

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ**

**ESCUELA DE POSGRADO**

**MAESTRIA EN GERENCIA SOCIAL**



***ALCANCES Y LIMITACIONES DE LA GESTIÓN DEL PROGRAMA NACIONAL  
DE ASISTENCIA SOLIDARIA "PENSIÓN 65" EN ZONAS RURALES  
ALTOANDINAS, CASO: DISTRITOS DE CAYARANI Y  
PUYCA EN EL DEPARTAMENTO DE AREQUIPA***

**TESIS PARA OPTAR EL GRADO DE MAGISTER EN GERENCIA SOCIAL  
DE LA PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ**

**CESAR AUGUSTO GALLEGOS ARAGON**

**Asesora:**

**MG. MARIA AMELIA FORT CARRILLO**

**Jurado:**

**MARIA MARCELA CHUECA MARQUEZ**

**JAVIER ALEJANDRO PINEDA MEDINA**

**Lima- Perú**

**2016**



## ÍNDICE

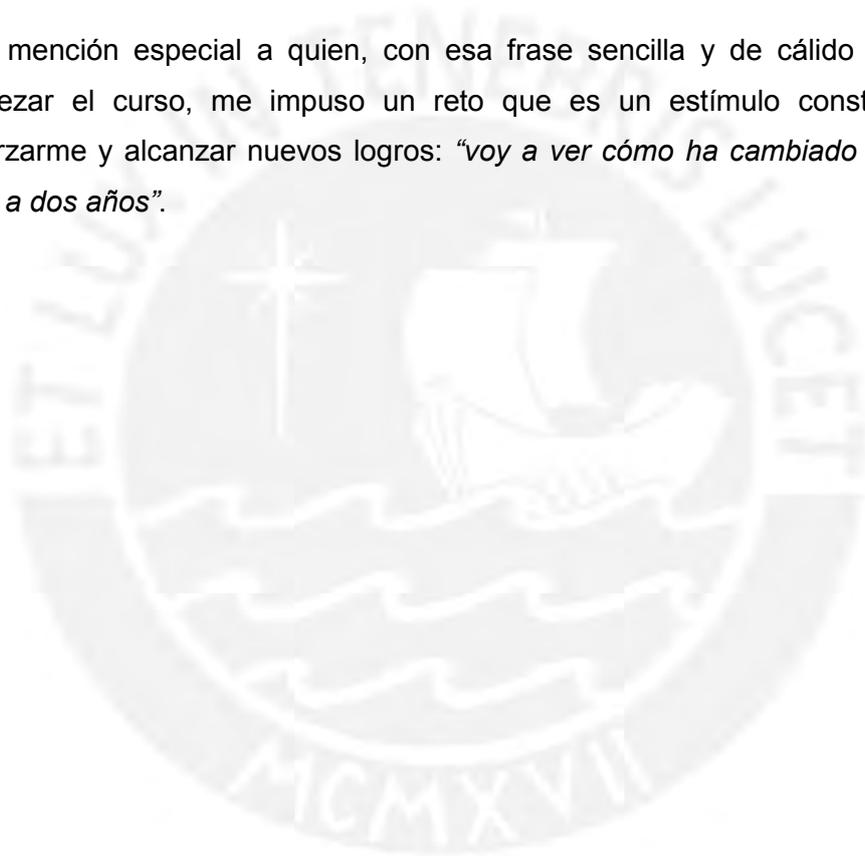
<b>AGRADECIMIENTO</b> .....	<b>1</b>
<b>DEDICATORIA</b> .....	<b>2</b>
<b>RESUMEN EJECUTIVO</b> .....	<b>3</b>
<b>I. INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>4</b>
1. Planteamiento del problema.....	6
2. Preguntas de Investigación .....	14
3. Justificación .....	15
4. Objetivos .....	16
<b>II. MARCO TEÓRICO REFERENCIAL</b> .....	<b>18</b>
1. Contexto .....	18
1.1 Composición demográfica.....	18
1.2 Pobreza y pobreza extrema .....	21
1.3 Antecedentes y Marco Legal .....	25
1.3.1 Antecedentes .....	25
1.3.2 Marco Legal .....	27
1.4 Ámbito de Investigación .....	30
1.5 Pensiones no contributivas en América Latina .....	31
2. Conceptos.....	33
2.1 Políticas Públicas y Programas Sociales.....	33
2.2 El Capital Social y las redes sociales. ....	37
2.3 Innovación social en el ámbito de las políticas públicas. ....	39
2.3.1 Conceptos .....	39
2.3.2 Etapas de la innovación social.....	41
2.3.3 Aspectos clave en la innovación social de Pensión 65 .....	42
2.4 La Teoría de Cambio aplicada a procesos de cambio social .....	44
2.4.1 Conceptos .....	44
2.4.2 Dimensiones de cambio del programa Social. ....	45

<b>III. DISEÑO METODOLOGICO .....</b>	<b>47</b>
1. Naturaleza de la investigación.....	47
2. Forma de investigación.....	47
3. Unidades de análisis y definición.....	48
4. Fuentes de información.....	48
5. Universo.....	49
6. Muestra.....	50
7. Técnicas para el recojo de información.....	50
<b>IV ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS RESULTADOS.....</b>	<b>52</b>
1. Análisis e interpretación de los hallazgos.....	52
1.1 Transferencia monetaria suficiente .....	52
1.2 Transferencia monetaria adecuada.....	62
1.3 Información confiable para la clasificación y selección de beneficiarios. .	64
1.4 Recursos humanos y logística.....	66
1.5 Aprovechamiento de la transferencia en los hogares beneficiados. ....	68
1.6 Percepción de la población objetivo sobre la asignación del beneficio. ....	70
<b>V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....</b>	<b>74</b>
<b>VI. PROPUESTAS DE MEJORA .....</b>	<b>79</b>
1. Desarrollo de una Teoría de Cambio para el programa social – una aproximación metodológica.....	79
1.1 Visión de éxito de cambio deseado .....	79
1.2 Actores de cambio.....	79
1.3 Supuestos para desarrollar una Teoría de Cambio .....	83
1.4 Ruta de cambio .....	85
1.5 Indicadores de cambio .....	86
2. Modelo de Innovación social .....	87
<b>VII. BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>90</b>
<b>VIII. ANEXOS .....</b>	<b>95</b>

## AGRADECIMIENTO

Mi profundo agradecimiento: a mi familia por alentar mi incursión en una nueva etapa de mi vida, a los profesores de la PUCP por brindarme adecuada y oportuna orientación en el desarrollo de los cursos, a los compañeros y compañeras con los que compartí gratos momentos de estudios y vivencias y particularmente a quienes me tuvieron como integrante de grupo; a todo el personal de la Maestría que en forma diligente y permanente me apoyó en las actividades académicas y administrativas.

Una mención especial a quien, con esa frase sencilla y de cálido desafío al empezar el curso, me impuso un reto que es un estímulo constante para esforzarme y alcanzar nuevos logros: *“voy a ver cómo ha cambiado tu vida de aquí a dos años”*.



**DEDICADO A:**

La memoria de mi Padre, la entereza de mi Madre y la alegría innata de Luanita, en cuyo año de nacimiento culminé mis estudios de Maestría.



## RESUMEN EJECUTIVO

Los programas sociales han sido concebidos con el propósito de aliviar la situación de pobreza y pobreza extrema de la población que habita en condiciones sumamente precarias; sin embargo, su implementación genera muchas dudas sobre sus reales logros y beneficios, lo que los convierte en un tema recurrente en el debate actual de los problemas sociales que afectan a nuestro país.

En el presente estudio se revisan los alcances y limitaciones del Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65 en un contexto determinado, en lugares casi ignorados por las cifras y datos oficiales, de esos muchos que existen en el territorio nacional y a los que no se presta la debida atención. Habría que vivir esa problemática en las mismas zonas donde se encuentra ubicada la población objetivo, para comprender la magnitud de las dificultades que aquejan a los grupos postergados de nuestra patria.

Los resultados obtenidos han permitido identificar deficiencias ya sea por restricciones derivadas de la asignación de recursos económicos, impedimentos que conciernen a la gestión misma del programa y falencias en el proceso excesivamente centralizado de focalización; las valoraciones de estos temas han facilitado, asimismo, reconocer aspectos que coadyuvarían a mejorar los logros alcanzados a la fecha.

El trabajo no tiene intención de desmerecer los avances que en materia social se vienen alcanzando en los últimos años, esfuerzos que además considero necesarios e impostergables; pero, estoy convencido de que las políticas públicas deben construirse, no solamente partiendo de la óptica del Estado, sino también desde y con la participación de los diversos actores que intervienen de una u otra manera en el proceso social.

