

**INFORME FINAL<sup>1</sup>**

**EVALUACIÓN DE DISEÑO Y EJECUCIÓN DE  
PRESUPUESTO DE:**

**PROGRAMA NACIONAL DE  
ASISTENCIA SOLIDARIA “PENSIÓN 65”**

**PLIEGO: DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL**

**Panel Evaluador:**

César Sanabria (Coordinador)  
María de los Ángeles Cárdenas (Especialista Temático)  
Bibiana Quiroga (Especialista en Metodologías de Evaluación)

Enero de 2015

---

<sup>1</sup>La Dirección General de Presupuesto Público contrata las evaluaciones de acuerdo con lo establecido en la LeyGeneral del Sistema Nacional de Presupuesto. Los juicios contenidos en el documento no reflejan necesariamente la visión del Ministerio de Economía y Finanzas

## TABLA DE CONTENIDOS

TABLA DE CONTENIDOS.....	1
RELACIÓN DE CUADROS .....	4
RELACIÓN DE GRÁFICOS .....	5
LISTA DE ABREVIATURAS .....	7
RESUMEN EJECUTIVO.....	9
1. SECCIÓN 1: DISEÑO DE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EVALUADA .....	13
Reseña histórica de la Intervención Pública Evaluada .....	13
1.1. INFORMACIÓN SOBRE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EVALUADA .....	14
1.1.1. Justificación de la Intervención Pública Evaluada: Analizar y cuantificar los Problemas/necesidades que se espera resolver con la intervención (Contenido 01) .....	14
1.1.2. Marco Lógico de la Intervención Pública Evaluada: Formulación de objetivos .....	16
1.1.2.1. Objetivos de la Intervención Pública Evaluada a nivel de resultados y actividades (Contenido 02) .....	17
1.1.2.2. <i>Descripción de los bienes y/o servicios que entrega la Intervención Pública Evaluada (Contenido 03)</i> .....	18
1.1.3. Marco Lógico de la Intervención Pública Evaluada: Formulación de los indicadores y sus metas (valores esperados) en el horizonte temporal (Contenido 04) .....	25
1.1.4. Relación inter-institucional (Contenido 05).....	28
1.2. TEMAS DE EVALUACIÓN .....	31
1.2.1. Diagnóstico de la situación inicial (Contenido 17) .....	31
1.2.2. Lógica vertical del Marco Lógico (Contenido 18-21) .....	32
1.2.3. Lógica horizontal del Marco Lógico (Contenido 22-24) .....	39
1.2.4. Coordinación interinstitucional (Contenido 25).....	42
2. SECCIÓN 2: PROCESOS DE IMPLEMENTACIÓN DE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EVALUADA .....	49
2.1. INFORMACIÓN SOBRE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EVALUADA .....	49
2.1.1. Estructura organizacional y mecanismos de coordinación (Contenido 06). .....	49
2.1.2. Focalización/priorización y afiliación .....	51

2.1.2.1.	Caracterización y cuantificación de la población potencial, objetivo y atendida (Contenido 07) .....	51
2.1.2.2.	Criterios de focalización/priorización (Contenido 08).....	59
2.1.3.	Bienes y/o servicios provistos a la población .....	60
2.1.3.1.	Caracterización y cuantificación de los productos provistos a la población (Contenido 09-10).....	60
2.1.4.	Funciones y actividades de seguimiento y evaluación .....	63
2.1.4.1.	Disponibilidad y uso del sistema de información de seguimiento y evaluación (Contenido 11) .....	63
2.2.	Temas de evaluación.....	66
2.2.1.	Estructura Organizacional (Contenido 26) .....	66
2.2.2.	Focalización/priorización y afiliación .....	68
2.2.2.1.	Pertinencia de los criterios (Contenido 27-28).....	68
2.2.2.2.	Afiliación de Beneficiarios (Contenido 29) .....	70
2.2.2.3.	Focalización (Contenido 30).....	70
2.2.3.	Bienes y/o servicios provistos a la población .....	71
2.2.3.1.	Evaluación del proceso de obtención y entrega de los bienes y/o servicios (Contenido 31) .....	71
2.2.4.	Funciones y actividades de seguimiento y evaluación .....	76
2.2.4.1.	Pertinencia de los indicadores (Contenido 32) .....	76
2.2.4.2.	Disponibilidad y uso del sistema de información de seguimiento y evaluación (Contenido 33) .....	76
3.	SECCIÓN 3: PRESUPUESTO Y RESULTADOS .....	79
3.1.	INFORMACIÓN SOBRE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EVALUADA .....	79
3.1.1.	Criterios de asignación, transferencia y pago (Contenido 12-13) .....	79
3.1.2.	Proceso de asignación, transferencia y pago (Contenido 14) .....	81
3.1.3.	PIA/PIM vs. Presupuesto ejecutado (Contenido 15) .....	83
3.1.4.	Costos de los bienes y/o servicios y sus metas físicas (Contenido 16) ..	93
3.2.	Temas de evaluación.....	95
3.2.1.	Eficacia y Calidad .....	95
3.2.1.1.	Desempeño en cuanto a actividades (Contenido 34) .....	95
3.2.1.2.	Desempeño en cuanto a componentes (Contenido 35).....	95
3.2.1.3.	Desempeño en cuanto al propósito (Contenido 36).....	96
3.2.1.4.	Desempeño en cuanto a fines (Contenido 37) .....	96
3.2.2.	Ánálisis presupuestario.....	96

3.2.2.1.	Ejecución presupuestaria (Contenido 38).....	96
3.2.2.1.	Asignación/Distribución de recursos (Contenido 39-41) .....	98
3.2.2.2.	Transferencia de recursos (Contenido 42-43) .....	104
3.2.3.	Eficiencia .....	104
3.2.3.1.	A nivel de bienes y/o servicios (Contenido 44) .....	104
3.2.3.2.	Gastos de administración (Contenido 45) .....	106
3.2.4.	Sostenibilidad (Contenido 46) .....	109
3.2.5.	Justificación de la continuidad (Contenido 47) .....	110
4.	SECCIÓN 4: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....	111
5.	ANEXOS.....	128
	A1: INFORME DE RESULTADOS DEL TRABAJO DE CAMPO.....	128
	Alistamiento.....	128
	Metodología .....	129
	Recolección de las entrevistas .....	131
	Guías de entrevista .....	133
	A2:METODOLOGÍA PARA PRIORIZAR AGENDA DE ANÁLISIS.....	146
	A3- FORMATOS DE EVALUACIÓN MEF .....	152
	A4 – RELACIONES INTERINSTITUCIONALES.....	171
	A5 – FICHA DE INFORMACIÓN DE PRODUCTOS.....	172
	A6 - FICHA TÉCNICA DE LA TASA DE ACTIVIDAD O TASA GLOBAL DE PARTICIPACIÓN (TGP).....	174

# RELACIÓN DE CUADROS

Cuadro 1: Tasa de pobreza de la población, por rango de edad.....	15
Cuadro 2. Convenios interinstitucionales con las entidades externas .....	47
Cuadro 3: Estructura Organizacional del Programa Nacional de Asistencia Solidaria “Pensión 65” .....	49
Cuadro 4. Promedio de edades de los usuarios, por departamento. ....	54
Cuadro 5. Ingreso mensual promedio por Adulto Mayor, según actividad económica. 2012. ...	56
Cuadro 6: Utilidad del SISOPe en los procesos de “Pensión 65” .....	65
Cuadro 7. Distribución de usuarios y funcionarios por Unidad Territorial.....	67
Cuadro 8. Tiempo y costo incurrido para el traslado del beneficiario al punto de cobro. ....	75
Cuadro 9. Puntos de Pago por modalidad para los periodos de Enero y Febrero de los años 2012, 2013 y 2014.....	80
Cuadro 10. Ejecución por Empresa Transportadora de Valores -ETV .....	81
Cuadro 11. Calculo del costo unitario por beneficiario del programa en los años 2012 y 2013 .....	104
Cuadro 12. % del Presupuesto Institucional Modificado de Pensión 65 por regiones dedicado a Acciones comunes y Productos .....	106
Cuadro 13. Actores identificados para entrevistas.....	128
Cuadro 14. Links de SurveyMonkey .....	130
Cuadro 15. Cronograma de Entrevistas.....	131
Cuadro 16: Matriz de Resultados.....	152
Cuadro 17: Matriz de Indicadores de desempeño y sus metas .....	154
Cuadro 18: Población Potencial, Objetivo y Atendida por la Intervención Pública Evaluada (2011-2015) .....	156
Cuadro 19: Población atendida por productos (2011-2015) .....	157
Cuadro 20: Tasa de Sub Cobertura de la Intervención Pública Evaluada (2011-2013).....	157
Cuadro 21: Programación Física de los Productos y Actividades .....	158
Cuadro 22: Presupuesto de la intervención pública evaluada.....	160
Cuadro 23: Gasto Total de los Productos Evaluados Según Fuente de Financiamiento (S/.) .	160
Cuadro 24: Gasto Total de los de la IPE por Unidades Territoriales (S/.) (2012).....	161
Cuadro 25: Porcentaje del Presupuesto Institucional de Apertura de la Intervención Pública Evaluada en relación al Presupuesto Institucional de Apertura de la Institución Responsable (2012-2014) .....	163
Cuadro 26: Proporción del Presupuesto Institucional Modificado de la Intervención Pública Evaluada en relación al Presupuesto Ejecutado, según categoría de gasto (2012) .....	163
Cuadro 27: Proporción del Presupuesto Institucional Modificado de la Intervención Pública Evaluada en relación al Presupuesto Ejecutado, según categoría de gasto (2013) .....	164
Cuadro 28: Gasto de Producción de los productos de la Intervención Pública Evaluada (2012-2014) (S/.).....	165
Cuadro 29: Gasto de Producción de los productos de la Intervención Pública Evaluada por Departamento 2012 (S/.) .....	165
Cuadro 30: Gasto de Producción de los productos de la Intervención Pública Evaluada por Departamento 2013 (S/.) .....	167
Cuadro 31: Gasto de Producción de los productos de la Intervención Pública Evaluada a nivel de Actividades .....	168
Cuadro 32: Gastos de Administración y Gastos de Producción de los productos de la Intervención Pública Evaluada .....	170
Cuadro 33: Relaciones inter-institucionales generales de “Pensión 65” .....	171

Cuadro 34: Ficha de información del producto .....	172
--	-----

## RELACIÓN DE GRÁFICOS

Gráfico1: Objetivos y Actividades del Programa Nacional de Asistencia Solidaria "Pensión 65" - 2013.....	17
Gráfico2: Objetivos y Actividades del Programa Nacional de Asistencia Solidaria “Pensión 65” - 2014.....	19
Gráfico3: Indicador de Resultado Final - Incidencia de pobreza extrema en los Adultos Mayores de 65 años a más.....	25
Gráfico4: Indicador 1 de Resultado Específico - Número de horas trabajadas a la semana en la población pobre extrema de 65 años o más .....	26
Gráfico5: Indicador 2 de Resultado Específico - Porcentaje de personas pobres extremas de 65 años a más que no acudió a un establecimiento de salud por falta de recursos económicos ...	27
Gráfico6: Indicador 1 de Producto 1 - Número de usuarios que se les asignó la última subvención monetaria del Programa Pensión 65 .....	28
Gráfico7: Relaciones interinstitucionales del Programa Nacional de Asistencia Solidaria “Pensión 65” .....	29
Gráfico 8. Principales usos que se da al dinero de Pensión 65 (%). 2013. ....	34
Gráfico9. Porcentaje de usuarios que la subvención económica les sirve para gastos de Alimentación y Salud, según su nivel de utilidad. 2013. ....	35
Gráfico10. Diseño alternativo de Pensión 65 .....	38
Gráfico11. Esquema de indicadores propuesto para Pensión 65.....	42
Gráfico12: Coordinación interinstitucional del Programa Nacional de Asistencia Solidaria “Pensión 65” .....	45
Gráfico13: Organigrama del Programa Nacional de Asistencia Solidaria “Pensión 65” .....	51
Gráfico14: Población potencial, objetivo y atendida del Programa Nacional de Asistencia Solidaria “Pensión 65” .....	52
Gráfico15: Población potencial, objetivo y atendida por Pensión 65 .....	53
Gráfico16: Tasa de subcobertura de Pensión 65 (2011-2013).....	54
Gráfico17. Adultos mayores por situación ocupacional. 2012. ....	55
Gráfico18. PEA Ocupada de Adultos Mayores por tipo de ocupación .....	56
Gráfico 19. % de adultos mayores que declaran tener un buen y un muy buen estado de salud según rango etario y área de residencia.....	57
Gráfico 20. % de adultos mayores que padecen de enfermedades crónicas. ....	58
Gráfico 21. % de adultos mayores según enfermedad crónica reportada y según tratamiento médico reportado. 2012. ....	58
Gráfico 22: Meta física ejecutada en relación a la meta física programada - Producto 1 "Personas de 65 años a más que viven en condiciones de pobreza reciben una subvención monetaria" y Actividad 1.3 "Entrega de la subvención monetaria a los usuarios" .....	61
Gráfico 23: Meta física programada - Actividad 1.1 "Identificación y registro de potenciales usuarios del Programa" .....	61
Gráfico 24: Meta física programada - Actividad 1.2 "Afiliación y verificación de requisitos" .....	62
Gráfico 25. Flujograma de procedimiento de transferencias .....	82
Gráfico 26: Flujograma de entrega de subvención .....	83
Gráfico 27: Gasto total del Programa Nacional de Asistencia Solidaria “Pensión 65” .....	84
Gráfico 28: Gasto total del Programa Nacional de Asistencia Solidaria "Pensión 65" a nivel de Unidades Territoriales- Año 2012.....	85

Gráfico 29: Gasto total del Programa Nacional de Asistencia Solidaria "Pensión 65" a nivel de Unidades Territoriales- Año 2013.....	86
Gráfico 30: Presupuesto aprobado del Programa Nacional de Asistencia Solidaria "Pensión 65" en relación al presupuesto aprobado del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) ..	86
Gráfico 31: Proporción del Presupuesto del Programa Nacional de Atención Solidaria "Pensión 65" en relación al Presupuesto Ejecutado, según categoría de gasto (2012) .....	87
Gráfico 32: Proporción del Presupuesto del Programa Nacional de Atención Solidaria "Pensión 65" en relación al Presupuesto Ejecutado, según categoría de gasto (2013) .....	88
Gráfico 33: Gasto total del Producto 1 "Personas de 65 años a más que viven en condiciones de pobreza reciben una subvención monetaria" .....	89
Gráfico 34: Gasto total del Producto 1 " Personas de 65 años a más que viven en condiciones de pobreza reciben una subvención monetaria"- Año 2012 .....	90
Gráfico 35: Gasto total del Producto 1 " Personas de 65 años a más que viven en condiciones de pobreza reciben una subvención monetaria"- Año 2013 .....	91
Gráfico 36: Gasto total de las Actividades del Producto 1: "Personas de 65 años a más que viven en condiciones de pobreza reciben una subvención monetaria" .....	92
Gráfico 37: Gasto total de la Actividades del Producto 1 del Programa Nacional de Asistencia Solidaria "Pensión 65" - Año 2013 .....	93
Gráfico 38: Gasto total del Producto 1 y las Acciones Comunes .....	94
Gráfico 39. Ejecución presupuestaria del programa Pensión 65 en los años 2012 y 2013. ....	98
Gráfico 40. Presupuesto por regiones dedicado a la adquisición de bienes del año 2012. ....	99
Gráfico 41. Presupuesto por regiones dedicado a la adquisición de servicios del año 2012 (Excluyendo a los gastos en servicios administrativos y financieros y de contrataciones laborales CAS) .....	100
Gráfico 42. Comparación entre el presupuesto para servicios Administrativos, Financieros y de Seguros del año 2012 en relación a la Población atendida a Diciembre del 2012.....	101
Gráfico 43. Presupuesto por regiones dedicado a la adquisición de bienes del año 2013. ....	102
Gráfico 44. Presupuesto por regiones dedicado a la adquisición de servicios del año 2013 (Excluyendo a los gastos en servicios administrativos y financieros y de contrataciones laborales CAS) .....	103
Gráfico 45. Relación entre el personal efectivamente contratado y el número de beneficiarios del Programa a febrero del 2014.....	105
Gráfico 46. Gasto del Producto 1 y de las Acciones comunes por Regiones en el año 2013. 108	108
Gráfico 47: Esquema de la matriz de identificación de puntos críticos.....	146
Gráfico 48: Calificaciones.....	146
Gráfico 49: Esquema insumos .....	147
Gráfico 50: Esquema procesos .....	149
Gráfico 51: Esquema productos.....	150
Gráfico 52: Esquema resultados .....	151

## **LISTA DE ABREVIATURAS**

**AM:** Adulto Mayor

**APNOP:** Acción Presupuestal que No termina en Producto

**CEPAL:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe

**BN:** Banco de la Nación

**DGPP:** Dirección General de Presupuesto Público

**DGSE:** Dirección General de Seguimiento y Evaluación

**EDEP:** Evaluación de Desempeño y Ejecución del Presupuesto

**ENAHO:** Encuesta Nacional de Hogares

**ESBAM:** Encuesta de Salud y Bienestar del Adulto Mayor

**ESSALUD:** Seguro Social de Salud del Perú

**FSU:** Ficha Socioeconómica Única

**GL:** Gobierno Local

**GN:** Gobierno Nacional

**GR:** Gobierno Regional

**INEI:** Instituto Nacional de Estadística e Informática

**IPE:** Institución Pública Evaluada

**MEF:** Ministerio de Economía y Finanzas

**MIDIS:** Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social

**MINSA:** Ministerio de Salud

**OIT:** Organización Internacional del Trabajo

**ONP:** Oficina de Normalización Provisional

**PE:** Presupuesto Ejecutado

**PEA:** Población Económicamente Activa

**PEI:** Plan Estratégico Institucional

**PGH:** Padrón General de Hogares

**PIA:** Presupuesto Institucional de Apertura

**PIM:** Presupuesto Institucional Modificado

**PP:** Programa Presupuestal

**PpR:** Presupuesto por Resultados

**KPI:** Key Performance Indicator (Indicador clave de desempeño)

**RENIEC:** Registro de Identificación y Estado Civil

**SBS:** Superintendencia de Banca y Seguros

**SIS:** SeguroIntegral de Salud

**SISFOH:** Sistema de Focalización de Hogares

**UCF:** Unidad Central de Focalización

**ULF:** Unidades locales de focalización

## RESUMEN EJECUTIVO

El presente informe recoge información relevante sobre el diseño, la implementación y los resultados del Programa Nacional de Asistencia Solidaria “Pensión 65”, el cual tiene como ente rector al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS). En este documento se presentan los resultados del análisis inicial de la intervención a partir de la identificación de puntos críticos del Programa, y los resultados de la evaluación, producto de la indagación a profundidad sobre estos puntos críticos. Se realizaron entrevistas con funcionarios del Programa en la sede central, y con representantes de entidades que forman parte importante de sus procesos. Además, se llevó a cabo entrevistas en tres regiones donde “Pensión 65” cuenta con Unidades Territoriales.

Asimismo, se utilizaron fuentes secundarias como documentos e informes proporcionados por la institución, y evidencia internacional sobre programas de adulto mayor, entre otros.

El Programa Nacional de Asistencia Solidaria “Pensión 65” fue creada en octubre de 2011. El Programa entrega una subvención económica a adultos mayores (a partir de los 65 años de edad) en situación de pobreza extrema. El programa se generó con la finalidad de atenuar la vulnerabilidad de sus ingresos y apoyarlos de modo que tengan una vida más digna a mediante el pago de S/. 125 nuevos soles mensuales. Se encuentra adscrito desde el 1° de enero de 2012, al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, MIDIS, que es el ente Rector del Sistema de Desarrollo e Inclusión Social, encargado de diseñar, coordinar y conducir las políticas y estrategias encaminadas a reducir la pobreza y vulnerabilidad de diversos sectores poblacionales, con el propósito de cerrar brechas de desigualdad.

A partir de mayo del 2012, el Programa logra crear una unidad ejecutora propia del programa (UE006) que le otorga autonomía técnica, administrativa y presupuestal que le permite “garantizar la operatividad y el cumplimiento de los objetivos y metas del programa”. Es el 2013 que la IPE se constituye como programa presupuestal (0097) bajo el nombre de “Programa Nacional de Asistencia Solidaria – Pensión 65”.

A continuación se resumen los principales hallazgos y secciones de mejora encontrados durante la evaluación. La estructura del documento en general está orientada a rescatar los logros alcanzados por la institución, así como detectar las dificultades que persisten en el programa, para la generación de las recomendaciones pertinentes del equipo evaluador.

### Diseño

#### *Marco Lógico*

- **Aspecto positivo:** En cuanto a la relación causal entre resultado final y resultado específico, sí existe suficiente evidencia que demuestra que los adultos mayores en pobreza extrema forman parte de una población con menor bienestar, que no

solo se relaciona a la carencia de ingresos, sino también en términos de educación, salud, etc.

- **Aspecto por mejorar:** En el marco lógico de la IPE se identificaron vacíos que afectan la lógica vertical y horizontal del marco lógico. El análisis de causalidad, podría incluir indicadores de bienestar asociados a las dimensiones que caractericen en mayor medida a la población objetivo, que evidencien las diferencias existentes entre zonas rurales y urbanas, y que demuestren el vínculo entre el resultado específico y el resultado final.  
Por otro lado, si bien el problema existe, en el planteamiento que se hace en el Anexo 2 sobre el árbol de problemas, hay dos causas principales que necesitan revisarse: (i) Ausencia de ingresos o ingresos bajos del adulto mayor, y (ii) Limitado acceso a servicios de salud.
- **Recomendación:** En tal escenario, se recomienda la definición y caracterización del problema, los indicadores asociados al diagnóstico y monitoreo de resultados, así como ajustar el diseño de la intervención en términos de los productos y actividades.

## Implementación

### Focalización y priorización

- **Aspecto positivo:** Para el 2013 se llegó a superar la meta prevista. De este modo, se logró afiliar a 306,298 adultos mayores en extrema pobreza según la clasificación del SISFOH, superando la meta anual programada en 16,000 nuevos usuarios. La meta inicial fue afiliar a 290,298 usuarios a nivel nacional, esto se logró en agosto de 2013. Por otro lado, la creación de una red de actores, por parte del Programa le permite llegar a los usuarios y potenciales usuarios.
- **Aspecto por mejorar:** Se encuentra pendiente contar con una metodología técnica que jerarquice a los potenciales usuarios y priorice su afiliación.
- **Recomendación:** Por tanto, se recomienda la definición de un procedimiento, con criterios técnicos desarrollados en los documentos operativos del programa para establecer cómo se debe realizar la jerarquización de la priorización de los potenciales usuarios.

### Tasa de filtración

- **Aspecto positivo:** Pensión 65 reconoce la importancia de contar con auditorías muestrales para detectar aspectos del programa como filtración, percepción, uso de la transferencia, entre otros. Acerca de la focalización y priorización de beneficiarios un aspecto positivo es la auditoría muestral realizada por la DGSE que estima la tasa de filtración del programa.
- **Aspecto por mejorar:** Esclarecer la discrepancia significativa en el cálculo de la población objetivo del Programa utilizando la ENAHO y el PGH.

- **Recomendación:** Se recomienda establecer e implementar una metodología de uso regular y de frecuencia anual para estimar los errores de exclusión e inclusión del programa. Así también, se propone coordinar con la DGGU y la DGSE para identificar el origen de la discrepancia significativa en el cálculo de la población objetivo del Programa utilizando la ENAHO y el PGH, y a partir de ahí tomar las medidas correctivas para mejorar la focalización e indicadores de focalización del Programa.

#### *Monitoreo*

- **Aspecto positivo:** Otro logro alcanzado por el programa es la implementación de un sistema de información para la gestión operativa con ventajas y potencialidades. El Sistema de Información de Operaciones de Pensión 65-SISOPE, es un programa escalable de recolección de información que permite intercambiar información de manera oportuna, dando soporte a los procesos del programa.
- **Aspecto por mejorar:** El Sistema de Información de Operaciones de Pensión 65-SISOPE no recoge información estandarizada en las visitas domiciliarias, ni esta está vinculada a los sistemas que la DGSE maneja.
- **Recomendación:** Resulta necesario definir y estandarizar variables que los promotores recojan en sus visitas domiciliarias. Asimismo, se deberá incluir las mejoras que proponga la DGSE con la consultoría que se viene preparando para evaluar el SISOPE.

#### *Mecanismos de pago*

- **Aspecto positivo:** Pensión 65 es consciente de la importancia de incorporar nuevos mecanismo de pago.
- **Aspecto por mejorar:** Los canales de entrega usados actualmente para atender a todos los distritos donde existen beneficiarios de “Pensión 65”, resultan insuficientes.
- **Recomendación:** En consecuencia, se requiere de un estudio de costo/efectividad que considere distintas posibilidades de canales de pago. Asimismo, considerar un estudio de caracterización de la población, que registre el tiempo promedio de llegar al punto de pago, de modo de contar con un ranking y se estudien canales de pago factibles para la población a la que le tome más tiempo llegar al punto de pago. Deben tomarse en cuenta dentro de la caracterización de los beneficiarios, el nivel de presencia del estado en su localidad, de forma que sea posible mapear posibles aliados en la entrega del Programa.

### *Reevaluaciones socioeconómicas*

- **Aspecto positivo:** Para mejorar el monitoreo de la intervención se utiliza la tecnología ahorrando tiempo y recursos.
- **Aspecto por mejorar:** El SISFOH tiene un tiempo de demora considerable en responder las solicitudes de reevaluación socioeconómica que perjudica a aquellos beneficiarios que serán ratificados como usuarios.
- **Recomendación:** Se sugiere establecer tiempos claros entre el SISFOH y el Programa para que haya predictibilidad en el tiempo de respuesta del SISFOH a las solicitudes de reevaluación socioeconómica. Así, dichos plazos deberán ser comunicados a los usuarios reevaluados para que tomen las previsiones del caso. Además, se recomienda revisar los procesos de la reevaluación, de manera que se reduzcan tiempos, se faciliten los trámites y la información pueda ser verificada en un periodo de tiempo menor.

### **Presupuesto y resultados**

- **Aspecto positivo:** La evaluación sugiere que con el tiempo el programa tiene una mejor planificación presupuestaria, cada vez más acorde con las particularidades de las unidades territoriales.
- **Aspecto por mejorar:** Se identificó que el Programa no cuenta con una metodología formal para la definición de metas físicas y financieras.
- **Recomendación:** Se sugiere diseñar y establecer una metodología, ya sea directamente o encargarla a terceros.

# 1. SECCIÓN 1: DISEÑO DE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EVALUADA

## Reseña histórica de la Intervención Pública Evaluada<sup>2</sup>

La Constitución Política del Perú consagra que la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado, siendo deberes primordiales de este último, defender la soberanía nacional, garantizar la plena vigencia de los derechos humanos, proteger a la población de las amenazas contra su seguridad, y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación.

En esa medida, constituye deber del Estado desplegar procesos orientados a la inclusión social, entendida como la situación en que todos los ciudadanos y ciudadanas del país pueden ejercer sus derechos, acceder a servicios públicos de calidad, participar en la comunidad nacional en condiciones de igualdad, y contar con las capacidades esenciales para aprovechar las oportunidades que abre el crecimiento económico.

En concordancia con ello, el 19 de octubre de 2011 se creó el Programa Nacional de Asistencia Solidaria “Pensión 65” mediante D.S. N°081-2011-PCM. Posteriormente se emitieron las modificaciones con los D.S N° 006-2012-MIDIS, D.S. N°009-2012-MIDIS, y D.S N° 015-2012-MIDIS. Así, el Programa consiste en la entrega de una subvención económica a adultos mayores –a partir de los 65 años de edad–en situación de pobreza extrema<sup>3</sup>, cuya finalidad es atenuar la vulnerabilidad de sus ingresos y apoyarlos para que tengan una vida más digna a través del pago de S/. 125 nuevos soles mensuales. Asimismo, en complemento a esta subvención, desde el año 2013 se vienen ejecutando acciones de articulación de servicios de salud y revaloración a los beneficiarios del Programa con el objetivo de mejorar su bienestar.

Pensión 65 se constituyó sobre la base del Piloto de Asistencia Solidaria “Gratitud”<sup>4</sup> y se encuentra adscrito desde el 1º de enero de 2012 al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, MIDIS, ente Rector del Sistema de Desarrollo e Inclusión Social, encargado de diseñar, coordinar y conducir las políticas y estrategias encaminadas a reducir la pobreza y vulnerabilidad de diversos sectores poblacionales, con el propósito de cerrar brechas de desigualdad<sup>5</sup>.

Después de ello, es a partir de mayo del 2012 que el Programa logra crear una unidad ejecutora propia del programa (UE006) que le otorga autonomía técnica, administrativa y presupuestal que le permite “garantizar la operatividad y el cumplimiento de los objetivos y metas del programa”<sup>6</sup>. Es a partir del 2013 que la IPE se constituye como

<sup>2</sup>Decreto Supremo N° 081 – 2011-PCM y Decreto de Urgencia N° 056-2011

<sup>3</sup> Existen requisitos adicionales a la condición de pobreza extrema que se mencionan más adelante.

<sup>4</sup> Programa que durante el año 2010 y 2011 atendió con transferencias monetarias a las personas de 75 años a más en situación de extrema pobreza.

<sup>5</sup> ¿Qué es “Pensión 65”? En: <http://www.pension65.gob.pe/quienes-somos/que-es-pension-65/>

<sup>6</sup> Pensión 65. Memoria Anual 2012

programa presupuestal (0097) bajo el nombre de “Programa Nacional de Asistencia Solidaria – Pensión 65”.

Paralelamente a ello, en el 2012, el MIDIS inició la implementación del modelo de desarrollo e inclusión social en sus dos campos: el alivio de la pobreza y el impulso al desarrollo a través de la generación de oportunidades, tanto en lo que se refiere a la prestación de servicios como al desarrollo de estrategias intersectoriales e intergubernamentales articuladas.

En ese sentido, “Pensión 65 se enmarca dentro del modelo de inclusión social propuesto por el MIDIS, en los ejes temporales de corto y mediano plazo”<sup>7</sup>. Asimismo, forma parte, al igual que los otros programas sociales del MIDIS, de la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social: “Incluir para Crecer”<sup>8</sup>, específicamente del Eje 5, donde se busca que el adulto mayor más pobre y excluido se beneficie de una red de protección social. Además, en un nivel más alto de política nacional, el Resultado Final del programa “Grupos vulnerables con protección social garantizada” se encuentra alineado al Eje 1 del Plan Peru 2021 Derechos Fundamentales y dignidad de las personas.

## **1.1. INFORMACIÓN SOBRE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EVALUADA**

### **1.1.1. Justificación de la Intervención Pública Evaluada: Analizar y cuantificar los Problemas/necesidades que se espera resolver con la intervención (Contenido 01)**

El problema que la intervención pretende atacar es el “Limitado acceso de los adultos mayores que viven en situación de pobreza extrema a una seguridad económica que contribuya a mejorar su bienestar”. En efecto, aproximadamente un 5% de adultos mayores se encuentra en condición de pobreza extrema en el Perú, y un 17% en condición de pobreza no extrema<sup>9</sup>. Cuando se observa la situación a nivel urbano y rural separadamente, se encuentra que mientras la tasa de pobreza extrema de los adultos mayores es 1.4% en el área urbana, en el área rural ésta asciende a 15%. Estas tasas de pobreza para los adultos mayores son similares a las del promedio para el total de la población (ver cuadro 1). En general, si bien la situación de pobreza extrema de los adultos de 65 años de edad o más es similar a la media nacional, y aunque el grupo etáreo de menores de 14 años sufre de una incidencia de pobreza extrema aún mayor (7.4%), los adultos mayores tienen tasas de pobreza extrema mayores a las de la población en el rango de 14 a 64 años de edad (3.7%). La existencia de pobreza extrema es un problema grave en sí mismo, pero que es particularmente significativo en las zonas rurales donde la incidencia de este problema alcanza casi al 16% de los adultos mayores.

<sup>7</sup> ¿Qué es “Pensión 65”? En: <http://www.pension65.gob.pe/quienes-somos/que-es-pension-65/>

<sup>8</sup> Guía de Procesos de “Pensión 65”

<sup>9</sup> ENAHO, INEI 2013.

**Cuadro 1: Tasa de pobreza de la población, por rango de edad**

Edades	Urbano			Rural			Nacional		
	Pobre Extremo %	Pobre %	No Pobre %	Pobre Extremo %	Pobre %	No Pobre %	Pobre Extremo %	Pobre %	No Pobre %
<b>Menor de 14 años</b>	1.7	37.0	61.4	20.8	22.4	56.9	7.4	26.8	65.8
<b>De 14 a 64 años</b>	0.8	12.9	86.3	13.6	29.3	57.1	3.7	16.6	79.7
<b>65 años o más</b>	1.4	12.1	86.5	15.0	30.6	54.4	5.1	17.1	77.8
<b> Total</b>	1.0	14.8	84.2	15.8	31.5	52.7	4.7	19.0	76.4

Fuente: ENAHO 2013. Elaboración propia.

En el análisis del Programa, se asume que los adultos mayores en condición de pobreza –en particular los pobres extremos– son un grupo particularmente vulnerable dado que para generar ingresos extra deben trabajar, aun cuando ello –debido a su edad– puede poner en riesgo su integridad física. De hecho, en el Perú, tres de cada cuatro trabajadores de la PEA ocupada tiene un empleo informal (INEI, 2014<sup>10</sup>) y, por lo tanto, no contribuye a un fondo de pensiones, con lo cual se espera que la mayor parte de los adultos mayores deje de recibir ingresos una vez que se retire del mercado laboral. De hecho, según datos de Levy y Schady (2013)<sup>11</sup>, Perú es el tercer país con el menor porcentaje (19%) de trabajadores aportantes a la seguridad social<sup>12</sup>, en una muestra de 18 países latinoamericanos. Sin embargo, existen también otras maneras en las que los adultos pueden ahorrar para el futuro: cuentas de ahorros, otros activos, así como el apoyo de hijos y otros familiares que funcionarían como un tipo de seguro social (Nugent, 1985; Frisancho y Nakasone, 2007<sup>13</sup>). Levy y Schady (2013)<sup>14</sup> mencionan que los programas no contributivos también protegen a los hogares que de otra manera estarían en riesgo. Los autores hacen un recuento de algunos efectos positivos encontrados en la literatura: en México, el programa “70 y más” redujo la brecha de pobreza entre sus participantes, simulaciones del programa de pensiones en Chile muestran que la pobreza se reduciría, en Brasil el efecto es menor porque el programa ahí permitió que el porcentaje de adultos mayores que trabajan se reduzca. Sin embargo, Levy y Schady también mencionan algunas características negativas de los programas de seguridad social no contributivos: i) pueden ser caros (reportan que en Brasil el programa “Previdência Rural” cuesta alrededor de 0.89% del PBI, incluso cuando el programa sólo cubre al área rural); ii) los costos podrían aumentar sustancialmente debido a que la población en Latinoamérica de 65 años o más será en los próximos años, y cada vez más, una proporción mayor de la población, con lo cual el costo lo tendrán que asumir un menor número de personas por beneficiario; iii) por su

<sup>10</sup> INEI (2014). Producción y empleo informal en el Perú: Cuenta Satélite de la Economía Informal 2007-2012. Lima, Perú.

<sup>11</sup> Levy, Santiago y Norbert Schady (2013). “Latin America’s Social Policy Challenge: Education, Social Insurance, Redistribution”. In: The Journal of Economic Perspectives, Vol. 27, Number 2, Spring 2013, pp. 193-218.

<sup>12</sup> Para el cálculo, los autores consideran a los trabajadores de 20 años o más.

<sup>13</sup> Los autores encuentran que más de la mitad de los hogares con jefes de hogar mayor a 65 años reciben transferencias intergeneracionales. Ver: Frisancho, Verónica y Eduardo Nakasone (2007). “Hoy por ti... ¿mañana por mí?: las transferencias intergeneracionales y su efecto restrictivo sobre el ahorro provisional en el Perú”. En: Economía y sociedad, No. 65 (2007), pp55-63, CIES.

<sup>14</sup> Ibid.

naturaleza, en la cual no hay vínculo entre contribuciones y beneficios, la presión por incrementar la cobertura y los beneficios puede crecer; en el caso de México, cuando el programa “70 y más” inició, sólo cubría a los mayores de 70 años en pueblos de menos de 2,500 habitantes, pero en 2013 los beneficiarios ya eran todos los mayores de 65 años sin importar el lugar de residencia; y iv) pueden desalentar el empleo formal ya que los informales recibirán el beneficio sin pagar lo a través de sus impuestos laborales.

El programa Pensión 65, en su análisis, asume que los adultos mayores trabajan para incrementar sus ingresos, porque no tienen otro medio de supervivencia. Para demostrar este punto, se muestran datos de la tasa de ocupación de los adultos mayores en las zonas urbanas y rurales, por condición de pobreza. Los datos muestran que en las zonas rurales las tasas de ocupación de los adultos mayores no difieren sistemáticamente según su condición de pobreza, lo cual sí se encuentra para las zonas urbanas. En este sentido, el programa no ofrece evidencia suficiente que respalde la hipótesis de que en las zonas rurales la alta tasa de ocupación de adultos mayores está relacionada con la falta de recursos económicos, antes que con factores socio-culturales, puesto que las cifras muestran que incluso los no pobres se dedican a actividades del campo. Adicionalmente, también puede suceder que los adultos mayores ubicados en zonas urbanas tuvieran el deseo de trabajar, pero es más difícil que el mercado laboral los absorba, y eso genere menores tasas de ocupación que en las zonas rurales. Es decir, se plantea un problema de seguridad económica, para el cual, por encima de los ingresos, se analizan las tasas de ocupación, y se desconocen factores que podrían estar afectando las variables presentadas.

Sin embargo, la falta de evidencia suficiente sobre la causalidad entre falta de protección social y las decisiones de participación en el mercado laboral de los AM, no invalida la existencia del problema, tanto para las zonas urbanas, como para las rurales: la pobreza extrema de los adultos mayores, y la inexistencia de programas sociales que mejoren su situación económica y su bienestar, hacen que las decisiones que toman respecto a acceso a los servicios de salud y participación laboral no sean las deseables para ese grupo etáreo.

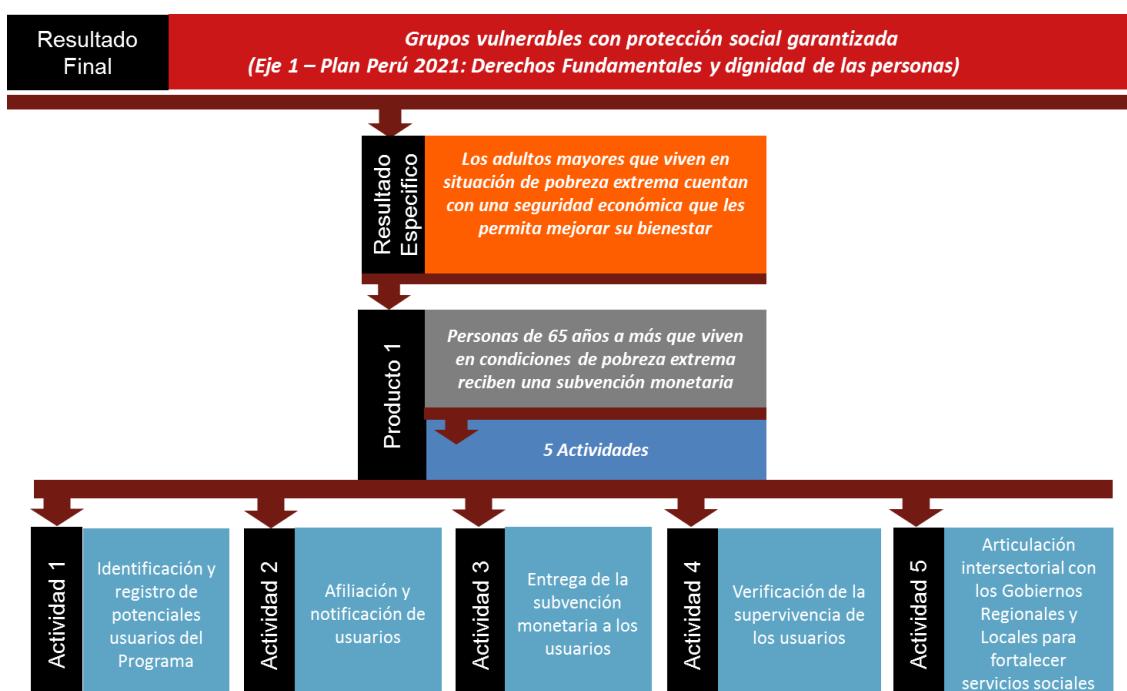
#### **1.1.2. Marco Lógico de la Intervención Pública Evaluada: Formulación de objetivos**

El Programa Presupuestal Programa Nacional de Asistencia Solidaria “Pensión 65” aborda el problema identificado como: *“Limitado acceso de los adultos mayores que viven en situación de pobreza extrema a una seguridad económica que contribuya a mejorar su bienestar”*. En ese sentido, busca que las personas mayores de 65 años de edad que viven en situación de extrema pobreza y que cumplen con los criterios

establecidos por la IPE<sup>15</sup> logren mejorar su bienestar, principalmente a través de subvenciones económicas bimestrales, que incidan en la reducción de su tasa de ocupación, así como en la disminución del número de personas que no acuden a un establecimiento de salud por razones económicas. Adicionalmente, la IPE contempla labores de articulación de las acciones realizadas por el Estado orientadas al adulto mayor a fin de generarle mayores oportunidades para su buen desarrollo.

#### 1.1.2.1. Objetivos de la Intervención Pública Evaluada a nivel de resultados y actividades (Contenido 02)

**Gráfico1: Objetivos y Actividades del Programa Nacional de Asistencia Solidaria "Pensión 65" - 2013**



Fuente: Anexo 02- Pensión 65 PP 2013  
Elaborado por UT Metis Gaia – Econometría S.A

Como se puede notar en el Gráfico 1 El Objetivo Final de la IPE establece el vínculo entre el incremento de la seguridad económica y bienestar de los adultos mayores de 65 años, y el incremento de la protección social en grupos vulnerables. Por otro lado, el

<sup>15</sup>Personas de 65 años de edad o mayores que viven en situación de extrema pobreza y que no cuenten con alguna pensión o subvención que provenga del ámbito público o privado, incluyendo a ESSALUD, así como ser beneficiario de algún programa social, a excepción del Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres "JUNTOS", Seguro Integral de Salud (SIS), los Programas de Alfabetización, los Programas de Asistencia Alimentaria que como población objetivo atiendan a adultos mayores a partir de 65 años y los Programas de Reparaciones a que hace referencia la Ley 28592.

Objetivo Específico establece la relación entre la dotación de una subvención monetaria y sus implicancias en el bienestar del adulto mayor de 65 años.

El Marco Lógico que resume los resultados, producto y actividades, así como los indicadores, medios de verificación y supuestos de la IPE; tal como ha sido diseñado en el Anexo 02 de “Pensión 65”, se muestran en el Anexo 3, Cuadro 16 del documento.

#### **1.1.2.2. *Descripción de los bienes y/o servicios que entrega la Intervención Pública Evaluada (Contenido 03)***

Como se puede notar en el gráfico anterior, el Programa Presupuestal de “Pensión 65” solo contempla la ejecución de un producto llamado “Personas de 65 años a más que viven en condiciones de extrema pobreza reciben una subvención monetaria”. No obstante, cabe mencionar que las cinco actividades mostradas en el gráfico en cuestión corresponden al diseño del Programa Presupuestal del año 2013, pues para el año 2014 la Actividad 4 “Verificación de la supervivencia de los usuarios” ha sido absorbida por la Actividad 2 “Afiliación y notificación de usuarios”. Asimismo, la Actividad 5 “Articulación intersectorial con los Gobiernos Regionales y Locales para implementar y fortalecer servicios sociales” dejó de ser considerada una actividad del producto, pues se consideró que tal como se plantea no está alineado al objetivo a nivel de producto. Sin embargo, ésta constituye un tema importante para el Programa y, por tanto “Pensión 65” sigue ejecutando dicha actividad como una Asignación Presupuestaria que no resulta en producto (APNOP), pues se entiende que contribuye al Resultado Específico. Adicionalmente, la estrategia durante 2014 ha sido pilotear intervenciones que hacen parte de esta actividad, específicamente lo referente a la revaloración del adulto mayor en su comunidad, y de acuerdo con los resultados que se obtengan, se definirá cuál es la mejor manera de incorporarla en el diseño del Programa.

Por lo tanto, el diseño del producto del Programa Presupuestal para el año 2014 quedó de la siguiente manera:

**Gráfico2: Objetivos y Actividades del Programa Nacional de Asistencia Solidaria “Pensión 65” -2014**



Fuente: Anexo 02- Pensión 65 PP 2014  
Elaborado por UT Metis Gaia – Econometría S.A

En ese sentido, debido a que los cambios no tienen mayores implicancias prácticas en la implementación del Programa, para fines de la evaluación se tomará en cuenta tanto el diseño del Programa Presupuestal del año 2013, como el del año 2014.

**Producto 1: Personas de 65 años a más que viven en condiciones de pobreza reciben una subvención monetaria.**

Este producto tiene por objeto mejorar la seguridad económica y el bienestar de los adultos mayores, en este sentido, orienta su acción a la entrega, a través del sistema bancario, de una subvención monetaria bimestral de S/.250.00 (Doscientos cincuenta nuevos soles) a los adultos mayores de 65 años en condición de extrema pobreza y que cumple con los requisitos para ser incorporado al Programa “Pensión 65”. La entrega del producto se realiza en puntos de pago próximos al lugar de residencia de los usuarios<sup>16</sup>.

A continuación se describen las características de cada una de las actividades asociadas al producto descrito, extraídas del Anexo 02 del Programa Presupuestal 2013 y 2014, así como de la Guía de Procesos de “Pensión 65”.

<sup>16</sup>A la fecha los puntos de pago son: a) Agencias del Banco de la Nación; b) Centros poblados con acceso a Empresas Transportadoras de Valores; c) Cajas rurales; d) Buques de la Marina de Guerra del Perú; e) Tambos; etc.

## **Actividad 1.1: Identificación y registro de potenciales usuarios del Programa.**

Este proceso se realiza para tener la posibilidad de incorporar a los adultos mayores más excluidos, aquellos que por distintas razones no han sido registrados por el RENIEC y/o por el SISFOH y que, por lo tanto, no podrían acceder al Programa aun cuando se encontraran en extrema pobreza.

Durante este proceso el personal de campo realiza las siguientes acciones:

- A. Al llegar a un centro poblado o distrito, como parte de las labores de campo, coordina con las autoridades locales y otros actores para conocer si existen adultos mayores que aún no cuentan con DNI y/o no han sido evaluados para obtener la clasificación socioeconómica del SISFOH. La información que reciben la registran de manera nominal, lo que permite conocer con nombre propio a estos adultos mayores y saber dónde están.
- B. La información recogida de los adultos mayores, es procesada de la siguiente manera:
  - a. Si no cuentan con condición socioeconómica, para acceder a “Pensión 65”, bien pueden recibir una Clasificación Temporal (CSET)<sup>17</sup> o, en su defecto, deben ser evaluados individualmente. En ambos casos, se les comunica que se deben acercar a la Unidad Local de Focalización (ULF) en el gobierno local para que puedan levantar la Ficha Socioeconómica Única (FSU) y así la UCF pueda realizar la respectiva clasificación socioeconómica. Luego se procede a su registro como usuario potencial.
  - b. Si los adultos mayores no cuentan con DNI, el listado de adultos mayores identificados se carga en el AYZA y/o SISCOPE (sistemas de recojo de información de la IPE). Asimismo, se coordina a nivel local la realización de campañas de identificación con el representante de la RENIEC en su zona a fin de que estos puedan efectuar la respectiva identificación. Una vez obtenido el DNI, podrá recibir la clasificación socioeconómica realizada por el SISFOH.

## **Actividad 1.2: Afiliación y verificación de requisitos**

Esta actividad tiene como finalidad la generación del Padrón de Usuarios activos del Programa “Pensión 65”, por períodos bimestrales, teniendo como principal insumo el listado de la población en pobreza extrema proporcionado por el SISFOH. Además se realizan tareas de evaluación de manera individual, respecto al cumplimiento de los demás requisitos de elegibilidad, según la normativa vigente.

Las tareas de afiliación y verificación de potenciales usuarios para el Programa “Pensión 65” siguen el siguiente flujo básico:

- A. SISFOH remite al Programa Pensión 65 el listado nominal de Extremo Pobres.

---

<sup>17</sup> Según la R.M. N° 152-2013-MIDIS, la Clasificación Temporal (CSET) se les otorga aquellas personas que no se encuentran registrados en el Padrón General de Hogares y residen en uno de los centros poblados consignados en la directiva y que fueron focalizados mediante mecanismos e instrumentos de focalización geográfica. La vigencia de la CSET es de seis meses, tiempo en que el SISFOH debe otorgarle una Clasificación Socioeconómica definitiva.

- B. Los Equipos Territoriales de Pensión 65 organizan, por cada distrito, los listados SISFOH y los envían a las Municipalidades.
- C. Las Municipalidades, sobre la base del listado SISFOH de su jurisdicción distrital, proceden a:
  - a. Ubicar a potenciales usuarios del programa Pensión 65.
  - b. Informar a potenciales usuarios sobre los beneficios del Programa Pensión 65.
  - c. Si el potencial usuario está interesado, procede a suscribir el formato vigente de declaración jurada y adjunta copia de su DNI.
- D. La Municipalidad, procede con acopiar las Declaraciones Juradas y copias de DNI recopiladas en su jurisdicción distrital y lo remite al Programa Pensión 65.
- E. El Programa Pensión 65, realiza el procesamiento masivo de la información de las Declaraciones Juradas y copias de DNI remitidos por los Gobiernos Locales.
- F. El Programa Pensión 65, con la finalidad de verificar el cumplimiento de requisitos para incorporarse como usuario del Programa Pensión 65, procede con:
  - a. Solicitar a RENIEC la verificación de Edad y Supervivencia del potencial usuario.
  - b. Solicitar a EsSalud la verificación de afiliación a EsSalud del potencial usuario.
  - c. Solicitar a la SBS y ONP la verificación de que el potencial usuario no percibe pensión de jubilación o sobrevivencia.
- G. Los Equipos Territoriales de Pensión 65, según su programación de visitas a centros poblados, realizan la verificación de requisitos de elegibilidad:
  - a. Constatar si el usuario ha cambiado de manera evidente<sup>18</sup> su condición socioeconómica.
  - b. Constatar de manera evidente<sup>19</sup> el cumplimiento de requisitos de acuerdo a la normatividad vigente.
  - c. Constatar la situación de supervivencia del Usuario de Pensión 65.
  - d. Constatación del domicilio en donde fueron focalizados los usuarios.

Cabe resaltar que las tareas descritas en el punto G., en el diseño del Programa Presupuestal para el año 2013 se contempla como una actividad aparte como se señaló anteriormente. Se entiende que la absorción de dicho punto en el diseño del Programa Presupuestal 2014 se tomó a fin de hacer más eficientes los procesos.

- H. El Programa Pensión 65 emite el Padrón de usuarios del Programa PENSIÓN 65. Dicho padrón es aprobado cada dos meses.

---

<sup>18</sup> La expresión “de manera evidente” se refiere a que el promotor califica, de acuerdo a su **percepción**, la condición del ciudadano. En este sentido, hace alusión a las evidencias comunes de la condición socioeconómica del individuo.

<sup>19</sup> Explicación similar al pie de pagina 18.

Las Oficinas de Atención al Usuario, tanto en la sede central como en las Unidades Territoriales, son el canal mediante el cual se informa a los adultos mayores sobre el estado de su trámite de incorporación como usuarios. Allí mismo se informa a las personas, en caso de que no cumplan con algún requisito, y estén inhabilitados para recibir la subvención que entrega Pensión 65.

### **Actividad 1.3: Entrega de la subvención monetaria a los usuarios**

Esta actividad tiene como finalidad la implementación de mecanismos que garanticen la entrega de subvenciones a los usuarios de “Pensión 65”, a través del sistema bancario en forma bimestral, conforme a un cronograma específico que se coordina para cada operativo de pago. La subvención asciende a la suma de S/. 250 nuevos soles cada dos meses.

Las tareas que hacen posible la entrega de la subvención son las siguientes:

- A. Una vez emitido el Padrón preliminar para un período de pago en particular, se solicita al Banco de la Nación mediante oficio:
  - a. La apertura de cuentas individuales para los nuevos usuarios del programa;
  - b. La actualización de las cuentas que se deben poner en vigilancia;
- B. El Programa Pensión 65, mediante Carta Orden, autoriza al Banco de la Nación el pago a través de cuentas de ahorro; según el Padrón de usuarios activos del Programa Pensión 65 del período correspondiente. Nótese que en los casos en los que no hay agencias cercanas del Banco de la Nación, la subvención se entrega mediante transportadoras de dinero que contrata directamente el Banco de la Nación.
- C. El Programa Pensión 65, coordina con sus equipos territoriales la asignación del cronograma y puntos de pago a nivel nacional.
- D. Los Equipos Territoriales de Pensión 65, en coordinación con los Gobiernos Locales, difunden el cronograma y puntos de pago que le corresponden a cada jurisdicción distrital.
- E. Los Gobiernos Locales apoyan en la organización de los puntos de pago antes, durante y después de la ejecución del procedimiento de pagaduría que se implementan por diferentes medios, por ejemplo:
  - a. En agencias del Banco de la Nación
  - b. En centros poblados que según cronograma han sido considerados como puntos de pago, con el apoyo de vehículos transportadoras de valores contratados por el Banco de la Nación.
  - c. Otras modalidades que paulatinamente se vayan implementando para dar facilidades en el cobro de la subvención a los usuarios de Pensión 65.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Los pilotos alternativos son: Piloto de entrega de tarjetas de débito a usuarios para cobro en Agente Corresponsal Municipal (ACM), Piloto de entrega de DNI electrónico con fines de pagaduría, Piloto con intervención de la empresa privada Backus.

- F. Los Equipos Territoriales de Pensión 65 realizan tareas de supervisión durante el plazo de duración de los operativos de pago.
- G. El Banco de la Nación realiza el cobro de gastos administrativos y cargos bancarios por el servicio de pagaduría realizado a requerimiento del Programa Pensión 65.
- H. El Programa Pensión 65 previa revisión y/o conciliación de la contraprestación del servicio realizado por el Banco de la Nación procede a disponer la deducción de la nota de abono respectiva.

#### **Actividad 4-APNOP: Articulación intersectorial con los Gobiernos Regionales y Locales para implementar y fortalecer servicios sociales**

Como se mencionó anteriormente, esta actividad pertenecía al único producto en el año 2013 y para el 2014 pasó a ser una APNOP. Acá se incluyen las acciones de coordinación que realiza “Pensión 65” con las entidades públicas de los tres niveles de gobierno y con instituciones privadas y organizaciones sociales, con el fin de asegurar que los usuarios accedan a servicios de calidad y tengan protección integral.

De este modo, en la actualidad, “Pensión 65” viene desarrollando dos tipos de intervenciones dentro de esta misma actividad:

- A. **Servicios de salud:**El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social- MIDIS ha suscrito un Convenio con el Ministerio de Salud que permite a los Adultos Mayores asegurados al SIS acceder a un “Paquete de Atenciones de Salud Preventiva”, que ofrece en entidades de salud a nivel nacional, a través del cual se tratan aspectos particulares de los adultos mayores que se coordinan con los encargados del Programa. Asimismo, se ha establecido una atención preferente para los usuarios de “Pensión 65” en las entidades en cuestión, puesto que dentro de la población potencial se da prioridad a los adultos mayores beneficiarios, y se trabaja de manera coordinada y articulada entre Pensión 65, el MINSA y el SIS.

Así, en este marco, a nivel local los equipos territoriales de “Pensión 65” tienen la responsabilidad de realizar las coordinaciones que permitan que los usuarios del Programa puedan acceder a las siguientes campañas:

- a. Campañas para acceder al SIS: consisten en coordinar con los funcionarios responsables la organización de eventos masivos de inscripción en cada zona de intervención, con el fin de que los adultos mayores puedan usar el seguro lo más pronto posible. Generalmente,estas campañas suceden cada dos meses pues se aprovechan los puntos de pago de Pensión 65 para el desarrollo de estas campañas, pero estas pueden realizarse también otros días, de acuerdo con las coordinaciones que se hacen a nivel local.
- b. Campañas de atenciones en salud: consisten en coordinar con las Direcciones Regionales de Salud – DIRESAS y las Direcciones de Salud locales – DISAS la organización de campañas de salud. El objetivo es

que los adultos mayores reciban atención médica con mínimo cada dos meses. Asimismo, se busca que los puntos de pago, al constituir un lugar estratégico, sean los lugares donde se brinden los servicios de salud, ya que los usuarios, normalmente dispersos en poblaciones alejadas, se congregan en estos puntos cada dos meses y de esta manera se trate de evitar que incurran en gastos de desplazamiento adicionales.

- B. **Revaloración de los adultos mayores:** Este tipo de intervenciones tiene como finalidad incrementar el bienestar del adulto mayor a través de la revalorización de su rol en la sociedad, incentivando su participación en actividades de la comunidad y poniendo a disposición de todos sus miembros conocimientos o experiencias que puedan ser compartidas. Esta es una actividad que funcionó como piloto en el año 2013, en 7 localidades diferentes<sup>21</sup>; si bien no existió una evaluación formal para el piloto, de acuerdo con los resultados que arrojó en 2013, y según la disposición de los gobiernos locales, para el año 2014, se estima llegar a un total de 48 distritos en 9 departamentos.

Para lograr el objetivo de esta intervención, a la fecha se han realizado las siguientes intervenciones:

- a. “Saberes productivos”: esta intervención se realiza en coordinación con los Gobiernos locales y busca revalorizar la imagen social de los adultos mayores a partir del reconocimiento de su rol de portadores de saberes locales. Los saberes productivos están relacionados con el conocimiento de una actividad productiva particular (tejer, por ejemplo), o el manejo de una lengua originaria, y con el hecho de que no muchas personas en la comunidad lo sepan hacer, sino que pueda ser un conocimiento a transmitir por parte de los adultos mayores, a personas más jóvenes que desean entrenarse.

