones contributivas durante la vejez en el Perú genera una situación de vulnerabilidad e injusticia en los adultos mayores y redonda en mayores gastos y efectos negativos en la sociedad. Frente a esta realidad, la presente investigación busca ilustrar la importancia del proceso de implementación de pensiones no contributivas a nivel subnacional mediante el análisis del Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65 en la provincia de Huancayo y de Huancavelica ubicadas en la región de Junín y Huancavelica, respectivamente. Asimismo, existen escasas investigaciones sobre este tema que, además, toma más relevancia por la transición demográfica que está sucediendo. Para ello, partir del análisis de los datos disponibles en las evaluaciones de impacto a nivel regional, se ha encontrado dos casos contra intuitivos: Junín y Huancavelica. La región de Junín, a pesar de ser una región que tiene mejores indicadores socioeconómicos y de densidad estatal, presenta menor impacto positivo de esta política social. Por el contrario, Huancavelica tiene impactos más exitosos y, por lo tanto, mejor implementación. En esa línea, a través del uso de una metodología cualitativa, el objetivo es encontrar qué factores de la implementación explican el éxito del Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65 en Huancavelica y por qué en Junín los resultados son más deficientes. Se plantean una serie de posibles variables explicativas como la coordinación intergubernamental, los burócratas de la calle y la autonomía estatal.

Palabras clave: implementación de políticas sociales, gobiernos subnacionales, pensiones no contributivas, adultos mayores.

## ABSTRACT

The low coverage of contributory pensions during old age in Peru generates a situation of vulnerability and injustice in older adults and, consequently, results in higher expenses and adverse effects on society. Facing this reality, this research seeks to illustrate the importance of the implementation process of non-contributory pensions at the sub-national level by analyzing the National Program for Solidarity Pension Assistance 65 in the province of Huancayo and Huancavelica located in the Junin and Huancavelica region, respectively. Furthermore, there is scarcely any research on this subject, which takes on a greater pertinence due to the demographic transition that is taking place. Therefore, the analysis of the data available in the impact evaluations at the regional level found two counterintuitive cases: Junin and Huancavelica. Despite Junin being a region that has better socioeconomic indicators and state density, it has a less positive impact on this social policy. On the contrary, Huancavelica has more successful results and, therefore, a better implementation. Along these lines, through the use of a qualitative methodology, the objective is to find what implementation factors explain the success of the National Program for Solidarity Pension Assistance 65 in Huancavelica and why the results in Junín are more inadequate. A series of possible explanatory variables are proposed, such as intergovernmental coordination, street bureaucrats, and state autonomy.

Key words: implementation of social policies, sub-national governments, non-contributory pensions, older adults.

## ÍNDICE DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN .....	5
1. ESTADO DE LA CUESTIÓN.....	10
1.1. IMPLEMENTACIÓN DE POLITICAS SOCIALES EN AMÉRICA LATINA 10	
1.2. PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS (PNC) EN AMERICA LATINA .....	12
1.3. PROGRAMA NACIONAL DE ASISTENCIA SOLIDARIA PENSIÓN 65 12	
2. MARCO TEÓRICO .....	17
2.1. IMPLEMENTACIÓN DE POLITICAS PUBLICAS .....	17
2.2. MICRO-IMPLEMENTACIÓN Y ADAPTACIÓN.....	19
2.3. BACKWARD MAPPING Y BUROCRACIA DE LA CALLE .....	20
2.4. COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL .....	21
2.5. CAPACIDAD ESTATAL .....	25
3. HIPÓTESIS.....	27
4. METODOLOGÍA .....	29
4.1. SELECCIÓN DE CASOS .....	30
5. CONCLUSIONES .....	35
6. BIBLIOGRAFIA.....	36
7. ANEXOS.....	42
Anexo 1: Relaciones interinstitucionales del Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65 .....	42
Anexo 2: Índice de Densidad Estatal a nivel Regional y Provincial .....	43
Anexo 3: Mapa de promedio de cobertura por regiones.....	44
Anexo 4: Porcentaje de adultos mayores que indicaron que su Bienestar ha mejorado con el programa P65 .....	45
Anexo 5: Índice de Desarrollo Humano por región .....	46
Anexo 6: Actores por entrevistar gobierno central y local de Junín .....	47
Anexo 7: Actores por entrevistar gobierno local de Huancavelica .....	49

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Transiciones en la Macro-implementación .....	18
Tabla 2. Niveles de coordinación .....	22
Tabla 3. Factores que explican el éxito de la coordinación intergubernamental .....	24



## 1. INTRODUCCIÓN

En el Perú, uno de cada cinco adultos mayores integra la población económicamente activa, pero sólo el 22% de estos forman parte de algún sistema de pensión (Durand et al, citado en Vidal, 2010). Asimismo, la disminución de capacidades para realizar actividades laborales y el incremento de los gastos por cuestiones de deterioro de la salud convierte a este grupo en una población con un alto grado de vulnerabilidad (Abramo, Cecchini y Morales, 2015). Entonces, la implementación de sistemas de protección social dirigidas a adultos mayores (AM en adelante) toma relevancia.

Las pensiones no contributivas (PNC en adelante) son una parte de los sistemas previsionales, donde se protege al individuo en su etapa pasiva para prevenir la pobreza y proteger su seguridad económica en la vejez. Así, las PNC, otorgan un ingreso sin la necesidad de pertenecer previamente a la seguridad social o tener un historial laboral y, generalmente, son financiadas con los ingresos del Estado (Olivieri, 2016). Actualmente, el Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65 es el único programa de pensiones no contributivas en el Perú, siendo la segunda política social más importante del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) en cuanto al gasto público, después del programa de transferencias condicionadas JUNTOS (Galiani & Gertler, 2016). El programa P65 entrega 125 soles mensuales a los beneficiarios a través de las oficinas del Banco de la Nación o transportes móviles. Asimismo, los beneficiarios acceden al sistema del Seguro Integral de Salud (SIS) y pasan a formar parte de diversas intervenciones como Saberes Productivos, en donde transmiten los conocimientos de los AM a los jóvenes a través diferentes actividades y reuniones con el propósito de revalorar a los AM en la sociedad.

En el presente diseño de investigación, se estudiará el proceso de implementación de una política social a nivel subnacional, en específico, el Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65 (P65) en las provincias de Huancayo y Huancavelica. De acuerdo a la percepción de los usuarios, la ejecución del presupuesto y los diversos premios que ha recibido el programa P65 indican un aparente éxito en la implementación a nivel nacional. Sin embargo, ¿qué sucede cuando vemos la implementación de esta política a nivel subnacional? La respuesta en términos generales es que hay variación en la

implementación del programa a nivel territorial. Entonces, ¿qué factores explican la variación en la implementación?

Para ello, a partir de los datos de evaluación de impacto disponibles solo a nivel regional, se eligieron dos casos que destacan por ser contra intuitivos: Huancavelica y Junín. Se esperaría que la implementación del programa P65 sea más exitosa en la región de Junín, pues este presenta mejores resultados en diferentes indicadores como el nivel de pobreza, el desarrollo humano y el índice de densidad estatal. Por lo tanto, no resultaría extraño que este tenga mayor capacidad estatal para proveer mejores servicios. Asimismo, para el caso de Huancavelica, el sentido común diría que, siendo unas de las regiones más pobres, la región con el menor Índice de Desarrollo Humano a nivel nacional y también menor nivel de presencia estatal, tenga más dificultades para implementar exitosamente la política. No obstante, las encuestas de satisfacción y de participación de los beneficiarios, así como la tasa de cobertura, muestran mejores resultados en Huancavelica. En otras palabras, hay un mayor impacto del programa P65 en la región de Huancavelica en contraste con la región de Junín.

Cabe destacar que, el impacto se refiere a las consecuencias de las políticas, se pregunta “¿qué ocurrió?”; mientras que la implementación se preguntará “¿por qué ocurrió de esa manera?” (Dolbeare 1974, citado en Van Meier y Van Hürn, 1975, p.101). En ese sentido, Huancavelica es un caso inesperado de éxito -medido por el impacto positivo- en la implementación que el presente estudio busca profundizar. Sin embargo, dado que no se puede estudiar la región en plenitud por las limitaciones contextuales, se estudiará las provincias capitales de las regiones elegidas, es decir, Huancayo ubicado en Junín y la provincia de Huancavelica. Por esta razón, la pregunta de investigación es: ¿qué factores de la implementación explican el éxito del Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65 en Huancavelica y, por qué en Huancayo los resultados son más deficientes? Para responder a esta pregunta, se ha planteado tres hipótesis. La primera, relacionada a la coordinación intergubernamental entre los actores involucrados en el proceso. La segunda hipótesis tiene que ver con el comportamiento de los burócratas de

la calle, quienes hacen uso de su amplia discrecionalidad para implementar la política y así afectar los resultados. Por último, se ha planteado que una alta autonomía en las agencias encargadas de implementar el programa, impiden la circulación de información. Por lo cual, la implementación resulta más deficiente en Huancayo.

El estudio de estos programas enfocados en los adultos mayores resulta importante por diversos motivos. Primero, porque las investigaciones acerca de las estimaciones de pobreza en los adultos mayores dentro de América Latina son escasas (Olivieri, 2016; Kidd & Whitehouse, 2009), sobre todo, a nivel subnacional, por lo que un mayor entendimiento de su situación y la implementación de las políticas públicas destinadas a esta población son importantes para el buen desarrollo de políticas. Segundo, porque en los países de América Latina se está dando un proceso de transición demográfica donde la población de AM está creciendo, y con ello, su tasa de dependencia y la demanda por pensiones<sup>1</sup>. Factores como la declinación de la mortalidad y el alza del promedio en la expectativa de la vida son relevantes para entender este fenómeno.

Por lo tanto, a medida que pasen los años, esta política abarca un mayor número de población y se espera que su relevancia también se torne prioritaria. Asimismo, el alto grado de informalidad en la región hace que muchas personas no formen parte de las pensiones contributivas. En consecuencia, hay una baja cobertura de los sistemas contributivos. De esta manera, la baja cobertura no solo es “injusta y crea desigualdad social, sino que redundante en mayores gastos y tiene efectos actuales negativos” (Prado & Sojo, 2010, p. 17). Frente a ello, las PNC se vuelven una medida no solo para ampliar la cobertura, sino también para reducir la pobreza de quienes fueron excluidos del mercado laboral formal (Bertranou et al, 2002; Oliveri, 2016; Holzman et. al, 2009; Tejerina et. al, 2015). Finalmente, este estudio contribuye a una dimensión poco estudiada dentro de la ciencia política que es la implementación de programas sociales enfocados en el adulto mayor a nivel subnacional.

