

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

Escuela de Posgrado



Del diseño a la subcobertura... el caso de Pensión 65 en el
distrito de Puente Piedra
¿Llega a quienes debería llegar?

Tesis para obtener el grado académico Maestro en Ciencia Política y
Gobierno con mención en Gerencia Pública que presenta:

Eduardo Barraza Cano

Asesora:

María Rosa Alayza Mujica

Lima, 2025

INFORME DE SIMILITUD

Yo, María Rosa Alayza Mujica, docente de la Escuela de Posgrado de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesora de la tesis titulada(o) Del diseño a la subcobertura... el caso de Pensión 65 en el distrito de Puente Piedra¿Llega a quienes debería llegar?, de el autor Eduardo Barraza Cano, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 19%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el 5/12/2025.
- He revisado con detalle dicho reporte y la Tesis o Trabajo de investigación, y no se advierte indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lugar y fecha:

Lima, 12 de diciembre del 2025.

Apellidos y nombres de la asesora: <u>Alayza Mujica, María Rosa</u>	
DNI: 07814726	Firma <i>María Rosa Alayza</i>
ORCID: 0000-0002-6721-931X	

DEDICATORIA



Al Hipopótamo... por todo

RESUMEN

Esta investigación nos ofrece un estudio de caso, cuyo contexto es el distrito de Puente Piedra en los años 2012 – 2013. Estableciendo una relación directa entre el diseño e implementación del Programa Pensión 65 y la subcobertura de atención. De la problemática en torno a la subcobertura de Pensión 65 se concluye que la principal causa que determina el problema, se debe a la primacía de los objetivos políticos sobre los criterios técnicos de diseño e implementación del programa social, situación que se ha mantenido a lo largo de los últimos 14 años, a través de los diferentes gobiernos que presentaron una misma lógica populista, evadiendo el problema de fondo. Esta investigación considera que uno de los determinantes de la subcobertura de Pensión 65, consiste en no haber contado con los recursos de planificación propios, adecuados al diseño del programa social, como, por ejemplo, la disposición de un diagnóstico que responda a una interrogante básica: ¿cuál es el número de adultos mayores de 65 años que se encuentran en situación de extrema pobreza?

Por otra parte, se considera la incapacidad operativa de la Unidad Central de Focalización, entidad que no presentaba condiciones logísticas para atender a toda la demanda de potenciales beneficiarios que se acercaron a las municipalidades, una vez que se amplió la cobertura de Pensión 65 a nivel nacional. Esto se manifiesta en los envíos de fichas socioeconómicas registradas en el aplicativo informático en 2012 y 2013 y que, a noviembre de 2013, menos del 6% tuviera respuesta. Asimismo, la decisión política de ampliar la cobertura del Pensión 65, sin considerar el presupuesto suficiente para atender a toda la demanda existente, o la coordinación que debió existir entre los actores involucrados (a saber, Sistema de Focalización de Hogares, Pensión 65 y Unidades locales de Focalización), configuraron la subcobertura en Puente Piedra.

Palabras claves: Diseño, Subcobertura, Procesos Operativos, Pensión 65 y Puente Piedra.

ABSTRACT

This research offers us a case study, the context of which is the district of Puente Piedra in 2012–2013. It establishes a direct relationship between the design and implementation of the Pension 65 Program and the undercoverage of care. From the issues surrounding the undercoverage of Pension 65, it is concluded that the main cause of the problem is due to the primacy of political objectives over the technical criteria for the design and implementation of the social program, a situation that has persisted over the last 14 years, through different governments that presented the same populist logic, evading the underlying problem. This research considers that one of the determinants of Pension 65 undercoverage is the lack of adequate planning resources for the design of the social program, such as a diagnosis that answers a basic question: how many adults over 65 are living in extreme poverty?

Furthermore, it considers the operational incapacity of the Central Targeting Unit, an entity that lacked the logistical capacity to meet all the demand from potential beneficiaries who approached the municipalities once Pension 65 coverage was expanded nationwide. This is reflected in the number of socioeconomic data sheets sent to the software in 2012 and 2013. As of November 2013, less than 6% of those sent received a response. Likewise, the political decision to expand Pension 65 coverage without considering a sufficient budget to meet all existing demand, or the coordination that should have existed between the involved actors (namely, the Household Targeting System, Pension 65, and local Targeting Units), resulted in undercoverage in Puente Piedra. This research seeks to demonstrate that the aforementioned factors are the determinants of undercoverage under Pension 65 care in the Puente Piedra district in 2012 and 2013.

Keywords: Design, Undercoverage, Operational Processes, Pension 65 and Puente Piedra.

INDICE

CARATULA	i
INFORME DE SIMILITUD	ii
DEDICATORIA	iii
RESUMEN	iv
ABSTRACT	v
INDICE	vi
ÍNDICE DE TABLAS	vii
ÍNDICE DE FIGURAS	vii
INTRODUCCIÓN	1
1 CAPITULO I: MARCO DE LA INVESTIGACIÓN	3
1.1 MARCO CONCEPTUAL	3
1.1.1 Definiciones	3
1.2 MARCO CONTEXTUAL	8
1.2.1 El Sistema Provisional En Americana Latina	8
1.2.2 El Sistema Provisional Peruano	10
2 CAPITULO II: DISEÑO METODOLÓGICO	16
2.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA Y METODOLOGÍA	16
2.2 JUSTIFICACIÓN	18
2.3 HIPÓTESIS	19
2.4 OBJETIVOS	20
2.5 ESTADO DE LA CUESTIÓN	20
3 CAPITULO III: PENSIÓN 65 A DOS AÑOS DE SU IMPLEMENTACIÓN	30
3.1 COBERTURA	30
3.2 BENEFICIARIOS	31
3.3 CAPACIDAD OPERATIVA – INSTITUCIONAL	35
3.4 PROCESO DE AFILIACIÓN E INCONSISTENCIAS	38
4 CAPITULO IV: SUBCOBERTURA EN EL DISTRITO DE PUENTE PIEDRA	44
4.1 PUENTE PIEDRA - SUB COBERTURA	44
4.2 PENSIÓN 65 - DIEZ AÑOS DESPUES	48
4.3 PUENTE PIEDRA - DIEZ AÑOS DESPUES	52
CONCLUSIONES	54
RECOMENDACIONES	57
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	59
ANEXOS	62

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Adultos mayores con pensión contributiva y no contributiva, 2010	9
Tabla 2. Población Afiliada a un Sistema de Pensiones, 2005 – 2012	14
Tabla 3. Evolución de Aportantes ONP, 2000 – 2013	15
Tabla 4. Expansión de Usuarios P65, 2012	33
Tabla 5. Expansión de Usuarios P65, 2013	34
Tabla 6. Solicitudes de Afiliación a Pensión 65, Puente Piedra, 2012	45
Tabla 7. Solicitudes de afiliación al Pensión 65, Puente Piedra, 2013 – I.....	46
Tabla 8. Usuarios de Pensión 65, Puente Piedra, octubre 2013	47
Tabla 9. Número de Usuarios de Pensión 65 – 2023	49
Tabla 10. Proceso de Afiliación Pensión 65 ULE - Puente Piedra 2022	53

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Estratos Socioeconómicos de los Hogares según el SISFOH	4
Figura 2. Desarrollo de Capacidades. PNUD, 2009	23
Figura 3. Reforma de Programas Sociales. PCM, 2007	25
Figura 4. Ciclo de Programas Sociales	27
Figura 5. Cobertura del Programa Pensión 65, 2012	32
Figura 6. Debilidades del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.....	37
Figura 7. Proceso de Afiliación del Programa Pensión 65	39
Figura 8. Rol del Gobierno Local en el Proceso de Afiliación a Pensión 65	40
Figura 9. Flujograma del Proceso de Afiliación a Pensión 65	41
Figura 10. Modelo de Declaración Jurada de Pensión 65	43
Figura 11. Evolución de Usuarios de P65 a nivel nacional	49
Figura 12. Modificación de la Directiva “Gestión de la entrega de la subvención monetaria” de Pensión 65.....	51

INTRODUCCIÓN

Esta investigación se realiza a un año de la puesta en marcha del programa Pensión 65, iniciativa nacional de asistencia solidaria que pertenece a la categoría de programas no contributivos focalizados, el cual otorga bimensualmente 250 soles a los adultos mayores de 65 años en condiciones de extrema pobreza según el Sistema de Focalización de Hogares. Esta investigación examina las dificultades que enfrentan los ancianos del distrito de Puente Piedra que pidieron su afiliación a Pensión 65 en el año 2012 y en la primera mitad de 2013; y que a diciembre de 2013 no recibieron respuesta acerca de su solicitud.

Se analiza la implementación del programa mediante el estudio de las variables operativas y su impacto social. Considerando el conjunto de variables sociales, políticas, económicas e institucionales que definen los problemas de filtración y subcobertura en los programas sociales. Se analiza específicamente los determinantes de gestión que causan una demanda insatisfecha en situaciones de beneficiarios potenciales que cumplen con los criterios de afiliación, especialmente el de ser extremadamente pobres.

El propósito y la relevancia de esta investigación es identificar y examinar las condiciones y errores en el diseño y aplicación de Pensión 65, en sus dos primeros años. Considerando que Pensión 65 fue una iniciativa emblemática de la campaña presidencial del gobierno de Ollanta Humala, donde la gestión del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, en menos de tres meses, forzó el cumplimiento electoral. Así se establecen las condiciones para evaluar la expectativa que este programa ha creado en términos de la atención efectiva brindada a los posibles beneficiarios.

Esta investigación evidencia un serio problema público que despertó gran expectativa en miles de adultos mayores que viven en condición de extrema pobreza en el distrito de Puente Piedra. Efectivamente es algo recurrente en la administración pública peruana, la primacía de objetivos políticos sobre el diseño e implementación de políticas públicas a

partir de criterios técnicos.

Esta investigación se desarrolla en 4 capítulos. En una primera parte se plantea el marco conceptual y el contexto regional sobre las pensiones en América latina; así mismo, se expone sobre el funcionamiento del sistema previsional en el Perú. En una segunda parte se desarrolla la metodología de investigación y el estado de la cuestión que nos plantea la literatura existente sobre el diseño de programas sociales, el cual nos permite analizar la implementación de Pensión 65. En una tercera parte se analiza la implementación del programa en sí, enfocando el proceso operativo de afiliación y su capacidad operativa. En la última parte se exponen las inconsistencias encontradas en el proceso de afiliación en el distrito de Puente Piedra, se analiza a detalle el proceso de afiliación de los potenciales usuarios al programa Pensión 65 en el distrito y su relación con los problemas de subcobertura. Además, se culmina con una revisión de las condiciones actuales de operación de Pensión 65 en el distrito de Puente Piedra, 10 años después, con la finalidad de revisar el estado actual en el que se encuentra el proceso de afiliación y comparar la condición problemática que originó esta investigación, así como las posibles correcciones y modificaciones que se plantearon.

1 CAPITULO I: MARCO DE LA INVESTIGACIÓN

1.1 MARCO CONCEPTUAL

1.1.1 *Definiciones*

SISFOH: el Sistema de Focalización de Hogares -SISFOH- es un sistema que proporciona información acerca de las condiciones socioeconómicas de los hogares a los que se les ha aplicado la Ficha Socioeconómica Única. Fue creado el 20 de diciembre de 2004, mediante Resolución Ministerial N° 399-2004-PCM, con el fin de proveer información socioeconómica a los programas sociales que les permita identificar y seleccionar a sus usuarios.

Con base a lo estipulado en la Ley de Presupuesto del Sector Público para los años 2011, 2012 y 2013, el SISFOH fue desarrollado con la finalidad de gestionar una base de datos socioeconómica única, denominada Padrón General de Hogares; y, con este registro priorizar la atención de aquellos hogares y personas bajo situación de escasos recursos económicos (pobreza y pobreza extrema).

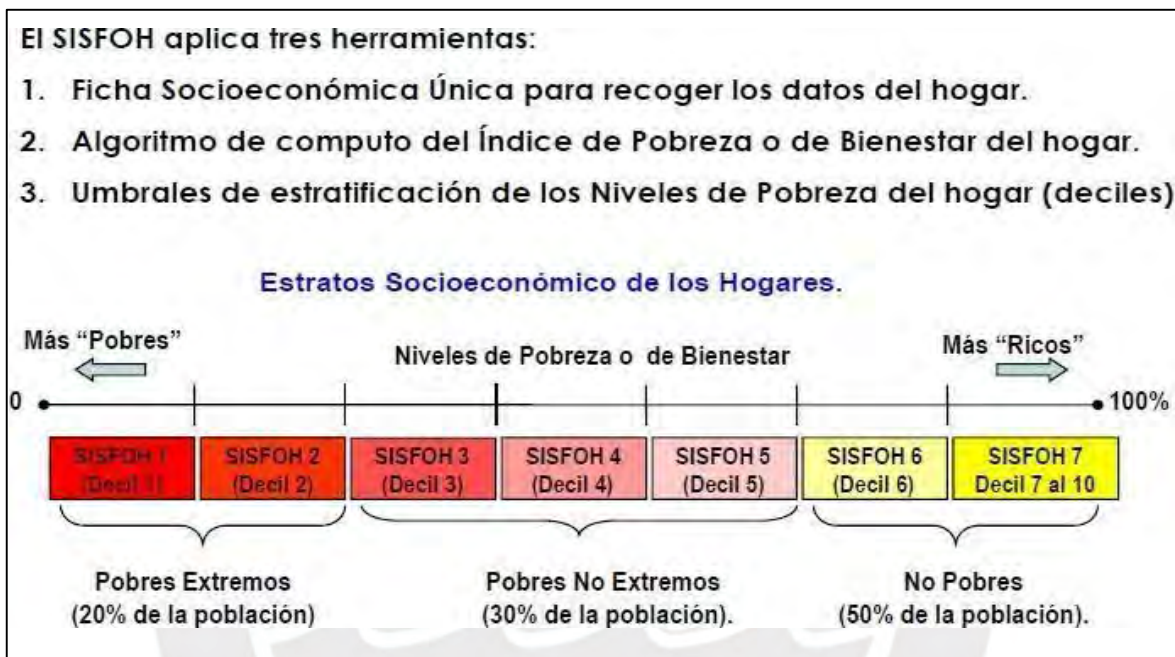
La operatividad del SISFOH se encuentra bajo la responsabilidad de la Unidad Central de Focalización (UCF), dirigida por la Dirección General de Gestión de Usuarios (DGGU), de competencia funcional del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, siguiendo las directrices, políticas y disposiciones que instituya la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales del MIDIS.

PADRÓN GENERAL DE HOGARES (PGH): es una herramienta exclusiva del SISFOH, cuyo propósito es identificar y confirmar la clasificación socioeconómica de los hogares empadronados, a fin de que puedan ser beneficiarios de programas sociales o subsidios financiados por el gobierno. Su uso corresponde a los tres niveles de gobierno.

El PGH se elabora principalmente sobre la base del empadronamiento de hogares utilizando la Ficha Socioeconómica Única -FSU-. Dicho empadronamiento se puede realizar mediante 2 modalidades:

Figura 1:

Estratos Socioeconómicos de los Hogares según el SISFOH



Fuente: MIDIS- SISFOH (2012)

Hay dos modalidades de empadronamiento:

1. **Empadronamiento por Barrido Censal:** esta actividad tiene como finalidad aplicar aquellos instrumentos que permiten recoger datos como: la FSU en todos los hogares de aquellas zonas que han sido priorizadas para ser empadronadas. Este tipo de empadronamiento no se realiza a solicitud. Se aplica cuando se usa por primera vez la FSU e incluso para realizar la recertificación de hogares que han sido censados. Asimismo, cabe indicar que la recertificación se debe aplicar cada tres años en zonas que se encuentran urbanizadas y cada cuatro años en aquellas poblaciones que se encuentran en

zonas rurales y este proceso está a cargo del Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI.

2. **Empadronamiento por Demanda:** sobre este tipo de empadronamiento se aplica la Ficha Socioeconómica Única (FSU) a aquellos hogares que solicitan obtener su nivel SISFOH; la ejecución de este procedimiento conlleva a la actualización constante y permanente del PGH.