Estos saberes una vez identificados, por funcionarios de los gobiernos locales en trabajo directo en el campo, son registrados y difundidos, y se convierten en activos de su comunidad, generando posibilidades de desarrollo local. La manera en que posibilitan el desarrollo puede ser por desarrollo de capacidades individuales o institucionales; es decir, pueden generar posibilidades de ingresos a partir de la actividad productiva que ha sido retomada, o pueden crear capacidades en los gobiernos locales para la intervención a adultos mayores, para su inclusión y valoración en la comunidad, temas para los cuales Pensión 65 brinda asistencia técnica.

- b. Concurso “Los abuelos de ahora”: está dirigido a niños de primaria y se realiza anualmente a nivel nacional en el mes de octubre, como parte de

---

<sup>21</sup> Las 7 localidades son: Los Morochucos, provincia Cangallo, región Ayacucho; Sarhua, provincia de Víctor Fajardo, región Ayacucho; Lamas, provincia de Lamas, región San Martín; Sullana, provincia de Sullana, región Piura; San Pablo, provincia de Canchis, región Cusco; Pisac, provincia de Calca, región Cusco; San Pedro de Cajas, provincia de Tarma, región Junín.

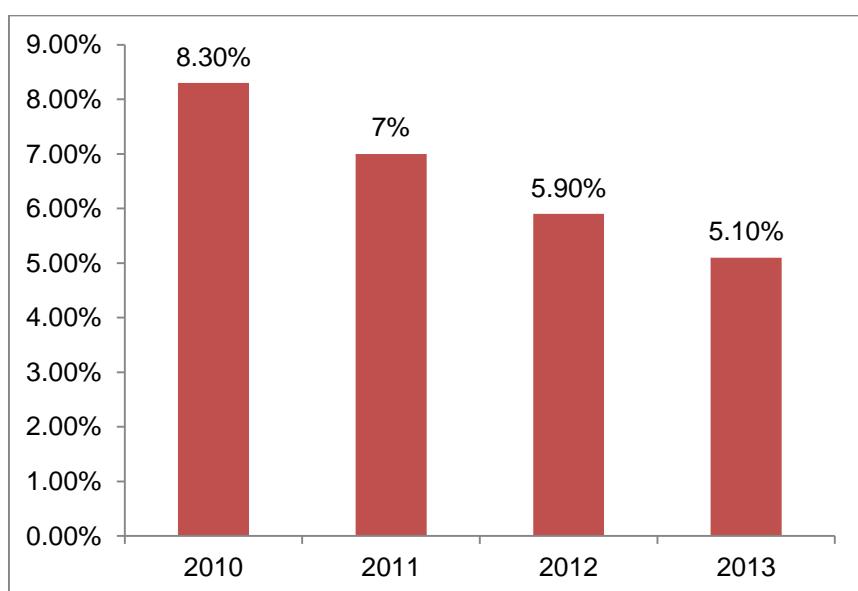
las actividades de aniversario de “Pensión 65”, y tiene por finalidad revalorar al adulto mayor, sobre todo aquel en extrema pobreza, y conocer la percepción de los niños respecto a ellos. Para esto, se pide a los niños de las instituciones educativas, a través de las UGEL, que envíen sus propuestas de narración y pintura, para acercar a los mayores con los más jóvenes; es una estrategia de revaloración de las abuelitos en las comunidades. Un comité evaluador de la sede central del Programa define los ganadores.

#### **1.1.3. Marco Lógico de la Intervención Pública Evaluada: Formulación de los indicadores y sus metas (valores esperados) en el horizonte temporal (Contenido 04)**

El programa identifica los indicadores a nivel de: resultado final, resultado específico y productos. Así también especifica el tipo, fórmula de cálculo, unidad de medida y fuente de información para cada indicador. Dicha información puede ser vista en la Cuadro 17 del Anexo 3..

De este modo, respecto al indicador del Resultado Final: “Incidencia de pobreza extrema en los Adultos Mayores de 65 años a más”, se puede notar en el Gráfico 3 una tendencia decreciente, pasando de 8.3% en el 2010 a 5.1% en el 2013 de pobres extremos mayores de 65 años.

**Gráfico3: Indicador de Resultado Final - Incidencia de pobreza extrema en los Adultos Mayores de 65 años a más**

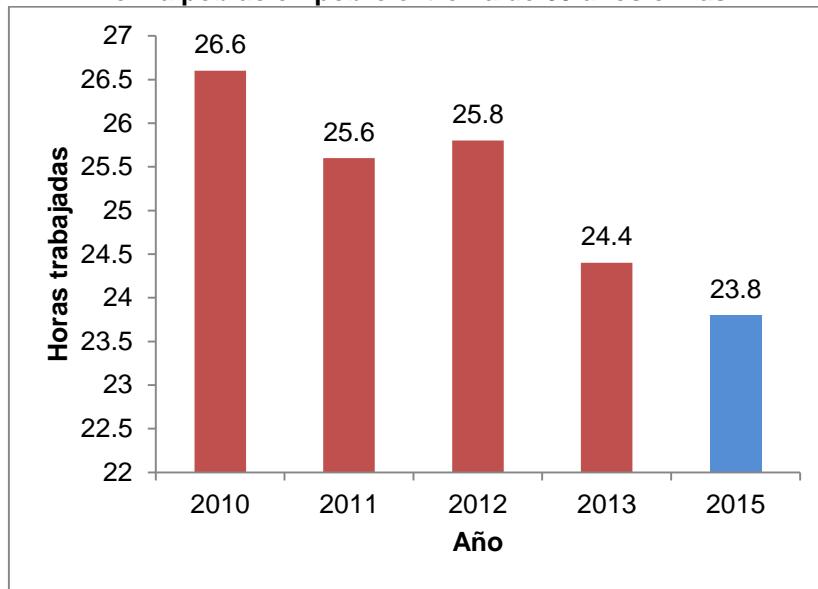


Fuente: Tablero de Control de Pensión 65  
Elaborado por UT Metis Gaia – Econometría S.A

Por otro lado, respecto al indicador 1 de Resultado Específico “Número de horas trabajadas a la semana en la población pobre extrema de 65 años o más”, como se

puede observar en el Gráfico 4 si bien la tendencia es decreciente del 2012 al 2013, esta no es del todo marcada, pues del 2010 al 2013 se ha pasado de trabajar 26.6 horas semanales a 24.4 horas. No obstante, el Programa espera que dichas horas puedan reducirse hasta 23.8 horas al año 2015.

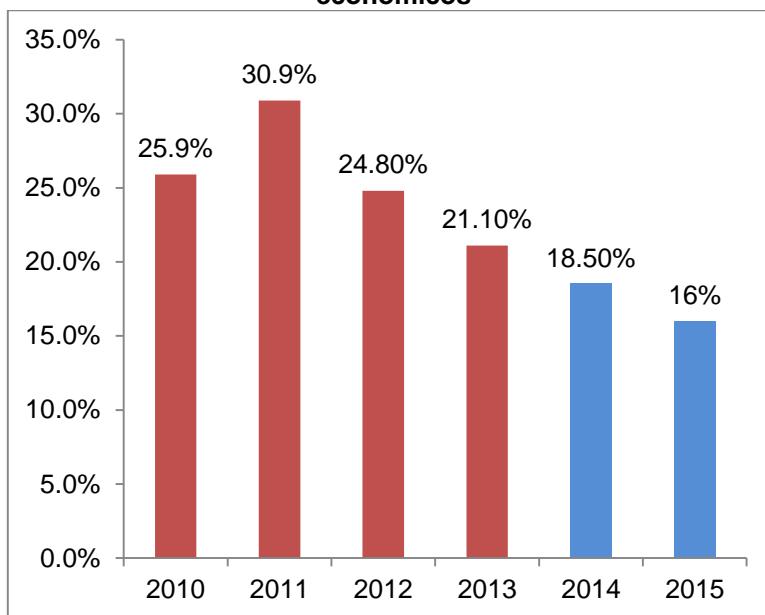
**Gráfico4: Indicador 1 de Resultado Específico - Número de horas trabajadas a la semana en la población pobre extrema de 65 años o más**



Fuente: Tablero de Control de Pensión 65 (años 2010 al 2013) y Anexo 2 Pensión 65 – PP 2014 (año 2015)  
Elaborado por UT Metis Gaia – Econometría S.A

Asimismo, el indicador 2 de Resultado Específico “Porcentaje de personas pobres extremas de 65 años o más que no acudió a un establecimiento de salud por falta de recursos económicos” muestra una tendencia decreciente desde el año 2011 pasando de 30.9% a 21.4% en el 2013. Asimismo, el Programa espera continuar con la tendencia llegando a un 16% en el año 2015.

**Gráfico5: Indicador 2 de Resultado Específico - Porcentaje de personas pobres extremas de 65 años a más que no acudió a un establecimiento de salud por falta de recursos económicos**

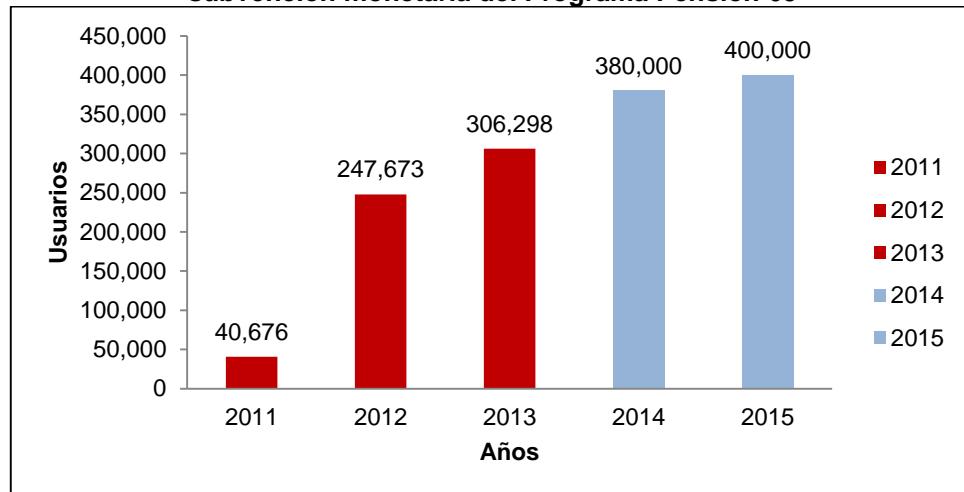


Fuente: Tablero de Control de Pensión 65 (años 2010 a 2013) y Anexo 2 Pensión 65 – PP 2014 (años 2014 y 2015)  
Elaborado por UT Metis Gaia – Econometría S.A

Por último, el indicador 1 del único producto del Programa “Número de usuarios que se les asignó la última subvención monetaria del Programa Pensión 65” presenta claramente una tendencia creciente. Así, desde la creación del Programa se ha pasado de atender a 40,676 beneficiarios a 306,298 en el año 2013. Asimismo, de acuerdo a la programación que hizo el programa en marzo de 2014, en el Anexo 2 remitido al MEF se esperaba continuar incrementando las atenciones llegando a 400,000 personas para el año 2015<sup>22</sup>.

<sup>22</sup> No obstante, se realizaron modificaciones durante la discusión presupuestal para el año 2015. La meta 2014 se incrementó a 430,000 adultos mayores y la meta 2015 a 500,000 adultos mayores

**Gráfico6: Indicador 1 de Producto 1 - Número de usuarios que se les asignó la última subvención monetaria del Programa Pensión 65**



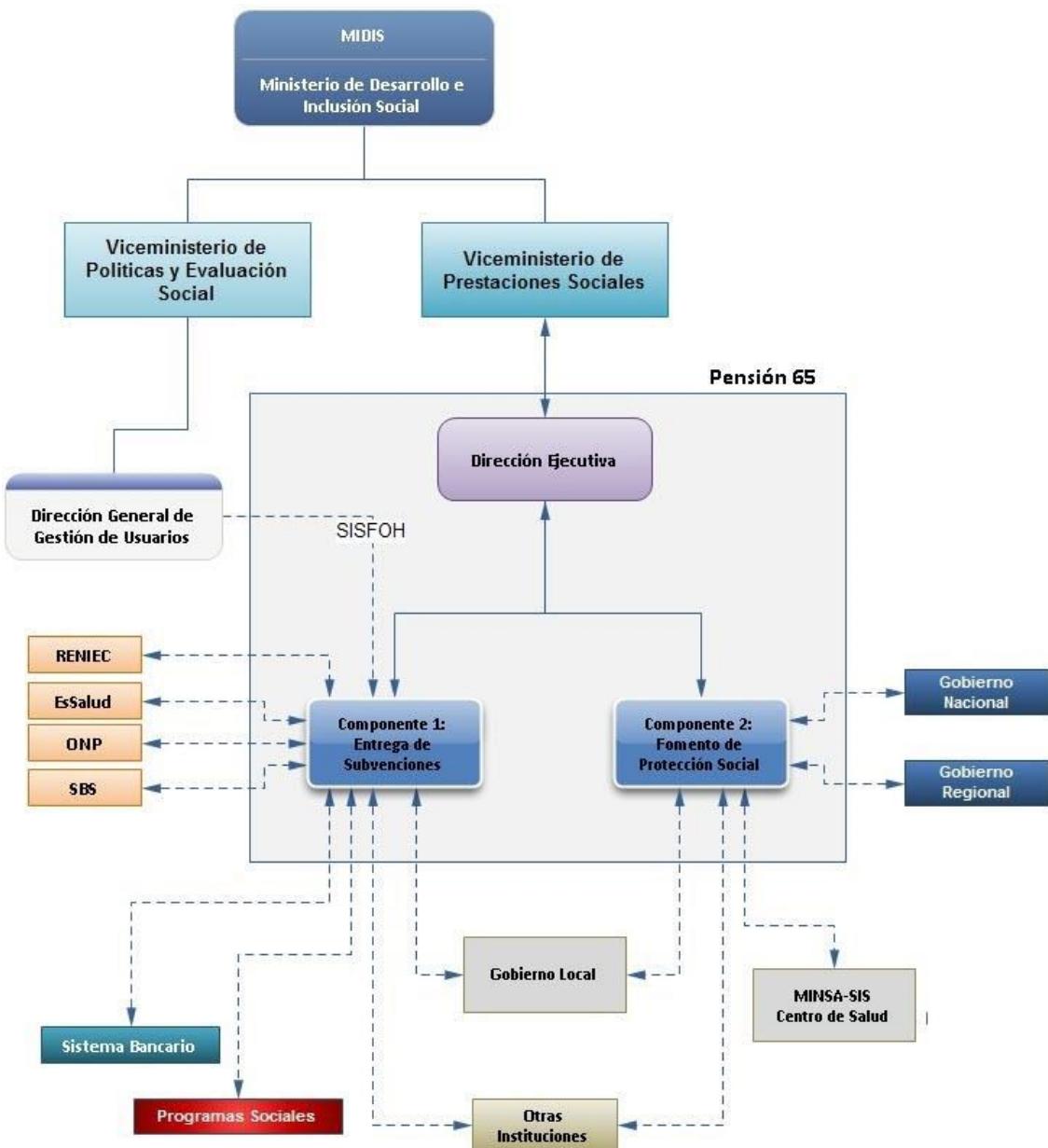
Fuente: Anexo 2 Pensión 65 – PP 2014  
Elaborado por UT Metis Gaia – Econometría S.A

#### 1.1.4. Relación inter-institucional (Contenido 05)

En esta sección se desarrolla y explica el marco de relaciones que “Pensión 65” mantiene con otras instancias (principalmente públicas), con el objetivo de identificar la estructura de relaciones que dan soporte a la gestión del Programa, así como los vacíos que podrían dificultar la gestión en su conjunto, el cual será desarrollado en la secciones de evaluación.

Las relaciones inter-institucionales en “Pensión 65”, en términos generales, se muestran en el Gráfico 7 a continuación:

**Gráfico 7: Relaciones interinstitucionales del Programa Nacional de Asistencia Solidaria “Pensión 65”**



Fuente: Manual de Operaciones de “Pensión 65”

Como se puede notar, es posible distinguir tres tipos de instancias con las que “Pensión 65” tiene relaciones:

- A. **Instancias de dirección de política:** Son el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social a través del Viceministerio de Prestaciones Sociales, los cuales tienen a su cargo a “Pensión 65” y son los que finalmente establecen la política del programa, así como los criterios de priorización de beneficiarios.

- B. Instancias asociadas a la ejecución del componente de entrega de subvenciones:** Entre estas se encuentra el Viceministerio de Políticas y Evaluación Social, que a través de la Dirección General de Gestión de Usuarios dirige la UCF del SISFOH, que es donde se realiza la categorización socioeconómica a nivel individual de los potenciales usuarios. Asimismo, se encuentra el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil - RENIEC, que suministra información relativa a la identidad de las personas que obran en el Registro Único de Identificación de las Personas Naturales, para verificar la identidad de los usuarios o, en su defecto, gestionar la obtención del mismo para los individuos no incluidos en dicho registro. De igual modo “Pensión 65” se relaciona con Essalud, la Oficina de Normalización Previsional- ONP y la Superintendencia de Banca y Seguros - SBS; pues con esas instituciones se realizan los cotejos de los usuarios identificados por el SISFOH para finalizar la determinación de la población objetivo a través de la verificación del cumplimiento de los criterios de focalización categórica. Adicionalmente, el Programa coordina con los Gobiernos locales desde el proceso de identificación de usuarios hasta la organización para la entrega de productos. Finalmente, se encuentra el Banco de la Nación, al cual el Programa delega la realización del pago directo a los usuarios de “Pensión 65”, de acuerdo con las instrucciones y disponibilidad de fondos del Programa. Cabe resaltar que, de las entidades mencionadas, solo se mantienen convenios específicos de cooperación institucional con la RENIEC y la ONP, y un convenio de pagaduría con el Banco de la Nación.
- C. Instancias asociadas a la ejecución del componente de fomento de protección social:** En este grupo se encuentran los Gobiernos locales y regionales, así como el MINSA-SIS, los cuales a través de las coordinaciones de “Pensión 65” organizan y realizan las campañas de salud dirigidas a los beneficiarios del Programa. Adicionalmente, los Gobiernos locales y regionales coadyuvan a la realización de campañas de revaloración del adulto mayor como las campañas de “Saberes productivos” y el concurso “Los abuelos de ahora”. Es pertinente destacar que de las instituciones acá mencionadas solo se tiene un convenio de cooperación institucional con el MINSA, en el cual también se estipula la atención preferencial a los beneficiarios de “Pensión 65”.

En el Cuadro 33, del Anexo 3 se puede ver las relaciones inter-institucionales generales que guarda el Programa con las demás instituciones ya mencionadas.

## **1.2. TEMAS DE EVALUACIÓN**

### **1.2.1. Diagnóstico de la situación inicial (Contenido 17)**

Como se menciona en la sección 1.1.1 (Justificación de la intervención pública evaluada), sí existen datos que respalden la existencia del problema. En concreto, existe un porcentaje significativo de adultos mayores en condición de pobreza extrema<sup>23</sup> y sólo una minoría recibe una pensión de un fondo contributivo<sup>24</sup>. Sin embargo, falta información que identifique a qué dimensiones del “bienestar” hace referencia el problema.

Por otro lado, con respecto al diagnóstico de la magnitud del problema, para el 2013 el programa utiliza como fuente de información al PGH. Si bien, por ley, el programa debe operar utilizando la identificación de clasificación socioeconómica provista por la Unidad Central de Focalización del SISFOH, ello no significa que necesariamente la magnitud del problema deba ser calculada únicamente con esa información. Dado que la información que se recoge en la Ficha Socioeconómica Única (FSU) del SISFOH es, por su naturaleza, más corta que una encuesta de hogares muestral y anual como la ENAHO. Si bien la ENAHO presenta limitaciones pues no permite focalizar nomilnamente, ello no significa que no se pueda utilizar la información del INEI para tener una dimensión agregada del problema. Por ello, se sugiere que se utilicen otras fuentes de información para analizar si hay consistencia con la estimación realizada con las cifras del PGH y que se puedan tomar medidas correctivas del caso.

Finalmente, un punto importante para una mejor comprensión del diagnóstico es la explicación sobre el tipo de pobreza al que hace referencia el problema. Si bien el INEI utiliza en sus cifras oficiales de pobreza el concepto de pobreza monetaria medida con el gasto del hogar, existen otras maneras de dimensionar la pobreza. No obstante,, dado que en la definición misma del problema se habla de “limitada seguridad económica”, tal como está planteado el diagnóstico y justificación del Programa parecería pertinente utilizar el concepto de pobreza monetaria, que es además el concepto subyacente a la clasificación socioeconómica actual del SISFOH. Este es un punto que debe aclarar el programa.

Adicionalmente, teniendo en cuenta que el resultado busca también mejorar el nivel de bienestar del adulto mayor, se recomienda tener una medida que permita verificar cuál es la situación actual de bienestar y a dónde debería transitar; para esto, tal como se explica en la sección que sigue, se requeriría analizar también una medida de pobreza más completa que la monetaria, que se acerque más al concepto de bienestar y esté en sintonía con el diseño del Programa. Es decir, las dos medidas deben ser valoradas y

---

<sup>23</sup> ENAHO, INEI 2013.

<sup>24</sup> En el Perú, tres de cada cuatro trabajadores de la PEA ocupada tiene un empleo informal (INEI, 2014 ) y, por lo tanto, no contribuye a un fondo de pensiones, con lo cual se espera que la mayor parte de los adultos mayores deje de recibir ingresos una vez que se retire del mercado laboral.

monitoreadas si lo que se pretende es mejorar a la vez la seguridad económica y el bienestar del adulto mayor.

### **1.2.2. Lógica vertical del Marco Lógico (Contenido 18-21)**

En cuanto a la relación causal entre resultado final y resultado específico, sí existe suficiente evidencia que demuestra que los adultos mayores en pobreza extrema forman parte de una población con menor bienestar, que no solo se relaciona a la carencia de ingresos, sino también en términos de educación, salud y precariedad en las condiciones laborales, por ejemplo. Sin embargo, se podría complementar el análisis de causalidad, incluyendo indicadores de bienestar asociados a esas dimensiones, que caractericen en mayor medida a la población objetivo, que evidencien las diferencias existentes entre zonas rurales y urbanas, y que demuestren el vínculo entre el resultado específico y el resultado final. Por ejemplo, para ver el nivel de educación se puede utilizar tasa de analfabetismo o máximo nivel educativo alcanzado; para el caso de salud, además de evaluar cobertura del sistema de salud y uso de los servicios médicos, se puede dimensionar prevalencia de las principales enfermedades de los adultos mayores, e incluso gasto de bolsillo en salud y medicamentos; finalmente, los indicadores de tipo y propiedad de la vivienda, conformación del hogar del adulto mayor y si tienen bancarización y ahorro son deseables también. Todos estos indicadores se plantean solamente para el diagnóstico y descripción de la problemática. Esto daría un mayor sustento al planteamiento de la problemática, pero además redundaría en un diseño mejorado; por ejemplo, un análisis de este tipo permitiría evaluar ciertas condicionalidades para la transferencia, y definir si éstas tendrían un impacto decisivo para el bienestar o el estado de salud del adulto mayor.

Con respecto a la relación causal entre el resultado específico y el producto, sí existe evidencia general que vincula recibir un monto periódicamente, con la modificación de variables de bienestar; no obstante, la mayoría de programas en los que se encuentra efecto, contemplan acciones adicionales a la entrega de dinero, asociadas principalmente a la de inclusión del adulto mayor a las comunidades, y/o actividades para aumentar el acceso de los individuos a los servicios sociales básicos. Se cita, por ejemplo, el estudio de Galiani y Gertler (2010) en México, que sí encuentra un impacto de una pensión no contributiva en la caída de las horas de trabajo de los adultos mayores y en el incremento del gasto familiar. También se muestra cómo en Perú los pobres extremos son quienes están menos cubiertos por una pensión, a pesar de que esa situación afecta a la mayor parte de la población. En ese sentido, si el tener una pensión en la adultez mejora la situación de los adultos mayores, entonces la política pública debería concentrar sus esfuerzos en hacer énfasis en la importancia de la contribución a un fondo de pensiones durante la vida laboral, y en garantizar que todos los adultos mayores cuenten con una protección en la vejez, sea contributiva, subsidiada, o paquetes de protección social con los servicios mínimos de subsistencia.

Por otro lado, no es claro cuál fue el procedimiento para establecer el monto de la subvención, aunque intuitivamente, y según las percepciones de los entrevistados en el trabajo de campo, está completamente relacionado con la línea de pobreza extrema del país. Esto debería aclararse en la descripción del Programa, con el fin de evidenciar que hay una razón técnica detrás de esto, y que con el monto entregado como subvención se pueden esperar resultados positivos sobre la población. A pesar de que los 125 soles mensuales están en sintonía con los subsidios entregados al adulto mayor en otros países<sup>25</sup>, en general, los funcionarios en el nivel regional consideran que “*es un dinero que ayuda, pero puede ser muy poco para las inmensas necesidades que tienen los adultos mayores, especialmente en las zonas urbanas en donde no tienen el campo para obtener la alimentación...*”; mientras tanto, los funcionarios entrevistados en el nivel central consideran que para un adulto mayor extremo pobre el monto de la transferencia es “*harto dinero, comparándolo con no tener nada...*”.

En efecto, las dos percepciones tienen sentido si se comparan con la línea de pobreza extrema del Perú para 2013, que a nivel nacional asciende a 155 soles mensuales per cápita<sup>26</sup>. Es decir, el monto entregado por el Programa equivale al 80% del costo de la canasta básica de alimentos que necesita una persona al mes. El valor entregado por Pensión 65 está por debajo del valor de la línea de pobreza extrema, lo cual puede explicar por qué para los beneficiarios y el personal que trabaja en regiones es poco dinero si se compara con las carencias de esta población, además que podrían tener la percepción de que el Programa debe solucionar todas sus necesidades. No obstante, la entrega de la subvención económica está cerca de completar lo que requiere una persona de un hogar –en este caso el adulto mayor, objetivo principal del Programa–, para comprar mensualmente la canasta básica de alimentos.

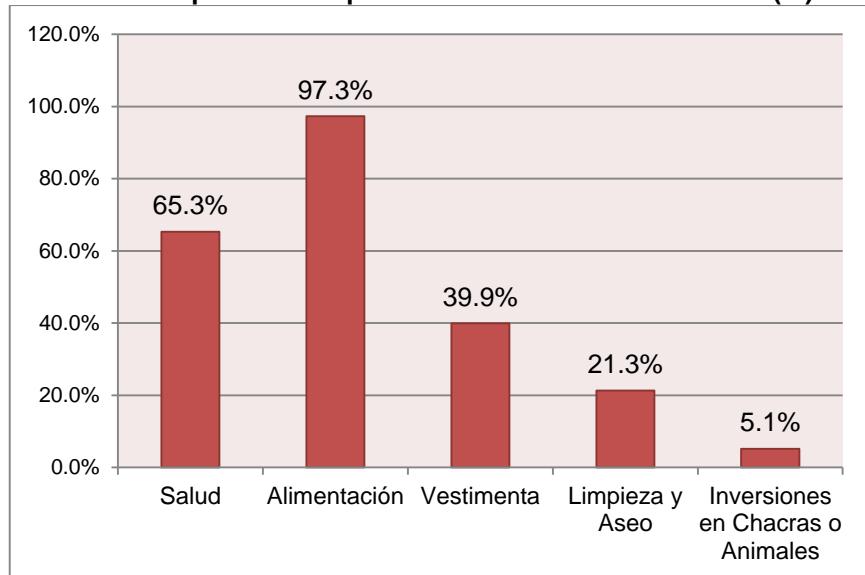
De acuerdo con la Encuesta de Auditoría muestral 2013 llevada a cabo por la IPE, los usuarios de la IPE destinan la subvención económica entregada, principalmente, para necesidades directamente relacionadas con la supervivencia del Adulto mayor como lo constituyen su alimentación y salud (97% y 65% respectivamente). Adicionalmente a ello, se encuentran los fines de vestimenta, limpieza y aseo, y por último, para inversiones en sus chacras o animales.

---

<sup>25</sup>Según los diseños revisados para México y Colombia, esta cifra oscila entre 40 y 60 dólares mensuales (S/. 112 y S/. 168 respectivamente, al tipo de cambio de S/.2.8).

<sup>26</sup>De acuerdo con el informe del INEI(2014), “Evolución de la pobreza monetaria 2009-2013. Informe Técnico”.

**Gráfico 8. Principales usos que se da al dinero de Pensión 65 (%). 2013.**



Fuente: Encuesta de Auditoría muestral 2013 – Pensión 65. 2013

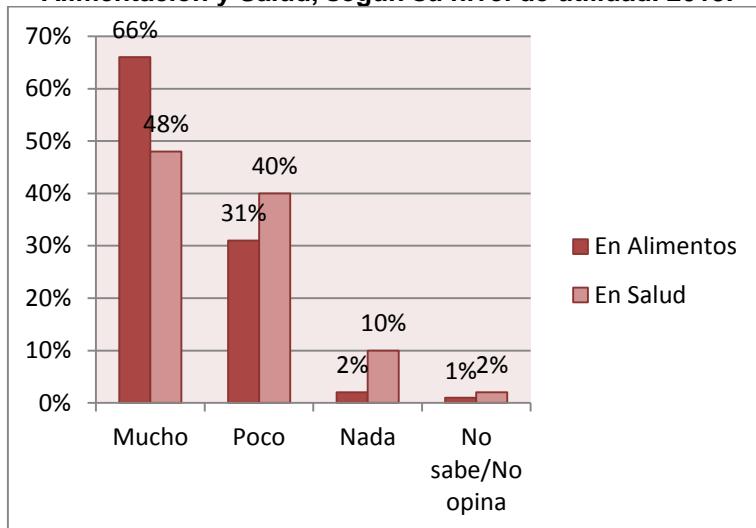
Elaborado por UT Metis Gaia – Econometría S.A

Como se pudo notar, solo el 5% destina los fondos a inversiones en sus chacras o animales. Esto se relaciona, en parte, al hecho de que solo el 50.91% de los usuarios participantes de la encuesta posee tierras agrícolas<sup>27</sup>.

De la misma manera, a nivel de percepciones de los beneficiarios, el estudio arrojó que un 66% de los mismos considera que la subvención los ayuda “mucho” para obtener los alimentos necesarios para el adulto mayor y un 31% considera que los ayuda “poco”. En contraste, sobre el uso de la subvención para la salud de los beneficiarios, el 48% considera que los ayuda “Mucho” y el 40% que los ayuda “Poco”. No obstante, se observó que en ambos casos (gastos de alimentación y de salud), la mayoría de adultos considera que la subvención los ayuda “mucho”. Las diferencias entre estos dos tipos de uso se reflejan en el siguiente gráfico:

<sup>27</sup> La tenencia de tierras incluye la tenencia por parte del adulto mayor beneficiario por el programa Pensión 65 o por algún miembro de su hogar.

**Gráfico 9. Porcentaje de usuarios que la subvención económica les sirve para gastos de Alimentación y Salud, según su nivel de utilidad. 2013.**



Fuente: Encuesta de Auditoría muestral 2013 – Pensión 65. 2013

Elaborado por UT Metis Gaia – Econometría S.A

Por otro lado, revisando la evidencia de programas de adulto mayor de México y Colombia, se encontró que en efecto estos contemplan la inclusión de componentes adicionales de intervención, y no se centran en la entrega exclusiva de la subvención monetaria. En México, los beneficiarios del Programa de Pensión para Adultos Mayores reciben servicios enfocados a garantizar el acceso a la salud, aún en situaciones de pérdida total de los ingresos, también apoyos para la inclusión financiera, y acciones específicas para garantizar una adecuada salud física y mental para los adultos mayores<sup>28</sup> (Reglas de Operación, Pensión para Adultos Mayores, 2013). En Colombia, el diseño del Programa Colombia Mayor contempla como subsidio económico indirecto la entrega de servicios sociales básicos, como la alimentación, el alojamiento en los casos que se requiera, medicamentos o ayudas técnicas, e incluso proyectos productivos que “*produczan un beneficio cultural, social y/o económico*” a los adultos mayores. Adicionalmente, los servicios sociales complementarios, como actividades de educación, recreación, cultura, deporte y turismo hacen parte de lo que reciben los beneficiarios del programa, y todas las instituciones se organizan y articulan para proveerlo a los adultos mayores, estableciendo convenios de cooperación, de acuerdo con sus competencias dentro de la política social del país, principalmente a través de su estructura en los territorios. (Manual de operaciones, Colombia Mayor, 2013).

En este sentido, los funcionarios que estuvieron encargados del diseño del programa, tanto internos como externos a la unidad ejecutora, manifestaron en las entrevistas que todo se hizo a partir de una revisión exhaustiva de las experiencias internacionales, en las que se pudo constatar que los servicios complementarios sí tienen impactos

<sup>28</sup> Estas acciones se llevan a cabo “*a través de la constitución y fortalecimiento de una Red Social en favor de los adultos mayores*”. Esta Red Social se integra por “*promotores, gestores y facilitadores voluntarios de las comunidades y colonias*”. Para el tema de protección social, se hace una articulación con las entidades del Sector Público según sus competencias.

positivos sobre los adultos mayores, y que incluso deben contemplarse si se quiere que los subsidios en dinero tengan un mayor efecto sobre las diferentes dimensiones del bienestar. También los funcionarios de la sede central y de las regiones, en el trabajo de campo realizado como parte de la evaluación, manifestaron que la entrega de la subvención sí modifica los patrones de comportamiento de los adultos mayores, sin necesidad de que haya una condicionalidad respecto al acceso a servicios de salud. Esto, según los funcionarios, se evidencia en el hecho de que los beneficiarios muestran interés por las actividades complementarias que realiza el programa, y en su opinión sucede porque las tareas de articulación que hace el programa con las instituciones de salud, y con los gobiernos regionales y locales, son absolutamente determinantes para lograr los resultados que el Programa se propone en las intervenciones de servicios de salud y revaloración de los adultos mayores. Es un acompañamiento que acerca la oferta de servicios sociales del Estado a una población vulnerable, que según las visitas domiciliarias que hacen los promotores, antes no conocía las posibilidades que tenía para acceder a los servicios de salud, principalmente; mientras que para las instituciones vinculadas significa tener nombres y ubicación de potenciales usuarios de sus servicios.

Esto podría indicar que entregar la subvención no modificaría por sí sola el bienestar integral de los adultos mayores, puesto que el ingreso que reciben no necesariamente modifica sus patrones de comportamiento, o no les permite automáticamente conocer la oferta de servicios sociales y acceder a ellos. Por esta razón, se considera que el acompañamiento que hacen los promotores y demás funcionarios del programa tiene una relevancia particular en la implementación, no solo en términos de esfuerzos operativos, sino también por el hecho de pretender mejorar el bienestar de los beneficiarios de manera integral, y no solo los ingresos, tal como se manifiesta en el resultado específico que persigue Pensión 65.

Para el Programa, esta es una responsabilidad de articulación y gestión de los servicios adicionales, pero en ningún caso implica la responsabilidad de proveer directamente los servicios de salud<sup>29</sup>. Adicionalmente, en el trabajo de campo se pudo evidenciar que los funcionarios del programa, tanto en el nivel central, como en el regional, valoran ampliamente la ejecución de las actividades que realizan con el fin de proveer servicios de protección social a los beneficiarios. Por ejemplo, manifiestan que “...*todos los componentes del programa y servicios complementarios son importantes para el logro del producto final, más si pensamos en bienestar integral...*”, e incluso reconocen que, aunque no pueden hacerse responsables de los resultados del trabajo de otras instituciones, su labor de articulación sí mejora de manera considerable el bienestar de los beneficiarios, “...*Para nosotros ha sido una experiencia bastante positiva la implementación del componente complementario con las instituciones de salud, obviamente nosotros no brindamos atención en salud, solo facilitamos las condiciones para que ellos puedan asistir a diferentes campañas... anteriormente era una población no identificada, muchas veces ni el mismo MINSA sabía quién demandaba los servicios, ahora incluso hay petitorios de más recursos por parte de esas entidades*”.

---

<sup>29</sup>Ver más información en el análisis de coordinación institucional, numeral 1.2.4.

En este sentido, por las razones anteriormente expuestas y teniendo en cuenta que el Programa ha modificado en dos oportunidades la ubicación y alcance de esta actividad, en términos de diseño la evaluación recomienda hacer más relevante la “Articulación intersectorial con los Gobiernos Regionales y Locales para fortalecer servicios sociales”. Para esto, es necesario plantear un nuevo producto, en el que sea posible incluir el acercamiento que los funcionarios de Pensión 65 hacen con los adultos mayores y sus hogares, por un lado, y con los funcionarios de otras entidades y de los gobiernos regionales y locales, por el otro, y del cual dependa la mencionada actividad. Este producto se denominaría “Personas de 65 años a más en condición de pobreza extrema reciben orientación sobre servicios sociales básicos”. Asimismo, al tener dos productos, uno enfocado a la seguridad económica, y el otro para reforzar el logro del bienestar integral del adulto mayor, el resultado específico puede ajustarse de la siguiente manera: “Los adultos mayores que viven en situación de pobreza extrema mejoran su bienestar”. Con estas definiciones, se garantiza una adecuada relación causal entre el resultado específico y los dos productos, y de cada producto con sus respectivas actividades<sup>30</sup>. En la sección de recomendaciones se dará mayor detalle sobre los aspectos que incluyen las nuevas actividades propuestas.

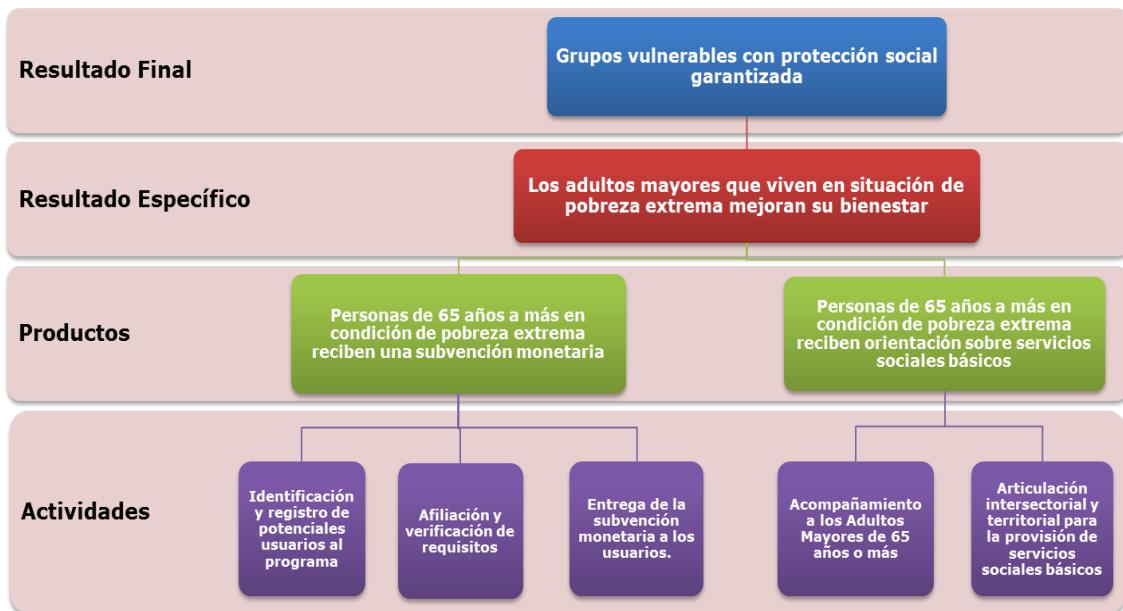
Este cambio, a la vez, permitiría que se haga más evidente que es posible lograr el resultado específico que persigue el Programa, puesto que el bienestar no se mejora exclusivamente con la seguridad económica, sino también, con el acompañamiento que logre incrementar el acceso a servicios y genere cambios de comportamientos en los beneficiarios. Esto garantizaría una mejor relación de causalidad con el resultado final, sobre todo si se piensa en protección social como concepto que abarca nociones multidimensionales del bienestar, que no se limitan exclusivamente a conceptos monetarios (o a una subvención más específicamente).

Es importante mencionar que esto no implica esfuerzos operativos adicionales para la unidad ejecutora, puesto que es una actividad que ya vienen haciendo, simplemente implica un mejor diseño de la intervención, redundando en una facilidad para sustentar las relaciones causales y los indicadores que se monitorean para ver el éxito del Programa, y da una justa valoración a todo el esfuerzo que les implica a los funcionarios y a los gobiernos subnacionales conseguir las acciones de los otros sectores. Tampoco se quiere hacer responsable al Programa por resultados que le corresponden a otros sectores y entidades, por eso los productos y actividades se mantienen en términos de articulación y de promover la entrega de servicios, sin incluir cambios en los estados de salud o condiciones laborales de los participantes. Este rediseño de la intervención se muestra en la gráfica 10.

---

<sup>30</sup>Teniendo en cuenta la construcción de un marco lógico, y los componentes del Anexo 2, estos cambios requerirían también un ajuste en el problema central. Se considera que el problema central es el mismo, solo que debe ajustarse su redacción y los indicadores que lo respaldan, como se mencionó anteriormente. La redacción sugerida es “Limitado acceso de los adultos mayores que viven en situación de pobreza extrema a una seguridad económica y a servicios sociales básicos que contribuyan a mejorar su bienestar”.

**Gráfico10. Diseño alternativo de Pensión 65**



Fuente: Elaboración Unión temporal Metis Gaia – Econometria S.A. a partir de resultados de la evaluación y documentación de Pensión 65.

Es importante anotar que, aunque las diferencias entre zonas urbanas y rurales son importantes a la hora de explicar las causas de la problemática, en los procesos operativos que debe seguir Pensión 65 para lograr sus productos no existe evidencia académica ni empírica que sustente o apoye una diferenciación de la intervención. Esto sucede principalmente porque las diferencias son culturales y de contexto, que no necesariamente se balancean con la entrega de la subvención, y que no obstruyen la consecución de los resultados buscados por el Programa, si se mantiene el esfuerzo operativo que éste realiza. Por tanto, no se considera necesario diferenciar la intervención entre zonas, por ejemplo, teniendo montos diferentes de subsidios, o incluyendo componentes diferentes para alguna zona, porque implicaría esfuerzos operativos adicionales y potenciales problemas de reclamación por parte de los usuarios, que no se justificarían a la luz de los resultados esperados.

Finalmente, con respecto a la relación causal entre el producto y las actividades, en el diseño actual del Programa sí se han considerado las actividades principales para la entrega del producto. Esto se concluye a partir de la revisión de la guía de procesos del programa y de los esquemas de gestión de la calidad, pues cada una de las actividades y los responsables están bien definidos, las interrelaciones entre actores y áreas son claras, y el aporte de cada uno de los procesos a la obtención del producto final es clara. Adicionalmente, en el trabajo de campo realizado no se identificó ningún vacío procedural que dificultara la implementación de las actividades, ni ningún cuello de botella asociado a actores internos que impidiera obtener los resultados perseguidos. Si además se consideran los ajustes en el diseño del Programa que propone la evaluación, la actividad de articulación y la actividad de acompañamiento se relacionan con el nuevo

producto, en especial si se garantiza que las reglas de juego estén claras para todos los actores, lo cual será expuesto en el análisis institucional.

### **1.2.3. Lógica horizontal del Marco Lógico (Contenido 22-24)**

Si bien el problema existe, en el planteamiento que se hace en el Anexo 2 sobre el árbol de problemas, se dan dos causas principales que necesitan revisarse: (i) Ausencia de ingresos o ingresos bajos del adulto mayor, y (ii) Limitado acceso a servicios de salud.

Con respecto a la causa (i), se evidencia la casi ausencia de recepción de pensiones por parte de los adultos mayores, en particular de quienes son pobres extremos. Pero también se enfatiza la alta tasa de ocupación de los adultos mayores que, se asume, deberían estar ya retirados del mercado laboral, pero cuyos insuficientes ingresos los obligan a continuar trabajando. En este sentido, dado que un porcentaje significativo de ellos trabaja, no se ofrece información acerca de cuál es el porcentaje de adultos mayores que trabaja a cambio de un ingreso monetario o en especies, y cuál es el ingreso promedio que generan en dichos casos. Tampoco se especifica si el nivel de ingresos es muy bajo y eso incide en la problemática, o si se trata de un ingreso aparentemente adecuado que debe repartirse entre un número alto de miembros del hogar, por ejemplo. Más aun, no se muestra evidencia de que la alta tasa de ocupación esté relacionada a restricciones de ingresos, antes que a razones socio-culturales, por ejemplo. Si lo que se considera un problema es la alta tasa de ocupación de los adultos mayores, independientemente de la razón para ello, entonces el análisis debería ser hecho desde otra perspectiva y con otras justificaciones. Para este caso, se propone que el análisis de causas de la problemática incluya indicadores de ingresos y dependencia económica al interior del hogar.

En relación a la causa (ii), no se explica cuál es la relación de causalidad con el problema. En ese sentido, el limitado acceso a servicios podría ser más una consecuencia del problema, que a su vez impacta sobre el bienestar de la población. Además, no se muestra evidencia de que el porcentaje de adultos mayores que no recibe atención adecuada de salud por falta de dinero no vaya a disminuir significativamente una vez que éstos sean afiliados al Seguro Integral de Salud (más del 90% de usuarios de Pensión 65 está afiliado al SIS<sup>31</sup>). En efecto, Galiani y Gertler (2010), en su estudio de impacto del programa de atención de adultos mayores de 70 y más en México, encuentran que no hay impactos generalizados en la condición de salud de los adultos mayores tras la recepción de una pensión no contributiva (como la de Pensión 65), y sugieren que la falta de condicionalidad en salud causa dicha situación.

En este sentido, no hay evidencia que justifique el uso de esos indicadores para medir el efecto directo de la intervención en el Perú. Una alternativa para los indicadores de resultado específico es, por ejemplo, incluir un indicador que efectivamente mida la

---

<sup>31</sup> Según información tomada de la página oficial del Programa, Mayo 2014. <http://www.pension65.gob.pe/2014/05/mas-del-90-de-usuarios-de-pension-65-esta-afiliado-al-sis-y-accede-a-atenciones-medicas-gratuitas/>

seguridad económica. A su vez, los indicadores del resultado final podrían extenderse o modificarse, con el fin de valorar otras dimensiones del bienestar, y no solo asociar la protección social a la reducción de la pobreza monetaria. Incluso, sería deseable tener información sobre los patrones culturales y la percepción de las personas frente a los temas de salud y ocupación, para darle mayor sustento a estas causas en el árbol de problemas, que podría provenir de una caracterización de la población beneficiaria, realizada a partir de la información de la encuesta de línea de base de Pensión 65, y de la información cualitativa que se recoge en las visitas domiciliarias.

De hecho, los cambios propuestos en el diseño del Programa implican un ajuste en los indicadores asociados al resultado específico y a los productos. En este sentido, se propone seguir el esquema planteado en la gráfica 11. Estos indicadores buscan abarcar de manera más amplia el concepto de bienestar en el adulto mayor, teniendo en cuenta variables asociadas al ingreso, a la decisión de participar en el mercado laboral, y a la participación en las actividades de revaloración de los adultos mayores en las comunidades. Específicamente para el producto de entrega de la subvención, se recomienda utilizar indicadores de cobertura que permitan estimar el nivel relativo de cumplimiento del Programa en términos de la población objetivo.

Para medir los avances en el resultado específico, dado que se busca una seguridad económica, el indicador sobre ingreso promedio del hogar (y el análisis de sus variaciones), se considera fundamental, puesto que está completa y directamente relacionado con el principal producto del Programa, que es la entrega de la subvención por lo tanto debería ser incluido. De la misma manera, se considera que el indicador que actualmente utiliza el Programa para medir los avances en la parte de mercado laboral, “Número de horas trabajadas a la semana en la población pobre extrema de 65 años o más”, tiene dos dificultades. Primero, es un indicador que se calcula para la población ocupada y no monitorea a aquellos que se retiraron del mercado laboral; es decir, se preocupa por verificar que los adultos mayores trabajen menos horas, lo cual está bien, pero no evidencia a los que ya no trabajan, que es también un resultado esperado y deseable asociado a la entrega de la subvención económica. Segundo, dado que el indicador no incluye a los que se retiraron del mercado laboral, y además se calcula como un promedio, podría suceder que se subestime el efecto de la intervención, en la medida en que el promedio se mantuviera porque, aunque haya menos adultos mayores, siguen trabajando el mismo número de horas.

Estos argumentos no implican que verificar la reducción en el número de horas trabajadas sea inválido. Por el contrario, con el fin de identificar cuántos adultos mayores pueden abandonar el mercado laboral gracias a la entrega de la subvención o a otras fuentes de ingresos, y confirmar si su actividad semanal dismuye por la misma razón, se considera pertinente mantener el indicador actual, y al mismo tiempo hacer seguimiento a la tasa de participación o *tasa de actividad*. Este es un indicador que sí permite aproximarse a la magnitud de adultos mayores que están tomando la decisión de dejar el mercado laboral en caso de que para el Programa fuera posible tener dos indicadores de mercado laboral. Según la OIT, la tasa de participación (o actividad) es un indicador que “proporciona una indicación de la amplitud relativa de la mano de obra

disponible para la producción de bienes y servicios en la economía” y por tanto permitiría ver en qué medida los adultos mayores siguen estando disponibles como fuerza de trabajo<sup>32</sup>.

Es importante mencionar que se revisaron los indicadores de mercado laboral que produce el INEI para el Perú y se constató que los nuevos propuestos pueden calcularse a partir de la ENAHO sin ningún problema. Adicionalmente, estos indicadores forman parte de lo que calcula y reporta el país para el seguimiento que hace la CEPAL a los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la OIT a los asuntos de mercado laboral. Finalmente, también son indicadores consistentes con los que se utilizan en otros países de Suramérica, especialmente Uruguay, Argentina y Colombia<sup>33</sup>.

Por su parte, el indicador de salud, identifica el porcentaje de adultos mayores en extrema pobreza que no pudieron acceder a un servicio aun cuando lo necesitaban, por no contar con los recursos económicos suficientes, indicador que se considera apropiado dadas las acciones del Programa y el esfuerzo de articulación que realiza con los actores locales encargados de la salud. El indicador de salud auto-percibida que se utiliza para el resultado final, aunque puede entenderse más como un resultado del sector salud, se considera pertinente para Pensión 65 puesto que permite reconocer si las poblaciones beneficiarias perciben los efectos de la intervención (específicamente de las campañas en salud que se realizan) y los asocian a la mejora en sus condiciones de salud.

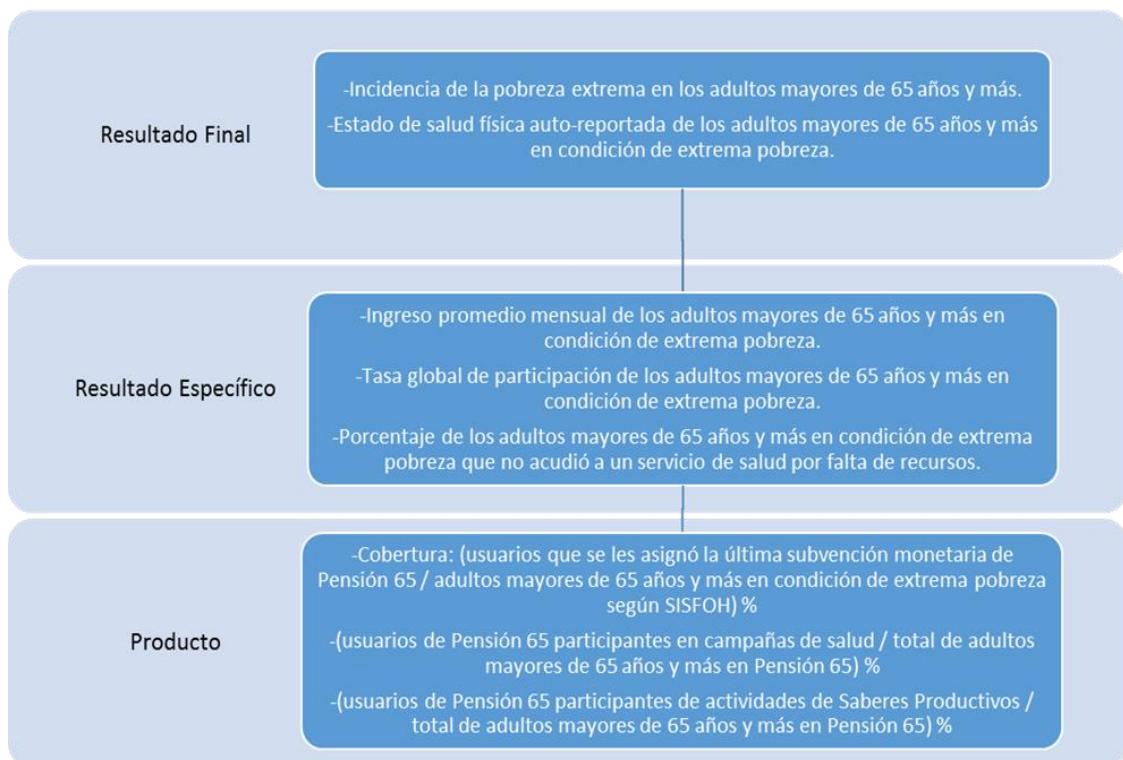
Finalmente, respecto a los indicadores de producto, se recomienda presentar el número de personas que recibieron subvención como porcentaje de la población que cumple con los criterios de elegibilidad del Programa. Por otro lado, al agregar el nuevo producto que incluye las actividades de acompañamiento a los adultos mayores y articulación para promover la entrega de servicios básicos complementarios, se hace necesario hacerle seguimiento al número de atenciones en salud, o en saberes productivos, que se han logrado gracias a la ejecución de esas actividades, como porcentaje de los adultos mayores que son beneficiarios del Programa.

---

<sup>32</sup> La tasa de participación o actividad se define como la relación porcentual entre la población económicamente activa (PEA) y la población en edad de trabajar (PET).

<sup>33</sup> Esto se pudo constatar principalmente en los documentos de trabajo del INEI <http://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/ocupacion-y-vivienda/> y de la CEPAL, CEPALSTAT Estadísticas de América Latina y el Caribe, [http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/perfilesNacionales.asp?idioma=e](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/perfilesNacionales.asp?idioma=e).

**Gráfico11. Esquema de indicadores propuesto para Pensión 65**



Fuente: Elaboración Unión temporal Metis Gaia – Econometria S.A. a partir de resultados de la evaluación y documentación de Pensión 65.

Es importante mencionar que, si bien se reconoce que todos estos indicadores deben calcularse con ENAHO y otras encuestas nacionales, dado que su evolución no se puede asociar exclusivamente a la intervención de Pensión 65, será necesario determinarlos también, específica y periódicamente, para los adultos mayores del Programa y sus hogares, con el fin de saber qué está sucediendo con los beneficiarios en estas dimensiones. Para los indicadores de producto, se recomienda que sean calculados a partir de los registros administrativos del Programa y el MIDIS, con el acompañamiento técnico de la DGSE y la DGGU del MIDIS.

#### **1.2.4. Coordinación interinstitucional (Contenido 25)**

En cuanto a la coordinación con otros programas, a partir de los resultados de las entrevistas realizadas a funcionarios, se puede destacar la programación articulada que hace el Programa con Juntos como es el cronograma de pagos e incluso para realizar actividades que les pueden significar uso eficiente de recursos físicos y financieros. Por otro lado, la revisión documental y el análisis de flujo de procesos permiten evidenciar una posible duplicidad del Programa con el Seguro Integral de Salud (SIS)<sup>34</sup>, referente a los resultados perseguidos. Esto es, dos indicadores actuales, tanto de resultado

<sup>34</sup> A la fecha, en el marco del convenio MINSA-SIS-MIDIS; se ha implementado un procedimiento de afiliación automática y colectiva al SIS para los usuarios de Pensión 65.

específico, como de resultado final, están relacionados directamente con la salud del beneficiario, y se esperaría que el SIS tenga efectos en ambos indicadores cuando afilie a los adultos mayores en pobreza extrema que aún no cuentan con algún seguro de salud.

Así, el ajuste en diseño y en indicadores propuesto por la evaluación podría subsanar la aparente duplicidad ya que incluye el nuevo producto, en el que es claro hasta dónde llega Pensión 65 y las actividades de articulación (no de prestación) que le corresponden, y a la vez permite medir la eficacia del Programa con indicadores mejor relacionados con sus actividades y resultados. Se trata de encontrar un punto medio en el que no se mida al Programa por resultados que no puede garantizar, pero que tampoco se desconozca la necesidad de entregar a los adultos mayores unos productos que en efecto mejoren su bienestar de manera integral, ni el esfuerzo operativo que hace la unidad ejecutora respecto a la articulación con otros actores que son relevantes para conseguirlo.

Por otro lado, con respecto a la operación, tal como se identificó en la revisión documental inicial (Gráfico 7), se pudo establecer en el trabajo de campo que actualmente el Programa debe coordinar y articular con distintos agentes del Estado para focalizar y entregar su producto. Esto requiere que toda la implementación del Programa recaiga sobre la unidad ejecutora, aunque para esto dependa de múltiples actores externos al programa, como otras áreas del MIDIS, otras instituciones del Gobierno o privadas, y gobiernos regionales y locales. El aspecto positivo de este hecho es que la arquitectura institucional para la implementación del Programa se basa en una relación entre un actor principal y varios actores secundarios (uno a muchos), y no entre varios actores principales, o entre varios principales y varios secundarios (muchos a uno, o muchos a muchos), puesto que las instituciones o áreas externas a Pensión 65 pocas veces deben articularse entre ellas, en lo referente a la entrega de la subvención económica y demás actividades que contempla el Programa. En otras palabras, Pensión 65 es el eje que sustenta la coordinación institucional para la implementación del Programa, y esto facilita las relaciones de manera importante.

El aspecto negativo es que la vulnerabilidad de la unidad ejecutora, especialmente de su área de Operaciones, es grande. Tres de las cuatro actividades que hoy contempla el programa dependen de esa área, y la mayoría de relaciones interinstitucionales se manejan allí mismo (solo se exceptúan las relaciones con MINSA-SIS y relacionados). En otras palabras, cualquier situación que afecte el buen funcionamiento de la Unidad de Operaciones pondría en riesgo la entrega del principal producto del Programa, y por tanto, la consecución del resultado específico. En este sentido, el seguimiento interno que hace el Programa a todas sus actividades, que fue mencionado en las entrevistas del nivel central, se considera un elemento positivo; la mejor manera de mitigar el riesgo expuesto es mantener un seguimiento periódico a todas las etapas del flujo de actividades, con el fin de identificar oportunamente los posibles cuellos de botella y tomar las decisiones correspondientes, que eviten la afectación de la entrega del producto y el cumplimiento de las metas.