***Alcances Y Limitaciones De La Gestión Del Programa Nacional  
De Asistencia Solidaria “Pensión 65” En Zonas Rurales Altoandinas,  
Caso: Distritos De Cayarani y Puyca En El Departamento De Arequipa***

**CAPITULO I**

**INTRODUCCIÓN**

Cayarani y Puyca, dos poblados altoandinos, los más pobres del departamento de Arequipa, que se encuentran ubicados en las provincias de Condesuyos y La Unión respectivamente y a los que situaba solamente por los mapas geográficos, motivaron el interés de realizar la presente investigación y conocer de cerca las bondades y carencias del Programa Social de Asistencia Solidaria Pensión 65.

¿Por qué Cayarani y Puyca?, porque teniendo en cuenta que el programa social está enfocado en una población objetivo de pobreza y pobreza extrema y sabiendo que es en el medio rural donde se manifiestan con mayor severidad las inequidades existentes, es allí donde se pueden encontrar mayores elementos de juicio, que permitan analizar las interrogantes que corresponden a la gestión de un proyecto social, sobre su real contribución al alivio de los adultos mayores de 65 años en situación de vulnerabilidad y si se justifica la asignación de ingentes fondos públicos para estas decisiones que comprometen a toda la colectividad peruana.

Ésta ha sido la orientación básica del trabajo, examinar los principales aspectos de la gestión del programa en la zona<sup>1</sup> y en base a ello analizar si su diseño se adecúa al logro de los resultados esperados, su alcance entre los adultos mayores de las zonas rurales altoandinas, entre otros factores favorables y adversos que se pretende examinar a la luz de las nuevas tendencias de cambio en el campo social y que buscan la integración de elementos claves en la gestión pública que sistematicen la eficiencia y eficacia.

---

<sup>1</sup> Entiéndase como principales aspectos de gestión: Asignación suficiente y adecuada de transferencia monetaria, focalización, gestión de recursos humanos, uso y percepción del beneficio por parte de los usuarios.

En esa perspectiva, se ha considerado conceptos actuales en el tejido social, si bien es cierto que hay una mayor relevancia del análisis cualitativo, las cifras y datos obtenidos han permitido referenciar el ámbito de investigación; como indica Carlos Eduardo Aramburú: “hay que enfatizar también lo cualitativo, los valores, la idea de que la cultura importa, pues una sociedad que no tiene confianza, que carece de derechos y responsabilidades, no tiene progreso” (Muñoz 2014: 73).

En lo que al desarrollo de la tesis concierne, en la segunda parte se formula el planteamiento del problema considerando los puntos fundamentales que sustentaron el interés y que motivan la investigación, en la tercera parte se hace un examen del contexto donde se desenvuelve y un análisis del marco teórico sobre temas actuales en la problemática social y el ámbito de las políticas públicas. En la cuarta parte se enuncia brevemente la metodología utilizada, continuando luego con la exposición de resultados, para posteriormente finalizar con las conclusiones, recomendaciones y propuestas.

Al margen de las limitaciones, ya sea en la obtención de datos como en la concepción y ejecución del trabajo, se ha procurado en lo posible, adecuar la tarea en la línea de orientación recibida a través de la PUCP y EAFIT, que ojalá sea de alguna utilidad en la prosecución de otros estudios sobre los tópicos tratados.

## 1.1. Planteamiento del problema.

Con mayor énfasis en la última década, nuestro país ha sido y es escenario de un amplio debate que tiene a la inclusión social como tema puntual en la agenda pública y dentro de ella la implementación de políticas orientadas a combatir la pobreza y la pobreza extrema en sectores vulnerables; sin embargo- a pesar de las aparentes buenas intenciones- las acciones que han desarrollado y/o desarrollan los gobiernos de turno, no siempre están debidamente encaminadas a resolver los graves problemas que afectan a estos sectores y son objeto de serios cuestionamientos que ponen en tela de juicio su ejecución, mucho más si se tiene en cuenta que al sector de protección social se le destina un importante porcentaje del presupuesto nacional que en el año 2014 alcanzó aproximadamente a 3,500 millones de soles <sup>2</sup>

Uno de estos programas sociales, denominado Pensión 65, está dirigido a los adultos mayores de 65 años en situación de extrema pobreza, se inició a finales del 2011 y paulatinamente ha ido ampliando su cobertura, proyectando atender para el 2015 a 500,000 habitantes.

Entre las razones fundamentales, que finalmente determinó el tema de investigación, está la de contrastar la visión ciudadana, común y corriente, sobre la necesidad de constituir este programa-como parte de medidas orientadas a aliviar la situación en que se encuentran muchos adultos mayores- y la visión de un Estado dispuesto a impulsar estas políticas en un periodo de crecimiento económico no sostenible y en un medio caracterizado por profundas estructuras desiguales. Éste es el meollo de la discusión y que resume en forma precisa Rosemary Thorp: “hay dos puntos fundamentales en el debate: uno atañe a la justicia y otro a la eficiencia” (Muñoz 2014: 21).

En efecto, aparentemente la manera como el Estado pretende abordar la problemática de los adultos mayores en la situación descrita, se justifica considerando las condiciones en que habitan muchos de estos pobladores; pero si se analiza el grado de incidencia de estas acciones sólo en un sector minoritario de la población objetivo, la asignación insuficiente e inadecuada de recursos económicos, las deficiencias en la gestión, entre otros aspectos, no se está siendo ni justo ni eficiente. Las medidas que pretenden aliviar las

---

<sup>2</sup> MIDIS – Portal del Ministerio de Desarrollo e Inclusión social- Oficina General de Comunicaciones- 2013

condiciones de pobreza, no pueden estar desprovistas de criterios de racionalidad en la gestión y en el uso de recursos públicos; de la adecuada convergencia entre ambos, se pueden obtener mejores resultados en los objetivos que persiguen las políticas.

Sobre la contribución, de los diversos programas en general y de Pensión 65 en particular, a la tan mencionada inclusión social, intervienen diversas opiniones, como la que expresa el Sociólogo Percy Bobadilla Díaz, que terminantemente asevera:

Lo que uno puede evidenciar es que la mayoría de estos programas son de asistencia, es decir que regalan los bienes y servicios que ofrecen. Las experiencias con estas formas de intervención social nos muestran que lo regalado no genera ni empoderamiento y menos sostenibilidad y a la larga el enorme riesgo político es que estos programas sirvan para los intereses de los gobiernos de turno, pues lamentablemente, quiérase o no – y esto no depende de la buena voluntad de los técnicos- sus beneficios son utilizados para fines particulares contrarios a los principios que regulan y orientan su existencia. (Muñoz 2014: 83)

Esta apreciación resume lo que gran parte de la población peruana piensa sobre los programas y encierra cuestiones importantes que conciernen a sus resultados.

Se considera entonces que el panorama requiere analizar los temas que atañen a aspectos centrales de las políticas de desarrollo y que son fundamentales para entender mejor la problemática social.

#### **a. Equidad e igualdad:**

¿En cuál de estos conceptos se sustenta la creación de Pensión 65?, ¿Qué es lo importante en la implementación de políticas sociales, la equidad o la igualdad? La diferenciación de ambos términos es frecuente en la teoría social y mientras que la equidad tiene que ver con la igualdad de oportunidades en la vida, la igualdad se refiere a los resultados equivalentes en términos de nivel y calidad de vida, son luego expresiones complementarias mas no excluyentes: “mientras que una (equidad) es el punto de partida, la otra (igualdad) es el punto de llegada” (Aramburú 2013: 33). Está claro entonces que el objetivo de las políticas públicas debe ser la ejecución de programas destinados a superar las

inequidades existentes, ya que como se verá a lo largo del desarrollo del trabajo, es un aspecto crucial a tener en cuenta.

Como se describe más adelante, la pobreza se concentra en el medio rural y predominantemente en la zona altoandina, se tenía la idea-contrariamente a lo pensado antes de iniciar la investigación-de que los adultos mayores son los más pobres, sin embargo, no era así. De acuerdo al INEI, Perfil de la Pobreza por Dominio Geográfico 2004- 2013, el grupo etáreo que agrupa a los niños de 5 a 9 años es el más pobre con 33.6 %, la categoría de adultos mayores de 66 a 69 años alcanza el 20.8 %; en el medio rural estos mismos segmentos tienen el 57.3 % y 44.5 % respectivamente.