En los últimos años, la construcción del PGH se ha realizado en los siguientes periodos:

1. Desde el 2010, en el contexto del Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal, más de mil cien municipalidades han formado y puesto en marcha sus respectivas ULF, cuya función es actualizar y empadronar "por demanda" las FSU de su jurisdicción.
2. Entre febrero y junio del 2012, mediante convenio con INEI, se ha realizado el levantamiento censal en algunos departamentos del país, llegando a censar un aproximado de doce: La Libertad, Cajamarca, Amazonas, Junín, Ancash, Loreto, Pasco, Piura y provincias de la Sierra de Lima, que ya están culminados, así como Cusco, Puno y Huánuco.

UNIDADES LOCALES DE FOCALIZACIÓN (ULF): estas están encargadas de implementar aquellas labores operativas compatibles con las funciones asignadas a los gobiernos locales, la principal actividad que realiza la ULF está dirigida a la aplicación de la (FSU) a los potenciales beneficiarios que lo requieran. Otras actividades son:

1. Planificación, ejecución y dirección operativa de la aplicación de la FSU en su jurisdicción.
2. Control de calidad de la información recogida mediante la FSU.
3. Administrar aquellos reclamos debido a registros incorrectos.

4. Realizar el seguimiento respecto a la aplicación de la FSU en el ámbito jurisdiccional.
5. Formular recomendaciones que van en mejora al desempeño del Sistema (SISFOH).

PROGRAMA GRATITUD: fue creado a través del D.U. N° 059-2010, el cual entró en vigencia el 31 de diciembre de 2010, con la finalidad de proporcionar subvenciones pecuniarias a los ciudadanos a partir de los setenta y cinco (75) años que se encuentren en condición de extrema pobreza, de acuerdo al SISFOH.

A través del D.S. N° 001-2011-MIMDES, de fecha 31 de enero de 2011, el gobierno peruano implementó los lineamientos y mecanismos para la transferencia de dinero a los beneficiados directamente, durante el periodo 2011. Según la normativa, el numeral 2.1 del artículo 2 expresa que el programa Gratitud tendrá como ámbito de intervención:

1. Los hogares beneficiarios del Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres - JUNTOS de los departamentos de Huancavelica, Apurímac y Ayacucho.
2. Lima Metropolitana, en condición de extrema pobreza, de acuerdo a los criterios del Sistema de Focalización de Hogares - SISFOH.

El respaldo económico que se proporcionaba mensualmente a través del Programa Piloto de Asistencia Solidaria: "Gratitud" era de S/. Cien nuevos soles por cada persona mayor. Dicha subvención económica era incompatible con recibir pensión de jubilación bajo algún sistema previsional o cualquier otro que brinde prestación económica del Estado, incluyendo EsSalud. También excluía ser beneficiario de cualquier programa social, excepto el Seguro Integral de Salud (SIS).

Este programa conservaba criterios de orden prioritario para la afiliación de los posibles beneficiarios, siendo elegibles aquellos distritos donde el 50% de los habitantes se encuentran en situación de pobreza extrema. En todos los centros poblados de esos

distritos, los adultos mayores de setenta y cinco (75) años tienen derecho a ser elegibles solo con presentar su DNI y una declaración jurada.

PROGRAMA PENSIÓN 65: (P65). Este programa fue promulgado el 19 de octubre de 2011, a través del D.S. N° 081 – 2011-PCM; y estuvo a cargo de la PCM. Y su desarrollo se basó en el programa Piloto de Asistencia Solidaria “Gratitud”. Contempla un apoyo económico no condicionado de doscientos cincuenta nuevos soles cada 2 meses por adulto mayor que vive en condición de extrema pobreza.

P65 ha sido anexado desde enero de 2012 al MIDIS. Este programa se desarrolla con la finalidad de ofrecer protección a un sector muy vulnerable de la población peruana, los adultos mayores que se encuentran en situación de extrema pobreza.

Requisitos que se debe de presentar para poder ser afiliados al programa (Pensión 65):

1. Haber cumplido 65 años a más.
2. Tener vigente el DNI y con dirección actual.
3. Vivir en situación de extrema pobreza según la clasificación realizada por el Sistema (SISFOH).
4. No contar con otro tipo de pensión y tampoco tener EsSalud.
5. No estar registrado a ningún otro programa social, con excepción del SIS, el Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres - JUNTOS, Programa Nacional de Asistencia Alimentaria, Programa de Alfabetización y Programa de Reparaciones.

Presentar una Declaración Jurada dejando constancia sobre el cumplimiento de los requisitos establecidos.

1.2 MARCO CONTEXTUAL

1.2.1 *El Sistema Provisional En Americana Latina*

Según Bosch y Melguizo (2013), en Latinoamérica, a pesar de las importantes reformas de la década del noventa, el acceso a una pensión contributiva es relativamente restringido. En promedio, más de cuatro de cada diez adultos mayores reciben hoy en día una pensión contributiva.

En la mayoría de los países de la región, se observa un escaso nivel de cobertura contributiva, y una de las razones que explican esta situación es la falta de ahorro en el mercado laboral para cubrir las pensiones de los ancianos. Por otro lado, los sistemas de pensiones que requieren contribuciones tienen una gran diferencia con las elevadas tasas de empleo independiente e informal en la región.

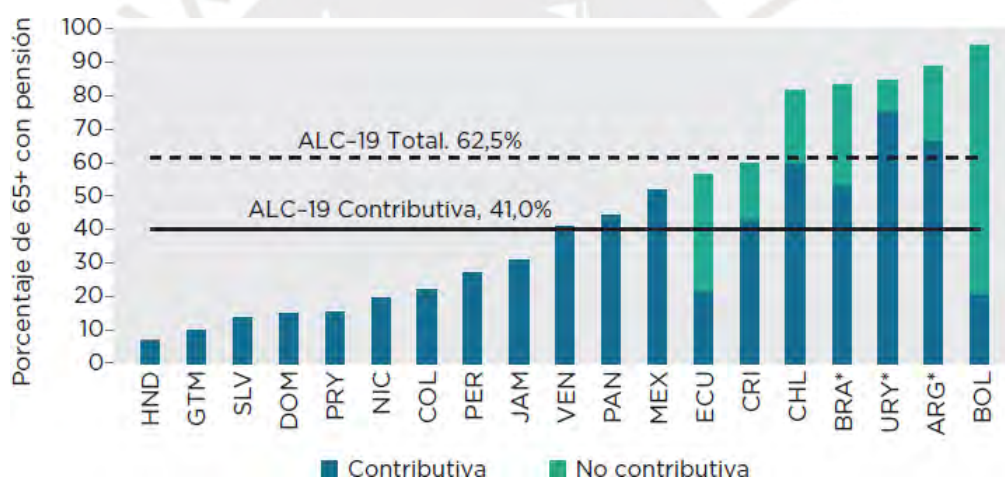
Ante esto, podemos decir que el desafío de alcanzar una cobertura previsional de carácter universal, estará necesariamente relacionada con algún tipo de medida no contributiva. Igualmente, sobre estas, Mendoza y Clark señalan que: “Especialmente cuando son universales, estas reducen los sesgos por género, por niveles de educación, participación laboral y grupo étnico que generalmente suelen afectar a la mayoría de los programas contributivos de pensiones” (2008, p. 27).

Por otra parte, se debe tener en cuenta que esta escasa cobertura nos haría pensar sobre un posible costo fiscal en la región. Porque los gobiernos no podrán desconocer las solicitudes de un porcentaje considerable de los habitantes, por lo que, Tendrán que asignar más recursos para compensar la cobertura insuficiente. Tomando en cuenta, sobre todo, que el 6.8% de la población eran personas mayores (individuos con más de 65 años) en 2010, y que las proyecciones estiman que para el año 2050 ese grupo etario será del 19.8% del total de los habitantes. Según Bosch (2013), de acuerdo a estos datos, en el periodo del año 2050 se tendrá un aproximado de 140 millones de habitantes con 65 años o más, siendo cuatro veces más que los 40 millones de habitantes que existen

a la fecha. Hay pues una clara tendencia de crecimiento de la población de adultos mayores que trae consigo un conjunto de desafíos a las políticas públicas orientadas a atenderlos: pobreza, salud, vivienda, cuidado, etc. La poca cobertura aunada a los cambios demográficos obligará en la mayoría de casos a que las familias de bajos recursos socioeconómicos deban predestinar recursos económicos y humanos a fin de brindar asistencia a sus ancianos; recursos que podrían invertirse para otros fines. Por otra parte, esto puede obligar a los miembros de un hogar, especialmente mujeres, a abandonar el mercado laboral con la finalidad de cuidar de sus ancianos.

Tabla 1:

Adultos Mayores con Pensión Contributiva y no Contributiva, 2010



Fuente: BID, 2013

De acuerdo a la Tabla 1, que compara las distintas realidades en la región, subrayamos que el porcentaje de personas mayores con pensión es inferior al 15% en naciones como Honduras, El Salvador o República Dominicana. En un grupo distinto de naciones (Nicaragua, Perú, Ecuador, Venezuela y Colombia), del 20% al 40% de la población adulta percibe una pensión. Únicamente países como Chile, Argentina, Brasil y Uruguay cuentan con una cobertura contributiva que supera la mitad de los adultos mayores.

Es importante señalar que, hasta el 2010 una porción significativa de la población (adultos mayores) ha podido acceder a una pensión no contributiva. En el caso de Argentina, el porcentaje es del 25%; en el de Chile, del 26%; en el de Brasil, del 36%; y en el de Uruguay, del 11%. Bolivia podría ser un ejemplo paradigmático, ya que su sistema universal posibilita que el 97% de las personas de la tercera edad cuenten con una pensión. Es importante señalar que Bolivia se convierte en el único país sudamericano que afirma el derecho universal al seguro social con una pensión mínima social universal para todos sus ciudadanos mayores 65 años. Bonosol (1997).

1.2.2 *El Sistema Provisional Peruano*

El Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), ente rector del sistema de planeamiento estratégico en el Perú, mediante su Observatorio Nacional de Prospectiva, expresa que la composición demográfica del país muestra un proceso sostenido de envejecimiento. Esta situación se asocia, principalmente, a una disminución prolongada de la natalidad, lo que ha modificado el peso relativo de los grupos etarios: mientras la proporción de personas menores de 20 años se sitúa en 31,8%, el grupo de 60 años a más alcanza el 13,3%. La evolución de estas cifras evidencia un crecimiento progresivo del segmento adulto mayor en comparación con décadas pasadas. De acuerdo a este mismo observatorio, en el ámbito de la seguridad social, el envejecimiento poblacional se vislumbra como un reto central de cara al futuro.

Los autores Mendoza y Clark (2008) sostienen que, para miles de personas a nivel nacional, afrontar la vejez sin el apoyo de una pensión significará el peligro de vivir en condiciones socioeconómicas de pobreza extrema cuando ya no tengan la capacidad para trabajar. Se prevé que el porcentaje de personas mayores (de 65 años) aumente del 6% en 2007 al 16% en 2050.

Actualmente, el Perú cuenta con tres regímenes de pensiones: a) el denominado Sistema Privado de Pensiones, constituido por las AFP; b) los pensionistas de la Ley N° 19990 del Sistema Nacional de Pensiones; y, c) los pensionistas de la Ley N° 20530 o también conocido como Régimen de Célula Viva. Cabe precisar que, estos dos últimos están siendo administrados por la Oficina de Normalización Previsional (ONP).

Asimismo, es de conocimiento general que el régimen de corte privado se encarga de proporcionar pensiones a sus administrados mediante cuentas individualizadas de capitalización; a diferencia del régimen de corte público, donde los aportes de los afiliados contribuyen al financiamiento de las retribuciones de los actuales pensionistas del sector público. Finalmente cabe indicar que el régimen conocido como "Cédula Viva" se encuentra cerrado desde el año 2004.

El análisis de las remuneraciones en Perú comienza con el estudio de la eficacia de la ONP. En 2010, esta entidad reportó una discrepancia de más de S/ 1.5 millones entre la percepción bruta y la ejecución de las pensiones. Si tomamos en cuenta que la ONP contaba con 506,299 pensionistas y 1,447,989 millones de contribuyentes hasta agosto del año 2013 (ver Tablas 2 y 3) y además añadimos las afirmaciones de Luis Miguel Castilla, quien estaba a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas en ese momento, el cual afirmó que "cada año el Tesoro Público hace una transferencia de S/2 mil millones a la ONP" (Gestión, 2012, sección Impresa). Podemos inferir que la ONP no cuenta con las condiciones requeridas para hacer frente a los problemas de la escasa cobertura de atención, considerando los fondos con los que actualmente tiene a su disposición para honrar sus compromisos previsionales.

Además, según la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH0-2012), solamente el 36% de los individuos de 65 años o más tienen afiliación a algún tipo de pensión. Esto pone de manifiesto que son necesarios programas sociales o políticas públicas que busquen soluciones para el escaso alcance previsional. Por otro lado, según la ENAH0, en 2012 la población económicamente activa que trabaja y está registrada en un sistema de

pensiones del país se aproximaba al 32.6%, lo que equivale a cerca de cinco millones de individuos; mientras que un 67,4%, que equivalente a diez millones de personas aproximadamente no tienen ningún tipo de sistema de pensiones, encontrándose desprotegidas.

Por otro lado, la población económicamente activa que cuenta con trabajo y está afiliada a un sistema de pensión se distribuye de la siguiente manera: el 65.4% está afiliado al Sistema Privado de Pensiones, equivalente a tres millones de personas aproximadamente; los afiliados del régimen N° 19990 que pertenecen al Sistema Nacional de Pensiones representan un 27,1%, equivalente a 1 millón de personas; y los afiliados al Sistema Nacional de Pensiones de la 20530 representan tan solo el 2,3% con 117 900 personas.

De acuerdo a este escenario y teniendo en cuenta el desarrollo de la economía macroeconómica, en los últimos veinte años, el objetivo de esta investigación es examinar el papel de un programa social de pensiones no contributivas en Perú, como una reacción del gobierno ante los problemas que enfrenta una porción significativa de la población mayor que no tiene acceso a una pensión formal. Las pensiones no contributivas deben considerarse como una porción de un proyecto de inversión social que revitaliza la economía del receptor, transformando al anciano en un agente inversor.

Según Vásquez (2006), la implementación de programas sociales en nuestro país se divide en tres etapas, cada una vinculada a las políticas públicas relacionadas con la disposición de recursos humanos, económicos y administrativos: los programas sociales previos a la década de 1980; los que se llevaron a cabo durante los años noventa; y los que comenzaron a implementarse desde el año 2000.

Sobre el caso del primer grupo se podría decir que, en lo concerniente al recurso humano, este estuvo integrado por simpatizantes del gobierno de turno, al margen de si contaban con formación técnica o no; respecto a la parte económica, se dio uso a los recursos

ordinarios y también a los apoyos por parte de la cooperación internacional para reforzar a estas instituciones. En cuanto al campo administrativo, las instituciones estaban sometidas a las políticas gubernamentales.

Respecto al segundo grupo, se observa una modificación significativa en términos monetarios, se registró un aumento significativo (se pasó de 318 millones de dólares en 1993 a 1057 millones en el 2000). Se implementaron procesos de reestructuración con el objetivo de mantener los costos administrativos bajos para lograr una mayor eficiencia y establecer políticas en colaboración con terceros, que consisten en ofrecer servicios sociales básicos mediante entidades privadas. Por lo tanto, algunas empresas y ONG se convirtieron en implementadoras de los programas sociales. Si bien se observó una mejora en la capacitación y calificación del personal, la estructura de mando no estuvo exenta de interferencias políticas. Los puestos estratégicos permanecieron ocupados por funcionarios designados por su cercanía al gobierno de turno, lo cual limitó la autonomía técnica y redujo la posibilidad de que las decisiones respondieran exclusivamente a criterios técnicos.

Con respecto al tercer y último conjunto, que propone Vásquez, se puede decir que las mejoras en el capital humano no han sido tan evidentes debido a que el componente político prevalece sobre el elemento técnico calificado. Es importante enfatizar que, en la segunda década de los años 2000, el capital humano tiene un perfil tecnocrático más que político, especialmente en lo relacionado con la dirección de los programas sociales; esto se refleja en el gobierno de Ollanta Humala; sin embargo el contar con una cuota tecnócrata que dirija los programas sociales no garantiza revertir las condiciones de extrema pobreza del público objetivo, si es que existe presión o priorización del cumplimiento de promesas electorales que se anteponen a criterios técnicos.