Por su parte, la Unidad de Proyectos y Diseño de Intervenciones, al estar encargada de promover la prestación de servicios complementarios a la intervención del programa, resulta absolutamente relevante a la hora de conseguir los resultados esperados en los componentes que dependen exclusivamente de la subvención económica. Se considera positiva su organización, sus roles, y la comunicación permanente que mantiene con los territorios –lo cual se evidencia en los documentos del programa y en las entrevistas hechas a funcionarios del nivel central y regional-, el aspecto clave a fortalecer, como se reforzará más adelante, es lograr la articulación con los entes externos al Programa, especialmente mediante una mejora en los convenios que se firman con las entidades.

Otro aspecto positivo encontrado es que las tareas de las diferentes dependencias de Pensión 65 están bien definidas, según el análisis de flujo de procesos y trabajo de campo realizado. Esto es evidente porque en los diagramas es muy claro cuál es la secuencia de acciones y cuáles de ellas le corresponden a cada actor. Pero, además, en el día a día, según el trabajo de campo realizado en la sede central y en las regiones, los funcionarios tienen muy claro qué deben hacer, cómo y cuándo. No se evidencia un traslape de tareas o presencia de actores en donde no deberían estar. El MIDIS también tiene bien definidos sus roles y responsabilidades, como ente rector, en lo referente a seguimiento y evaluación, y en lo referente a gestión de usuarios.

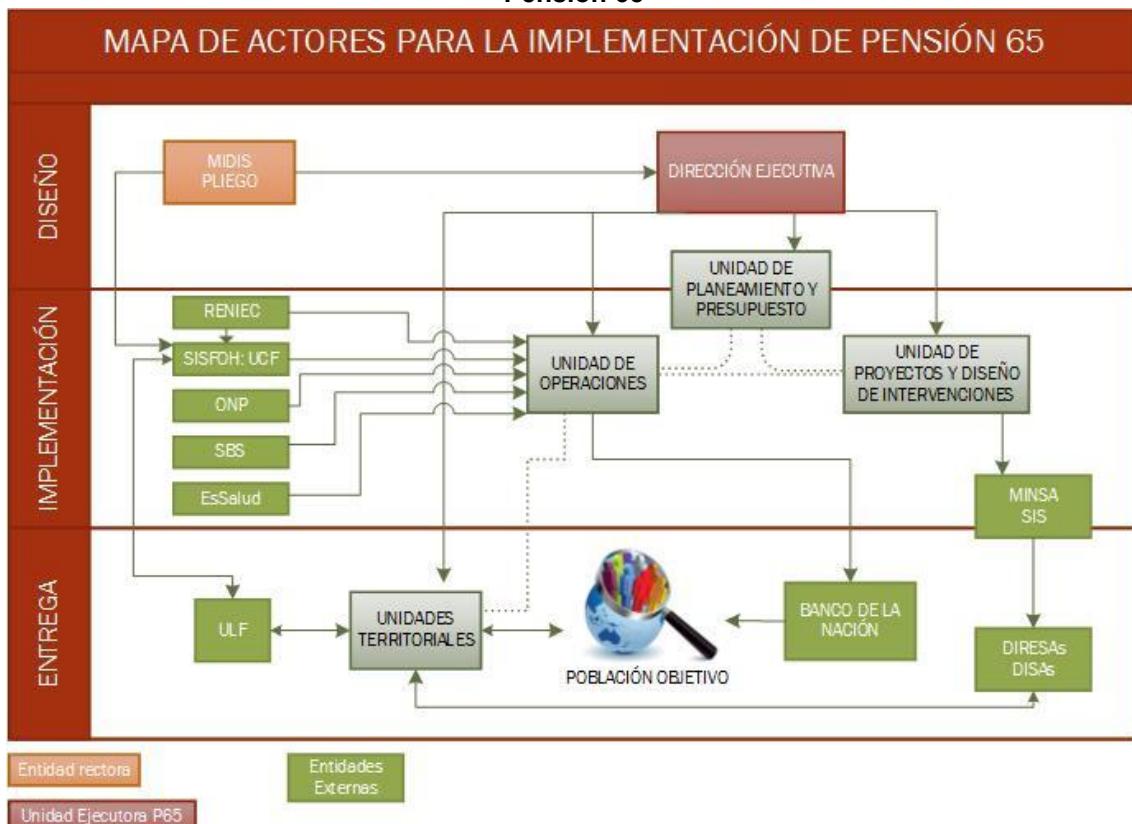
Sin embargo, la situación de los actores externos a Pensión 65 y al MIDIS en cuanto a claridad en las tareas es muy diferente; los mismos funcionarios de la sede central y de las regiones manifiestan que les cuesta algo de trabajo convocar a trabajar a los municipios, las DIRESAs o las DISAs, especialmente por la falta de una definición concreta de sus roles y responsabilidades, o de la manera de articularse con las acciones del Programa. Para esto, una alternativa es mejorar el manual de operaciones de Pensión 65; ahí deberían estar claros los roles y responsabilidades de todos los actores, incluidos los externos, y debe usarse siempre como hoja de ruta para ellos. De la misma manera, la guía de procesos y los diagramas del manual del Sistema de Gestión de la Calidad del programa deben ser parte integral del manual de operaciones, en donde se les deberá mencionar y referenciar con oportunidad y precisión.

Es importante mencionar que el ajuste que se propone en el diseño del Programa, requeriría claridad en algunas secciones del Anexo 2, pero salvo lo mencionado en el párrafo anterior, no implicaría una transformación de los roles y responsabilidades al interior de Pensión 65, ni en otras áreas del MIDIS, ni en los actores externos.

En el gráfico 12 se puede apreciar el mapa de actores e interrelaciones construido a partir de los resultados de la evaluación. En concreto, la Unidad de Operaciones utiliza información del SISFOH, la RENIEC, la SBS, la ONP y EsSalud para identificar a su población objetivo. A la vez, el Banco de la Nación es determinante para la entrega de la subvención económica y todo el sistema de salud lo es para la entrega de parte de los servicios complementarios. Finalmente, las unidades territoriales y los gobiernos regionales y locales son el núcleo de la implementación del programa en los territorios, por lo tanto, absolutamente relevantes para el logro de los objetivos propuestos. En este

sentido, es necesaria una adecuada articulación y definición de los mecanismos de coordinación que se utilizan con todos los actores.

**Gráfico12: Coordinación interinstitucional del Programa Nacional de Asistencia Solidaria “Pensión 65”**



Fuente: Manual de Operaciones de “Pensión 65” – Resultados de trabajo de campo  
Elaboración: UT Metis Gaia – Econometría S.A.

Precisamente porque los gobiernos regionales y locales son tan importantes para la entrega efectiva de los productos del Programa, se evidencia la necesidad de resaltar aún más sus roles, responsabilidades, mecanismos de participación, articulación y coordinación con Pensión 65. En principio, la participación de estos actores se basa principalmente en las leyes generales de competencias de los entes territoriales en los asuntos de atención y protección al adulto mayor, pero no es clara en la documentación del Programa cuáles son los mecanismos para que ellos participen y cuáles son las consecuencias que se derivan, tanto si deciden cooperar, como si se niegan a hacerlo. Como se mencionó anteriormente, es necesario que en el manual de operaciones, y en todos los documentos oficiales del programa, se hagan explícitos esos factores y especificaciones técnicas, lo cual facilitará la comprensión de los actores externos, pero también la persuasión y coordinación que deben hacer los actores internos.

De hecho, si bien es cierto que una de las funciones asignadas a las unidades territoriales en el manual de operaciones es “Articular, coordinar e implementar las

*acciones necesarias con entidades públicas del nivel regional y local,... que sean necesarias para el cumplimiento de los objetivos y metas del programa social*”, en el mismo documento se les da la discrecionalidad de “*Proponer a la Dirección Ejecutiva la suscripción de convenios y/o alianzas con los gobiernos regionales y locales, ... llevando a cabo la implementación de los mismos en el ámbito de su competencia.*” Esto muestra que no está estandarizado un mecanismo de vinculación de los actores locales, y termina dependiendo del jefe de unidad territorial -de sus características personales y profesionales-, la consecución de aliados que son determinantes para la obtención de los productos y resultados de la intervención.

Lo anterior cobra mayor relevancia al mencionar que, cuando se le preguntó a los distintos actores entrevistados por las entidades que más facilitan o más dificultan la implementación del Programa, todos coincidieron en que son los actores locales externos los que más facilitan y/o los que más dificultan, dependiendo de si se logra su participación y compromiso o no. Incluso, la mayoría de actores mencionó que los enlaces que los gobiernos locales designan, y la alta rotación de estas personas, son sin duda un factor que puede garantizar el éxito o el fracaso de la alianza y el trabajo coordinado. Para esta vulnerabilidad, la recomendación siempre será mantener lo más actualizados y completos posible los documentos oficiales del Programa, para que ningún tema pueda quedar a interpretación de la persona nueva que llega; asimismo, la apropiación y el empoderamiento que se da en las comunidades, en alta medida gracias a la labor que hacen los coordinadores y promotores del Programa, también blinda al Programa respecto a la rotación de personal y los temas políticos que pueda presentarse en el territorio. Por otro lado, de las encuestas se obtuvo que entre los actores que más facilitan las labores, la mayoría de actores mencionó al MINSA-SIS.

Y, entre los que más dificultan, el RENIEC fue identificada, por todos los actores, en todos los niveles, por la falta de compromiso evidenciada en la demora de sus trámites y procesos, e incluso a que a veces cobre por servicios claves. El único aspecto en el que quizás se le valora es en la obtención del DNI para los potenciales beneficiarios del Programa. Los funcionarios entrevistados del RENIEC señalaron que respetaban los plazos legales para los trámites y procesos. No obstante, añadieron que habían recibido formalmente reclamos por los servicios brindados.

Para los actores de la unidad ejecutora, en el nivel local principalmente, las ULF<sup>35</sup> no tienen la suficiente capacidad institucional para ejercer sus tareas, y también se presenta alta rotación en su personal. Finalmente, el Banco de la Nación, según la percepción que tienen los actores entrevistados, por la condición de “*proveedor monopólico*” que tiene, no tiene incentivos para aumentar su “*insuficiente presencia en el territorio nacional*” y tiene “*falta de innovación*” que evidencia a la hora de administrar

<sup>35</sup>En las entrevistas realizadas a los funcionarios del nivel central, se pudo establecer que todo el sistema de clasificación de beneficiarios se compone de 4 actores principales: 1. El MIDIS, quien dictamina la parte normativa; 2. La UCF, que se dedica a la conducción de la operación a nivel distrital, regional y total; 3. Las ULF (unidades locales de focalización), que son instancias que funcionan en las municipalidades, que tienen las tareas operativas de realizar el empadronamiento de los hogares que no han sido empadronados, o de aquellos que solicitan alguna reevaluación, y que dependen de la UCF; 4. Los programas sociales, que utilizan esta información recopilada por las ULF y la UCF.

los pagos a los beneficiarios. No obstante, en la entrevista con funcionarios de esta entidad, se pudo identificar que sí se han hecho pilotos de algunas innovaciones, como por ejemplo el uso de las tarjetas de débito, que no han funcionado según lo esperado, especialmente por barreras normativas.

Dada la participación de los diferentes actores en Pensión 65, y la importancia que tienen para el cumplimiento de las actividades, el establecimiento de mecanismos adecuados de coordinación y articulación institucional es fundamental. Para regular estas relaciones es necesaria la existencia de convenios de cooperación interinstitucional que hagan explícito el producto que se debe obtener de dicho convenio, el proceso que se debe desarrollar para obtener dicho producto, los tiempos de entrega, los mecanismos de coordinación interinstitucional (personas encargadas, protocolos de comunicación, espacios de evaluación y retroalimentación), los incentivos – persuasivos o punitivos- de cada entidad, y la temporalidad del contrato. Es decir, todas las especificaciones técnicas y al mayor nivel de detalle deben existir, como parte del convenio, o como actas o acuerdos que dependan de éste, y que siempre tengan un compromiso explícito de las partes, o carácter vinculante para estas.

Para valorar la fortaleza de la coordinación interinstitucional se evaluaron los convenios disponibles a la luz de los criterios anteriores (Cuadro 2 y 33). Vale la pena resaltar que un primer hallazgo es la ausencia de convenios específicos con dos de las seis entidades externas con las que es necesario tener un convenio, aunque para algunas de ellas, como el caso de la SBS haya convenios marco con el MIDIS. También es evidente que no hay un formalismo respecto a los convenios con los gobiernos regionales y locales, no se conoce ninguno vigente, ni un modelo estandarizado que pudiera utilizarse. Es importante mencionar que no se busca dificultar los procesos administrativos y operativos, pero sí generar los mecanismos que permitan una real y adecuada participación de los actores relevantes.

**Cuadro 2. Convenios interinstitucionales con las entidades externas**

ENTIDAD	PRODUCTO			PROCESO			TIEMPO			COORDINACION			INCENTIVOS			TEMPORALIDAD			RENOVACIÓN POR MEDIO ESCRITO
	S	NS	I	S	NS	I	S	NS	I	S	NS	I	FECHA FIRMA	DURACIÓN (EN AÑOS)	PRÓRROGA AUTOMÁTICA				
MINSA-SIS	X				X			X					X	29/04/2012	3			X	
ESSALUD	NO EXISTE CONVENIO																		
BANCO NACIÓN	X			X	X			X					X	22/05/2012	1			X	
RENIEC	X	X		X			X			X				18/06/2012	1			X	
ONP	X	X		X			X			X			X	15/03/2013	1			X	
SBS	NO EXISTE CONVENIO			S: SUFFICIENTE NS: NO SUFFICIENTE I: INSUFICIENTE															

Fuente: Convenios del Programa Nacional de Asistencia Solidaria “Pensión 65”

De acuerdo con el análisis realizado, se encontró que en los convenios disponibles los productos están lo suficientemente documentados, esto es, se presenta de manera clara qué se espera de cada uno de ellos. En el tema de los procesos, para el caso de MINSA-SIS y el Banco de la Nación la especificación no es suficiente, ya que no se menciona quién recibe las solicitudes de información, quién las envía, a dónde, o qué protocolo se debe seguir para ello. El tema de los tiempos, en el convenio con el MINSA-SIS es completamente inexistente; por su parte, el convenio de la RENIEC no especifica los

tiempos de entrega, aunque los procesos estén bien definidos, lo cual en gran medida explica los cuellos de botella que se identificaron en el trabajo de campo.

En todos los convenios disponibles se evidenció que el tema de la coordinación interinstitucional es débil, ya que lo único que se menciona al respecto es la persona de contacto en cada institución, pero no se adjuntan mecanismos de evaluación o espacios de retroalimentación. Desde el punto de vista de los incentivos, se encontró que el único convenio que incluye un incentivo es el de la RENIEC, en este caso corresponde a un incentivo punitivo en el que el usuario de la información será multado por el mal manejo de esta, pero nada que contribuya al mejor flujo de la información. Finalmente, al analizar la temporalidad de los convenios se encuentra que dos de ellos ya cumplieron su tiempo de vigencia y deben ser renovados por medio escrito, para la evaluación no se contó con el documento (adenda) de solicitud de prórroga.

En conclusión, los convenios interadministrativos deben hacerse cuando no existan, o mejorarse en los aspectos mencionados. Los incentivos deben definirse y aprovecharse, por ejemplo, para entidades como el MINSA, Pensión 65 constituye un mecanismo para identificar potencial demanda a sus servicios y así coadyuvar en el cumplimiento de sus propias metas. Un incentivo para los municipios podría ser la cofinanciación de algunas acciones que se deban adelantar en el marco de la implementación del Programa, lo cual les garantizaría tener los recursos para adelantar las acciones, y/o mostrar a Pensión 65 como la hoja de ruta, y el espacio de asistencia técnica, para el desarrollo de sus competencias respecto a la atención al adulto mayor.

## 2. SECCIÓN 2: PROCESOS DE IMPLEMENTACIÓN DE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EVALUADA

### 2.1. INFORMACIÓN SOBRE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EVALUADA

#### 2.1.1. Estructura organizacional y mecanismos de coordinación (Contenido 06)

El Programa, según la información facilitada, al 2014 cuenta con 535 trabajadores, los cuales se distribuyen según la siguiente estructura organizacional mostrada en el Cuadro 3.

**Cuadro 3: Estructura Organizacional del Programa Nacional de Asistencia Solidaria “Pensión 65”**

Alta Dirección	Órganos de Apoyo	Órganos de asesoramiento	Órganos de línea	Órganos subordinados
Dirección ejecutiva (14 trabajadores) -Director ejecutivo -Coordinador técnico -Asesores (5) -Asistentes técnicos y administrativos (4) -Personal de apoyo (3)	- Unidad de Administración (33 trabajadores) - Unidad de Comunicación e Imagen Institucional (16 trabajadores)	- Unidad de Planeamiento y Presupuesto (11 trabajadores) - Unidad de Asesoría Jurídica (7 trabajadores)	- Unidad de Operaciones (45 trabajadores) - Unidad de Proyectos y Diseño de Intervenciones (10 trabajadores)	Unidades Territoriales (399 trabajadores)

Fuente: CAS Unidades Funcionales y Unidades Territoriales 2014 – Fecha de corte: Febrero 2014.

Elaborado por UT Metis Gaia – Econometría S.A

**La Dirección Ejecutiva** es la máxima autoridad ejecutiva y administrativa del Programa Nacional de Asistencia Solidaria “Pensión 65”, depende jerárquica y funcionalmente del Despacho Viceministerial de Prestaciones Sociales del MIDIS y tiene a su cargo la decisión estratégica, conducción y supervisión de la gestión del programa.

**La Unidad de Administración** es la unidad de apoyo encargada de la administración de los recursos humanos, materiales, económicos y financieros del programa. Tiene a su cargo el trámite documentario y el archivo del programa. La Unidad de Administración está a cargo de un Jefe y depende jerárquicamente de la Dirección Ejecutiva.

**La Unidad de Comunicación e Imagen** es la unidad de apoyo encargada del desarrollo de las actividades de posicionamiento y difusión de la labor del programa a través de los medios de comunicación, las relaciones públicas internas y externas así como la

elaboración e implementación de propuestas de estrategia comunicacional, en el marco de los lineamientos y criterios dictados por la Dirección Ejecutiva del Programa Pensión 65 y por el MIDIS. La Unidad de Comunicación e Imagen Institucional está a cargo de un Jefe y depende jerárquicamente de la Dirección Ejecutiva

**La Unidad de Planeamiento y Presupuesto** es la unidad de asesoramiento encargada de conducir y coordinar los procesos de los sistemas administrativos de planeamiento, presupuesto, modernización de la gestión pública e inversión pública. La Unidad de Planeamiento y Presupuesto está a cargo de un Jefe y depende jerárquicamente de la Dirección Ejecutiva.

**La Unidad de Asesoría Jurídica** es la unidad de asesoramiento que tiene a su cargo la responsabilidad de asesorar en asuntos de carácter legal y jurídico, dictaminar sobre los aspectos legales de las actividades del programa y absolver las consultas legales que le sean formuladas por la Dirección Ejecutiva y las demás unidades del programa. La Unidad de Asesoría Jurídica está a cargo de un Jefe y depende jerárquicamente de la Dirección Ejecutiva.

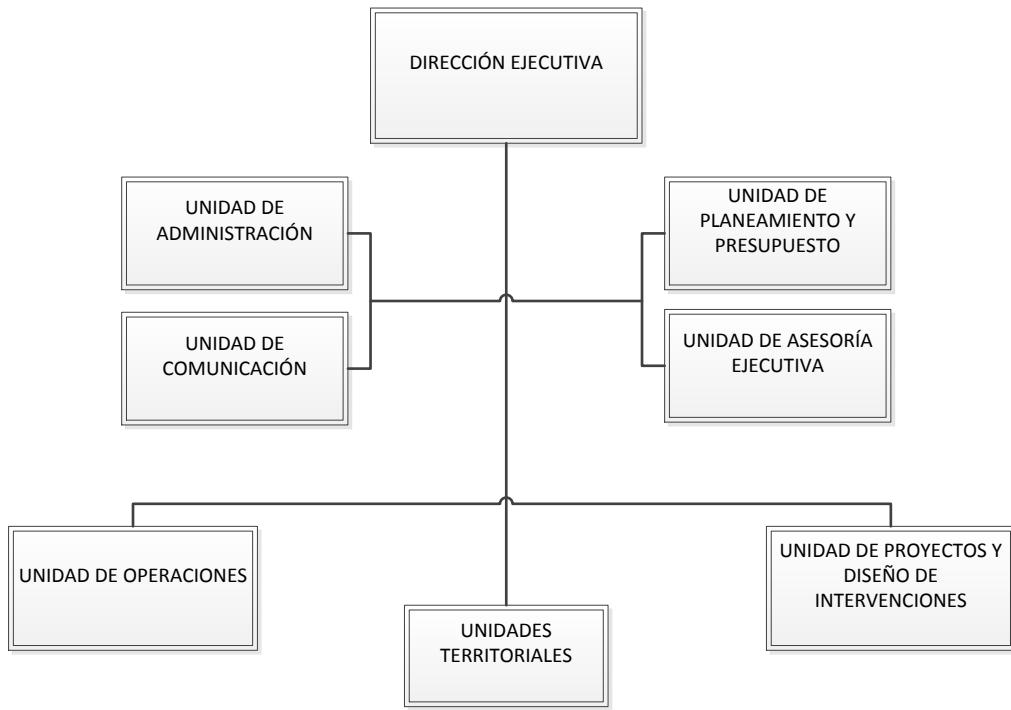
**La Unidad de Operaciones** es la unidad técnica responsable de planificar, conducir, organizar, ejecutar, supervisar y controlar los procesos de: i) Afiliación y verificación de requisitos; ii) Programación y transferencia monetaria a usuarios, y; iii) Gestión de prestaciones complementarias a los usuarios del programa. La Unidad de Operaciones está a cargo de un Jefe y depende jerárquicamente de la Dirección Ejecutiva.

**La Unidad de Proyectos y Diseño de Intervenciones** es la unidad técnica encargada de promover la prestación de servicios complementarios a la intervención del programa, con la finalidad de lograr un mayor nivel de bienestar en la población adulta mayor usuaria del programa. Esto es, los servicios de salud, y a las acciones de revaloración de los adultos mayores al interior de sus comunidades.

**Las Unidades Territoriales** son las encargadas de la ejecución de actividades orientadas a la prestación de los servicios del Programa, en el marco de los criterios y mecanismos establecidos por las unidades internas competentes, y en cumplimiento de las políticas y lineamientos dictados por la Dirección Ejecutiva. Cada unidad territorial está a cargo de un Jefe y depende jerárquicamente de la Dirección Ejecutiva.

De este modo, el organigrama de “Pensión 65” es como se muestra a continuación:

**Gráfico13: Organigrama del Programa Nacional de Asistencia Solidaria “Pensión 65”**



Fuente: Manual de Operaciones de “Pensión 65”  
 Elaborado por UT Metis Gaia – Econometría S.A

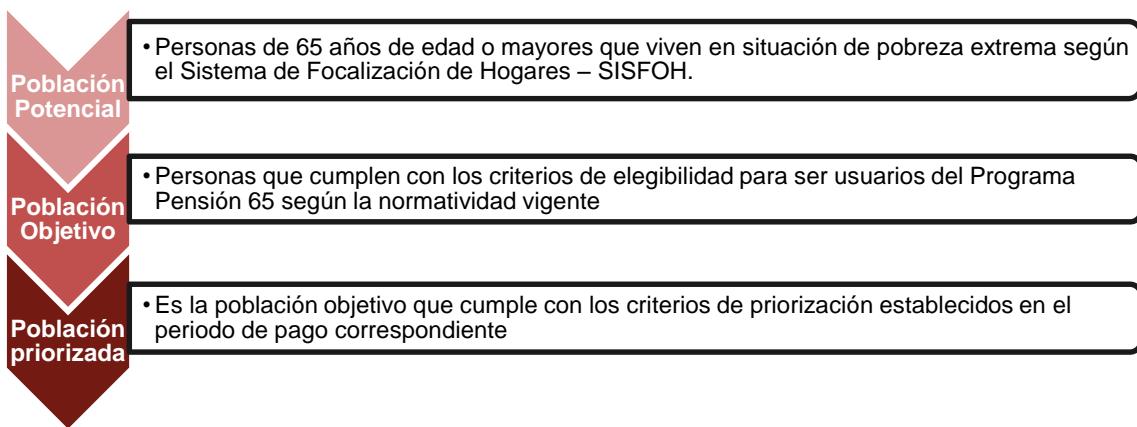
Para el año 2014 el programa cuenta con 25 unidades territoriales, una (1) en cada departamento. En promedio, cada unidad territorial cuenta con 13 funcionarios, entre los cuales debe haber, como mínimo, un jefe de unidad territorial, un especialista administrativo, un asistente administrativo, un técnico en informática, un técnico en atención al usuario, un chofer, coordinadores territoriales y promotores.

### **2.1.2. Focalización/priorización y afiliación**

#### **2.1.2.1. Caracterización y cuantificación de la población potencial, objetivo y atendida (Contenido 07)**

El Programa define a su población potencial, objetivo y priorizada tal como se muestra en el Gráfico14 mostrado a continuación:

#### **Gráfico14: Población potencial, objetivo y atendida del Programa Nacional de Asistencia Solidaria “Pensión 65”**



Fuente: Anexo 02 Pensión 65- PP 2014  
Elaborado por UT Metis Gaia – Econometría S.A

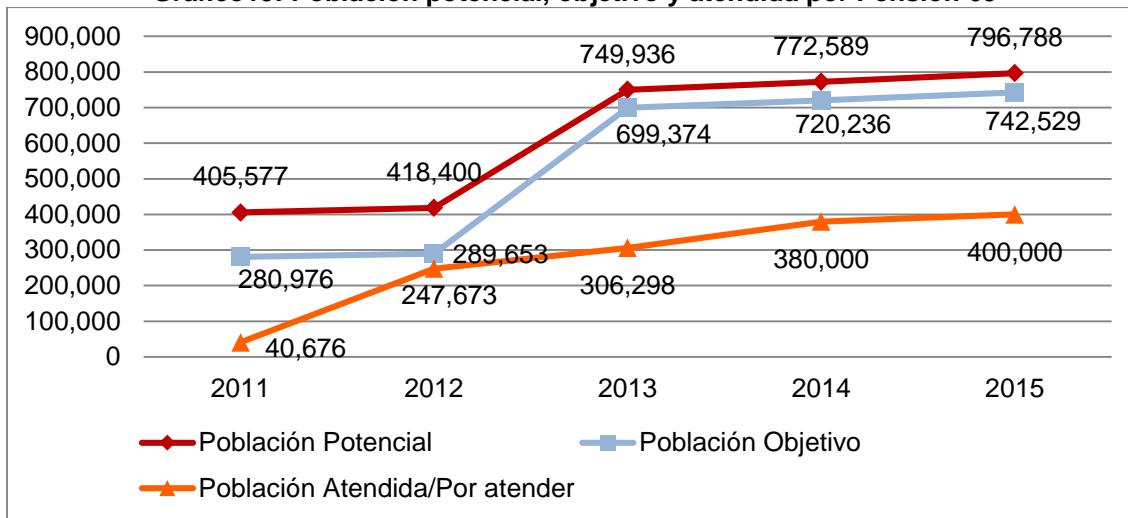
Como se puede observar en el Gráfico 15, elaborado en base al Cuadro 18 del Anexo 1, la población potencial y objetivo estimada por el Programa tiene una tendencia creciente del 2011 al 2013; sin embargo, el cambio es mucho más marcado del 2012 al 2013. En principio, este hecho se explica debido a que las cifras obtenidas en el 2011 y el 2012 corresponden a un barrido censal incompleto, mientras que la cifra del 2013 y las proyecciones al año 2015 son más completas que las de los años anteriores, aún teniendo en cuenta que corresponden a un barrido censal parcial.

Por otro lado, la población atendida por el Programa ha ido incrementándose considerablemente desde su creación en el año 2011, pasando de 40,676<sup>36</sup> a 306,298 beneficiarios en el año 2013. Asimismo, se espera que esta tendencia siga, previendo atender a 400,000 beneficiarios en el 2015.

A fin de consultar la población atendida por productos, ver el Cuadro 19 del Anexo 1.

<sup>36</sup> De acuerdo con información proporcionada por los funcionarios del programa Pensión 65, éste heredó 24,774 usuarios de “Gratitud” y a la fecha se mantienen 16,132 usuarios. Sin embargo, al momento de la “transferencia de usuarios” todos cumplían con los criterios de focalización del programa Pensión 65.

**Gráfico 15: Población potencial, objetivo y atendida por Pensión 65**



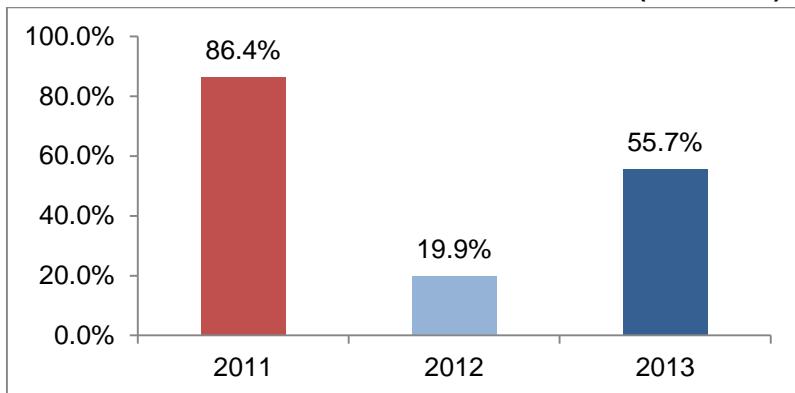
Fuente: Anexo 2 Pensión 65 – PP 2014 (ENAHO-SISFOH 2011) y PP 2015 (-SISFOH 2012). Matriz de población atendida de Pensión 65 con corte en febrero de 2014  
Elaborado por UT Metis Gaia – Econometría S.A.

Debido al modo en que se estimó la población objetivo<sup>37</sup> y a que no se cuenta con información que permita conocer cuántos, de quienes cumplen con los criterios de elegibilidad para ser parte de la población objetivo son atendidos realmente, la tasa de subcobertura no se puede estimar con precisión. Sin embargo, se hizo el ejercicio de estimar tasas de subcobertura bajo dos supuestos: i) la población objetivo estimada realmente refleja el tamaño de la población que cumple con los criterios de elegibilidad del programa, y ii) la tasa de filtración es 6.3%<sup>38</sup> en todos los años. Sin embargo, la debilidad evidente de este indicador se puede observar en la variación abrupta de las tasas que se muestran en el Gráfico 16, construido en base al Cuadro 20 del Anexo 1, donde las tasas calculadas con los datos disponibles pasan de 86% de subcobertura en el 2011 a 20% en el 2012 y 56% en el 2014.

<sup>37</sup> Por ejemplo, sumando información muestral y censal que además varía abruptamente entre el 2012 y 2013 por contar con nueva información del barriado censal encargado por la UCF

<sup>38</sup> Según el documento “Análisis de resultados de la encuesta Auditoría Muestral 2013 del Programa Pensión 65” (Abril de 2014). “Programa Pensión 65 remitió la información proveniente de la FSU al SISFOH para que en base a esta información se calculen el Índice de Focalización de Hogares (IFH) y determinen la Condición Socioeconómica (CSE) de los hogares donde habitan los adultos mayores, encontrándose que de los 1,630 casos, 102 fueron re-clasificados como pobres no extremos, lo que representa una tasa filtración de 6.3%.”

**Gráfico 16: Tasa de subcobertura de Pensión 65 (2011-2013)**



Fuente: Anexo 2 Pensión 65 – PP 2013 (ENAHO-SISFOH 2011) y PP 2014 (ENAHO-SISFOH 2012). Matriz de población atendida de Pensión 65 con corte en febrero de 2014

Elaborado por UT Metis Gaia – Econometría S.A

### **Caracterización de la población**

Para realizar la caracterización de la población adulta mayor se empleó información de la Encuesta de Salud y Bienestar del Adulto Mayor (ESBAM ) realizada el año 2012 como parte de la evaluación de impacto del programa Pensión 65 ejecutada por la Dirección de Calidad del Gasto Público del MEF, en el marco del Presupuesto por Resultados. La Dirección General de Seguimiento y Evaluación del MIDIS (DGSE) y Pensión 65, conforman la contraparte técnica del sector evaluado (MIDIS). Adicionalmente a ella, también se empleó el informe preliminar de los resultados de la “Encuesta Auditoría Muestral 2013”, elaborado por la DGSE.

#### Distribución etárea

La edad promedio, de acuerdo con la Encuesta de Auditoría muestral llevada a cabo en el año 2013, determinó que la edad promedio de los beneficiarios de la IPE es de 75 años. Los usuarios con mayor promedio de edades se encontraron en el Callao (83 años) y en Lima (78.5 años) y los menores valores corresponden a las regiones de San Martín (73.2 años) y Tumbes (71.5 años). El detalle de la distribución de beneficiarios por departamentos es la siguiente:

**Cuadro 4. Promedio de edades de los usuarios, por departamento.**

Departamento	% de Hombres	Edad Promedio
Amazonas	43%	76.5
Ancash	43%	75.4
Apurímac	52%	74.2
Arequipa	43%	74.1
Ayacucho	41%	75.2
Cajamarca	56%	75.9
Callao	33%	83
Cusco	46%	74
Huancavelica	38%	75.2
Huánuco	43%	74.8
Ica	35%	74.7
Junín	48%	75.5

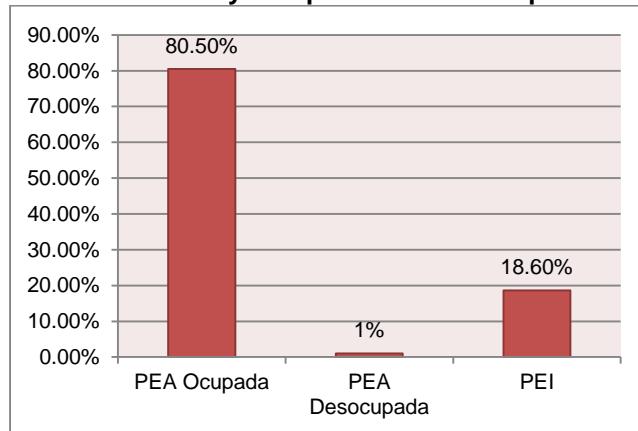
Departamento	% de Hombres	Edad Promedio
La Libertad	46%	75
Lambayeque	46%	75.1
Lima	38%	78.5
Loreto	64%	73.6
Madre De Dios	100%	71
Moquegua	47%	73.1
Pasco	52%	73.1
Piura	61%	76
Puno	43%	75.7
San Martin	79%	73.2
Tacna	67%	75.3
Tumbes	100%	71.5
Ucayali	60%	77.8
Total	47%	75.3

Fuente: Encuesta de Auditoría muestral 2013 – Pensión 65. 2013

### Situación laboral e ingresos

De acuerdo con la Encuesta de Salud y Bienestar del Adulto Mayor realizada por el MIDIS al 2012, la mayoría de los adultos mayores se encuentran dentro de la PEA ocupada (80.5%) y 18.6% de ellos se encuentran dentro de la Población Económicamente Inactiva (PEI). El diferencial, esto es el 1%, se encontraba en la búsqueda de empleo por lo cual era parte de la PEA Desocupada. El gráfico siguiente lo muestra:

**Gráfico 17. Adultos mayores por situación ocupacional. 2012.**



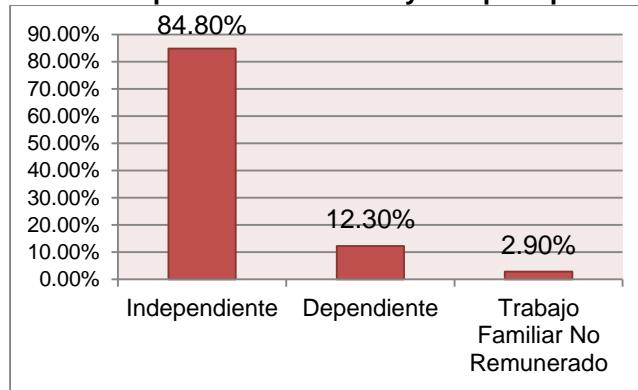
Fuente: ESBAM 2012

Elaborado por UT Metis Gaia – Econometría S.A

Dentro de la población Adulto Mayor ocupada, se encuentra una preponderancia del empleo independiente (84.8%) y valores muy bajos en cuanto al trabajo dependiente (12.3%). El diferencial corresponde al trabajo familiar no remunerado. La alta incidencia en el trabajo independiente en comparación al dependiente puede ser explicado por la disminución de la capacidad laboral de los adultos mayores, la cual se hace más desfavorable cuando se trata de trabajos intensivos en mano de obra y con grandes requerimientos de esfuerzos físicos. Esto conlleva a la búsqueda del adulto mayor de formas alternativas de generación de

ingresos. Esto último, asimismo, se podría intensificar cuando no forman parte de ningún sistema previsional (pensiones de jubilación)<sup>39</sup>.

**Gráfico18. PEA Ocupada de Adultos Mayores por tipo de ocupación**



Fuente: ESBAM 2012

Elaborado por UT Metis Gaia – Econometría S.A

Además de ello, la misma fuente permite conocer los niveles de ingresos de las personas Adultas Mayores. Los ingresos mensuales promedio per cápita ascienden a S/. 107.3, cifra que se encuentra por debajo de la línea de la pobreza extrema establecida por el INEI (S/. 155 al 2013).

En cuanto a la actividad económica realizada, la ESBAM 2012 muestra la siguiente estructura de ingresos mensuales per cápita para los adultos mayores en la PEA ocupada:

**Cuadro 5. Ingreso mensual promedio por Adulto Mayor, según actividad económica. 2012.**

Actividad	S/.	N°	%
Agricultura, Ganadería, Silvicultura y Pesca	S/. 228.50	2145	77.41%
Comercio al por Mayor y Menor	S/. 421.11	230	8.30%
Industrias Manufactureras	S/. 282.00	131	4.73%
Actividades de Alojamiento y Servicio	S/. 362.40	77	2.78%
Construcción	S/. 604.70	60	2.17%
Otras Actividades	S/. 392.40	128	4.62%
<b>TOTAL</b>	<b>S/. 266.45</b>	<b>2771</b>	<b>100.00%</b>

Fuente: ESBAM 2012

Elaborado por UT Metis Gaia – Econometría S.A

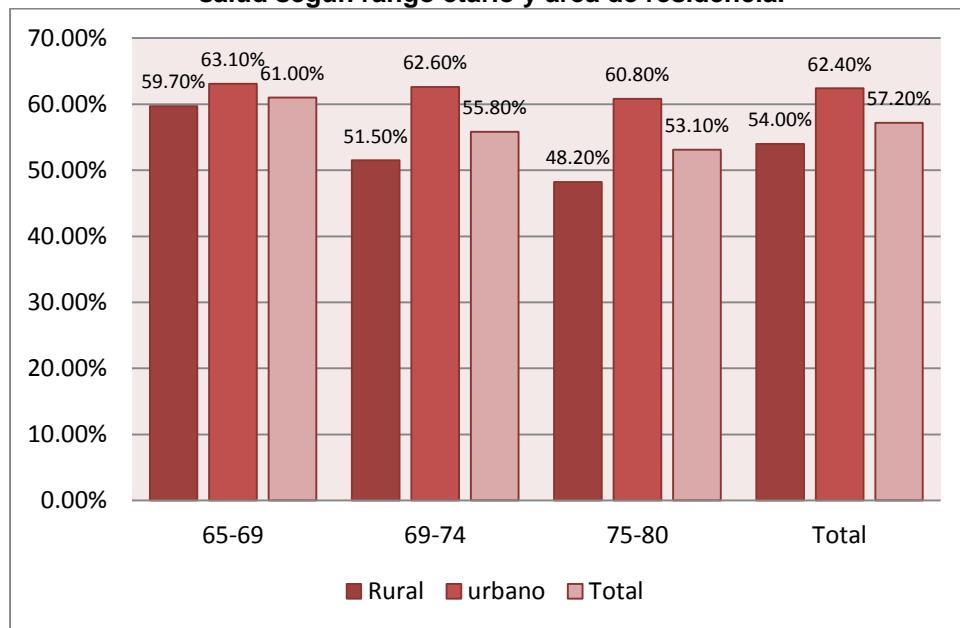
En ella podemos notar que el mayor ingreso en el adulto mayor proviene del sector construcción (S/604.7) pero que comprende al menor número relativo de adultos mayores muestreados (2.17%). Lo contrario sucede con la Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca, en la cual se registran menores ingresos y abarca a mayor cantidad de personas.

<sup>39</sup> Encuesta de Salud y Bienestar al Adulto Mayor – ESBAM 2012

## Salud

De acuerdo con la información proveniente de la percepción de los adultos mayores en el marco de la ESBAM 2012, el porcentaje de estos que declaran tener un “buen” y “muy buen” estado general de salud es de cerca del 57.2%; mientras que el resto (42.8%) reporta tener un mal estado o muy mal estado.

**Gráfico 19. % de adultos mayores que declaran tener un buen y un muy buen estado de salud según rango etario y área de residencia.**

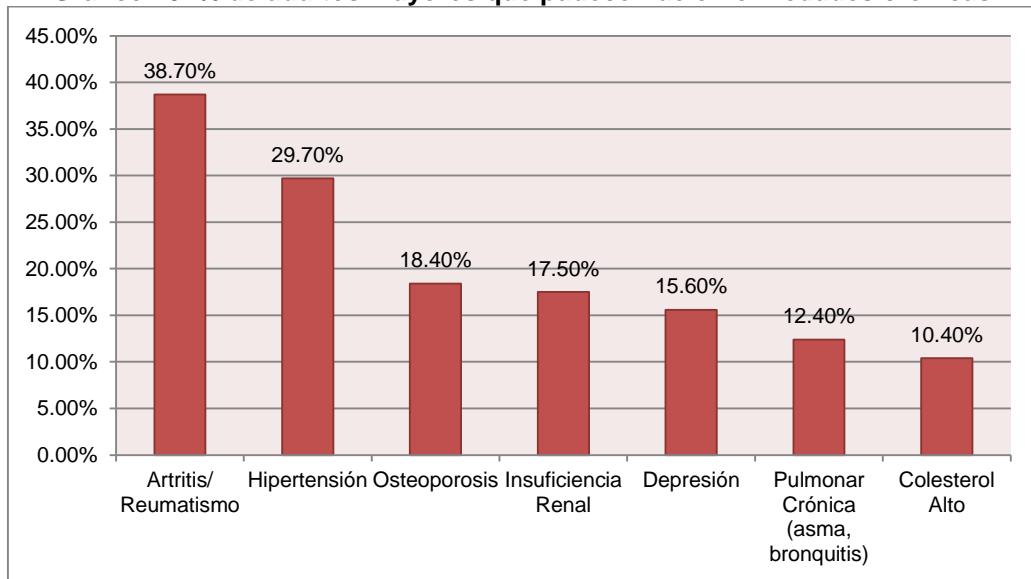


Fuente: ESBAM 2012  
Elaborado por UT Metis Gaia – Econometría S.A

Además, se puede notar que la percepción sobre el estado de salud declarado por el adulto mayor es muy similar entre la zona urbana y la rural durante el primer rango de edad (65-69 años). Sin embargo, las diferencias se van acentuando con el incremento de la edad de los adultos mayores.

Por otro lado, en cuanto a la incidencia de enfermedades crónicas en los adultos mayores, las principales enfermedades que los afectan son la artritis o reumatismo (39%), la hipertensión (30%), la osteoporosis (18.4%) y la insuficiencia renal (17.5%).

**Gráfico 20. % de adultos mayores que padecen de enfermedades crónicas.**

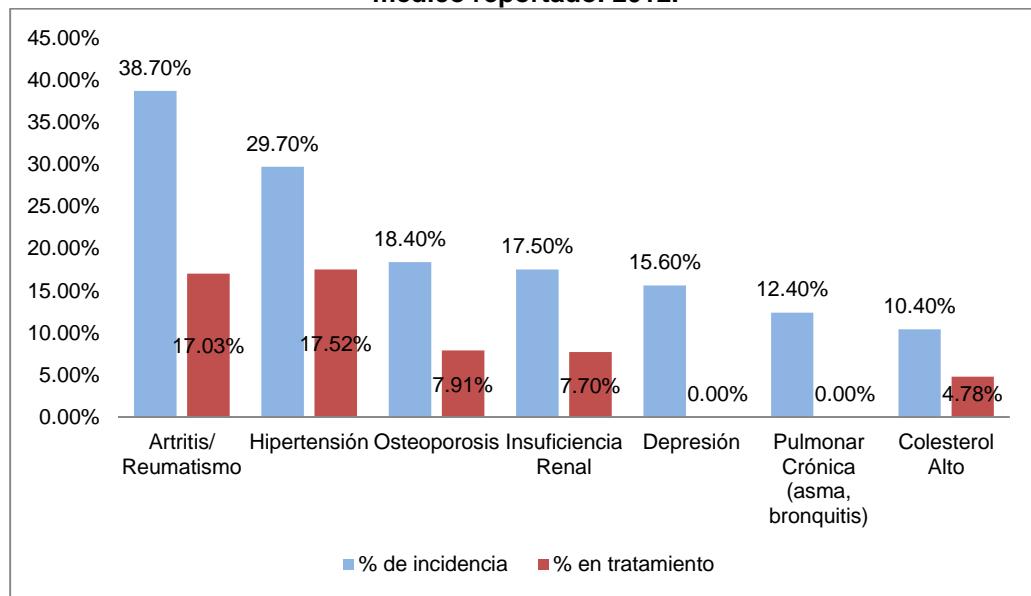


Fuente: ESBAM 2012

Elaborado por UT Metis Gaia – Econometría S.A

La respuesta de los adultos mayores frente a estas enfermedades crónicas en cuanto a tratamientos es muy reducida, menos de la mitad de personas que reportaron tener una enfermedad crónica reportó tener algún tratamiento médico al respecto. Las enfermedades con mayor porcentaje de tratamiento entre los AM que declararon tener enfermedades crónicas, según la ESBAM 2012 son la diabetes (61%) y la hipertensión (59%). El siguiente gráfico refleja la incidencia de alguna de las enfermedades crónicas más representativas y la proporción de las mismas que se encuentran en tratamiento:

**Gráfico 21. % de adultos mayores según enfermedad crónica reportada y según tratamiento médico reportado. 2012.**



Fuente: ESBAM 2012

Elaborado por UT Metis Gaia – Econometría S.A

### **2.1.2.2. Criterios de focalización/priorización (Contenido 08)**

Respecto a los criterios de focalización, estos se definen como aquellos que establecen la población que deberá recibir necesariamente la transferencia del Programa. Los criterios que las personas deben cumplir para ser usuarias de Pensión 65 son<sup>40</sup>:

- A. Personas de 65 años de edad o mayores que viven en situación de pobreza extrema de acuerdo con los criterios del Sistema de Focalización Categórica y Focalización Socioeconómica<sup>41</sup>.
- B. Personas que no cuenten con alguna pensión o subvención que provenga del ámbito público o privado, incluyendo a ESSALUD, así como ser beneficiario de algún programa social, a excepción del Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres “JUNTOS”, Seguro Integral de Salud (SIS), los Programas de Alfabetización, los Programas de Asistencia Alimentaria que como población objetivo atiendan a adultos mayores a partir de 65 años y los Programas de Reparaciones a que hace referencia la Ley 28592.
- C. Para acceder a los beneficios del Programa “Pensión 65”, los potenciales usuarios deberán entregar, al representante debidamente acreditado del Programa “Pensión 65”, una copia de su Documento Nacional de Identidad (DNI) y una declaración jurada<sup>42</sup>, debidamente suscrita.

Adicionalmente y por restricciones de asignación presupuestaria conforme a las metas de cobertura aprobadas para cada ejercicio fiscal, se tienen los siguientes criterios de priorización:

- A. Se priorizan los usuarios por el orden decreciente de edad, es decir, que se seleccionaran aquellos potenciales usuarios que a nivel distrital tengan mayor edad.
- B. Distritos de pobreza extrema, priorizando aquellos cuyo nivel de pobreza extrema es superior al 50% según el mapa de pobreza 2009 del INEI.
- C. Distritos en zonas de conflicto social latente, es decir, los distritos que de manera directa o indirecta están vinculadas al VRAEM, Alto Huallaga, etc.
- D. Personas con lengua distinta al castellano.

---

<sup>40</sup>De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 3º del Decreto Supremo N°081-2011-PCM, modificado por los Decretos Supremos N°001-2012-MIDIS, N°006-2012-MIDIS

<sup>41</sup>La Resolución Ministerial N°152-2013-MIDIS aprueba la Directiva N°010-2013-MIDIS “Mecanismos de focalización geográfica para otorgar Clasificación Socioeconómica Temporal (CSET) a potenciales usuarios de los programas sociales y de subsidios que administra el Estado, que no se encuentran registrados en el Padrón General de Hogares del Sistema de Focalización de Hogares”, que le asigna una clasificación temporal a personas (bajo ciertos criterios) sin clasificación socioeconómica por parte del procedimiento regular del SISFOH. En el 2013, del total de 1,254 adultos mayores que lograron una clasificación geográfica con el mecanismo de la CSET, 577 se incorporaron como usuarios de Pensión 65, según información proporcionada por los funcionarios del Programa..

<sup>42</sup> La declaración jurada incluye datos básicos del ciudadano (nombre, nacimiento, DNI), de la vivienda (dirección, referencias) y su declaración de que cumple con los requisitos del Programa, junto con su firma y huella. A ello se le adiciona la firma del funcionario de la municipalidad que recibe la solicitud y del alcalde o funcionario autorizado para aprobar la misma.

## **2.1.3. Bienes y/o servicios provistos a la población**

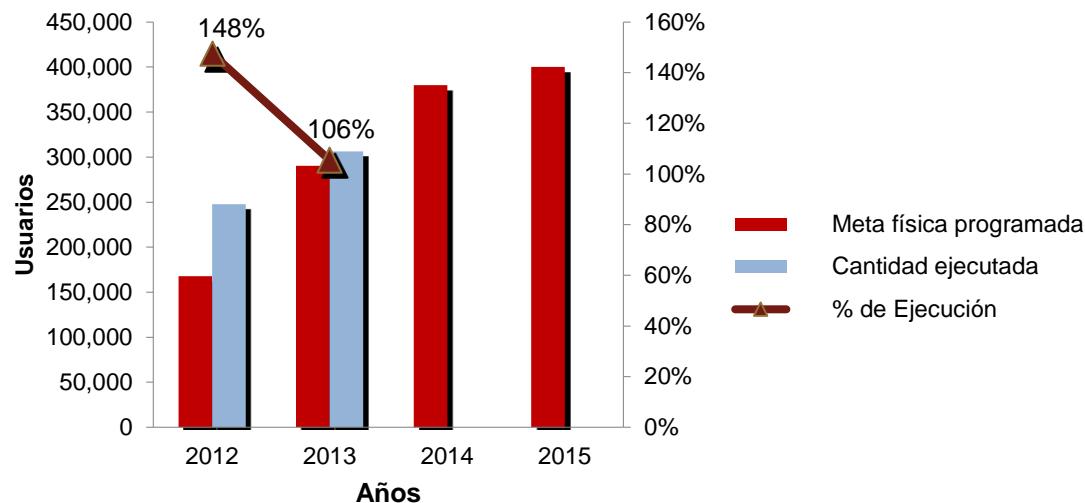
### **2.1.3.1. Caracterización y cuantificación de los productos provistos a la población (Contenido 09-10)**

Respecto a las metas físicas de productos y actividades, solo se cuenta con el dato de nivel de ejecución de la meta del producto. Sin embargo, debido a que la Actividad 1.3 "Entrega de la subvención monetaria a los usuarios" mantiene la misma meta física que el producto, en términos prácticos, tanto el producto como la actividad en cuestión cuentan con las mismas cifras a nivel de programación y ejecución de metas. Cabe mencionar que esto es debido a que el método de agregación empleado considera la meta física de la actividad más relevante, que corresponde a la entrega de las subvenciones a los usuarios de Pensión 65. En ese sentido, en el Gráfico 22, elaborado en base al Cuadro 21 del Anexo 1, se puede notar que a nivel de programación se ha venido produciendo un incremento sostenido de la meta, pasando de esperar atender 167,892 usuarios en el 2012 a 400,000 en el 2015. Sin embargo, en el 2012 el escenario resultó más favorable llegando a un nivel de ejecución de la meta de 148%, superando enormemente lo esperado. Ello se debió, como se señala en la Memoria Anual de "Pensión 65" del año 2012, a que la meta trazada fue cumplida al finalizar el primer semestre, lo que les permitió atender a un mayor número de beneficiarios de lo previsto. El presupuesto que les permitió atender a dichos usuarios adicionales fue la autorización de un Crédito Suplementario de parte del MEF, el cual ascendió a 50 millones de soles. Así, de atender a solo 6 departamentos, se incrementó la cobertura a 18 departamentos y la provincia constitucional de El Callao.

Por otro lado, se puede notar que para el 2013 también se llegó a superar la meta prevista. De este modo, se logró afiliar a 306,298 adultos mayores en extrema pobreza según la clasificación del SISFOH, superando la meta anual programada en 16,000 nuevos usuarios. Como se señala en la Memoria Anual de "Pensión 65" de 2013, la meta inicial fue afiliar a 290,298 usuarios a nivel nacional, lo cual se logró en agosto de 2013 con un nivel de ejecución al 100%, por lo que para diciembre de 2013 la ejecución llegó al 106%.

Los recursos que sirvieron para atender a estos usuarios adicionales provinieron de los saldos de ejecución presupuestaria del Programa proyectados a diciembre de 2013 gracias a que sus costos operativos fueron menores a lo esperado. Ello debido a que la articulación intersectorial que hace el Programa, especialmente con los Gobiernos Locales les permitió incurrir en costos menores a los planificados.

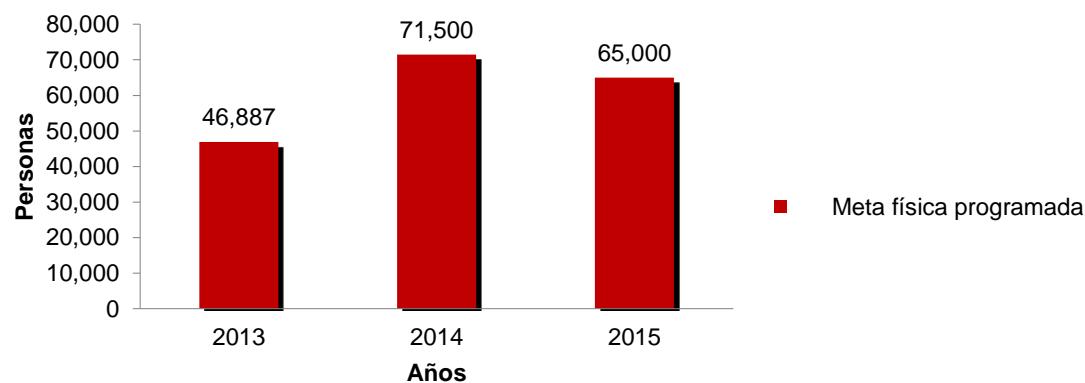
**Gráfico 22: Meta física ejecutada en relación a la meta física programada - Producto 1 "Personas de 65 años a más que viven en condiciones de pobreza reciben una subvención monetaria" y Actividad 1.3 "Entrega de la subvención monetaria a los usuarios"**



Fuente: Anexo 2 Pensión 65 – PP 2014, Memoria Anual 2012 - Pensión 65  
Elaborado por UT Metis Gaia – Econometría S.A

En referencia a la meta física programada de la Actividad 1.1 "Identificación y registro de potenciales usuarios del Programa", se puede notar en el Gráfico 23 que se espera un incremento de 46,887 personas en el año 2013 a 71,500 para el año 2014. Sin embargo, se espera que este disminuya a 65,000 personas para el año 2015. Del nivel de ejecución de la actividad en cuestión no se tiene mayor información.

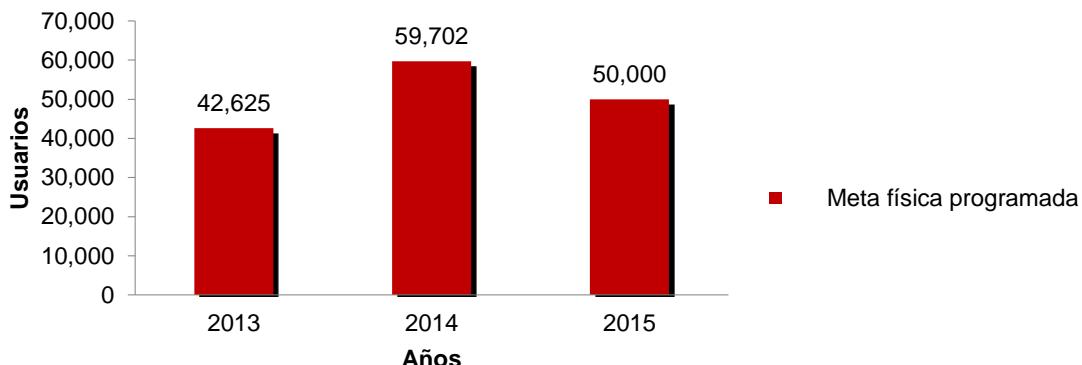
**Gráfico 23: Meta física programada - Actividad 1.1 "Identificación y registro de potenciales usuarios del Programa"**



Fuente: Anexo 2 Pensión 65 – PP 2014, Memoria Anual 2012 - Pensión 65  
Elaborado por UT Metis Gaia – Econometría S.A

Por otro lado, la actividad 1.2 "Afiliación y verificación de requisitos" incrementó su meta de 42,625 usuarios atendidos en el año 2013 a 59,702 y 50,000 usuarios en los años 2014 y 2015 respectivamente, tal como se muestra en el Gráfico 24 a continuación.

**Gráfico 24: Meta física programada - Actividad 1.2 "Afiliación y verificación de requisitos"**



Fuente: Anexo 2 Pensión 65 – PP 2014, Memoria Anual 2012 - Pensión 65  
Elaborado por UT Metis Gaia – Econometría S.A

Como se puede notar, para Pensión 65 el logro de la meta física del único producto del Programa implica la afiliación, registro de usuarios y la transferencia de dinero a sus cuentas bancarias. Sin embargo, esto no da cuenta de que los usuarios hayan cobrado el dinero realmente. De este modo, el indicador, tal como está calculado no incorpora esta información que es importante para el seguimiento. Es decir, el cumplimiento de la meta debería registrarse cuando se confirma que el beneficiario realizó el cobro respectivo y no cuando se ha hecho la transferencia. El cumplimiento de la meta debería tomar en cuenta cuestiones imprevistas como por ejemplo problemas climatológicos que imposibilita el cobro o una cultura de ahorro que hace al beneficiario esperar un plazo para recoger el dinero acumulado.