Sobre esto, el INEI, refiere:

Una de las características de la pobreza es que afecta más a las niñas, niños y adolescentes. Estos grupos poblacionales son más vulnerables a las condiciones de pobreza y sus consecuencias son a largo plazo y pueden repercutir de manera negativa en el desarrollo de sus vidas hacia la adultez. En el año 2013 más del 33% de la población menor de 15 años se encontraba en situación de pobreza. (INEI 2014a: 12)

Esta situación, ligeramente descrita, otorga algunas pautas sobre el carácter asistencialista de los programas sociales que actualmente operan en el Perú, ya que el 2014 Pensión 65 tuvo un presupuesto cercano a los 670 millones de soles, mientras que Jóvenes a la Obra, un programa destinado a la capacitación laboral de los jóvenes y que debería orientarse al fortalecimiento de las potencialidades productivas de un importante segmento poblacional en edad de trabajar, contó con un presupuesto aproximado apenas a los 48 millones de soles, siendo que en el sector rural-y también de acuerdo a cifras del INEI- el nivel de pobreza de este grupo supera el 40 %.

Se conoce que hay dos dimensiones esenciales que corresponden a la preservación y fortalecimiento del capital humano: la educación y la salud, no es casual que los lugares donde existe pobreza y pobreza extrema, estén desprovistos o tengan un nivel muy deficitario tanto en servicios educativos como en atención de la salud:

En el año 2013, el 14,0% de la población pobre de 15 y más años de edad no sabía leer ni escribir, es decir eran analfabetos. Este fenómeno afectó más a los pobres extremos ya que el 22,3% eran iletrados. Entre la población no pobre la tasa de analfabetismo se ubicó en 4,2%.

Según área de residencia, la tasa de analfabetismo de la población pobre del área urbana se ubicó en 8,1% y en el área rural en 20,5%. Entre la población no pobre la incidencia del analfabetismo en el área urbana fue de 2,7% y en el área rural de 12,1%. (INEI 2014a:125)

El Informe Técnico Nro. 4 del INEI de setiembre 2013, precisa que los adultos mayores de 60 y más años de edad analfabetos, predominan en el área rural (43,8%); menor proporción presenta el área urbana (21,6%).

Tratar el tema de la salud en los adultos mayores es tanto o más preocupante que la pobreza en sí, de acuerdo con los resultados de la Encuesta Nacional de Hogares del trimestre julio- agosto- setiembre 2013, el 79.3 % de las mujeres de 60 y más años de edad padecen algún problema crónico de salud (artritis, hipertensión, asma, reumatismo o diabetes entre las principales enfermedades); en los hombres de esta edad el porcentaje disminuye al 67.4 %.

Esto permite entender, desde el punto de vista de la equidad, que no todos tienen el mismo acceso a las oportunidades para su desarrollo personal y comunitario, quienes son beneficiarios de Pensión 65 no se han propuesto estar en condiciones de inferioridad en relación a los que se encuentran en una mejor posición; las condiciones de vida, resultantes de un proceso en el que intervienen diversos factores, han determinado una situación inequitativa en elementos clave entre distintos grupos sociales.

**b. Mecanismos de focalización:**

Una de las variables que merece mayor análisis en esta problemática, es el de los cambios en la composición poblacional, la misma ha sufrido grandes modificaciones en su estructura y que sin duda son de primordial importancia para la toma de decisiones, ya que las pensiones de carácter no contributivo - como la que se investiga- dependen del erario público y su implementación está por lo tanto sujeta a la situación económica. Existen varias interpretaciones sobre la evolución de estas modificaciones, una de las más esclarecedoras es la

que señala el Antropólogo Social Carlos Eduardo Aramburú, sobre los cambios demográficos del país en los últimos cincuenta años:

- Explosión demográfica, comprendida entre 1950-1970, caracterizada por la coexistencia de una alta tasa de natalidad con la disminución de la mortalidad.
- Notorio incremento de la población joven en la composición demográfica desde 1970 al 2007, aproximadamente.
- Paulatino envejecimiento de la población desde el 2007 hacia adelante. (Plaza 2012: 17,18)

Esta última etapa es la que merece especial atención, por cuanto la tendencia de envejecimiento de la población peruana, requerirá del Estado una mayor preocupación por atender las demandas sociales de los adultos en condiciones de pobreza y pobreza extrema y consiguientemente el diseño de sistemas de protección efectivos que no sean simples paliativos a las crecientes necesidades.

Pensión 65, no se basa en un modelo universal, es decir que se orienta únicamente a la población adulta en extrema pobreza, esta particularidad constituye una ventaja en términos de sostenibilidad financiera, pero, por otro lado, muestra también inconvenientes en su aplicación.

Bosch, hace una interesante apreciación de la universalidad y focalización, extrayendo los principales beneficios y desventajas, en base a un estudio sobre el tema pensionario en América Latina y el Caribe. Para él, es deseable que un programa de erradicación de la pobreza entre los adultos mayores se base en la universalidad por dos razones:

- Porque cubre a todos los ciudadanos y garantiza que todo adulto mayor, independientemente de su desempeño en el mercado laboral o de sus contribuciones pasadas, tenga asegurado un nivel de ingreso en su vejez.
- Porque el hecho de que la pensión sea universal reduce los efectos adversos en el mercado de trabajo, así al no estar condicionada por el hecho de dejar de trabajar o recibir una pensión contributiva no cambia las decisiones del mercado laboral, como a qué edad jubilarse o si contribuir o no al sistema de seguridad social, más allá del efecto ingreso (que es pequeño si la pensión es relativamente modesta). (Bosch 2013: 151)

Sobre la focalización, refiere que: “Es atractiva porque reduce el costo fiscal de las políticas sociales y dirige los beneficios a aquellos colectivos más necesitados” (Ob.cit: 153). En esta tesis se incide en el tema de la focalización, que es materia medular de la exposición.

De acuerdo a la investigación, el criterio de elegibilidad de los beneficiarios es confiado de manera muy centralizada al SISFOH en base a una información cuestionable e incompleta que es elevada a través de los municipios, recepcionada por la oficina territorial regional y remitida a Lima; nadie más, a excepción del SISFOH, conoce los procedimientos empleados, los niveles de confiabilidad y finalmente las determinaciones para seleccionar a los usuarios.

Pareciera secreto de Estado el manejo de un asunto de interés general ciudadano, por información recabada a habitantes en las propias comunidades, se conoció que el barrido censal y que suponía efectuar una tarea de actualización y validación de los datos, no ha abarcado a todos los pobladores en las zonas de Puyca y Cayarani, no solamente porque las características geográficas dificultaban esa tarea, sino también porque no se tomó en cuenta la importancia de que los censadores tengan conocimientos previos de elementos culturales del lugar, como el idioma quechua.

De esta manera, los mecanismos de focalización que deberían evitar las filtraciones y optimizar el uso de los recursos, no cuentan con la debida confiabilidad para garantizar un apoyo eficiente a la gestión del programa y son pasibles de irregularidades que lamentablemente son frecuentes en la gestión del Estado, como se lee en Bosch: “Existe evidencia que este tipo de instrumentos de focalización está sujeto a la manipulación por parte tanto de los administradores del programa como de los beneficiarios”( Camacho y Conover, citado por Bosch 2013: 153).

En la misma dirección está lo señalado por Picado, Mendoza y Duran:

Las pensiones de asistencia social se otorgan contra verificación de necesidad, característica que la evidencia internacional ha demostrado, constituye una de las principales desventajas de este tipo de pensión, pues los costos administrativos se incrementan y la selección de los beneficiarios induce a errores de inclusión y de exclusión, así como, a un aumento de la corrupción y la discrecionalidad de los funcionarios públicos encargados de su aprobación. (Picado et al 2008: 10)

### **c. Articulación interinstitucional.**

En este punto no se hace referencia únicamente a las deficiencias de coordinación entre las entidades del gobierno en los distintos niveles, para potenciar o fortalecer la política social, sino también a las imperfecciones de articulación entre los diversos programas para favorecer una acción integral de los mismos, aun cuando pareciera que esta situación se encuentra ahora mejor controlada o tiene una perspectiva más definida.

Es evidente que la coordinación intersectorial del Estado tiene serias limitaciones en las esferas políticas, económicas, culturales y consiguientemente sociales; a través del estudio se pudo percibir con toda claridad que las entidades de gobierno regional y local consideran que esta responsabilidad es únicamente del gobierno central, no se aprecia un interés real en participar en este campo ya sea a través de iniciativas en apoyo al programa o en actividades que favorezcan a los mismos, intervienen débilmente -como simples espectadores - cuando se les convoca, pero sin la convicción de involucrarse en temas sociales.