Tabla 2:*Población Afiliada a un Sistema de Pensiones, 2005 - 2012*

Tipo de sistema / Área de residencia	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Tasa de crecimiento promedio anual (%) 2005-2012	Variación porcentual 2012/2011
Total	2 581,8	3 055,0	3 624,3	3 801,3	4 235,1	4 463,0	4 705,7	5 064,1	10,1	7,6
Sistema Privado de Pensiones (AFP)	1 697,6	2 062,8	2 436,2	2 459,4	2 779,1	2 916,2	3 005,5	3 313,9	10,0	10,3
Sistema Nacional de Pensiones (19990)	581,7	661,3	821,1	943,9	1 111,9	1 211,4	1 339,6	1 370,6	13,0	2,3
Sistema Nacional de Pensiones 20530 (Cédula viva)	129,2	137,3	147,1	166,6	126,5	135,4	135,9	117,9	-1,3	-13,3
Otro 1/	173,4	193,6	219,8	231,4	217,7	200,0	224,7	261,7	6,1	16,4
Área de residencia										
Urbana	2 376,0	2 840,6	3 381,7	3 531,9	3 924,4	4 133,7	4 350,4	4 680,6	10,2	7,6
Sistema Privado de Pensiones (AFP)	1 582,3	1 936,7	2 293,4	2 296,6	2 590,5	2 708,7	2 771,5	3 049,8	9,8	10,0
Sistema Nacional de Pensiones (19990)	510,0	595,5	744,4	857,9	1 013,0	1 108,5	1 235,4	1 267,6	13,9	2,6
Sistema Nacional de Pensiones 20530 (Cédula viva)	117,4	124,4	134,2	155,7	116,7	126,2	125,3	109,8	-1,0	-12,4
Otro 1/	166,3	184,0	209,6	221,7	204,3	190,2	218,3	253,4	6,2	16,1
Rural	205,8	214,4	242,6	269,4	310,7	329,3	355,2	383,5	9,3	8,0
Sistema Privado de Pensiones (AFP)	115,3	126,2	142,8	162,8	188,7	207,5	233,9	264,1	12,6	12,9
Sistema Nacional de Pensiones (19990)	71,7	65,7	76,7	85,9	98,9	102,9	104,2	103,1	5,3	-1,0
Sistema Nacional de Pensiones 20530 (Cédula viva)	11,8	12,8	12,9	10,9	9,8	9,2	10,6	8,1	-5,3	-23,9
Otro 1/	7,1	9,7	10,2	9,8	13,4	9,8	6,5	8,3	2,4	28,3

Fuente: INEI - Encuesta Nacional de Hogares – 2012

Tabla 3:*Evolución de Aportantes ONP, 2000 - 2013*

AÑOS	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SET	OCT	NOV	DIC	PROMEDIO ANUAL
2000	325.145	326.694	319.460	320.594	322.280	326.695	325.419	331.022	327.171	327.040	327.571	326.256	325.446
2001	325.079	327.153	320.075	318.353	322.124	330.984	334.349	333.537	334.843	333.309	334.869	336.871	329.296
2002	343.173	344.163	330.337	337.180	350.355	352.216	351.351	359.914	364.221	369.144	373.454	375.292	354.233
2003	374.591	374.395	366.171	371.798	376.451	381.364	387.978	389.912	395.796	391.472	393.982	395.525	383.286
2004	395.323	392.117	388.551	401.672	405.477	407.502	411.409	412.354	417.190	420.380	421.932	425.165	408.256
2005	419.101	290.627	415.869	426.447	435.954	439.957	445.968	448.466	454.570	460.274	466.124	468.560	430.993
2006	461.898	468.288	464.101	477.264	490.240	499.938	509.690	517.468	528.170	524.023	539.498	541.401	501.832
2007	532.462	541.862	542.713	557.287	574.717	585.276	600.878	612.637	627.170	641.808	653.305	660.894	594.251
2008	666.348	675.010	669.146	694.891	707.040	726.652	737.316	761.783	771.525	793.408	803.760	808.992	734.656
2009	792.844	804.952	811.981	830.169	849.177	861.517	870.965	888.097	906.745	919.926	937.319	934.356	867.337
2010	905.278	927.093	934.133	959.198	984.771	999.203	1.017.979	1.035.180	1.082.825	1.082.979	1.117.719	1.117.547	1.013.659
2011	1.066.699	1.082.632	1.099.559	1.124.666	1.146.979	1.163.023	1.176.010	1.148.824	1.182.177	1.235.499	1.247.510	1.226.077	1.158.305
2012	1.185.521	1.183.999	1.244.342	1.260.398	1.285.819	1.300.113	1.178.541	1.326.114	1.339.976	1.016.396	1.336.314	1.350.284	1.250.651
2013	1.333.010	1.269.513	1.137.415	1.367.158	1.325.564	1.411.202	1.395.511	1.447.989					1.335.920

Fuente: Oficina de Normalización Previsional - 2013

2 CAPITULO II: DISEÑO METODOLÓGICO

2.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA Y METODOLOGÍA

Durante el acto de lanzamiento del programa Pensión 65, Ollanta Humala expresó lo siguiente:

“Nuestros adultos mayores no serán vistos como una carga en la familia, ellos tienen el reconocimiento de nosotros, este es el agradecimiento a nuestros padres y abuelos por haber trabajado en situaciones más difíciles que nuestra generación (...) gracias a ellos que se sacrificaron por nosotros” (El Comercio, 2011, sección Política).

La inclusión de Pensión 65 en el Plan de Gobierno del Partido nacionalista, para la campaña presidencial 2010, se realizó a partir de las coordinaciones realizadas con la Asociación Nacional de Organizaciones de Personas Adultas Mayores del Perú (ANAMPER). Donde, para entonces un candidato Ollanta Humala, se comprometió públicamente el 4 de marzo de ese año, a instaurar dicha pensión si ganaba las elecciones presidenciales.

En este estudio nos enfocamos en examinar los obstáculos que enfrentaron las personas de la tercera edad que solicitaron su inclusión en el programa durante 2012 y el primer semestre de 2013, y que a diciembre del mismo año todavía no habían recibido respuesta sobre su solicitud. El caso a analizar en esta investigación es la subcobertura de atención a los potenciales beneficiarios de P65 en el distrito de Puente Piedra en los años 2012 y 2013.

Esta investigación presenta un desarrollo metodológico consistente en un estudio de caso con tendencia a una investigación descriptiva correlacional con un enfoque mixto,

presentando una variable cualitativa y otra cuantitativa. Según Villarreal y Landeta (2010), El método de estudio de caso, que es cualitativo, se utiliza para analizar minuciosamente un fenómeno específico en su contexto real. Facilita una comprensión detallada y multifacética del problema, examinando sus características, interpretaciones e implicaciones.

La información que se ha recopilado para la elaboración de esta investigación es oficial, y las herramientas empleadas para dicha recopilación y los métodos de verificación son: el análisis documental, la revisión de la normativa vigente y las entrevistas a los encargados de las ULF en los distritos de San Martín de Porres y Carabayllo.

Dado que nuestra interrogante de investigación se enfoca en la puesta en práctica del programa Pensión 65, las variables que establecen esta investigación son:

1. Variable independiente: Determinantes técnicos de gestión en el diseño e implementación del Programa Pensión 65, en sus dos primeros años de ejecución.
2. Variable dependiente: Sub cobertura de atención de Pensión 65 en el Distrito de Puente Piedra.

Esta investigación plantea como pregunta central, si los criterios técnicos empleados en el diseño y la implementación de Pensión 65, en sus dos primeros años; determinaron la subcobertura de este programa en el Distrito de Puente Piedra.

La pregunta central que plantea esta investigación es: ¿Existe una relación directa entre los criterios técnicos empleados en la formulación del diseño e implementación de Pensión 65, en sus dos primeros años, y la sub cobertura de atención de este programa en el distrito de Puente Piedra?

De la cual se desprende el siguiente problema específico: ¿Existe una relación directa entre los procesos operativos de afiliación del Programa Pensión 65 y la sub cobertura de atención de este programa en el distrito de Puente Piedra?

Los conceptos desarrollados se articulan para analizar el caso de Pensión 65 en Puente

Piedra durante el 2012–2013. En particular, el diseño del programa se examina en relación a la ausencia de diagnóstico previo; la focalización se aborda desde el uso de la Ficha Socioeconómica Única (FSU) como instrumento para clasificar a la población objetivo; la capacidad institucional se evalúa a partir del desempeño de la Unidad Central de Focalización (UCF) frente a la demanda recibida; y los procesos operativos se vinculan con el procedimiento de afiliación desarrollado por la Unidad Local de Focalización (ULF). La interrelación entre estos elementos permite comprender cómo las deficiencias en el diseño y en la gestión institucional generaron subcobertura en un distrito con alta demanda insatisfecha.

2.2 JUSTIFICACIÓN

Dado el conjunto de factores políticos, sociales, económicos e institucionales que explican los problemas de sub-cobertura y filtración en los programas sociales, este estudio se enfoca en examinar las variables operativas de gestión y su consecuente impacto social sobre la población en situación de pobreza extrema.

La relevancia y el aporte de esta investigación radica en evidenciar las condiciones y errores relacionados con el diseño e implementación de P65, programa representativo de la campaña presidencial del gobierno de Ollanta Humala, que creó grandes expectativas entre los hogares que viven en situaciones de pobreza o extrema pobreza. La selección del distrito de Puente Piedra se basó en las circunstancias socioeconómicas de dicho distrito. Históricamente, Puente Piedra ha sido uno de los distritos con las más altas tasas de pobreza en Lima Metropolitana. De acuerdo con el INEI, basándose en la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO 2012), Pachacamac (25%) y Puente Piedra (20,3%) son los distritos con el índice más alto de pobreza no extrema, con más de la quinta parte de su población en situación de pobreza.

El distrito de Puente Piedra fue seleccionado como caso único debido a que presenta

un conjunto de condiciones que permiten observar con claridad los efectos que un diseño débil y capacidades institucionales limitadas generan sobre la subcobertura. Se trata, en ese sentido, de un caso revelador, pues permite estudiar un fenómeno poco documentado: la existencia de una demanda insatisfecha persistente aun cuando los solicitantes cumplen con los criterios oficiales de extrema pobreza. Asimismo, el acceso privilegiado a evidencia administrativa disponible en la ULF. En mi condición de Jefe de la Unidad Local de Focalización entre 2011 y 2014, de la Municipalidad Distrital de Puente Piedra, tuve acceso a registros operativos, oficios, bases de FSU, tiempos de respuesta y documentación interna no disponible en fuentes públicas. Esta condición no determina la selección del caso, pero sí amplía la validez y profundidad del análisis, para comprender los mecanismos que produjeron subcobertura en los primeros años de implementación de Pensión 65.

2.3 HIPÓTESIS

Partiendo de la expectativa generada por el anuncio de Pensión 65, en la campaña electoral de Humala, esta investigación intentará demostrar que en el diseño y la implementación de P65, en sus dos primeros años, no se establecieron completamente criterios técnicos, sino más bien se buscaba cumplir con promesas electorales. Ollanta Humala asume el mandato de la nación el 28 de julio de 2011, y a los tres meses, el 19 de octubre se crea Pensión 65 y un día después el MIDIS. Preguntamos ¿en menos de tres meses se elaboró el diagnóstico pertinente para la adecuada implementación de un programa social como P65? ¿Se logra estructurar una línea de base de potenciales beneficiarios? Asimismo, ¿la capacidad operativa de la Unidad Central de Focalización del MEF se encontraba en condiciones de atender la demanda existente de todas las unidades locales de focalización, principalmente luego de ampliar la cobertura de P65 a nivel nacional? Por otra parte, las coordinaciones entre los tres actores

involucrados directamente: Pensión 65, Unidad Central de Focalización (UCF) y Unidades locales de Focalización (ULF), ¿presentaba procesos operativos de afiliación coordinados, simplificados, claros y detallados? La hipótesis planteada en esta investigación sugiere que las respuestas a estas interrogantes son los determinantes de la subcobertura de P65 en el distrito de Puente Piedra en los años 2012 y 2013.

2.4 OBJETIVOS

Objetivo General:

- Determinar que en el diseño e implementación de Pensión 65, en sus primeros años, no se establecieron completamente a partir de criterios técnicos, sino que se improvisaron y forzaron criterios, a fin de dar cumplimiento a promesas electorales.

Objetivo Específico:

- Determinar la relación entre el planteamiento de los procesos operativos de afiliación al Programa Pensión 65 y la sub cobertura de atención de este programa en el distrito de Puente Piedra.

2.5 ESTADO DE LA CUESTIÓN

La literatura revisada nos plantea los elementos y procesos que se deben considerar en el diseño de los programas sociales. Su naturaleza y envergadura dependen de las especificidades de las organizaciones involucradas en su diseño, ejecución y evaluación, del tipo de proceso de producción o gestión y de las condiciones en las que

debe llevarse a cabo la entrega del producto.

Las razones que determinan la gestión de los programas sociales se enfocan principalmente en la preeminencia de las metas políticas del gobierno de turno, sobre los estándares técnicos que aseguran un desarrollo apropiado al momento de crear y/o poner en marcha nuevos programas sociales. Así también, en la insuficiente asignación presupuestal, la falta de personal humano capacitado, la escasa capacidad institucional y el hecho de no tener en cuenta las condiciones sociales y culturales del público objetivo.

En resumen, el empleo político de los programas sociales, ya sea de manera directa o indirecta, responde a una lógica asistencial. En esta lógica, la meta fundamental del ejecutivo es obtener apoyo y/o aprobación popular, relegando así la disminución de las vulnerabilidades o de las tasas de pobreza.

El estado de la cuestión que establecemos nos plantea la literatura existente sobre el diseño de programas sociales previos a la implementación de Pensión 65. Una de los estudios revisados fue el de desarrollo de capacidades elaborado por el PNUD, este estudio nos permite visualizar la importancia de las condiciones institucionales, en el diseño de políticas y programas sociales. El desarrollo de capacidades se define como: "El proceso donde las personas, organizaciones y sociedades alcanzan, fortalecen y conservan las capacidades adecuadas para establecer y lograr sus objetivos de desarrollo durante el tiempo" (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2009, p. 3).

Este enfoque determina cuatro pilares que constituyen las áreas en las que se producen la mayoría de los cambios relacionados con las capacidades. Uno de los fundamentos del enfoque de desarrollo de capacidades, y el que está vinculado directamente con esta investigación, es el de "Arreglos Institucionales". Este componente, como se muestra en la figura 2, alude a las políticas, prácticas y sistemas que posibilitan que una organización o un grupo opere eficazmente, combinando normas y códigos éticos no

escritos.

Cuando hablamos de “arreglos institucionales” nos estamos refiriendo a los conjuntos de reglas, normas y prácticas que estructuran las interacciones entre los diferentes actores en un sistema. Estos arreglos son fundamentales para la implementación efectiva de políticas públicas y el logro de objetivos de desarrollo sostenible, ya que establecen las bases para la cooperación, la coordinación y la rendición de cuentas entre las instituciones

La opción del desarrollo de capacidades en relación con los problemas de gestión, que hemos analizado, enfatiza la importancia de asegurar la presencia de condiciones institucionales superiores para lograr las metas establecidas. Esto implica un conjunto completo de estrategias reformistas que abarcan la gestión de los recursos humanos; así como también la gestión de recursos físicos y económicos; capacidad de gestión, el análisis y despliegue de información.

El enfoque de desarrollo de capacidades, basado en su pilar de acuerdos institucionales, sostiene que los términos institucionales son cruciales para la creación y ejecución de políticas públicas y programas sociales. Principalmente para las iniciativas cuyo objetivo último es disminuir la vulnerabilidad de la población, como P65.