---

<sup>1</sup> América Latina no es la única región donde este fenómeno sucede. De hecho, en países desarrollados también hay un aumento de la demanda por pensiones. (IPA, 2016)



La estructura de trabajo es la siguiente. En primer lugar, se hará una revisión del estado de la cuestión sobre la implementación de las políticas públicas a nivel subnacional en América Latina, con énfasis en el Perú, las pensiones no contributivas y lo que se ha escrito respecto al Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65. En segundo lugar, se presentará el marco teórico. Enseguida, se presenta la hipótesis que buscan responder esta pregunta y , se explicará la metodología con la que se va a abordar el trabajo. Finalmente, se presentarán las conclusiones preliminares del trabajo.



## 1. ESTADO DE LA CUESTIÓN

### 1.1. IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES EN AMÉRICA LATINA

La etapa de implementación se basa en “una adaptación del programa de la política a las situaciones concretas a las que deberá enfrentarse. Esta es una fase “generalmente mucho más compleja de lo que parece o de lo que los analistas de políticas muchas veces imaginan” (Subirats, 2008). En ese sentido, la implementación de políticas y el imperio de la ley es un proceso altamente heterogéneo a nivel subnacional en Latinoamérica (O'Donnell 1993, 2002) y, según Niedzwiecki:

multiple government levels shape the success of national policies in reaching the targeted population. This is particularly true for noncontributory social assistance and social services, since subnational governments can directly shape national policies when they are in charge of implementation. Provinces and municipalities can also affect national policies even when they do not have the legal responsibility to implement them (Niedzwiecki, 2018, p.27).

Entonces, es necesario el análisis desde una perspectiva subnacional para entender los factores que influyen en la implementación de esta política. Ahora bien, dentro de la ciencia política comparada, los estudios a nivel subnacional han sido, en su mayoría, sobre el desarrollo del bienestar y las dificultades de la descentralización, y, en menor medida sobre la implementación de políticas sociales (Niedzwiecki, 2018; Bonvecchi, 2016). Asimismo, el estudio de la implementación de políticas sociales a nivel subnacional se ha enfocado en programas de transferencias no condicionadas (TMC) en países federales, (Niedzwiecki, 2015, 2018; Bonvecchi, 2016) sobre políticas de salud y educación (Arretche, 2016; Mancini, 2011; Rodrigues-Silveira, 2013) en menor medida en países no federales sobre TMC (Díaz et al, 2009; Soto, 2018). En otras palabras, se ha escrito poco acerca de la implementación de pensiones no contributivas a nivel subnacional. No obstante, se han dado diversas investigaciones peruanas que analizan los factores que influyen en el proceso de implementación de una política social a nivel subnacional dentro de un marco de Estado descentralizado.

Por ejemplo, en primer lugar, Castillo (2019) analiza cómo las variables sociopolíticas y el contexto influyen en la implementación del Programa Presupuestal 90; la autora toma en cuenta los factores externos que no se suelen

incluir dentro del diseño, como lo son las capacidades estatales a nivel subnacional, los actores y sus intereses que están bajo un plan de coordinación intergubernamental; actores de la sociedad civil, la cultura, e incluso variables geográficas y climatológicas. En esa línea, Díaz (2015) también estudia la coordinación interinstitucional como parte de la implementación del Programa de Complementación Alimentaria y, se pregunta, qué factores predisponen la deficiencia en la coordinación. Encuentra que se debe a factores políticos como el liderazgo de los alcaldes, pero, principalmente las limitaciones en la coordinación se dan porque existen vacíos normativos respecto a la gestión de la implementación de este programa. Del mismo modo que, en la práctica, no hay una delimitación real de las competencias a nivel de los gobiernos locales. En una perspectiva similar, Boggio (2019) compara la implementación de políticas para la reducción de la desnutrición infantil entre Piura y San Martín y encuentra que en el caso de San Martín la implementación fue más exitosa por factores socioeconómicos, la voluntad política, pero, ante todo, la capacidad estatal. Asimismo, Augusto, Dargent y Rousseau (2016) van más allá de la capacidad estatal y encuentran que una sociedad civil fuerte fueron claves para la implementación exitosa de políticas y leyes en Cusco y San Martín. Por otro lado, desde una mirada bottom-up, Soto (2018) analiza la implementación del programa JUNTOS a través del análisis de dos Unidades de Gestión Educativa Local (UGEL) en la región de Junín. Encuentra que, en el caso exitoso, los gestores del programa, es decir, los burócratas de la calle actuaron como “fixers” al momento de enfrentarse a problemas en la implementación de la política pública y, de esta manera, lograban una mejor coordinación entre los usuarios y los burócratas de la calle.

Finalmente, en la literatura enfocada en las experiencias de pensiones no contributivas de otros países, Aponte (2009) a partir de su estudio en Bolivia, revela que en aquellos municipios donde se había realizado un trabajo previo de fortalecimiento de organizaciones locales de los adultos mayores con respecto a la concientización de sus derechos, los porcentajes de acceso a las pensiones no contributivas (PNC), como Renta Dignidad y el Seguro de Salud para el Adulto Mayor (SSPAM), habían logrado porcentajes más altos de acceso. En otras

palabras, un mayor conocimiento de sus derechos era un factor clave para una mejor implementación de estas políticas (Aponte, 2009). Por último, Mancini (2009) estudió la relación entre el régimen político a nivel subnacional y la implementación de políticas de salud.

## 1.2. PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS (PNC) EN AMERICA LATINA

Con respecto a los esquemas de pensiones no contributivas, estas existen hace varias décadas en la región. Las primeras experiencias surgen en Uruguay 1919, Argentina 1948, Brasil 1971 donde junto con Bolivia - aunque surge de forma más tardía- tienen una de las coberturas más altas. Con todo, a partir del año 2000 hasta el 2013 se observa una ola de reformas, en la cual, estos esquemas se abren para ser más inclusivos y amplios, hasta llegar a 18 países de la región (Abramo, Cecchini & Morales, 2015; Olivieri, 2016; Rofman, Apella & Veza, 2013). De estos países, 13 de ellos implementaron PNC similares a P65 (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social [MIDIS], 2018). Mayormente, los PNC son focalizados, es decir, se necesita cumplir con ciertos requisitos para poder ser beneficiario de las transferencias monetarias. Dentro de la región, solo Bolivia cuenta con un enfoque universal. En esa línea, una pensión no contributiva ya sea universal o focalizada requiere de una inversión a largo plazo que tome en cuenta diferentes factores económicos como la inflación y las fluctuaciones de precios de manera longitudinal (Abramo et al. 2015, p. 153). Del mismo modo, también es fundamental la capacidad institucional de gestión. Así, de acuerdo con Abramo et al. (2015), en países donde la capacidad institucional es baja o escasa en ciertas áreas (rurales, por ejemplo), una pensión más universal, con menos requisitos de afiliación será preferible a una focalizada. Esto, dado que, si se focaliza más, a pesar de gastar más en las pensiones, se destina menos recursos necesarios para la administración de la focalización. Del mismo modo, se evita la subcobertura de los programas focalizados (García, 2014).

## 1.3. PROGRAMA NACIONAL DE ASISTENCIA SOLIDARIA PENSIÓN 65

En el Perú la apertura a la tendencia de esta ola de reformas se da con el programa P65, a cargo del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. El cual, surge en el 2013 durante el gobierno de Ollanta Humala sobre la base del

programa piloto “Gratitud” del gobierno de García. Así, esta se desarrolla como un programa social focalizado en los adultos mayores que están dentro de la pobreza extrema. Para ser parte de este, basta con tener más de 65 años, un Documento Nacional de Identidad, estar dentro de la condición socioeconómica de extrema pobreza según los criterios del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH) y, no ser beneficiario de otros programas sociales a excepción de algunos<sup>2</sup>. Este fue creado con el fin de que “los adultos mayores que viven en situación de pobreza extrema cuenten con una seguridad económica que les permita mejorar su bienestar” (MIDIS, 2013). Así, se entrega 125 soles mensuales a cada usuario a través de las agencias del Banco de la Nación, pasan a formar parte del Sistema Integral de Salud (SIS) y realizan distintas actividades de revaloración en la intervención Saberes Productivos.

Para ello, en coordinación con los gobiernos locales, primero se identifica a los usuarios potenciales del programa a través de los promotores. En el caso de que los adultos mayores no tengan DNI, en conjunto con los representantes de la RENIEC, se realizan las identificaciones para que, posteriormente, puedan pasar a recibir la calificación socioeconómica del SISFOH. Después, el SISFOH remite la lista de extremos pobres al programa, y los Equipos Territoriales organizan la lista del SISFOH para enviarlo a las Municipalidades. En específico, las Unidades Locales de Focalización de las municipalidades, se encargan de ubicar a los potenciales usuarios, informarles y preguntarles si están interesados en completar la Declaración Jurada y adjuntar las copias de los DNI. Estos documentos se remiten al Programa P65, el cual se encarga de verificar la información de la edad con la RENIEC, así como con EsSalud, la SBS y las ONP para confirmar que no estén afiliados a ninguno de estos últimos. Después de ello, los Equipos Territoriales de P65 programan las visitas, en las cuales los promotores realizan la verificación de las condiciones socioeconómicas, la situación de supervivencia del posible usuario y el estado de domicilio de estos.

---

<sup>2</sup> El Seguro Integral de Salud (SIS); b) El Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización (PRONAMA); c) Los Programas de Reparaciones a que hace referencia la Ley 28592 (que crea el Plan Integral de Reparaciones); d) Los programas de asistencia alimentaria que atiendan como población objetivo a adultos mayores de 65 años de edad o más; en) El Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres Juntos

Una vez que pasan a formar parte del programa, para entregar la subvención se procede a entregar el Padrón al Banco de la Nación, quienes aperturan una cuenta al beneficiario. Asimismo, coordinan en conjunto con el Equipo Territorial para asignar un cronograma y los puntos de pago. Durante todo este proceso, los Gobiernos Locales están en la organización de los puntos de pago ya sea a través del Banco de la Nación, locales en los centros poblados o las unidades móviles transportadoras.<sup>3</sup> En suma, en coordinación con los equipos territoriales, los gobiernos locales, recopilan los documentos necesarios para poder acceder al programa; participan en la identificación de afiliación al programa, posibles puntos de pago, y el seguimiento de los cobros. Asimismo, también están presentes en las verificaciones de la supervivencia de los usuarios y son los que notifican los fallecimientos de los usuarios y sus desafiliaciones.