Este hecho tiene varias connotaciones, una de las más visibles para el caso, es la discordancia entre la manera centralizada cómo el gobierno diseña e implementa las políticas sociales y la percepción descentralizada del gobierno regional y local sobre su papel en los temas sociales. Estos últimos asumen su rol únicamente como responsables de la infraestructura de su región y se desentienden de los tópicos sociales, como la pobreza; aparentemente ambos estamentos se sienten cómodos en sus respectivas posiciones, como gobierno central no se promueven acciones, instrumentos, que canalicen esa participación, que coordinen los niveles de contribución y como gobiernos regionales o locales, sólo están dispuestos a colaborar mas no a intervenir.

La certera apreciación de Carlos Alza Barco describe claramente esta situación: “un elemento adicional al momento de estudiar la implementación lo constituye el análisis de los mecanismos de coordinación y colaboración, que no son necesariamente lo mismo, pues puede haber mucha colaboración y muy poca coordinación Es evidente que no existe ninguna instancia que nos enseñe a coordinar y a colaborar entre nosotros, mucho menos entre las organizaciones públicas” (Muñoz: 170).

Tal como señala Mayen Ugarte Vásquez Solís, panelista en el VII Seminario de Reforma del Estado realizado por la Pontificia Universidad Católica del Perú: “Si el MIDIS no incorpora la dimensión institucional y la sigue viendo como un elemento ajeno a la política social, no podrá resolver los problemas reales del país” (Muñoz 2014: 155).

#### d. Crecimiento económico.

El periodo de auge en el crecimiento de la economía, ha permitido al Estado disponer de fondos para la ayuda social, sin embargo, se atribuye esta situación -más que a las medidas de una política económica- al incremento de las exportaciones y los precios debido a la alta demanda de las materias primas.

Es entonces una situación coyuntural, cuyos efectos y consecuencias dependen del comportamiento de la economía mundial, y como ya ha sucedido en los años 2009 y 2014, pueden devenir en una desaceleración económica, cuyas consecuencias golpean con más fuerza a las clases necesitadas.

Se requiere por lo tanto apuntalar el crecimiento en todos los sectores para no depender exclusivamente de la explotación y exportación de nuestros recursos naturales o del sector comercio y construcción, una rápida descomposición del PBI permite analizar que hay una notoria desproporcionalidad en el crecimiento de unos en relación a otros.

### CUADRO 1

#### PRODUCTO BRUTO INTERNO POR SECTORES (VARIACIONES PORCENTUALES)

AÑOS	SECTORES					
	AGROPECUARIO	PESCA	MINERIA E HIDROCARBUROS	MANUFACTURA	CONSTRUCCIÓN	COMERCIO
2009	1.3	-3.4	1	-6.7	6.8	-0.5
2010	4.3	-19.6	1.3	10.8	17.8	12.5
2011	4.1	52.9	0.6	8.6	3.6	8.9
2012	5.9	-32.2	2.8	1.5	15.8	7.2
2013	1.6	24.1	4.9	5	8.9	5.9

Fuente: BCRP- Elaboración propia. 2015

Como se puede apreciar, los sectores de pesca, manufactura y construcción presentan alta volatilidad y en el caso del sector pesca no solamente volatilidad

sino también aguda desaceleración, con tasas de crecimiento negativas en tres de los últimos cinco años.

Por otro lado, es igualmente perceptible que, en este periodo de bonanza económica, la distribución de los recursos del canon no se ha efectuado con criterios que favorezcan una política social equitativa, ya sea por vacíos legales y administrativos como por imperfecciones técnicas que han posibilitado y facilitado el despilfarro y la corrupción, cuando bien pudieron haberse utilizado para contribuir al alivio de los problemas sociales.

## 1.2. Preguntas de investigación

Con todos estos antecedentes, es importante conocer y analizar la forma cómo se ha venido implementando el programa en dichos lugares, lo que se sintetiza en una pregunta genérica:

¿Viene cumpliendo el programa social de asistencia solidaria Pensión 65, con los objetivos propuestos, en zonas rurales altoandinas de extrema pobreza como Puyca y Cayarani?

Para responder a esta interrogante general, el trabajo de investigación ha desglosado las siguientes preguntas específicas.

- ¿Es suficiente y adecuada la transferencia monetaria?
- ¿Es confiable la información que se procesa para la clasificación y selección de beneficiarios?
- ¿Cuenta el personal de los municipios con el perfil requerido y dispone de los medios necesarios para el desempeño de su labor?
- ¿En qué utilizan los beneficiarios la transferencia monetaria?
- ¿Cómo perciben los usuarios el programa de asistencia solidaria?

### 1.3. Justificación

Inicialmente se pensó situar el trabajo en la medición del impacto para la reducción de la pobreza en el segmento al que se orienta; sin embargo, a medida que se avanzaba en el esquema preliminar, se pudo advertir que para ello no se justificaba una investigación propiamente dicha, conociendo las condiciones socioeconómicas de nuestro país y sabiendo que en estas circunstancias este programa sólo sirve como atenuante a las grandes necesidades de los adultos mayores desprotegidos. Por ello la decisión de conocer aspectos de la gestión del programa en estos lugares y si efectivamente en esa medida podía intervenir como generador en un proceso de cambio.

Lamentablemente, se ha generalizado el concepto de la ineficiencia de los servicios públicos en la gestión del Estado, del dispendio de los recursos en la ejecución de diversas tareas, de la contratación de personal allegado a los partidos gobernantes para pagar favores políticos y sin que reúnan los requisitos que exigen las responsabilidades de los puestos, de la corrupción generalizada que antepone inescrupulosamente el interés personal al interés colectivo. Sin duda que esta percepción ciudadana se ve a diario alimentada por hechos cuyo protagonismo las mismas autoridades se encargan de corroborar mediante conductas escandalosamente deshonestas.

En este marco, era imprescindible conocer de cerca las condiciones de existencia de los adultos mayores en extrema pobreza de estas zonas rurales, la soledad en la que viven sus carencias y necesidades, la situación de abandono y postergación a las que están expuestos y que no solamente restringe, sino, impide drásticamente el derecho a expresar sus demandas a los entes responsables. Llevar a cabo una investigación sobre Pensión 65 en medios como estos, con todas las dificultades y restricciones que ello supone, es muy diferente a la que se puede realizar en una ciudad, obviamente porque las realidades y el contexto son completamente diferentes.

Por eso, lo que se pretende es identificar y analizar la forma cómo se viene implementando y gestionando el programa en un medio rural, reconocer en la medida de lo posible obstáculos y/o potencialidades y a partir de ello formular recomendaciones y propuestas de mejora; sin duda que una situación de

urgencia en el campo social requiere la intervención del gobierno, entre la disyuntiva de un Estado indiferente e indolente ante las grandes necesidades sociales y uno que participe aun con deficiencias y limitaciones en esa problemática, es imperiosa esta última; sin embargo, para un accionar justo y equitativo, no se debe excluir prioridades en la asignación de recursos y el uso razonable de los mismos.

Tal como indica la Contraloría de la República: “Ya no es suficiente pensar en qué hacer, sino que ahora también es importante pensar en cómo hacer las cosas, en qué plazos, con qué medios y a qué costos” (Contraloría 2010: 11) y teniendo en cuenta aspectos centrales en el manejo de la gestión pública: “Los recursos para los programas sociales deben ser utilizados con eficiencia, eficacia, economía, equidad y transparencia” (Contraloría 2010: 43)