A partir del pilar de Arreglos Institucionales, específicamente el punto 3 “solidos mecanismos de coordinación”, literal b. “Coordinación vertical entre los órganos estatales centrales y locales”; y a más de dos años de haberse implementado los principales programas de carácter social del Gobierno Nacionalista (Beca 18, Qally warma y P65) nos es pertinente preguntarnos: considerando la literatura existente en la etapa del diseño del programa P65, ¿por qué no se consideraron las referencias institucionales del PNUD?, ¿por qué, a más de dos años de su implementación, estos programas todavía muestran serios problemas de gestión y no se realizaron las modificaciones necesarias en su ejecución?

Figura 2:

Desarrollo de Capacidades: Texto Básico del PNUD, 2009

PILAR	PRODUCTOS DEL PROGRAMA¹⁷	ACTIVIDADES ILUSTRATIVAS
A. Arreglos institucionales	1. Claridad funcional	a. Aclaraciones del mandato y los roles b. Simplificación de los procesos comerciales c. Mecanismos de exigibilidad y cumplimiento
	2. Gestión eficaz de los recursos humanos	a. Acceso a conocimientos y desarrollo de competencias b. Previsibilidad y tipos de incentivos monetarios y no monetarios c. Intervenciones en la ética y los valores; intervenciones para el cambio de las actitudes
	3. Sólidos mecanismos de coordinación	a. Coordinación horizontal o entre pares convocada por un organismo específico b. Coordinación vertical entre los órganos estatales centrales y locales c. Autoridad para la convocatoria y capacidad de los órganos de coordinación
	4. Sistemas de monitoreo y evaluación	a. Marco integrado de monitoreo y evaluación b. Mecanismos de revisión independientes y entre pares c. Circuitos y mecanismos de retroinformación
	5. Asociaciones para la prestación de servicios	a. Asociaciones público-privadas para la prestación de servicios b. Capacidad nacional para implementación y adquisiciones c. Conexión pública para la prestación de servicios

Fuente: PNUD, 2009

Otra referencia importante en el diseño de programas sociales es la que nos ofrece el “Plan de Reforma de Programas Sociales”, elaborado por La Secretaría Técnica de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales de la de la Presidencia del Consejo de Ministros, ST-CIAS. Mediante Decreto Supremo N° 029-2007-PCM, de fecha 30 de marzo, se aprueba el “Plan de Reforma de Programas Sociales”, La finalidad de este Plan de reforma fue el de contribuir a la mejora de las condiciones de vida y a la reducción de los niveles de pobreza extrema; esta reforma plantea la integración y fusión de programas sociales, replanteamiento de sus focos y mediciones, y principalmente el drástico recorte de sus gastos administrativos. Dicho Plan obedece al reconocimiento de las condiciones de vida del público objetivo atendido por los programas sociales vigentes en el 2007. Tal como se menciona en las consideraciones

del mencionado Decreto “a pesar de haberse aplicado por más de 15 años, los Programas Sociales no han contribuido decisivamente a reducir la pobreza”

Este plan plantea que la reforma de los programas sociales debió transitar de una visión asociada al gasto social a una visión sustentada en la inversión social, y eso se expresa en la aplicación de instrumentos como:

- Cultura de planificación para definir metas: el marco lógico
- Gestión por resultados en la asignación presupuestal.
- Focalización geográfica y asignación individual específica para reducir subcobertura y la filtración.
- Seguimiento y evaluación del gasto público.

El primer instrumento que propone es el de la implementación de una cultura de planificación y metas a partir de la aplicación del marco lógico; asimismo, las entidades involucradas (cual sea su nivel de gobierno) en la ejecución de un programa social, deberán planificar sus actividades en base al logro de objetivos y metas físicas tangibles, en cuanto a adquisiciones, provisión de bienes y servicios, cobertura geográfica y población atendida, logrando con esto un uso eficiente de los recursos. La estrategia de planificación que propone se esboza en la figura 3.

Este Plan de reforma se elabora a partir de un diagnóstico sobre los programas sociales, del cual consideramos pertinente presentar una conclusión que nos anticipa la problemática en el diseño y ejecución de los programas sociales, “Una ejecución que ha guardado poca relación con el logro de objetivos claros y específicos, lo que ha llevado a producir duplicidades en la intervención, subcobertura en localidades con altos índices de vulnerabilidad, problemas de filtración y elevada dosis de discrecionalidad”. Este plan, elaborado en el 2007, ya reconocía la subcobertura como una problemática recurrente en la ejecución de programas sociales.

Figura 3:

Reforma de Programas Sociales PCM, 2007



Fuente: Elaboración: ST-CIAS

Gavilan y Massa (2010) nos ofrecen la “Guía para la gestión de proyectos sociales” esta guía pretende facilitar la gestión de programas sociales, contemplando sus diferentes fases y considerando especial énfasis en la concepción y el diseño del programa. Esta guía nos plantea que el diseño del programa social garantiza la coherencia interna del proyecto. Es decir, el ajuste entre necesidades – objetivos – actividades - tareas, así también como el cumplimiento de estas tareas con los recursos humanos, materiales y económicos necesarios. Los autores plantean que la puesta en marcha de un programa

social contempla 5 fases, véase figura 4.

Dada la naturaleza de esta investigación, se hace énfasis en las dos primeras fases, considerando que las causas de la subcobertura recaen en la planificación y diseño de un programa social, por lo que reparamos principalmente en la “Identificación de la idea” y el “diseño y elaboración del proyecto”.

En la etapa inicial se toma en cuenta el estudio de las circunstancias materiales que respaldan la implementación del programa social; se realiza un diagnóstico basándose en la recolección de datos relevantes sobre las condiciones que se buscan abordar y se determina el problema, estableciendo una línea de base del público objetivo a ser cubierto. Además, se examinan los recursos apropiados para solucionar el problema detectado, finalizando con una clasificación de opciones de resolución. Esta etapa se distingue por establecer un equilibrio entre la realidad y la opción de solución sugerida; además, se destacan las circunstancias externas que simplificarán la puesta en marcha del programa y, en particular, se reconocen las habilidades de la entidad para la correcta ejecución del programa.

La segunda fase establece la precisión de la idea del proyecto, se caracteriza con detalle, el público objetivo; asimismo, su cuantificación y establece los criterios que lo delimitan a fin de evitar problemas de subcobertura. Una vez delimitada la población destinataria del programa, se especifica qué resultados se espera conseguir; es decir, se definen los objetivos, en relación con las necesidades detectadas en el análisis realizado en la primera fase, lo que conlleva, como siguiente paso a la elaboración del Plan de ejecución de actividades, especificando la ejecución del programa social y el cronograma respectivo, guardando relación actividades – objetivos.

Figura 4:*Ciclo de Programas Sociales*

Fuente: Guía para la gestión de proyectos sociales, 2009

Ante la elaboración del Plan de Ejecución de actividades, se desarrolla los planes de recursos y el Plan económico financiero, donde se cuantifican económicamente los recursos a emplear para la implementación del programa social.

El texto de Gavilan y Massa (2010) nos plantea un orden en el diseño de los programas sociales, Se realiza la importancia de un diagnóstico que delimite con precisión el público objetivo; donde la asignación de recursos está en función del público objetivo determinado, reduciendo así el margen de subcobertura o filtraciones.

Fernandez y Schejtman, por encargo de la UNICEF elaboraron en el 2012 en Buenos Aires, el Manual de "Planificación de políticas, programas y proyectos sociales" donde se

busca brindar una aproximación conceptual a la planificación de los programas sociales a partir de herramientas y metodologías innovadoras en ese contexto. Es necesario recalcar que consideramos este texto, como instrumento de análisis de la implementación de P65, ya que metodológicamente no sería válido contrastar el diseño de un programa a partir de estudios que se realizaron durante su implementación.

Este manual nos presenta una secuencia de etapas en la puesta en marcha de un programa social, en las que se sugiere una serie de instancias que conforman un ciclo, en el que la última etapa retroalimenta a la primera y reinicia el proceso completo.

En la fase inicial, el reconocimiento del problema se inicia con la formulación de un diagnóstico: se identifican los distintos factores contextuales que constituyen el contexto del problema a tratar, sus características, causas y efectos. En la segunda fase se decide qué opción de solución se aplica, estableciendo el enfoque; luego se procede al diseño y la elaboración de los objetivos, las estrategias y las acciones que se anticipan llevar a cabo para lograr el objetivo establecido, basándose en la distribución de recursos, tiempos y responsabilidades.

En la fase de implementación, UNICEF nos enseña la relevancia de tener conocimiento de los recursos existentes que se considerarán durante la creación del presupuesto. Además, es imprescindible que la unidad de administración tenga conocimiento de su presupuesto y examine sus capacidades para determinar si es viable alcanzar los objetivos en el plazo previsto y con los recursos a su disposición. En este contexto específico, también resulta esencial disponer de indicadores que nos faciliten supervisar el uso de dichos recursos y hacer modificaciones y reasignaciones si se requieren.

La revisión de literatura permite identificar un vacío central, no se han desarrollado estudios que analicen cómo los procesos operativos y las capacidades institucionales inciden directamente en la subcobertura durante las primeras fases de implementación de programas como Pensión 65. Los documentos producidos por el MIDIS, el MEF y organismos internacionales se concentran en el avance de metas y en los efectos del

programa sobre los usuarios atendidos, pero no examinan a la población que, pese a cumplir con los criterios, queda fuera del padrón. Esta tesis contribuye precisamente a ese vacío, al mostrar cómo decisiones de diseño y restricciones institucionales dieron lugar, en el caso de Puente Piedra, a una demanda insatisfecha estructural que no ha sido abordada en la literatura previa.



3 CAPITULO III: PENSIÓN 65 A DOS AÑOS DE SU IMPLEMENTACIÓN

3.1 COBERTURA

La implementación de Pensión 65 comienza en los departamentos peruanos con mayores niveles de pobreza: Ica, Huánuco, Puno, Huancavelica, Ayacucho y Apurímac. Como se ha mencionado en el marco conceptual, se creó a partir del Programa Piloto "Gratitud", por lo que su campo de acción incluye también las provincias de Lima, Piura, Amazonas, Ancash, Cajamarca, Cuzco, La Libertad y Junín.

A través del D.S. N° 002-2012 MIDIS, emitido el 5 de mayo de 2012, se declaró en proceso de evaluación a todas las prestaciones y actividades asignadas a los programas sociales bajo la jurisdicción del (MIDIS), con el objetivo de asegurar que su estructura y organización sean las adecuadas para llevar a cabo las prestaciones y actividades a su cargo.

Esta evaluación indica que la cobertura geográfica de Pensión 65 muestra un ámbito de intervención, señalado en su marco normativo, insuficiente para alcanzar el objetivo principal que es proporcionar los instrumentos de asistencia y protección a las personas adultas que alcancen los sesenta y cinco (65) años, y no posean las condiciones básicas para subsistir.

Se alerta que el marco normativo previo a la evaluación, establecía la implementación de los programas sociales en los distritos con un elevado grado de pobreza y que exceda el 50%, en concordancia con el mapa de pobreza del 2009 reportado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Sin embargo, aún persisten ciudadanos (adultos mayores) que se hallan en situación de pobreza extrema, residiendo en diversos distritos donde el índice de pobreza aún no excede el 50%. Estos potenciales beneficiarios cumplen con los requisitos estimados, lo que demuestra que

la legislación limita el ámbito de intervención. Por lo que, a propuesta del (MIDIS) y con la opinión favorable del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) se aprobó la ampliación de la cobertura de Pensión 65, incluyendo todo el ámbito geográfico donde operó el programa piloto de asistencia solidaria Gracitana.

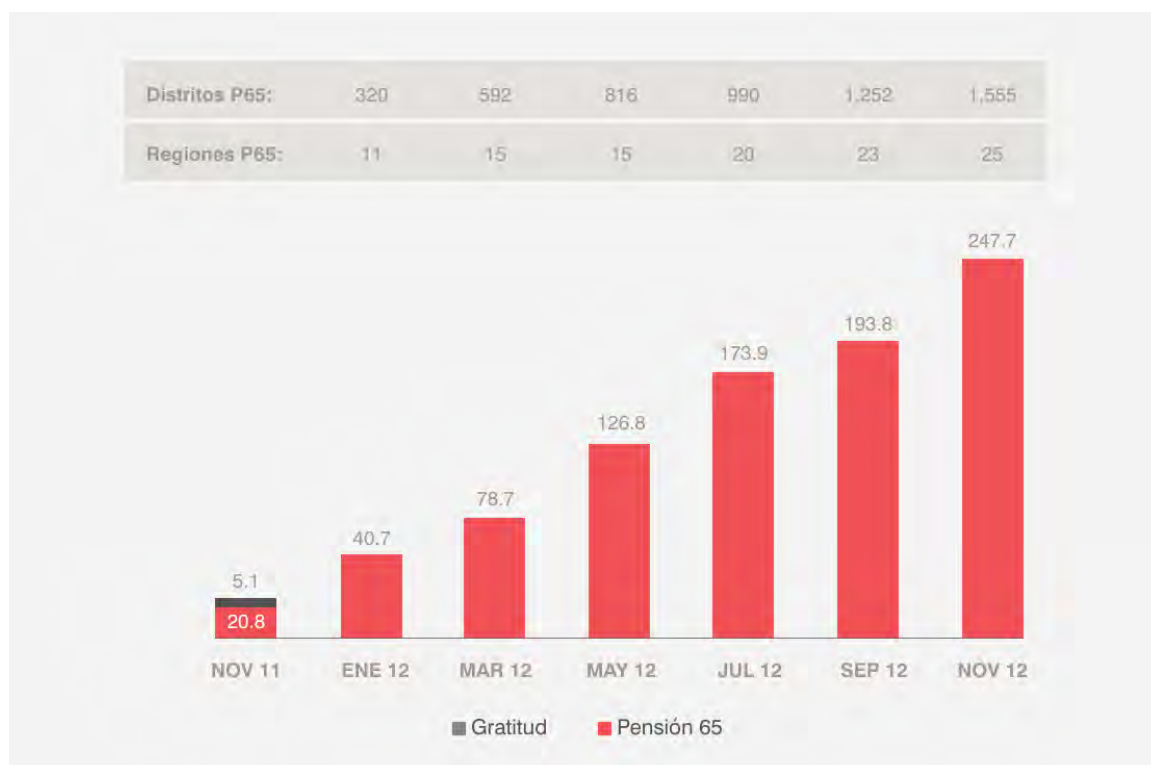
Mediante Decreto Supremo N° 006-2012-MIDIS, del 06 de mayo de 2012, se dispuso la ampliación del ámbito geográfico de cobertura del programa, considerando a los departamentos de Apurímac, Ayacucho, Huancavelica, Puno, Ica y Huánuco, además de los departamentos en los que venía interviniendo el Programa Piloto "Gracitana", cuales son Amazonas, Ancash, Cajamarca, Cusco, Junín, La Libertad, Lima, Piura y la Provincia Constitucional del Callao;

Mediante Decreto Supremo N° 009-2012-MIDIS (06 de julio de 2012) Se amplía la cobertura de P65" a los departamentos de Arequipa, Lambayeque, Loreto, Madre de Dios, Moquegua, Pasco, San Martín, Tacna, Tumbes y Ucayali.

No obstante, al analizar ambos decretos surge la siguiente pregunta: ¿por qué se extiende el alcance del programa Pensión 65 a todos los departamentos, si la Unidad Central de Focalización no contaba con las condiciones requeridas para atenderlos? Si, a consecuencia de eso, la UCF se declaró en proceso de adecuación en enero del 2013 y no pudo dar respuesta al significativo número de beneficiarios potenciales de Pensión 65, especialmente en Lima Metropolitana.

3.2 BENEFICIARIOS

A diciembre de 2012, P65 contaba con 247,673 usuarios (ver tabla 4) en todas las regiones del país y una cobertura en 1555 distritos. Para el 2013, Pensión 65 cuenta con un presupuesto total de 453 millones de nuevos soles. Según el padrón correspondiente a septiembre y octubre de ese año, la cantidad de beneficiarios es de 290,298. Esto

Tabla 4:*Expansión de Usuarios P65, 2012*

Fuente: Padrón de usuarios de Pensión 65 a diciembre de 2012.