Finalmente, respecto a la actividad 1.5o APNOP “Articulación intersectorial con los Gobiernos Regionales y Locales para implementar y fortalecer servicios sociales” se ha previsto en el diseño del Programa del 2013 una meta de 7 acciones de articulación en el 2013, y 4 acciones en cada uno de los dos años siguientes.

Cabe mencionar que dichas “acciones” están referidas a cada uno de los Pilotos de Intervención en “Saberes Productivos”, que como se mencionó anteriormente, fueron realizados en 7 localidades diferentes:

- Los Morochucos, provincia Cangallo, región Ayacucho.
- Sarhua, provincia de Víctor Fajardo, región Ayacucho.
- Lamas, provincia de Lamas, región San Martín
- Sullana, provincia de Sullana, región Piura.
- San Pablo, provincia de Canchis, región Cusco.
- Pisac, provincia de Calca, región Cusco.
- San Pedro de Cajas, provincia de Tarma, región Junín

Por otro lado, en el 2014 y 2015 el número de 4 “acciones” corresponde a informes trimestrales que presenta la Unidad de Diseño de Proyectos e Intervenciones en relación a la ampliación de los pilotos antes mencionados a nivel nacional.

## **2.1.4. Funciones y actividades de seguimiento y evaluación**

### **2.1.4.1. Disponibilidad y uso del sistema de información de seguimiento y evaluación (Contenido 11)**

En “Pensión 65” se pueden distinguir cuatro tipos de procesos de seguimiento y evaluación:

- A. **Seguimiento del sector a las actividades del Programa a través de aplicativos:** Se refiere a la aplicación de los instrumentos elaborados para el seguimiento de las actividades e indicadores propuestos en el Marco Lógico del Programa registrando las mediciones del avance físico y financiero. La actualización de los instrumentos en cuestión está a cargo de la DGSE-MIDIS y son los siguientes.
  - a. **Plataforma web de información INFOMIDIS**<sup>43</sup>, donde se realiza un seguimiento de la cobertura de los usuarios del Programa hasta nivel distrital. La actualización es mensual.
  - b. **Tablero de control del Programa “Pensión 65”**<sup>44</sup>, donde se realiza el seguimiento de indicadores de desempeño del Marco Lógico del Programa. La información es actualizada trimestralmente.
  - c. **Lista de Chequeo**<sup>45</sup>, se refiere al instrumento que sirve para verificar los estándares de calidad de los procesos del Programa. La aplicación se encuentra en campo.
- B. **Sistema de Control de Calidad:** Para el seguimiento de los Objetivos de la Calidad, el Programa cuenta con el **Plan de Calidad para los Objetivos de la Calidad**, en el cual se establecen los indicadores para su monitoreo, responsables, plazos para su cumplimiento y, acciones a tomar. Los Objetivos planteados tienen un plazo de cumplimiento anual, con un seguimiento periódico, como lo establece el Plan de Objetivos. Este sistema aún se encuentra en una etapa de diseño por lo cual aún no está en funcionamiento  
En ese sentido, “Pensión 65” planifica e implementa los Procesos de Seguimiento, Medición, Análisis y Mejora con la finalidad de poder demostrar la conformidad de los servicios que brinda, asegurándose de la conformidad del Sistema de Gestión de la Calidad. Así, los procesos de seguimiento y medición que contempla el Sistema en cuestión son los siguientes:
  - a. **Satisfacción del cliente**, se realiza a través de la aplicación de la “Encuesta de satisfacción del cliente”. Esta información es analizada para determinar tendencias y tomar las decisiones y acciones necesarias para la mejora continua.
  - b. **Auditoría interna** Las auditorías que se programan, contemplan todos los procesos y áreas por lo menos una vez al año. Se realizan con auditores calificados como tales, del personal de la organización, los mismos que han recibido la capacitación necesaria para desempeñarse como auditores

<sup>43</sup> Página web: <http://www.midis.gob.pe/mapas/webside2013/>

<sup>44</sup> Página web: [http://www.infomidis.midis.gob.pe/tablero/pension%2065/Principal\\_P65.html](http://www.infomidis.midis.gob.pe/tablero/pension%2065/Principal_P65.html)

<sup>45</sup> Página web: <http://www.infomidis.midis.gob.pe/tablero/WEB965chequeo/Introd.html>

- internos, para asegurar la objetividad e imparcialidad necesarias en este proceso.
- c. **Seguimiento y medición de procesos**, se realiza a través de los aplicativos mencionados en el punto A.
  - d. **Seguimiento y medición del servicio**, se realiza el seguimiento y medición de su servicio de “*Entrega de una subvención económica a adultos mayores –a partir de los 65 años de edad–que viven en distritos de extrema pobreza*”, mediante la información reportada por las Unidades Territoriales y de los aplicativos con los que se cuenta en el Programa P65.

Cabe mencionar que el Sistema de Gestión de Calidad acá explicado se encuentra en un proceso de implementación, por lo que aún se están formulando los indicadores KPI que den cuenta de la calidad de los procesos del Programa.

- C. **Evaluación de Impacto:** Esta evaluación se encuentra en el marco del plan de evaluaciones independientes coordinado por el Ministerio de Economía y Finanzas establecido en la Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2013<sup>46</sup>. Asimismo, forma parte del Plan Anual de Evaluaciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social<sup>47</sup>, que especifica la realización de la evaluación de impacto del Programa en un plazo de tres años, a efectos de proponer su implementación como política pública, de ser el caso.

La evaluación de impacto se comenzó a diseñar junto con la creación del programa (octubre 2011), y en paralelo a la formulación del Programa Presupuestal de la IPE, siendo la línea de base levantada a poco más de un año de creado y consolidado el programa (diciembre 2012).

- D. **Sistema de Información de Operaciones de Pensión 65- SISOPE:** Como sistema de seguimiento interno del Programa; permite el ingreso y actualización de los usuarios y potenciales usuarios, así como conocer el estado de cada uno. Es importante señalar que este sistema viene acompañado de un aplicativo informático llamado AYZA, el cual está instalado en las tabletas que los promotores utilizan en sus trabajos de campo<sup>48</sup> y no necesita una conexión a internet. Al terminar dichos trabajos, la información puede ser cargada al SISOPE que sí requiere conexión a internet.

A continuación se describen los procesos en los que interviene el SISOPE, los responsables de usarlo y la utilidad que este tiene.

---

<sup>46</sup> Artículo 14 de la Ley N°29951, publicada el 4 de diciembre de 2012

<sup>47</sup> Decreto Supremo N° 015-2012-MIDIS

<sup>48</sup> Sin embargo, no todos los promotores cuentan con tabletas, en algunos casos utilizan sus propios teléfonos celulares para el registro, por ejemplo, cuando el sistema lo permite.

**Cuadro 6: Utilidad del SISOPE en los procesos de “Pensión 65”**

Proceso		Utilidad del SISOPE
<b>Identificación de potenciales usuarios</b>		
<b>Responsable</b>	Promotores y coordinadores territoriales	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Envío a la Unidad de Operaciones la lista de potenciales usuarios sin DNI y clasificación socioeconómica por el SISFOH para iniciar los procesos.</li> </ul>
	Unidad Territorial	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Revisión del registro agregado de potenciales usuarios sin DNI y clasificación socioeconómica del SISFOH.</li> <li>- Revisión de registro de potenciales usuarios con clasificación socioeconómica ya otorgada y/o DNI ya obtenido.</li> </ul>
<b>Afiliación y verificación</b>		
<b>Responsable</b>	Promotores y coordinadores territoriales	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Envío de información recogida en las visitas domiciliarias (ubicación del beneficiario y situación observada).           <ul style="list-style-type: none"> <li>- En caso de tener indicios de no merecer la subvención o el usuario ha cambiado de domicilio se pide una reevaluación socioeconómica y la cuenta entra en vigilancia mientras dure el proceso.</li> <li>- En caso de que el usuario haya fallecido se pide el retiro del padrón de usuarios.</li> <li>- En caso de encontrar casos especiales, es decir, usuarios y/o potenciales usuarios en situación crítica de vulnerabilidad se envía la información para que sean priorizados por el Programa.</li> </ul> </li> <li>- Envío de lista de potenciales usuarios con DJ's y DNI's a fin de que la Unidad de Operaciones haga los cruces con ONP, SBS y Essalud.</li> </ul>
	Jefe de Unidad Territorial	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Otorga aprobación de los registros ingresados por los promotores y coordinadores territoriales.</li> <li>- Supervisa que el personal de la Unidad Territorial realice las visitas de acuerdo a lo programado.</li> </ul>
<b>Articulación con actores locales para promover la prestación de servicios sociales</b>		
<b>Responsable</b>	Promotores y coordinadores territoriales	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Envía reporte de resultados de las campañas de salud (usuarios atendidos, incidencias, etc.)</li> </ul>
	Jefes de Unidad Territoriales	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Revisión y validación de información cargada por los promotores y coordinadores territoriales sobre las campañas de salud.</li> </ul>

Fuente: Pensión 65

Elaborado por UT Metis Gaia – Econometría S.A

Finalmente, cabe mencionar que en todos los casos la Dirección Ejecutiva del Programa puede acceder a la información consignada en el SISOPE siempre y cuando cada Jefe Territorial haya dado la aprobación de la información registrada por los promotores y coordinadores territoriales.

## **2.2. Temas de evaluación**

### **2.2.1. Estructura Organizacional (Contenido 26)**

Independientemente de los criterios que utiliza Pensión 65 para elegir el número óptimo de coordinadores territoriales y promotores en cada unidad territorial, se hizo un análisis de capacidad institucional para evaluar la suficiencia del recurso humano encargado de identificar, afiliar y hacer seguimiento a los usuarios, principalmente a través de las visitas domiciliarias, esto es, la suficiencia de coordinadores y promotores. Para este ejercicio se construyó una base de datos (Cuadro 7) con el número de funcionarios proyectado para el 2014 y de usuarios por unidad territorial, y se calculó un índice de usuarios por funcionario; sin embargo, debido a que la información disponible corresponde al número total de funcionarios y nos interesa centrar el análisis en los coordinadores y promotores, se supuso que en cada unidad territorial debe haber cinco (5) personas con cargos administrativos y el restante deben ser coordinadores o promotores<sup>49</sup>. Por este motivo, se creó una nueva variable que corresponde al “proxy” de coordinadores y promotores, como el número total de funcionarios menos 5. Con esta variable y el número de usuarios se calculó nuevamente el mencionado índice.

A primera vista, es posible observar que unidades territoriales con un aparente número mínimo de usuarios como Amazonas o Loreto, tienen aproximadamente el mismo número de funcionarios que unidades territoriales con muchos beneficiarios, como Cajamarca y Puno. De hecho, a pesar de que los funcionarios de las regiones no lo enfatizaron tanto, en varias entrevistas los funcionarios del nivel central manifestaron que incluso en algunos sitios, la falta de personal de campo está empezando a ser un cuello de botella para la implementación del Programa, uno de ellos manifestó "...no es lo mismo 12 promotores para 40 mil usuarios en Puno, que 2 promotores para menos de 2mil usuarios en Ica...".

No obstante, las cifras deben verse con cuidado, porque como es bien sabido, en regiones como Amazonas o Loreto, cada visita domiciliaria de un promotor a un usuario puede tomar un tiempo considerable, lo cual hace que finalmente la carga laboral termine siendo equivalente. En este caso, no es posible juzgar la suficiencia o insuficiencia del recurso humano, ya que si en la UT con mayor número de usuarios estos se encuentran cercanos, los funcionarios podrían llegar a ser suficientes. Por esta razón, se controló por un indicador de densidad poblacional<sup>50</sup> por Unidad Territorial, como proxy de la dispersión geográfica, para tratar de aproximarse a la dificultad de trabajo de campo y de esa manera ver las cifras más objetivamente.

---

<sup>49</sup>Esto de acuerdo con la estructura que presenta el Manual de Operaciones para las Unidades Territoriales.

<sup>50</sup> Esta información se obtuvo del Instituto Nacional de Estadística e Informática y corresponde a las cifras del Censo de Población y Vivienda del 2007.

Cuadro 7. Distribución de usuarios y funcionarios por Unidad Territorial\*

	USUARIOS	FUNCIONARIOS	PERSONAL DE CAMPO (PROXY)	USUARIOS / FUNCIONARIOS	USUARIO S / PERSONAL DE CAMPO	DENSIDAD POBLACIONAL	PONDERADO
U.T. AMAZONAS	7,896	16	11	493.50	717.82	9.58	105.38
U.T. ANCASH	22,197	17	12	1,305.71	1,849.75	29.61	355.33
U.T. APURÍMAC	20,003	18	13	1,111.28	1,538.69	19.34	251.46
U.T. AREQUIPA	4,445	16	11	277.81	404.09	18.19	200.10
U.T. AYACUCHO	22,475	19	14	1,182.89	1,605.36	13.98	195.71
U.T. CAJAMARCA	33,621	19	14	1,769.53	2,401.50	41.65	583.16
U.T. CALLAO	326	1	1	326.00	326.00	5965.96	5965.96
U.T. CUSCO	26,294	19	14	1,383.89	1,878.14	16.27	227.82
U.T. HUANCABELICA	16,101	18	13	894.50	1,238.54	20.55	267.15
U.T. HUÁNUCO	22,764	16	11	1,422.75	2,069.45	20.69	227.54
U.T. ICA	2,737	7	2	391.00	1,368.50	33.38	66.76
U.T. JUNÍN	14,348	19	14	755.16	1,024.86	27.73	388.18
U.T. LA LIBERTAD	17,162	14	9	1,225.86	1,906.89	63.41	570.73
U.T. LAMBAYEQUE	5,020	11	6	456.36	836.67	78.20	469.19
U.T. LIMA PROVINCIA	9,303	15	10	620.20	930.30	242.67	2426.67
U.T. LORETO	7,525	17	12	442.65	627.08	2.42	29.01
U.T. MADRE DE DIOS	184	5	1	36.80	184.00	1.28	1.28
U.T. MOQUEGUA	1,193	8	3	149.13	397.67	10.27	30.80
U.T. PASCO	3,845	10	5	384.50	769.00	11.08	55.38
U.T. PIURA	23,097	17	12	1,358.65	1,924.75	46.70	560.45
U.T. PUNO	46,157	17	12	2,715.12	3,846.42	18.93	227.19
U.T. SAN MARTÍN	7,213	14	9	515.21	801.44	14.22	127.98
U.T. TACNA	916	8	3	114.50	305.33	17.96	53.89
U.T. TUMBES	1,119	6	1	186.50	1,119.00	42.90	42.90
U.T. UCAYALI	1,357	12	7	113.08	193.86	4.22	29.54
<b>TOTAL</b>	<b>317,298</b>	<b>339</b>	<b>220</b>				

Fuente: Pensión 65

Elaborado por UT Metis Gaia – Econometría S.A

\*El número de trabajadores mostrado en el cuadro corresponde a la Proyección del Presupuesto CAS del año 2014.

Sin considerar características especiales, en términos generales se puede decir que unidades territoriales como Ucayali, Moquegua, Madre de Dios, entre otros, pueden tener más funcionarios de los que necesitan. En contraste, a pesar de que los usuarios estén todos muy cercanos, unidades territoriales como Lima Provincia, Cajamarca, Piura o Puno, por el gran volumen de usuarios que manejan, requieren más personal. Callao presenta el indicador de densidad poblacional más alto, quizás por sus características geográficas, sociales y económicas de provincia constitucional; por esta misma razón, y por el número

de beneficiarios que maneja, se considera que entre 1 y 5 funcionarios podrían ser suficientes para obtener los resultados esperados. En este sentido, se recomienda revisar la suficiencia de personal de campo en cada unidad territorial y gestionar los ajustes que correspondan.

Respecto a este mismo tema de actores de la unidad ejecutora, es necesario mencionar que la mayoría de actores regionales valoró las capacitaciones que reciben de la sede central, e incluso mencionaron que hacen capacitaciones propias en los municipios; un jefe de unidad territorial comentó, “*...en mi caso, como jefe, estoy siempre volviendo a recalcar y dar capacitación a mi personal, de cómo es el programa, cómo actúa con los actores locales, a quiénes va dirigido, casos prácticos, qué se puede hacer, entonces es un constante aprender del programa, pero sí contamos con el apoyo de la sede central.*”

Finalmente, en el tema de capacidades, es indispensable que en el manual de operaciones se establezcan los perfiles generales de los coordinadores y promotores. Se identificó que el rol de estos funcionarios es absolutamente relevante, por las visitas domiciliarias que realizan, porque son los que en terreno garantizan encontrar e identificar adecuadamente a los beneficiarios, pero también contribuyen a que se involucre a la comunidad en general en las actividades de servicios básicos complementarios, de salud y revalorización de los adultos mayores. Por tanto, es importante prestarle atención a qué formación o qué experiencia tienen, si son de la zona y conocen la geografía, y si tienen un perfil adecuado para la gran responsabilidad que asumen.

## **2.2.2. Focalización/priorización y afiliación**

### **2.2.2.1. Pertinencia de los criterios (Contenido 27-28)**

Hay un punto que se debe notar cuando se observa la cuantificación del problema de acuerdo con el Programa. En el Gráfico 15, se observa que la población objetivo del programa durante el año 2013 asciende a 699, 374 adultos mayores. Por otro lado, según las proyecciones de población del INEI, el 2013 la población de adultos de 65 años a más fue de 1'907,850<sup>51</sup>. Es decir, la población objetivo del programa representa aproximadamente 36.7% de la población total en ese rango de edad<sup>52</sup>, mientras que, de acuerdo con la ENAHO, la tasa de pobreza extrema para ese rango de edad es de 5.1% (ver Cuadro 1) y además hay criterios adicionales a la pobreza extrema para ser usuarios del programa. Por otro lado, la población total del Perú estimada por el INEI para el 2013 es de 30'475,144 y la tasa de pobreza extrema a nivel nacional (para toda la población) es 4.7% según la ENAHO 2013, es decir en el Perú se estima que hay 1'432,332 pobres extremos, utilizando la ENAHO como fuente. Si utilizamos el dato de población objetivo estimada por el PGH, ello significaría que, aproximadamente, el 48.8%<sup>53</sup> del total de pobres

<sup>51</sup> Fuente: <http://proyectos.inei.gob.pe/web/biblioineipub/bancopub/Est/Lib1039/index.htm>

<sup>52</sup> De acuerdo con el INEI, el 20.8% de la población entre 65 y 69 años y el 22.9% de la población de 70 años a más se encuentra en condición de pobreza (incluyendo pobreza extrema). Ver INEI(2014), “Evolución de la pobreza monetaria 2009-2013. Informe Técnico”, pp.46-47

<sup>53</sup> Esta tasa además está subestimada, puesto que asumimos que la población objetivo solo necesita cumplir con el criterio de pobreza extrema cuando en realidad debe cumplir con criterios adicionales.

extremos en el país son adultos mayores. Los números presentados sugieren que existen diferencias significativas entre las dos fuentes de información (el PGH y la ENAHO) en relación al tamaño total de la población objetivo y a la tasa de pobreza extrema de la población de 65 años a más. Esta inconsistencia entre las fuentes, sustentada en la gran diferencia y aún reconociendo la naturaleza diferente de cada una de ellas, apunta a que es necesaria una coordinación por parte de Pensión 65 y del SISFOH para identificar el origen de las diferencias. Los funcionarios del Programa y del MIDIS señalaron que se encontraban coordinando este tema.

Se debe recordar también, que el Programa “Pensión 65” utiliza la clasificación socioeconómica realizada por el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH) y contenida en el Padrón de Hogares (PGH), tal como lo establece la Ley No. 29951; es decir, la manera como se decide la clasificación socioeconómica de la población objetivo no es responsabilidad del Programa. Sin embargo, si bien la Ley obliga al Programa Pensión 65 a utilizar la clasificación socioeconómica generada por el SISFOH, y que además la ENAHO no es un registro nominal que permita identificar y ubicar individualmente a cada adulto mayor pobre extremo, analizar el origen de discrepancia entre las fuentes de datos y los métodos utilizados por el SISFOH, sí permitirían contar con mejores estimaciones del tamaño de la población potencial. En efecto, sí es responsabilidad del programa supervisar sus procesos y coordinar con los distintos agentes para que la información que recibe y utiliza sea de la mayor calidad posible. La focalización de los programas sociales es un proceso muy importante que le permite al Estado implementar sus programas de manera más eficiente (en tanto se utilizan menos recursos en quienes no los necesitan) y efectiva (pues mayores recursos llegan a la población en la que se espera tener impacto). Por ello, mejorar la calidad de la información, ayudará no sólo a identificar mejor a los usuarios del programa sino a utilizar los recursos del programa de manera más eficiente, determinar la real tasa de cobertura del programa, calcular los errores de focalización y estimar correctamente la brecha de población por atender. Por supuesto, esto permitirá contar con indicadores de producto más apropiados, que se calculen como coberturas y no se limiten a reportar números de usuarios sin ninguna medida relativa para valorarlos.

En cuanto a los criterios de focalización, éstos son pertinentes pues reflejan justamente la condición de pobreza extrema y la ausencia de ingresos provenientes de una pensión, por ejemplo.

Sobre los criterios de priorización, es preciso mencionar que éstos pueden variar por periodo de pago y son definidos a nivel de la Alta Dirección del Programa y del MIDIS. Más aún, no existen documentos operativos del programa en los cuales se especifique cuáles son las reglas o el algoritmo que se debe seguir para la jerarquización de la priorización de beneficiarios. Por ejemplo, en ningún documento se señala cuál es el orden en que se deben evaluar cada uno de los criterios de priorización. Tampoco se usan algoritmos que permitan combinar los distintos criterios de una forma más técnica. En ese sentido, la falta de reglas claras le resta objetividad a la decisión de qué potenciales beneficiarios priorizar con respecto al resto de potenciales beneficiarios que también cumplen con los criterios de focalización del Programa.

### **2.2.2.2. Afiliación de Beneficiarios (Contenido 29)**

El proceso de afiliación de beneficiarios está bien documentado por el programa. Sin embargo, se podría utilizar el proceso de supervisión del programa para fortalecer aún más este punto. Por ejemplo, si un potencial usuario del Programa no cuenta con la clasificación socioeconómica del SISFOH, se podría recoger su información y trabajar de manera conjunta con la ULF para coordinar que se visite el hogar del potencial usuario. Los promotores del Programa podrían recoger en el campo, a través del SISOPE, las mismas variables de la FSU que utiliza el SISFOH, y enviar esa información a la UCF para su posterior verificación y procesamiento. El otro punto relacionado con la afiliación de beneficiarios que se puede mejorar es la comunicación sobre por qué no se puede afiliar a adultos mayores que sí cumplen con todos los criterios de focalización. Se podría organizar las listas para dar al menos períodos aproximados de espera, por ejemplo. Además, si los criterios de jerarquización se decidieran de una manera predecible, los potenciales usuarios recibirían información más exacta que les explique por qué aún no pueden convertirse en usuarios del programa. Se considera que el manejo de expectativas entre la población es un elemento importante a la hora de garantizar la adecuada implementación del Programa en los territorios. Adicionalmente esto ayudaría a tener una programación multianual mejor estructurada.

### **2.2.2.3. Focalización (Contenido 30)**

Con respecto a la tasa de filtración de la IPE, entendida como el porcentaje de beneficiados que reciben el beneficio sin calificar para el mismo, de acuerdo con la Encuesta de Auditoría muestral 2013 que realizó la Dirección General de Seguimiento y Evaluación (DGSE) del MIDIS<sup>54</sup> se estimó que el 6.3% de quienes reciben las subvenciones no serían pobres extremos. Para calcular esta tasa de filtración se utilizó la misma metodología del SISFOH para definir la clasificación socioeconómica de pobreza<sup>55</sup> y no se consideraron los criterios de elegibilidad distintos a la pobreza extrema. Ello significa que dicha tasa de filtración podría ser al menos ligeramente más alta, pues los funcionarios del Programa manifestaron en las entrevistas que otra posibilidad de filtración, de pequeña magnitud, se da por errores de inclusión que vienen en las bases de datos con las que se hacen cruces en el proceso de verificación de requisitos antes de afiliar a los adultos mayores (SBS, ONP, EsSalud).

---

<sup>54</sup>DGSE-MIDIS (2014). "Análisis de resultados de la encuesta Auditoría Muestral 2013 del Programa Pensión 65" (versión preliminar).

<sup>55</sup>Más aun, durante el estudio se utilizó como instrumento la misma ficha (Ficha Socioeconómica Única) utilizada por el SISFOH, y se le envió los resultados a la Unidad Central de Focalización para que realicen la clasificación respectiva con esa información.

### **2.2.3. Bienes y/o servicios provistos a la población**

#### **2.2.3.1. Evaluación del proceso de obtención y entrega de los bienes y/o servicios (Contenido 31)**

##### **Proceso de difusión de fechas y puntos de pago**

Como se explicó anteriormente, el proceso de la entrega de la subvención económica a los beneficiarios del Programa tiene un fuerte soporte en los Gobiernos Locales, lo cual se pudo comprobar en el trabajo de campo realizado por el equipo evaluador. Así, son las Unidades Territoriales quienes al recibir la comunicación de las fechas y puntos de pago desde la Sede Central envían a las municipalidades distritales dicha información, tal como se consigna en los manuales operativos del Programa. No obstante, a fin de contar con mayor eficacia en este proceso, se ha identificado que las Unidades Territoriales también se apoyan en los gobernadores, centros de salud, tambos comunales, Defensoría del Pueblo, presidentes comunales, etc. Sin embargo, dichos procesos no están institucionalizados, ya que depende de la Unidad Territorial recurrir al apoyo de más o menos actores, según vea conveniente.

Cabe mencionar, que en el programa “Colombia Mayor” los actores en los que se soporta para la difusión de cronogramas de pago sí se encuentran definidos, al igual que sus roles. Así, es el administrador fiduciario quien informa el cronograma a los siguientes actores: “Comité Coordinador del Fondo de Solidaridad Pensional”, el cual está conformado por funcionarios del Ministerio de Trabajo; el “Comité Municipal de Apoyo a los Beneficiarios”, el cual lo conforman los miembros de los gobiernos locales; y la “Asamblea de Beneficiarios”<sup>56</sup>, conformada por todos los beneficiarios del Programa

Como se puede notar, en buena cuenta las unidades territoriales de “Pensión 65” se soportan en actores análogos a los utilizados por “Colombia Mayor”, no obstante, como ya se mencionó, estos procesos no son institucionalizados, salvo el apoyo con los Gobiernos Locales, que también puede definirse mejor. Así, en algunos casos “Pensión 65” se apoya en asambleas comunitarias, gobernadores, etc., que bien podrían formalizarse como actores permanentes del Programa contando con roles claros.

##### **Montos no cobrados**

Pese a los diferentes medios a los que recurren las Unidades Territoriales para informar las fechas y puntos de pago a sus beneficiarios, existen usuarios que no acuden a cobrar las subvenciones. Cuando los usuarios cobran por transportadora, esta información es verificada el mismo día de pago por los Promotores, ya que se cuenta con una lista de chequeo donde se consigna quiénes cobraron<sup>57</sup>. Cuando el pago se hace por agencia del

---

<sup>56</sup> Cabe mencionar que dentro de los deberes de los beneficiarios del Programa está el ser parte de la Asamblea de Beneficiarios.

<sup>57</sup> Esta información se sistematiza en hojas Excel con formatos ya establecidos por la sede central y en donde se registran las incidencias de los pagos mediante las Empresas Transportadoras de Valores. Este es una herramienta de supervisión por punto de pago en donde se registra, entre otras cosas, el número de usuarios atendidos, el número de usuarios fallecidos,

Banco de la Nación, si bien los Promotores en algunos casos verifican en la puerta de las agencias quiénes acuden y quiénes no, esta información no es la más precisa, ya que se requeriría un mayor número de Promotores que hagan el acompañamiento. Por ello, el Banco de la Nación, a solicitud del Programa, informa qué cuentas no han registrado movimiento. Sin embargo, esta información no es inmediata, como en el caso de pago con transportadoras, ya que se informa cuando la cuenta no ha registrado movimientos por más de 3 períodos (6 meses). En estos casos, la cuenta pasa a un estado de vigilancia y el usuario solo podría cobrar si se acerca con un Promotor.

Conocer qué usuarios no han realizado el cobro respectivo le sirve al Programa para que los Promotores puedan priorizar las visitas a estos beneficiarios dentro del plan de visitas domiciliarias que por obligación realizan. Ello a fin de conocer los motivos por los cuales no acudió a cobrar la subvención y evaluar la toma decisiones que ayuden a tomar las medidas del caso. De las entrevistas realizadas, las principales razones por las que el usuario no acude son: enfermedad (se encuentran postrados en cama o de viaje por tratamiento médico), usuarios nuevos que no se enteraron, fallecimiento, etc. En algunos casos, por ejemplo, las distancias que el usuario tiene que recorrer son muy largas y les puede resultar más costoso, además, debido a que el SISFOH tiene consignadas direcciones erradas el punto de pago de estas personas no corresponde a donde realmente viven.

Para el caso de las personas que no acuden por enfermedad o están imposibilitados para hacerlo, los promotores coordinan con jueces de paz para que emitan cartas de poder en las mismas casas de los usuarios y así un familiar cercano haga el cobro respectivo. No obstante, este medio solo sería válido para el pago en agencia, ya que por transportadora está prohibido. Además, los costos de emisión de la carta poder tendrían que ser cubiertos por el usuario, lo que no siempre es posible dadas las características de pobreza. Como otra medida, en la Unidad Territorial de Puno, por ejemplo, en algunos casos gestiona con la municipalidad para que financien una movilidad y tengan facilidades para acudir a sus cobros.

Asimismo, existen casos en los que el usuario no se vale por sí mismo, por lo que acuden con otras personas y por temas legales está imposibilitado de cobrar, por lo que el uso de curatelas es la única opción. No obstante, el costo de tramitar una curatela<sup>58</sup> asciende a unos 600 soles, siendo un costo muy elevado para los usuarios de “Pensión 65”. El Programa aún no ha previsto opciones para estos beneficiarios en estos casos.

En el caso de los montos no cobrados por fallecimiento del beneficiario, la versión difundida por el Programa, mediante la memoria anual del 2013, menciona que: “Se implementó en coordinación con el Banco de la Nación una nueva modalidad de transferencia de fondos

---

incidencias del proceso, características de calidad del ambiente y del punto de pago, etc. Dicha información se sistematiza en cada Jefatura Territorial concluida cada campaña de pagos, para luego ser remitida a la Sede central para el seguimiento respectivo.

<sup>58</sup> La Curatela es una figura protectora del incapaz no amparado – en general o por determinado caso – por la patria potestad ni por la tutela, o de persona capaz circunstancialmente impedida, en cuya virtud se provee a la custodia y manejo de los bienes o intereses de dicha persona y eventualmente a la defensa de la misma persona y al restablecimiento de su salud o normalidad. (Fuente: (s.f.) *La Curatela*. Vivas Sierra, Paulo Jorge.). La curatela no tiene otro objeto que la intervención del curador en los actos que los incapacitados no puedan realizar por sí solos.

hacia el usuario que permite recuperar el dinero, en caso de abonos indebidos o fallecimientos.”<sup>59</sup>

En el caso del programa “Colombia Mayor” cuando los usuarios no acuden a cobrar por dos períodos consecutivos los desembolsos son cancelados y se solicita al coordinador del programa en el municipio efectuar las averiguaciones pertinentes<sup>60</sup>, por intermedio de las Asamblea de Beneficiarios, anuncios de prensa escrita y hablada, con la comunidad, personero y juntas de acción comunal, entre otras. Una vez se localice y/o se haga presente el beneficiario, se hace necesario su confirmación, justificación y aclaración de los motivos del no cobro, remitiendo la documentación respectiva al administrador fiduciario acerca de la justificación del no cobro. De ser aceptadas las justificaciones se proceden a programar los giros no cancelados. Si por el contrario, las justificaciones no son aceptadas o el usuario no es ubicado por los medios mencionados, este es retirado del Programa pasando a ser beneficiario el potencial usuario priorizado en estricto orden.

Como se puede notar, si bien los procesos en cuanto a la verificación de motivos de no cobro son bastante similares entre los dos programas, se identifican ciertas diferencias. Por ejemplo, en “Pensión 65” los usuarios no tienen el deber de informar los motivos del no cobro, por lo que siempre las unidades territoriales tienen que tomar acción para enterarse. Asimismo, “Colombia Mayor” cuenta con una red de informantes ya establecida, a diferencia de “Pensión 65” donde los informantes no están institucionalizados, pese a que en muchos casos se recurre a estos actores. Finalmente, existe un protocolo claro para los casos en los cuales los usuarios son retirados, donde inmediatamente, y según el orden de prioridad, pasa a tomar su lugar un usuario potencial quien usa los recursos de la persona retirada. Esto último no sucede en el caso de “Pensión 65” donde los recursos depositados y/o destinados a sus beneficiarios que por motivos de fallecimiento son retirados del Programa permanecen congelados en las cuentas de ahorros generadas.

### **Montos cobrados indebidamente**

Finalmente, también existen montos cobrados indebidamente, para los cuales la Encuesta de Auditoría muestral 2013 que se realiza desde el año 2013, con la ayuda de la DGGU y la DGSE del MIDIS, es una fuente importante de información. En estas auditorías se identifica el nivel de filtración, que para ese año se determinó en alrededor del 6.3%, como ya se ha mencionado previamente .Las personas identificadas como no merecedoras del Programa son reportadas al SISFOH y mientras estos den su veredicto dichas cuentas son puestas en vigilancia. Si SISFOH determina que no tiene las condiciones reiterando lo dicho por el Programa, el hecho es comunicado al área de Asesoría Jurídica del Programa o Curaduría del MIDIS a fin de iniciar procesos legales para recuperar los recursos desembolsados. No obstante, en el caso que el SISFOH determine que estos usuarios sí merecen la subvención, se apertura el pago de todos los montos no cobrados mientras la cuenta estaba en vigilancia. El principal problema de este último proceso radica en que, según los funcionarios del Programa, el SISFOH tarda entre 8 meses y un año en realizar

---

<sup>59</sup> Programa Pensión 65. Memoria Anual 2013

<sup>60</sup> Existen casos en los que el mismo usuario comunica el motivo por el no cobro, ya que se encuentra dentro de los deberes que le exige el Programa

la reevaluación socioeconómica a las personas que desde el punto de vista del Programa no merecería la subvención, por lo que en todo este tiempo no pueden realizar los cobros respectivos.

### Sobre el canal de entrega

En lo que respecta a los canales de entrega de la subvención, como se señaló anteriormente, es el Banco de la Nación quien se encarga de realizar los pagos a los beneficiarios, para lo cual acude a los servicios de pago por transportadora en los lugares en los que no cuenta con agencias disponibles. El BN, al 2014, puede llegar sea a través de agencia o por transportadora de valores a 798 puntos de pago de los 1826 distritos en los que se encuentra el Programa<sup>61</sup>, lo cual denota que aún hay una brecha importante que cubrir que se agrava en zonas rurales pues en las zonas urbanas basta con una agencia para que cubra varios distritos, por lo que este dato estaría sobredimensionado. Sin embargo, en las zonas rurales los beneficiarios tienen que desplazarse grandes distancias para llegar al punto de pago más cercano, lo cual puede durar entre 4 a 6 horas, según la información de los funcionarios de “Pensión 65”. Este hecho se agrava si se considera que muchas veces no existe oferta en número y calidad de medios de transporte para trasladar a los beneficiarios. Así, si bien esto último no está bajo el control del Programa, es un problema que se deriva del reducido número de puntos de pago existentes, y puede ser una causa importante para los montos no cobrados.

En relación a ello, de acuerdo con la información producida por la Encuesta de Encuesta de Auditoría muestral 2013 2013, el 81% de la muestra empleada cobró en agencias del Banco de la Nación y un 17% mediante agencias transportadoras. El resto de entrevistados, aproximadamente el 0.2%, cobra mediante otros mecanismos de pago<sup>62</sup>.

Por otro lado, en cuanto al tiempo de demora en trasladarse al lugar de cobro<sup>63</sup>, se observa que, en promedio a nivel nacional, los usuarios tardan 2.1 horas. Pero si la información se desagrega por departamento se muestra que en los departamentos de Loreto, Pasco y Piura el tiempo de traslado promedio es mayor (5 horas). Además, si se toma atención a los valores extremos reportados, la muestra posee un valor máximo registrado de 72 horas o 3 días.

Esto último se relaciona directamente al gasto incurrido por el beneficiario para apersonarse al lugar de cobro. En promedio, el gasto del beneficiario asciende a S/. 11.2. Un dato relevante en esta pregunta lo constituyó un valor máximo reportado de S/.400 como gasto para el traslado para el cobro de la subvención, monto que supera con creces el beneficio económico de la subvención misma.

---

<sup>61</sup> El Perú cuenta con 1838 distritos a nivel nacional.

<sup>62</sup> Los otros mecanismos de pago son: Plataforma Itinerante de Acción Social PIAS: 202 usuarios (distritos de Napo y Torres Causana), Caja Rural: 79 (distrito de Quiruvilca), Banca Móvil (antena parabólica): 279 (distrito de Salcahuasi), Con tarjeta de débito 65 (distrito de Sepahua), Banca Móvil vía aérea: 22 (distrito de Yurúa).

<sup>63</sup>De la misma manera, el 46.2% de los encuestados mencionan que van caminando de sus domicilios a los lugares de cobro. Adicionalmente, el 30.5% emplea el uso de colectivos, el 18.5% emplea los microbuses o custers y el 14.5% emplea mototaxis.(Fuente: Auditoría muestral 2013)

**Cuadro 8. Tiempo y costo incurrido para el traslado del beneficiario al punto de cobro.**

	Promedio	Desv. Est.	Valor Mínimo	Valor Máximo
Tiempo para el traslado (horas)	2.1	4.6	0	72
Costo para el traslado (S/.)	11.2	18.8	0	400

Fuente: Encuesta de Auditoría muestral 2013 – Pensión 65. 2013

Elaborado por UT Metis Gaia – Econometría S.A

Por otro lado, si bien el uso de tarjetas de débito podría resultar una opción, dicho mecanismo ya ha sido probado por el Programa sin mayor éxito, debido a que – de acuerdo con información de “Pensión 65”- los usuarios tienen dificultades para usar el sistema y recordar sus claves, lo cual representa un gran riesgo que podría llevar a la suplantación de usuarios contraviniendo los objetivos del Programa. No obstante, actualmente se viene pilotando el uso de agentes bancarios en ciertas municipalidades que presentan las condiciones para que el sistema funcione. En dichos puntos se podría pagar a los usuarios del Programa para evitar los problemas mencionados anteriormente. Así, según mencionan los funcionarios del Banco de la Nación y “Pensión 65” actualmente se está evaluando un nuevo mecanismo de pago basado en la lectura biométrica para evitar suplantaciones. No obstante, el principal impedimento para la implementación de este mecanismo es el acceso a la base de datos de huellas que tiene RENIEC, las cuales se encuentran digitalizadas y tiene altos costos de consulta<sup>64</sup>, por lo cual de implementarse no sería una medida de uso generalizado ni escalable rápidamente.

En el caso del programa “Colombia Mayor” la responsabilidad de efectuar los pagos recae sobre un administrador fiduciario, quien es elegido a través de una licitación pública. Así, este administrador fiduciario tiene la potestad de efectuar los convenios con los actores que crea necesario para realizar los pagos. De este modo, en el caso de municipios donde existen entidades bancarias o entidades para prestar el servicio de giros postales, “Colombia Mayor” se soporta en las redes de establecimientos de crédito, entidades bancarias, cooperativas, las empresas de correo, o cualquier otro medio autorizado y contratado para tal fin. Por otro lado, en el caso de municipios que no cuentan con estas entidades, los giros se realizan a la cuenta que el municipio abra para su administración, una vez haya firmado el convenio con el administrador fiduciario. En este caso, el municipio deberá garantizar el transporte de los beneficiarios o el mecanismo para que el beneficiario reciba su subsidio; en todo caso, los costos generados por el mecanismo que se defina estarán a cargo del municipio.

<sup>64</sup> RENIEC no brinda el acceso total a las bases de datos por el pago realizado, sino solo al de una persona determinada. En otras palabras, los pagos son por consulta individual y no por la base de datos completa.

## **2.2.4. Funciones y actividades de seguimiento y evaluación**

### **2.2.4.1. Pertinencia de los indicadores (Contenido 32)**

Este contenido no está relacionado con ningún punto crítico identificado, excepto por los análisis de lógica horizontal del Marco Lógico, presentados en el numeral 1.2.3 de este documento.

### **2.2.4.2. Disponibilidad y uso del sistema de información de seguimiento y evaluación (Contenido 33)**

#### **Sobre el Sistema de Información de Operaciones de “Pensión 65” -SISOPE**

En relación a los sistemas de información, como se ha podido notar anteriormente, es el Sistema de Información de Operaciones de Pensión 65-SISOPE el de mayor uso al interior del Programa siendo central en todos sus procesos. Cabe destacar que según las referencias internacionales revisadas no se ha encontrado otro programa que use un sistema parecido, lo cual se constituye como una buena práctica de gestión.

No obstante, las virtudes del SISOPE en cuanto a su uso intensivo e inmediatez de transmisión de información no quitan que el Programa pueda mejorarlo a fin de aprovechar todas las potencialidades que este presenta. Por ejemplo, una de las carencias que este sistema tiene es que los datos levantados no alimentan a los instrumentos de seguimiento que la DGSE del MIDIS maneja. Al respecto, funcionarios del MIDIS señalan que se tiene planeado contratar a una consultoría para contar con un diagnóstico de cómo están preparados sus sistemas de información para alimentar a los sistemas que la DGSE maneja.

Otro problema identificado es que la información que recogen los promotores en el trabajo de campo relativa a la situación en la que vive el beneficiario no es estandarizada, sino subjetiva, por lo que la potencialidad de realizar comparaciones entre beneficiarios se pierde. En otras palabras, lo que para un promotor puede significar una situación de pobreza determinada en la observación que realiza en su visita domiciliaria, por ejemplo, para otro puede no necesariamente ser así. Ello en razón de que no se usan variables estándar para recoger las situaciones encontradas. De esta manera, la caracterización del nivel de vida de los beneficiarios –o aspirantes a serlo- no depende necesariamente de criterios técnicos establecidos ex ante a los procesos de supervisión y genera el riesgo de distorsiones perceptivas por parte del promotor en relación al nivel de vida de la persona visitada. Esto puede repercutir directamente en el incremento de los valores de filtración o subcobertura del programa.

Asimismo, si bien podría levantarse mayor información en las visitas domiciliarias que puedan ser útiles para caracterizar de mejor manera a los usuarios y, a su vez, verificar los avances que este tiene en relación a los objetivos del Programa, la carga de trabajo de los promotores sería mucho mayor, lo que resultaría en una disminución del número de visitas

domiciliarias<sup>65</sup>. En ese sentido, en el trabajo de campo se mencionó que ya se ha tenido una experiencia con el muestreo censal y el tiempo que se tomaban en levantar datos adicionales ascendía a más de 40 minutos, lo que significa una gran inversión en tiempo de trabajo por parte del Programa. Por ello, el esfuerzo del Programa debería estar en determinar pocos indicadores, pero estandarizados, que den cuenta de lo señalado anteriormente, sin dejar de consignar información cualitativa que es importante. Para ello, capacitar a los promotores a fin de que manejen los mismos criterios también resulta crucial.

### **Sobre la actualización de defunciones de beneficiarios**

En relación a la disponibilidad y uso del sistema de información, el Programa cuenta con un problema relacionado a la oportunidad con la que se actualiza la información de las defunciones de los beneficiarios. Si bien RENIEC coteja el padrón de usuarios y potenciales usuarios bimensualmente, previo a cada operativo de pago, la información que esta entidad maneja no siempre está actualizada, por lo que se aprueban desembolsos a cuentas de personas fallecidas en detrimento de potenciales usuarios que podrían ser incluidos. Cabe mencionar que inicialmente este hecho representaba un grave problema debido a que luego de corroborar que un usuario estaba fallecido, el dinero depositado a su cuenta no se podía recuperar por cuestiones legales.

Por otro lado, con el objetivo de reducir estos casos, independientemente de los cotejos que realiza RENIEC, las Unidades Territoriales mediante las visitas domiciliarias que realizan pueden identificar a usuarios que han fallecido, por lo que de inmediato hacen el reporte mediante el SISOPE a la Sede Central a fin de que se bloquee la cuenta. Esta información se consigna incluso si no se cuenta con acta de defunción haciendo la especificación de la persona informante del hecho y los datos exactos del beneficiario fallecido. Sin embargo, debido a que las visitas domiciliarias tienen previsto visitar a los usuarios una vez al año, es de esperarse que aún sigan ocurriendo decesos que no son registrados con la oportunidad debida, por lo que el problema sigue estando presente.

Otro medio que tienen las Unidades Territoriales para enterarse de los fallecimientos es a través de la verificación de registros civiles en las municipalidades, lo cual se realiza mensualmente. Dicha información puede ser brindada por el enlace o el mismo promotor que acude a las municipalidades. Sin embargo, en ningún caso el proceso es institucionalizado o se hace mediante algún convenio. No obstante, ello no impide que haya casos como en la municipalidad de Huanta donde dicho proceso se hace a través del intercambio de oficios.

---

<sup>65</sup> La propuesta de emplear la ficha del SISFOH para las visitas domiciliarias podría ser pensada si es que se compartieran los costos incurridos ya que el SISFOH persigue objetivos diferentes a los pensados por las visitas domiciliarias (validar la supervivencia del usuario, geo-referenciar la vivienda y verificar las condiciones del usuario), solo adaptable, en parte, en esta última finalidad. Además, es importante considerar la oportunidad en que se dan estas visitas, ya que las visitas de Pensión 65 responden a alertas generadas por el sistema o visitas periódicas programadas. En cambio, el SISFOH considera únicamente a visitas programadas.

Finalmente, también se ha podido identificar que de manera más informal las Unidades Territoriales buscan enterarse de los fallecimientos a través de la red de gobernadores, presidentes comunales y demás personal que está más cercano a los beneficiarios, quienes telefónicamente informan los decesos haciendo las especificaciones respectivas que aseguren que la información es correcta.

Como se puede notar, el problema de fallecimientos es propio del Programa y siempre existe la posibilidad de realizar depósitos a personas fallecidas, ya que los decesos pueden ocurrir después de cerrados los padrones. En ese sentido, la solución debería estar en establecer procesos de recuperación del dinero a fin de que estos puedan ser transferidos a nuevos beneficiarios. Sin embargo, ello no quiere decir que los mecanismos informales que vienen utilizando las Unidades Territoriales para enterarse de los fallecimientos no deban ordenarse e institucionalizarse con el objetivo de reducir los montos que se tienen que recuperar.

En el caso del programa “Colombia Mayor”, la verificación de los fallecimientos se realiza a través del registro civil de defunción o documento expedido por la autoridad competente que establezca el fallecimiento del beneficiario. Para los casos de muerte de un beneficiario indígena, se hace necesario que la autoridad indígena expida certificación corroborando dicho suceso. De no contar con los certificados, se recurre a los familiares, revisión de formularios de defunción, se indagan los registros de inhumación o ante entidades prestadoras de servicios de salud. Es decir, en cualquier caso se requiere un certificado de defunción para proceder a hacer el retiro, a diferencia de “Pensión 65” donde el retiro también se puede realizar sin acta siempre y cuando se esté seguro de la veracidad del hecho.

Si bien esto podría señalar que “Colombia Mayor” tiene mayores problemas en actualizar las defunciones de sus usuarios, ya que realizan menos esfuerzos para ello y además se requiere estrictamente los certificados de defunción que podrían demorar más el proceso. Este hecho no supone un problema a diferencia de “Pensión 65” donde se tienen que iniciar procesos de recupero de los montos desembolsados a personas fallecidas, pues en el caso colombiano el dinero permanece en la entidad autorizada para realizar los pagos por un periodo máximo de 10 días hábiles. Así, pasado este tiempo, el dinero es devuelto al Fondo de Solidaridad Pensional y, de certificarse el fallecimiento de un usuario, dicho presupuesto se destina automáticamente al beneficiario potencial de acuerdo a lista de prioridad. En ese sentido, actualizar de inmediato los fallecimientos no es crítico para el caso colombiano, pues no tienen el riesgo de tener que iniciar procesos judiciales para el recupero como en el caso peruano. Además, los montos desembolsados a personas fallecidas pueden ser destinados a otros beneficiarios, a diferencia de “Pensión 65”.

Frente a ello, los funcionarios del Programa mencionaron que se viene estudiando una opción de pago mediante la cual no se realice las pérdidas económicas del programa por depósitos errados y sea posible que las subvenciones sean enviadas a un fondo de depósito del Banco y de esta manera, al menos, sean fondos que se reviertan al Estado Peruano, aunque no al programa mismo.

### **3. SECCIÓN 3: PRESUPUESTO Y RESULTADOS**

#### **3.1. INFORMACIÓN SOBRE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EVALUADA**

##### **3.1.1. Criterios de asignación, transferencia y pago (Contenido 12-13)**

- A. **Asignación de recursos:** La asignación de recursos se realiza sobre la base del “Padrón de usuarios” aprobado para cada periodo bimestral y por departamentos. Así, como se mencionó anteriormente, este padrón de usuarios se hace en base a los criterios de focalización tanto económica, como categórica.
- B. **Transferencia de recursos:** Los recursos se transfieren de manera bimestral mediante una Carta Orden dirigida al Banco de la Nación para viabilizar el pago de la subvención Económica por cada departamento, provincia y distrito acorde con el Padrón de Usuarios aprobado.
- C. **Modalidad de pago:** La subvención económica se realiza mediante Transferencia Monetaria Directa al Banco de la Nación. Dicha subvención se abona en una cuenta a nombre del usuario en un periodo de cada dos meses, por lo que el usuario recibe el monto de doscientos cincuenta y 00/100 Nuevos Soles (S/.250.00) más el monto correspondiente al ITF. Finalmente, para concretar el pago a los beneficiarios del programa “Pensión 65”, el Banco de la Nación recurre, en este caso, a 2 canales de atención tales como:
  - Agencias del Banco de la Nación
  - Transportadora de caudales

Respecto a la distribución de los puntos de pago, según el reporte del Banco de la Nación para el operativo de pagaduría de los períodos de enero-febrero desde el año 2012 en adelante, es el siguiente:

**Cuadro 9. Puntos de Pago por modalidad para los periodos de Enero y Febrero de los años 2012, 2013 y 2014**

DEPARTAMENTO	AÑO 2012			AÑO 2013			AÑO 2014					
	AGENCIA	CAJA RURAL	TRANSPORTADORA	TOTAL 2012	AGENCIA	CAJA RURAL	TRANSPORTADORA	TOTAL 2013	AGENCIA	CAJA RURAL	TRANSPORTADORA	TOTAL 2014
U.T. AMAZONAS	9	2		11	14		9	23	15		9	24
U.T. ANCASH	6			6	36		34	70	38		36	74
U.T. APURÍMAC	13	44		57	19		53	72	23		50	73
U.T. AREQUIPA					14			14	24			24
U.T. AYACUCHO	19	17		36	21		20	41	26		23	49
U.T. CAJAMARCA	11	10		21	34		20	54	40		24	64
U.T. CALLAO	1			1	4			4	4			4
U.T. CUSCO	5			5	24		21	45	29		21	50
U.T. HUANCAVELICA	17	27		44	16		26	42	24		24	48
U.T. HUÁNUCO	8	5		13	18		19	37	25		18	43
U.T. ICA					7			7	7			7
U.T. JUNÍN	12	2		14	21		6	27	25		6	31
U.T. LA LIBERTAD	16	7		23	27	1	19	47	28	1	23	52
U.T. LAMBAYEQUE					18			18	25			25
U.T. LIMA	1			1	50			50	55			55
U.T. LORETO					13		5	18	14		16	30
U.T. MADRE DE DIOS					2			2	3			3
U.T. MOQUEGUA					6			6	8			8
U.T. PASCO					11		1	12	12		1	13
U.T. PIURA	20	6		26	34		5	39	35		8	43
U.T. PUNO	19	6		25	22	4	14	40	24		15	39
U.T. SAN MARTÍN					15			15	19			19
U.T. TACNA					6			6	7			7
U.T. TUMBES					3			3	4			4
U.T. UCAYALI					5			5	7		2	9
<b>TOTALES</b>	157	0	126	<b>283</b>	440	5	252	<b>697</b>	521	1	276	<b>798</b>
<b>%</b>	55%	-	45%		63%	1%	36%		65%	0.1%	35%	

Fuente: Pensión 65

Elaborado por UT Metis Gaia – Econometría S.A

Se puede notar una concentración de las agencias como puntos de pago (65% al 2014), seguida de las transportadoras de valores (35% al 2014) y por las cajas rurales (menor al 1%). El uso de las cajas rurales se concentró en el último año únicamente en la región de La Libertad, dejando de usarse este mecanismo en Puno, en donde a Enero-Febrero del 2013 se empleaban 4 cajas rurales como puntos de pago.

Por otro lado, en relación a las empresas con las cuales el Banco de la Nación efectúa las entregas de los beneficios a los usuarios de Pensión 65 se encuentran las empresa transportadoras de valores Hermes y Prosegur.

**Cuadro 10. Ejecución por Empresa Transportadora de Valores -ETV en los periodos de Marzo y Abril del 2014**

EJECUCIÓN POR ETV <sup>66</sup>			
ETV	Ejecutado	Usuarios	%
<b>Hermes</b>	191	33,200	51.90%
<b>Prosegur</b>	177	27,101	48.09%
<b>Total</b>	<b>368</b>	<b>60.301</b>	<b>100%</b>

Fuente: Pensión 65

Elaborado por UT Metis Gaia – Econometría S.A

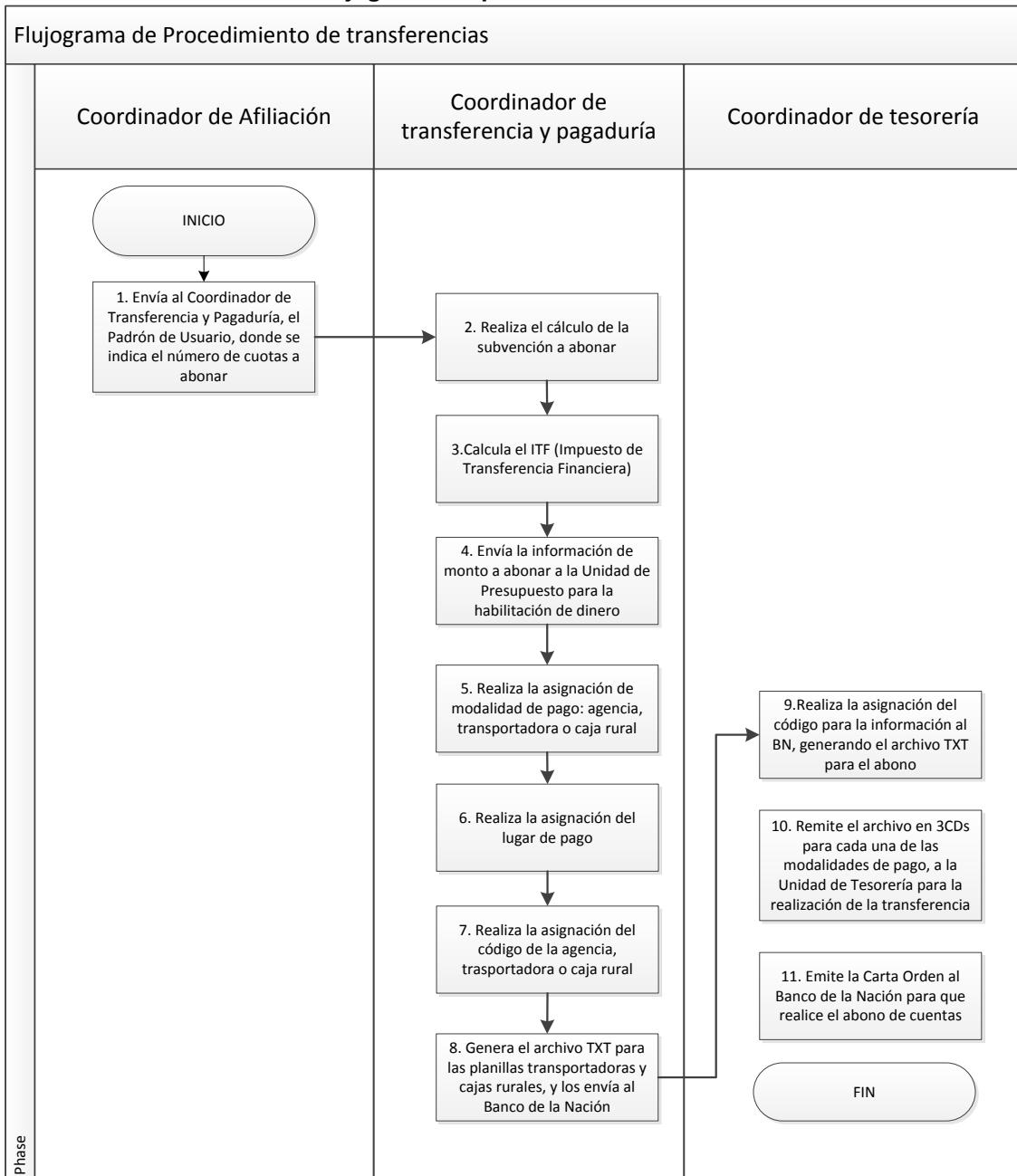
### **3.1.2. Proceso de asignación, transferencia y pago (Contenido 14)**

A continuación se muestran los flujogramas que describen los procesos, tanto de transferencia, como de pago de subvenciones de “Pensión 65”

---

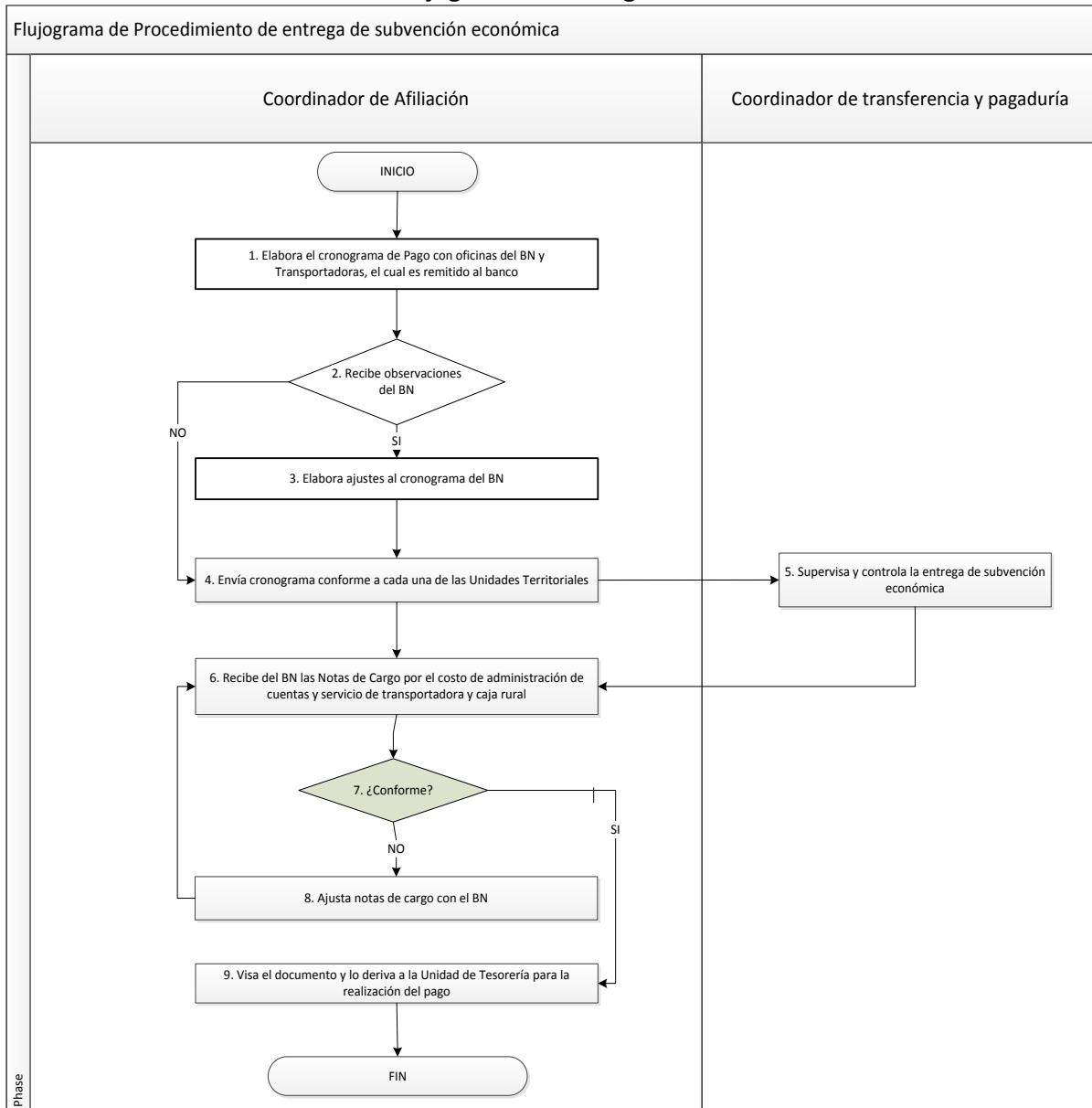
<sup>66</sup> Los motivos por los cuales se suspendieron estos puntos de pago se deben a problemas en la accesibilidad, paro de transportistas y factores climatológicos.