#### **1.4. Objetivos**

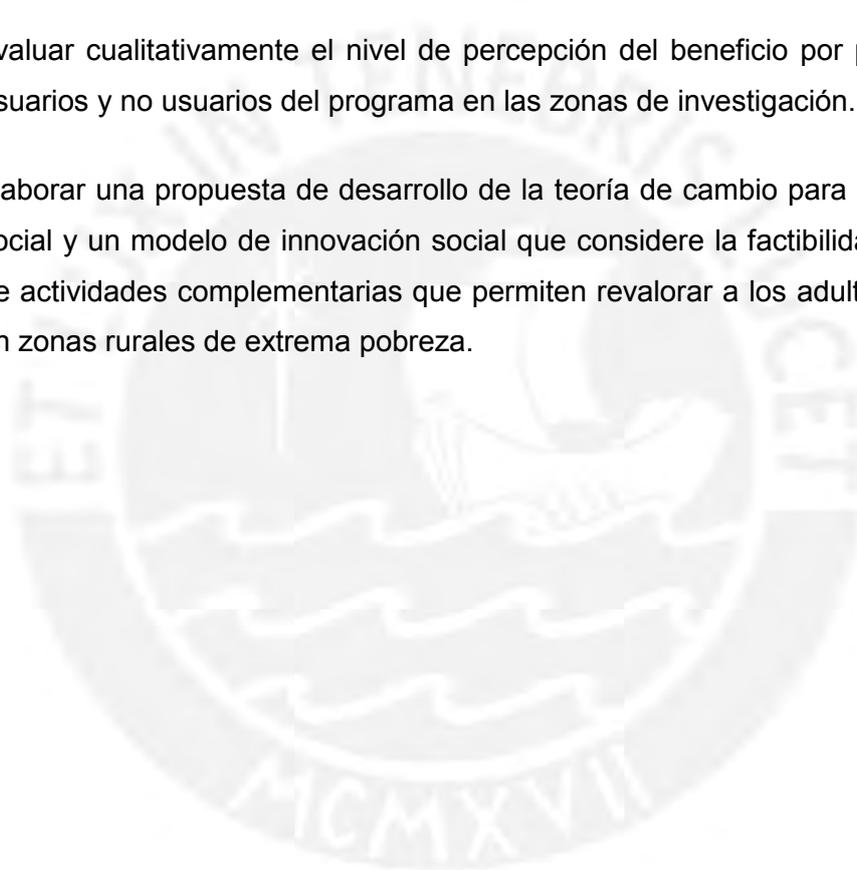
##### **Objetivo General:**

Conocer si el programa social de asistencia solidaria Pensión 65 viene cumpliendo con los objetivos propuestos, en zonas rurales altoandinas de extrema pobreza como Puyca y Cayarani, analizando los resultados obtenidos hasta el año 2014, para contribuir con conocimientos que aporten a optimizar el uso de recursos y mejorar las condiciones de vida de los usuarios que habitan en los distritos de Puyca y Cayarani en las provincias de la Unión y Condesuyos del departamento de Arequipa.

##### **Objetivos Específicos:**

- Conocer si la asignación de recursos es suficiente y adecuada para cumplir con los requerimientos de la población objetivo.
- Examinar cualitativamente el nivel de confiabilidad de la información que se elabora en el proceso de selección y clasificación de favorecidos.

- Analizar en qué medida los recursos humanos de los gobiernos locales intervienen en las labores de afiliación y si cuentan con el perfil adecuado para desempeñar tareas en el proceso de focalización.
- Comprobar si el personal que desempeña estas funciones, dispone de los medios logísticos necesarios para ejecutar su labor.
- Saber si la asignación entregada es utilizada adecuadamente por los beneficiarios para mejorar su calidad de vida.
- Evaluar cualitativamente el nivel de percepción del beneficio por parte de los usuarios y no usuarios del programa en las zonas de investigación.
- Elaborar una propuesta de desarrollo de la teoría de cambio para el programa social y un modelo de innovación social que considere la factibilidad y utilidad de actividades complementarias que permiten revalorar a los adultos mayores en zonas rurales de extrema pobreza.



## CAPÍTULO II

### MARCO TEÓRICO REFERENCIAL

#### 1. Contexto

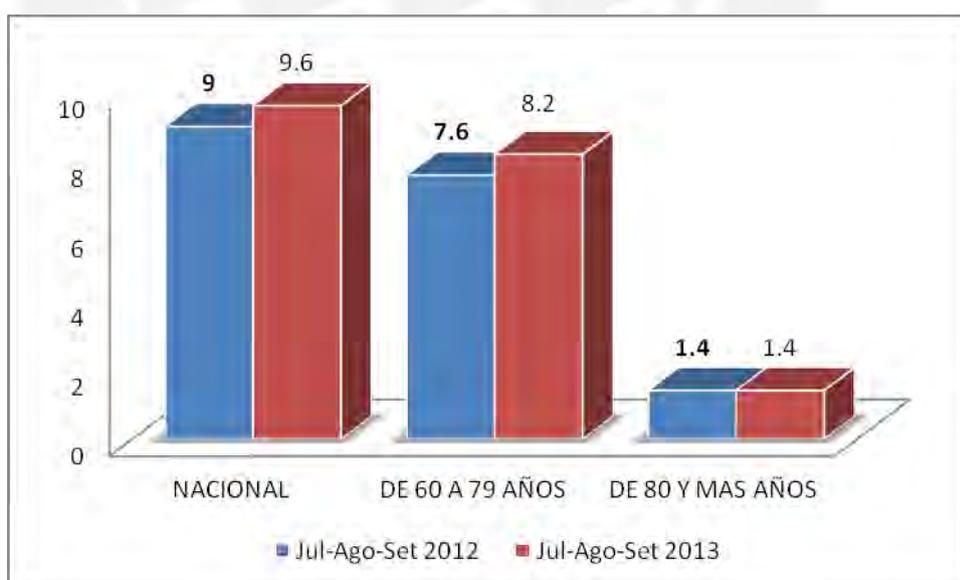
##### 1.1 Composición demográfica

De acuerdo a los resultados de la Encuesta Nacional de Hogares correspondiente al trimestre julio -agosto- setiembre 2013, “la población con 60 y más años de edad, denominada personas adultas mayores, representan el 9.6 % del total de población (el 8.2% son personas adultas de 60 a 79 años de edad y el 1.4 % de 80 y más años de edad)” (INEI 2013b:33).

Al comparar dichas cifras con el primer trimestre del año 2012, se puede ver un crecimiento mayor de 06 puntos porcentuales de la población adulta mayor entre los de 60 a 79 años, manteniéndose la proporción de 80 años y más de edad, que se representa en el siguiente gráfico.

**GRÁFICO 1**

**PERÚ: ADULTOS MAYORES POR GRUPOS DE EDAD (%)**



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática

Proyecciones efectuadas sobre el crecimiento poblacional en el Perú, señalan que la población adulta mayor de 65 años representará en el año 2050 cerca del 17.1 % y en el año 2100, 29.9 %<sup>3</sup>; por lo observado en dichas proyecciones, se estima una modificación sustancial en los patrones de envejecimiento de la población peruana debido principalmente a cambios en la esperanza de vida al nacer y la disminución de la tasa de fecundidad.

Se calcula que en el país hay 1.7 millones de personas de 65 años o más, que en su mayoría no se encuentran comprendidos dentro de los alcances de la seguridad social: “En efecto, los datos muestran que en la actualidad alrededor del 74% de la población mayor de 65 años no recibe ningún tipo de pensión. El panorama empeora cuando se advierte que el 94% y 99% de los adultos mayores en situación de pobreza y pobreza extrema no tiene acceso a ningún tipo de pensión” (Olivera 2013: 20,21).

Ésta problemática, sumamente crítica para el sector, se traduce en la incidencia de enfermedades propias de su edad, baja autoestima y depresión, ya que su participación en la esfera social y el nivel de sus decisiones se encuentran muy disminuidos. Si a todo esto se agregan las condiciones precarias en las que habitan y otros elementos de análisis, se comprenderá mejor la gravedad del problema y la urgencia de que se planteen soluciones integrales a corto, mediano y largo plazo.

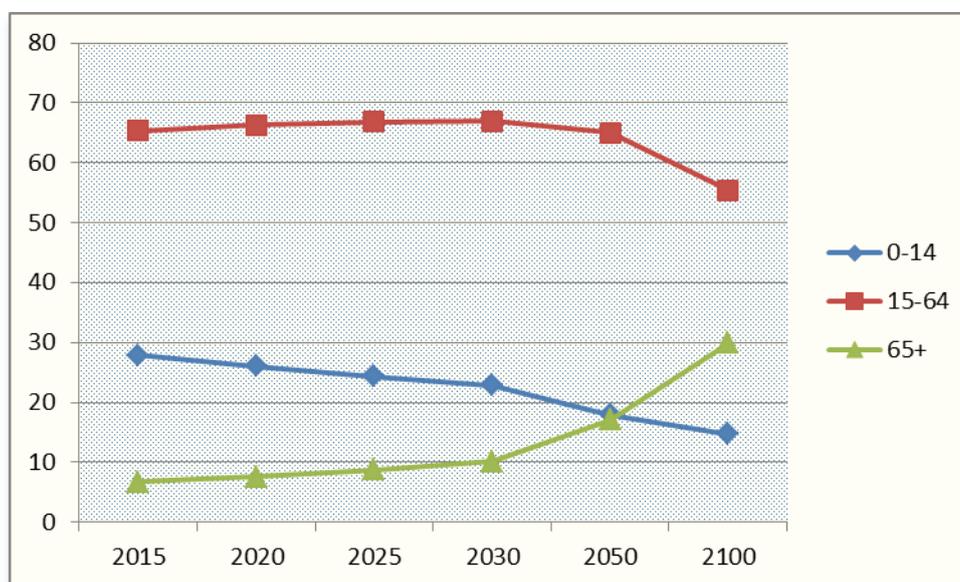
De acuerdo a cifras obtenidas de CELADE, que es una división de Población de la CEPAL- (gráfico 2), se observa que las mismas reflejan una clara tendencia progresiva en la población adulta mayor de 60 años, en contraste con las de 0 a 14 y 15 y 64 años; para efectos del análisis se ha tomado en cuenta los años 2015, 2020, 2025, 2030 2050 y 2100.