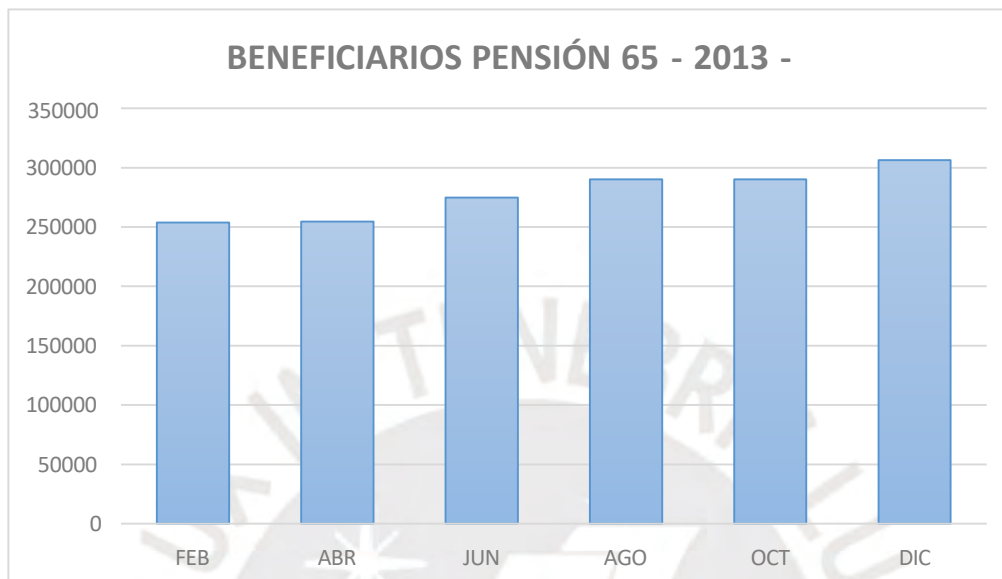
Si examinamos el Programa P65 en función del número de usuarios, podríamos concluir que cumple con los objetivos planteados, ya que la cantidad de usuarios del programa coincide con lo que se había previsto para entonces (290 000 al 2013). Por lo tanto, es posible afirmar que es eficaz. Se está progresando con firmeza para reducir las tasas de pobreza y disminuir las vulnerabilidades, y el concepto de inclusión social comienza a consolidarse. No obstante, se debe tomar en cuenta, qué tan válidas pueden ser las metas planteadas en 2012 y 2013, considerando que después de 10 años la demanda general existente aún no ha sido satisfecha.

Por otro lado, la relación directa entre el presupuesto asignado y la cantidad de beneficiarios atendidos establece que los objetivos no se determinan en función de cuántos adultos mayores están en condiciones de pobreza extrema, sino del monto presupuestario del programa. Su propósito es atender a tantos beneficiarios como

recursos presupuestales se les transfieran.

Tabla 5:

Expansión de Usuarios P65, 2013



Fuente: Padrón de usuarios de Pensión 65 a diciembre de 2013.

Las Tablas 5 y 6 nos permiten analizar que, desde la implementación del programa, octubre de 2011 a diciembre 2012, las variaciones son significativas; sin embargo, si hacemos la comparación de los beneficiarios de diciembre 2012 (247 673) a diciembre 2013 (306 298) encontramos que el incremento de usuarios es únicamente de 58 624.

3.3 CAPACIDAD OPERATIVA – INSTITUCIONAL

Conforme al artículo 26 de la Ley N° 29951, Ley de Presupuesto del sector Público para el año fiscal 2013, la Unidad Central de Focalización, se encuentra regulada bajo la Dirección General de Gestión de Usuarios perteneciente al MIDIS.

La capacidad operativa de la (UCF) se relaciona con la realización puntual de sus labores y actividades. Estas incluyen, sobre todo, la gestión de toda información centralizada en el Padrón General de Hogares (PGH), asegurando así los niveles de seguridad, calidad y confidencialidad; además, certifica la categorización socioeconómica de los posibles usuarios, garantizando que se ejecute conforme a los estándares individuales de focalización.

Las rectificaciones institucionales de P65 se efectúan mediante la implementación del grupo de procesos operativos establecidos en su Manual de Operaciones, el cual fue aprobado con la Resolución Ministerial N° 069 - 2012 MIDIS, el 11 de mayo del mismo año. Este manual propone mejoras en términos organizacionales, funcionales y de competencias. Además, abarca los procedimientos operativos, de gestión y soporte que están diseñados para lograr sus objetivos y propósitos fundacionales.

Por otro lado, según la R.M. N° 018-2013-MIDIS, la cual fue promulgada el 22 de enero de 2013, la UCF se somete a un proceso de adecuación en su organización, funcionamiento, procedimientos y actividades. Esto tiene como finalidad asegurar que cumpla con los estándares de la política sectorial de desarrollo e inclusión social y con los valores y principios establecidos en la Ley N° 29792, que crea, organiza y define las funciones del MIDIS.

Además, se aclara que durante este proceso de adecuación no se verá afectada la implementación de los programas de apoyo social y de subsidios. A pesar de las intenciones que pudo tener la normativa que da origen al proceso de adecuación de la UCF, la realidad nos manifiesta que este proceso de adecuación fue la recurrida

respuesta que presentaba los funcionarios de la UCF, al ser preguntados por las evaluaciones de las FSU remitidas el 2012.

Por otro lado, en cuanto al número de beneficiarios de Pensión 65, Carolina Trivelli, exministra del MIDIS, afirmó que: "Este programa asiste a más de 280 mil ancianos en condiciones de extrema pobreza que no cuentan con una pensión. Sin embargo, hay más ancianos que tienen derecho a Pensión 65, hay subcobertura por varias razones. Los potenciales usuarios no tienen DNI y antes de entrar a Pensión hay que entregarles su documento" (Perú 21, 2013, sección Opinión).

Según lo expresado por la exministra, la falta de cobertura se debe a que no se cuenta con el DNI de los posibles usuarios y a la insuficiencia de recursos públicos requeridos para brindar servicio a toda la población objetivo. Esta afirmación es importante ya que la hace la ex titular del MIDIS, quien gestionó P65, y porque los motivos que le asigna a la subcobertura no incluyen problemas de gestión dentro del MIDIS (variable de este estudio). Debemos distinguir entre la subcobertura de Pensión 65, que se produce por el incumplimiento de la formalidad del DNI y a la que alude la exministra, y la subcobertura generada por las dificultades de gestión del Programa en sí. Se hace necesario recalcar que la subcobertura materia de esta investigación no presenta relación con la ausencia del DNI del potencial usuario, ya que el inicio de la gestión nace con la solicitud del adulto mayor acercándose a su ULF, portando su DNI, La figura 6 nos presenta el conjunto de debilidades del MIDIS, expresadas en el diagnóstico de su del Plan Estratégico Institucional, 2013 – 2016. Estas debilidades expresan la fragilidad institucional de este nuevo ministerio y los problemas de gestión que padece la UCF y los programas sociales adscritos al MIDIS.

Es importante señalar que la capacidad operativa de la UCF y los problemas de focalización se pueden observar desde que esta entidad formaba parte del Ministerio de Economía y Finanzas, en el gobierno anterior. Sin embargo, las complicaciones de gestión de Pensión 65, iniciativa desarrollada en el gobierno nacionalista, presentan un

apresuramiento en su diseño, producto del urgente cumplimiento de promesas electorales, ya que fueron promovidas con firmeza durante la campaña electoral, pero no disponen de los instrumentos institucionales requeridos para llevar a cabo una ejecución adecuada.

Figura 6

Debilidades del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social 2012

N°	Cuadro 3. Debilidades del MIDIS
1	Limitaciones en el proceso de focalización generan filtraciones y subcobertura, debido entre otros factores a que aún no se culmina el barrido censal de hogares a nivel nacional
2	Ausencia de un sistema de información integrado de los programas sociales afecta su ejecución, monitoreo y evaluación
3	El Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (SINADIS) aún no está implementado, por lo cual no se cuenta con precisiones para la ejecución de la política y estrategias de Desarrollo e Inclusión Social.
4	Las estructuras de los programas del MIDIS a nivel regional y local no se han integrado
5	Bajo nivel de alineamiento y coordinación entre los programas del MIDIS en temas como articulación territorial, información y comunicación con usuarios y otros
6	Incertidumbre en la continuidad laboral limita el desarrollo y compromiso de los trabajadores con el MIDIS
7	Áreas de apoyo en proceso de consolidación afectan la efectividad del MIDIS
8	Equipos de trabajo conformados por profesionales que provienen de organizaciones con diversas culturas afecta la integración

Fuente: Plan Estratégico Institucional – MIDIS, 2013 -2016

3.4 PROCESO DE AFILIACIÓN E INCONSISTENCIAS

Considerando que esta investigación relaciona la implementación y la sub- cobertura existente en el distrito de Puente Piedra. Se hace necesario detallar el proceso de afiliación. Como se muestra en la Figura 7, se ha graficado los diferentes pasos del proceso de afiliación, considerando el Manual de Operaciones 2012 de P65. El proceso de afiliación presenta el involucramiento directo de tres actores, la Unidad local de Focalización -ULF-, la Unidad Central de Focalización -UCF- y el Programa Pensión 65 -P65-. El nivel de coordinación entre estos determina la adecuada operatividad del proceso.

Es necesario mencionar que las solicitudes de empadronamiento recibidas por la ULF de Puente Piedra, en el 2012 y 2013, fueron íntegramente de afiliación a Pensión 65. Lo que expresa la expectativa generada en los adultos mayores de ese distrito.

El proceso se inicia con un potencial usuario de P65 acercándose a su ULF y firmando una declaración jurada -DJ-, véase Fig. 10, asegurando cumplir con todos los requisitos, incluido el de encontrarse en condición de extrema pobreza, aun desconociendo su nivel SISFOH; estas DJ son remitidas a P65 para su verificación en el Padrón General de Hogares -PGH-, y de cumplir con el requisito de encontrarse en extrema pobreza, seguirá su curso; de no poseer nivel SISFOH, las DJ se remitirán a la UCF para su atención. Considerando que es función exclusiva de la ULF el empadronamiento y digitación de las Fichas Socio Económicas Únicas -FSU-, la UCF las devolverá a la ULF para su empadronamiento, regresando al punto al punto de partida.

El número de pasos innecesarios que se dan es un reflejo de las inconsistencias del proceso de afiliación. La primera incoherencia es que no se tiene en cuenta que el comienzo de este proceso debería incluir la aplicación de la FSU en casa del vecino que solicita unirse al programa social. Sin embargo, según el Manual Operativo de P65, las funciones de los gobiernos locales se restringen a compilar declaraciones juradas.

Figura 7:

Proceso de Afiliación del Programa Pensión 65 - 2012

<p>PASO 1</p>  <p>Potenciales beneficiarios se acercan a su ULF a fin de solicitar su afiliación de Pensión 65</p>	<p>PASO 2</p>  <p>ULF recolecta las Declaraciones Juradas - DJ- según formato, de los potenciales beneficiarios y las remite a Pensión 65</p>	<p>PASO 3</p>  <p>Pensión 65 evalúa y filtra las DJ y remite a la Unidad Central de Focalización - UCF- las DJ que no tengan nivel SISFOH.</p>
<p>PASO 4</p>  <p>La UCF remite a las ULF los datos de las DJ que no tienen nivel SISFOH a fin de que sean empadronadas</p>	<p>PASO 5</p>  <p>ULF aplica las Fichas socio económicas únicas - FSU- y remiten a la UCF tal información</p>	<p>PASO 6</p>  <p>Evalúa la FSU aplicadas Y REMITE A Pension 65 la relación de potenciales beneficiarios que se encuentran en extrema pobreza.</p>
<p>PASO 7</p>  <p>Recepciona la relación y mantiene como potenciales beneficiarios hasta su afiliación.</p>		

Fuente: elaboración propia

La función de las DJ es otro aspecto anómalo de la afiliación, lo que nos hace cuestionarnos por qué se toma como uno de los requisitos para afiliarse una DJ, si el proceso de afiliación es objetivo y verificable. ¿Aún más importante, por qué se les solicita a los adultos mayores que firmen una DJ cuyos datos no conocen? Si no se ha empadronado a un posible beneficiario, ni se le ha informado sobre su nivel socioeconómico, este no tiene la capacidad de garantizar el nivel socioeconómico que presenta. Esta falta de coherencia entorpece la tarea de las ULF, pues cuando se les solicita a los ancianos que firmen una DJ al comienzo del programa, se genera una expectativa excesiva de ser parte del programa.

Figura 8:

Rol del Gobierno Local en el Proceso de Afiliación a Pensión 65



pensión65
PROGRESO PARA TODOS

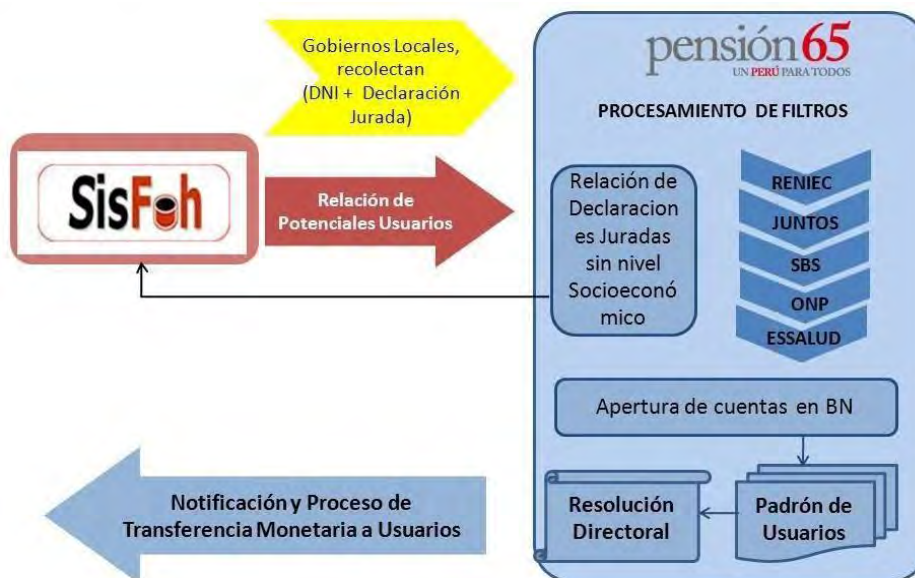
4. EL ROL DEL GOBIERNO LOCAL ES EFECTUAR EL PROCESO DE AFILIACIÓN

Cada potencial usuario deberá presentar al Gobierno Local:

- Declaración Jurada, [según formato](#) y
- Copia de DNI vigente.

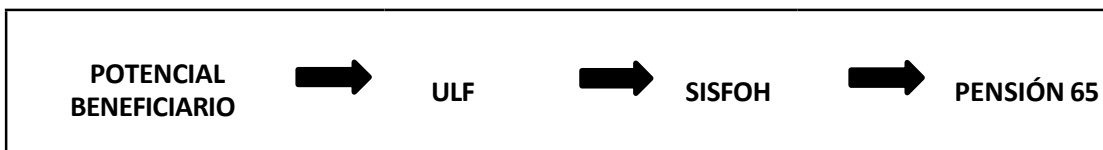
Ambos requisitos, constituyen requisitos obligatorios, la falta de alguno de ellos invalidará el procesamiento de su documentación.

Fuente: "Taller de Capacitación a las UFL de Lima Norte", Pensión 65, 2012, Municipalidad de San Martín de Porres.

Figura 9:*Flujograma del Proceso de Afiliación a Pensión 65*

Fuente: "Taller de Capacitación a las UFL de Lima Norte", Pensión 65, 2012, Municipalidad de San Martín de Porres.

Si examinamos detenidamente el proceso de afiliación (según la Figura 7), nos damos cuenta de que los pasos 2, 3 y 4 son innecesarios. Estos pasos son el resultado de que Pensión 65 organiza su proceso operativo bajo la premisa de tener a su disposición los resultados del empadronamiento por barrido censal y por demanda, incluidos en el Padrón General de Hogares (PGH). Por este motivo, supone que cualquier posible beneficiario que pida ser afiliado ya está incluido en el PGH, evaluado y registrado. En otras palabras, ya deberían poseer un nivel SISFOH. Si el diseño del proceso de afiliación tomara en cuenta el empadronamiento por demanda, se podrían reducir las etapas de este procedimiento a cuatro; lo que representaría la función principal de las ULF: el empadronamiento por demanda. De acuerdo con una secuencia lógica:



Es decir, simplificando pasos, las ULF podrían recepcionar la solicitud del potencial usuario, realizar el empadronamiento, remitir a la UCF la ficha empadronada, la UCF evaluaría la FSU y remitiría a P65, en caso cumpla con el nivel socio económico, dejando de lado los pasos 2, 3 y 4.