Sumado a ello, la literatura indica que el bienestar de la vejez abarca dimensiones tanto materiales como no materiales que las políticas deben tener en cuenta (Prado & Sojo, 2010). En esa línea, además de la subvención, junto con Chile y Argentina, Perú es el único país que cuenta con una intervención para rescatar, valorar y transmitir los saberes del adulto mayor a las generaciones más jóvenes. De esta manera, estas intervenciones buscan satisfacer las necesidades sociales como el reconocimiento. Por un lado, el país vecino tiene la intervención “Voluntariado País de Mayores” que es una ayuda socioeducativa dirigida a adultos mayores, niños y niñas en situación de vulnerabilidad. El objetivo es transmitir los conocimientos y revalorar a los adultos mayores. Asimismo, Argentina cuenta con la intervención “La Experiencia Cuenta” donde, con el mismo objetivo, los adultos mayores y los más jóvenes intercambian saberes a través de talleres. En el Perú, existe la intervención Saberes Productivos que forma parte del programa P65 y busca “contribuir al bienestar de las personas adultas mayores a partir de su revaloración como portadoras de saberes locales que se tornan productivos al ser identificados como activos de su comunidad” (MIDIS, 2013). Para ello, se realizan reuniones, encuentros donde los adultos mayores comparten sus conocimientos, como, por

---

<sup>3</sup> Gráfico de relaciones institucionales en la sección de Anexos.

ejemplo, su lengua materna indígena, artesanías y diversos saberes. Estos encuentros se suelen dar en los locales de las municipalidades. Asimismo, se trabaja con diferentes colegios para que los AM enseñen a los más jóvenes. Esta se implementa junto con la alianza de los gobiernos locales, es decir, son las municipalidades quienes se encargan de cumplir con la ejecución y la gestión de esta intervención a través del Equipo Técnico Municipal. En suma, se puede notar la importancia que tienen los Equipos Territoriales del MIDIS y los gobiernos locales en el proceso de implementación.

Aparentemente, P65 es un programa que ha ido funcionando de manera estable y relativamente bien durante los últimos años. En el 2016 logró una certificación por la empresa Certificaciones del Perú S.A. – Cerper<sup>4</sup> que acredita las buenas prácticas anticorrupción a través del ISO 37001: 201. El cual significó el primer programa del MIDIS en recibir una certificación de este tipo. De acuerdo con el MIDIS, el personal de P65 ha sido capacitado y sensibilizado sobre prácticas relacionadas al soborno o el beneficio privado. Además, cuenta con canales abiertos donde la ciudadanía puede realizar denuncias. De igual manera, también recibió la recertificación ISO 9001: 2015<sup>5</sup> que garantiza una alta eficiencia en el programa, es decir, existen buenos controles y filtros que garantizan la calidad del programa en el proceso de afiliación de los usuarios y de Saberes Productivos. Finalmente, por quinto año consecutivo, en el año 2017 se ejecutó el 99.9% de su presupuesto, siendo el más alto dentro de los programas del MIDIS de acuerdo con portal de Transparencia del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)<sup>6</sup>.

Asimismo, el enfoque que ha tomado el MIDIS es de otorgar prioridad a la evidencia, la evaluación y los resultados de las políticas durante la

---

<sup>4</sup><https://www.pension65.gob.pe/ministra-la-rosa-recibe-certificacion-iso-por-buenas-practicas-contra-el-soborno-y-corrupcion-obtenido-por-pension-65/>

<sup>5</sup> <https://www.pension65.gob.pe/pension-65-obtiene-certificado-iso-90012008-por-su-sistema-de-gestion-de-calidad/>

<sup>6</sup> <https://www.pension65.gob.pe/programa-pension-65-llega-al-99-9-de-ejecucion-presupuestal-en-2017/>  
<https://www.pension65.gob.pe/por-cuarto-ano-consecutivo-pension-65-supera-el-99-de-ejecucion-presupuestal/>

implementación y el diseño. Esta es una política sectorial pero que, por el carácter descentralizado del país, se implementa en alianza con los Gobiernos Locales, los cuales influyen enormemente en la implementación. En concordancia con lo anterior, las evaluaciones del programa demuestran un impacto diferenciado entre las regiones. En ese sentido, hay que recalcar que hay una distinción importante entre el impacto y la implementación de la política. El impacto se refiere a las consecuencias de las políticas, se pregunta “¿qué ocurrió?”; mientras que la implementación se preguntará “¿por qué ocurrió de esa manera?” (Dolbeare 1974, citado en Van Meier y Van Hürn, 1975 p.101). Dentro de esta variación, destacan las regiones de Huancavelica y Junín por ser casos contra intuitivos. Mientras que se esperaría que, por las mejores condiciones socioeconómicas y mayor presencia estatal en Junín, este presente mejor impacto, sucede lo contrario, dándose un mejor impacto en Huancavelica. Por ello, resulta pertinente estudiar la implementación de esta a nivel subnacional para entender cómo es que se da esta variación y que factores contextuales propios del territorio pueden estar influyendo en la implementación del Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65



## 2. MARCO TEÓRICO

### 2.1. IMPLEMENTACIÓN DE POLITICAS PUBLICAS

Hay diversas formas de entender la implementación de políticas públicas. Bajo una perspectiva top down o prospectivo, se analiza la manera en el que el policy maker o el elaborador de política incide en el proceso de implementación. Desde esta perspectiva, Pressman y Wildavsky (1973), pioneros en estudiar la implementación de políticas públicas, lo entienden como “el proceso de interacción entre el establecimiento de objetivos y las acciones emprendidas para alcanzarlas” (Pressman & Wildavsky, 1973, citado en Subirats 1992). Bajo esta definición, la implementación se concentra en el proceso de identificación de los objetivos y las acciones para hacerlo concreto, mas no en la interacción entre el objetivo y los resultados. Así, se entiende a la variable dependiente como los resultados de la política mas no las acciones y decisiones de los gobiernos (Subirats, 1992 p.105). Desde el mismo enfoque, Sabatier y Mazmanian (1981) entienden que la implementación es concretar una decisión política. Por ello, se enfocan en las variables legales y políticas a través de la observación del comportamiento de los burócratas, el logro de los objetivos y las jerarquías de poder.

Para el presente estudio, se hará uso de la definición propuesta por Subirats dado que él, lo define como “el conjunto de decisiones y acciones llevadas a cabo por actores públicos, paraestatales y privados, enmarcadas por un programa de actuación político administrativo que regula las reglas instituciones a la política en cuestión, realizadas con la intención de crear, influenciar o controlar”(Subirats,b2008). Esta definición resulta útil para la presente investigación en tanto pone énfasis en las acciones y las decisiones que llevan a cabo los actores encargados de la implementación de la política.

Siguiendo la importancia de las decisiones de la autoridad que pueden conducir efectivamente a la realización de una política, Berman (1978), en el estudio de implementación de políticas sociales, plantea que se dan dos tipos de problemas en la implementación de políticas nacionales. La macro implementación, donde el gobierno federal -en este caso, gobierno central-, hace su política de manera tal que ejerza influencia sobre los organismos locales que

dan los servicios y, la micro-implementación que se refiere a las respuestas de los gobiernos locales al gobierno central de diseñar y ejecutar estas políticas. Estos se diferencian en tanto el contexto institucional del primero se refiere a todo el sector de la política hasta los gobiernos locales mientras que la micro implementación se refiere solo a la organización local que da el servicio. Así, las políticas tienen una serie de transiciones, es decir, etapas cuyos vínculos definen y redefinen la política de forma constante [ver tabla 1].

Tabla 1. Transiciones en la Macro-implementación

Administración	1) Si P, entonces G (donde una decisión política de la autoridad, P, da lugar a un programa gubernamental, G).
Adopción	2) Si G, entonces A (donde el programa gubernamental, G, conduce a la adopción de un proyecto local, A).
Micro-implementación	3) Si A, entonces 1 (donde el proyecto local, A, abre paso a la implementación de una determinada práctica, 1).
Validez técnica	4) Si 1, entonces R (donde la práctica implementada, 1, produce resultados, R).

Fuente: Berman 1978: pg 296

Estas transiciones están interconectadas desde la administración -es decir, el diseño de la política-, la adopción de la política nacional a nivel local, la implementación a nivel local y, los resultados que se esperan. Si dentro del vínculo de estas transiciones surgen problemas, estos pueden conducir a una integración débil donde se dan las siguientes condiciones: a. cada organización tiene sus propias formas de ver problemas y objetivos, donde se reflejan sus estructuras y culturas; b. "cada organización opera con mayor o menor autonomía dentro de la macro estructura general de su sector" (Berman, 1978 p.295). En otras palabras, las discrepancias con respecto a los objetivos y la deficiencia de comunicación pueden llevar a un fracaso en la implementación.

## 2.2. MICRO-IMPLEMENTACIÓN Y ADAPTACIÓN

Siguiendo las consideraciones precedentes, la micro implementación de políticas muchas veces implica una adopción impuesta por el gobierno central. Por lo tanto, los gobiernos locales pueden adoptar estas políticas por compromiso o solo de manera simbólica, lo cual, es desfavorable para la política. En ese sentido, el acatamiento es esencial para que la política se implemente. No obstante, si bien es necesario, no es suficiente para que la política se implemente exitosamente. Por lo cual, para Berman (1978), el análisis de la micro implementación puede ser decisiva ya que de los gobiernos locales depende el resultado. Para que esta sea efectiva tiene que darse una adaptación mutua en el cual todos los organismos involucrados se adaptan al proyecto. En otras palabras, “depende no solamente de las características de este proyecto y de las organizaciones que las ejecuta, sino también de lo que ocurre con la propia organización como consecuencia del proyecto y de la manera en la que se implementa el proyecto” (Berman, 1978, p. 305).

Esto implica que la política toma en cuenta el contexto local y las condiciones socioeconómicas. Además, esta teoría apunta a posibles hipótesis propuestas por Berman: 1) ausencia total de implementación; 2) cooptación, es decir, no hay un adaptación de la política a nivel local y se termina modificando la política a las rutinas ya existentes; 3) aprendizaje tecnológico, en el cual no se adapta la política, sino que ocurre una adaptación del comportamiento rutinario para ajustarlo a la política; 4) adaptación mutua, tanto la política como el comportamiento del prestador de servicios se adaptan. El marco dado por Berman permite analizar la política de forma secuencial que se da desde el gobierno nacional hasta los gobiernos subnacionales.

### 2.3. BACKWARD MAPPING Y BUROCRACIA DE LA CALLE

Desde una perspectiva retrospectiva, a diferencia de un enfoque prospectivo, se parte desde las últimas etapas de la implementación. Esta analiza el comportamiento al nivel más bajo de este proceso. Desde este punto de vista, habrá una mayor capacidad de influencia mientras más cerca se está del problema. Para Elmore (1993), los enfoques prospectivos, tienen debilidades analíticas en tanto no se cuestiona que los decisores de la política “controlan los procesos organizativos, políticos y tecnológicos que condicionan la implementación”, lo cual puede ser una “ilustre mentira” (Elmore, 1993, p. 225). Según este enfoque, es posible comprender mejor los mecanismos informales de delegación de autoridad y la discrecionalidad de los funcionarios del nivel más inferior para dispersar el control vertical en la implementación.