**Gráfico 25. Flujograma de procedimiento de transferencias**



Fuente: Procedimientos del Sistema de Gestión de Calidad de Pensión 65

**Gráfico 26: Flujograma de entrega de subvención**



Fuente: Procedimientos del Sistema de Gestión de Calidad de Pensión 65

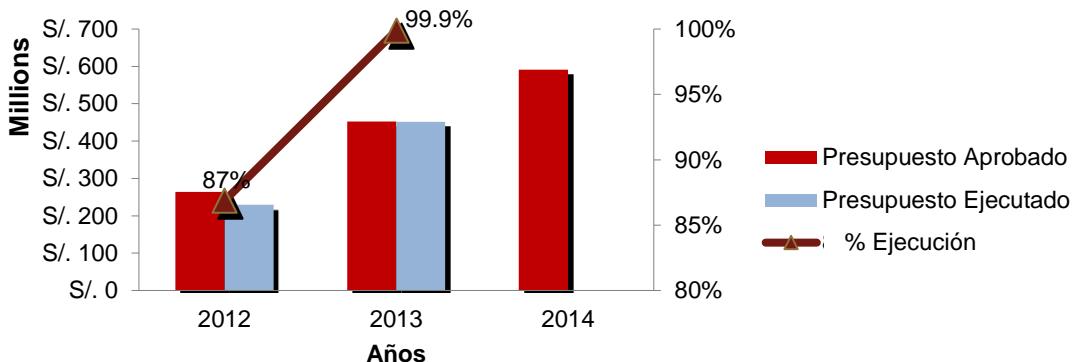
### 3.1.3. PIA/PIM vs. Presupuesto ejecutado (Contenido 15)

Respecto al presupuesto que maneja el Programa, como se muestra en el Cuadro 22 del Anexo 1, debido a que este se creó en octubre de 2011, no contó con Presupuesto Inicial de Apertura (PIA) para el inicio del año fiscal 2012, ya que aún no tenía la categoría de Programa Presupuestal. En ese sentido, el Presupuesto Inicial Modificado (PIM) de Pensión 65 ascendió a S/. 264, 357, 731 Nuevos Soles. Asimismo, como se puede ver en el Gráfico 28, se obtuvo una ejecución del 87% de este presupuesto.

Por otro lado, para el año 2013, se inició con un PIA de S/. 453,516,200 Nuevos Soles, el cual se modificó hasta llegar a S/. 452,236,177 finalizado el año, superando así en un 42% al presupuesto del año anterior. Asimismo, se obtuvo un nivel de ejecución de 99.9%, incrementando así el nivel de ejecución.

Por último, el periodo 2014 se apertura con un presupuesto que ascendió a S/. 591, 509, 097 Nuevos Soles, lo cual representa un incremento de 24% respecto al año anterior.

**Gráfico 27: Gasto total del Programa Nacional de Asistencia Solidaria “Pensión 65”**



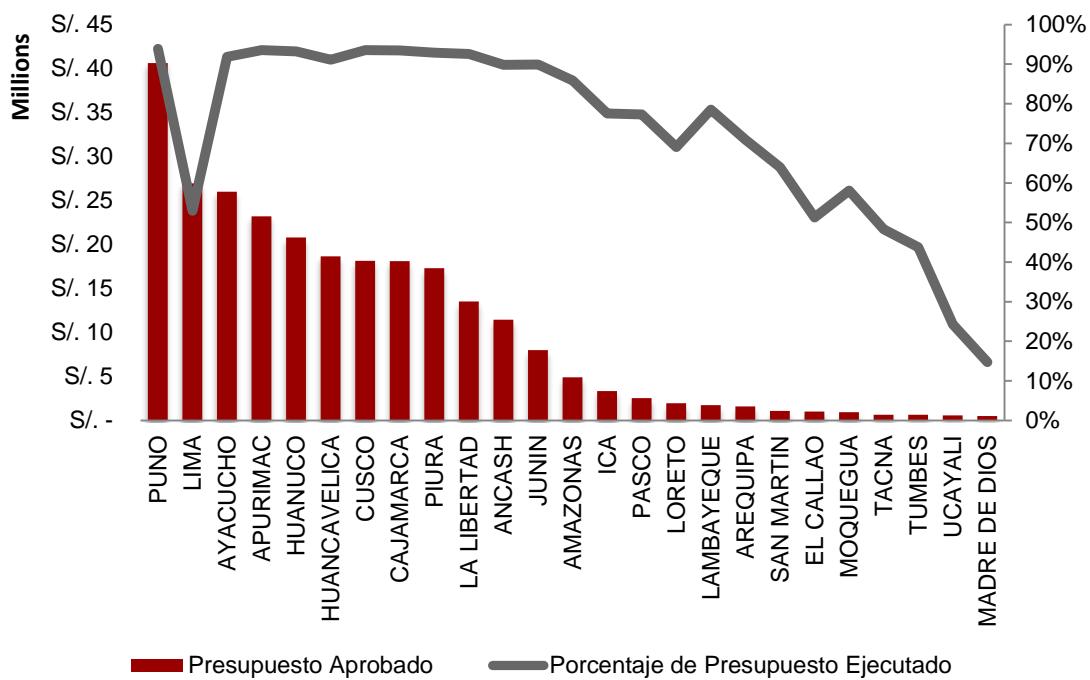
Fuente: Consulta Amigable- SIAF

Elaborado por UT Metis Gaia – Econometría S.A

Respecto a la fuente de financiamiento del Programa, como se puede observar en el Cuadro 23 del Anexo 1, este ha venido financiándose en estos años íntegramente con Recursos Ordinarios, es decir, corresponden a los ingresos provenientes de la recaudación tributaria y otros conceptos; deducidas las sumas correspondientes a las comisiones de recaudación y servicios bancarios; los cuales no están vinculados a ninguna entidad y constituyen fondos disponibles de libre programación.

Por otro lado, si desagregamos el presupuesto del Programa a nivel de Unidades Territoriales para el año 2012, tal como se muestra en el Gráfico 29, elaborado en base al Cuadro 24 del Anexo 1, la región Puno es la que lidera en el presupuesto, el cual asciende a S/. 4,062,2791 Nuevos Soles, obteniendo un nivel de ejecución de 93.9%. Así, contrasta con la región Madre de Dios, quien tuvo el menor presupuesto aprobado así como el menor nivel de ejecución, el cual ascendió a S/.505,100 Nuevos Soles y 14%, respectivamente. Finalmente, parece haber una tendencia que muestra que aquellas regiones con mayor presupuesto tienen mejores niveles de ejecución, exceptuando a Lima, que es la segunda región con más presupuesto en este periodo (S/. 2,6962,109) y que apenas obtuvo un nivel de ejecución de 53%.

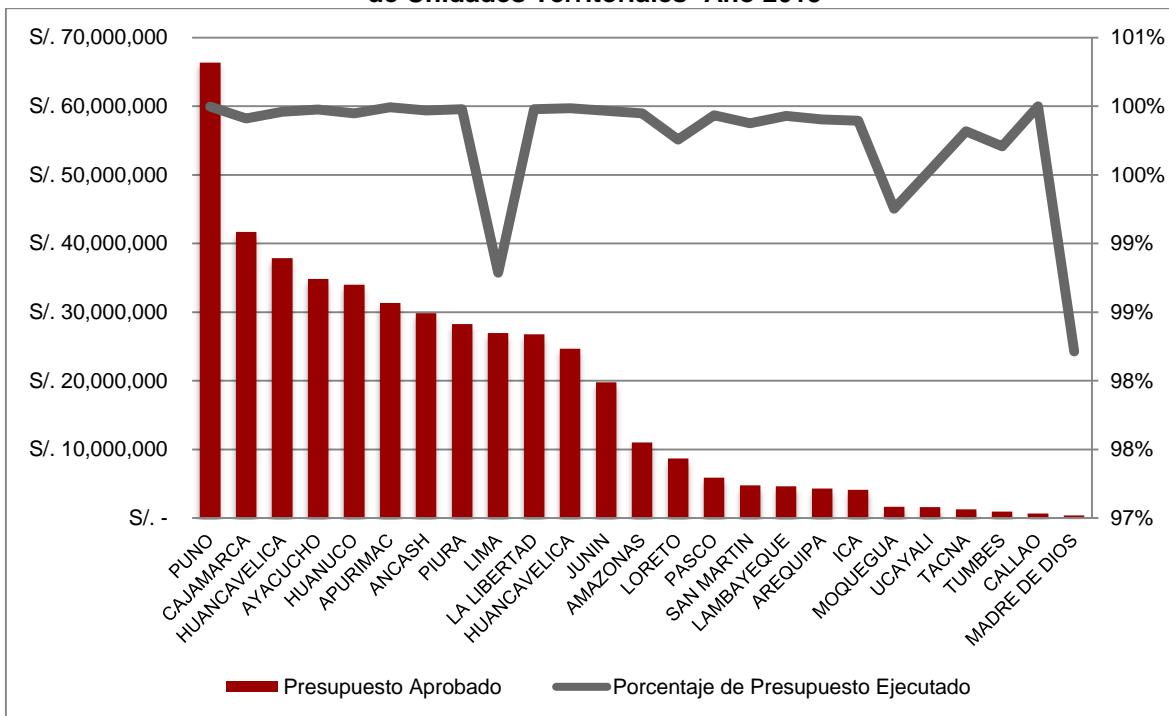
**Gráfico 28: Gasto total del Programa Nacional de Asistencia Solidaria "Pensión 65" a nivel de Unidades Territoriales- Año 2012**



Fuente: Consulta Amigable- SIAF  
Elaborado por UT Metis Gaia – Econometría S.A

Asimismo, en el periodo 2013, se puede notar en el Gráfico 30, elaborado en base al Cuadro 24 del Anexo 1, que Puno sigue manteniéndose como la región con mayor presupuesto, ascendiendo a S/. 66,330,835 de Nuevos Soles y alcanzando un nivel de ejecución de prácticamente el 100%. La menor tasa de ejecución, pero igual alta, se encuentra la región de Madre de Dios con un presupuesto de apenas S/ 382,433 Nuevos Soles, ejecutando el 98.2% del mismo. Cabe destacar que la región en la que más se redujo el presupuesto fue la provincia constitucional del Callao, con un disminución de 32.99%.

**Gráfico 29: Gasto total del Programa Nacional de Asistencia Solidaria "Pensión 65" a nivel de Unidades Territoriales- Año 2013**

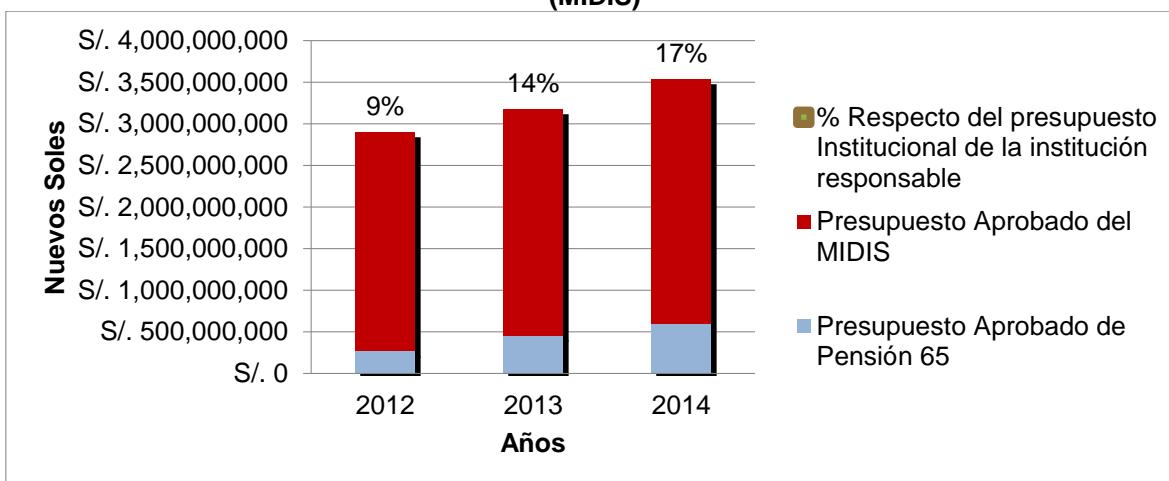


Fuente: Consulta Amigable- SIAF

Elaborado por UT Metis Gaia – Econometría S.A

Por otro lado, si comparamos el presupuesto del Programa con el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social que está a cargo de este, vemos que su participación en el Presupuesto del Pliego se ha ido incrementando desde el 2012, pasando de representar el 9% en dicho periodo a 17% para el año 2014, tal como se muestra en el Gráfico 31 y en el Cuadro 25 del Anexo 1.

**Gráfico 30: Presupuesto aprobado del Programa Nacional de Asistencia Solidaria “Pensión 65” en relación al presupuesto aprobado del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS)**



Fuente: Consulta Amigable- SIAF

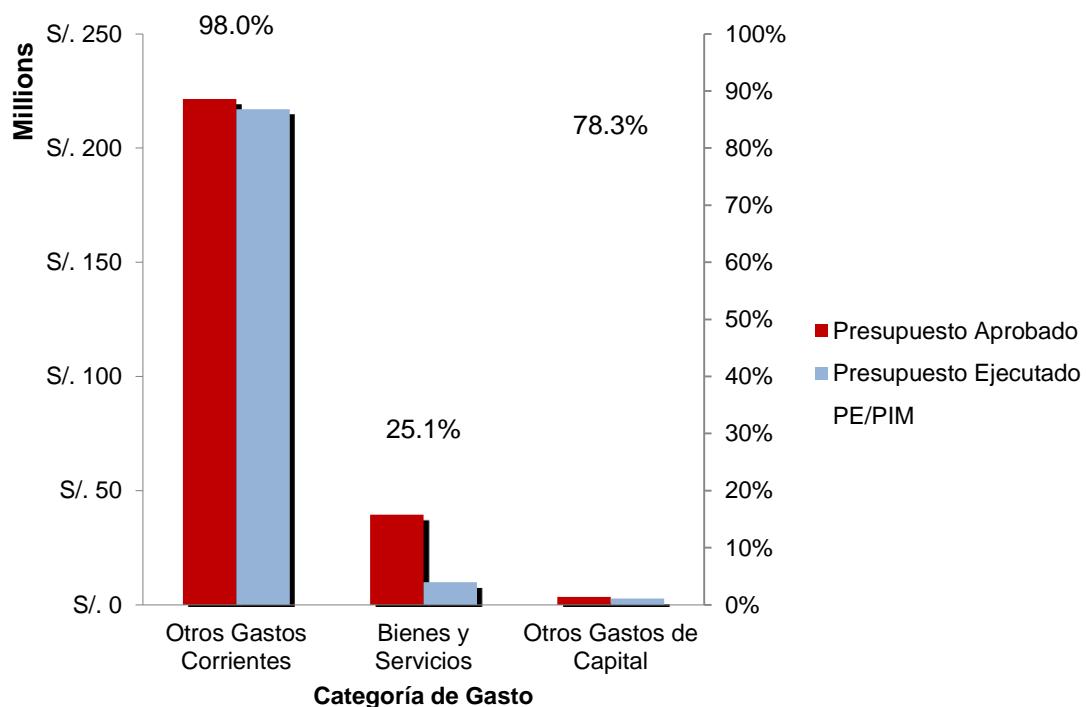
Elaborado por UT Metis Gaia – Econometría S.A

Respecto a cómo se distribuye el presupuesto de “Pensión 65” en el 2012, según la categoría de gasto, se puede observar en el Gráfico 32 y el Cuadro 26 del Anexo 1, que el rubro “Otros Gastos Corrientes” es donde se concentra la mayor parte del presupuesto, el cual asciende a S/. 221,466,721 Nuevos Soles y tiene un nivel de ejecución del 98%. Según la Memoria Anual del Programa para el año 2012, este rubro estaría compuesto básicamente por las subvenciones económicas entregadas a los beneficiarios.

Asimismo, el rubro “Bienes y Servicios” asciende a S/. 39,395,110 Nuevos Soles y tiene un nivel de ejecución de 25.1%. Este presupuesto habría estado destinado a los Contratos Administrativos de Servicios (CAS), servicios de seguridad y vigilancia, entre otros.

Finalmente, para este mismo periodo, el rubro “Otros Gastos de Capital”, el cual contó con un presupuesto de S/. 3,495,900 Nuevos Soles y una ejecución de 78.3%. Este estuvo compuesto por la adquisición de mobiliarios, equipos computacionales y demás equipos para la implementación de la Sede Central y Unidades Territoriales.

**Gráfico 31: Proporción del Presupuesto del Programa Nacional de Atención Solidaria “Pensión 65” en relación al Presupuesto Ejecutado, según categoría de gasto (2012)**



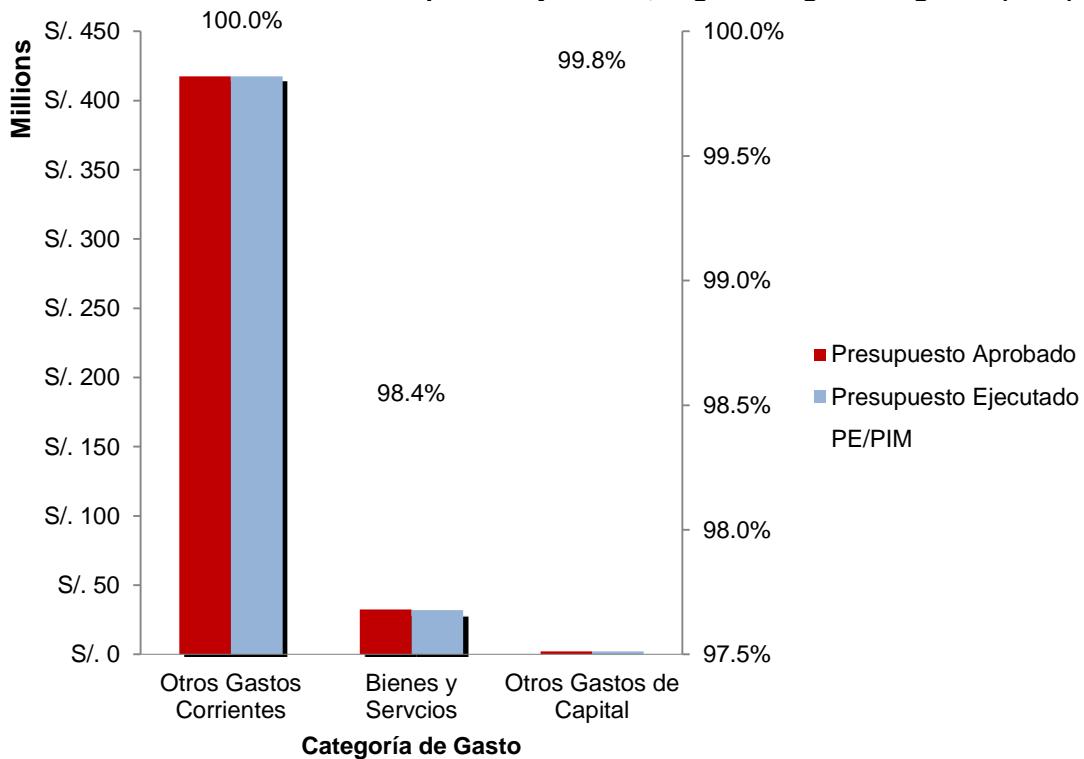
Fuente: Consulta Amigable- SIAF  
Elaborado por Metis Gaia SAC

Como se puede observar en el Gráfico 33 y Cuadro 27 del Anexo 1, respecto al periodo 2013, en la categoría “Otros Gastos Corrientes” se asignó un presupuesto de S/. 417,512,669 Nuevos Soles llegando prácticamente al 100% de ejecución del mismo, que corresponde básicamente a la entrega de la subvención al usuario de “Pensión 65”.

Asimismo, "Bienes y Servicios" obtuvo un presupuesto de S/. 32,563,117 Nuevos Soles y una ejecución que llegó al 98.4% de este. Dicho monto comprendió principalmente el pago de los Contratos Administrativos de Servicios (CAS), seminarios y talleres, Servicio de seguridad y vigilancia, y servicios diversos.

Por último, la categoría "Otros Gastos de Capital" contó con un presupuesto de S/. 32,563,117 Nuevos Soles y una ejecución de del 99.8% del mismo. Este monto cubrió principalmente la adquisición de vehículos para transporte terrestre, adquisición de equipos computacionales y periféricos, adquisición de software y maquinarias, así como equipos y mobiliarios para la implementación de la Sede Central y de las Unidades Territoriales.

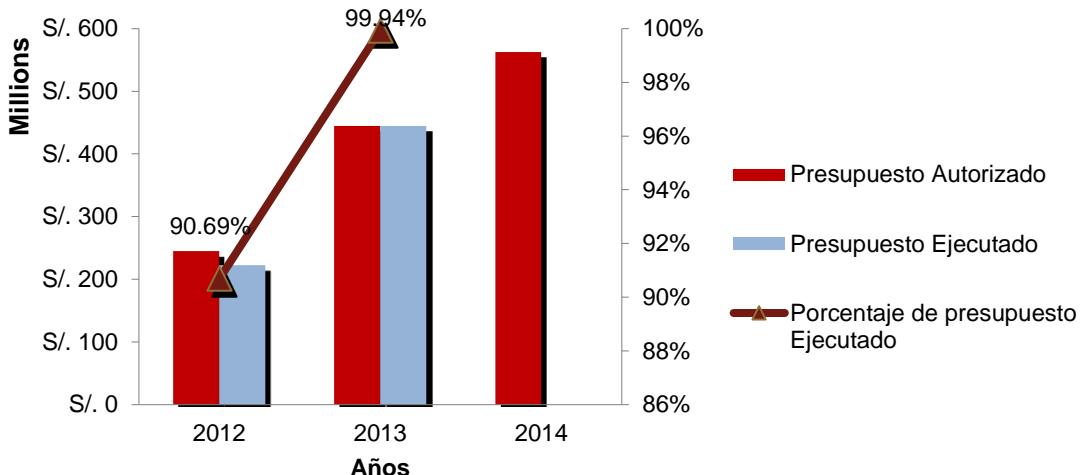
**Gráfico 32: Proporción del Presupuesto del Programa Nacional de Atención Solidaria "Pensión 65" en relación al Presupuesto Ejecutado, según categoría de gasto (2013)**



Fuente: Consulta Amigable- SIAF  
Elaborado por UT Metis Gaia – Econometría S.A

En relación a los gastos concurridos para la dotación del producto 1 "Personas de 65 años a más que viven en condiciones de pobreza reciben una subvención monetaria", se contempló un presupuesto de S/. 245,185,497 Nuevos soles en el 2012, el cual se incrementó a S/. 444,724,916 y S/. 562,520,671 Nuevos Soles para los años 2013 y 2014, respectivamente. Así, como se puede ver en el Gráfico 34 y el Cuadro 28 del Anexo 1, para los años 2012 y 2013 se llegó a un nivel de ejecución de 90.69% y 99.94%, respectivamente.

**Gráfico 33: Gasto total del Producto 1 "Personas de 65 años a más que viven en condiciones de pobreza reciben una subvención monetaria"**

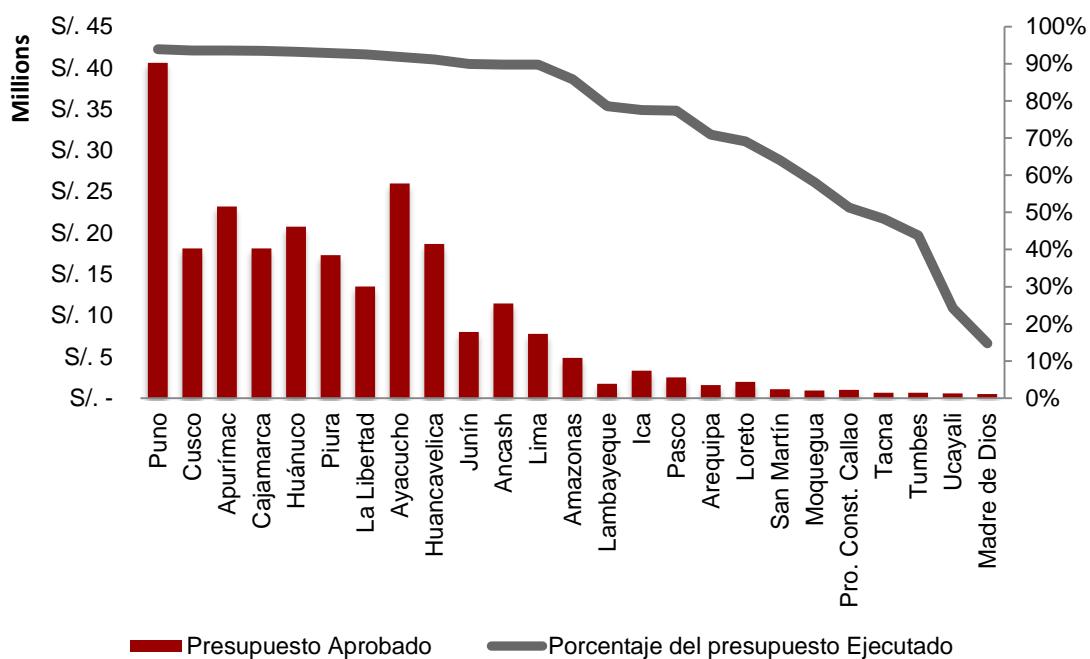


Fuente: Consulta Amigable- SIAF

Elaborado por UT Metis Gaia – Econometría S.A

Si desagregamos el presupuesto consignado para el año 2012 a nivel de Unidades Territoriales, tal como se muestra en el Gráfico 35 y el Cuadro 29 del Anexo 1, podemos observar que Puno es quien más presupuesto y nivel de ejecución cuenta, ascendiendo a S/. 40,622,791 Nuevos Soles y obteniendo una ejecución de 93.1%. Ello se explica básicamente debido a que esta región cuenta con el mayor número de beneficiarios del Programa. Por el contrario, la región Madre de Dios, al contar con el menor número de beneficiarios para este periodo, obtuvo un presupuesto de S/. 505,100 Nuevos Soles y una ejecución, también menor, de apenas 14.74%.

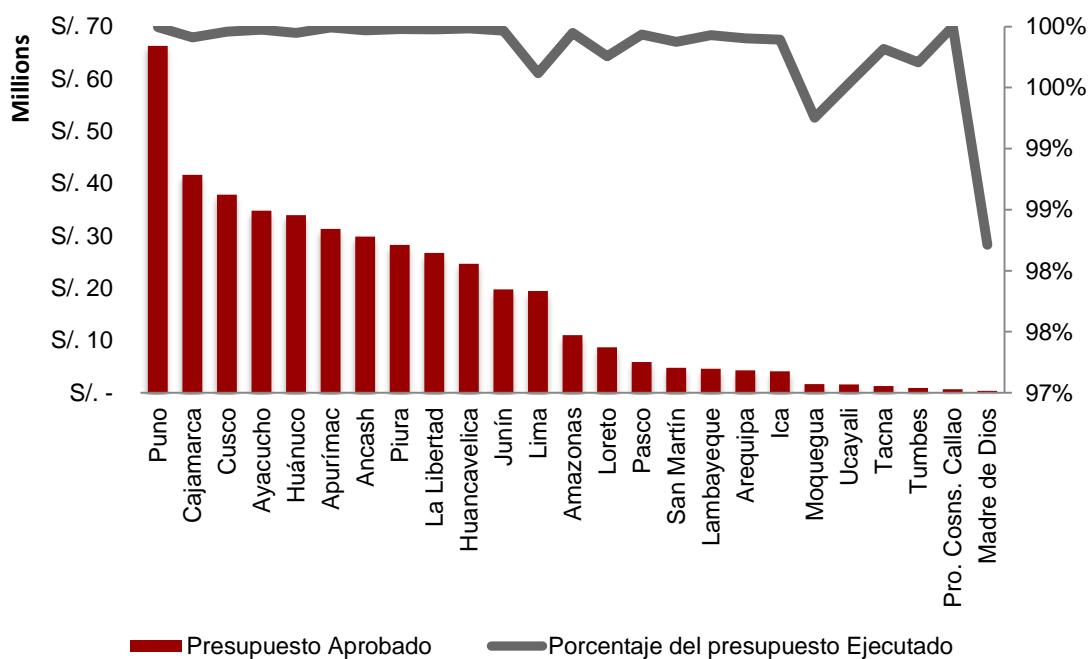
**Gráfico 34: Gasto total del Producto 1 " Personas de 65 años a más que viven en condiciones de pobreza reciben una subvención monetaria"- Año 2012**



Fuente: Consulta Amigable- SIAF  
Elaborado por UT Metis Gaia – Econometría S.A

Por otro lado, para el periodo 2013, a nivel general el nivel de ejecución mejoró notablemente, como se puede ver en el Gráfico 36 y el Cuadro 30 del Anexo 1. Asimismo, Puno sigue liderando tanto a nivel presupuestal, como en nivel de ejecución, obteniendo un presupuesto de S/. 66,330,835 y una ejecución de prácticamente el 100%. En contraste a este presupuesto, está Madre de Dios, que contó con S/. 382433 Nuevos Soles para este periodo, así como un nivel de ejecución de 98.21%, el cual resulta ser el nivel más mínimo de ejecución de todas las Unidades Territoriales.

**Gráfico 35: Gasto total del Producto 1 " Personas de 65 años a más que viven en condiciones de pobreza reciben una subvención monetaria"- Año 2013**



Fuente: Consulta Amigable- SIAF  
Elaborado por UT Metis Gaia – Econometría S.A

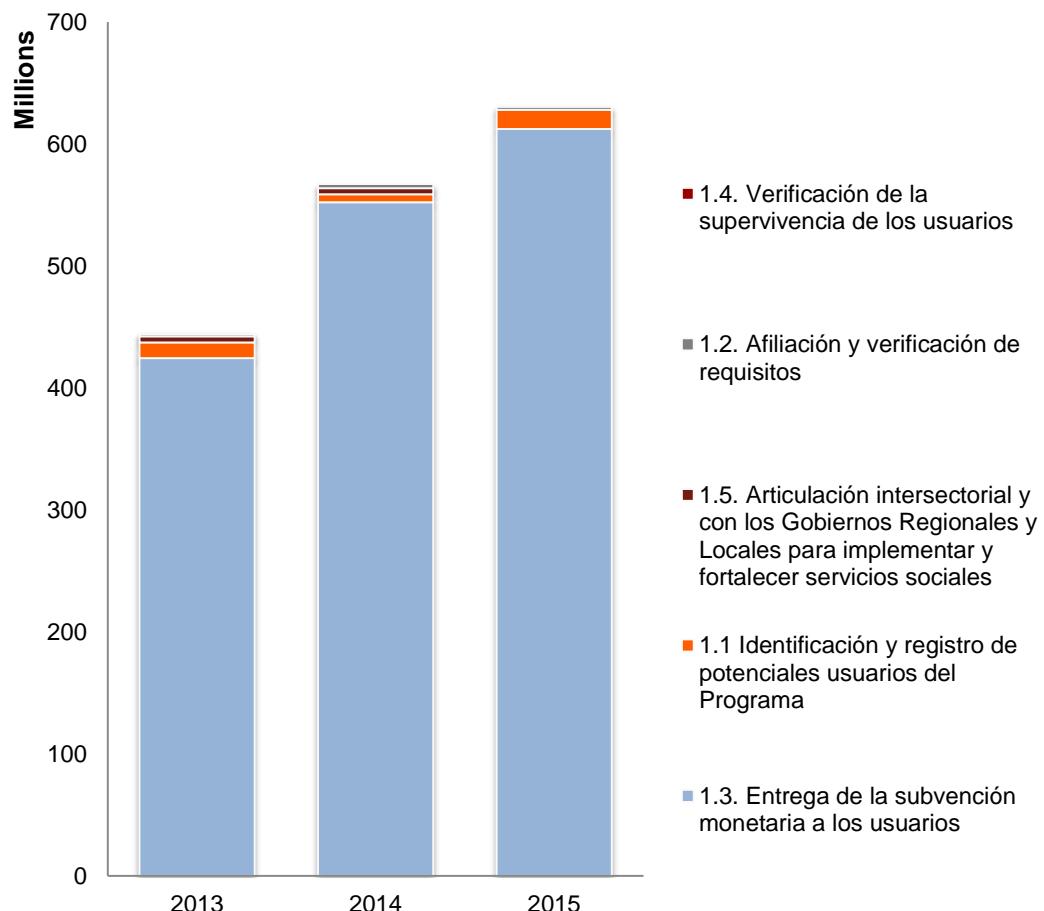
Como se puede notar en los gráficos 35 y 36, entre los años 2012 y 2013 Lima tuvo una disminución en su presupuesto. Esto se debe a que el Programa fue implementado en el año 2012, por lo que el presupuesto destinado al proceso de contratación de personal, al contrato de arrendamiento del inmueble correspondiente a la sede central de Programa, la implementación de oficinas, así como la compra de mobiliario, equipos de cómputo y electrónicos, se centralizó en la sede central con base en Lima. De este modo, para el año 2013 muchos de estos gastos ejecutados desde Lima ya no eran necesarios.

Por otro lado, es preciso mencionar que el presupuesto asignado a cada región es directamente proporcional al número de beneficiarios que son atendidos en estos territorios. Ello en razón de que el Programa solo cuenta con un producto destinado a brindar subvenciones a los usuarios del Programa, siendo el principal gasto efectuado.

En lo referido a los gastos incurridos por el Programa a nivel de actividades, tal como se muestra en el Gráfico 37 y en el Cuadro 31 del Anexo 1, la actividad más importante en términos presupuestales es la 1.3 “Entrega de subvención monetaria a los usuarios”, con un presupuesto que ascendió a S/. 424,649,677 y S/. 552,388,274 Nuevos Soles para los años 2013 y 2014 respectivamente, esperando obtener S/. 612,500,000 en el año 2015.

Por el contrario, exceptuando a la Actividad 1.4 “Verificación de la supervivencia de los usuarios”, la cual solo se ejecutó en el año 2013; la actividad con menor presupuesto es la 1.2 “Afiliación y verificación de requisitos”, con un presupuesto que asciende a S/. 1,634,444 y S/. 3,506,976 Nuevos Soles en el 2013 y 2014, así como S/. 2,400,000 Nuevos Soles para el 2015.

**Gráfico 36: Gasto total de las Actividades del Producto 1: "Personas de 65 años a más que viven en condiciones de pobreza reciben una subvención monetaria"**

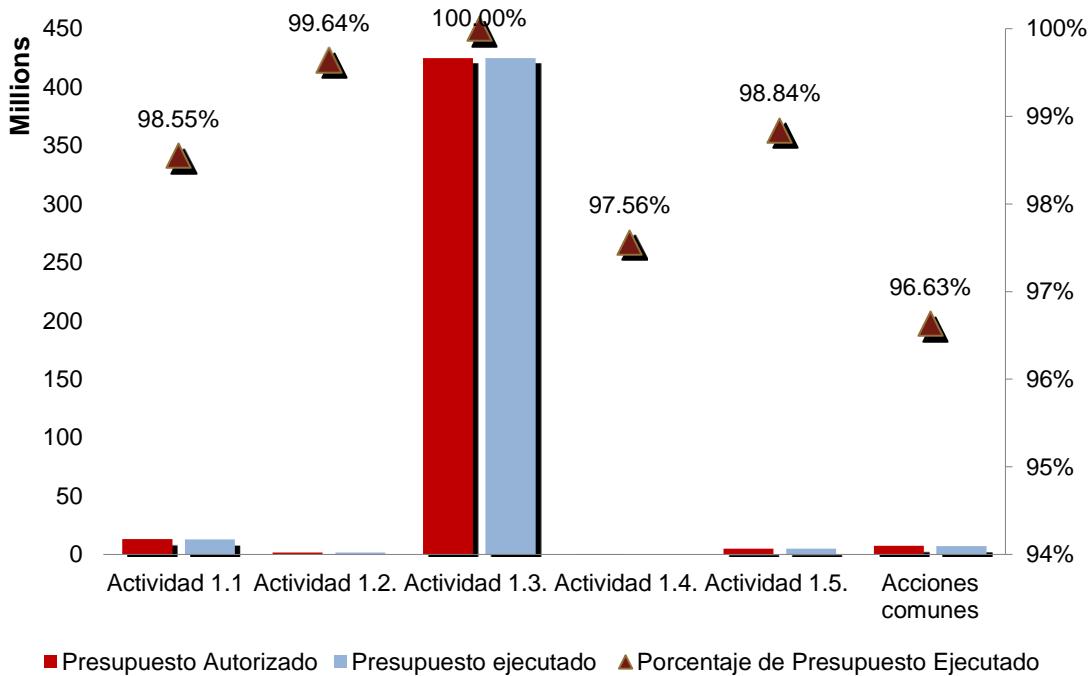


Fuente: Consulta Amigable- SIAF

Elaborado por UT Metis Gaia – Econometría S.A

Con respecto al nivel de ejecución presupuestal de las Actividades del Programa, como se puede observar en el Gráfico 38 y el Cuadro 31 del Anexo 1, para el año 2013, la Actividad que más ejecutó fue la 1.3 “Entrega de la subvención monetaria a los usuarios”, llegando a un nivel de ejecución del 100%. Por otro lado, si bien el nivel de ejecución de la Actividad 1.2 “Verificación de la supervivencia de los usuarios” llegó a ejecutar un 97.56%, este representa el menor nivel de ejecución de este periodo.

**Gráfico 37: Gasto total de la Actividades del Producto 1 del Programa Nacional de Asistencia Solidaria "Pensión 65" - Año 2013**



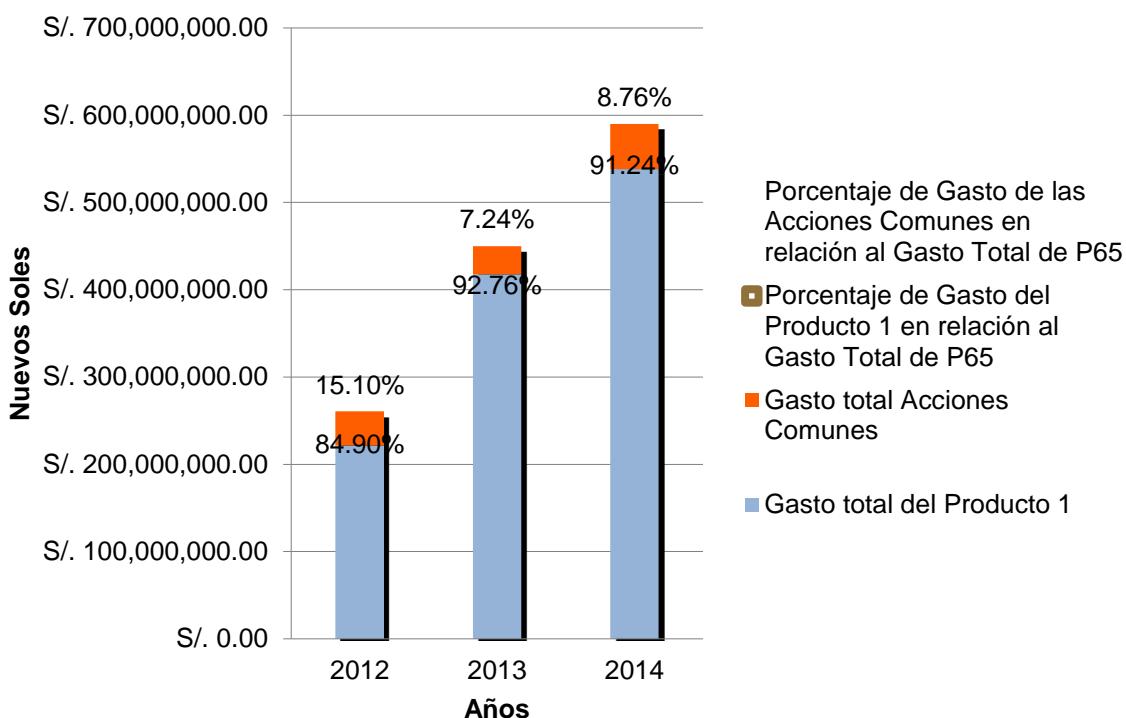
Fuente: Consulta Amigable- SIAF

Elaborado por UT Metis Gaia – Econometría S.A

### 3.1.4. Costos de los bienes y/o servicios y sus metas físicas (Contenido 16)

Por otro lado, respecto a la relación entre los gastos de producción y acciones comunes, se puede notar en el Gráfico 39 y en el Cuadro 32 del Anexo 1, que si bien las Acciones Comunes representan apenas un pequeño porcentaje del gasto total de "Pensión 65", esta se ha incrementado del 7.24% en el 2013 a 8.76% en el 2014. Es de esperarse que los gastos del Producto 1 representen un gran porcentaje del gasto total, pues es el único producto de la IPE.

**Gráfico 38: Gasto total del Producto 1 y las Acciones Comunes**



Fuente: Consulta Amigable- SIAF

Elaborado por UT Metis Gaia – Econometría S.A

Finalmente, si desagregamos el gasto total incurrido en Acciones Comunes, podremos notar que principalmente está compuesto por la contratación de personal (39.05% al 2014) y por los “Servicios administrativos, financieros y de seguros” (24.8% al 2014). Adicionalmente a dichas partidas resalta la adquisición de “Servicios básicos, comunicaciones, publicidad y difusión” con un 14.16% al 2014.

## **3.2. Temas de evaluación**

### **3.2.1. Eficacia y Calidad**

#### **3.2.1.1. Desempeño en cuanto a actividades (Contenido 34)**

Este contenido no está vinculado a ningún punto crítico identificado.

#### **3.2.1.2. Desempeño en cuanto a componentes (Contenido 35)**

##### **Método de definición de metas físicas y financieras**

En relación al cumplimiento de metas del Programa, como se ha podido notar anteriormente, los resultados no muestran problemas en su cumplimiento. Sin embargo, es necesario señalar que el indicador utilizado solo da cuenta de los depósitos realizados a las cuentas de los usuarios con lo que se cuenta como meta cumplida, lo cual no necesariamente implica que el beneficiario cobre el dinero<sup>67</sup>. En ese sentido, la meta cumplida no debería ser contada solo cuando se hizo el depósito, sino cuando el usuario realmente ha realizado el cobro, más allá de que el porcentaje de depósitos no cobrados sea bajo, es importante levantar indicadores consistentes con los objetivos del Programa, es decir, hacer llegar las subvenciones a las manos de los beneficiarios.

Por otro lado, es preciso mencionar ciertas dificultades en el proceso de definición de metas, las cuales se relacionan con problemas inherentes al Programa como la variación periodo a periodo en los beneficiarios, ya sea por fallecimientos, perdida de condición socioeconómica, o la inclusión de nuevos usuarios, dado que el Programa se encuentra en crecimiento desde sus inicios. Este hecho supone una gran dificultad debido a que no siempre las metas previstas son las que se dan, pues las variables mencionadas se encuentran fuera del control de Programa. En estos casos, la meta tiene que ser replanteada mediante una nota de modificación presentada al MIDIS.

Así, las metas nacionales se establecen en función de la asignación presupuestaria que otorga el MEF, el cual resulta de las propuestas que en el marco del PpR propone el Programa de acuerdo con la población que se quiere priorizar. Una vez que se cuenta con las metas nacionales, la fijación de metas físicas a nivel distrital depende de la brecha distrital aún existente, mientras que para la definición de metas presupuestarias, además de considerar el número de beneficiarios a atender de acuerdo a la brecha, se toma en cuenta la petición de gastos administrativos que cada Unidad Territorial requiere para su gestión. En ese sentido, es necesario señalar que los costos a incurrir en la afiliación de beneficiarios varían de acuerdo al mes en que es afiliado, ya que en enero, por ejemplo, al haber un mayor número de beneficiarios que afiliar, se aprovechan economías de escala, lo cual no sucede en el mes de diciembre cuando el número de afiliaciones disminuye.

El principal problema en la definición de las metas nacionales radica en que la información de brechas del Programa no es precisa, lo cual ya se explicó en profundidad en la sección

---

<sup>67</sup>Los motivos por los cuales el beneficiario no acudiría a cobrar, ya se explicaron en extenso apartados atrás.

de focalización. Este hecho, si bien está fuera del control directo del Programa, pues la información la recogen del SISFOH, sí tiene implicancias directas en su operación, ya que contar con información precisa de las brechas podría cambiar la distribución de recursos y afiliados.

Por otro lado, si bien las Unidades Territoriales no participan en la determinación de metas más allá de alcanzar sus necesidades de costos administrativos, ellos sí ven la forma en la que se cumplirán las metas. En el caso de las verificaciones de los usuarios, estas se definen por distrito teniendo en cuenta que todos los promotores tengan el mismo número de usuarios y estos sean visitados por lo menos una vez al año.

Como se ha podido notar el Programa no cuenta con una metodología formal para la definición de metas físicas y financieras, lo cual es de suma importancia para tener criterios claros e institucionalizados en cuanto a cómo se distribuyen los recursos. No obstante, los funcionarios del MIDIS mencionan que actualmente se está trabajando un documento de establecimiento de metas para programas de transferencia, el cual serviría tanto para el programa “Juntos” como “Pensión 65”. Dicho trabajo debería estar listo en aproximadamente dos meses y se basa en trabajos realizados por el Banco Mundial.

### **3.2.1.3. Desempeño en cuanto al propósito (Contenido 36)**

Este contenido no está vinculado a ningún punto crítico identificado.

### **3.2.1.4. Desempeño en cuanto a fines (Contenido 37)**

Este contenido no está vinculado a ningún punto crítico identificado.

## **3.2.2. Análisis presupuestario**

### **3.2.2.1. Ejecución presupuestaria (Contenido 38)**

#### **Niveles de ejecución**

La evaluación de la ejecución presupuestaria corresponde a los años 2012 y 2013. En el año 2012, la IPE tuvo una ejecución presupuestaria de 86.87% a nivel nacional. Para el 2013, el presupuesto del programa creció 71.07% con respecto al periodo anterior y la ejecución correspondió al 99.82%.

#### **Razones para la sub-ejecución**

La IPE no presenta niveles de sub-ejecución relevantes. En el año 2012, la sub-ejecución correspondió al 13.13% del Presupuesto Institucional Modificado. Esto se debió a una planificación conservadora del Programa que le distribuyó los recursos de “acciones comunes” de manera similar entre las regiones al interior del país, sin tener mayores

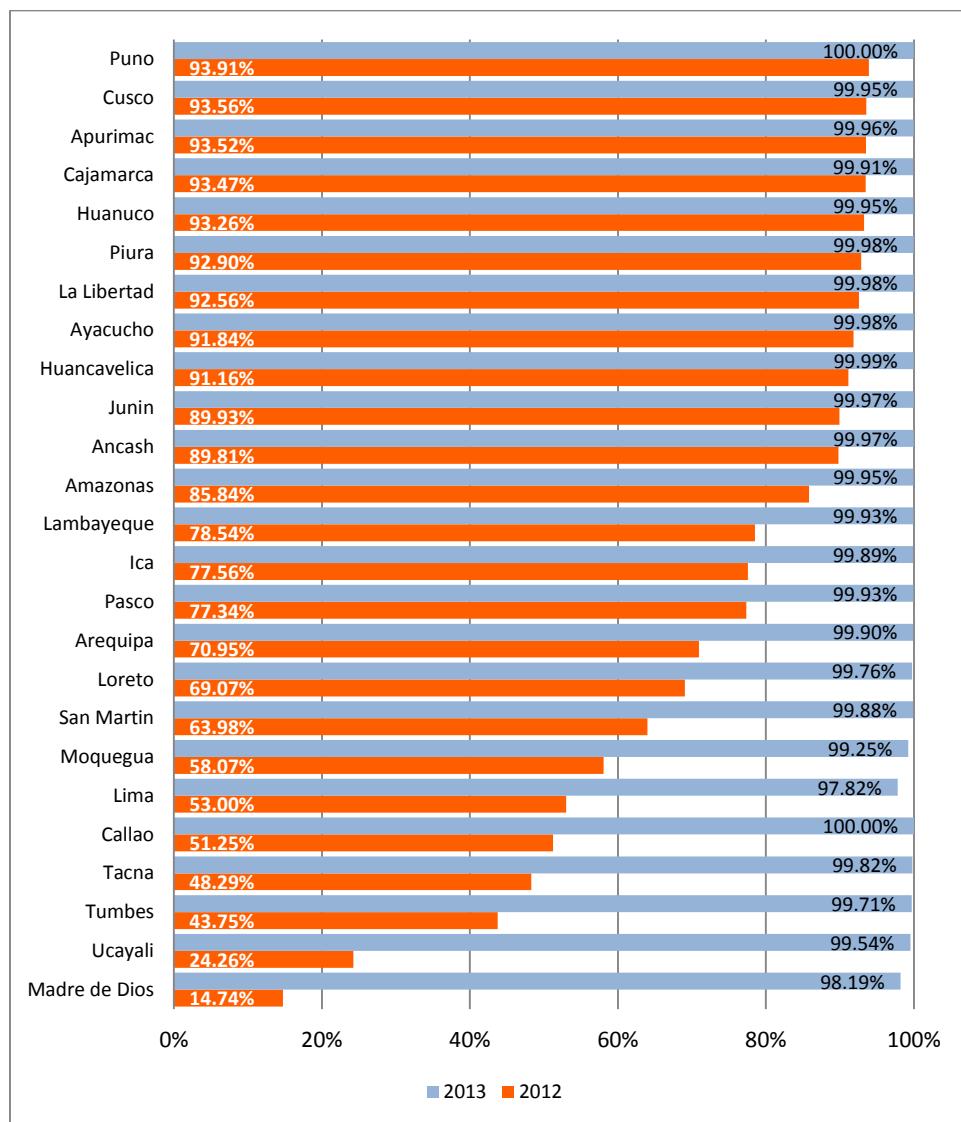
consideraciones a las particularidades de los territorios ni a la magnitud del Programa en las mismas. Además de ello, este suceso se relaciona directamente con el inicio de operaciones del programa al mes de Octubre. Ya para el 2013, la sub-ejecución fue mínima y fue del orden del 0.18% (S/. 794,095).

### **Sub-ejecución por regiones**

Si se analiza la ejecución de la IPE a nivel de las unidades territoriales se llega a resaltar diferencias importantes entre las regiones, especialmente en el año 2012. Es así que en dicho año, regiones como Madre de Dios, Ucayali, Tumbes y Tacna, tienen niveles de ejecución inferiores al 50%, siendo el caso más relevante el de Madre de Dios que solo pudo ejecutar el 14.74% de su PIM. Para el año 2013, la situación se modificó positivamente y se posibilitó una ejecución presupuestaria con valores mínimos de 97.82% (Lima).

Esta sub-ejecución en las regiones del año 2012, mostrada en el gráfico 40, se relaciona directamente con la planificación conservadora y similar realizada entre la mayoría de regiones, muchas de ellas con diferencias importantes de beneficiarios por región. Esto se corrigió el 2013 con una planificación presupuestaria más coherente, con lo cual los indicadores de ejecución presupuestaria se redujeron considerablemente hasta llegar a valores que pueden ser considerados como de ejecución plena.

**Gráfico 39. Ejecución presupuestaria del programa Pensión 65 en los años 2012 y 2013.**



Fuente: Consulta Amigable- SIAF

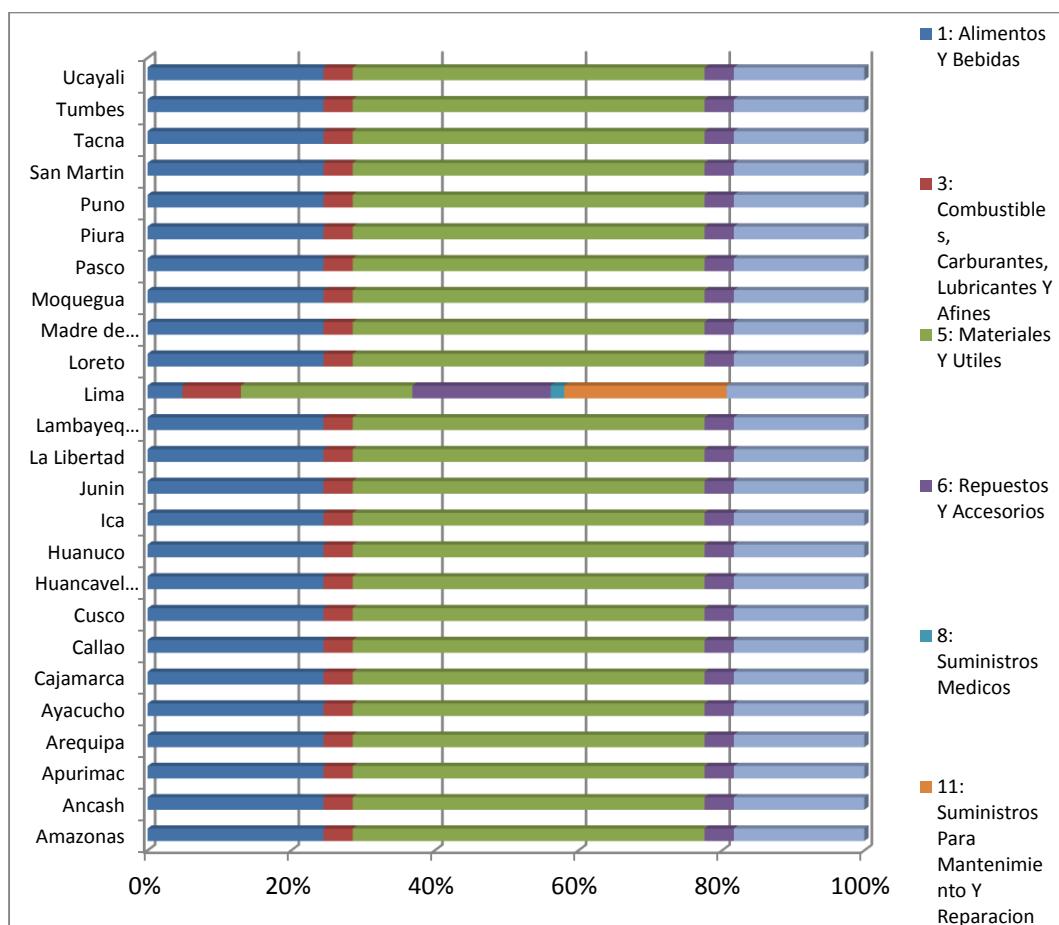
Elaborado por UT Metis Gaia – Econometría S.A

### 3.2.2.1. Asignación/Distribución de recursos (Contenido 39-41)

A continuación se analizará la distribución de recursos del año 2012, en que se presentan mayores puntos a resaltar. Estos se corrigieron para el 2013 debido al aprendizaje del Programa en cuanto al conocimiento de las necesidades particulares de las unidades territoriales, lo que le permitió contar con una distribución de recursos más ajustada.

En ese sentido, en el año 2012 es importante resaltar la distribución de los gastos en bienes y servicios incluidos por el Programa. Así podemos notar una distribución homogénea exacta entre las diferentes regiones, con excepción de Lima, la sede central.