Esta ausencia de coordinación entre las partes involucradas que sobredimensionan la complejidad del proceso de afiliación y relegar el rol de las ULF, contrasta con el enfoque de desarrollo de capacidades del PNUD, específicamente con los mecanismos de coordinación que propone dentro del programa del pilar de arreglos institucionales

De acuerdo con el análisis del proceso de afiliación de P65, concluimos que el hecho de que no se haya dado respuesta a las FSU enviadas a la UCF, más de un año después de ser entregadas, evidencia, por los motivos ya mencionados, que la capacidad operativa de la UCF es una de las circunstancias que contribuyen al problema de subcobertura en este programa.

Figura 10:

Modelo de Declaración Jurada de Pensión 65



PERU
Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social

Viceministerio de Prestaciones Sociales



pensión65
PROGRESO PARA TODOS

D.S. N° 001-2012- MIDIS

ANEXO I

DECLARACIÓN JURADA

Mediante el presente documento:

Yo, _____ de

Nacionalidad peruana, nacido(a) el día _____ del mes de _____, del año _____.

Identificado (a) con Documento Nacional de Identidad N° _____, y con domicilio en:

(Departamento)	(Provincia)	(Distrito)	
(Centro Poblado)		(Caserío/Anexo)	
(Tipo de Vía: Av./Jr./Calle)	(Nombre de Vía)	(N° de Puerta)	(Interior)
(Habilitación Urbana)		(Manzana y lote)	
(Referencia)			

Declaro bajo juramento lo siguiente:

1º Cumplo con todos los requisitos previstos en el artículo 3 del Decreto Supremo N°081-2011-PCM para acceder a la subvención económica mensual del Programa Nacional de Asistencia Solidaria "Pensión 65", los cuales detallo a continuación:

- a. Soy persona mayor de sesenta y cinco (65) años de edad en condición de extrema pobreza.
- b. No percibo pensión o subvención alguna que provenga del ámbito público o privado incluyendo a ESSALUD.
- c. No soy beneficiario de ningún programa social.
- d. Adjunto copia de mi Documento Nacional de Identidad.

2º Soy responsable de la veracidad y exactitud de los datos consignados en los documentos e información que presento a efectos de acceder a los beneficios del Programa Nacional de Asistencia Solidaria "Pensión65".

3º Conozco las sanciones contenidas en la ley N°27444, ley de Procedimiento Administrativo General, y en el Código Penal.

4º Me comprometo a comunicar la pérdida de los requisitos para ser usuario del Programa Nacional de Asistencia Solidaria "Pensión 65" enunciados en el numeral 1 de la presente declaración y, en caso que esto suceda declaro conocer que no tendré derecho a percibir la subvención correspondiente, y estaré obligado a restituir el monto de la subvención percibida indebidamente más los correspondientes intereses a favor del mencionado programa.

Por lo expuesto, solicito que se me incluya en la lista de usuarios del Programa Nacional de Asistencia Solidaria "Pensión 65"

En la ciudad de _____, a los _____ días de _____ del 201 _____

Firma o huella digital

ⁱ No califica para estos efectos, como programa social, el Seguro Integral de Salud (SIS) y el Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización –PRONAMA (actualmente atendidos por la Dirección de Alfabetización de la Dirección General de Educación Básica Alternativa), los Programas de Reparaciones a que hace referencia la Ley N° 28592, Ley que crea el Plan Integral de Reparaciones (PIR), su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-JUS y demás disposiciones modificatorias y complementarias; así como los programas de asistencia alimentaria que tengan como población objetivo adultos mayores a partir de 65 años.

Fuente: "Taller de Capacitación a las UFL de Lima Norte", Pensión 65, 2012, Municipalidad de San Martín de Porres.

4 CAPITULO IV: SUBCOBERTURA EN EL DISTRITO DE PUENTE PIEDRA

4.1 PUENTE PIEDRA - SUB COBERTURA

El distrito de Puente Piedra es uno de los 43 distritos que componen la provincia de Lima, ubicado en Lima norte, fue creado mediante ley N° 5675 el 14 de febrero de 1927. Posee una superficie total de 71.18 km². En 2012 tenía una población de aproximadamente 343,912 habitantes, y su distribución por grupos de edad se encontraba aproximadamente en 24.5% menores de 15 años, 66.3% entre 15 y 64 años, y 9.2% de adultos mayores. En 2012, Puente Piedra fue uno de los distritos de Lima Metropolitana con mayores índices de pobreza, con un 20.3% de su población en condición de pobreza no extrema, según la Encuesta Nacional de Hogares (2012).

En el año 2012, la ULF de Puente Piedra realizó tres envíos a P65 incluyendo los datos de 74 ancianos en condiciones de pobreza extrema que estaban inscritos en el PGH. Esta medida no estaba prevista en el manual de operaciones de P65, ya que, según las capacitaciones para las ULF, no era necesario revisar a los posibles usuarios del PGH; simplemente se enviaban a P65 las DJ de todos los adultos mayores de 65 años que lo requerían. Sin embargo, debido a incoherencias y falta de coordinación, cada ULF (ver anexos) ha encontrado su propia forma de asistir a sus vecinos que solicitan ser afiliados. De las entregas que la ULF de Puente Piedra hizo a P65 en 2012, solamente 29 usuarios están registrados como beneficiarios de Pensión 65 en octubre de 2013.

El problema de subcobertura en Puente Piedra se expresa principalmente en las FSU remitidas directamente a la UCF. La ULF de Puente Piedra remitía directamente a la UCF cada empadronamiento realizado a un potencial usuario de P65, que no presentaba registro en el PGH; es decir, que no poseen nivel SISFOH.

Tabla 6:*Solicitudes de Afiliación a Pensión 65, Puente Piedra, 2012*

PENSIÓN 65 - PUENTE PIEDRA								
SOLICITUDES DE AFILIACIÓN 2012	SOLICITUDES REGISTRADAS EN EL PGH - 2012 NIVEL SISFOH							SOLICITUDES DE AFILIACIÓN 2012 SIN RESPUESTA
	1	2	3	4	5	6	7	
1564	32	42	3	1	2	4	-	1480

Fuente: ULF – Puente Piedra. Elaboración propia

En el 2012, la ULF de Puente Piedra, atendió a 1564 vecinos mayores de 65 años que solicitaron ser beneficiarios de P65, la ULF empadronó y digitó cada una de sus FSU y las remitió a la UCF, pero tal como figura en la Tabla 6, de los 1564 casos a atender, la UCF únicamente atendió a 84, y de los cuales 29 llegaron a ser usuarios de P65, y en diciembre del 2013, los 1480 adultos mayores todavía no reciben respuesta alguna sobre su nivel socio económico. En el primer semestre del 2013, la atención de la UCF siguió mostrando la misma ineficacia del año anterior, como figura en la tabla 7, de 270 solicitudes presentadas a la ULF de Puente Piedra, únicamente se respondieron a 12 adultos mayores; es decir únicamente se atendió al 4%.

Así las inconsistencias en el proceso de afiliación, así como la limitada capacidad operativa de la UCF, y la evidente ausencia de planificación en el diseño de P65, determinaron la subcobertura de atención en dicho programa.

Tabla 7:*Solicitudes de Afiliación al Pensión 65, Puente Piedra, 2013 - I*

PENSIÓN 65 - PUENTE PIEDRA								
SOLICITUDES DE AFILIACIÓN 2013 - I	SOLICITUDES REGISTRADAS EN EL PGH - 2013 - I NIVEL SISFOH							SOLICITUDES DE AFILIACIÓN 2013 - I SIN RESPUESTA
	1	2	3	4	5	6	7	
270	2	5	3	-	-	2	-	258

Fuente: ULF – Puente Piedra. Elaboración propia

Por otra parte, revisando el nivel SISFOH de los usuarios de Pensión 65 en Puente Piedra, a octubre 2013, el número de afiliados es de 296, de los cuales únicamente 49 adultos mayores presentan un nivel SISFOH.

La Tabla 8 ilustra otro de los problemas centrales de P65. Los requisitos para afiliarse a este programa indican claramente que el usuario debe estar en una situación de pobreza extrema, según la clasificación del SISFOH. En la Tabla 8 observamos que hay cinco usuarios actuales que no viven en condiciones de pobreza extrema, lo cual revela que también existe un problema de filtración en P65. Por otro lado, existen 247 beneficiarios, cuyos datos no están inscritos en el PGH; esto significa que para el 84% de los beneficiarios de Pensión 65 en Puente Piedra, a octubre del 2013, su nivel SISFOH es desconocido.

Tabla 8:*Usuarios de Pensión 65, Puente Piedra, octubre 2013*

PENSIÓN 65 – PUENTE PIEDRA BENEFICIARIOS OCTUBRE 2013
--

POBREZA EXTREMA	NIVEL SISFOH 1	19
	NIVEL SISFOH 2	25
POBRES	NIVEL SISFOH 3	1
NO POBRES	NIVEL SISFOH 5	1
	NIVEL SISFOH 6	2
	NIVEL SISFOH 7	1
NO FIGURAN EN EL PGH	-	247

TOTAL	296
--------------	------------

Fuente: ULF – Puente Piedra. Elaboración propia

4.2 PENSIÓN 65 - DIEZ AÑOS DESPUES

La presente tesis se elaboró en los años 2012 y 2013, es por ello que toda la literatura e información recogida en esta investigación obedece a ese espacio temporal, sin embargo; considerando el tiempo transcurrido a su presentación, se planteó hacer una comparación, sobre la subcobertura de P65 en Puente Piedra diez años después, así como en su proceso de afiliación.

Según cifras del INEI, en el 2023 en el Perú existían más de 3.3 millones de adultos mayores de 65 años, ¿cuántos de estos viven en condición de extrema pobreza? Esa es la eterna pregunta que P65 nunca pudo responder, en ninguno de sus documentos de gestión o publicaciones anuales, se presenta este dato. Asimismo, todas sus metas se establecen a partir del presupuesto asignado anualmente, nunca miran el universo de adultos mayores que de 65 años que se encuentran en situación de extrema pobreza, y esa lógica de evadir el problema de subcobertura es una lógica populista que se ha mantenido a través de todos los demás gobiernos de turno.

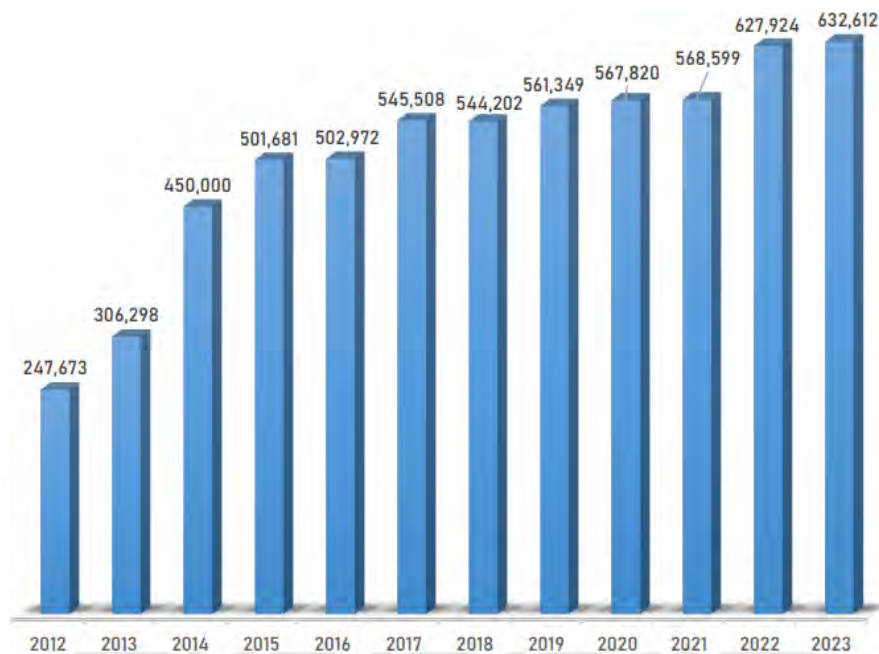
La figura 11 nos plantea una nueva interrogante, desde el 2013 que cierra con 306,298 usuarios hasta el 2023 que culmina con 632612, lo que denota un incremento de 326,314 usuarios en 10 años. La pregunta que nos planteamos es: ¿cuántos de esos nuevos usuarios ya cumplían con la condición de extrema pobreza para ser parte de P65 en el 2013?

Otro punto a considerar en P65, a nivel nacional, es el del número de usuarios en el 2023. Mediante Resolución de Dirección Ejecutiva N° D000042-2023-MIDIS/P65- DE, se aprueba la Relación Bimestral de Usuarios del P65, correspondiente al periodo enero – febrero de 2023, constituida por un total de 627,924 usuarios, por un importe total de S/ 156,981,000.00. Asimismo, Mediante Resolución de Dirección Ejecutiva N° D000182-2023-

MIDIS/P65-DE, se aprueba la Relación Bimestral de Usuarios de P65, correspondiente al periodo noviembre-diciembre de 2023, constituida por un total de 627,924 usuarios.

Figura 11:

Evolución de Usuarios de P65 a nivel nacional



Fuente: Unidad de Operaciones Pensión 65

Tabla 9:

Número de Usuarios de Pensión 65 - 2023

USUARIOS DE PENSIÓN 65 -2023-					
febrero	Abril	junio	agosto	octubre	diciembre
627294	627294	627294	627294	627294	627294

Fuente: Padrón de usuarios de Pensión 65 a diciembre de 2023.

En el 2023 el monto fijado para cubrir las pensiones no se ha incrementado, lo cual implica la imposibilidad de atender a más potenciales usuarios que cumplen con el requisito de clasificación económica, hasta ahora su capacidad de atención depende de su disposición presupuestal.

Asimismo, ante la imposibilidad de establecer medidas concretas que reduzcan la subcobertura existente, P65 ha optado desde el 2019, a partir de la aprobación de la Directiva “Gestión de la entrega de la subvención monetaria” un orden de priorización de los potenciales usuarios, debido a que la cantidad de potenciales usuarios excedía a las vacantes generadas en cada periodo, dicho orden de priorización obedecía a los siguientes criterios:

Prioridad social: se prioriza la relación de la población objetivo en estos campos:

- Indicador de TBC: Personas afectadas por tuberculosis
- Indicador de caso especial: Sensibles de vulnerabilidad adicional (preparación de alimentos, funcionalidad)
- Indicador por reincorporar: suspendidos o desafiliados
- Indicador damnificado: según base de datos informada formalmente.

Prioridad etaria: ordenada de mayor a menor según edad, considerando a aquellos que tienen más de 80 años.

Prioridad geográfica: relación de base de distritos con prioridad geográfica.

De este orden de priorización se desprende la necesidad de atenuar la subcobertura de atención de P65; ante la imposibilidad de revertir la problemática del programa se optó por incrementar soterradamente los requisitos de afiliación. A la fecha, dichas prioridades se

han modificado, siendo las actuales las que se aprueban mediante Resolución de Dirección Ejecutiva N° D000040-2023-Pension65-DE. Que aprueba la modificación del numeral 7.1.6.4 de la Directiva “Gestión de la entrega de la subvención monetaria” tal como se aprecia en la Figura 12.

Figura 12:

Directiva “Gestión de la entrega de la subvención monetaria” de Pensión 65

Numeral 7.1.6.4

Prioridades de ordenamiento para la prelación de potenciales usuarios.