Dentro de estas posiciones destaca Lipsky (1999), quien desarrolla el concepto de street level bureaucrats (burócratas de la calle). De acuerdo al autor, estos son servidores públicos que están en contacto directo con la ciudadanía como parte de su trabajo cotidiano, es decir, implementan la política y, al mismo tiempo, representan al Estado. Los burócratas de la calle desempeñan la función de dar beneficios públicos directamente o bien, son mediadores entre los ciudadanos y los posibles beneficios que pueden recibir. En ese sentido, cuentan con márgenes importantes de discrecionalidad para tomar decisiones y solucionar los problemas que se presenten o, no hacerlo. Así, emplean diferentes estrategias de coping para lidiar con el estrés de diferentes presiones y peligros a los que estos están expuestos lo cuales se pueden desencadenar en beneficio a los ciudadanos adaptando las reglas para que se acelere el trabajo; pueden efectuar distanciamiento con los ciudadanos o, en el peor de los casos, en contra de los ciudadanos negando que estos accedan al servicio. Asimismo, Lipsky afirma que cuanto más pobre es la gente, mayor es la capacidad de influencia de los burócratas de la calle sobre esta.

#### 2.4. COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL

Para Peters y Mawson (2016) una mejor coordinación puede proveer mejores servicios por un menor costo. El concepto de coordinación varía, ya que, desde una perspectiva negativa, de acuerdo con Hall et. al (1976) la coordinación implica que todos los actores trabajen de tal manera que, tomen en cuenta a los demás actores. En otras palabras, se toman en cuenta la existencia de otros actores, pero esto no implica necesariamente la cooperación para llevar mejores servicios y de manera más eficiente a los ciudadanos. (Peters y Mawson, 2016). Por otro lado, desde una perspectiva positiva; la coordinación si implica la cooperación entre los actores y cierto acuerdo respecto a las metas. Para Peters (1998), la coordinación es la capacidad que tienen las diversas organizaciones en desempeñar diferentes tareas con el fin de lograr un objetivo en común. Pero, esta definición al centrarse en la capacidad puede perder de vista que la coordinación es, de hecho, un proceso más que una acción (Peters & Mawson, 2016). En ese sentido, una definición útil es la construida por Repetto (2010). El autor indica cómo a partir del proceso de descentralización de los años noventa las relaciones intergubernamentales, y, la coordinación entre diversos sectores. De esta forma, las políticas intersectoriales, es decir, que trabajan en conjunto con varios sectores del Estado pasan a ser primordiales para las políticas sociales.

Para Repetto, la coordinación es tanto un proceso técnico como político, donde los procesos administrativos no tendrán resultados sin la existencia de una discrecionalidad político-estratégica, precisamente, esta conjunción explica los problemas de coordinación que perjudican las políticas sociales, sobre todo, en contextos de baja calidad institucional (Repetto, 2010, p.13). Este proceso, cuenta con cuatro niveles de coordinación que se dan a través de un tipo de acción y conlleva a ciertos resultados los cuales son mostrados en la tabla 2.

Tabla 2. Niveles de coordinación

<b>Nivel</b>	<b>Tipo de acción</b>	<b>Resultados</b>
<b>I</b> (básico)	Comunicación entre actores y entes	Delimitación y clarificación de roles y funciones
	Consulta a actores y entes	
<b>II</b> (intermedio básico)	Negociaciones para evitar divergencias entre actores y entes	Negociación
<b>III</b> (intermedio avanzado)	Construcción de consensos a nivel interorganizacional	Concertación entre actores y sectores
	Arbitraje del gobierno central para resolver diferencias interorganizacionales	
<b>IV</b> (avanzado)	Establecimiento de parámetros organizacionales	Alineación estratégica
	Definición de prioridades gubernamentales	
	Estrategia general de gobierno	

Fuente: Repetto 2010: pg. 18

En el nivel más básico hay comunicación mínima con los actores que resulta en la delimitación de funciones. En el segundo nivel, intermedio básico, ya empiezan a darse negociaciones entre los actores. En el nivel tres, intermedio básico; hay un principio de consenso que resulta en la concertación de los actores. Finalmente, en un nivel de coordinación avanzada, los actores establecen sus parámetros, definen prioridades y las estrategias a seguir con el fin de estar vinculados estratégicamente. En suma, la coordinación es un sistema de escalas en el cual, se van construyendo “un sistema de reglas de juegos formales e informales” (Repetto, 2010). Dada la multicausalidad de los problemas sociales y la diversidad de los actores que existen en el proceso de implementación, la articulación acompañada de coordinación es clave para el éxito de una política.

Finalmente, Barbara Gray (2013) elabora un modelo metodológico para identificar los factores que explican el éxito de la coordinación intergubernamental. La autora propone una lista de factores que explican el éxito de coordinación intergubernamental y los divide en dos factores: factores de membresía y factores de proceso. Los primeros tienen que ver con las participaciones de los actores involucrados. Así, se analiza si todos los actores fueron incluidos en la formulación del problema, los incentivos que tienen estos

para participar y el liderazgo para guiar las acciones. Por otro lado, los factores del proceso tienen que ver con la estructura de toma de decisiones, es decir, la existencia de un marco regulador claro y efectivo para los actores involucrados. En este, existe un espacio para la distribución equitativa de oportunidades donde se asegura cierta igualdad entre los actores. Asimismo, se refiere a la organización y centralización del proceso de coordinación, en donde las escalas de coordinación se dan de forma efectiva. Del mismo modo, se crean relaciones formales e informales donde se construyen lazos de confianza a partir de una ideología compartida y el establecimiento de espacios abiertos de comunicación. [Ver tabla 3]



Tabla 3. Factores que explican el éxito de la coordinación intergubernamental

Factores de membresía	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Inclusión de los actores interesados</li> <li>● Incentivos para la coordinación <ul style="list-style-type: none"> <li>- Valores profesionales compartidos</li> <li>- Búsqueda de soluciones a problemas comunes</li> <li>- Reducción de incertidumbre</li> <li>- Mandato legal</li> </ul> </li> <li>● Liderazgo efectivo</li> </ul>
Factores de proceso	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Estructura de toma de decisiones <ul style="list-style-type: none"> <li>- Distribución equitativa de oportunidades</li> <li>- Marco regulador plausible</li> </ul> </li> <li>● Organización y centralización de los procesos de coordinación <ul style="list-style-type: none"> <li>- grado de formalización de acoplamiento organizacional</li> <li>- Niveles de recursos comprometidos en los esfuerzos intergubernamentales</li> <li>- Mecanismo de control encaminado al cumplimiento de metas colectivas</li> </ul> </li> <li>● Relaciones formales e informales, entre los actores intergubernamentales <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ideología compartida</li> <li>- Construcción de lazos de confianza</li> <li>- Establecimiento de líneas abiertas a la comunicación</li> </ul> </li> </ul>
Factores externos	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Recursos financieros</li> <li>● Interés político</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia. En base a Gray 1989, citado en Navarro 2013

Por último, también existen factores externos relacionados a los recursos financieros que pueden ser un buen incentivo para que los actores se coordinen; y, el interés político, el cual, implica que las relaciones con otras organizaciones estatales pueden ayudar a acumular capital político. Así, la buena coordinación entre dos organismos puede llevar a que se coloque en una posición privilegiada a la organización frente a la opinión pública, permitiendo que los actores puedan avanzar en sus carreras políticas.



## 2.5. CAPACIDAD ESTATAL

Desde la literatura de la política comparada y, con el fin de entender la variación territorial, se define la capacidad como poder infraestructural, concepto desarrollado por Michael Mann que se refiere a la “capacidad institucional de un Estado central de penetrar sus territorios e implementar decisiones logísticamente” (Mann 1984, citado en Soifer, 2008). Al respecto, Soifer (2008) desarrolla tres aproximaciones: la capacidad del Estado como recursos nacionales, donde se mide los inputs que tiene el Estado; el efecto del Estado en la sociedad (weight of the State), es decir, la influencia del Estado que se mide a través de los resultados -outputs-. Por último, el alcance territorial que es una mezcla entre estos dos primeros enfoques y permite ver cómo está extendido el Estado, es decir, el poder infraestructural en términos de la variación territorial. Desde esta aproximación, el Estado tiene un poder heterogéneo en el territorio nacional y se mide la capacidad a través de los recursos que tiene el Estado -los inputs- a nivel territorial. Esta distinción, entre entender la capacidad desde los inputs y entender la capacidad desde los outputs, abre una puerta para preguntarnos el por qué de la variación en los resultados en lugares donde hay recursos similares o, incluso resultados inesperados en lugares con varios inputs positivos, pero outputs poco satisfactorios.

Por su parte, para Skocpol (2007) la capacidad es “alcanzar los objetivos oficiales, especialmente por encima de la oposición real o potencial de grupos sociales poderosos en circunstancias socioeconómicas recalcitrantes”. Con lo cual, desarrolla el concepto de autonomía, donde reivindica al Estado como una organización que podría estar influenciado, pero no deja de ser independiente en tanto pueden formular y perseguir sus propios objetivos. Asimismo, Bersch, Praga y Taylor (2017) desde un enfoque weberiano, se centran en las características de las burocracias y el nivel de profesionalización. Siguiendo este enfoque, se entiende la capacidad como “la habilidad de una burocracia profesional para implementar políticas públicas sin influencia externa indebida”. Es decir, hay tres aspectos fundamentales: a. la burocracia profesional; b. la capacidad de implementación y c. libre de influencia externa. Para complejizar, Evans (1996), desarrolla el concepto de autonomía enraizada. El autor analiza

casos donde hay burocracias con recursos similares, pero resultados diferentes. Cuando hay autonomía enraizada, una baja autonomía lleva a una alta capacidad ya que hay relaciones internas y externas con actores externos a la agencia que permite incrementar la eficacia. Siguiendo a estos autores, Dargent (2012) plantea que la capacidad implica dos dimensiones. La primera, se refiere a la autonomía como la ausencia de influencias indebidas. La segunda, el enforcement o efectividad para implementar las decisiones. Para efectos de este trabajo, se utilizará las aproximaciones de Dargent.