**Gráfico 40. Presupuesto por regiones dedicado a la adquisición de bienes del año 2012.**

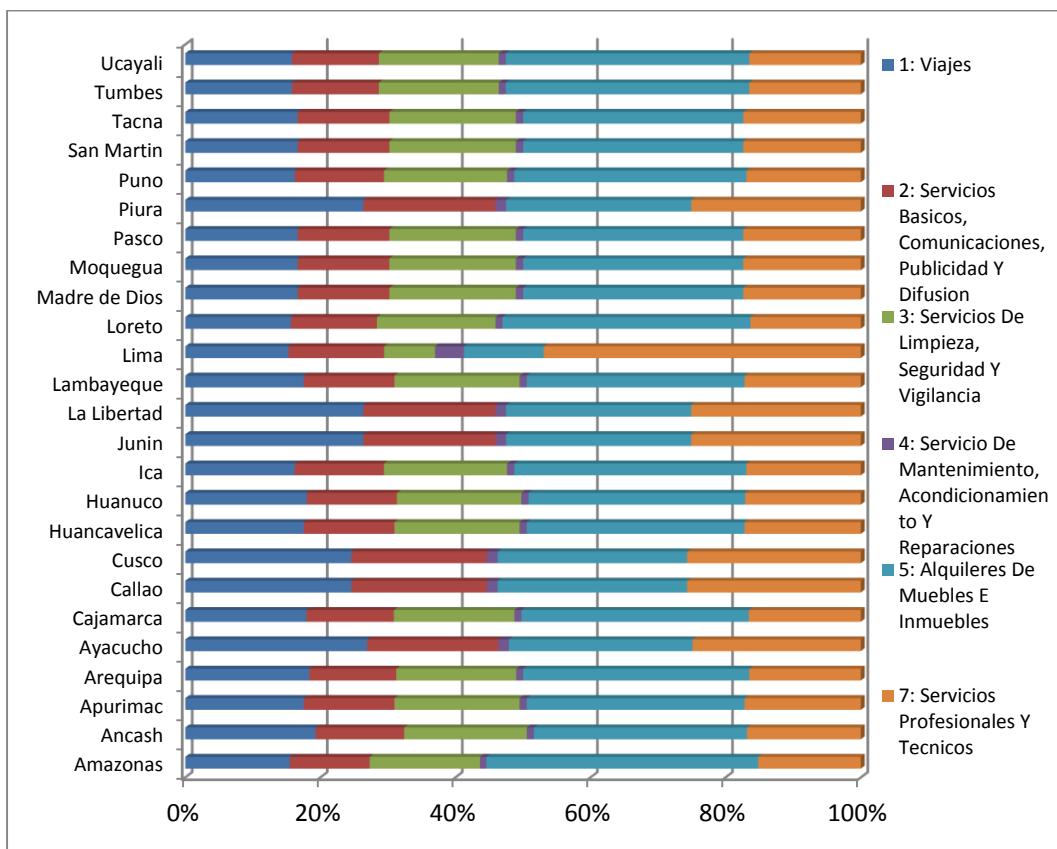


Fuente: Consulta Amigable- SIAF

Elaborado por UT Metis Gaia – Econometría S.A

En el caso de los servicios, se denotan similitudes no tan exactas como la del caso de bienes, pero sí referenciales y válidas para el análisis, si se analizan los pesos relativos de las partidas sin considerar los rubros de Servicios Administrativos y financieros ni las contrataciones laborales. También hay patrones que se observan en el gráfico siguiente, que derivan de una planificación conservadora y poco ajustada a las realidades para las regiones con la excepción de Piura, Lima, La Libertad, Junín, Cusco, Callao y Ayacucho. Es preciso reconocer que esta estrategia es propia de programas que recién se inician y de los cuales no es posible establecer una planificación presupuestaria realmente ajustada a las necesidades de las regiones.

**Gráfico 41. Presupuesto por regiones dedicado a la adquisición de servicios del año 2012  
(Excluyendo a los gastos en servicios administrativos y financieros y de contrataciones laborales CAS)**

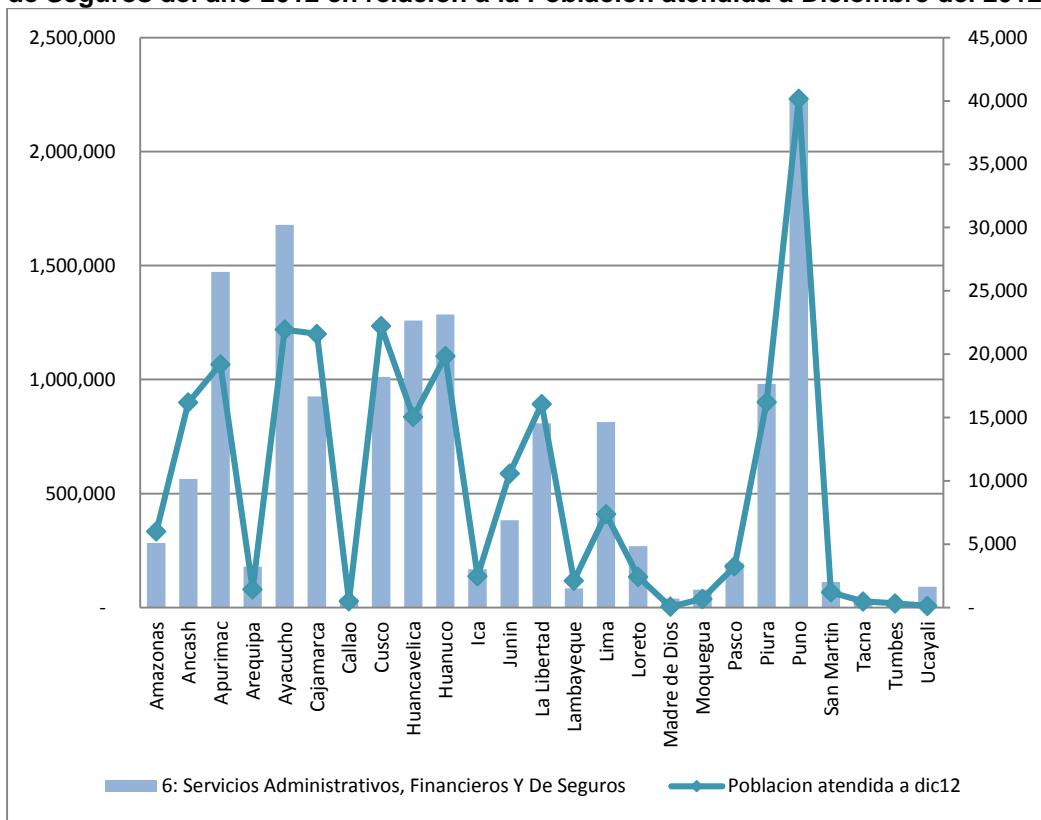


Fuente: Consulta Amigable- SIAF

Elaborado por UT Metis Gaia – Econometría S.A

En el caso del rubro de “*Servicios Administrativos, Financieros y de Seguros*”, la distribución del gasto tiene una alta correlación con el número de beneficiarios que existen en cada región. Esto se debe a que esta partida es producto de las transferencias financieras realizadas al Banco de la Nación para el respectivo pago de las subvenciones económicas a los beneficiados. Los picos en algunas regiones se explican por la contratación de Empresas Transportadoras de Valores para llevar las subvenciones a lugares sin cobertura de agencias bancarias.

**Gráfico 42. Comparación entre el presupuesto para servicios Administrativos, Financieros y de Seguros del año 2012 en relación a la Población atendida a Diciembre del 2012.**



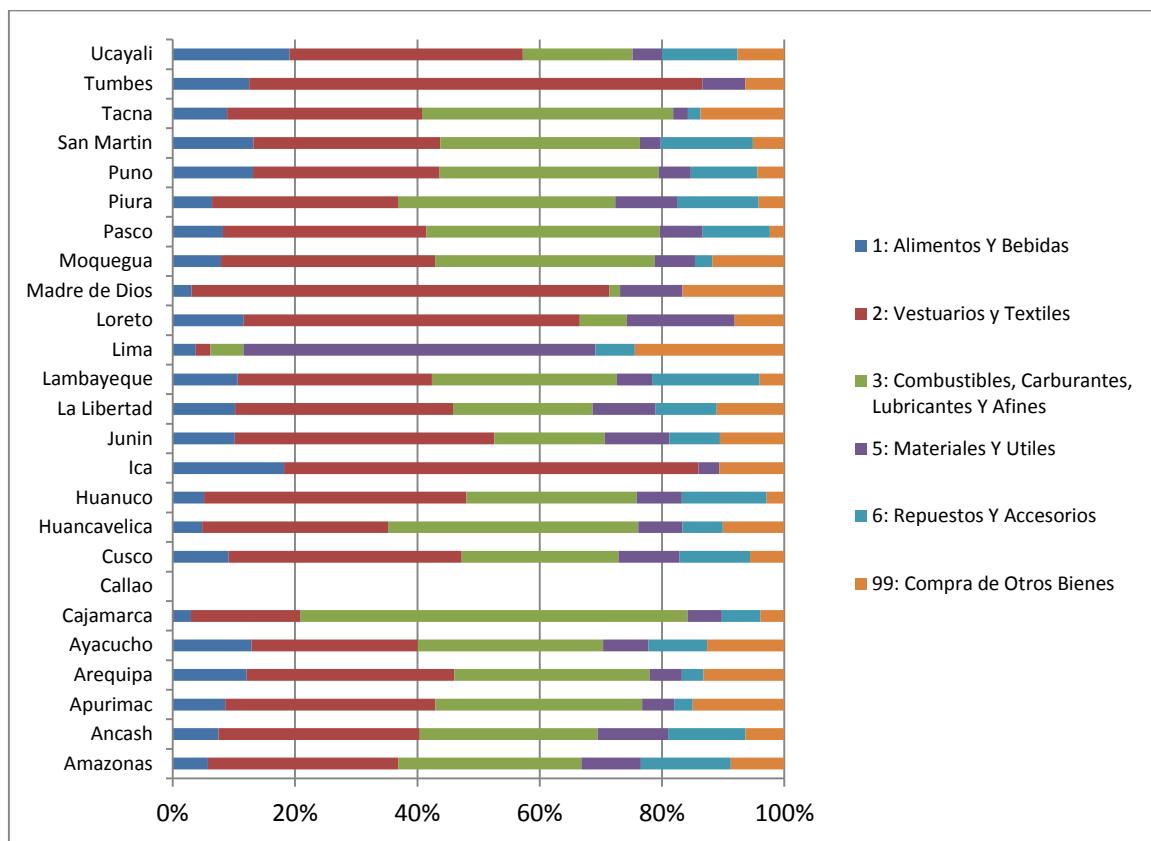
Fuente: Consulta Amigable- SIAF

Elaborado por UT Metis Gaia – Econometría S.A

Por último, en este año se pudo corroborar que el costo en personal CAS en las regiones no tiene un comportamiento necesariamente vinculado al número de beneficiarios de la región. Del análisis se desprende que el personal tiene una estructura mínima fija definida por región, por lo cual el mismo puede ser considerado un costo fijo por región. De acuerdo a la IPE, esto se debe a la necesidad de garantizar la presencia del Programa Pensión 65 a nivel nacional. Esto no necesariamente debería ser así ya que se podría ajustar el personal contratado de acuerdo a las necesidades operativas identificadas, relacionándolas con algunas variables relevantes como el número de beneficiarios, distribución geográfica de la población potencial, entre otros, en sintonía con lo analizado en el numeral 2.2.1 de este documento.

Ya para el año 2013, hay modificaciones importantes en la planificación presupuestaria del programa a nivel regional. Esto es producto de ajustes en relación a lo planificado el año anterior gracias a la evaluación del gasto efectuado por cada unidad territorial en cada subpartida evaluada en el rubro de bienes y servicios. De esta manera, al año 2013, la distribución de recursos fue mucho más adaptada a las particularidades regionales. Esto se puede apreciar en la gráfica siguiente en la cual se diagrama la distribución porcentual del presupuesto de bienes para el año 2013.

**Gráfico 43. Presupuesto por regiones dedicado a la adquisición de bienes del año 2013.**



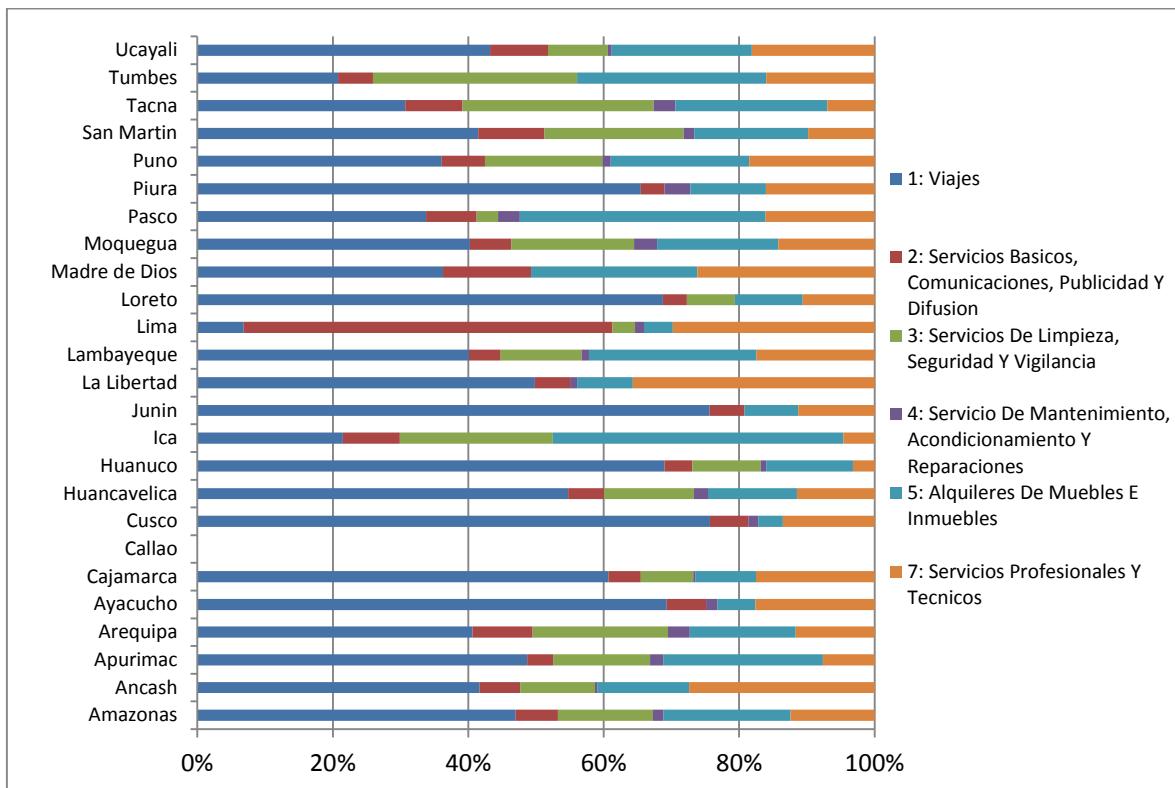
Fuente: Consulta Amigable- SIAF

Elaborado por UT Metis Gaia – Econometría S.A

En este gráfico se pudo notar la particularidad de la distribución del gasto en bienes y en particular de diferencias importantes en lo planificado en el año 2012. Por ejemplo, en el rubro de materiales y útiles, en el 2012 a excepción de Lima, las regiones dedicaban el 48.98% del presupuesto en bienes a este rubro. Ya para el 2013, el gasto fue variable y en promedio correspondió al 9.64% del mismo.

La misma lógica sucede con el presupuesto institucional dedicado a la adquisición de servicios en dicho año. Se nota una distribución mucho más particular en cada unidad territorial para el año 2013. Esto es posible reconocerlo en el siguiente gráfico en donde se muestra el peso relativo del presupuesto dedicado a la adquisición de servicios, exceptuando a las partidas de servicios administrativos y financieros, y de contrataciones laborales, al igual que lo manejando para el análisis del año 2012.

**Gráfico 44. Presupuesto por regiones dedicado a la adquisición de servicios del año 2013  
(Excluyendo a los gastos en servicios administrativos y financieros y de contrataciones laborales CAS)**



Fuente: Consulta Amigable- SIAF

Elaborado por UT Metis Gaia – Econometría S.A

En este caso, también se pueden notar diferencias importantes que demuestran que para el periodo del año 2013 hubo una mejor planificación presupuestaria más acorde con las particularidades de las unidades territoriales. Ejemplo de ello es el caso del rubro de alquiler de muebles e inmuebles. Para el año 2012, el promedio de las regiones para esta partida (considerando como total las partidas de servicios con las exclusiones mencionadas) fue de 31.42%. Ya para el 2013 esta partida fue de 17.17%, poco más de la mitad de lo considerado para el 2012.

### **3.2.2.2. Transferencia de recursos (Contenido 42-43)**

#### **Presupuesto asignado por beneficiario**

El presupuesto asignado por beneficiario depende de un único factor: el monto de la subvención económica entregada. Este depende de la formulación del programa y de la decisión técnica de entregar S/. 125 mensuales de manera bimestral.

#### **Transferencia de recursos a terceros (Banco de la Nación)**

La transferencia de los recursos del programa son efectuados al Banco de la Nación, organismo que permite la transferencia efectiva de los recursos a los beneficiarios. En este apartado se analizarán los gastos por conceptos de servicios financieros con los que opera el Programa.

En el año 2012, la ejecución de los servicios financieros de la IPE ascendió a un total de S/. 2,227,006, lo cual correspondió al 15.2% de lo planificado para este rubro y al 1.03% del monto total de las subvenciones entregadas. En el 2013, esta partida correspondió a S/. 7,513,123, llegando a corresponder al 96.6% de la planificado para los servicios financieros y al 1.8% del total ejecutado por subvenciones otorgadas. Para el 2014, el monto planificado para los servicios financieros tuvo un incremento, con respecto al periodo anterior, de 18.91%, llegando a un valor de S/. 9,248,174. Estos costos se asocian a dos factores: el número de beneficiarios del programa y el número de transportadoras de valores que se emplean en la distribución de las subvenciones<sup>68</sup>.

### **3.2.3. Eficiencia**

#### **3.2.3.1. A nivel de bienes y/o servicios (Contenido 44)**

##### **Costo unitario**

El presupuesto asignado por beneficiario en la IPE fue de S/. 927.26 en el año 2012 y de S/. 1,473.87 en el año 2013, tal y como se detalla en el siguiente cuadro:

**Cuadro 11. Calculo del costo unitario por beneficiario del programa en los años 2012 y 2013**

	<b>2012</b>	<b>2013</b>
<b>Beneficiarios (1)</b>	247,673	306,298
<b>Presupuesto (2)</b>	229,656,781	451,442,083
<b>Costo por beneficiario</b>	<b>927.26</b>	<b>1,473.87</b>

Fuente: Consulta Amigable- SIAF y Pensión 65

Elaborado por UT Metis Gaia – Econometría S.A

Notas:

(1) Beneficiarios calculados por la IPE a diciembre de los años respectivos.

(2) Presupuesto devengado por el programa de los años respectivos.

<sup>68</sup>La información referente a la forma de costeo de dichos servicios no fue proporcionada al grupo consultor. Asimismo, se solicitó la información referente al número de transportadoras de valores del programa a finales del 2012 para poder hacer una análisis comparativo con la información al 2013, la misma que no fue proporcionada.

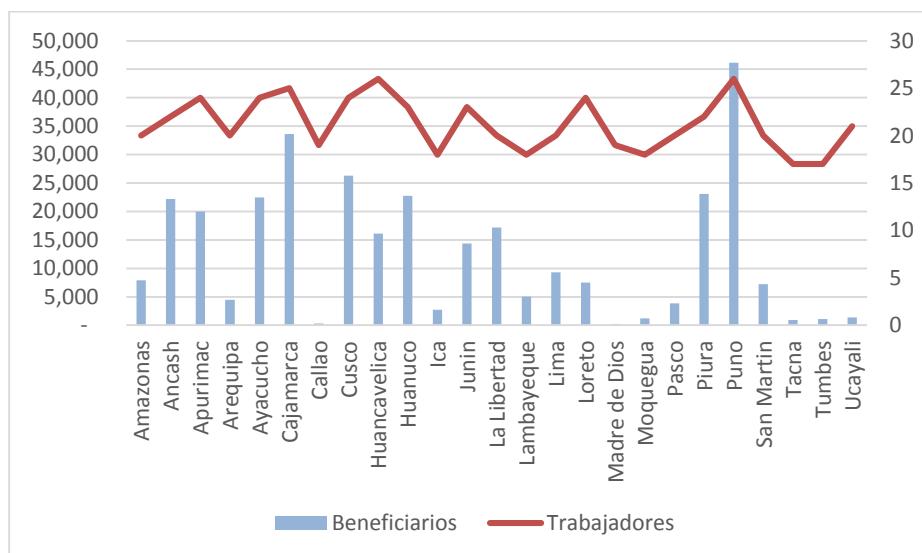
## **Costo promedio total de la IPE por beneficiario (Sin gastos administrativos)**

Los costos promedios totales de la IPE por beneficiarios, sin gastos administrativos, se reducen a la subvención económica entregada a los beneficiarios.

### **Beneficiarios por personal**

De la misma manera, el análisis del número de beneficiarios por personal denota una importante presencia de una estructura mínima fija en la composición de las Unidades Territoriales que deriva en costos por personal similares entre grupos de regiones con niveles de beneficiarios que no necesariamente son similares. Esto puede ser observado en el gráfico siguiente en donde se observa el personal laborando en las diferentes unidades territoriales<sup>69</sup>.

**Gráfico 45. Relación entre el personal efectivamente contratado y el número de beneficiarios del Programa**



Fuente: Consulta Amigable- SIAF y Pensión 65  
Elaborado por UT Metis Gaia – Econometría S.A

De acuerdo a la IPE, esta realidad se debe a que el programa busca asegurar la presencia del mismo a nivel nacional, aunque ello merme la eficiencia del programa. Por ello cabe la posibilidad de adaptar la estructura orgánica de las unidades territoriales de las regiones a variables relevantes de las regiones como el número de beneficiarios, distribución geográfica de los mismos y de potenciales beneficiarios, entre otros.

<sup>69</sup> El total de personal contratado por Pensión 65, pertenece a la modalidad de Contrato Administrativo de Servicios – CAS. Hasta setiembre de 2014 Pensión 65 tiene un total de 492 trabajadores en la modalidad CAS; de los cuales 421 aproximadamente están dedicados a tareas de campo en las Unidades Territoriales.

### 3.2.3.2. Gastos de administración (Contenido 45)

En el siguiente cuadro se muestra un análisis desagregado por región del presupuesto que dedican las unidades regionales a las acciones comunes y al producto 1. Estas partidas corresponden a los rubros del SIAF de “bienes y servicios” y de “otros gastos”, respectivamente. Solo en el caso de Lima se registran partidas de “Adquisición de activos no financieros” que corresponden al gasto en activos propios de la apertura del programa como los vehículos, mobiliario equipos informáticos, etc. Estos gastos son propios de la centralización administrativa con el que se caracteriza el programa.

**Cuadro 12. % del Presupuesto Institucional Modificado de Pensión 65 por regiones dedicado a Acciones comunes y Productos**

	2,012		2,013		2014 <sup>70</sup>	
	Acciones comunes	Producto 1	Acciones comunes	Producto 1	Acciones comunes	Producto 1
<b>Amazonas</b>	14.09%	85.91%	6.37%	93.63%	3.23%	96.77%
<b>Ancash</b>	8.39%	91.61%	4.61%	95.39%	4.92%	95.08%
<b>Apurímac</b>	8.04%	91.96%	5.18%	94.82%	5.43%	94.57%
<b>Arequipa</b>	36.78%	63.22%	13.91%	86.09%	13.29%	86.71%
<b>Ayacucho</b>	7.75%	92.25%	3.90%	96.10%	5.33%	94.67%
<b>Cajamarca</b>	7.32%	92.68%	3.19%	96.81%	4.15%	95.85%
<b>Callao</b>	21.00%	79.00%	2.48%	97.52%	45.65%	54.35%
<b>Cusco</b>	7.41%	92.59%	3.17%	96.83%	6.03%	93.97%
<b>Huancavelica</b>	8.92%	91.08%	4.79%	95.21%	7.49%	92.51%
<b>Huánuco</b>	8.11%	91.89%	3.77%	96.23%	6.57%	93.43%
<b>Ica</b>	16.17%	83.83%	8.73%	91.27%	19.33%	80.67%
<b>Junín</b>	8.90%	91.10%	4.34%	95.66%	6.60%	93.40%
<b>La Libertad</b>	8.36%	91.64%	4.12%	95.88%	5.27%	94.73%
<b>Lambayeque</b>	25.80%	74.20%	11.71%	88.29%	6.53%	93.47%
<b>Lima</b>	60.82%	26.21%	47.32%	44.67%	33.19%	63.30%
<b>Loreto</b>	34.14%	65.86%	12.96%	87.04%	11.84%	88.16%
<b>Madre de Dios</b>	80.20%	19.80%	62.21%	37.79%	80.21%	19.79%
<b>Moquegua</b>	47.04%	52.96%	28.26%	71.74%	35.22%	64.78%
<b>Pasco</b>	22.74%	77.26%	7.07%	92.93%	14.54%	85.46%
<b>Piura</b>	7.60%	92.40%	3.24%	96.76%	5.12%	94.88%
<b>Puno</b>	6.46%	93.54%	2.12%	97.88%	4.36%	95.64%
<b>San Martín</b>	45.00%	55.00%	12.24%	87.76%	10.42%	89.58%
<b>Tacna</b>	61.72%	38.28%	28.76%	71.24%	37.53%	62.47%
<b>Tumbes</b>	61.60%	38.40%	30.94%	69.06%	32.17%	67.83%
<b>Ucayali</b>	82.76%	17.24%	28.91%	71.09%	13.22%	86.78%

Fuente: Consulta Amigable- SIAF

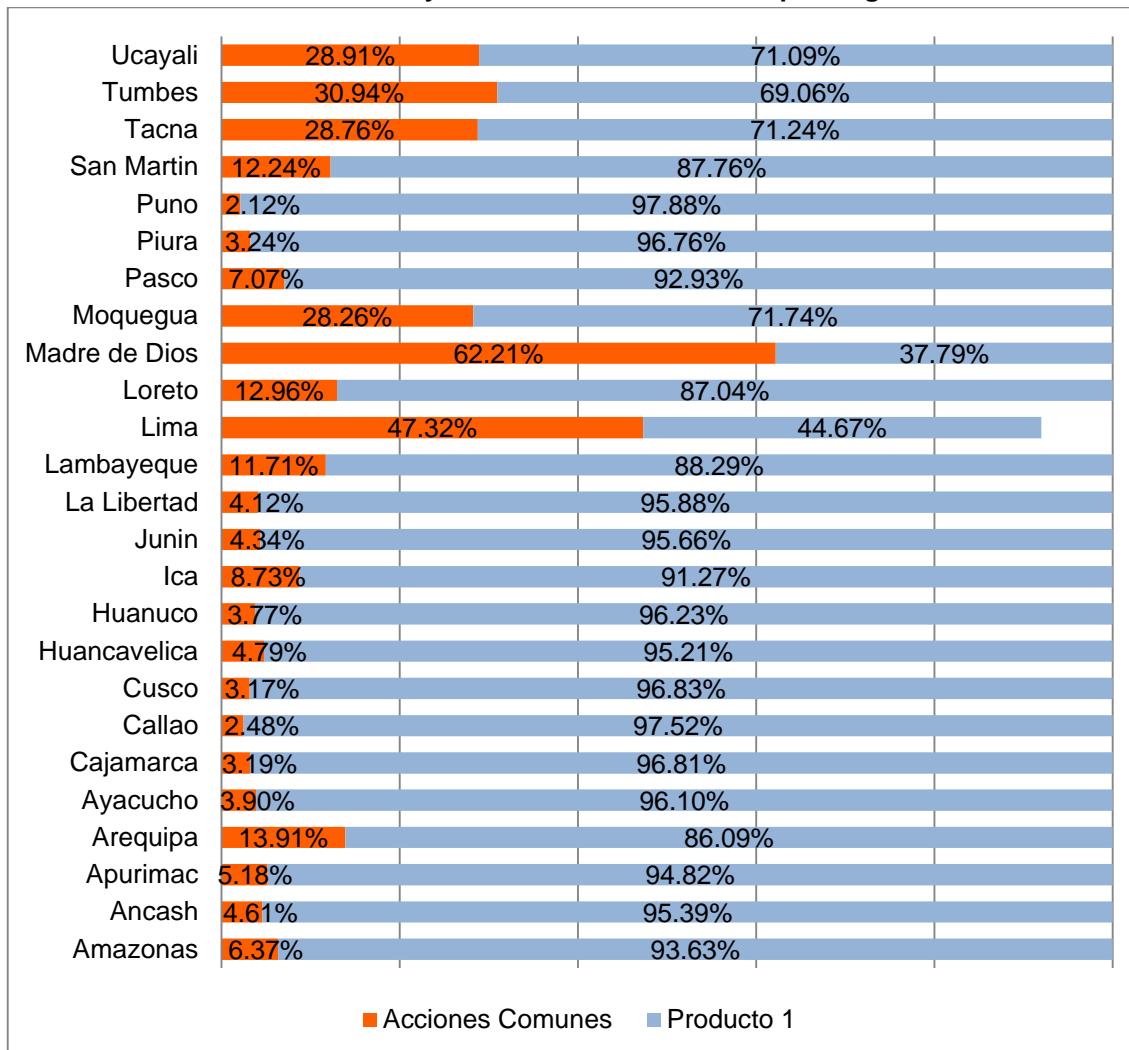
<sup>70</sup> Con información al 09 de Junio del 2006

Se observa que en el año 2012, el promedio de gastos comunes de las regiones fue de 27.88%. Esto se debió un alto componente de presupuesto en las regiones dedicado a los servicios administrativos, financieros y de seguros, el alquiler de bienes y muebles y los contratos de personal. Al año 2013, todas las regiones redujeron sus gastos comunes hasta llegar a un promedio de 13.77%.

Los casos particulares son los de la Provincia Constitucional del Callao y Madre de Dios. En ambos casos hay descensos importantes en gastos administrativos en el año 2013 en relación al 2012 y un incremento importante al año 2014. En el caso del año 2012 y 2013 sucedieron los casos anteriormente presentados de planificación conservadora y sinceramiento de partidas respectivamente. El comportamiento al año 2014, al ser cifras del PIM, se deben a un incremento importante en las “acciones comunes”, ya que el Producto 1 solo tiene un incremento del 24.44% y 26.64% respectivamente. En cambio, las acciones comunes tienen evoluciones del 4005.43% y de 211.73% respectivamente y en relación al 2013. Para el caso del Callao, se puede reconocer que estos incrementos se deben a las cuentas de “Mantenimiento, Acondicionamiento y Reparaciones” y de “Contratos Administrativos de Servicios”. Para el caso de Madre de Dios, se explica por montos importantes en “Limpieza, Seguridad y Vigilancia” y de “Contratos Administrativos de Servicios”.

Es preciso destacar que la planificación presupuestaria correspondiente al año 2012 coincide entre la gran mayoría de regiones en cuanto a los montos considerados en los componentes de los bienes y servicios. Por ello, el estudio de los mismos para dicho periodo pierde, en parte, relevancia. Frente a ello, para el año 2013, la planificación presupuestaria es mucho más clara y ajustada acorde a las necesidades de cada región. Por ello, el análisis de los gastos en acciones comunes es relevante en dicho periodo.

**Gráfico 46. Gasto del Producto 1 y de las Acciones comunes por Regiones en el año 2013.**



Fuente: Consulta Amigable- SIAF

Elaborado por UT Metis Gaia – Econometría S.A

Bajo este análisis, en el 2013 las regiones que cuentan con gastos comunes mayores a 25% son Ucayali, Tumbes, Tacna, Moquegua, Madre de Dios y Lima. En el último caso, la explicación para esta magnitud de gasto radica en que es en esta región en donde se centralizan las funciones directivas y administrativas del programa y se expresa en altos gastos en publicidad, servicios profesionales y técnicos y en servicios administrativos, financieros y de seguros. En los demás casos, los contratos de personal (CAS) concentran (en un promedio de 71.47% entre dichas regiones) el gasto en bienes y servicios.

Por ello, parte de las explicaciones radican en que dichas regiones no cuentan con muchos beneficiarios (1.5% de los beneficiarios a nivel nacional) y que por el ende el peso relativo del gasto común se ve incrementado, en comparación con lo destinado al Producto 1, por el poco presupuesto destinado a dicha región por conceptos de subvenciones económicas. En este sentido, dichas regiones poseen un menor número de beneficiarios por personal,

siendo este indicador en Madre de Dios de 37 beneficiarios por trabajador, 187 en Tumbes, 114 en Ucayali, 115 en Tacna y 150 en Moquegua. A diferencia de otras regiones, en donde existe mayor número de población objetivo y este no está distribuido por una mayor extensión de territorio, como Puno con 2,716 y Cajamarca con 1,770 beneficiarios por trabajador. Por ello, si se considera lo destinado a bienes y servicios y los beneficiarios, dichas regiones poseen mayores costos unitarios.

En conclusión, el análisis del porcentaje destinado a acciones comunes y al producto 1 demuestra la existencia de importantes costos fijos en la ejecución del programa en las regiones, con un especial énfasis en los gastos en RRHH. En relación a esto, es preciso destacar que no es posible establecer un comportamiento o relación directa entre los puntos de pago existentes en una región y los gastos comunes. Lo mismo se observa con el número de beneficiarios, ya que no necesariamente a mayor número de beneficiarios hay un incremento constante del personal contratado, aun al considerar que debería haber mayores promotores en dichos casos.

### **3.2.4. Sostenibilidad (Contenido 46)**

Teniendo en cuenta el diseño actual de Programa, los resultados de la evaluación muestran que deben hacerse ajustes para que la lógica horizontal y vertical sea más clara y adecuada; estos aspectos no ponen en riesgo de ninguna manera la sostenibilidad de la intervención, especialmente teniendo en cuenta que Pensión 65 cuenta con documentos como la guía de procesos y los flujos elaborados en el marco del Sistema de Gestión de Calidad, que especifican muy bien las tareas a realizar y el orden en que suceden.

Con respecto a la focalización y priorización de beneficiarios, la mejora de la calidad de la información y monitoreo del proceso de focalización (mediante el cálculo de las tasas de filtración y sub-cobertura) ayudarán a fortalecer el proceso de definición de metas del programa y afiliación de usuarios.

Respecto a la estructura institucional, en los niveles central y regional, teniendo en cuenta tanto a los actores internos como externos del Programa, los resultados de la evaluación permiten afirmar que la fortaleza de las Unidades de Operaciones y de Proyectos, y el seguimiento y la planificación que lidera la Unidad de Planeamiento, garantizan la sostenibilidad de la intervención. No obstante, es preciso avanzar en mejorar los convenios que se hacen con los actores externos, puesto que un inadecuado manejo con los municipios, con el MINSA, o con el SISFOH podrían afectar el buen desarrollo de algunas actividades del Programa, y de esta manera influir en la sostenibilidad de algunos de sus componentes. También es importante resaltar que un buen manejo de los documentos oficiales del Programa, y el empoderamiento de las comunidades que se logra a través del trabajo que hacen los coordinadores y promotores de las unidades territoriales, permiten darle elementos de estabilidad y sostenibilidad al Programa, que difícilmente pueden modificarse ante rotación de personal, y que blinda de alguna manera a la intervención de los elementos políticos que se encuentren en terreno.

### **3.2.5. Justificación de la continuidad (Contenido 47)**

El impacto del programa en la generación de herramientas de protección social para los grupos mayores vulnerables del país al proveerles mejoras en su seguridad económica asegura la eficacia del programa. Además, se reconoce que aún la problemática sigue siendo vigente y los adultos mayores siguen siendo un grupo fuertemente vulnerable, realidad que se exemplifica con el incremento constante de la población objetivo del programa durante los últimos 4 años, aumentando en un 73.98% desde el 2011 hasta el presente año. Por lo tanto, la evaluación recomienda que se continúe con la intervención, que se hagan los ajustes técnicos y operativos que se requieran para mejorar su implementación, y que se evalúen periódicamente sus resultados e impactos, con el fin de seguir tomando decisiones que contribuyan al mejoramiento continuo de Pensión 65 para los adultos mayores del Perú.

## **4. SECCIÓN 4: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

Durante la evaluación se identificaron diez problemas en distintas etapas de la intervención. Los problemas encontrados, serán desagregados en problemas específicos que a su vez permitan formular recomendaciones con mayor exactitud de acuerdo a la caracterización de cada uno en particular. Por último, según las recomendaciones establecidas se listarán las actividades específicas que debe realizar la Intervención Pública Evaluada.

### **A. Área de Mejora: Diseño de Pensión 65**

#### **Problema identificado**

El diseño del Programa presenta vacíos que afectan la lógica vertical y horizontal de su marco lógico. Específicamente, los indicadores son susceptibles de mejora tanto en la descripción del problema, como en el monitoreo de los resultados, y no es claro el objetivo y el alcance que se quiere dar a la actividad “Articulación intersectorial con los Gobiernos Regionales y Locales para fortalecer servicios sociales”.

#### **Conclusión**

En el enfoque propuesto se ha evidenciado que es necesario dar relevancia a la APNOP, puesto que se ha identificado que es esencial para la consecución del resultado específico, y significa un esfuerzo operativo importante para el Programa. Algo que actualmente el Programa ya viene realizando.

#### **Recomendación**

Mejorar la definición y caracterización del problema, así como los indicadores asociados al diagnóstico y monitoreo de los resultados, y ajustar el diseño de la intervención en términos de los productos y actividades.

#### **Recomendaciones específicas**

1. Replantear la problemática, mostrando cómo las características de la población potencial por atender pueden modificarse con la entrega de los productos que plantea el Programa, incluir indicadores de ingresos y dependencia económica, principalmente, y las diferencias más relevantes entre zonas urbanas y rurales.

Esta recomendación permite hacer una mejor caracterización de la población objetivo, a través de la inclusión y análisis de nuevos indicadores, de tal manera que sea posible evidenciar las diferencias existentes entre zonas rurales y urbanas, y que demuestren el vínculo entre el resultado específico y el resultado final.

El objetivo es mostrar que en efecto la población adulta mayor, en condición de pobreza extrema, presenta bajos niveles de bienestar. Para esto, se recomienda analizar un indicador sintético de calidad de vida, como el de Necesidades Básicas Insatisfechas y/o mostrar la situación de este grupo poblacional en términos de conformación de su núcleo familiar, de educación -utilizando la tasa de analfabetismo o máximo nivel

educativo alcanzado-, de habitabilidad, -utilizando el tipo de vivienda (casa, apartamento, etc.) y el tipo de tenencia (propia, arrendada, etc.)-, de bancarización y ahorro, y de salud –agregando, por ejemplo, prevalencia de las principales enfermedades de los adultos mayores o gasto de bolsillo en salud y medicamentos.

Por otro lado, para evidenciar la limitada seguridad económica, en primer lugar se deben revisar los ingresos del adulto mayor, incluyendo rentas y transferencias de los demás programas de Gobierno a los que pertenezca. El objetivo es mostrar que este grupo poblacional no cuenta con los recursos necesarios para cubrir sus necesidades básicas, y a la vez verificar qué tan lejos están de alcanzar la línea de pobreza, y si en efecto la contribución de Pensión 65 será importante para ese propósito. Ligado a esto, sí es muy relevante tener el análisis de tasas de ocupación que presentan actualmente, e incluso podría revisarse también la tasa de actividad o participación.

Con un diagnóstico del problema mucho más completo, será posible plantear mejor la necesidad de intervención y sus líneas de acción. Esta es una recomendación con alta viabilidad técnica y operativa, puesto que los indicadores pueden calcularse a partir de las encuestas del INEI, y Pensión 65 cuenta con el apoyo de la DGSE del MIDIS. Adicionalmente, podría realizarse en el corto plazo, para ser incluida en el Anexo 2 del 2016.

2. Hacer una modificación en el diseño del Programa, definiendo un nuevo producto, que esté asociado al trabajo que se hace en las UT, de orientación a los adultos mayores y promoción de la provisión de servicios sociales: “Personas de 65 años a más en condición de pobreza extrema reciben orientación sobre servicios sociales básicos”. A este producto, ligarle la actividad “Articulación intersectorial con los Gobiernos Regionales y Locales para fortalecer servicios sociales” y agregarle la actividad de

3. "Acompañamiento a los Adultos Mayores de 65 años o más". Esto permitiría tener un mejor diseño y lógica vertical del Programa, teniendo en cuenta que P65 no puede responsabilizarse por la entrega directa del servicio.

Este nuevo producto, tal como se muestra en el gráfico 10, incluye las siguientes dos actividades:

- a) Articulación intersectorial con los Gobiernos Regionales y Locales para fortalecer servicios sociales: es la misma tarea que realiza Pensión 65 actualmente, tanto desde el nivel central como territorial, solo que esta vez como actividad, dependiendo del nuevo producto. Consiste en coordinar acciones específicas con los gobiernos regionales y con las municipalidades, para prestar los servicios complementarios a los adultos mayores. Es decir, es promover la oferta de los servicios sociales adicionales. Esto es, para hacer las campañas de salud o implementar las estrategias de revaloración del adulto mayor, o cualquier otra actividad que involucre a los beneficiarios del Programa y que sea diferente de la entrega de la subvención. Para esto, en primer lugar se requiere que los roles de estos actores regionales y locales estén bien definidos en el manual operativo, junto con sus mecanismos de seguimiento. Posteriormente, se realizarían los convenios, que son la manera de materializar esa articulación intersectorial y se definirían las acciones específicas que se trabajarían con cada involucrado.
- b) Acompañamiento a los Adultos Mayores de 65 años o más: esta actividad recoge todo el trabajo que hacen los coordinadores y promotores locales, con los beneficiarios del Programa, que consistan en la provisión de servicios sociales distintos a la entrega de la subvención. En este sentido, complementa a la actividad anterior, en la medida en que se encarga de orientar a la demanda por servicios sociales básicos. Incluye la difusión de la información sobre campañas de salud, actividades de revalorización del adulto mayor u otras intervenciones que se gestionen para los beneficiarios de Pensión 65, no solo en lo referente a la realización de estas actividades, sino también al seguimiento de compromisos que de ellas puedan surgir. Finalmente, incluye, hasta el punto en que lo defina el Programa, las conversaciones que hacen estos funcionarios con los adultos mayores sobre la importancia del cuidado, de la participación en las campañas de salud, del ahorro, o del uso que dan al dinero.

En este caso, la viabilidad de la implementación de la recomendación depende de la negociación con el Pliego y de las prioridades que se definan desde las políticas macro del sector y la prioridad que le den los altos funcionarios. El beneficio radicaría en un programa mejor diseñado, en el que los productos y actividades guardan estrecha relación con los resultados específico y final, y se hace posible destinar los esfuerzos y recursos (físicos, financieros y humanos) que merece cada tarea, de acuerdo con su complejidad y relevancia. Las negociaciones se podrían hacer en el corto plazo y el ajuste se daría para el Anexo 2 de 2016.

3. Modificar los indicadores de Programa de la siguiente manera:

- a) Adicionar al resultado específico los indicadores “Ingreso Promedio Mensual” y “Tasa de participación para los adultos mayores de 65 años y más en condición de extrema pobreza”.
- b) Transformar el indicador de producto principal a uno de cobertura, en el que se muestre la relación porcentual entre los usuarios que recibieron la última subvención monetaria de Pensión 65 y aquellos en pobreza extrema según SISFOH que además cumplen los criterios de elegibilidad.
- c) Adicionar al producto nuevo los indicadores ”AM con atención en salud/Total de adultos mayores beneficiarios de P65” y ”AM participantes en saberes productivos/ Total adultos mayores beneficiarios de P65”.
- d) Revisar la posibilidad de incluir en el resultado final un indicador de pobreza por carencias o multidimensional, como el NBI que se calcula en el Perú, con el fin de aproximarse más al concepto de bienestar integral y/o protección social.

Estos indicadores permitirán medir específicamente las tareas que realiza el Programa, y los resultados que persigue. A continuación se presenta una breve descripción de cada uno de ellos:

- Ingreso promedio mensual de los adultos mayores de 65 años y más en condición de extrema pobreza: corresponde a la sumatoria de los ingresos de los adultos mayores, provenientes de su ocupación principal y secundaria, rentas, pensión, subsidios y transferencias provenientes de parientes cercanos, amigos o el Estado. Se calcula como un promedio entre todos los adultos mayores de 65 años y se restringe a la condición de pobreza extrema. El objetivo es hacer seguimiento a las variaciones de este indicador.
- Tasa global de participación de los adultos mayores de 65 años y más en condición de extrema pobreza: la tasa de participación o actividad mide la disponibilidad de los adultos mayores como mano de obra en el mercado laboral. Para una descripción completa de este indicador ver Anexo- A7.
- Cobertura: este indicador permite ver cuánto ha avanzado el Programa en su propósito de llegar a los adultos mayores de 65 años en condición de pobreza extrema, a través de la entrega de la subvención económica, e incluso identificar la población pendiente por atender. Para esto deberá obtener la relación porcentual entre los adultos mayores que recibieron la subvención monetaria de Pensión 65 y aquellos que cumplen los criterios de elegibilidad de P65.
- Cobertura campañas de salud: permite ver a qué porcentaje de beneficiarios se está interviniendo con acciones complementarias, específicamente en el componente de salud. Para esto se obtiene la relación porcentual entre los beneficiarios participantes en campañas de salud y el total de beneficiarios de P65.
- Cobertura estrategia de revaloración: permite ver a qué porcentaje de beneficiarios se está interviniendo con acciones complementarias, específicamente en el componente de

revaloración. Para esto se obtiene la relación porcentual entre los beneficiarios participantes de actividades de Saberes Productivos y el total de beneficiarios de P65.

- NBI: “El método de medición de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) toma en consideración un conjunto de indicadores relacionados con necesidades básicas estructurales (Vivienda, educación, salud, infraestructura pública, etc.) que se requiere para evaluar el bienestar individual” .

Esta es una recomendación con alta viabilidad técnica y operativa, puesto que los indicadores pueden calcularse a partir de las encuestas del INEI, y Pensión 65 cuenta con el apoyo de la DGSE del MIDIS. Adicionalmente, podría realizarse en el corto plazo, para ser incluida en el Anexo 2 del 2016.

### **Actividades específicas**

1. Aprobar con el Pliego las modificaciones sugeridas.
2. Iniciar la medición de todos los indicadores nuevos por incluir, tanto los de diagnóstico, como los de desempeño.
3. Ajustar el Anexo 2 del Programa, incluyendo: a) Una mejor redacción de la problemática y el análisis de los nuevos indicadores; b) las modificaciones en diseño; c) las modificaciones en los indicadores.

Actores involucrados: DGSE y Pensión 65 del MIDIS.

Tiempos: corto plazo, todo puede ser incluido en el Anexo de 2016.

### **Indicador (Meta)**

Diseño aprobado con el Pliego

Indicadores calculados

Anexo 2 ajustado

## **B. Área de mejora: Focalización y Priorización de beneficiarios**

### **Problema identificado**

El Programa no cuenta con una metodología técnica para decidir cuál es la jerarquización que el Programa debe hacer de los potenciales usuarios para priorizar su afiliación, considerando que no todos quienes cumplen con los criterios de focalización del Programa pueden ser afiliados. Más aun, no existen documentos en los cuales se describa y se definan las reglas para la jerarquización de la priorización.

### **Conclusión**

Debe existir un procedimiento definido con criterios técnicos y explicados en los documentos operativos del programa para establecer cómo se debe realizar la priorización de los potenciales usuarios.

## **Recomendación**

Debe existir un procedimiento definido, con criterios técnicos y explicado en los documentos operativos del programa para establecer cómo se debe realizar la jerarquización de la priorización de los potenciales usuarios. Si bien los criterios de jerarquización no deben determinar necesariamente las metas del programa, sí deben permitir ordenar entre los potenciales usuarios a quienes tienen prioridad para convertirse en usuarios, dado el presupuesto del Programa. En México, por ejemplo, según las reglas de operación del programa “70 y más”, la priorización de usuarios se hace con un criterio puramente cronológico según la fecha de inscripción en el registro de usuarios. En Chile, el programa “Pensión Básica Solidaria de Vejez” no reporta criterios de priorización dado que se atiende a todos quienes cumplen con los requisitos de focalización .Sin embargo, esto no significa que la priorización de beneficiarios no se considere importante y de hecho en Chile uno de los puntos que se evalúan en el monitoreo anual de programas es que estos cuenten “con criterios de priorización alineados con el objetivo y que permitan establecer un orden de asignación de los beneficios. En el caso de ser un programa universal, este ítem no es evaluado”.

Adicionalmente, contar con un proceso definido para la jerarquización de la priorización de usuarios, se recomienda que el programa Pensión 65 cuente con una estrategia comunicacional que permita manejar las expectativas de la población con respecto a su afiliación en Pensión 65.

## **Actividades específicas**

1. Definir el procedimiento que se utilizará para priorizar a la población que es afiliada al Programa entre todos los potenciales usuarios, dado que el que presupuesto no necesariamente permite atender a toda la población objetivo. Dicho proceso debe contar con reglas claras y ordenadas. Incluir este procedimiento en los documentos operativos del Programa.
2. Establecer una estrategia de comunicación para los potenciales usuarios que cumplen con todos los requisitos de afiliación al programa pero que no pueden ser atendidos por el programa debido a restricciones presupuestarias.

## **C. Área de mejora: Esquema institucional de Pensión 65**

### **Problema identificado**

El Programa carece de mecanismos bien definidos de vinculación y articulación con actores externos a MIDIS, o necesita ajustar los que ya existen.

## **Conclusión**

El Programa cuenta con convenios de cooperación, pero en estos no se especifican los criterios para intercambiar información. Tampoco se levantan indicadores que midan la calidad de las interacciones, ni eficiencia en los procesos.

## **Recomendación**

Fortalecer los instrumentos de articulación y coordinación, de tal manera que le permitan una adecuada implementación de la intervención, y definir los perfiles y competencias específicas de sus colaboradores, para ejecutar las actividades propuestas.

Recomendaciones específicas para la solución del problema general

1. Mejorar los mecanismos de coordinación y articulación interinstitucional para la implementación del Programa: Esta recomendación radica en tener reglas claras de operación para cada uno de los actores que participan en el Programa, en especial aquellos del nivel nacional con los que se tienen procesos establecidos para la entrega de la subvención económica, tanto en términos globales –como sus roles definidos en el manual de operaciones-, como en términos específicos –como los convenios interadministrativos-. Para este propósito, es necesario establecer tareas puntuales, responsables, condiciones de entrega de productos o intercambio de información, definición de procesos, fechas y tiempos, incentivos, instancias y mecanismos de coordinación, y mecanismos de seguimiento y evaluación a los compromisos adquiridos. Todos los convenios deben tener una fecha de inicio y una fecha de finalización, o unas condiciones para prórrogas –que no deberían ser tan largas, en la medida que posibles cuellos de botella que se identifiquen, se pueden corregir en la renovación del convenio-.

Esta evaluación conoce los convenios que actualmente tiene el Programa con las entidades relacionadas, así que la recomendación se enfoca a mejorarlos en los aspectos anteriormente mencionados, y en generar alternativas para la vinculación de Gobiernos regionales y locales. Adicionalmente, aunque existan convenios marco de las entidades con MIDIS, en ellos no se mencionan las responsabilidades específicas que estas asumen para Pensión 65, incluyendo todos los aspectos anteriormente mencionados; por tanto, en esos casos, debería hacerse un convenio específico que se desprenda del convenio marco, o un memorando de entendimiento que puntualice lo que no contenga el convenio marco. La viabilidad de la implementación de esta recomendación radica en la negociación que se haga con las entidades.

## **Actividades específicas**

1. Suscribir convenios o "memorandos de entendimiento" con los gobiernos regionales y locales, y con los demás actores que participen en el Programa y aún no los tengan.
2. Definir estándares y parámetros, que hablen de manera precisa en los convenios, sobre procesos de flujo de la información, tiempos o fechas para los intercambios, espacios o mecanismos de articulación, incentivos para las partes y mecanismos de evaluación.

Actores involucrados: Pensión 65 como responsable. RENIEC, MINSA-SIS, Banco de la Nación, ONP, ESSalud, y SBS como actores con los cuales se debe coordinar.

Tiempos: Los convenios se pueden modificar o firmar en el corto plazo (para la ejecución del Programa en 2015). Tener en cuenta las fechas en que se vencen los convenios existentes, tal como se reporta en el Cuadro 2.

### **Indicador (Meta)**

Convenios revisados y mejorados: 5 nacionales, modelo para gobiernos regionales y modelo para gobiernos locales según competencias.

Convenios o memorandos de entendimiento firmados: mínimo 1 (SBS).

2. Definir claramente las competencias, los medios de vinculación y los mecanismos de articulación de los gobiernos regionales y locales en la implementación de Pensión 65.

Cualquier gobierno regional o local que quisiera participar en la implementación de Pensión 65, como aliado para los procesos de entrega de la subvención o los servicios complementarios, o para las actividades de revaloración del adulto mayor, debería poder entender, a través del manual operativo del Programa, cuáles son los roles y responsabilidades que asumiría, cómo se mediría su participación y los recursos físicos y financieros de los que debería disponer, por ejemplo, designar al enlace local para Pensión 65. El objetivo es que esto esté evidente en el manual de operaciones, y que además se evalúe la posibilidad de hacer convenios con estos gobiernos, en sintonía con lo propuesto en la recomendación anterior. También será un apoyo para los funcionarios de las unidades territoriales contar con estas reglas generales de operación, y garantizará la sostenibilidad de la intervención en el tiempo, incluso ante cambios en los mandatarios locales. La implementación de esta recomendación es viable técnica y operativamente, en el corto plazo, puesto que implica unas definiciones específicas por parte de los involucrados en el desarrollo de los documentos del Programa, y una socialización en las unidades territoriales y con los actores locales aliados.

### **Actividades específicas**

Ajustar el manual de operaciones incluyendo un capítulo que hable de los mecanismos e instrumentos a través de los cuales los gobiernos regionales y locales participarán en el Programa, y las responsabilidades que asumirán en la implementación de la intervención.

Actores involucrados: Pensión 65 (Nivel central – Unidades Territoriales).

Tiempos: corto plazo de tal manera que permita su implementación en 2015.

### **Indicador (Meta)**

Roles y competencias específicas de Gobiernos regionales y locales definidos.

Manual operativo ajustado y socializado con unidades territoriales.

3. Definir claramente los perfiles y competencias de los coordinadores y promotores regionales. Revisar la suficiencia de recurso humano en las unidades territoriales, de acuerdo con el volumen de usuarios y dificultad para realizar el trabajo de campo (visitas domiciliarias).

El Programa cuenta con la Guía de Procesos en la que se mencionan las actividades que realiza el personal de la Unidad Territorial para lograr la entrega de la subvención económica y las intervenciones complementarias. Esta recomendación se enfoca en la necesidad de hacer estos documentos parte integral del manual operativo y revisar si todos los roles y responsabilidades están bien definidos. Adicionalmente, es necesario definir el perfil de estos funcionarios, incluyendo el nivel académico requerido, la experiencia –en trabajo con comunidades vulnerables, por ejemplo-, las competencias –como manejo de encuestas, o habilidad de comunicación-, y si se requiere que sean de la región en la que van a trabajar –lo cual en algunas ocasiones facilita el traslado en zonas apartadas-. Todos estos elementos permitirán que cualquier actor que tenga acceso a los documentos del Programa, y que haga parte de su implementación, pueda entender fácilmente quiénes son estas personas, qué hacen, cómo se eligen y por qué son tan importantes. También es un elemento que le da sostenibilidad a la intervención, en la medida que este perfil no queda a la interpretación de ningún funcionario de los gobiernos locales, y permite un control social sobre la necesidad de cumplir con las características que son requeridas por el Programa para estas personas.

Por otro lado, es indispensable que el Programa defina la cantidad de personal de campo que requerirá cada año, e incluso haga ajustes durante cada vigencia, con el fin de contar con el recurso humano que efectivamente requiere según las metas físicas y financieras propuestas, con el fin de lograr las visitas y demás actividades propuestas. La viabilidad de la implementación de esta recomendación está asociada a la capacidad técnica para hacer el análisis de perfiles y calcular la necesidad de recurso humano en las unidades territoriales de acuerdo con las coberturas alcanzadas y las metas establecidas.

### **Actividades específicas**

1. Ajustar el manual de operaciones incluyendo el perfil, los roles y responsabilidades del personal de campo –coordinadores y promotores locales-. Integrar al manual los demás documentos oficiales del Programa (i.e. Guía de Procesos, formatos de SGC).
2. Actualizar las necesidades de recurso humano del Programa, costearlo e incluirlo en las necesidades de presupuesto para 2016.

Actores involucrados: Pensión 65 (Nivel central – Unidades Territoriales).

Tiempos: los ajustes en el manual se realizarán en el corto plazo, de tal manera que permita su implementación en 2015. El costo de nuevo personal requerido se incluiría en el Anexo 2 de 2016.

### **Indicador (Meta)**

Roles y competencias específicas de coordinadores y promotores locales definidos.

Manual operativo ajustado.

Necesidades de recurso humano para cada unidad territorial definidas.

4. Los actores en los cuales se apoyan algunas unidades territoriales, más allá de los Gobiernos Locales, como la red de gobernadores, presidentes comunales, y demás autoridades locales, deberán tener claras sus funciones y ser incluidos en los procesos operativos del Programa. Esto en sintonía con las dos primeras recomendaciones específicas que se hicieron para este problema general identificado.

### **Actividades específicas**

1. Identificar a aquellos actores a los que algunas unidades territoriales acuden, determinar su importancia y funciones, a fin de que sean replicados en todas las unidades territoriales.
2. Incluir a los actores cuyo apoyo es posible replicar en los manuales operativos del Programa.

Actores involucrados: Pensión 65 (Nivel central – Unidades Territoriales).

## **D. Área de mejora: Implementación**

### **Problemas identificados**

Los canales de entrega usados actualmente no se dan abasto para atender a todos los distritos donde existen beneficiarios de “Pensión 65”. La alta concentración de los canales de entrega, muestra los siguientes problemas específicos:

En primer lugar, se encuentra la insuficiente cobertura del Banco de la Nación, que al 2014 es capaz de llegar a 798 puntos de pago de los 1826 distritos donde interviene el Programa.

Asimismo, la baja desconcentración de puntos de pago se traduce también en el tiempo que los beneficiarios invierten para llegar. En zonas rurales los beneficiarios deben desplazarse grandes distancias para llegar al punto de pago más cercano, lo cual puede durar entre 4 a 6 horas, según la información de los funcionarios de “Pensión 65”.