Se ordena la Tabla de la población objetivo en cola de espera del bimestre-año (Tabla B) en grupos, considerando la siguiente prelación:

1. **Prioridad 1:** Indicador de CPO (Comunidad Indígena u Originaria).
2. **Prioridad 2:** Adherente MINSA TBC: comprendidos en el marco de la Ley N° 30287 - Ley de la prevención y control de la tuberculosis en el Perú.
3. **Prioridad 3:** Indicador de Discapacidad MINSA/CONADIS: comprendidos en el marco de la Ley N° 29773, Ley general de la persona con discapacidad.
4. **Prioridad 4:** Potenciales usuarios desde los 100 años: comprendidos en el marco de la Ley N° 30490, Ley de la Persona Adulta Mayor.
5. **Prioridad 5:** Potenciales Usuarios Damnificados: de acuerdo a información proveniente del ente rector.
6. **Prioridad 6:** Potenciales usuarios con vulnerabilidad adicional: de acuerdo a los casos evidenciados a través de los Jefes de Unidad Territorial.
7. **Prioridad 7:** Ex usuarios con indicador Por reincorporar: de acuerdo a la situación de ex usuarios que con los requisitos categóricos establecidos mediante el Decreto Supremo N° 081- 2011-PCM.
8. **Prioridad 8:** Potenciales Usuarios Geográficos: en atención a las siguientes normas: a. Decreto Supremo N° 074-2012-PCM, que declaran de prioridad nacional el desarrollo económico social y la pacificación del Valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro y crean Comisión Multisectorial. b. Ley N° 29778, Ley Marco para el Desarrollo e Integración Fronteriza y su reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 017-2013- RE
9. **Prioridad 9:** Potenciales usuarios desde los 80 años hasta los 99 años: considerando la Ley N° 30490, Ley de la Persona Adulta Mayor.
10. **Prioridad 10:** Potenciales usuarios no incluidos en los criterios precedentes y que son ordenados, de mayor a menor edad, por departamento.

Debe precisarse que la asignación de vacantes departamentales se realizará hasta donde lo permita la meta física departamental aprobada o, de ser el caso, modificada.

La aplicación de estas Prioridades se desarrollará a través de un Instructivo.

Fuente: Directiva “Gestión de la entrega de la subvención monetaria” de Pensión 65

4.3 PUENTE PIEDRA - DIEZ AÑOS DESPUES

El escenario actual en el distrito de Puente Piedra referente a P65 nos ofrece un panorama distinto al de hace 10 años, principalmente en su proceso de afiliación, específicamente en lo que se refiere al rol que cumple La Unidad Local de Empadronamiento, (se cambió la denominación, ya no son Unidades locales de Focalización) presentando ahora una estructura más coherente. La primera actividad a realizar por parte de las unidades locales de empadronamiento -ULE- ya no es la recolección de Declaraciones juradas, sino aplicar la Ficha Socio económica Única a los solicitantes y posteriormente remitir esa información a la Unidad Central de Focalización para su validación (actividad que sugerimos). Como consecuencia de ello, la principal diferencia con el proceso de afiliación respecto del 2012, es que en la actualidad se hacen firmar las declaraciones juradas a los potenciales beneficiarios que cumplen con el requisito de clasificación socio económica de extrema pobreza. Véase la Tabla 10.

Otro aspecto de la revisión de las condiciones en la que se desarrolla P65 en el distrito de Puente Piedra es la data que demuestra la subcobertura existente. La ULE de la Municipalidad de Puente Piedra ha remitido a P65, en el 2022, 3 oficios con las declaraciones juradas de potenciales beneficiarios del programa social que cumplen con el requisito de encontrarse en condiciones de extrema pobreza. En los 3 oficios figuran 445 vecinos de Puente Piedra que son potenciales usuarios de P65, de los cuales, a agosto del 2022, solo 14 son usuarios del programa.

Tabla 10

Proceso de Afiliación Pensión 65 - Puente Piedra 2022

N°	ACTIVIDAD	RESPONSABLE	TIEMPO
1	Solicita la clasificación socio económica a la Unidad Local de Empadronamiento (ULE) del distrito	VECINO	-
2	Empadronamiento y digitación de la Ficha Socio Económica Única (FSU) en el aplicativo SISFOH	ULE	10 días
3	Consolidación del conjunto de FSU digitadas en una declaración jurada firmada por el alcalde y remitida al MIDIS	ULE	14 días
4	MIDIS realiza la evaluación de las FSU recibidas y emite una respuesta sobre la clasificación socio económica de cada caso.	MIDIS	1 día
5	Los vecinos que cumplen con la clasificación socio económica de extrema pobreza se acercan a la ULE a firmar una declaración jurada,	VECINO	2 días
6	Se elabora un oficio dirigido al Programa pensión 65 adjuntando la información de todos los potenciales beneficiarios que cumplen el requisito de nivel socio económico.	ULE	5 días
7	Pensión 65 realiza visitas inopinadas domiciliarias, aplica criterios de prelación y presenta una nueva relación de beneficiarios	PESIÓN 65	Cada 2 meses Pensión 65 emite la relación de beneficiarios

Fuente: ULE – Puente Piedra. Elaboración propia (2022)

CONCLUSIONES

1. De acuerdo a la literatura revisada, la planificación de un programa social es expresada principalmente en su diseño, el cual define su adecuada implementación. En ninguno de los documentos técnico normativos de Pensión 65, en sus dos primeros años, se hace alusión a algún diagnóstico que nos brinde el número de adultos mayores de 65 años en condición de extrema pobreza. Es decir, el diseño de Pensión 65 no contaba con un diagnóstico previo que pueda ofrecernos una línea base; esto se explica por el apresuramiento de cumplir con una de sus principales promesas electorales; en menos de tres meses de asumir el gobierno, Ollanta Humala firmó la creación de Pensión 65, no hubo el tiempo necesario para una correcta planificación y por ende una adecuada implementación.
2. Por otra parte, la adecuada implementación de un programa social implica presentar las condiciones institucionales necesarias para su ejecución, lo que se expresa en una organización definida, recursos presupuestales suficientes, procesos operativos definidos y una coordinación específica entre los actores involucrados; esto no se manifiesta en Pensión 65. Tomando en cuenta las debilidades del MIDIS, que se presentaron en el PEI 2013-2016. El Ejecutivo es responsable de asumir el costo político de toda la expectativa creada, ya que la decisión de extender, dos veces, la cobertura del Pensión 65 en mayo y julio de 2012 no fue una decisión técnica, sino política. No se debió extender la cobertura del programa sin tener en cuenta que no había una línea de base, que el MIDIS no tenía la capacidad operativa e institucional para hacerlo y que no contaba con un presupuesto suficiente. Esto sigue la lógica de la creación

del programa; después de cinco jefes de estado, Pensión 65 no ha pasado por un proceso de reestructuración y sinceramiento; es decir, se continua con la priorización de réditos políticos sin considerar el sustento técnico para una respuesta eficiente de Pensión 65.

3. De acuerdo a los datos de aplicación de la Ficha socio económica única, de la Unidad Local de Focalización de Puente Piedra, en el 2012 y 2022, podemos concluir que existe una importante demanda de adultos mayores de 65 años, que cumple con el requisito de encontrarse en condiciones de extrema pobreza, y se encuentran desatendidos; esto evidencia una subcobertura latente que no ha sido solucionada. Asimismo, se identifica que la causa que determina esta subcobertura, se debe principalmente a que ningún gobierno de turno plantea una necesaria reestructuración de P65. Se empezó sin una línea de base y el error nunca se corrigió y ahora solo se busca seguir atendiendo a tantos como se pueda, celebrando el cumplimiento de las metas trazadas y elaborando cuantiosos estudios que realzan el mejoramiento de las condiciones de vida de la población atendida, pero no se menciona a la población que debería ser beneficiaria y no lo es, manejan una retórica de cumplimiento de metas y eficacia, pero se rehúsan a ver el universo existente de extrema pobreza que demanda atención. A noviembre de 2013, solo el 6% de las Ficha socio económica únicas remitidas a la Unidad Central de Focalización en el 2012, presentan respuesta, y en el 2022 de 445 potenciales usuarios del programa, que cumplen con el requisito de extrema pobreza, únicamente 14 son beneficiarios.
4. Ante la revisión de las condiciones de Pensión 65, en el distrito de Puente Piedra, en el 2022, diez años después del inicio de esta investigación, se concluye que

hubo una mejora en el proceso de afiliación de los usuarios, corrigiendo problemas de coordinación entre las entidades involucrada; sin embargo, se observa que la sub cobertura se ha institucionalizado, ante la imposibilidad de establecer medidas concretas que reduzcan esta problemática. P65 ha optado desde el 2019, a partir de la aprobación de la Directiva “Gestión de la entrega de la subvención monetaria”, un orden de priorización de los potenciales usuarios; es decir, Pensión 65 recibe las solicitudes de adultos mayores en situación de extrema pobreza y realiza una nueva evaluación interna para determinar quién puede o no ser beneficiario. En la actualidad se han incrementado, soterradamente, criterios como la edad, donde sólo un potencial usuario que tenga 80 años podría llegar a ser usuario de Pensión 65, y sin embargo la publicidad acerca del programa sigue difundiéndose con los mismos requisitos con los que se creó.

5. Es necesario recordar que en todo el ejercicio presupuestal 2023, el número de usuarios de P65 a nivel nacional fue el mismo, 627294 beneficiarios, lo que implica que P65 no cuenta con los recursos presupuestales necesarios para atender a toda la demanda existente. Anualmente se elaboran las metas de atención en función del presupuesto asignado; es decir, tendremos tantos usuarios como recursos nos transfieran, esa fue la lógica que se mantiene desde la creación de P65; y la problemática en torno a la subcobertura se mantendrá hasta que no se haga un sinceramiento de los potenciales usuarios y de los recursos suficientes para atenderlos; ante esa falencia se opta por crear nuevos y soterrados requisitos y no incrementar el número de usuarios.

RECOMENDACIONES

1. La disponibilidad de recursos humanos, logísticos y financieros para alcanzar metas y objetivos es uno de los factores que influyen en la efectividad de cualquier entidad pública. Dado que recae sobre la UCF la responsabilidad de evaluar todas las FSU a nivel nacional, se sugiere una descentralización efectiva del SISFOH a nivel regional, con el personal técnico apropiado en regiones, sería algo que podría reducir significativamente el tiempo requerido para evaluar las condiciones socioeconómicas de los solicitantes y registrarlas en el PGH.
2. De acuerdo con los hallazgos de esta investigación, la sugerencia referente al procedimiento de afiliación de Pensión 65 consiste en lograr que las Unidades Locales de Empadronamiento se institucionalicen. Esto se logra al dar más responsabilidad y reconocimiento a las ULE en los procedimientos de afiliación de los distintos programas sociales del gobierno. Por ejemplo, concediéndoles la capacidad de verificar el nivel SISFOH del posible beneficiario inmediatamente después de ingresar su FSU, como ocurría en 2011. Sin embargo, esta opción ha sido eliminada en la versión actual del aplicativo (2013). Si estos datos se formalizaran, el posible beneficiario no tendría que aguardar a que su información sea mandada a la UCF para que esta sea analizada y registrada en el PGH. Además, se sugiere que los gobiernos locales empleen esta herramienta para determinar el nivel de pobreza de un público objetivo específico. Esto les posibilitará tener una línea de base de los niveles de pobreza que les permitirá focalizar adecuadamente otros proyectos de inversión pública o políticas públicas.

3. Una variable necesaria e importante dentro del diseño de los programas sociales de pensiones no contributivas, se basan en la capacidad institucional que deben tener la entidad para la adecuada administración y evaluación de los potenciales usuarios. Nuestra baja capacidad institucional, sobre todo en zonas rurales, nos orienta a recomendar la implementación de criterios de focalización y accesibilidad diferenciados, de acuerdo a condiciones geográficas y culturales. No necesariamente tienen que ser los mismos requisitos a nivel nacional. No necesariamente debe mantenerse una única ficha socio económica a nivel nacional.
4. Una de las carencias más destacadas que se veían en las ya desaparecidas ULF es la falta de claridad en sus procesos operativos. Cada ULF lleva a cabo sus propios procedimientos de empadronamiento, digitación, verificación de datos y remisión a la UCF, basándose en sus propias circunstancias. Desde que un vecino va a su municipalidad para pedir su nivel SISFOH, nadie sabe con precisión cuándo se empadronará, cuándo se registrará su FSU en la aplicación y cuándo se enviará a la UCF. Lo mismo pasa con el momento de la evaluación por parte de la UCF y el registro en el PGH. Por lo tanto, es imprescindible homogeneizar los procesos operativos, al menos en la primera etapa dentro de Lima Metropolitana.
5. De acuerdo a las condiciones actuales y considerando que los potenciales beneficiarios que cumplen el requisito de extrema pobreza no podrían llegar a ser usuarios de acuerdo a los nuevos requisitos que maneja el programa, se recomienda el sinceramiento de los nuevos requisitos y que se difunda en todas las Unidades Locales de Empadronamiento a nivel nacional los nuevos requisitos a fin de detener la expectativa generada por tantos años.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar, M. & Ander-EGG, E. (1994). *Evaluación de servicios y programas sociales*. Lumen.
- Ballart, X. (1992) *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos? aproximación sistemática y estudios de caso*. Ministerio para las Administraciones Públicas. http://orga.blog.unq.edu.ar/wp-content/uploads/sites/28/2014/03/Ballart_como-evaluar-programs-publicos.pdf.
- Begoña Gavilán, Isabel Massa, Nerea Guezuraga, Aritza Bergara y Rafael López-Arostegui. (2010) *Guía para la gestión de proyectos sociales*. Equipo del Observatorio del Tercer Sector de Bizkaia
- Blondet, C. (2004). *Cucharas en alto*. Repositorio Instituto de Estudios Peruanos. <https://repositorio.iep.org.pe/items/7040c1fa-1051-43a1-9fcf-57c5b20cad1b>
- Blondet, C., & Montero, C. (1995) *Hoy: menú popular: los comedores en Lima*. Repositorio Instituto de Estudios Peruanos. <https://repositorio.iep.org.pe/items/2b8f96f8-d9a7-4976-bcd5-071be5af19b9>
- Bosch, M., Melguizo, A., & Pagés C. (2013). *Mejores pensiones, mejores trabajos: hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cárdenas, M. (2012). *Mapeo de proyectos privados de alivio y superación de la pobreza*. Repositorio Instituto de Estudios Peruanos. <https://repositorio.iep.org.pe/items/8793ad3b-1a9a-4fe7-bf75-e7852fd84cbe>
- Clark, F., Mendoza, W., Durán, F., Picado, G., Morón, E., Rostagno, M., Arnillas, F., & Sánchez, C. (2009). *Envejecimiento con dignidad: Pensiones no contributivas para reducir la pobreza en el Perú*. Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza. <https://www.mesadeconcertacion.org.pe/sites/default/files/archivos/2015/documentos/11/oit-unfpa-pensiones-no-contributivas.pdf>
- Comisión Interministerial De Asuntos Sociales -Secretaría Técnica – PCM (2007) *Plan De Reforma De Programas Sociales*. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/248349/223691_file20181218-16260-sy79lv.pdf?v=1545172655

- El 60% de los que están afiliados a la ONP no recibirán una pensión. (2011, 11 de junio). *Gestión*. <https://gestion.pe/impres/60-afiliados-onp-recibiran-pension-12991-noticia/>
- Huber, L., Díaz, R., Madalengoitia, O., Saldaña, R., Trivelli, C., Vargas, R., & Salazar, X. (2009). *Análisis de la implementación del Programa JUNTOS en las regiones de Apurímac, Huancavelica y Huánuco*. Repositorio Instituto de Estudios Peruanos. <https://repositorio.iep.org.pe/items/2199fe20-01ba-48ab-814c-249b75b4284f>
- Humala lanzó Pensión 65: "Nuestros adultos mayores no serán vistos como una carga en la familia". (2011, 5 de noviembre). *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/politica/gobierno/humala-lanzo-pension-65-nuestros-adultos-no-seran-vistos-como-carga-familia-noticia-1328840/>
- La subcobertura de los programas sociales. (2019, 26 de agosto). *Perú 21*. <https://peru21.pe/opinion/subcobertura-programas-sociales-131001-noticia/>
- Matos, R. (2005). Enfoques de evaluación de programas sociales: Análisis comparativo. *Revista de Ciencias Sociales v.11 n.2*. http://www.scielo.org.ve/scielo.php?pid=S1315-95182005000200011&script=sci_arttext
- Mendiola, A., Aguirre, C., Buendía D., Chong J., & Segura, M. (2013). *Análisis del sistema privado de pensiones: propuesta de reforma y generación de valor*. Universidad ESAN.
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (2013). *Plan Estratégico Institucional - PEI 2013-2016, aprobado con RM N° 006-2013-MIDIS*. <https://www.gob.pe/institucion/midis/informes-publicaciones/270887-plan-estrategico-institucional-pei-2013-2016-aprobado-con-rm-n-006-2013-midis>
- Monge, A., Vásquez, E., & Winkelried, D. (2020) *¿Es el gasto público en programas sociales regresivo en el Perú?* Repositorio de la Universidad del Pacífico. <https://repositorio.up.edu.pe/handle/11354/234>
- Nicolás Fernández Arroyo y Lorena Schejtman. (2012) *Planificación De Políticas, Programas Y Proyectos Sociales*. Fundación CIPPEC.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2009). *Desarrollo De Capacidades: Texto Básico Del PNUD*. PNUD. https://www.undp.org/sites/g/files/zskqke326/files/publications/Capacity_Development_A_UNDP_Primer_Spanish.pdf
- Sistema de Focalización de Hogares. (2015, 14 de mayo). *Historia del SISFOH*.