---

<sup>3</sup> CELADE –División de Población CEPAL. Estimaciones y proyecciones de la población a largo plazo 2050-2100- PERÚ, revisión 2013.

## GRÁFICO 2

### PERÚ: TENDENCIA PROGRESIVA EN LA POBLACIÓN



Fuente: CELADE (2013) Elaboración propia – 2015

Por otro lado, con datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática, se estima que para el 2015, la población adulta mayor a 65 años será de 2'043, 348 que representa casi el 6.7 % de la población total. En el 2005 -para el mismo grupo- esta cifra era de 1'473, 961 y correspondía al 5.3 % de la población, es necesario indicar que en el año 1988 este segmento poblacional apenas llegaba al 3.8 %; es decir que en lapso de 27 años esta categoría se ha duplicado.

Para el caso concreto de las localidades materia de la tesis y siempre con datos del INEI, en Cayarani el año 2005 existían 124 adultos mayores y 140 en el 2013; mientras que en Puyca en el año 2005 vivían 175 adultos mayores y 203 en el año 2013<sup>4</sup>.

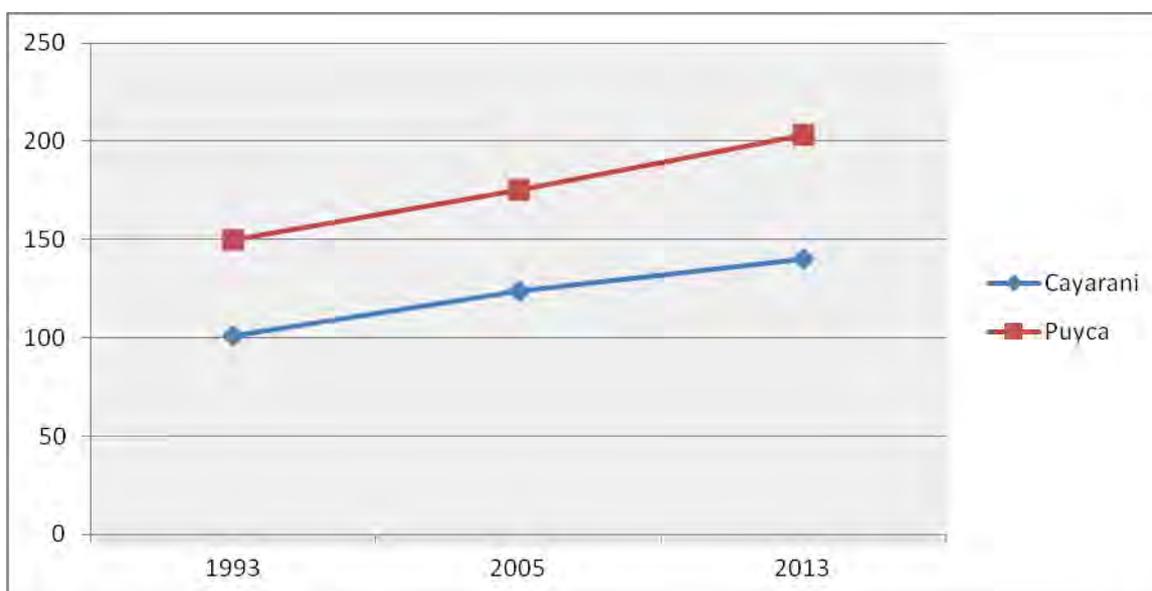
Según información del IX Censo Nacional de Población del año 1993, en Cayarani residían 101 adultos mayores y en Puyca 150.

El siguiente grafico presenta la evolución de la población AM en los lugares de estudio por los años indicados.

<sup>4</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA E INFORMÁTICA, PERU: Población total al 30 de junio por grupos quinquenales de edad, según Departamento, Provincia y Distrito 2013.

### GRÁFICO 3

#### CAMBIOS EN POBLACIÓN ADULTA MAYOR EN CAYARANI Y PUYCA



Fuente: INEI- Elaboración propia – 2015

Estas cifras revelan, tanto a nivel micro como macro, un paulatino proceso de envejecimiento de la población peruana, ante cuya realidad las medidas actuales propuestas como paliativos, parecen ser insuficientes.

#### 1.2 Pobreza y pobreza extrema

Existen muchas definiciones de pobreza, sin embargo, es evidente que por su complejidad no es fácil conceptualizarla como no lo es tampoco su medición. Según el INEI: “la línea de pobreza es el valor monetario con el cual se contrasta el gasto per cápita mensual de un hogar para determinar si está en condiciones de pobreza o no. Este valor está conformado por dos componentes: el componente alimentario que es llamado también línea de pobreza extrema; y el componente no alimentario” (INEI 2013d: 23)

Se considera que la metodología que propone el INEI para medir la pobreza es discutible, en vista de que las profundas brechas sociales que configuran un país muy fragmentado, hace desigual las oportunidades de acceso a mejores condiciones de vida y por lo tanto las múltiples privaciones- y diferentes condiciones de subsistencia- dificultan una medición consensuada de los niveles

de pobreza y pobreza extrema; sin embargo, dicha metodología aporta de todos modos- un derrotero en la visualización de las condiciones de existencia.

## CUADRO 2

### PERÚ: LÍNEA DE POBREZA EXTREMA - CANASTA BASICA DE ALIMENTOS PERCÁPITA

#### MENSUAL SEGÚN NIVELES GEOGRÁFICOS, 2007-2011

Ámbitos geográficos	2007	2008	2009	2010	2011	Variación
						Porcentual
						2011/2010
<u>Nacional</u>	<b>113</b>	<b>128</b>	<b>131</b>	<b>134</b>	<b>143</b>	<b>6.4</b>
<b>Urbana</b>	119	135	138	142	161	6.2
<b>Rural</b>	95	109	112	114	121	6.7
<u>Ámbito geográfico</u>						
<b>Lima Metropolitana</b>	139	156	160	165	173	4.6
<b>Resto Urbano</b>	105	119	122	125	135	7.8
<b>Rural</b>	95	109	112	114	121	6.7
<u>Dominios</u>						
<b>Costa Urbana</b>	107	122	123	128	138	7.5
<b>Costa Rural</b>	96	110	111	110	120	8.5
<b>Sierra urbana</b>	98	114	117	120	127	6.4
<b>Sierra rural</b>	95	109	114	115	121	6.1
<b>Selva urbana</b>	115	125	128	129	144	11.6
<b>Selva rural</b>	94	109	109	113	121	7.7
<b>Lima Metropolitana</b>	139	156	160	165	173	4.6

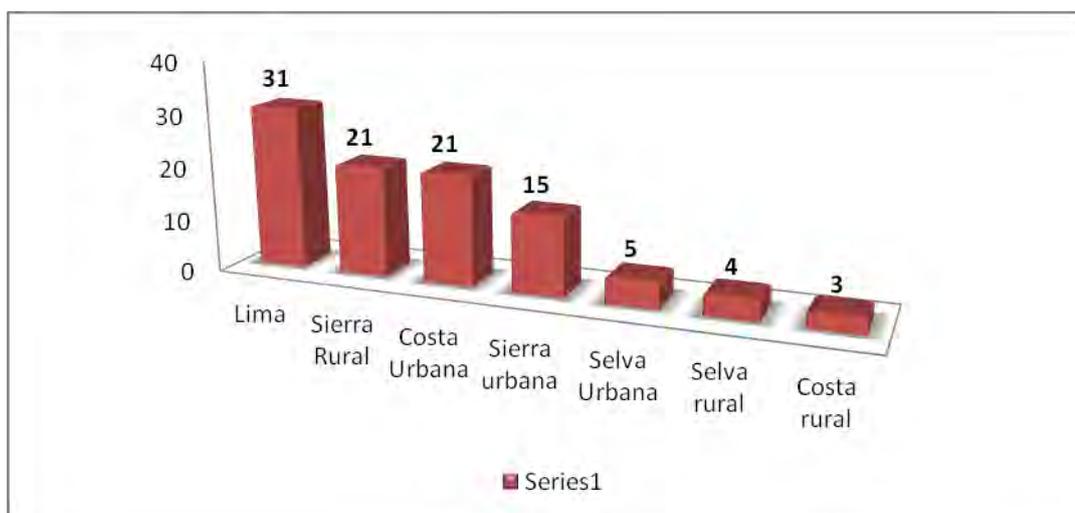
Fuente: INEI informe técnico: evolución de la pobreza 2007-2011

Como se puede apreciar en el cuadro anterior, la línea de pobreza extrema entre los años 2010 a 2011 ha crecido en 6.4% a nivel nacional, en el área rural este incremento ha sido del 6.7 %, menor que el que se aprecia en la selva urbana con 11.6 %.