### 3. HIPÓTESIS

En base a los datos y las primeras entrevistas llevadas a cabo, se plantean tres hipótesis para responder, ¿qué factores de la implementación explican el éxito del Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65 en Huancavelica y, por qué en Huancayo los resultados son más deficientes? En primer lugar, se plantea que el éxito de la implementación se debe a la buena coordinación intergubernamental que se ha generado durante el proceso de implementación del Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65. Esta tiene un nivel medio-avanzado, en la escala propuesta por Repetto (2010), donde se han dado los diversos factores de éxito planteados por Gray (1989). Primero, existen incentivos para que esta coordinación se concrete, dado que hay valores profesionales compartidos, así como la creencia de que la coordinación es el único medio para resolver problemas complejos como este. De la misma manera, se ha dado un liderazgo efectivo, el cual, es “decisivo para la construcción de lazos de confianza” (Navarro, 2013, p.130); es decir, el jefe de la unidad territorial de Huancavelica ha realizado esfuerzos para promover el diálogo. En ese sentido, la construcción de lazos de confianza hace posible el surgimiento de una ideología compartida. Finalmente, hay una transferencia significativa de los recursos financieros que incentivan a que los actores coordinen. Por el contrario, en Junín, a pesar de que existen incentivos como los recursos financieros; no existe un liderazgo efectivo entre los actores. Por lo cual, el nivel de coordinación es básico, es decir, hay un cierto nivel de comunicación entre los actores, pero no lo suficiente para que se produzca un consenso sobre las acciones de implementación

La segunda hipótesis propuesta tiene que ver con el comportamiento de los burócratas de la calle. De esta forma, se plantea que el éxito o los resultados poco satisfactorios en la implementación del programa se explican por la discrecionalidad de los promotores, quienes realizan las visitas domiciliarias para ver el estado socioeconómico en el que están los usuarios y posibles usuarios del programa, y cuyo rol es fundamental para advertir sobre posibles subcobertura. Siguiendo la teoría de Lipsky (1999), estos burócratas de la calle, quienes están en contacto directo con los beneficiarios, no cuentan con criterios

estandarizados para clasificar a una persona como ciudadano objetivo del programa. Esta ambigüedad lleva a una amplia discrecionalidad de los burócratas de la calle, quienes deciden considerar o no a una persona como “pobre extremo” de acuerdo a sus propias percepciones. Así, los promotores en Huancavelica utilizan el coping de forma positiva, dando más beneficios a los adultos mayores; mientras que, en Junín, los burócratas de la calle no actúan en beneficio de los ciudadanos.

Finalmente, en la tercera hipótesis, se hace énfasis en la autonomía de las agencias. Así, se propone que, a pesar de que hay un mayor alcance territorial en la provincia de Huancayo que se representa a través del Índice de Densidad Estatal; la capacidad entendida como la implementación efectiva, es decir resultados, es menos satisfactoria. Esto, debido a que las unidades concertadas del MIDIS, es decir, los Equipos Territoriales no han desarrollado una autonomía enraizada como en el caso de Huancavelica. En Huancayo, los Equipos Territoriales se han mantenido muy autónomas, sin permitir el flujo de información para mejorar la eficacia. Esto, debido a la poca voluntad política de los gobiernos locales y los equipos territoriales.

#### 4. METODOLOGÍA

La presente investigación es de tipo cualitativo no experimental en la medida que se espera entender la “causa de los efectos”. Como menciona Goertz y Mahoney, “desde el enfoque de la ‘causa de los efectos’ uno empieza con los resultados, Y, e intenta desarrollar un modelo causal que identifique las condiciones de Y” (Goertz y Mahoney, 2012, p.43). Así, el objetivo es establecer las causas que expliquen la implementación del Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65 en las provincias de Huancavelica y Huancayo con el fin de comprender por qué en un caso hay mayor éxito que en el otro, a pesar de que se esperaba que suceda lo contrario. En ese sentido, se parte de los resultados, el éxito de la implementación del programa en Huancavelica y la deficiencia en Huancayo, y se plantea que existen variables relacionadas a la coordinación intergubernamental, el comportamiento de los burócratas de la calle y, la autonomía de las instituciones.

Asimismo, es de tipo explicativo, ya que tiene como objetivo responder la pregunta: ¿qué factores de la implementación explican el éxito del Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65 en Huancavelica y, por qué en Junín los resultados son más deficientes? Para ello, las herramientas de recojo de información que se utilizarán será revisión de bibliografía primaria y secundaria. En concreto, se hará un análisis documental de la data estadística y archivos relacionados con la política. También, se harán entrevistas semi-estructuradas a los actores que forman parte de la implementación del programa. Si bien la información que se requiere es mayormente cualitativa, no se excluye el uso de estadísticas para contextualizar y dar sustento a la información. Dado que se trata de un análisis cualitativo, se ha seleccionado estos casos:

#### 4.1. SELECCIÓN DE CASOS

Para analizar el proceso de implementación de P65 se escogieron dos casos a nivel subnacional: Huancavelica y Junín, dentro del cual se eligieron las provincias de Huancavelica y Huancayo, respectivamente. Si bien la información para justificar la elección de los casos se encuentra a nivel regional por una cuestión de disponibilidad y acceso a datos; el análisis empírico se realizará a nivel provincial. Esto, por las limitaciones contextuales de estudiar los casos a nivel regional. Se ha escogido estas dos provincias ya que, tanto en Huancayo como en Huancavelica, capitales de la región, se encuentran la oficina de la Unidad de Coordinación Territorial del MIDIS, una figura desconcertada cuyas funciones se centran en articular los programas sociales entre el MIDIS, los gobiernos regionales y locales. Asimismo, son las provincias con mayor número de distritos respecto a las otras provincias; Huancayo tiene 28 distritos y Huancavelica 19. En ese sentido, también son las provincias que tienen mejores puntuaciones en el Índice de Densidad Estatal con 0.801 para Huancayo y 0.733 para Huancavelica [ver tabla completa en Anexos]. Finalmente, en cuanto al IDH, las dos provincias tienen un nivel similar respecto al nivel regional y replican la diferencia en el cual en Huancayo y Junín tienen mejor desarrollo humano que en Huancavelica y su capital.

Ahora bien, se ha escogido estas dos regiones a partir de que se ha concluido que el impacto del programa es mejor en la región de Huancavelica que en Junín de acuerdo a las siguientes investigaciones de evaluación de impacto. En primer lugar, la tasa de cobertura refleja mejores resultados para Huancavelica. Asimismo, a partir de la revisión de la “Encuesta de percepciones de los usuarios del programa Pensión 65 participantes en la intervención Saberes Productivos de 2018” y de la “Encuesta de percepciones de los usuarios del programa Pensión 65 del 2018” realizados por el MIDIS se puede concluir que hay una mayor satisfacción y participación de parte de los usuarios de la región de Huancavelica, es decir, hay un mayor impacto positivo de los beneficiarios en Huancavelica que en Junín. En este último, el programa cuenta con 24,692 beneficiarios, de los cuales 3566 participan en la intervención de Saberes Productivos, es decir, solo el 14,44% participa. Por otro lado,

Huancavelica tiene 22601 beneficiarios de los cuales 4947<sup>7</sup> participan en la intervención, un 21,88%. Hay un mayor nivel de participación en Huancavelica que podría darse por una mayor apertura de los gobiernos regionales para coordinar e incentivar esta intervención.

En segundo lugar, en cuanto a la tasa de cobertura calculada por el MIDIS a partir del SISOPE<sup>8</sup> el programa tiene una tasa de cobertura a nivel nacional del 86%. En la región de Junín la tasa de cobertura es del 80%, que está por debajo del porcentaje nacional, mientras que Huancavelica supera el porcentaje nacional y de Junín con un 93% de cobertura. Esto se calcula dividiendo el total de los usuarios que recibieron la subvención entre la población objetivo del programa establecidos de acuerdo a los criterios mencionados. [Ver Mapa en anexos]

Con respecto a los resultados de la “Encuesta de percepciones de los usuarios del programa Pensión 65 del 2018” el porcentaje de usuarios que indicaron que su bienestar ha mejorado con el programa P65 es de un 81.8% a nivel nacional y, en 12 departamentos se supera este promedio, dentro de los cuales se encuentra Huancavelica con una media del 91.4%, siendo la cuarta región que obtiene mejores resultados. Por el contrario, Junín se ubicó por debajo del promedio nacional con un 75,5% [ver cuadro en anexos]. Por otro lado, en cuanto a la “Encuesta de percepciones de los usuarios del programa Pensión 65 participantes en la intervención Saberes Productivos de 2018” se detalla que el promedio de participación nacional es del 82.5% siendo superada por 10 departamentos. Huancavelica destaca ya que figura como el primer departamento con mayor participación con un 96.2%, en tanto Junín apenas está alrededor del promedio nacional con un 82.6%; existiendo así, una diferencia de 14 puntos porcentuales. Con estas medias se puede ver que la implementación del programa P65 en la región de Huancavelica ha alcanzado su objetivo de

---

<sup>7</sup> <https://info.pension65.gob.pe/infopension/indexSP.php>

<sup>8</sup> El Sistema de Información de Operaciones de Pensión 65 (SISOPE) es un programa de recolección de información que permite ingresar los datos de los usuarios y los potenciales usuarios. Asimismo, conocer el estado de cada uno de forma efectiva. Este programa se encuentra dentro de la aplicación AYZA el cual está instalado en todas las tabletas de los promotores y puede ser usado sin conexión para internet.

formas más satisfactorias al darse un mayor nivel de bienestar y participación entre los usuarios, mientras que en Junín los niveles son más bajos. En otras palabras, el impacto de la política es mayor, por lo cual, se busca entender qué factores de la implementación explican este resultado. En concreto, la pregunta es: ¿qué factores de la implementación explican el éxito del Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65 en Huancavelica y, por qué en Junín los resultados son más deficientes?

Ahora bien, esto resulta interesante, pues si se analizan los contextos y otros indicadores a nivel regional y provincial, se tiene que, tanto Junín como Huancayo, se posicionan de mejor manera que Huancavelica en ambos niveles subnacionales. Para comenzar, el nivel de pobreza en Junín es más bajo. De hecho, este se encuentra en el tercer grupo<sup>9</sup> de incidencia de pobreza entre 21,6% y 24,6%, mientras que Huancavelica se encuentra en el segundo grupo donde la pobreza es mayor entre 32,9% y 36,2%. De igual manera, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) que mide diferentes variables como la esperanza de vida, el acceso a la educación y el nivel de ingreso parece ser más alentador en Junín. Este indicador es más completo para medir el desarrollo pues incorpora otras variables más allá de los ingresos. Se mide del 0-1 siendo 1 un mayor nivel de IDH. En el país, Junín ocupa el décimo lugar con mejor IDH con una calificación de 0.517, ubicándose así, en un nivel medio. Asimismo, su capital, Huancayo, tiene una puntuación de 0.5761. En contraste, Huancavelica tiene el IDH más bajo a nivel nacional, ocupando el puesto 24 en el ranking con un 0.3838 pero su capital, Huancavelica, tiene 0.4245 (PNUD, 2019) [tabla completa en los Anexos].