En relación al problema anterior, se evidenció que en promedio el beneficiario gasta S/. 11.2 nuevos soles para apersonarse al lugar de cobro.

Además, otra deficiencia encontrada en uno de los actuales canales de entrega, es la dificultad que presentan los usuarios para usar el sistema y recordar sus claves. Se prevé que esta situación podría representar un riesgo de suplantación de usuarios.

## **Conclusión**

Los canales de entrega no llegan a todos los distritos donde hay usuarios de “Pensión 65”, por lo que muchos usuarios tienen que trasladarse varias horas desde sus localidades a los puntos de pago.

La situación abordada muestra que existe una brecha de acceso a servicios financieros importante por cubrir. Por otro lado, la falta de cobertura genera altos costos de transacción para los beneficiarios que recorren largas distancias principalmente en zonas rurales. Mientras que la falta de cultura financiera en la población atendida, dificulta la implementación de otros canales de entrega como el uso de tarjetas de débito.

## **Indicador (Valor)**

Número de horas en las que el usuario llega al punto de pago más cercano.

Ratio de cobertura del Banco de la Nación: Puntos de pago/Distritos que atiende el programa.

Costo promedio de transporte hasta el punto de pago (nuevos soles).

Porcentaje de usuarios que utilizan tarjeta de débito para recibir la transferencia del Programa.

## **Recomendaciones**

Realizar un estudio de costo/efectividad donde se consideren distintas posibilidades de canales de pago.

Elaborar un estudio donde se caracterice a la población por tiempo de recorrido para llegar al punto de pago y se clasifique por grupos de mayor a menor tiempo utilizado, de modo que se realice una priorización y se diseñe nuevos canales de entrega, para el grupo que le genere mayores costos e invierta mayor tiempo en llegar al punto de pago.

Deben tomarse en cuenta dentro de la caracterización de los beneficiarios, el nivel de presencia del estado en su localidad, de forma que sea posible mapear posibles aliados en la entrega del Programa.

## **Actividades específicas a realizar**

Realizar un análisis de costo/efectividad de formas de canales de pago entre las que se debe incluir las siguientes opciones:

1. Pago a través de municipalidades con uso de huellas biométricas. Esta modalidad se usa en Colombia para los territorios en los que no existen entidades financieras y son a las municipalidades a quienes se les transfieren los recursos para tal fin. Esto puede ser complementado con la implementación de uso de huellas biométricas que el Banco de la Nación viene evaluando a fin de evitar los problemas generados con el uso de tarjetas.

2. Ampliación de uso de pago por transportadora, es decir, ampliar los puntos de pago<sup>71</sup>.
3. Costeo de transporte adecuado para los usuarios a los puntos de pago. Esto sucede en el caso Colombiano, donde los costos son asumidos por las municipalidades. Esta modalidad también se ha podido identificar en Puno, donde por una gestión de la misma unidad territorial se ha hecho la solicitud a una municipalidad para que financie dichos costos.

#### **D. Área de mejora: Resultados**

##### **Problema identificado**

El Programa no cuenta con una metodología formal para la definición de metas físicas y financieras.

##### **Conclusión**

Debido a que el Programa no cuenta con una metodología formal para definir sus metas físicas y financieras, las metas que se fijan no son del todo consistentes con la realidad y con la dinámica de variación del número de beneficiarios propios de Pensión 65. Así, al tener variaciones no previstas, las metas no podrían cumplirse en algunos casos generando percepciones erradas de falta de eficiencia.

##### **Indicador (Valor)**

Metodología formal de definición de metas físicas y financieras

##### **Recomendación**

El Programa debe contar con una metodología de fijación de metas físicas y financieras que le permita programar transparentemente sus metas.

##### **Actividades específicas**

1. Diseñar y establecer, directamente o a través de terceros, una metodología de fijación de metas que sea aplicable a programas con las características de Pensión 65. La metodología debe considerar las lecciones aprendidas en cuanto a las características operativas y territoriales que el Programa tiene.

#### **F. Área de mejora: Diseño / Focalización y Priorización de beneficiarios**

##### **Problema identificado**

Existen inconsistencias significativas en el tamaño de la población objetivo total calculado con la información del PGH y de la ENAHO.

---

<sup>71</sup> Se entiende que la implementación de esta recomendación, por ser de su competencia, le corresponde al Banco de la Nación.

## **Conclusión**

Por mandato legal, el programa debe utilizar la clasificación socioeconómica del SISFOH para la focalización de sus usuarios. Sin embargo, es necesario coordinar con la DGGU y la DGSE para identificar y explicar el origen de la discrepancia en los datos que se obtienen con el PGH y con la ENAHO.

## **Recomendación**

Coordinar con la DGGU y la DGSE para identificar el origen de la discrepancia significativa en el cálculo de la población objetivo del Programa utilizando la ENAHO y el PGH, y a partir de ahí tomar las medidas correctivas para mejorar la focalización e indicadores de focalización del Programa.

## **Actividades específicas**

1. Identificar, en coordinación con la DGGU y la DGSE y otra institución que se considere relevante como el INEI, el motivo de las diferencias significativas en el tamaño de la población objetivo total que se obtiene utilizando la ENAHO y el PGH como fuente de información para conocer cuál es el dato que más se aproxima a la realidad. Una vez detectado el motivo de las diferencias, explicarlo y trabajar en mejorar la cuantificación de la población potencial y objetivo.

## **G. Área de mejora: Focalización y Priorización de beneficiarios**

### **Problema identificado**

No existe una metodología que esté debidamente documentada y que sea parte de los procesos regulares del programa para calcular sus errores de focalización. No obstante, se ha hecho un excelente esfuerzo al realizar una Encuesta de Auditoría muestral 2013 por parte de la DGSE que permite estimar la tasa de filtración del programa (sólo con el criterio de pobreza) además de conocer ciertas características de los usuarios del programa.

### **Conclusión**

Se debe contar con una metodología definida y aceptada por el programa para estimar los errores de exclusión e inclusión del programa, de forma que se puedan tomar medidas para mejorar la focalización de usuarios.

### **Indicador (Valor)**

Porcentaje de filtración del Programa

### **Recomendación**

Establecer e implementar una metodología de uso regular y de frecuencia anual para estimar los errores de exclusión e inclusión del programa. Un paso adelante ya ha sido la realización de la Encuesta de Auditoría muestral 2013 por parte de la DGSE.

## **Actividades específicas**

1. Contar con una metodología que permita monitorear de la manera más costo-efectiva la focalización del programa.

## **H. Área de mejora: Implementación**

### **Problema identificado**

El Sistema de Información de Operaciones de Pensión 65-SISOPE no recoge información estandarizada en las visitas domiciliarias, ni esta está vinculada a los sistemas que la DGSE maneja.

### **Conclusión**

La información recogida en las visitas domiciliarias referida al estado socio-económico en que se encuentran los usuarios de Pensión 65 no corresponde a criterios previamente estandarizados entre promotores, con lo cual queda sujeta a la percepción, generalmente distinta para diferentes grupos de personas, de ellos. Una consecuencia de esta debilidad del sistema es que la información no sea consistente para ser comparada entre unidades territoriales o entre usuarios, pues un usuario con características similares podrían ser considerados como posiblemente “no pobres extremos” por un promotor, mientras que otro promotor podría pensar que sí se encuentran en situación de pobreza extrema. Si bien solo el SISFOH puede otorgar la clasificación socioeconómica de los usuarios, en el caso de Pensión 65 los promotores cumplen un rol importante para alertar sobre posibles errores de filtración o subcobertura, y por ello es importante que los criterios sean estandarizados en lo posible.

Por otro lado, la información recogida no alimenta los sistemas que la DGSE del MIDIS maneja, por lo que se pierde todo el potencial que tiene el SISOPE.

### **Indicador (Valor)**

1. El SISOPE no tiene variables definidas previamente (estandarizadas) que sean las que permitan alertar sobre situaciones de riesgo en la clasificación socioeconómica de los usuarios o potenciales usuarios.
2. El SISOPE no vincula su información con la información que requiere la DGSE.

### **Recomendación**

Se deberán definir y estandarizar variables que todos los promotores deban recoger en sus visitas domiciliarias. De esta manera, si un potencial usuario del Programa no cuenta con la clasificación socioeconómica del SISFOH, se podría recoger su información y trabajar de manera conjunta con la ULF para coordinar que se visite el hogar del potencial usuario. Los promotores del Programa podrían recoger en el campo, a través del SISOPE, las mismas variables de la FSU que utiliza el SISFOH, y enviar esa información a la UCF para su posterior verificación y procesamiento.

## **Actividades específicas**

1. Definir y estandarizar variables que reflejen la condición en que se encuentra el usuario visitado, los mismos que permitan observar cambios de acuerdo a los objetivos del Programa. Ello permitirá que los datos levantados puedan ser comparados entre uno y otro usuario.
2. Incluir las mejoras que la DGSE proponga tras la consultoría al SISOPE que piensa realizar. Ello a fin de vincular la información que maneja dicho sistema con los sistemas que maneja la DGSE.
3. Definir el tiempo que le tomará a los promotores recoger toda la información estandarizada a fin de no generar sobrecargas de trabajo considerando que tienen como meta visitar al 100% de beneficiarios en un año..

### **I. Área de mejora: Implementación**

#### **Problemas específicos**

El SISFOH tiene un tiempo de demora considerable en responder las solicitudes de reevaluación socioeconómica que perjudica a aquellos beneficiarios que serán ratificados como usuarios. El tiempo de demora para responder a las solicitudes de reevaluación económica, tiene dos componentes.

Primero, la logística que involucra la detección de personas no merecedoras del Programa requiere de la intervención de actores como SISFOH y el Área de Asesoría Jurídica del Programa. Por lo tanto, el tiempo que toma la comunicación y verificación de información hacen que el tiempo de espera para los usuarios que serán ratificados sea perjudicial.

Las acciones del SISFOH para la reevaluación socioeconómica toman, en la práctica, entre ocho meses y un año.

#### **Conclusión**

La respuesta del SISFOH a las solicitudes para reevaluar socioeconómicamente a los beneficiarios del Programa puede demorar, en la práctica, entre 8 meses y 1 año, mientras tanto el beneficiario no puede realizar los cobros respectivos. Ello se convierte en un problema cuando el beneficiario es ratificado como merecedor de la subvenciónp pues no solo lo perjudica no haber recibido el dinero a tiempo durante los meses que no recibió el programa, sino porque no contar con ese ingreso le genera costos adicionales. Es decir, no se compensa con el restituir el dinero un tiempo después.

RESPONSABLE	RESULTADO
<b>Promotor y Coordinador Territorial</b>	Ingreso de información referida a los resultados de la verificación realizada en el AYZA y/o SISOPE, respecto a la solicitud de revaluación.
<b>Jefe de Unidad Territorial</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revisión y validación de la información cargada en el SISOPE .</li> <li>• Seguimiento a los resultados de las solicitudes de revaluación el territorio a su cargo.</li> </ul>

En la “Guía de procesos para los equipos de las unidades territoriales del programa Pensión 65”, se describen las acciones que se deben realizar para las solicitudes de reincorporación al padrón . Específicamente, se menciona que el promotor y coordinador territorial son responsables del ingreso de información resultante de la verificación realizada en el sistema informático del Programa con respect a la solicitud, mientras que el Jefe de Unidad territorial está a cargo de la revision y validación de la información cargada en el SISOPE y el seguimiento a los resultados de las solicitudes de revaluación. Sin embargo, en ningún caso se mencionan los plazos sugeridos y máximos en los que estas tareas se deben llevar a cabo. Tampoco se describe en qué consisten los procesos de coordinación entre la unidad territorial y la unidad central. Y, si bien al ser una guía sobre los procesos de las unidades territoriales no tendría que incluir los de la unidad central con el SISFOH, sí llama la atención que no se describa mayor cooperación entre las unidades territoriales del Pensión 65 y las Unidades Locales de Focalización del SISFOH. Finalmente, en la guía tampoco se menciona el proceso a seguirse ante las solicitudes de reclasificación socioeconómica para adultos mayores que nunca han sido usuarios del Programa.

### **Indicador (Valor)**

Tiempo promedio de reevaluación

Tiempo mínimo de reevaluación registrado

Tiempo máximo de reevaluación registrado

### **Recomendaciones**

Se deberán establecer tiempos claros entre el SISFOH y el Programa para que haya predictibilidad en el tiempo de respuesta del SISFOH a las solicitudes de reevaluación socioeconómica de los usuarios de “Pensión 65”. Así, dichos plazos deberán ser comunicados a los usuarios reevaluados para que tomen las previsiones del caso.

Revisar los procesos necesarios para la reevaluación de modo que se reduzcan tiempos, se faciliten los trámites y la información pueda ser verificada en un periodo menor.

Explorar oportunidades de cooperación entre las unidades territoriales y las Unidades Locales de Focalización. Los equipos de las unidades territoriales podrían, por ejemplo, compartir su información con el SISFOH para que este les de prioridad (lo que no significa ignorar los otros casos) a la verificación de los casos en los que su algoritmo indique que la clasificación socioeconómica del solicitante podría cambiar.

### **Actividades específicas a realizar**

1. Solicitar al SISFOH que defina y ajuste sus tiempos de respuesta a las solicitudes de reevaluación socioeconómica de los usuarios de “Pensión 65”.
2. Comunicar a los usuarios reportados para la reevaluación los tiempos que deben esperar para obtener su reevaluación socioeconómica.
3. Optimizar los procesos compartidos entre las unidades territoriales y las Unidades Locales de Focalización, reconociendo que son unidades autónomas pero que pueden compartir información o señales que permitan hacer más eficientes sus procesos.

## 5. ANEXOS

### A1: INFORME DE RESULTADOS DEL TRABAJO DE CAMPO

#### Alistamiento

La fuente principal de información de la Evaluación de Diseño y Ejecución de Presupuesto del Programa Nacional de Asistencia Solidaria “Pensión 65” son las entrevistas semiestructuradas que se hicieron a actores, tanto internos, como externos, de Pensión 65.

La construcción de los instrumentos estuvo a cargo de la Unión Temporal. A partir de la matriz de evaluación construida, se hizo un mapeo de actores, que se validó con Pensión 65, y se construyeron formularios pensando en cada punto crítico y en sus respectivas preguntas de investigación. Posteriormente, se complementó la matriz de evaluación, de forma que incluyera los puntos críticos, las preguntas de investigación, las preguntas para el trabajo de campo (entrevistas), los actores identificados a entrevistar, y la relación entre las preguntas y los actores.

Una vez se tuvo aprobada la matriz completa de evaluación, se procedió a personalizar los instrumentos para cada uno de los actores identificados en el mapeo. El cuadro 13 muestra el resultado del mapeo de actores.

**Cuadro 13. Actores identificados para entrevistas**

MIDIS	<ul style="list-style-type: none"><li>• Dirección General de Seguimiento y Evaluación</li><li>• Dirección General de Gestión de Usuarios - Unidad Central de Focalización</li></ul>
Pensión 65 – nivel central	<ul style="list-style-type: none"><li>• Dirección Ejecutiva</li><li>• Unidad de Planeamiento y Presupuesto</li><li>• Unidad de Operaciones</li><li>• Unidad de Proyectos y Diseño de Intervenciones</li></ul>
Pensión 65 – nivel regional	<ul style="list-style-type: none"><li>• Jefe de la Unidad Territorial</li><li>• Coordinador Territorial</li><li>• Promotores</li></ul>
Banco de la Nación	<ul style="list-style-type: none"><li>• Seccional Programas Sociales – División Caja y Valores</li></ul>
RENIEC	<ul style="list-style-type: none"><li>• Gerencia de Tecnología de la Información</li></ul>
MINSA	<ul style="list-style-type: none"><li>• SIS</li></ul>
Otros actores externos	<ul style="list-style-type: none"><li>• SBS</li><li>• ONP</li><li>• ESSALUD</li></ul>

Entre el 1 y el 6 de mayo se construyó la agenda de entrevistas, esto es, se estableció el contacto con las entidades y se programaron las entrevistas con los actores pertinentes. Se obtuvo una buena respuesta por parte de las entidades y se logró conseguir citas en un plazo muy corto.

El miércoles 7 de mayo de 2014, se hizo una transferencia de conocimiento entre todos los miembros del equipo en temas de realización de entrevistas, se ajustó la logística y se discutieron los instrumentos. Los días 8 y 9 de mayo se realizaron las primeras entrevistas

en el nivel central. Estas primeras actividades de recolección de información permitieron poner a prueba los instrumentos, encontrando que se ajustaban a la realidad de las entidades y los entrevistados; así, se ajustaron todas las entrevistas restantes, y de esta forma se obtuvieron los instrumentos definitivos para el recojo de la información, al final de este Anexo se encuentran dichas guías de entrevista. Todas las demás entrevistas en el nivel central se completaron entre el 13 y el 27 de mayo. Finalmente, después de la insistencia de la Unión Temporal, del Programa Pensión 65 y del propio Ministerio de Economía y Finanzas, la entrevista con la RENIEC se llevó a cabo el 24 de Junio.

También, después de realizar las entrevistas a los principales funcionarios de Pensión 65, se tomó la decisión de no entrevistar a los funcionarios de MINSA, ESSALUD, ONP y SBS. Esto en razón a que los puntos críticos identificados en la evaluación no involucran de manera importante a estos actores, y los principales entrevistados tampoco hicieron referencia a problemas o fallas de magnitud y relevancia, que ameritaran el esfuerzo de programar y ejecutar trabajo de campo con ellos.

Específicamente para el caso de los actores regionales, el 8 de mayo se entrevistó en la sede central al Jefe de la Unidad Territorial de Lima. Esta entrevista funcionó como prueba piloto a los instrumentos regionales y así el equipo tuvo la certeza sobre los instrumentos que se aplicarían en las diferentes ciudades visitadas. Finalmente, entre el 28 y el 30 de mayo se llevaron a cabo las entrevistas en las regiones de Puno, Cajamarca y Ayacucho.

## Metodología

Como se mencionó previamente, la herramienta utilizada para la recolección de información fue entrevistas semiestructuradas. Esta es una de las metodologías más conocidas y usadas en la investigación cualitativa. Como su nombre lo indica, este instrumento implica un proceso de acercamiento directo con unos actores específicos, de quienes se desea conocer información relacionada con el tema a indagar. A través de esta metodología es posible lograr una información que implique recoger no sólo documentos, conocimientos y experiencias del entrevistado, sino percepciones, valoraciones, creencias y emociones, desde unas premisas que son importantes para el equipo investigador y que pueden ser complementadas por información que el entrevistado incluye y que considera relevante al presentarla de manera espontánea durante la sesión.

Los insumos utilizados para la recolección de información incluyeron los formularios de entrevista personalizadas por actor, una guía para el entrevistador y, se programaron los formularios en una página web de encuestas llamada *SurveyMonkey*. El objetivo de usar esta herramienta fue permitirles a los entrevistadores extraer, después de la entrevista, las principales conclusiones para cada una de las preguntas de la guía; esto, a su vez, en aras de facilitar el proceso de análisis de la información. El cuadro 14 contiene los vínculos para acceder a cada uno de los formularios. Vale la pena aclarar que estos links permiten acceder y la página web de *SurveyMonkey* y diligenciar el formulario, los resultados y documentos diligenciados sólo pueden ser consultados por el administrador de la cuenta, en este caso Econometría Consultores.

**Cuadro 14. Links de SurveyMonkey**

MIDIS - Pensión 65 (Actores internos y externos)	<a href="https://es.surveymonkey.com/s/P65DE">https://es.surveymonkey.com/s/P65DE</a>
Jefe Unidad Territorial Ayacucho	<a href="https://es.surveymonkey.com/s/ayacucho">https://es.surveymonkey.com/s/ayacucho</a>
Jefe Unidad Territorial Puno	<a href="https://es.surveymonkey.com/s/JUTpuno">https://es.surveymonkey.com/s/JUTpuno</a>
Jefe Unidad Territorial Cajamarca	<a href="https://es.surveymonkey.com/s/cajamarca">https://es.surveymonkey.com/s/cajamarca</a>
Coordinadores y promotores Unidad Territorial Ayacucho	<a href="https://es.surveymonkey.com/s/COUTayacucho">https://es.surveymonkey.com/s/COUTayacucho</a>
Coordinadores y promotores Unidad Territorial Puno	<a href="https://es.surveymonkey.com/s/COUTpuno">https://es.surveymonkey.com/s/COUTpuno</a>
Coordinadores y promotores Unidad Territorial Cajamarca	<a href="https://es.surveymonkey.com/s/COUTcajamarca">https://es.surveymonkey.com/s/COUTcajamarca</a>
UCF	<a href="https://es.surveymonkey.com/s/focalizacion">https://es.surveymonkey.com/s/focalizacion</a>
Banco Nación	<a href="https://es.surveymonkey.com/s/BancoNacion">https://es.surveymonkey.com/s/BancoNacion</a>
RENIEC	<a href="https://es.surveymonkey.com/s/RENIEC">https://es.surveymonkey.com/s/RENIEC</a>

## Recolección de las entrevistas

Como se mencionó anteriormente, la recolección de información se llevó a cabo en el nivel central (Lima) y en tres regiones: Ayacucho, Cajamarca y Puno. Entre el 8 y el 27 de mayo se llevó a cabo la recolección de información en Lima, se hicieron 9 entrevistas; el 28 de mayo se hicieron 3 entrevistas en Cajamarca, el 28 y 29 de mayo se hizo la recolección de Ayacucho en Socos, logrando 3 entrevistas y, el 30 de mayo se aplicaron los instrumentos en Puno. En el cuadro 15 se adjunta información detallada del proceso de recolección de información.

**Cuadro 15. Cronograma de Entrevistas**

Nº	Fecha	Entidad	Área	Entrevistado(s)	Entrevistador	Apoyos	Lugar
1	08-may-14	MIDIS - Pensión 65	Unidad de Operaciones	Jaime Rocca - Jefe de Operaciones Johny Cruz - Especialista de afiliación Pedro del Castillo - Coordinador del Sistema de Información	Bibiana Quiroga	Carlos Castro María Cárdenas	Sede Central-Lima
2	08-may-14	MIDIS - Pensión 65	Unidad Territorial Lima	José Latorre - Jefe Unidad Territorial	Bibiana Quiroga	Carlos Castro María Cárdenas	Sede Central-Lima
3	08-may-14	MIDIS - Pensión 65	Unidad de Planeamiento y Presupuesto	Jesús Contreras - Jefe de Planeamiento	Bibiana Quiroga	Carlos Castro María Cárdenas	Sede Central-Lima
4	09-may-14	MIDIS	Dirección General de Seguimiento y Evaluación	David Vera Tudela - Coordinador Evaluación Juan José - Coordinador Seguimiento	Bibiana Quiroga	Nathan Nadramija	MIDIS
5	09-may-14	MIDIS	Dirección General de Gestión de Usuarios	José Gallegos - Algoritmo	Bibiana Quiroga	Carlos Castro Nathan Nadramija	MIDIS
6	13-may-14	MIDIS - Pensión 65	Unidad de Comunicación e imagen institucional	Ysabel Geldres - Jefa Comunicaciones / Jefe Proyectos	Bibiana Quiroga	Ricardo Rosas	Sede Central-Lima
7	13-may-14	MIDIS - Pensión 65	Dirección Ejecutiva	José Villalobos - Director Ejecutivo	Bibiana Quiroga	Ricardo Rosas	Sede Central-Lima
8	22-may-14	Banco de la Nación	Secc. Programas Sociales-División Caja y Valores	Marco Marticorena - Jefe de Programas Sociales – División Caja y Valores Luis Arriaga Rodríguez - Supervisor de Programas Sociales – Div. Caja y Valores	Carlos Castro	Ricardo Rosas María Cárdenas	Sede Banco de la Nación
9	27-may-14	MIDIS-UCF	SISFOH-Unidad Central de Focalización	Daniel Rivera-UCF	Bibiana Quiroga	Ricardo Rosas Ricardo Paredes	MIDIS

10	28-may-14	MIDIS - Pensión 65	UT P65-Cajamarca	Celestino Roseles Machuca Vilchez- Jefe de la Unidad Territorial  Coordinador Territorial 1: Kathia Vanessa Rojas Barrantes Coordinador Territorial 2: Lissi Juanitya Cueva Falla	Carlos Castro	-	Sede P65- Cajamarca
11	28-may-14	MIDIS - Pensión 65	UT P65-Cajamarca	Promotor 1: Evelyn Rosario Díaz Vásquez Promotor 2: Wilmer Segundo Paisig Fuentes	Carlos Castro	-	Sede P65- Cajamarca
12	28-may-14	MIDIS - Pensión 65	UT P65-Cajamarca	Walter Bedriñana Carrasco - Jefe de la Unidad Territorial  Coordinador Territorial 1: Carmen Rosa RiverosTaco Coordinador Territorial 2: Yury Alvarez Alfaro	Ricardo Rosas	-	Socos, Huamanga
13	28-may-14	MIDIS - Pensión 65	UT P65-Ayacucho	Promotor 1: Isabel Lucia Alviar Cancho Promotor 2: William Ávila Hurtado	Ricardo Rosas	-	Socos, Huamanga
14	29-may-14	MIDIS - Pensión 65	UT P65-Ayacucho	Euclides Ticona Chayña- Jefe de la Unidad Territorial	María de los Ángeles Cárdenas	-	Sede P65- Puno
15	29-may-14	MIDIS - Pensión 65	UT P65-Ayacucho	Coordinador Territorial 1: Glicerio Ancco Loza	María de los Ángeles Cárdenas	-	Sede P65- Puno
16	30-may-14	MIDIS - Pensión 65	UT P65-Puno	Promotor 1:Genifer Cintya Huancapaza Canaza Promotor 2:Fritz Quea Sánchez	María de los Ángeles Cárdenas	-	Sede P65- Puno
17	30-may-14	MIDIS - Pensión 65	UT P65-Puno				
18	30-may-14	MIDIS - Pensión 65	UT P65-Puno				

## Guías de entrevista

### Evaluación de Diseño y Ejecución de Presupuestos Públicos - IPE *Programa Nacional de Asistencia Solidaria – “Pensión 65”*

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS)

Elaborado por: METIS GAIA S.A.C. en unión temporal con ECONOMETRÍA S.A.

Elaborado para: Ministerio de Economía y Finanzas

#### **Entidad entrevistada: MIDIS - Funcionarios Pensión 65**

#### ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA

Pregunta de entrevista	
	Nombre de(l) (los) entrevistado(s)
	Cargo y área o dependencia al interior de la entidad
	Cuente(n)me, ¿hace cuánto trabaja en esta entidad y cómo se ha relacionado, en los cargos que ha desempeñado aquí, con la ejecución del Programa Pensión 65?
	<b>I. DISEÑO</b>
1	[Cuantificación] ¿Cómo se determina cuál es la población que es potencial beneficiaria de Pensión 65? ¿Cómo se determina la población objetivo? [Pedir referencia a documentos] [Pedir documentos a P65]
2	¿Cuál es el proceso de coordinación con SISFOH para determinar la población objetivo? ¿Cuál es el proceso de coordinación con los programas que utilizan su información de clasificación socioeconómica?
3	¿Qué técnica utilizan, o cuál es la mejor manera, para compatibilizar lo que produce SISFOH con lo que ustedes calculan con la ENAHO u otras fuentes oficiales de información? [Pedir referencia a documentos] [Pedir documentos a P65]
4	En general, ¿Ustedes reciben alguna asistencia técnica/asesoría de SISFOH o INEI para estos temas?
5	¿Ustedes tienen como objetivo incidir, a través de Pensión 65, en los resultados de horas trabajadas y acceso a los servicios de salud por parte de los adultos mayores? ¿Están dispuestos a que se mida su gestión por indicadores de salud y empleo?
6	¿Con el tiempo que llevan implementando Pensión 65 han podido establecer cómo inciden las causas socio-culturales en las decisiones propias de los adultos mayores sobre salud y participación en el mercado laboral? ¿Han podido encontrar diferencias entre los ámbitos urbanos y rurales?
7	Teniendo en cuenta la población que ustedes manejan, y el actual diseño de Pensión 65, ¿consideran ustedes que es posible modificar los patrones de comportamiento y los resultados de salud y participación en el mercado laboral de los adultos mayores? ¿Las actividades que ustedes ejecutan son suficientes? ¿Requerirían más apoyo (otros actores), más acciones (agregar actividades o responsabilidades), o más recursos (físicos o financieros)?
8	¿Tienen ustedes evidencia de que los programas de adulto mayor que contemplan servicios gerontológicos, tienen efectos positivos sobre el bienestar de los adultos mayores? ¿Han conversado/discutido ustedes sobre esto con MINSA? [Pedir referencia a documentos]
9	¿Consideran ustedes que el monto del subsidio que entregan es suficiente para transformar decisiones de los adultos mayores, según sus características socio-económicas y demográficas? ¿Tienen evidencia nacional o internacional de que esto sea así? ¿Cómo se estableció el monto de la transferencia?
10	¿Cuál es la razón para no tener un indicador de resultado que mida ingresos de los beneficiarios?

11	¿Por qué utilizan indicadores de ocupación y acceso a salud, que no solo están afectados por la subvención, sino por múltiples razones que están fuera de su ámbito de gestión? ¿Podrían tener indicadores que sean resultado exclusivo de su gestión en Pensión 65?
<b>II. FOCALIZACIÓN</b>	
12	¿Qué tarea/rol desempeñan ustedes en la identificación de los adultos mayores por atender? ¿Cómo lo hacen, con qué instrumentos, con qué periodicidad y representatividad? [Revisión documental previa]
13	¿Creen ustedes que es posible mejorar los procesos de identificación de la población potencial/objetivo de Pensión 65?
14	¿Qué tarea/rol desempeñan ustedes en la selección/priorización de los adultos mayores por atender? ¿Cómo lo hacen, con qué instrumentos, con qué periodicidad y representatividad? ¿El proceso de priorización está "institucionalizado" mediante algún documento oficial? si no es así ¿Por qué? [Revisión documental previa]
15	¿Creen ustedes que es posible mejorar los procesos de selección/priorización de la población potencial/objetivo de Pensión 65? ¿Cómo?
16	¿Existe un plan de acción para mitigar riesgos ante cambios del algoritmo de focalización que se utiliza actualmente? ¿Cuál es el plan? [Pedir referencia a documentos]
17	¿Los criterios de priorización de los beneficiarios de Pensión 65 son fijos o cambian con el tiempo? ¿Están claramente definidos o hay espacio para interpretar o decidir temas por parte de los encargados? [Solicitar documentos en los que se describan criterios de priorización y sus reglas de aplicación]
18	¿Cómo se da a conocer Pensión 65 entre la comunidad? ¿Cómo manejan las expectativas de los potenciales beneficiarios respecto a la priorización que ustedes hacen?
19	¿Cuáles son las principales herramientas de comunicación que utilizan? ¿Son permanentes en el tiempo o las hacen de acuerdo con fechas de inscripción/pagos? ¿Han hecho algún análisis de éxito de esta estrategia?
20	¿Es la estructura organizativa del programa la más adecuada para implementar de manera eficiente los criterios de identificación, selección y asignación del beneficio? ¿Quién falta, quién sobra? ¿Quién debería hacer mejor su tarea?
21	¿El programa realiza análisis de errores de inclusión y exclusión? ¿Cómo lo hacen? ¿Cuál es la magnitud de estos errores? ¿El programa conoce con precisión la brecha entre población atendida y por atender? Si lo hacen ¿Cuál es la fuente de información?
22	¿Cuál es el impacto de estos errores de inclusión sobre los cupos disponibles para beneficiarios? ¿Cuál es el rol de los promotores para identificar los errores de focalización? ¿Si tienen alguno cuáles son los mecanismos o procesos? ¿Qué pasa cuando alguien no tiene la clasificación socioeconómica del SISFOH?
<b>III. PAGOS</b>	
23	¿Están encargados ustedes de informar a los beneficiarios sobre las fechas y puntos de pago? ¿Cómo lo hacen? ¿En qué actores se apoyan?
24	¿Existen montos considerables sin cobrar durante el año? ¿En qué regiones/zonas geográficas? ¿Ustedes se enteran de este hecho de manera oportuna? ¿Hacen seguimiento propio o se los informa el Banco de la Nación?
25	¿Saben ustedes por qué existen esos montos sin cobrar? ¿Saben cómo podría mitigarse la situación? ¿Han implementado alguna estrategia al respecto?
26	¿Consideran ustedes que el medio de pago de Pensión 65 es el más adecuado? ¿Por qué? [Evalúe aspectos positivos y negativos]
27	¿Qué problemas tienen con los mecanismos actuales de pago? ¿Cuáles problemas enfrentan a la hora de cambiar el mecanismo de pago?

28	¿Conocen de otro actor/mecanismo que haya sido exitoso para programas nacionales (de cualquier tipo)? ¿Saben cómo se hace en países similares al Perú?
<b>IV. INFORMACIÓN</b>	
29	¿Cómo funciona la actualización de información de defunciones? ¿Es posible acelerar el proceso o utilizar otro mecanismo de actualización de información? ¿Saben cuáles son los plazos precisos de la RENIEC?
30	¿Qué aspectos de la normativa pueden facilitar o dificultar el proceso de actualización de información de defunciones?
31	¿Es posible cambiar roles y actores asociados al proceso de actualización de información de defunciones? ¿Es posible incidir en este proceso a partir de esos cambios?
32	¿Conocen ustedes sobre algún mecanismo nacional o internacional que permita verificar la supervivencia de los usuarios?
33	¿Pensión 65 cuenta con un sistema de información sobre los beneficiarios y todas las novedades que se presentan?
34	[Si la respuesta es sí:] ¿Cómo y con qué periodicidad se actualiza? ¿Quiénes lo alimentan? ¿Qué tipo de reportes genera y quiénes son sus usuarios? ¿Con cuánta frecuencia se actualizan sus reportes? ¿Existe un modelo de reporte o la información se produce según como se necesite? [Solicitar acceso al sistema de información]
35	[Si la respuesta es no:] ¿Qué mecanismo utilizan para manejar la información de usuarios [Excel, Access, Papel, no se consolida a nivel nacional]?
36	En general, ¿cuentan ustedes con la información suficiente y los mecanismos para hacer/reportar su trabajo? [Listados: datos de contacto, direcciones. Sistemas de información. Lugar donde reportar]
<b>V. ANALISIS INSTITUCIONAL</b>	
37	En general, ¿consideran ustedes que los actores que participan en la implementación de Pensión 65 tienen claras sus tareas? ¿Asumen ustedes la tarea que deberían realizar otros actores?
38	¿Consideran ustedes que el desempeño de algunos actores dificulta de manera importante la implementación de Pensión 65? ¿De quiénes? ¿Cómo/en qué aspectos?
39	¿Consideran ustedes que el desempeño de algunos actores facilita de manera importante la implementación de Pensión 65? ¿De quiénes? ¿Cómo/en qué aspectos?
40	En general, ¿Ustedes están preparados/capacitados para cumplir las tareas que les corresponden?
41	En general, ¿Ustedes consideran que los demás actores están preparados/capacitados para cumplir las tareas que les corresponden?
42	¿Cómo se coordinan ustedes con los actores que participan en la implementación de Pensión 65? [Pregunte por los mecanismos, por la fluidez en la comunicación, por la facilidad] [Mencione los aspectos generales, y algunos que utilicen con actores específicos, que consideren relevantes]
43	[Estabilidad/continuidad de los actores] ¿Se presentan cambios en el personal (operadores) que participa en las tareas? ¿Cómo se garantiza la continuidad y transferencia de conocimiento? ¿Afecta esto el cumplimiento de las responsabilidades adquiridas?
44	¿Existen indicadores que midan el desempeño de los actores en la implementación de Pensión 65? Sí: ¿Quién los analiza? ¿Con qué frecuencia? ¿Qué utilidad les dan? No: ¿Por qué? ¿Podrían tener?
45	¿Qué modificarían/mejorarían ustedes de las relaciones entre actores?
<b>VI. RESULTADOS</b>	
46	¿Cuál es el método de definición de metas físicas y financieras, su seguimiento y su actualización? ¿Cuáles son los actores que intervienen en el proceso? ¿Cuáles son las fuentes de información que utilizan?

47	¿Cuál es la fuente de información para la definición de metas? ¿Qué papel tienen los gobiernos locales en esto?
48	¿Cómo se maneja la información de ingresos y egresos de los beneficiarios del programa?

**Evaluación de Diseño y Ejecución de Presupuestos Públicos - IPE Programa Nacional de Asistencia Solidaria – “Pensión 65”**

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS)

Elaborado por: METIS GAIA S.A.C. en unión temporal con ECONOMETRÍA S.A.

Elaborado para: Ministerio de Economía y Finanzas

ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA

**Entidad entrevistada: MIDIS - Dirección General de Gestión de Usuarios - Unidad Central de Focalización**

Pregunta de entrevista	
Nombre de(l) (los) entrevistado(s)	
Cargo y área o dependencia al interior de la entidad	
Cuénteme(n)me, ¿hace cuánto trabaja en esta entidad y cómo se ha relacionado, en los cargos que ha desempeñado aquí, con la ejecución del Programa Pensión 65?	
<b>I. FOCALIZACIÓN</b>	
<b>Hablemos sobre el proceso de cuantificación y selección de la población potencial beneficiaria del Programa Pensión 65.</b>	
1	[Cuantificación] Cuénteme, ¿Cómo es el proceso de clasificación socioeconómica de la población, qué tareas/actividades desarrollan ustedes? [Pedir referencia a documentos]
2	¿Recogen la información de manera censal? ¿Recogen la información a través de una muestra de hogares? ¿Recogen la información por demanda de la población? ¿Cubren por igual áreas urbanas y rurales? ¿Cómo lo deciden? ¿Cuál es la cobertura del padrón de personas con clasificación socioeconómica?
3	¿Cuál es su estructura en el territorio (hay UCF locales)? ¿Cuál es el rol de esas oficinas locales? ¿Cuál es el rol de los municipios en la recolección de la información?
4	¿Cómo se conforma/alimenta la base de datos nacional de personas con clasificación socioeconómica? ¿Qué actores participan en ese proceso?
5	¿Cómo es el proceso de actualización de la base de datos? [Es decir, ¿nuevas personas/familias van ingresando a la base?] ¿Cada cuánto ocurre esto?
6	¿Cómo se recogen las novedades de las familias? [Es decir, ¿cómo se capturan nacimientos, defunciones, recomposición del hogar, cambios en condiciones socioeconómicas de las personas que hacen parte del padrón?] Más específicamente, ¿cómo se actualizan las defunciones en sus bases de datos? ¿Cómo se articulan con RENIEC para esto? ¿Qué mecanismo podría utilizar Pensión 65 para verificar supervivencia de sus usuarios? ¿Cada cuánto ocurre esto?
7	¿Cómo funciona el proceso de solicitudes de re-entrevista o re-clasificación que hacen las personas? ¿Cómo se actualiza esto en la base de datos? ¿Qué tan común es que esto ocurra?
8	¿Cómo es el proceso de entrega de los listados de personas con su respectiva clasificación socioeconómica a Pensión 65? ¿Cada cuánto ocurre? ¿Cuál es el mecanismo administrativo/informático? [Revisión documental previa]

9	¿Prestan ustedes alguna asistencia técnica a Pensión 65 para el adecuado uso de la información que les proveen? [¿O simplemente entregan los listados y ya?]
10	¿Reciben solicitudes de Pensión 65 para reclasificación de personas? ¿Qué tan común es esto? ¿Cómo responden ustedes a esas solicitudes? ¿Cuánto tiempo les toma?
11	¿Cómo funciona la clasificación socioeconómica temporal de personas? ¿Cuánto tiempo es válida? ¿Qué sucede cuando se termina?
12	¿Creen ustedes que es posible mejorar los procesos de cuantificación (y/o selección) de la población potencial/objetivo de Pensión 65? ¿Cómo?
13	¿Conocen ustedes sobre el proceso de cambio del algoritmo de clasificación? ¿Existe un plan de acción para mitigar riesgos ante cambios de dicho algoritmo? [Pedir referencia a documentos]
14	¿Saben ustedes si Pensión 65 realiza análisis de errores de inclusión y exclusión de beneficiarios? ¿Qué participación tienen ustedes en ese proceso? ¿Saben cuáles son los resultados?
<b>II. ANÁLISIS INSTITUCIONAL</b>	
<b>Ahora hablemos sobre las relaciones con otras instancias y actores que participan en la implementación de Pensión 65.</b>	
15	En general, ¿Ustedes tienen claras sus tareas para la implementación de Pensión 65? ¿O les han solicitado tareas que no les corresponden? ¿Alguien más es (co)responsable de productos que se les exigen a ustedes?
16	¿Dependen de otros actores para cumplir sus tareas? ¿De quiénes? ¿En qué tareas específicamente? [Revisión documental previa]
17	En general, ¿Ustedes están preparados/capacitados para cumplir las tareas que les corresponden? ¿Tienen el personal suficiente? ¿Tienen los recursos suficientes?
18	En general, ¿Ustedes consideran que los demás actores (Pensión 65) están preparados/capacitados para cumplir las tareas que les corresponden?
19	[Estabilidad/continuidad de los actores] ¿Se presentan cambios en el personal (operadores) que participa en las tareas? ¿Cómo se garantiza la continuidad y transferencia de conocimiento? ¿Afecta esto el cumplimiento de las responsabilidades adquiridas?
20	¿Existe algún indicador que mida sus actividades dentro de Pensión 65? ¿Los califican a ustedes de alguna manera?
21	¿Cómo se coordinan ustedes con Pensión 65? ¿Cómo se coordinan con RENIEC? ¿Cómo se coordinan con otros actores que participen en la implementación de Pensión 65? (con los que tengan relación) [Pregunte por los mecanismos, por la fluidez en la comunicación, por la facilidad]
22	¿Qué modificarían/mejorarían ustedes de las relaciones entre actores?
23	¿Tiene alguna observación adicional o algo más que nos pueda/quiera comentar, que considere puede mejorar la implementación de Pensión 65?

**Evaluación de Diseño y Ejecución de Presupuestos Públicos - IPE *Programa Nacional de Asistencia Solidaria – “Pensión 65”***

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS)

Elaborado por: METIS GAIA S.A.C. en unión temporal con ECONOMETRÍA S.A.

Elaborado para: Ministerio de Economía y Finanzas

ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA

**Entidad entrevistada: Registro Nacional de Identificación y Estado Civil -RENIEC**

<b>Pregunta de entrevista</b>	
Nombre de(l) (los) entrevistado(s)	
Cargo y área o dependencia al interior de la entidad	
Cuénteme(n)me, ¿hace cuánto trabaja en esta entidad y cómo se ha relacionado, en los cargos que ha desempeñado aquí, con la ejecución del Programa Pensión 65?	
<b>I. FOCALIZACIÓN</b>	
<b>Hablemos sobre el proceso de identificación de la población potencial beneficiaria del Programa Pensión 65.</b>	
1	¿Qué tarea/rol desempeñan ustedes en la identificación de los adultos mayores por atender? ¿Cómo lo hacen, con qué instrumentos, con qué periodicidad y representatividad? ¿Cómo hacen entrega de la información a Pensión 65? [Revisión documental previa]
2	¿Creen ustedes que es posible mejorar los procesos de identificación de la población potencial/objetivo de Pensión 65?
<b>II. INFORMACION</b>	
<b>Hablemos sobre los sistemas de información y su utilidad en el Programa Pensión 65.</b>	
3	¿Cómo funciona la actualización de información de defunciones? ¿Es posible acelerar el proceso o utilizar otro mecanismo de actualización de información? ¿Han recibido ustedes alguna solicitud de Pensión 65 al respecto?
4	¿Qué aspectos de la normativa pueden facilitar o dificultar el proceso de actualización de información de defunciones? ¿Qué aspectos administrativos/informáticos pueden facilitar o dificultar el proceso de actualización de información de defunciones?
5	¿Es posible cambiar roles y actores asociados al proceso de actualización de información de defunciones? ¿Es posible incidir en este proceso a partir de esos cambios?
6	¿Qué mecanismo podría utilizar el Programa para verificar la supervivencia de los usuarios?
7	¿En qué consiste el trabajo que hacen con Pensión 65 para tener un mecanismo de pago que se basa en biometría? ¿Cómo afrontarán las tareas que de allí se definan para su entidad? ¿Cuál es el horizonte/cronograma de ese proyecto?
<b>III. ANÁLISIS INSTITUCIONAL</b>	
<b>Ahora hablemos sobre las relaciones con otras instancias y actores que participan en la implementación de Pensión 65.</b>	
8	En general, ¿Ustedes tienen claras sus tareas para la implementación de Pensión 65? ¿O les han solicitado tareas que no les corresponden? ¿Alguien más es (co)responsable de productos que se les exigen a ustedes?
9	¿Dependen de otros actores para cumplir sus tareas? ¿De quiénes? ¿En qué tareas específicamente?
10	En general, ¿Ustedes están preparados/capacitados para cumplir las tareas que les corresponden? ¿Tienen el personal suficiente? ¿Tienen los recursos suficientes?

11	En general, ¿Uustedes consideran que los demás actores están preparados/capacitados para cumplir las tareas que les corresponden?
12	[Estabilidad/continuidad de los actores] ¿Se presentan cambios en el personal (operadores) que participa en las tareas? ¿Cómo se garantiza la continuidad y transferencia de conocimiento? ¿Afecta esto el cumplimiento de las responsabilidades adquiridas?
13	¿Existe algún indicador que mida sus actividades dentro de Pensión 65? ¿Los califican a ustedes de alguna manera?
14	¿Cómo se coordinan ustedes con Pensión 65? ¿Cómo se coordinan con SISFOH, ONP, SBS...? ¿Cómo se coordinan con otros actores para la implementación de Pensión 65? (con los que tengan relación) [Pregunte por los mecanismos, por la fluidez en la comunicación, por la facilidad]
15	¿Qué modificarían/mejorarían ustedes de las relaciones entre actores?
16	¿Tiene alguna observación adicional o algo más que nos pueda/quiera comentar, que considere puede mejorar la implementación de Pensión 65?

**Evaluación de Diseño y Ejecución de Presupuestos Públicos - IPE Programa Nacional de Asistencia Solidaria – “Pensión 65”**

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS)

Elaborado por: METIS GAIA S.A.C. en unión temporal con ECONOMETRÍA S.A.

Elaborado para: Ministerio de Economía y Finanzas

ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA

**Entidad entrevistada: Banco de la Nación**

<b>Pregunta de entrevista</b>	
Nombre de(l) (los) entrevistado(s)	
Cargo y área o dependencia al interior de la entidad	
Cuénteme(n)me, ¿hace cuánto trabaja en esta entidad y cómo se ha relacionado, en los cargos que ha desempeñado aquí, con la ejecución del Programa Pensión 65?	
1	<p>¿Cuál es el tipo de relación que su entidad tiene con Pensión 65?</p> <p>¿Cuál es su rol/responsabilidades en la implementación del Programa?</p> <p>¿Tienen procesos definidos, con periodicidad y responsables?</p>
<b>I. PAGOS</b> <b>Hablemos sobre la entrega efectiva de la subvención económica de Pensión 65 y de los medios que se utilizan para hacerla.</b>	
2	<p>¿Consideran ustedes que el medio de pago de Pensión 65 es el más adecuado? ¿Por qué? [Evalúe aspectos positivos y negativos]</p>
3	<p>¿Qué problemas han encontrado en los mecanismos de pago actuales (transferencias / transportadoras de dinero)?</p> <p>¿Cómo podrían mitigarse / corregirse?</p>
4	<p>¿Cubren ustedes todas las regiones en las que Pensión 65 tiene presencia?</p> <p>¿Podrían ampliar su cobertura a otras regiones? ¿Podrían participar en la implementación de otros mecanismos de pago?</p>
5	<p>¿Participan ustedes en la actividad de informar a los beneficiarios sobre las fechas y puntos de pago? ¿Cómo lo hacen? ¿En qué actores se apoyan?</p>
6	<p>¿Saben ustedes si existen montos sin cobrar? ¿Saben ustedes en qué regiones? ¿Qué mecanismos utilizan para informar esto a Pensión 65?</p>
7	<p>¿Qué aspectos de la normativa pueden facilitar o dificultar la verificación de los montos sin cobrar?</p>
8	<p>¿Saben ustedes por qué existen esos montos sin cobrar? ¿Saben cómo podría mitigarse la situación? ¿Han implementado alguna estrategia al respecto?</p>
<b>II. INFORMACIÓN</b> <b>Hablemos sobre los sistemas de información y su utilidad en el Programa Pensión 65.</b>	
9	<p>¿Pensión 65 cuenta con un sistema de información sobre los beneficiarios y todas las novedades que se presentan? ¿Cómo y con qué periodicidad se actualiza? ¿Ustedes pueden hacer uso permanente de este sistema y sus reportes?</p>
10	<p>¿Ustedes tienen un sistema de información al cual Pensión 65 tenga acceso? ¿Cuáles son las características del sistema y de los permisos de acceso de P65?</p> <p>¿Cómo intercambian información con el Programa?</p>
11	<p>¿Cómo reciben ustedes información sobre defunciones/ actualización de beneficiarios?</p> <p>¿Reciben esta información de manera oportuna? ¿Qué responsabilidad tienen ustedes en la verificación de esto?</p> <p>¿Es posible acelerar el proceso o utilizar otro mecanismo de actualización de información?</p>
12	<p>¿Qué aspectos de la normativa pueden facilitar o dificultar el proceso de actualización de defunciones? ¿Qué implicaciones tiene para ustedes esa normativa? ¿Qué implicaciones tiene para ustedes no contar con la actualización de defunciones?</p>
13	<p>¿Es posible cambiar roles y actores asociados al proceso de actualización de información de defunciones? ¿Es posible incidir en este proceso a partir de esos cambios?</p>
14	<p>¿Qué mecanismo podría utilizar el Programa para verificar la supervivencia de los usuarios?</p> <p>¿Qué mecanismo podrían utilizar ustedes?</p>

15	¿Qué compromiso podrían asumir en términos de apoyar a Pensión 65 a recuperar el dinero que se fuga por cuenta de pagos a personas fallecidas?
16	En general, ¿cuentan ustedes con la información suficiente para hacer/reportar su trabajo? [Listados: datos de contacto, direcciones. Sistemas de información. Lugar donde reportar]
<b>III. ANÁLISIS INSTITUCIONAL</b>	
<b>Hablemos sobre las relaciones con otras instancias y actores que participan en la implementación de Pensión 65.</b>	
17	En general, ¿Ustedes tienen claras sus tareas para la implementación de Pensión 65? ¿O les han solicitado tareas que no les corresponden? ¿Alguien más es (co)responsable de productos que se les exigen a ustedes?
18	¿Dependen de otros actores para cumplir sus tareas? ¿De quiénes? ¿En qué tareas específicamente? [Revisión documental previa]
19	En general, ¿Ustedes están preparados/capacitados para cumplir las tareas que les corresponden?
20	En general, ¿Ustedes consideran que los demás actores están preparados/capacitados para cumplir las tareas que les corresponden?
21	[Estabilidad/continuidad de los actores] ¿Se presentan cambios en el personal (operadores) que participa en las tareas? ¿Cómo se garantiza la continuidad y transferencia de conocimiento? ¿Afecta esto el cumplimiento de las responsabilidades adquiridas?
22	¿Existe algún indicador que mida sus actividades dentro de Pensión 65? ¿Los califican a ustedes de alguna manera?
23	¿Cómo se coordinan ustedes con Pensión 65? ¿Cómo se coordinan con otros actores en la implementación de Pensión 65? (con los que tengan relación) ¿Cómo funciona su articulación con Hermes y Prosegur? [Pregunte por los mecanismos, por la fluidez en la comunicación, por la facilidad]
24	¿Qué modificarían/mejorarían ustedes de las relaciones entre actores?
25	¿Tiene alguna observación adicional o algo más que nos pueda/quiera comentar, que considere puede mejorar la implementación de Pensión 65?

**Evaluación de Diseño y Ejecución de Presupuestos Públicos - IPE Programa Nacional de Asistencia Solidaria – “Pensión 65”**

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS)

Elaborado por: METIS GAIA S.A.C. en unión temporal con ECONOMETRÍA S.A.

Elaborado para: Ministerio de Economía y Finanzas

ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA

**Entidad entrevistada: Pensión 65 - Jefe Unidad Territorial**

<b>Pregunta de entrevista</b>	
Nombre de(l) (los) entrevistado(s)	
Cargo y área o dependencia al interior de la entidad	
Cuénteme(n)me, ¿hace cuánto trabaja en esta entidad y cómo se ha relacionado, en los cargos que ha desempeñado aquí, con la ejecución del Programa Pensión 65?	
<b>I. DISEÑO</b>	
1	Cuénteme, ¿cómo funcionan los componentes de salud y saberes productivos de Pensión 65 en su territorio? ¿Hay diferencias en los ámbitos urbanos y rurales en estos aspectos?
2	Con el tiempo que llevan implementando Pensión 65, ¿han podido establecer cómo inciden las causas socio-culturales en las decisiones propias de los adultos mayores sobre salud y participación en el mercado laboral? ¿Han podido encontrar diferencias entre los ámbitos urbanos y rurales?
3	Teniendo en cuenta la población que ustedes manejan, y el actual diseño de Pensión 65, ¿consideran ustedes que es posible modificar los patrones de comportamiento y los resultados de salud y participación en el mercado laboral de los adultos mayores? ¿Las actividades que ustedes ejecutan son suficientes? ¿Requerirían más apoyo (otros actores), más acciones (agregar actividades o responsabilidades), o más recursos (físicos o financieros)?
4	¿Consideran ustedes que el monto del subsidio que entregan es suficiente para transformar decisiones de los adultos mayores, según sus características socio-económicas y demográficas?
<b>II. FOCALIZACIÓN</b>	
5	¿Qué tarea/rol desempeñan ustedes en la selección/priorización de los adultos mayores por atender? ¿Cómo lo hacen, con qué instrumentos, con qué periodicidad? ¿El proceso de priorización está "institucionalizado" mediante algún documento oficial?
6	¿Los criterios de priorización de los beneficiarios de Pensión 65 son fijos o cambian con el tiempo? ¿Están claramente definidos o hay espacio para interpretar o decidir temas por parte de los encargados? [Solicitar documentos en los que se describan criterios de priorización y sus reglas de aplicación]
7	¿Qué tan común es que deban pedir reclasificación socioeconómica de las personas al SISFOH? ¿Qué tan ágil y eficiente es ese proceso?
8	¿Creen usted que es posible mejorar los procesos de selección/priorización de la población objetivo de Pensión 65? ¿Cómo?
9	¿Cómo se da a conocer Pensión 65 entre la comunidad? ¿Cómo manejan las expectativas de los potenciales beneficiarios respecto a la priorización que ustedes hacen?
10	¿Cuáles son las principales herramientas de comunicación que utilizan? ¿Son permanentes en el tiempo o las hacen de acuerdo con fechas de inscripción/pagos? ¿Han hecho algún análisis de éxito de esta estrategia?
<b>III. PAGOS</b>	
11	¿Están encargados ustedes de informar a los beneficiarios sobre las fechas y puntos de pago? ¿Cómo lo hacen? ¿En qué actores se apoyan?
12	¿Existen montos considerables sin cobrar durante el año? ¿Ustedes se enteran de este hecho de manera oportuna? ¿Hacen seguimiento propio o se los informa el Banco de la Nación?

13	¿Saben ustedes por qué existen esos montos sin cobrar? ¿Saben cómo podría mitigarse la situación? ¿Han implementado alguna estrategia al respecto?
14	¿Consideran ustedes que el medio de pago de Pensión 65 es el más adecuado? ¿Por qué? [Evalúe aspectos positivos y negativos]
15	¿Qué problemas tienen con los mecanismos actuales de pago? ¿Cuáles problemas enfrentan a la hora de cambiar el mecanismo de pago? ¿Saben sobre alternativas que se estén diseñando/probando?
<b>IV. INFORMACIÓN</b>	
16	¿Cómo funciona la actualización de información de defunciones? ¿Cómo reportan lo que encuentran en las visitas de campo y qué respuesta tienen del nivel central?
17	¿Qué opinión tienen del sistema de información que se utiliza en Pensión 65 (SISOPEN)? ¿Es fácil de manejar? ¿Se puede cargar allí toda la información que tienen? ¿Obtienen de allí toda la información que necesitan?
18	En general, ¿cuentan ustedes con la información suficiente y los mecanismos para hacer/reportar su trabajo? [Listados: datos de contacto, direcciones. Sistemas de información. Lugar donde reportar]
<b>V. ANALISIS INSTITUCIONAL</b>	
19	En general, ¿consideran ustedes que los actores que participan en la implementación de Pensión 65 tienen claras sus tareas? ¿A veces les ha tocado asumir la tarea que deberían realizar otros actores?
20	¿Consideran ustedes que el desempeño de algunos actores dificulta de manera importante la implementación de Pensión 65? ¿De quiénes? ¿Cómo/en qué aspectos?
21	¿Consideran ustedes que el desempeño de algunos actores facilita de manera importante la implementación de Pensión 65? ¿De quiénes? ¿Cómo/en qué aspectos?
22	En general, ¿Ustedes están preparados/capacitados para cumplir las tareas que les corresponden?
23	En general, ¿Ustedes consideran que los demás actores están preparados/capacitados para cumplir las tareas que les corresponden?
24	¿Cómo se coordinan ustedes con los actores que participan en la implementación de Pensión 65? Especialmente con los funcionarios del nivel central y con los del SIS en el territorio [Pregunte por los mecanismos, por la fluidez en la comunicación, por la facilidad] [Mencione los aspectos generales, y algunos que utilicen con actores específicos, que consideren relevantes]
25	[Estabilidad/continuidad de los actores] ¿Se presentan cambios en el personal (operadores) que participa en las tareas? ¿Cómo se garantiza la continuidad y transferencia de conocimiento? ¿Afecta esto el cumplimiento de las responsabilidades adquiridas?
<b>VI. RESULTADOS</b>	
26	¿Cuál es el método de definición de metas físicas, su seguimiento y su actualización? ¿Cuáles son los actores que intervienen en el proceso? ¿Cuáles son las fuentes de información que utilizan?
27	¿Tiene alguna observación adicional o algo más que nos pueda/quiera comentar, que considere puede mejorar la implementación de Pensión 65?

**Evaluación de Diseño y Ejecución de Presupuestos Públicos - IPE Programa Nacional de Asistencia Solidaria – “Pensión 65”**

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS)

Elaborado por: METIS GAIA S.A.C. en unión temporal con ECONOMETRÍA S.A.