Con datos extraídos de la Encuesta Nacional de Hogares 2011, se sabe que la mayor cantidad de adultos mayores de 65 a más años de edad está concentrada en Lima metropolitana (31 %), siendo la sierra rural y la costa urbana las siguientes (21 %). La costa rural es el lugar que reúne a un menor grupo de personas mayores de 65 años (3%).

#### GRÁFICO 4

PERÚ: DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE LA POBLACIÓN DE 65 AÑOS Y MÁS- 2011

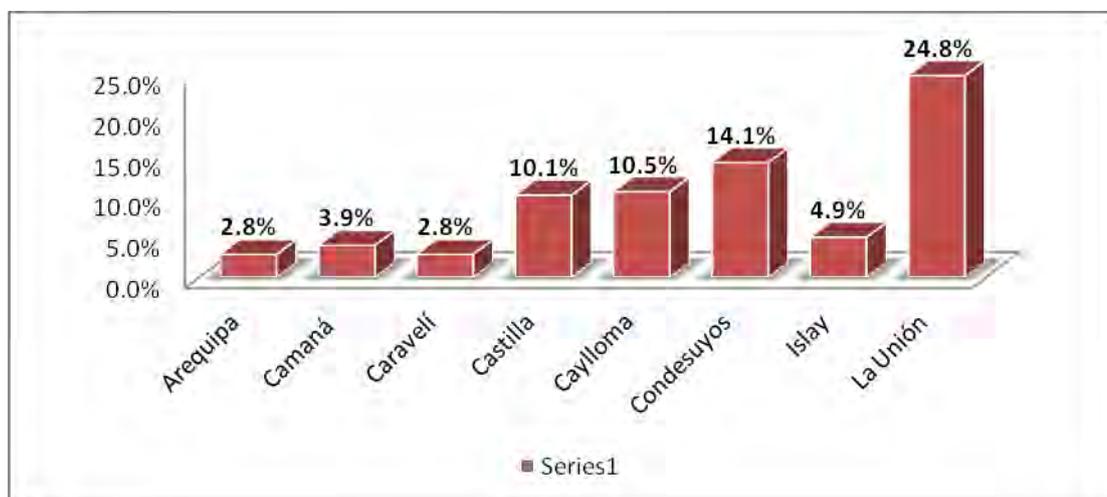


Fuente: ENAHO 2011- Elaboración propia – 2015

En el departamento de Arequipa, la distribución geográfica por nivel de pobreza extrema, según cifras del INEI al 2009, ubican a las provincias de Condesuyos y la Unión como las que albergan la mayor cantidad de habitantes en esta condición, se refirió anteriormente que estos lugares son predominantemente rurales.

### GRÁFICO 5

#### AREQUIPA: CONDICIÓN DE EXTREMA POBREZA POR PROVINCIAS- 2009

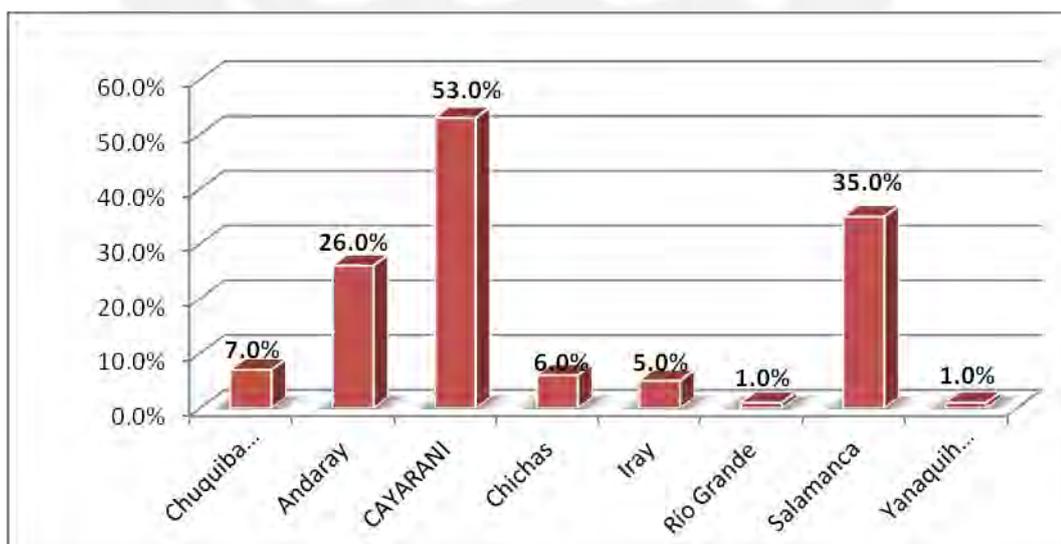


Fuente: INEI 2009- Elaboración propia – 2015

A nivel de distritos, Cayarani y Puyca son las zonas donde están concentrados los mayores niveles de extrema pobreza

### GRÁFICO 6

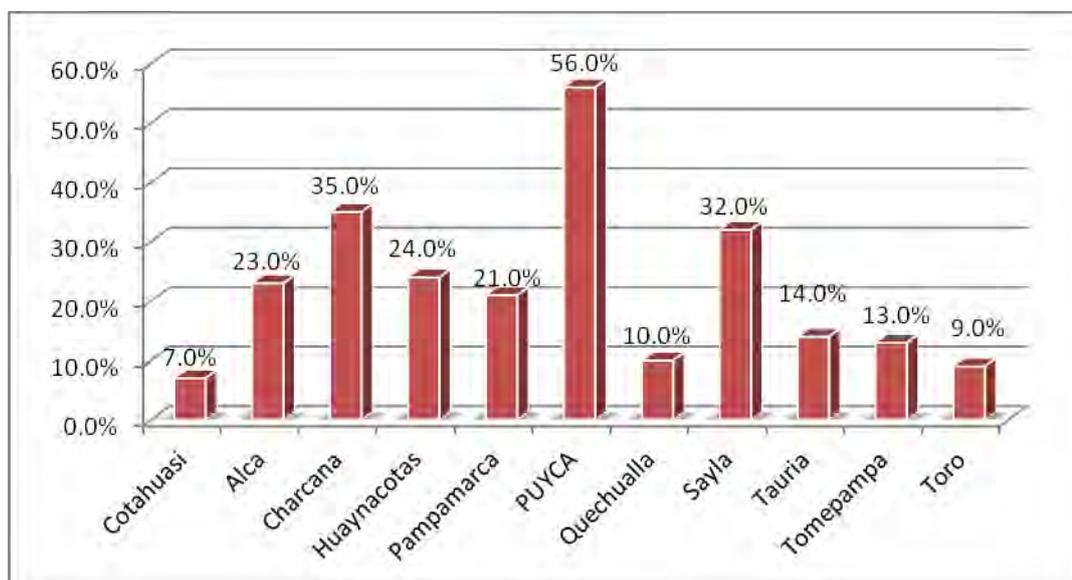
#### CONDESUYOS: CONDICIÓN DE EXTREMA POBREZA POR DISTRITOS- 2009



Fuente: INEI 2009- Elaboración propia – 2015

## GRÁFICO 7

### LA UNIÓN: CONDICIÓN DE EXTREMA POBREZA POR DISTRITOS, 2009



Fuente: INEI 2009- Elaboración propia – 2015

### 1.3 Antecedentes y Marco Legal

#### 1.3.1 Antecedentes

El 19 de octubre de 2011 se creó el PROGRAMA NACIONAL DE ASISTENCIA SOLIDARIA PENSION 65, con el objeto de entregar una subvención económica a adultos mayores a partir de los 65 años que viven en extrema pobreza, para que tengan una vida más digna.

El 20 de octubre del mismo año: “se creó el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, como entidad rectora de las políticas en materia de desarrollo social, superación de la pobreza y promoción de la Inclusión y equidad social y en materia de protección social de poblaciones en situación de riesgo vulnerabilidad y abandono” (MIDIS 2012: 2).

En concordancia a ello, se establecen los lineamientos de un concepto bastante difundido de inclusión social que se entiende: “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” (MIDIS 2012:2)

El 1 de enero del año 2012, se dispuso la adscripción de Pensión 65 al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.