Por último, en cuanto al Índice de Densidad Estatal, que calcula el alcance del Estado peruano a través de la presencia de diferentes componentes como la

---

<sup>9</sup> “En el primer nivel con incidencia de pobreza más alta que se ubica entre 37,4% y 46,3%, se encuentra el departamento de Cajamarca. En el segundo grupo con tasas de pobreza que se sitúan entre 32,9% y 36,2% s: Amazonas, Apurímac, Ayacucho, Huancavelica, Huánuco, Loreto, Pasco, Puno. El tercer grupo de departamentos con incidencia de pobreza entre 21,6% y 24,6% se encuentran: Áncash, Cusco, Junín, La Libertad, Piura y San Martín. En el cuarto grupo con tasas de pobreza que se ubican entre 11,3% y 13,8% se encuentran: Arequipa, Lambayeque, Moquegua, Provincia Constitucional del Callao, Provincia de Lima, Región Lima, Tacna, Tumbes, Ucayali. En el último grupo con las tasas de pobreza más baja de 1,8% y 4,4%, se encuentran Ica y Madre de Dios.” (INEI, 2018. pp.43)



salud, la educación, el saneamiento y la energía. En este indicador, tanto a nivel regional como provincial, Junín y Huancayo respectivamente, se ubican mejor que Huancavelica en ambos niveles. Esta medida, al igual que el IDH se mide entre 0 - 1 y, los resultados son mejores mientras esté más cerca al 1. Junín y Huancavelica tienen 0.734 y 0.698, respectivamente. A nivel provincial, Huancayo tiene 0.801 y Huancavelica provincia 0.733 (PNUD, 2019). Como se puede observar, el impacto del Programa P65 es mejor en la región de Huancavelica a pesar de que el nivel de la pobreza es mayor, el Índice de Desarrollo Humano es más bajo y la presencia del Estado es menor. Ante esta realidad, resulta interesante estudiar dos casos que son contra intuitivos, ya que se esperaría que en una región con mejores indicadores socioeconómicos y de presencia estatal, el impacto y, por lo tanto, la implementación de una política sea mejor.

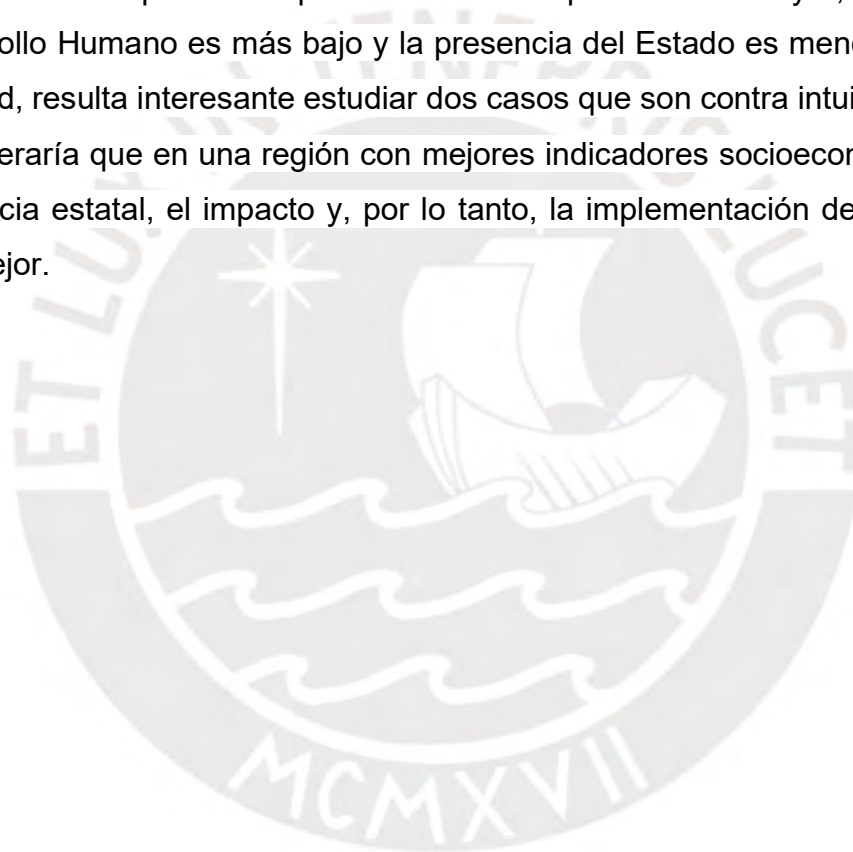


Tabla 4. Estrategia de Investigación

<b>Metodología cualitativa</b>		
<b>Herramientas de recojo de información</b>	<b>Información requerida</b>	<b>Instrumentos</b>
Revisión de documentos	Documentos de evaluación del programa P65, documentos oficiales, informes, manual de operaciones	Revisión documental
Entrevistas semiestructuradas	Actores involucrados en la implementación del programa y especialistas. MIDIS a nivel central: - Director ejecutivo del programa Equipo territorial (compuesto por aproximadamente 13 funcionarios en promedio): - Jefe de unidad territorial (1 por región) - coordinador territorial (1 por región) - promotores (5 por región) Funcionarios de los gobiernos locales: - subprefectos (5 por región) - alcaldes Expertos: - Ex-ministra de MIDIS - Ex- director ejecutivo del programa	Guía de Entrevista  Mapeo de actores.

Fuente: Elaboración propia

## 5. CONCLUSIONES

El presente trabajo tiene como objetivo comprender los factores que explican una mejor implementación del Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65 en la provincia de Huancavelica en comparación con la provincia de Huancayo a pesar de que, este último tenga mejores condiciones para una mejor implementación. En ese sentido, por su naturaleza comparada, el trabajo presenta dos casos que permitirán entender no sólo los factores necesarios para una buena implementación, sino también los factores que determinan una mala implementación. De esta manera, se han planteado tres hipótesis que buscan responder la pregunta propuesta. La primera se centra en una la coordinación intergubernamental como factor explicativo para una mejor implementación del programa. El segundo, aborda el papel de los burócratas de la calle, quienes hacen uso de su discrecionalidad para dar mejores servicios y tener más cobertura. Finalmente, se ha planteado que demasiada autonomía entre las oficinas encargadas de la implementación, no permiten el flujo de información.

Considerando el objetivo de esta investigación y las entrevistas preliminares con algunos actores involucrados dentro del programa, se puede concluir que, la coordinación intergubernamental es un factor explicativo para una mejor implementación. Sin embargo, aún son necesarias más entrevistas semi-estructuradas para poder aceptar o rechazar las tres hipótesis en general. Por lo tanto, es necesario profundizar este estudio a través de la metodología propuesta.

## 6. BIBLIOGRAFIA

- Aguilar, L. (1993). *La implementación de las políticas*. México D.F.: Librero.
- Arretche, M. (2016). Federalism, Social Policy, and Reductions in Territorial Inequality in Contemporary Brazil. En B. Schneider (Ed.), *New Order and Progress: Development and Democracy in Brazil* (1st ed., pp. 476-530). New York, NY: Oxford University Press.
- Aponte, G. (2009). *Protección social para adultos mayores en municipios rurales de Bolivia* [Diapositiva]. Recuperado de <https://www.oissobservatoriovejez.com/publicacion/proteccion-social-para-adultos-mayores-en-municipios-rurales-de-bolivia/>
- Augusto, M. C., Dargent, E., & Rousseau, S. (2017). Más allá de la capacidad estatal: sociedad civil e implementación de políticas a nivel subnacional en Cusco y San Martín (Perú). *Colombia Internacional*, 90, 99–125. DOI: <https://doi.org.ezproxybib.pucp.edu.pe/10.7440/colombiaint90.2017.04>
- Bernal, N. (2016). Los gastos públicos en pensiones en América Latina y sus proyecciones al año 2075: evidencia de Chile, Perú, Colombia y México. *Apuntes*, 43(79), 79-128.
- Bertranou, F., Solorio, C., Van Ginneken, W. (2002). La protección social a través de las pensiones no contributivas y asistenciales en América Latina. En F. Bertranou, C. Solorio & W. Van Ginneken (Eds.), *Pensiones no contributivas y asistenciales. Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay* (1st ed., pp. 11-30). Santiago, Chile: Organización Internacional del Trabajo.
- Bersch, K., Praca S., & Taylor, M. (2017). Bureaucratic Capacity and Political Autonomy within National States: Mapping the Archipelago of Excellence in Brazil. En M. Centeno, A. Kohli & D. Yashar (Eds.), *States in the Developing World* (pp. 157-183). Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9781316665657.007
- Bonvecchi, A. (2008). Políticas sociales subnacionales en países federales: Argentina en perspectiva comparada. *Desarrollo Económico*, 48(190/191), 307-339.
- Boggio, C. (2019). *Capacidad estatal en los gobiernos regionales y políticas de atención a la infancia: 2010 – 2014* (Tesis de maestría). Recuperada de <http://hdl.handle.net/20.500.12404/13276>
- Castillo, D. (2020). *Variables socio-políticas y de contexto en la implementación descentralizada del programa presupuestal 90 en la Región Loreto durante el*

periodo 2015-2017 (Tesis de maestría). Recuperada de <http://hdl.handle.net/20.500.12404/15716>

Dargent, E. (2012). *El Estado en el Perú: una agenda de investigación*. Lima, Perú: Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Díaz, S. (2016). *Problemas de coordinación en la implementación del Programa de Complementación Alimentaria en las municipalidades provinciales de Apurímac durante los años 2009-2013* (Tesis de maestría). Recuperada de <http://hdl.handle.net/20.500.12404/6517>

Díaz, R., Huber, O., Madalengoitia, R., Trivelli, C., Vargas, R., & Salazar, X. (2009). *Análisis de la implementación del Programa JUNTOS en las regiones de Apurímac, Huancavelica y Huánuco*. Lima, Perú: Consorcio de Investigación Económica y Social.

Elmore, R. (1993). Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales. En L. Aguilar (Ed.), *La implementación de las políticas*. México D.F.: Librero

Evans, P. (1996). El estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico* 35 (140). 529-563.

García, L. (2014). *Incluir Socialmente A Los Adultos Mayores: ¿Es suficiente Pensión 65?* [Documento de trabajo]. Recuperado de <https://departamento.pucp.edu.pe/economia/documento/incluir-socialmente-los-adultos-mayores-es-suficiente-pension-65/>

Gertler, P., & Galiani, S. (2016). *Evaluación de impacto del Programa Pensión 65 : Nueva evidencia causal de las pensiones no contributivas en Perú*. [Informe de Resultado]. Recuperado de [https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu\\_publ/ppr/eval\\_indep/informe\\_resultados\\_pension65.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/ppr/eval_indep/informe_resultados_pension65.pdf)

Goertz, G., & Mahoney, J. (2012). *A Tale of Two Cultures: Qualitative and Quantitative Research in the Social Sciences*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Hall, R., Clark, J., Giordano, P., Johnson, P., & Van Roekel, M. (1977). Patterns of Interorganizational Relationships. *Administrative Science Quarterly*, 22(3), 457-474. doi:10.2307/2392183

Instituto Nacional de Estadística e Informática (2020). *Mapa De Pobreza Monetaria Provincial Y Distrital 2018*. Lima, Perú: José García Zanabria

Instituto Nacional de Estadística e Informática de Perú. (2018). *Perú: Crecimiento Y Distribución De La Población, 2017*. Lima, Perú: Francisco Acosta

InfoPensión. (s.f.). Cobertura: Provincial. Recuperado de <https://info.pension65.gob.pe/infopension/indexCO.php>

Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones. (2018). *Programas De Pensiones No Contributivas En América Latina*. [Nota de pensiones]. Recuperado de <https://www.fiapinternacional.org/nota-de-pensiones-no-24-programas-de-pensiones-no-contributivas-en-america-latina-abril-2018/>

Knoepfel, P., & Subirats, J. (2008). *Análisis y gestión de políticas publicas*. Barcelona, España: Ariel.