https://www.sisfoh.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=124&Itemid=777

- Tanaka, M. (2002). *La dinámica de los actores regionales y el proceso de descentralización: ¿el despertar del letargo?* Repositorio Instituto de Estudios Peruanos. <https://repositorio.iep.org.pe/items/18e91782-ceb7-4da0-a4b6-c7cc08f967b5>
- Tanaka, M., Trivelli, C. (2002). *Las Trampas de la Focalización y la Participación Pobreza y políticas sociales en el Perú durante la década de Fujimori.* Repositorio Instituto de Estudios Peruanos. <https://repositorio.iep.org.pe/items/49fab3f0-65e9-4d7e-b5db-ff72d5e845d6>
- Trivelli, C., Montenegro, J., & Gutiérrez, M. (2011). *Un año ahorrando. Primeros Resultados del Programa Piloto "Promoción del Ahorro en Familias Juntos".* Repositorio Instituto de Estudios Peruanos. <https://repositorio.iep.org.pe/items/7798df92-ae4-47cc-8828-04bd52bb02c8>
- Vásquez, E. (2006). *Programas sociales ¿de lucha contra la pobreza?: casos emblemáticos.* Universidad del Pacífico.
- Vásquez, E. (2013). *Las políticas y programas sociales del gobierno de Ollanta Humala desde la perspectiva de la pobreza multidimensional.* Universidad del Pacífico.
- Verdera, F. (1997). *Seguridad social y pobreza en el Perú: una aproximación.* Repositorio Instituto de Estudios Peruanos. <https://repositorio.iep.org.pe/items/b325b010-4794-4e96-b9d7-dc2893935886>
- Zárate, P., Barreto, M., Durand, A., Huber, L., & Morel, J. (2012). *Insumos para una estrategia de egreso del Programa Juntos.* Repositorio Instituto de Estudios Peruanos. <https://repositorio.iep.org.pe/items/f15f0591-110a-43d7-a818-9f4075ca22d4>

ANEXOS

ANEXO 1: ENTREVISTA A MIGUEL MORAN RIVEROS, COORDINADOR DE LA ULF DE LA MUNICIPALIDAD DE SAN MARTIN DE PORRES

¿Cuáles son los pasos que realiza un potencial usuario de Pensión 65, para ser afiliado a este programa en la Municipalidad de SMP?

Bueno, nosotros lo que hacemos, es primero verificar en el PGH, si la persona tiene o no clasificación socioeconómica, en este caso lamentablemente, hasta la fecha (enero 2014) el PGH no está actualizado, no existen resultados. Solamente se publicaron en el PGH los resultados del primer semestre de 2012, a la fecha seguimos esperando los de segundo semestre, y primer semestre del 2013. La UCF nos ha informado, que los resultados estarían a disposición de las ULF en diciembre de 2013, o primeras semanas de enero, lo cual estamos esperando. Estos resultados nos permitirán proporcionar una respuesta a todas las personas que solicitaron su empadronamiento en el 2011 y 2012, a fin de saber si estas personas están verdaderamente en una situación precaria (extrema pobreza o no).

Con los resultados obtenidos, nosotros podríamos ir a buscarlos, de ser posible, para cerciorarnos que realmente está en situación de extrema pobreza, y poder hacerle firmar una declaración jurada, para luego remitirlo, como debe ser, a través de un oficio, para iniciar el trámite de afiliación. Pero inicialmente no lo hacemos porque la gran mayoría, o casi nadie, tiene una clasificación socioeconómica en el PGH. Aquellos que la tienen, lamentablemente tiene una nota en el parte inferior que dice: está en proceso de validación final, lo que quiere decir que tampoco es la clasificación final o todavía está en proceso de evaluación. Yo me imaginó que es porque una vez que salgan los resultados del INEI ya se debe confirmar la información, pero bueno estamos en esa espera como todos los demás.

EN SINTESIS: ¿se podría decir que el proceso de afiliación se encuentra desarticulado e inmerso en una incertidumbre en cuanto a la definición de los tiempos?

Claro.

¿Crees que pensión 65 ha respondido la expectativa generada en este distrito?

San Martín de Porres es el segundo distrito más poblado del país, tiene diferentes sectores sociales, aquí si existen muchas personas en situación de extrema pobreza. Lamentablemente me parece que Pensión 65 no le ha dado la importancia de ver la prioridad en este caso, o a Lima o distritos de la costa. Pero estamos en comunicación con ellos, esperemos que en este año se pueda mejorar un poco el tema de proceso de afiliación a las personas que son de aquí.

Crees que existe un problema de subcobertura de Pensión 65, en este distrito; y de ser así, ¿cuál crees que sean las causas por la que existe esta sub cobertura?

Bueno, como te digo... hay personas que tienen clasificación de extrema pobreza, y nosotros nos hemos cerciorado de eso, hemos ido a ver si realmente está en esa situación. Porque tampoco tomamos a la ligera el hecho de que en el PGH diga extrema pobreza, no les vamos hacer firmar una la declaración jurada, así nomás, ¿no? o en otro local, lo que hacemos es cerciorarnos de que realmente este está en situación, porque finalmente quien firma el oficio es el alcalde.

¿Por qué debería asumir la responsabilidad el alcalde cuando la competencia de la calificación SISFOH, es de la UCF?

El detalle está en el recojo de información de las fichas socioeconómicas. Nosotros creemos, porque lo hacemos con bastante responsabilidad, en nuestro personal y la validez de la información que recogen. No podríamos decir lo mismo, del trabajo que realiza el INEI, a veces nos entra un poco de duda en el trabajo o recojo de información que ha utilizado el INEI, porque muchas veces se ha prestado a malas interpretaciones, o mal recojo de información, lo cual esperamos que en este último año que se ha realizado, 2013, se trate de reflejar o se refleje lo que es la realidad. Es por eso que todo es una responsabilidad compartida.

¿Crees que existe una inadecuada coordinación entre las Unidades Locales de Focalización, la Unidad Central de Focalización y los programas sociales, específicamente, Pensión 65?

Actualmente no se da, no se ve una coordinación fluida, es como si cada una trabajaríamos por nuestra cuenta, solo una vez al año se dan las capacitaciones de parte de la UCF. Pensión 65 también realiza una vez al año; la verdad, a la fecha todavía no hay una fluidez en cuanto a la coordinación, todavía.

Si tuvieras que escoger, ¿cuál sería la principal causa que determine el problema de subcobertura Pensión 65?

Me parece que sería la UCF, por no determinar la clasificación socioeconómica a tiempo, y ni siquiera de no terminar la que ya se encuentra registrada en el PGH. Por ejemplo, algunas personas que ya tienen una clasificación socio económica, presentan una nota en

la parte inferior donde dice que todavía está en proceso de validación final, lo que imposibilita su afiliación a Pensión 65. Esperemos que la UCF en este año mejore mucho más sus procesos, para bienestar de la población, que solicita, sobre todo, su afiliación a Pensión 65.

Aproximadamente, ¿cuántas solicitudes de aplicación de FSU ha recibido esta unidad en el año 2012, y en el año 2013, respecto a Pensión 65?

A ver, la mayoría de las atenciones siempre ha sido sobre Pensión 65, últimamente están solicitando por el tema de BECA 18 y el SIS, pero en el 2012 y el 2013, más o menos, hemos tenido una demanda de aplicación de FSU de cerca de cuatro mil solicitudes de personas que vienen a solicitar la aplicación de fichas para poder acceder al PENSION 65.

¿De estas cuatro mil solicitudes, cuántas han sido remitidas a la Unidad Central de Focalización?

Se remitieron todas, lo que pasa, es que aún no hay resultados de los envíos. Del año 2012, salieron algunos, pero no de todos, y tampoco supieron informarnos cuales son las observaciones de las fichas en este momento.

Según tengo entendido, hace dos meses, la UCF, ¿ha enviado información de las inconsistencias de las FSU enviadas por las ULF?

Eso sí, lo han enviado, pero ya después de un año y cinco meses, lo que todos estamos esperando para poder trabajar son los resultados del INEI, para que luego saber si las personas que nos han puesto como inconsistencias, han sido empadronadas adecuadamente por el INEI.

¿Tienes conocimiento del trabajo realizado por el INEI, qué calificación podrías brindar respecto a este trabajo de empadronamiento?

Bueno, un empadronador aquí, con la experiencia que hemos tenido, para que comprenda muy bien el llenado de las fichas, nos demora por lo menos un mes, para que pueda hacer el trabajo adecuadamente. Pero tengo entendido que los empadronadores del INEI, son capacitados en una semana, además no los capacitan sobre el sistema de focalización de hogares y lo que implica, solo sobre el llenado de la FSU. A partir de eso, existe un poco de duda, en cuanto como han recogido la información de varios vecinos, que han venido y nos dicen que... solamente han dejado una hoja, llenamos nuestros datos, como el N° DNI, fecha de nacimiento y nada más. Cuando realmente la ficha es mucho más compleja. Un ejemplo del mal empadronamiento que realizó el INEI, (de acuerdo a los comentarios de los vecinos) fue el citarlos en un local y realizar el empadronamiento ahí, sin visitar su domicilio, y eso es un poco también el temor de nosotros, como Unidad Local de Focalización. Cuando salgan los resultados y de pronto la clasificación no es objetiva, y finalmente a quienes van a reclamar va a ser a nosotros, los que estamos acá todo el día.

Dos últimas preguntas, ¿qué propondría la ULF de San Martín de Porres para mejorar el proceso de afiliación en Pensión 65?

Bueno tengo entendido que Pensión 65, también realiza visitas a los domicilios de los potenciales beneficiarios, cuando la persona no tiene una clasificación socioeconómica. Lo cual implica otra alternativa de poder afiliar a una persona, hasta que obtenga su clasificación socio económica. En este caso nosotros, como ULF, podríamos apoyar con personal, equipos y hacer un trabajo en conjunto y compartir la información, paralelamente a la UCF.

Tengo entendido que ellos no tienen el personal necesario para atender toda Lima

Metropolitana y provincias. En este caso, Pensión 65 debería capacitar al personal de las ULF, y a partir de eso apoyar en el trabajo que ellos realizan, y así agilizar el tema de proceso de afiliación. Si la persona no tiene clasificación socioeconómica, pero uno va y se certifica que realmente se encuentra en extrema pobreza, se podría dar una alternativa de afiliación a esas personas que realmente lo necesitan.

Para terminar, ¿qué opinión te merece que, en mayo de 2012, ¿Pensión 65 haya ampliado la cobertura del programa a toda Lima Metropolitana, y el número de afiliados siga siendo el mismo?

Como decían en la última capacitación de Pensión 65, sigan aceptando las solicitudes de personas que deseen inscribirse; pero la verdad, que aquí siempre ponemos el requisito previo de la clasificación socioeconómica, porque, aunque pensión 65 diga que envíen las declaraciones, así no tengan clasificación, estaríamos creando en los vecinos del distrito una falsa expectativa en cuanto este programa. Como dicen, se amplió la cobertura en mayo 2012, hasta la fecha no ha habido ningún incremento en cuanto a los beneficios aquí en san Martín de Porres, no sé si en otros distritos haya alguna respuesta.

Pensión 65 se inició, con los usuarios del programa anterior Gracitad, que en SMP eran 189 de los 207, de los cuales no hemos podido ubicar a estas personas, para verificar si realmente se encuentran en extrema pobreza o no, no tenemos direcciones actuales, no sabemos quiénes son, se han visitado a varias personas y ya no viven ahí. De los 189 usuarios, ninguno ha sido empadronado en esta gestión.

En estos dos últimos años, ¿ustedes han enviado declaraciones juradas a pensión 65?

Inicialmente se habrá mandado unas 60 declaraciones juradas junto con el oficio a Pensión 65, sin respuesta alguna. Por otra parte, tenemos unas 150 declaraciones juradas, de personas a las que hemos ido a verificar, y se encuentran en extrema pobreza.

Aparte tenemos como 400 personas que tiene clasificación de extrema pobreza, de acuerdo al PGH, pero a estas personas no se les ha visitado, y no sabemos, si tienen o no, una condición de extrema pobreza. Por lo tanto, no podemos enviarlas todavía a Pensión 65.



ANEXO 2:

ENTREVISTA MIRTHA GALLEGO, ENCARGADA DE LA UNIDAD LOCAL DE FOCALIZACIÓN DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE CARABAYLLO

¿Usted considera que existen problemas de subcobertura en su distrito referido al programa del Pensión 65?

Sí, tenemos muchos problemas, ahora que sabemos que el empadronamiento es por demanda y no por barrido, hemos encontrado que, durante los años 2010, 2011 y 2012 se han empadronado a más de 3500 mil hogares; sin embargo, la semana pasada nos ha llegado la relación de 396 beneficiarias nuevos. De más de 3500 empadronados, solamente tenemos 396. El problema se centra en el Ministerio de Desarrollo e Inclusión social, quien demora más de un año en evaluar las FSU que enviamos.

De estos 3500 hogares empadronados, ¿cuántas personas se registraron como potenciales beneficiarios de Pensión 65?

Todos, todos son adultos mayores, todos son para pensión 65

Si bien es cierto, hoy la UCF ya no considera el nivel SISFOH inmediato que se obtiene del aplicativo, aún se puede visualizar el nivel. ¿Cuántas personas cumplirían con el requisito de encontrarse en extrema pobreza?

De los 500 hogares empadronados este año (2013) el 80% se encuentra en extrema pobreza.

¿Y el resto?

Esos 3 mil, de acuerdo al MIDIS, aún están en proceso.

¿Cuál cree usted que es la causa de la demora del MIDIS?

Mire, nosotros hemos asistido a varias capacitaciones y siempre nuestra pregunta es la misma: ¿por qué tanto la demora? porque hay muchos que se han empadronado en el 2010, 2011, 2012 y 2013, ya son más de 3 años, y no se sabe cuál es su nivel. Ellos nos indican que ha habido un problema en la UCF, que se encuentra acéfala, al no saber dónde van a terminar, primero estuvieron el Ministerio de Economía, luego en la PCM y ahora en el MIDIS. Por otra parte, ellos ponen más énfasis en las zonas más pobres, como Huancavelica, Puno y demás; Lima no es su prioridad.

Si hoy se acerca un vecino a solicitar ser empadronado para ser usuario de Pensión 65, ¿cuáles serían los pasos para su afiliación?

Nosotros hemos elaborado una ficha de inspección, vienen portando su DNI, los citamos para hacer el empadronamiento, los martes y los jueves a las 8:00 am a su respectivo domicilio, dependiendo del resultado, si se encuentra en extrema pobreza o no, se le hace una declaración jurada. Así vamos acumulando declaraciones hasta llegar a 100 y remitirlos al MIDIS

Para terminar, ¿qué modificación usted realizaría dentro del proceso de afiliación de Pensión 65, o que recomendaría para que el proceso se puede agilizar?

A mí me parece que deberían existir coordinadores regionales, provinciales y distritales, que monitoreen exclusivamente la zona que le corresponde, y respondan inmediatamente a los envíos que hacemos las ULF, porque si no nunca nos vamos a poner al día, si así estamos aquí, que será en provincias.