Elaborado para: Ministerio de Economía y Finanzas

ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA

**Entidad entrevistada: Pensión 65 - Coordinadores y Promotores Unidad Territorial**

<b>Pregunta de entrevista</b>	
Nombre de(l) (los) entrevistado(s)	
Cargo y área o dependencia al interior de la entidad	
Cuénteme(n)me, ¿hace cuánto trabaja en esta entidad y cómo se ha relacionado, en los cargos que ha desempeñado aquí, con la ejecución del Programa Pensión 65?	
<b>I. DISEÑO</b>	
1	Cuénteme, ¿cómo funcionan los componentes de salud y saberes productivos de Pensión 65 en su territorio? ¿Hay diferencias en los ámbitos urbanos y rurales en estos aspectos?
2	¿Ustedes han visto que haya creencias o costumbres que hacen que los adultos mayores no vayan al servicio médico o no dejen de trabajar?
3	¿Ustedes creen que es posible que Pensión 65 cambie esas costumbres y creencias y se logre que los adultos mayores actúen de otra manera? ¿Han visto que eso suceda? ¿Las actividades que ustedes ejecutan son suficientes? ¿Requerirían más apoyo (otros actores) o más acciones (agregar actividades o responsabilidades)?
4	¿Ustedes creen que el monto del subsidio que entrega Pensión 65 es suficiente para los adultos mayores? ¿Sabén para qué usan el dinero?
<b>II. FOCALIZACIÓN</b>	
5	¿Cómo se hace la selección/priorización de los adultos mayores que se afilan a Pensión 65? ¿Existe algún documento oficial que les diga cómo hacerlo?
6	¿Los criterios de priorización de los beneficiarios de Pensión 65 son fijos o cambian con el tiempo? ¿Ustedes pueden opinar o deben esperar a lo que decida el JUT o el nivel central?
7	¿Qué tan común es que deban pedir reclasificación socioeconómica de las personas al SISFOH? ¿Qué tan ágil y eficiente es ese proceso?
8	¿Creen ustedes que es posible mejorar los procesos de selección/priorización de la población objetivo de Pensión 65? ¿Cómo?
9	¿Qué hacen ustedes para dar a conocer Pensión 65 entre la comunidad? ¿Cómo manejan las expectativas de los potenciales beneficiarios respecto a la priorización que ustedes hacen, ustedes qué hacen o qué les dicen a los adultos mayores? ¿Esa es una tarea fácil o difícil?
<b>III. PAGOS</b>	
1	¿Están encargados ustedes de informar a los beneficiarios sobre las fechas y puntos de pago? ¿Cómo lo hacen?
1	¿Ustedes saben si son muchos los adultos mayores que no asisten a cobrar? ¿Cómo se enteran de esto?
1	¿Sabén ustedes por qué existen esos montos sin cobrar? ¿Han hecho algo para averiguarlo?
1	¿Consideran ustedes que el medio de pago de Pensión 65 es el más adecuado? ¿Por qué? [Evalúe aspectos positivos y negativos]
1	¿Qué problemas tienen con los mecanismos actuales de pago? ¿Qué creen ustedes que podría hacerse para mejorar los pagos?
<b>IV. INFORMACIÓN</b>	
1	¿Cómo funciona la actualización de información de defunciones? ¿Cómo reportan ustedes lo que encuentran en las visitas de campo y qué respuesta tienen del nivel central?

1	¿Qué opinión tienen del sistema de información que se utiliza en Pensión 65 (SISOPEN)?
6	¿Es fácil de manejar? ¿Se puede cargar allí toda la información que tienen? ¿Obtienen de allí toda la información que necesitan?
1	En general, ¿cuentan ustedes con la información suficiente y los mecanismos para hacer/reportar su trabajo?
7	[Listados: datos de contacto, direcciones. Sistemas de información. Lugar donde reportar]
<b>V. ANALISIS INSTITUCIONAL</b>	
1	En general, ¿consideran ustedes que los actores que participan en la implementación de Pensión 65 tienen claras sus tareas? ¿A veces les ha tocado asumir la tarea que deberían realizar otros actores?
8	
1	¿Consideran ustedes que el desempeño de algunos actores dificulta de manera importante la implementación de Pensión 65? ¿De quiénes? ¿Cómo/en qué aspectos?
9	
2	¿Consideran ustedes que el desempeño de algunos actores facilita de manera importante la implementación de Pensión 65? ¿De quiénes? ¿Cómo/en qué aspectos?
0	
2	En general, ¿Ustedes están preparados/capacitados para cumplir las tareas que les corresponden?
1	
2	En general, ¿Ustedes consideran que los demás actores están preparados/capacitados para cumplir las tareas que les corresponden?
2	
2	¿Cómo se coordinan ustedes con los actores que participan en la implementación de Pensión 65? Especialmente con el JUT y con los funcionarios del SIS en el territorio
3	[Pregunte por los mecanismos, por la fluidez en la comunicación, por la facilidad]
3	[Mencione los aspectos generales, y algunos que utilicen con actores específicos, que consideren relevantes]
2	
2	[Estabilidad/continuidad de los actores]
4	¿Se presentan cambios en el personal (operadores) que participa en las tareas? ¿Cómo se garantiza la continuidad y transferencia de conocimiento? ¿Afecta esto el cumplimiento de las responsabilidades adquiridas?
4	
2	¿Tiene alguna observación adicional o algo más que nos pueda/quiera comentar, que
5	considere puede mejorar la implementación de Pensión 65?

## A2:METODOLOGÍA PARA PRIORIZAR AGENDA DE ANÁLISIS

La priorización de la agenda de análisis, es decir, la identificación de puntos críticos del Programa Presupuestal, que permitirá desarrollar la segunda etapa de la evaluación, se estructura con base en los componentes de la cadena de valor, resultando en una matriz cuya lógica de lectura y uso para la evaluación sigue la relación secuencial que se presenta entre los insumos, procesos, productos y resultados.

El Gráfico 47 muestra el esquema de la matriz:

**Gráfico 47: Esquema de la matriz de identificación de puntos críticos**



Fuente: Elaboración propia. UT Metis Gaia – Econometría S.A.

De esta manera, en una serie de matrices, cada uno de los componentes de la cadena de valor se examina en detalle a través de la definición de subcomponentes que incluyen un grupo de aspectos en los que se centra la revisión del Programa Presupuestal, y con los que es posible determinar de manera objetiva el logro de los objetivos y metas propuestas. Asimismo, es posible establecer causalidades entre los cuatro componentes y finalmente emitir una calificación por componente, en un rango de 1 a 4, en donde 1 es la calificación más baja y 4 la más alta, como lo muestra el siguiente gráfico.

**Gráfico 48: Calificaciones**



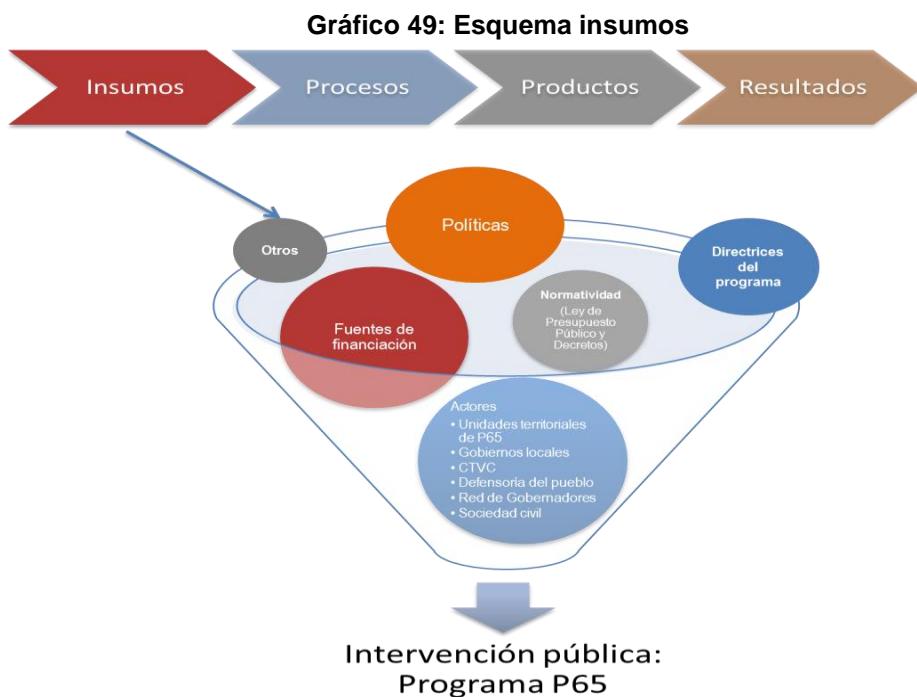
Fuente: Elaboración propia. UT Metis Gaia – Econometría S.A.

La calificación de cada aspecto se basa en un juicio valorativo fundado en la información de soporte incluida en los documentos y obtenida de las entrevistas realizadas al y sobre

el sector evaluado. De esta manera, se lleva a cabo un análisis detallado de las razones que justifican la calificación.

## Insumos

El primer eslabón de la cadena de valor es el de insumos, los cuales están definidos como los recursos que se usan en la intervención<sup>72</sup>. La importancia de este componente es la verificación de las condiciones iniciales y qué tan adecuadas son para la implementación de la intervención.



Fuente: Elaboración propia. UT Metis Gaia – Econometría S.A.

Para este componente, los subcomponentes definidos son “Fuentes de financiación” y “Esquema institucional”. La siguiente es la estructura a nivel de aspectos de cada uno de los anteriores:

*Fuentes de financiación:* este aspecto incluye información sobre antecedentes presupuestarios, sostenibilidad de las fuentes de financiación del Programa, suficiencia de los recursos, disponibilidad de recursos, criterios de asignación o transferencia de recursos, uso y distribución de recursos entre componentes o productos, y estructura de costos.

*Esquema institucional:* en este aspecto se busca analizar la suficiencia del recurso humano (capacidad cuantitativa), perfiles adecuados (capacidad cualitativa),

<sup>72</sup> Departamento Nacional de Planeación (2012). Guía para la evaluación de políticas públicas. Serie de Guías Metodológicas Sinergia. Colombia.

articulación de actores, definición de responsabilidad de actores y voluntad política e institucional para la sostenibilidad del Programa.

La calificación de 1 a 4 que se otorga a cada aspecto se basa en evidencia cualitativa y en los casos en los que se disponga de indicadores, ella se complementa con un examen cuantitativo.

## **Procesos**

Los procesos dentro de la cadena de valor se definen como las actividades que emprenden el programa, los cuales movilizan los insumos para generar productos específicos<sup>73</sup>. Este componente es fundamental para determinar si hay claridad en las operaciones que deben desarrollarse y en qué consisten, dados los recursos (insumos) disponibles y los productos esperados.

En este caso, son tres los subcomponentes que guían la profundización de este eslabón. Los aspectos que se incluyen en cada uno son los siguientes:

**Diseño del Programa:** Este aspecto se profundiza con el marco normativo (responde a la pregunta de si la política y la normatividad sectorial e institucional permiten la viabilidad operativa del Programa), la justificación del Programa (indaga si se identifica y hay un diagnóstico adecuado de la problemática, si hay o no relación entre los objetivos del Programa y la problemática, si hay coherencia entre objetivos, metas e indicadores del Programa, si los componentes del Programa son apropiados para lograr los objetivo y metas, y si hay sinergias entre los diferentes componentes o productos del Programa), la focalización (se pregunta si hay criterios para la definición de los beneficiarios del Programa, si hay criterios de priorización de los beneficiarios del Programa, indaga si los instrumentos de focalización son consistentes con los criterios de focalización) y el modelo operativo (¿El Programa tiene un modelo operativo coherente con los objetivos y metas?).

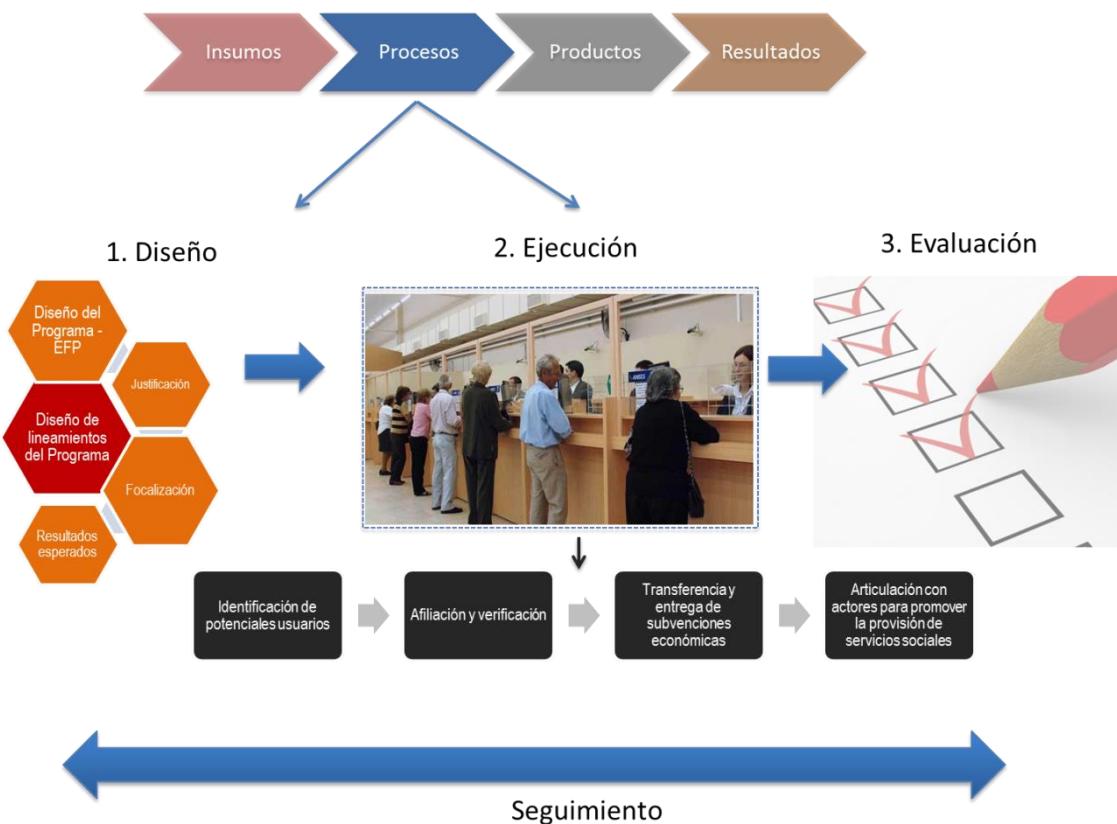
**Ejecución del Programa:** En este subcomponente los dos aspectos en los que se profundiza son las actividades operativas para cada uno de los procesos (incluye la coherencia de las actividades con el proceso, indaga si el proceso es viable en su contexto concreto de implementación, si el Programa ha definido metas de gestión para las actividades del proceso, se verifica si hay una asignación y ejecución presupuestal, si se da una articulación de actores y si hay una definición de responsabilidades de actores). La organización es el otro aspecto en el que se pretende averiguar si se respetan o no las funciones establecidas, si los vínculos establecidos se dan y si el clima organizacional es propicio para el logro de resultados o metas planteadas)

**Seguimiento, monitoreo y evaluación (SME):** en este aspecto, se examina si el Programa cuenta con un sistema de SME y si cuenta con mecanismos para corregir las deficiencias en el manejo operativo y estructura organizacional.

---

<sup>73</sup>Ibid.

**Gráfico 50: Esquema procesos**



Fuente: Elaboración propia. UT Metis Gaia – Econometría S.A.

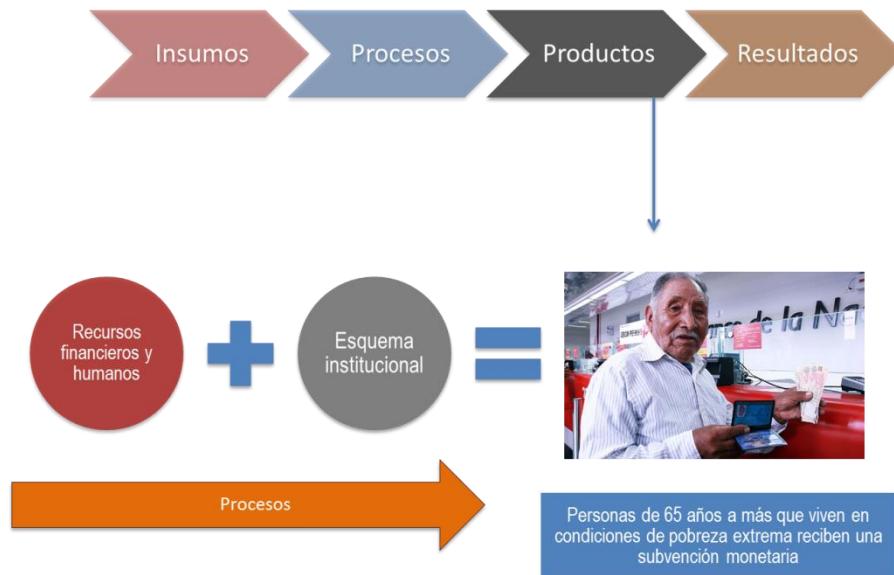
Como en el caso de insumos, la calificación de 1 a 4 que se otorga a cada aspecto se basa en evidencia cualitativa y en los casos en los que se disponga de indicadores, lo reflejado por ellos cuantitativamente fortalece la asignación de la calificación.

### Productos

Los productos son los bienes y servicios que se obtienen a través de la intervención<sup>74</sup>. La importancia de este eslabón es la materialización de los objetivos específicos de la intervención. En este sentido, la matriz presenta los productos del Programa y las actividades asociadas para poder entregarlos.

<sup>74</sup> Ibid.

**Gráfico 51: Esquema productos**



Fuente: Elaboración propia. UT Metis Gaia – Econometría S.A.

El Programa Presupuestal Pensión 65 se ha ejecutado entre 2012 y lo corrido de 2014 y tiene definido un único producto: “Personas de 65 años a más que viven en condiciones de pobreza extrema reciben una subvención monetaria”. A este producto están asociadas cinco actividades y para cada año el avance en logros se basa en la ejecución y metas presupuestales. A diferencia de insumos y procesos, como se observa, la calificación que resulta del examen es netamente cuantitativa y asociada a la ejecución frente a las metas planteadas.

## Resultados

Este eslabón comprende los cambios en las condiciones de los beneficiarios a corto y mediano plazo que ocasionan los productos creados por la intervención<sup>75</sup>. En este eslabón se identifica la calidad y eficacia en el logro del objetivo general. En la matriz se presentan los resultados a nivel de cobertura enfocados en dos aspectos:

1. Los adultos mayores que viven en situación de pobreza extrema cuentan con una seguridad económica que contribuya a mejorar su bienestar
2. Personas de 65 años a más que viven en condiciones de pobreza extrema reciben una subvención monetaria

A cada uno de éstos están asociados dos indicadores que permiten hacer un diagnóstico tanto cualitativo como cuantitativo pues para éste se tienen en cuenta la pertinencia de cada indicador, si tiene o no supuestos bien establecidos, si cuenta con medios de verificación adecuados y finalmente un indicador de ejecución.

<sup>75</sup>Ibid.

De esta manera, el resultado final es una matriz “semáforo” en la que se identifican puntos débiles o críticos (calificados en 1 o 2) en los que se propone profundizar en el desarrollo de la segunda etapa. En este aspecto vale la pena señalar que los puntos críticos seleccionados son aquellos que afectan la relación de causalidad entre los eslabones de la cadena de valor.

**Gráfico 52: Esquema resultados**



Fuente: Elaboración propia. UT Metis Gaia – Econometría S.A.

## A3- FORMATOS DE EVALUACIÓN MEF

### Formato I

**Cuadro 16: Matriz de Resultados**

Descripción	Indicador de desempeño	Medio de Verificación	Supuestos
<b>Resultado Final</b>			
Grupos vulnerables con protección social garantizada (Eje 1 – Plan Perú 2021: Derechos Fundamentales y dignidad de las personas)	Incidencia de la pobreza extrema en los Adultos Mayores de 65 años a más.  Estado de salud física auto-reportada de los adultos mayores de 65 años a más en condición de extremos pobreza.	ENAHO  ENAHO, ESBAM	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aplicación prioritaria de políticas de desarrollo económico con inclusión social.</li> <li>- Estabilidad Económica.</li> <li>- Se fortalecen los servicios públicos de salud.</li> <li>- Cooperación de las entidades de gobierno local, de líderes y autoridades de la comunidad.</li> </ul>
<b>Resultado Específico</b>			

Los adultos mayores que viven en situación de pobreza extrema cuentan con una seguridad económica que les permita mejorar su bienestar.	Número de horas trabajadas a la semana en la población pobre extrema de 65 años o más	ENAHO	- Se fortalecen los servicios públicos de salud. - Cooperación de las entidades de gobierno local, de líderes y autoridades de la comunidad.
	Porcentaje de personas pobres extremas de 65 años a más que no acudió a un establecimiento de salud por falta de recursos económicos.	ENAHO	
<b>Productos</b>			
1. Personas de 65 años a más que viven en condiciones de pobreza reciben una subvención monetaria	Número de usuarios que se les asignó la última subvención monetaria del Programa Pensión 65.	Base de datos de Pensión 65	- Se fortalecen los servicios públicos de salud. - El Programa cuenta con el presupuesto oportuno para realizar las subvenciones monetarias. - Cooperación de las entidades de gobierno local, de líderes y autoridades de la comunidad.
	Número de usuarios que se les asignó alguna vez la subvención monetaria del Programa Pensión 65.	Base de datos de Pensión 65	
<b>Actividades</b>			
1.1 Identificación y registro de potenciales usuarios del Programa			
1.2. Afiliación y verificación de requisitos			

<i>1.3. Entrega de la subvención monetaria a los usuarios</i>	
<i>1.4. Verificación de la supervivencia de los usuarios</i>	
<i>1.5. Articulación intersectorial y con los Gobiernos Regionales y Locales para implementar y fortalecer servicios sociales</i>	

Fuente: Anexo 02 Pensión 65- PP 2013-PP 2014

## Formato II

**Cuadro 17: Matriz de Indicadores de desempeño y sus metas**

Descripción	Indicador										
	Nombre	Tipo	Fórmula de Cálculo	Unidad de Medida	Fuente de información	Valores				Metas	
						2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Resultado Final</b>											
<b>Grupos vulnerables con protección social garantizada (Eje 1 – Plan Perú 2021: Derechos</b>	Incidencia de la pobreza extrema en los Adultos Mayores de 65 años a más.	Eficacia	(N° de personas 65+ por debajo de la línea de pobreza) / (total personas 65+) x 100	Personas	ENAHO	8.3% \b	7% \b	5.9% \b	N.D	N.D	N.D

Fundamentales y dignidad de las personas)	Estado de salud física auto-reportada de los adultos mayores de 65 años a más en condición de extremos pobreza. \a	Eficacia	(Nº de personas 65+ pobre extrema que declara tener un buen estado de salud físico/ Total de población 65+ pobre extrema) x 100	Personas	ENAHO, ESBAM	N.D	N.D	56.8% \c.	N.D	N.D	N.D
<b>Resultado Específico</b>											
Los adultos mayores que viven en situación de pobreza extrema cuentan con una seguridad económica que les permita mejorar su bienestar.	Número de horas trabajadas a la semana en la población pobre extrema de 65 años o más	Calidad	Se realiza el cálculo solo en la población pobre extrema de 65 a más: Número de horas a la semana en la ocupación principal + Número de horas a la semana en la ocupación secundaria =Total de horas trabajadas a la semana	Horas	ENAHO	26.6 h \b	25.6 h \b	25.8 h \b	25.1 h \c	24.5 h \c.	23.8 h \c
	Porcentaje de personas pobres extremas de 65 años a más que no acudió a un establecimiento de salud por falta de recursos económicos.	Efcacia	(Población de 65 años a más que no se atendieron en un establecimiento de salud porque no tenía dinero/ Población total de 65 años a más) x 100	Pocentaje	ENAHO	25.9% \b	30.9% \b	24.8% \b	21.4% \c.	18.5% \c	16% \c

Productos												
1. Personas de 65 años a más que viven en condiciones de pobreza reciben una subvención monetaria	Número de usuarios que se les asignó la última subvención monetaria del Programa Pensión 65.	Eficacia	Número de usuarios del Programa Pensión 65 que recibieron la transferencia en el último desembolso realizado por el programa.	Número	Base de datos de Pensión 65	N.D	40676	247673	306298	380000	400000	
							\c	\c	\c	\c	\c	

Fuente: Anexo 02 Pensión 65- PP 2013-PP 2014

\a. Corresponde al indicador de resultado final del Anexo 2 Pensión 65 - PP 2014

\b. Datos obtenidos del Tablero de Control de Pensión 65

\c. Datos obtenidos del Anexo 2 Pensión 65 - PP 2014

### Formato III

Cuadro 18: Población Potencial, Objetivo y Atendida por la Intervención Pública Evaluada (2011-2015)

	Valores					Metas/Proyecciones	
	2011	2012	2013	2014	2015		

Población Potencial	405,577\a	418,400 \a	684675 \b	705,608 \b	727,970 \b
Población Objetivo	280,976\a	289,653 \a	647689 \b	667,321 \b	688,301 \b
Población Atendida/Por atender	40,676 \c	247,673 \c	306298 \c	380,000 \c	400,000 \c

Fuente: \a. Anexo 02 Pensión 65- PP 2013 (ENAHO-SISFOH 2011)

\b. Anexo 02 de Pensión 65 - PP 2014 (ENAHO-SISFOH 2012)

\c. Matriz de población atendida de Pensión 65 con corte en febrero de 2014

**Cuadro 19: Población atendida por productos (2011-2015)**

PRODUCTOS	Unidad de Medida	Valores			Metas/ Proyecciones	
		2011	2012	2013	2014	2015
<i>1. Personas de 65 años a más que viven en condiciones de pobreza reciben una subvención monetaria</i>	Usuario	40,676	247,673	306,298	380, 000	400, 000

Fuente: Matriz de población atendida de Pensión 65 con corte en febrero de 2014

**Cuadro 20: Tasa de Sub Cobertura de la Intervención Pública Evaluada (2011-2013)**

Año	Tasa de sub-cobertura
2011	86.4%
2012	19.9%

2013	55.7%
------	-------

Fuente: \a. Anexo 02 Pensión 65- PP 2013 (ENAHO-SISFOH 2011)

\b. Anexo 02 de Pensión 65 - PP 2014 (ENAHO-SISFOH 2012)

\c. Matriz de población atendida de Pensión 65 con corte en febrero de 2014

Nota: La tasa de subcobertura se define como el porcentaje de la Población objetivo (PO) que calificando como parte de la PO no es atendida (PONA = Población Objetivo no atendida). Nótese que el tamaño de la población objetivo fue calculado utilizando el algoritmo actual del SISFOH en la encuesta de hogares ENAHO o los datos del Padrón del SISFOH, dependiendo de la información disponible. Si la población objetivo o la PONA han sido calculada erróneamente, este indicador de subcobertura también está mal estimado. Los dos supuestos utilizados son:

- Se considera que la tasa de filtración es 6.3% en todos los años. Esa es la tasa de filtración estimada para el 2013 mediante una Encuesta de Auditoría muestral 2013 a cargo de la DGSE. Para calcular dicha tasa de filtración sólo se evaluó el criterio de pobreza extrema (utilizando el algoritmos del SISFOH) y no los criterios de elegibilidad adicionales.
- Se asume que la población objetivo está bien calculada por el Programa. Sin embargo, los cambios son significativos los cambios entre el 2012 y 2013 y además se sumaron datos muestrales y censales para la estimación de la población objetivo.

#### Formato IV

**Cuadro 21: Programación Física de los Productos y Actividades**

PRODUCTOS / ACTIVIDADES	Unidad de Medida			Metas / Proyecciones	
		2012 \a	2013 \b	2014 \b	2015 \b
<b>1. Personas de 65 años a más que viven en condiciones de pobreza reciben una subvención monetaria</b>	Usuario				
Meta física programada		167,892	290,298	380,000	400,000
Cantidad ejecutada		247,673	306,298		
% de Ejecución		148%	106%		
<b>1.1 Identificación y registro de potenciales usuarios del Programa</b>	Persona				
Meta física programada			46,887	71,500	65,000

<i>Ejecución física</i>			N.D		
<i>% de Ejecución</i>			N.D		
<b>1.2. Afiliación y verificación de requisitos</b>	<b>Usuario</b>				
<i>Meta física programada</i>			<b>42,625</b>	<b>59,702</b>	<b>50,000</b>
<i>Ejecución física</i>			N.D		
<i>% de Ejecución</i>			N.D		
<b>1.3. Entrega de la subvención monetaria a los usuarios</b>	<b>Subvención</b>				
<i>Meta física programada</i>			<b>167,892</b>	<b>290,298</b>	<b>380,000</b>
<i>Ejecución física</i>			<b>247,673</b>	<b>306,298</b>	
<i>% de Ejecución</i>			<b>148%</b>	<b>106%</b>	
<b>1.4. Verificación de la supervivencia de los usuarios</b>	<b>Usuario</b>				
<i>Meta física programada</i>			<b>167,892</b>	<b>290,298</b>	<b>380,000</b>
<i>Ejecución física</i>			<b>247,673</b>	<b>306,298</b>	
<i>% de Ejecución</i>			<b>148%</b>	<b>106%</b>	
<b>1.5. Articulación intersectorial y con los Gobiernos Regionales y Locales para implementar y fortalecer servicios sociales</b>	<b>Acciones</b>				
<i>Meta física programada</i>			<b>7</b>	<b>4</b>	<b>4</b>
<i>Ejecución física</i>			N.D		
<i>% de Ejecución</i>			N.D		

Fuente: Ia. Memoria Anual 2012 - Pensión 65

Ib. Anexo 02 Pensión 65 - PP 2014

## Formato V

**Cuadro 22: Presupuesto de la intervención pública evaluada**

AÑO	Presupuesto Inicial de Apertura (PIA)	Presupuesto Inicial Modificado (PIM)	Presupuesto Ejecutado (PE)	PE/PIM
2012	S/. 0.00	S/. 264,357,731.00	S/. 229,656,782.00	87%
2013	S/. 453,516,200.00	S/. 452,236,177.00	S/. 451,714,604.00	99.9%
2014	S/. 591,509,097.00	-	S/. 82,299,360.00	-

Fuente: Consulta Amigable- SIAF

**Cuadro 23: Gasto Total de los Productos Evaluados Según Fuente de Financiamiento (S.)**

AÑO	Presupuesto Inicial Modificado (PIM) Fuente Recursos Ordinarios	Presupuesto Inicial Modificado (PIM) Fuente Recursos Directamente recaudados	Presupuesto Inicial Modificado (PIM) Fuente Recursos Determinados	Presupuesto Inicial Modificado (PIM)
2012	S/. 264,357,731.00	S/. 0.00	S/. 0.00	S/. 264,357,731.00
2013	S/. 452,236,177.00	S/. 0.00	S/. 0.00	S/. 452,236,177.00
2014	S/. 591,509,097.00	S/. 0.00	S/. 0.00	S/. 0.00

Fuente: Consulta Amigable- SIAF 2014

**Cuadro 24: Gasto Total de los de la IPE por Unidades Territoriales (S.) (2012)**

AÑO	Dependencias /direcciones /Areas importantes	Presupuesto Inicial Modificado (PIM)	Presupuesto Ejecutado (PE)	PE/PIM
2012	01: AMAZONAS	S/. 4,888,945.00	<b>S/. 4,196,518.00</b>	85.8%
	02: ANCASH	S/. 11,461,791.00	<b>S/. 10,294,391.00</b>	89.8%
	03: APURIMAC	S/. 23,215,791.00	<b>S/. 21,711,524.00</b>	93.5%
	04: AREQUIPA	S/. 1,581,791.00	<b>S/. 1,122,331.00</b>	71.0%
	05: AYACUCHO	S/. 26,015,291.00	<b>S/. 23,892,552.00</b>	91.8%
	06: CAJAMARCA	S/. 18,126,791.00	<b>S/. 16,943,100.00</b>	93.5%
	07: PROVINCIA CONSTITUCIONAL DEL CALLAO	S/. 1,012,660.00	<b>S/. 519,038.00</b>	51.3%
	08: CUSCO	S/. 18,144,291.00	<b>S/. 16,975,644.00</b>	93.6%
	09: HUANCAYA	S/. 18,665,637.00	<b>S/. 17,015,805.00</b>	91.2%
	10: HUANUCO	S/. 20,784,791.00	<b>S/. 19,383,486.00</b>	93.3%
	11: ICA	S/. 3,340,100.00	<b>S/. 2,590,442.00</b>	77.6%
	12: JUNIN	S/. 8,013,445.00	<b>S/. 7,206,516.00</b>	89.9%
	13: LA LIBERTAD	S/. 13,531,090.00	<b>S/. 12,524,894.00</b>	92.6%
	14: LAMBAYEQUE	S/. 1,752,100.00	<b>S/. 1,376,185.00</b>	78.5%
	15: LIMA	S/. 26,962,109.00	<b>S/. 14,289,763.00</b>	53.0%
	16: LORETO	S/. 1,973,791.00	<b>S/. 1,363,352.00</b>	69.1%
	17: MADRE DE DIOS	S/. 505,100.00	<b>S/. 74,469.00</b>	14.7%
	18: MOQUEGUA	S/. 944,100.00	<b>S/. 548,225.00</b>	58.1%
	19: PASCO	S/. 2,523,945.00	<b>S/. 1,952,112.00</b>	77.3%
	20: PIURA	S/. 17,316,291.00	<b>S/. 16,087,486.00</b>	92.9%
	21: PUNO	S/. 40,622,791.00	<b>S/. 38,149,968.00</b>	93.9%
	22: SAN MARTIN	S/. 1,090,945.00	<b>S/. 698,025.00</b>	64.0%
	23: TACNA	S/. 653,100.00	<b>S/. 315,408.00</b>	48.3%
	24: TUMBES	S/. 651,100.00	<b>S/. 284,840.00</b>	43.7%

AÑO	Dependencias /direcciones /Areas importantes	Presupuesto Inicial Modificado (PIM)	Presupuesto Ejecutado (PE)	PE/PIM
	25: UCAYALI	S/. 579,945.00	<b>S/. 140,707.00</b>	24.3%
2013	01: AMAZONAS	S/. 11,008,165.00	<b>S/. 11,002,495.00</b>	99.9%
	02: ANCASH	S/. 29,869,027.00	<b>S/. 29,859,514.00</b>	100.0%
	03: APURIMAC	S/. 31,345,581.00	<b>S/. 31,343,341.00</b>	100.0%
	04: AREQUIPA	S/. 4,317,268.00	<b>S/. 4,313,099.00</b>	99.9%
	05: AYACUCHO	S/. 34,817,302.00	<b>S/. 34,808,824.00</b>	100.0%
	06: CAJAMARCA	S/. 41,694,951.00	<b>S/. 41,658,099.00</b>	99.9%
	07: PROVINCIA CONSTITUCIONAL DEL CALLAO	S/. 678,623.00	<b>S/. 678,622.00</b>	100.0%
	08: CUSCO	S/. 37,847,637.00	<b>S/. 37,832,155.00</b>	100.0%
	09: HUANCAYA	S/. 24,655,776.00	<b>S/. 24,652,302.00</b>	100.0%
	10: HUANUCO	S/. 33,981,526.00	<b>S/. 33,963,599.00</b>	99.9%
	11: ICA	S/. 4,101,743.00	<b>S/. 4,097,413.00</b>	99.9%
	12: JUNIN	S/. 19,762,460.00	<b>S/. 19,756,095.00</b>	100.0%
	13: LA LIBERTAD	S/. 26,764,162.00	<b>S/. 26,758,281.00</b>	100.0%
	14: LAMBAYEQUE	S/. 4,623,918.00	<b>S/. 4,620,627.00</b>	99.9%
	15: LIMA	S/. 26,967,429.00	<b>S/. 26,640,220.00</b>	98.8%
	16: LORETO	S/. 8,682,341.00	<b>S/. 8,661,323.00</b>	99.8%
	17: MADRE DE DIOS	S/. 382,433.00	<b>S/. 375,603.00</b>	98.2%
	18: MOQUEGUA	S/. 1,653,580.00	<b>S/. 1,641,253.00</b>	99.3%
	19: PASCO	S/. 5,882,664.00	<b>S/. 5,878,815.00</b>	99.9%
	20: PIURA	S/. 28,278,706.00	<b>S/. 28,272,900.00</b>	100.0%
	21: PUNO	S/. 66,330,835.00	<b>S/. 66,328,431.00</b>	100.0%
	22: SAN MARTIN	S/. 4,765,600.00	<b>S/. 4,759,656.00</b>	99.9%
	23: TACNA	S/. 1,287,307.00	<b>S/. 1,284,959.00</b>	99.8%
	24: TUMBES	S/. 942,362.00	<b>S/. 939,607.00</b>	99.7%
	25: UCAYALI	S/. 1,594,781.00	<b>S/. 1,587,372.00</b>	99.5%

Fuente: Consulta Amigable- SIAF 2014

## Formato VI

**Cuadro 25: Porcentaje del Presupuesto Institucional de Apertura de la Intervención Pública Evaluada en relación al Presupuesto Institucional de Apertura de la Institución Responsable (2012-2014)**

Año	Presupuesto Aprobado de Pensión 65	Presupuesto Aprobado del MIDIS	% Respecto del presupuesto Institucional de la institución responsable
2012	S/. 264,357,731	S/. 2,895,083,167	9%
2013	S/. 452,236,177	S/. 3,173,283,028	14%
2014	S/. 591,509,097	S/. 3,533,119,410	17%

Fuente: Consulta Amigable- SIAF 2014

## Formato VII

**Cuadro 26: Proporción del Presupuesto Institucional Modificado de la Intervención Pública Evaluada en relación al Presupuesto Ejecutado, según categoría de gasto (2012)**

2012	Presupuesto Institucional de Apertura	Presupuesto Institucional Modificado	Presupuesto Ejecutado	PE/PIM
Personal y Obligaciones Sociales	S/. 0.00	S/. 0.00	S/. 0.00	-

Obligaciones Previsionales	S/. 0.00	S/. 0.00	S/. 0.00	-
Bienes y Servicios	S/. 0.00	S/. 39,395,110.00	S/. 9,876,182.00	25.1%
Otros Gastos Corrientes	S/. 0.00	S/. 221,466,721.00	S/. 217,044,926.00	98.0%
Otros Gastos de Capital	S/. 0.00	S/. 3,495,900.00	S/. 2,735,674.00	78.3%
<b>TOTAL</b>	<b>S/. 0.00</b>	<b>S/. 264,357,731.00</b>	<b>S/. 229,656,782.00</b>	86.9%

Fuente: Consulta Amigable- SIAF

**Cuadro 27: Proporción del Presupuesto Institucional Modificado de la Intervención Pública Evaluada en relación al Presupuesto Ejecutado, según categoría de gasto (2013)**

2013	Presupuesto Institucional de Apertura	Presupuesto Institucional Modificado	Presupuesto Ejecutado	PE/PIM
Personal y Obligaciones Sociales	S/. 0.00	S/. 0.00	S/. 0.00	-
Obligaciones Previsionales	S/. 0.00	S/. 0.00	S/. 0.00	-
Bienes y Servicios	S/. 45,516,200.00	S/. 32,563,117.00	S/. 32,048,685.00	98.4%
Otros Gastos Corrientes	S/. 408,000,000.00	S/. 417,512,669.00	S/. 417,510,758.00	100.0%
Otros Gastos de Capital	S/. 0.00	S/. 2,160,391.00	S/. 2,155,161.00	99.8%
<b>TOTAL</b>	<b>S/. 453,516,200.00</b>	<b>S/. 452,236,177.00</b>	<b>S/. 451,714,604.00</b>	99.9%

Fuente: Consulta Amigable- SIAF

## Formato VIII

**Cuadro 28: Gasto de Producción de los productos de la Intervención Pública Evaluada (2012-2014) (S/.)**

	2012			2013			2014
	PIA	PIM	EJEC	PIA	PIM	EJEC	PIA Asignado
1. Personas de 65 años a más que viven en condiciones de pobreza reciben una subvención monetaria	S/. 0.00	S/. 245,185,497.00	S/. 222,357,816.00	S/. 444,724,916.00	S/. 444,724,916.00	S/. 444,456,162.00	S/. 591,509,097.00

Fuente: Consulta Amigable- SIAF

**Cuadro 29: Gasto de Producción de los productos de la Intervención Pública Evaluada por Departamento 2012 (S/.)**

2012	1. Personas de 65 años a más que viven en condiciones de pobreza reciben una subvención monetaria	Total
<b>Amazonas</b>	S/. 4,196,518.00	<b>S/. 4,196,518.00</b>
<b>Ancash</b>	S/. 10,294,391.00	<b>S/. 10,294,391.00</b>
<b>Apurímac</b>	S/. 21,711,524.00	<b>S/. 21,711,524.00</b>
<b>Arequipa</b>	S/. 1,122,331.00	<b>S/. 1,122,331.00</b>
<b>Ayacucho</b>	S/. 23,892,552.00	<b>S/. 23,892,552.00</b>

<b>Cajamarca</b>	S/. 16,943,100.00	<b>S/. 16,943,100.00</b>
<b>Pro. Const. Callao</b>	S/. 519,038.00	<b>S/. 519,038.00</b>
<b>Cusco</b>	S/. 16,975,644.00	<b>S/. 16,975,644.00</b>
<b>Huancavelica</b>	S/. 17,015,805.00	<b>S/. 17,015,805.00</b>
<b>Huánuco</b>	S/. 19,383,486.00	<b>S/. 19,383,486.00</b>
<b>Ica</b>	S/. 2,590,442.00	<b>S/. 2,590,442.00</b>
<b>Junín</b>	S/. 7,206,516.00	<b>S/. 7,206,516.00</b>
<b>La Libertad</b>	S/. 12,524,894.00	<b>S/. 12,524,894.00</b>
<b>Lambayeque</b>	S/. 1,376,185.00	<b>S/. 1,376,185.00</b>
<b>Lima</b>	S/. 6,990,797.00	<b>S/. 6,990,797.00</b>
<b>Loreto</b>	S/. 1,363,352.00	<b>S/. 1,363,352.00</b>
<b>Madre de Dios</b>	S/. 74,469.00	<b>S/. 74,469.00</b>
<b>Moquegua</b>	S/. 548,225.00	<b>S/. 548,225.00</b>
<b>Pasco</b>	S/. 1,952,112.00	<b>S/. 1,952,112.00</b>
<b>Piura</b>	S/. 16,087,486.00	<b>S/. 16,087,486.00</b>
<b>Puno</b>	S/. 38,149,968.00	<b>S/. 38,149,968.00</b>
<b>San Martín</b>	S/. 698,025.00	<b>S/. 698,025.00</b>
<b>Tacna</b>	S/. 315,408.00	<b>S/. 315,408.00</b>
<b>Tumbes</b>	S/. 284,840.00	<b>S/. 284,840.00</b>
<b>Ucayali</b>	S/. 140,707.00	<b>S/. 140,707.00</b>
<b>Total</b>		<b>S/. 222,357,815.00</b>

Fuente: Consulta Amigable- SIAF

**Cuadro 30: Gasto de Producción de los productos de la Intervención Pública Evaluada por Departamento 2013 (S.)**

2013	1. Personas de 65 años a más que viven en condiciones de pobreza reciben una subvención monetaria	Total
<b>Amazonas</b>	S/. 11,008,165.00	<b>S/. 11,002,495.00</b>
<b>Ancash</b>	S/. 29,869,027.00	<b>S/. 29,859,514.00</b>
<b>Apurímac</b>	S/. 31,345,581.00	<b>S/. 31,343,341.00</b>
<b>Arequipa</b>	S/. 4,317,268.00	<b>S/. 4,313,099.00</b>
<b>Ayacucho</b>	S/. 34,817,302.00	<b>S/. 34,808,824.00</b>
<b>Cajamarca</b>	S/. 41,694,951.00	<b>S/. 41,658,099.00</b>
<b>Pro. Cosns. Callao</b>	S/. 678,623.00	<b>S/. 678,622.00</b>
<b>Cusco</b>	S/. 37,847,637.00	<b>S/. 37,832,155.00</b>
<b>Huancavelica</b>	S/. 24,655,776.00	<b>S/. 24,652,302.00</b>
<b>Huánuco</b>	S/. 33,981,526.00	<b>S/. 33,963,599.00</b>
<b>Ica</b>	S/. 4,101,743.00	<b>S/. 4,097,413.00</b>
<b>Junín</b>	S/. 19,762,460.00	<b>S/. 19,756,095.00</b>
<b>La Libertad</b>	S/. 26,764,162.00	<b>S/. 26,758,281.00</b>
<b>Lambayeque</b>	S/. 4,623,918.00	<b>S/. 4,620,627.00</b>
<b>Lima</b>	S/. 19,456,168.00	<b>S/. 19,381,778.00</b>
<b>Loreto</b>	S/. 8,682,341.00	<b>S/. 8,661,323.00</b>
<b>Madre de Dios</b>	S/. 382,433.00	<b>S/. 375,603.00</b>
<b>Moquegua</b>	S/. 1,653,580.00	<b>S/. 1,641,253.00</b>
<b>Pasco</b>	S/. 5,882,664.00	<b>S/. 5,878,815.00</b>
<b>Piura</b>	S/. 28,278,706.00	<b>S/. 28,272,900.00</b>
<b>Puno</b>	S/. 66,330,835.00	<b>S/. 66,328,431.00</b>

<b>San Martín</b>	S/. 4,765,600.00	<b>S/. 4,759,656.00</b>
<b>Tacna</b>	S/. 1,287,307.00	<b>S/. 1,284,959.00</b>
<b>Tumbes</b>	S/. 942,362.00	<b>S/. 939,607.00</b>
<b>Ucayali</b>	S/. 1,594,781.00	<b>S/. 1,587,372.00</b>
<b>Total</b>		<b>S/. 444,456,163.00</b>

Fuente: Consulta Amigable- SIAF

## Formato IX

**Cuadro 31: Gasto de Producción de los productos de la Intervención Pública Evaluada a nivel de Actividades**

### Programación de producción anual y presupuestal de la Intervención Pública Evaluada (\*)

PRODUCTOS Actividades	Unidad de Medida	2013			2014		2015	
		Meta programada \a.	Presupuesto autorizado \b.	Presupuesto ejecutado \b.	Meta programada \c	Presupuesto autorizado \b.	Meta programada \c	Presupuesto autorizado \c
1. Personas de 65 años a más que viven en condiciones de pobreza reciben una subvención monetaria	Usuario	290,298	444'724,916	444,456,162	380,000	562,520,671	400,000	652,700,000
1.1 Identificación y registro de potenciales usuarios del Programa	Persona	46,887	13,092,300	12,902,269	71,500	6,625,421	65,000	15,600,000
1.2. Afiliación y verificación de requisitos	Usuario	42,625	1,640,321	1,634,444	59,702	3,506,976	50,000	2,400,000
1.3. Entrega de la subvención monetaria a los usuarios	Subvención	290,298	424,657,308	424,649,677	380,000	552,388,274	400,000	612,500,000

	<i>1.4. Verificación de la supervivencia de los usuarios</i>	Usuario	42,625	245,953	239,951				
	<i>1.5. Articulación intersectorial y con los Gobiernos Regionales y Locales para implementar y fortalecer servicios sociales</i>	Acciones	7	5,089,034	5,029,821	4	4,800,000	4	N.D
	<b>Total Presupuesto Producto 1</b>			<b>444,724,916</b>	<b>444,456,162</b>		<b>567,320,671</b>		<b>630,500,000</b>
	ACCION COMÚN								
	Gestión Administrativa		0	7,090,295	6,837,476	0	7,727,730	0	
	Mejoramiento del servicio de verificación de las características de los usuarios del programa P65 (Adquisición de Vehículos)		0	420,966	420,966	0	1,188,180	0	0
	Gestión del Programa		0	0	0	0	15,272,516	0	22,200,000
	<b>Total Presupuesto Acción Común</b>		0	<b>7,511,261</b>	<b>7,258,442</b>	0	<b>24,188,426</b>	0	<b>22,200,000</b>
	<b>TOTAL PRESUPUESTO DE LA INTERVENCIÓN</b>			<b>452,236,177</b>	<b>451,714,604</b>		<b>591,509,097</b>		<b>652,700,000</b>

Fuente: \a. Anexo 02 Pensión 65 - PP 2013

\b. Consulta Amigable SIAF

\c. Anexo 02 Pensión 65 - PP 2014

## **Formato X**

**Cuadro 32: Gastos de Administración y Gastos de Producción de los productos de la Intervención Pública Evaluada**

AÑO	Gastos Ejecutados de Administración	Gastos Ejecutados de Producción de los productos	Total Gasto Ejecutado del Programa
2012	S/. 7,298,966	S/. 222,357,816	<b>S/. 229,656,782</b>
2013	S/. 7,258,442	S/. 444,456,162	<b>S/. 451,714,604</b>

Fuente: Consulta Amigable- SIAF

## A4 – RELACIONES INTERINSTITUCIONALES

Cuadro 33: Relaciones inter-institucionales generales de “Pensión 65”

Instituciones	Presupuesto/ Financiamiento	Dirección de Política	Componente de entrega de subvención					Componente de fomento de protección social	
			Identificación de usuarios	Verificación cumplimiento de criterios de focalización socioeconómica	Verificación cumplimiento de criterios de focalización categorica	Organización para la entrega de la subvención	Entrega de la subvención	Campañas de salud	Campañas de revaloración del adulto mayor
Ministerio de Economía y Finanzas - MEF	X								
Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social MIDIS	X	X							
Registro Nacional de Identificación y Estado Civil- RENIEC			X						
Sistema de Focalización de Hogares - SISFOH				X					
Oficina Nacional de Normalización Previsional-ONP					X				
Superintendencia de Banca y Seguros- SBS					X				
Essalud					X				
Banco de la Nación							X		
MINSA-SIS, Centro de Salud								X	
Gobiernos Regionales								X	X
Gobiernos Nacional	X	X							
Gobiernos Locales			X			X		X	X

## A5 – FICHA DE INFORMACIÓN DE PRODUCTOS

Cuadro 34: Ficha de información del producto

SECTOR: DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL	
Intervención Pública Evaluada: Programa Nacional de Asistencia Solidaria "Pensión 65"	PRODUCTO A OBTENER
Personas de 65 años a más que viven en condiciones de pobreza extrema reciben una subvención monetaria	PRODUCTO (FINALIDAD)
3000313. Adulto Mayor con Subvención Monetaria según condiciones del Programa	
RESPONSABLES DEL PRODUCTO	
	GN
DEFINICIÓN	
El Programa brinda protección social a los adultos mayores de sesenta y cinco años a más, que viven en situación de vulnerabilidad; entregándoles una subvención económica que les permitía incrementar su bienestar; y mejorar los mecanismos de acceso a los adultos mayores a los servicios públicos mediante una articulación intersectorial e intergubernamental.	
UNIDAD DE MEDIDA	
Número de personas pobres extremos de 65 años a más que recibieron la última subvención monetaria establecida por el Programa Pensión 65	
GRUPO BENEFICIARIO O ATENDIDO	
Personas de 65 años a más que se encuentran en condiciones de pobreza extrema según el Sistema de Focalización de Hogares – SISFOH; y que además no cuenten con alguna pensión o subvención que provenga del ámbito público o privado, incluyendo a ESSALUD, así como no ser beneficiario de algún programa social, a excepción del Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres – JUNTOS, Seguro Integral de Salud (SIS) y el Programa Nacional de Movilización por la Alfabetización (PRONAMA); y 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.”	
DEFINICIÓN OPERACIONAL DEL PRODUCTO	
<p>¿Qué bienes y/o servicios – específicos recibirá el grupo poblacional que recibe el producto?</p> <p>El adulto de 65 años a más en condición de extrema pobreza, que cumple con los requisitos para ser incorporado al Programa Pensión 65, por períodos bimestrales, recibe una subvención monetaria de S/.250.00 (Doscientos cincuenta nuevos soles)</p> <p>-¿Cuál es la modalidad de entrega del producto al grupo poblacional que recibe el producto?</p> <p>La modalidad de entrega de la subvención económica es no condicionada.</p> <p>-¿Quién realiza la entrega del producto?</p> <p>La entrega del producto, se realiza a través del sistema bancario en forma bimestral, a los usuarios de “Pensión 65” conforme a un cronograma específico que se coordina para cada operativo de pago.</p> <p>-¿Dónde se entrega el producto?</p> <p>Se entrega el producto en puntos de pago próximos al lugar de residencia de los usuarios.</p> <p>A la fecha los puntos de pago son: a) Agencias del Banco de la Nación; b) Centros poblados con acceso a Empresas Transportadoras de Valores; c) Cajas rurales; d) Buques de la Marina de Guerra del Perú; e) Tambos; etc.</p>	
MODALIDAD DE COMPRA / PRODUCCIÓN	

<b>Nombre del indicador</b>	<b>Tasa Global de Participación<sup>76</sup> para los adultos mayores de 65 años y más en condición de pobreza extrema:</b> Las estadísticas oficiales del Perú denominan este indicador como Tasa de Actividad <sup>77</sup>
<b>Objetivo del indicador</b>	Determinar la relación porcentual entre la población económicamente activa mayor de 65 años y más en condición de pobreza extrema y la población en edad de trabajar. Este indicador refleja la presión de esta población sobre el mercado laboral.
<b>Importancia del indicador</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>I. Refleja la oferta total de la mano de obra en una economía, en este caso, la oferta de trabajo de los adultos mayores de 65 años y más en condición de pobreza extrema.</li> <li>II. Es relativamente estable en el corto plazo, en comparación con la tasa de desempleo.</li> <li>III. El análisis conjunto de los cambios de la tasa de ocupación y de la tasa de actividad es esencial para entender los movimientos en la tasa de desempleo</li> </ul>
<b>Fórmula de cálculo</b>	<p><b>Tasa global de participación o actividad para los adultos mayores de 65 años y más en condición de pobreza extrema:</b></p> $TGP = (\text{PEA de 65 años y más en condiciones de pobreza extrema}/\text{PET}) * 100$ <p>Se refiere al cociente que resulta de la división de la población económicamente activa mayor de 65 años y más, en condición de pobreza extrema, entre la población en edad de trabajar multiplicado por 100 y representa la proporción de la población cuyas edades se encuentran dentro de los límites para trabajar y participan activamente en el mercado de trabajo<sup>78</sup>.</p>
<b>Fuente de los datos</b>	Instituto Nacional de Información y Estadística <sup>79</sup> - Encuesta de Hogares Especializada en Niveles de Empleo (ENAHO).
<b>Ámbito geográfico</b>	Total nacional, área de residencia, región natural, nivel de urbanización, departamento. Aunque cada desagregación adicional reduce el nivel de representatividad de la muestra.
<b>Periodicidad de cálculo</b>	Trimestral <sup>80</sup>

En colaboración son el SISFOH, Essalud, la SBS, la ONP y la Reniec y teniendo en cuenta los criterios de focalización y priorización, se identifican y afilian a los adultos mayores que cumplen con los requisitos. La entrega se logra consolidar a través del Banco de la Nación, con quien se mantiene un convenio.

#### MODALIDAD DE ENTREGA

La modalidad de entrega de la subvención económica es no condicionada. La entrega del producto, se realiza a través del sistema bancario en forma bimestral, a los usuarios de "Pensión 65" conforme a un cronograma específico que se coordina para cada operativo de pago.

#### MÉTODO DE CÁLCULO PARA PROGRAMAR LA META FÍSICA DEL PRODUCTO

El método de agregación empleado considera la meta física de la actividad más relevante. La misma que corresponde a la entrega de las subvenciones a los usuarios de Pensión 65.

<sup>76</sup> [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_216075.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_216075.pdf)

<sup>77</sup> <http://www.mintra.gob.pe/mostrarContenido.php?id=165>

<sup>78</sup> <http://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/ocupacion-y-vivienda/>

<sup>79</sup> <http://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/ocupacion-y-vivienda/>

<sup>80</sup> <http://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/metodologias/empleo01.pdf>

## A7 - FICHA TÉCNICA DE LA TASA DE ACTIVIDAD O TASA GLOBAL DE PARTICIPACIÓN (TGP)

<b>Nombre del indicador</b>	<b>Tasa Global de Participación<sup>81</sup> para los adultos mayores de 65 años y más en condición de pobreza extrema:</b> Las estadísticas oficiales del Perú denominan este indicador como Tasa de Actividad <sup>82</sup>
<b>Objetivo del indicador</b>	Determinar la relación porcentual entre la población económicamente activa mayor de 65 años y más en condición de pobreza extrema y la población en edad de trabajar. Este indicador refleja la presión de esta población sobre el mercado laboral.
<b>Importancia del indicador</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>I. Refleja la oferta total de la mano de obra en una economía, en este caso, la oferta de trabajo de los adultos mayores de 65 años y más en condición de pobreza extrema.</li> <li>II. Es relativamente estable en el corto plazo, en comparación con la tasa de desempleo.</li> <li>III. El análisis conjunto de los cambios de la tasa de ocupación y de la tasa de actividad es esencial para entender los movimientos en la tasa de desempleo</li> </ul>
<b>Fórmula de cálculo</b>	<p><b>Tasa global de participación o actividad para los adultos mayores de 65 años y más en condición de pobreza extrema:</b></p> $\text{TGP} = (\text{PEA de 65 años y más en condiciones de pobreza extrema}/\text{PET}) * 100$ <p>Se refiere al cociente que resulta de la división de la población económicamente activa mayor de 65 años y más, en condición de pobreza extrema, entre la población en edad de trabajar multiplicado por 100 y representa la proporción de la población cuyas edades se encuentran dentro de los límites para trabajar y participan activamente en el mercado de trabajo<sup>83</sup>.</p>
<b>Fuente de los datos</b>	Instituto Nacional de Información y Estadística <sup>84</sup> - Encuesta de Hogares Especializada en Niveles de Empleo (ENAHO).
<b>Ámbito geográfico</b>	Total nacional, área de residencia, región natural, nivel de urbanización, departamento. Aunque cada desagregación adicional reduce el nivel de representatividad de la muestra.
<b>Periodicidad de cálculo</b>	Trimestral <sup>85</sup>

<sup>81</sup> [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_216075.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_216075.pdf)

<sup>82</sup> <http://www.mintra.gob.pe/mostrarContenido.php?id=165>

<sup>83</sup> <http://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/ocupacion-y-vivienda/>

<sup>84</sup> <http://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/ocupacion-y-vivienda/>

<sup>85</sup> <http://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/metodologias/empleo01.pdf>