Abramo, L., Cecchini, S., & Morales, B. (2019). *Programas Sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral: Aprendizajes desde América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Lipsky, M. (1999). La burocracia en el nivel callejero: la función crítica de los burócratas del nivel callejero. En J. Shafritz & A. Hyde (Eds.), *Clásicos de la Administración Pública* (pp. 780-794). Mexico D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Martínez, S., Pérez, M., & Tejerina, L. (2015). *Atacando la vulnerabilidad en los Adultos Mayores: Evaluación de impacto de la pensión básica universal, Programa Nuestros Mayores Derechos*. El Salvador: Banco Interamericano de Desarrollo.

Mancini, M. (2011). Régimen Político, Gestión Estatal e Implementación De Políticas a Nivel Subnacional. El Caso De Santiago Del Estero, Argentina. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, 9(15), 151–176.

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. (2013). *Saberes Productivos: Guía Para Los Equipos Designados Por Los Gobiernos Locales* (Guía de política). Recuperado de <https://www.pension65.gob.pe/wp-content/uploads/2018/06/GUIA-SABERES.pdf>

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. (2013). Resolución Ministerial No.273-2017-MIDIS. Apruebación del Manual de Operaciones del Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65. Publicado en *Diario Oficial el Peruano* el 11 de diciembre del 2017. Perú.

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, Pensión 65. (2017, diciembre). *Programa Pensión 65 Llega Al 99.9% De Ejecución Presupuestal En 2017* [Comunicado de prensa]. Recuperado de

<https://www.pension65.gob.pe/programa-pension-65-llega-al-99-9-de-ejecucion-presupuestal-en-2017/>

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. (2018). *Pensión 65: Hacia Una Visión De Desarrollo* [Boletín]. Recuperado de <https://www.pension65.gob.pe/wp-content/uploads/2018/08/Boletin-Pension-65.pdf>

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. (2018). *Evaluación cualitativa de los efectos de Saberes Productivos en el bienestar y revaloración social del Adulto Mayor* [Informe de evaluación]. Recuperado de <http://evidencia.midis.gob.pe/wp-content/uploads/2019/06/Estudio-cualitativo-de-Saberes-Productivos-2019.pdf>.

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. (2019). *Encuesta de percepciones de los usuarios del Programa Pensión 65 participantes en la intervención Saberes Productivos de 2018* [Informe de evaluación]. Recuperado de <http://evidencia.midis.gob.pe/wp-content/uploads/2019/12/Informe-Evaluacion-SP-P65.pdf>

MIDIS. (2019). *Encuesta De Percepciones De Los Usuarios Del Programa Pensión 65 De 2018* [Informe de evaluación]. Recuperado de <https://www.pension65.gob.pe/wp-content/uploads/2019/09/Encuesta-de-percepciones-de-los-usuarios-de-P65-de-2018.pdf>

Montes, S. (2017). *La Burocracia de la calle en la política social: Un estudio de los gestores del Programa Juntos en Cajamarca* (Tesis de licenciatura). Recuperado de <http://hdl.handle.net/20.500.12404/9842>

Niedzwiecki, S. (2016). Social Policies, Attribution of Responsibility, and Political Alignments. *Comparative Political Studies*, 49(4), 457.

Niedzwiecki, S. (2018). *Uneven Social Policies: The Politics of Subnational Variation in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/9781108588225

O'Donnell, G. (1993). On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American view with some post-communist countries". *World Development* 21 (8): 1355-1369.

O'Donnell, G (2002). *Las poliarquías y la (in)efectividad de la ley en América Latina*. En: Méndez, Juan E., O'Donnell, Guillermo y Pinheiro, Paulo Sérgio (compiladores). *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina*. Buenos Aires, Paidós, pp. 305-336.

Organización Internacional del Trabajo. (2018). *Panorama Laboral Temático*, 4. 1st ed. Lima: Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

Oliveri, M. (2016). Pensiones sociales y pobreza en América Latina. *Apuntes*, 43(78),121-158.

Peters, G., & Mawson, A., (2016). Governance And Policy Coordination: The Case Of Birth Registration In Peru [Documento de Trabajo No.2016-04]. Recuperado de [https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/IWP\\_2016\\_04.pdf](https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/IWP_2016_04.pdf)

Prado, A., & Sojo, A. (2010). *Envejecimiento en América Latina: Sistemas de pensiones y protección social integral*. Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Programa De Las Naciones Unidas Para El Desarrollo. (2019). *El reto de la igualdad: Una lectura de las dinámicas territoriales en el Perú* [Informe]. Recuperado de <https://www.pe.undp.org/content/peru/es/home/library/poverty/el-reto-de-la-igualdad.html>

Repetto, F., (2010). Coordinación de Políticas Sociales: Abordaje Conceptual y Revisión de Experiencias Latinoamericanas.

Rodrigues-Silveira, R. (2019). Public policy provision from a subnational perspective: Context, institutions and spatial inequality. *Regional & Federal Studies*, 29(2), 275-294. DOI: [10.1080/13597566.2019.1566125](https://doi.org/10.1080/13597566.2019.1566125)

Rofman, R., Apella, I., & Vezza, E. (2013). *Más allá de las pensiones contributivas: Catorce experiencias en América Latina*. Buenos Aires, Argentina: Banco Mundial.

Sabatier, P., & Mazmanian, D. (1981). *Effective Policy Implementation*. Lexington, Massachusetts, MA: Lexington Books

Sandoval Álvarez, B. (2019). Principios distributivos y pensiones no contributivas en Argentina, Bolivia y México. *Estudios Sociológicos*, 37(110) 458-483.

Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona, España: Ariel.

Kiddy, S., & Whitehouse, E. (2009). Pensions and old-age poverty. En Holzmann, R., Robalino, D., & Takayama, N (Eds.), *Closing the coverage gap: The role of social pensions and other retirement income transfers* (pp. 41- 56). Washington, D.C.: The World Bank

Skinner, E. (2006). Proteger y mejorar los medios de subsistencia de los adultos mayores: el rol del Bonosol en La Paz. *La inversión prudente: impacto del Bonosol sobre la familia, equidad social y el crecimiento económico*. La Paz, Bolivia: Fundación Milenio.



Skocpol, T. (2007). "El Estado regresa al primer plano: estrategia de análisis en la investigación actual". En C. Acuña (ed.). *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.

Soifer, H. (2008). "State Infrastructural Power: Approaches to Conceptualization and Measurement", *Studies in Comparative International Development* 43(3/4) 231-251.

Soto, D. (2018). *Hagámoslo juntos: la implementación de las corresponsabilidades en educación del Programa Juntos en las UGEL de Junín y Concepción en el 2017* (Tesis de licenciatura). Recuperada de <http://hdl.handle.net/20.500.12404/12903>

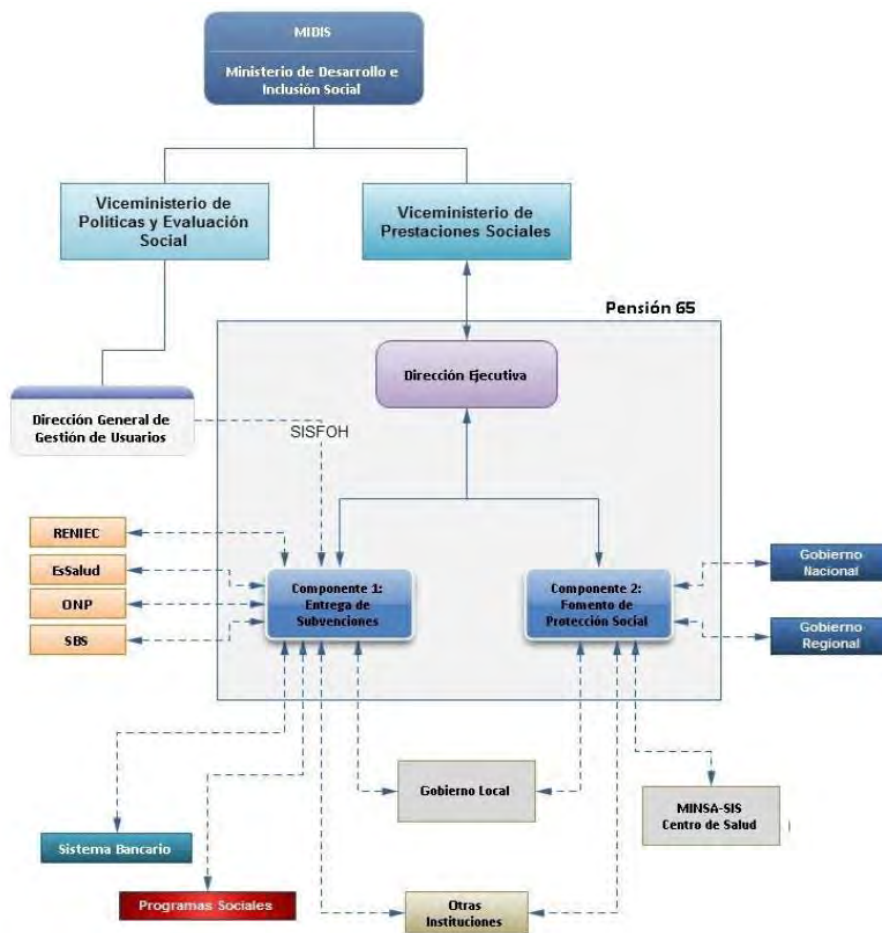
R. Holzmann., & , R., Robalino. (2009). Overview and Preliminary Policy Guidance. En Holzmann, R., Robalino, D., & Takayama, N (Eds.). *Closing the coverage gap: The role of social pensions and other retirement income transfers* (pp. 41- 56). Washington, D.C.: The World Bank

Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). *The Policy Implementation Process*. *Administration & Society*, 6(4), 445–488.doi:10.1177/009539977500600404

Vidal, A. (2010). Los sistemas de pensiones en el Perú. En Prado, A., & Sojo, A (Eds). *Envejecimiento en América Latina: Sistemas de pensiones y protección social integral* (pp.65-102). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

## 7. ANEXOS

Anexo 1: Relaciones interinstitucionales del Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65



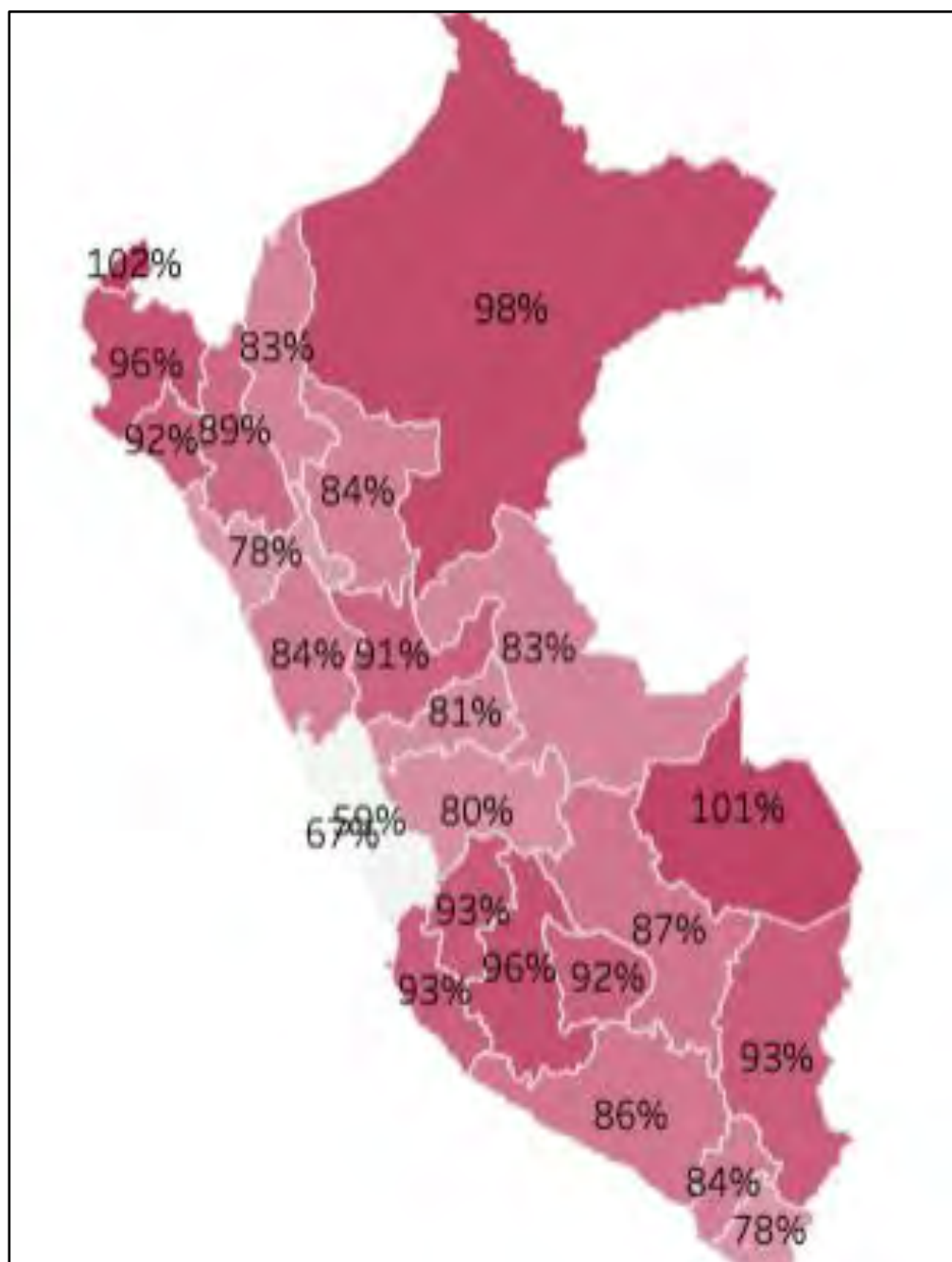
Fuente: MIDIS 2017

## Anexo 2: Índice de Densidad Estatal a nivel Regional y Provincial

<b>Departamento</b>	<b>IDE 2017</b>	<b>NIVEL PROVINCIAL</b>	<b>MÍNIMO</b>	<b>NIVEL PROVINCIAL</b>	<b>MÁXIMO</b>
<b>LIMA</b>	0.827	Huarocharí	0.75	Lima	0.833
<b>AREQUIPA</b>	0.801	Condesuyos	0.669	Arequipa	0.819
<b>ICA</b>	0.778	Nazca	0.712	Ica	0.809
<b>MOQUEGUA</b>	0.776	Sánchez Cerro	0,655	Ilo	0.792
<b>TACNA</b>	0.776	Candarave	0,692	Jorge Basadre	0.8
<b>LAMBAYEQUE</b>	0.767	Ferreñafe	0.679	Chiclayo	0.809
<b>LA LIBERTAD</b>	0.766	Julcán	0,621	Trujillo	0.812
<b>CUSCO</b>	0.745	Canas	0,640	CUSCO	0.826
<b>APURIMAC</b>	0.743	Cotabambas	0,655	Abancay	0.789
<b>ANCASH</b>	0.735	M. Luzuriaga	0.36	Huaraz	0.785
<b>JUNÍN</b>	0.734	Satipo	0.581	Huancayo	0.801
<b>AYACUCHO</b>	0.732	La Mar	0.674		0.769
<b>MADRE DE DIOS</b>	0.717	Manu	0,625	Tambopata	0.734
<b>PIURA</b>	0.705	Ayabaca	0.592	Talara	0.75
<b>SAN MARTIN</b>	0.702	Bellavista	0.62	San Martín	0.77
<b>PASCO</b>	0.701	Daniel A. Carrión	0,647	Pasco	0.755
<b>HUANCAVELICA</b>	0.698	Huaytará	0.615	Huancavelica	0.733
<b>CAJAMARCA</b>	0.692	Celendín	0,653	Cajamarca	0.747
<b>AMAZONAS</b>	0.663	Condorcanqui	0.49	Chachapoyas	0.767
<b>HUÁNUCO</b>	0.655	Puerto Inca	0,466	Huánuco	0.716
<b>PUNO</b>	0.653	Sanda	0,556	Yunguyo	0.719
<b>UCAYALI</b>	0.6398	Purús	450	Coronel Portillo	0.664
<b>LORETO</b>	0.616	Datem del Marañón	0,410	Maynas	0.69

Fuente: PNUD (2019) Elaboración: propia

Anexo 3: Mapa de promedio de cobertura por regiones



Fuente: Red Informa 2019

Anexo 4: Porcentaje de adultos mayores que indicaron que su Bienestar ha mejorado con el programa P65

<b>Departamentos</b>	<b>Porcentaje de usuarios que mejoraron su bienestar (%)</b>
<b>Cusco</b>	91,
<b>Lima-Callao</b>	69,6
<b>La Libertad</b>	94.1
<b>Puno</b>	94
<b>Huancavelica</b>	91.4
<b>Cajamarca</b>	89.6
<b>Tumbes</b>	89.4
<b>Pasco</b>	87.9
<b>Apurimac</b>	87.5
<b>Amazonas</b>	86.5
<b>Huánuco</b>	85
<b>Ayacucho</b>	83.5
<b>Tacna</b>	83
<b>Nacional</b>	81.8
<b>Moquegua</b>	80.5
<b>Piura</b>	79.2
<b>Loreto</b>	75.6
<b>Junín</b>	75.5
<b>Ancash</b>	70.1
<b>Lambayeque</b>	68.4
<b>San Martín</b>	66.1
<b>Ica</b>	61.8
<b>Arequipa</b>	59.4
<b>Madre de Dios - Ucayali</b>	52.4

Fuente: MIDIS 2018 Elaboración: propia

## Anexo 5: Índice de Desarrollo Humano por región

IDH 2019		
DEPARTAMENTO	IDH	RANKING
PERÚ	0.5858	
LIMA	0.7073	1
AREQUIPA	0.6425	3
MOQUEGUA	0.6589	2
TACNA	0.59	6
ICA	0.6	5
MADRE DE DIOS	0.6136	4
TUMBES	0.5552	7
LAMBAYEQUE	0.5343	9
LA LIBERTAD	0.5482	8
JUNÍN	0.5107	13
PIURA	0.513	11
ANCASH	0.5159	10
UCAYALI	0.4835	14
CUSCO	0.5121	12
PASCO	0.4785	17
LORETO	0.4834	15
SAN MARTÍN	0.4832	16
PUNO	0.4656	18
AMAZONAS	0.4177	22
HUÁNUCO	0.4537	19
CAJAMARCA	0.4251	21
APURIMAC	0.4109	23
AYACUCHO	0.4327	20
HUANCAVELICA	0.3838	24

Fuente: PNUD 2019 Elaboración: propia

## Anexo 6: Actores por entrevistar gobierno central y local de Junín

<b>Mapeo de actores preliminar: actores relevantes en la implementación</b>			
<b>Sector</b>	<b>Cargo</b>	<b>Contacto / Distrito</b>	
Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social	Director ejecutivo del programa	Richar Alex Ruiz Moreno	
	Jefe de unidad territorial Junín	Sulla Érika Blas Rivera	
	Jefe de unidad territorial Huancavelica	Rolando Camacho Escobar	
	Coordinador local Junín	Doris Zubilete Guerreros	
	Coordinador local Huancavelica	Carmen Vallejo Justamaita	
Gobierno Local en Junín	Alcalde provincial de Huancayo	Henry López Cantorín	
	Alcaldes Distritales	Ruben Roland	Sallapanga
		Cerron Chavez Gallardo	Parihuanca
		Luis Carlos La Cruz	Chilca
		Edgar Vilcahuaman Ponce	Huancán
		Carlos Curisinche	El Tambo
		Raul Huarcaya	Viques
	Subprefectos distritales	Clinton Contreras De La Cruz	Sallapanga
		Alfonso Abad Roque	Huancayo
		Ulianov Laurente	Chilca
		Asunciona Perez	Huancán
		Shirley Astrid Beltran	Viques

Fuente: Elaboración propia





## Anexo 7: Actores por entrevistar gobierno local de Huancavelica

Gobierno Local de Huancavelica	Alcalde provincial de Huancavelica	Rómulo Cayllahuapa		
	Alcaldes distritales	Elmer Quispe	Acocaria	
		Jose Raul Sinche	Nuevo Occoro	
		Guillermo Nolberto	Acobambilla	
		Raul Surachaqui	Manta	
		Edwin Muñoz	Asecención	
		Alfonso Araujo	Vilca	
	Subprefectos distritales	Pele Soto Camacllanqui	Acobambilla	
		Yuri Valladolid Castro	Manta	
		Santiago Garcia	Nuevo Occoro	
		Jose Luis Ccora Crispin	Asecención	
		Jaime Huaman Gomez	Vilca	
	Expertos	Ex Ministra del MIDIS	Liliana La Rosa Carolina Trivelli	
		Ex Director ejecutivo del programa	Julio Mendigure Fernández	

Fuente: Elaboración propia