Objetivos y funciones:

Entre sus objetivos estratégicos se propusieron:

- Diseñar e implementar servicios de calidad orientados a brindar protección social a los adultos mayores de sesenta y cinco años, incrementando su bienestar.
- Fortalecer la articulación intersectorial e intergubernamental orientada a la implementación de servicios sociales de apoyo al adulto mayor. (MIDIS 2012:4)

Para el caso del estudio, se resaltan las siguientes funciones:

- Otorgar subvenciones económicas a los adultos en condición de extrema pobreza a partir de los 65 años de edad, que cumplan con los requisitos establecidos en la normativa vigente.
- Planificar, programar, ejecutar, supervisar y evaluar los procesos de afiliación, transferencia monetaria y verificación de los usuarios del programa, en concordancia con las políticas y lineamientos dictados por el MIDIS.
- Administrar y cautelar los recursos financieros otorgados al programa, así como gestionar la obtención de recursos de otras fuentes de financiamiento.
- Generar espacios de articulación y coordinación intersectorial e intergubernamental, mediante una intervención orientada al fortalecimiento de servicios sociales de apoyo al adulto mayor. (MIDIS 2012: 4)

### 1.3.2 Marco Legal

#### Constitución Política del Perú

La Constitución política del Perú, promulgada el 31 de diciembre de 1993, no considera específicamente a la inclusión de grupos vulnerables como un concepto que sustente la promulgación del D.S. 081-2011 que crea al programa social; sin embargo, establece en el artículo 1 del capítulo I, DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA PERSONA que: “la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado”<sup>5</sup>, además de lo especificado en el artículo 2 de que: “toda persona tiene derecho a la vida a su identidad, a su integridad moral, psíquica y física y a su libre desarrollo y bienestar”<sup>6</sup>. Por otro lado, el artículo 4 del capítulo II: DERECHOS SOCIALES Y ECONÓMICOS establece que: “la comunidad y el Estado protegen especialmente al niño, al adolescente, a la madre y al anciano en situación de abandono”<sup>7</sup>.

Estos principios consagrados en la Carta Magna, establecen la base jurídica fundamental que da lugar a la construcción de políticas de Estado para la defensa de la vida e integridad del grupo objetivo materia de estudio.

#### Decreto de Urgencia Nro. 059- 2010 MEF.

Mediante este dispositivo se creó el Programa Piloto de Asistencia Solidaria con el adulto mayor: “Gratitud” con el objeto de:

Transferir de manera directa, subvenciones económicas a los adultos en condiciones de extrema pobreza a partir de los setenta y cinco (75) años de edad que cumplan las condiciones establecidas por la norma, cuya aplicación para el 2011 fue regulada por la Sexta Disposición Complementaria Final de la Ley Nro. 29626, Ley del Presupuesto del Sector Público para el año 2011<sup>8</sup>

El ámbito de intervención del programa se fijó inicialmente para los departamentos de Apurímac, Ayacucho y Huancavelica; así como Lima Metropolitana.

<sup>5</sup> CONSTITUCION POLITICA DEL PERU- Artículo 1, Capítulo I  
<sup>6</sup> CONSTITUCION POLITICA DEL PERU- Artículo 2, Capítulo I  
<sup>7</sup> CONSTITUCION POLITICA DEL PERU- Artículo 4, Capítulo II  
<sup>8</sup> MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS  
2010 Decreto de Urgencia Nro. 059- 2010 MEF. 27 de agosto

### **Decreto Supremo 081-2011 PCM.**

A través de esta medida, artículo 1º, se crea el programa: “para otorgar subvenciones económicas a los adultos en condición de extrema pobreza a partir de los sesenta y cinco (65) años que cumplan con los requisitos establecidos por la presente norma”<sup>9</sup>. En el artículo 5, se aprueba el Manual de Operaciones del mismo.

Según Disposición Complementaria Única:

El programa Pensión 65 se iniciará de manera progresiva en los distritos más pobres del Perú, donde se aplicará los criterios de elegibilidad del artículo 3 de la presente norma (requisitos para ser beneficiario), para cuyo efecto se tomará como referencia los distritos cuyo nivel de pobreza es superior a 50% de acuerdo al Mapa de Pobreza 2009 del Instituto Nacional de Estadística e Informática- INEI, iniciando su implementación en los departamentos de Apurímac, Ayacucho, Huancavelica, Ica, Puno y Huánuco<sup>10</sup>

### **Decreto Supremo 009- 2012 MIDIS.**

Con fecha 5 de julio de este año se amplía la cobertura de afiliación en razón al siguiente considerando:

Que, dadas las condiciones extraordinarias de la economía nacional, y a efectos de evitar la afectación a los sectores más vulnerables de la población frente al impacto que podría causar la crisis internacional, resulta necesaria, al amparo de lo establecido por el Decreto de Urgencia 016-2012, la ampliación de la cobertura del Programa Nacional de Asistencia Solidaria “Pensión 65” de modo que pueda atender a los adultos mayores en condición de extrema pobreza de todo el ámbito nacional, expandiendo su actual ámbito geográfico de intervención a los departamentos de **Arequipa**, Lambayeque, Loreto, Madre de Dios, Moquegua, Pasco, San Martín, Tacna Tumbes y Ucayali<sup>11</sup>

### **Decreto Supremo N° 015-2012-MIDIS**

<sup>9</sup> PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS  
2011 Decreto Supremo Nro.081-2011 PCM. 19 de octubre

<sup>10</sup> Ibidem.

<sup>11</sup> MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL.  
2012 Decreto Supremo S 009- 2012 MIDIS. 05 de julio

Modifica el Decreto Supremo N° 081-2011-PCM, que crea el Programa Nacional de Asistencia Solidaria “Pensión 65”, e incorpora mecanismos para el otorgamiento de la clasificación socioeconómica temporal a cargo del SISFOH.

En lo que se refiere al SISFOH, dicha norma contempla lo siguiente:

Artículo 4.- Clasificación Socioeconómica Temporal (CSET)

4.1. En caso que los potenciales usuarios de los programas sociales y de subsidios que administra el Estado, en el marco de las disposiciones legales vigentes, no se encuentren registrados en el Padrón General de Hogares del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH), podrán presentar una solicitud ante los respectivos programas, para que la Unidad Central de Focalización (UCF) del referido sistema efectúe la evaluación correspondiente.

Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH), en un plazo máximo de treinta (30) días calendario desde presentada la solicitud, asignará a los potenciales usuarios una clasificación socioeconómica temporal (CSET) utilizando mecanismos e instrumentos de focalización geográfica, aprobados por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS). La clasificación socioeconómica temporal (CSET) tendrá una vigencia máxima de seis (6) meses, periodo dentro del cual el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH) deberá concluir la evaluación a que se refiere el párrafo precedente, bajo responsabilidad del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.

4.2. En caso que los potenciales usuarios de los programas sociales y de subsidios que administra el Estado, en el marco de las disposiciones legales vigentes, no se encuentren registrados en el Padrón General de Hogares del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH) debido a encontrarse en situación de calle, según la información generada por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), la Unidad Central de Focalización (UCF) del referido sistema les asignará la Clasificación Socioeconómica Temporal (CSET) de pobres extremos. La clasificación socioeconómica temporal (CSET) tendrá una vigencia máxima de seis (6) meses, período dentro del cual el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH) deberá concluir la evaluación a que se refiere el párrafo precedente, bajo responsabilidad del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL.  
2012 Decreto Supremo 015- 2012 MIDIS. 13 de diciembre.

## 1.4 Ámbito de investigación

### **Puyca.**

Creado por ley del 13 de octubre de 1891, se encuentra ubicado en la parte noreste más alta de la Provincia de la Unión.

Su población llega según el censo del 2007 a 3,197 habitantes, siendo su composición 77 % rural y 33% urbana, su clima es frío alcanzando en verano una temperatura entre 12 y 17 °C y en invierno entre 1 y 14 °C. Tiene una superficie de 1,501 Km<sup>2</sup>, que se encuentran entre los 2800 y 6000 msnm.

El acceso es a través de trocha carrozable, distante a 42 Km de Cotahuasi, que es capital de la provincia de la Unión, trayecto que demora aproximadamente 4 horas. Del pueblo de Puyca a los anexos Suni y Maghuanca hay una distancia que se cubre en solo 15 minutos, el viaje a los anexos de Churca y Occoruro hay que hacerlo por caminos de herradura.

Su actividad principal es la agricultura, pudiendo promoverse también el turismo por estar ubicada en una zona donde se encuentran restos arqueológicos de las culturas Wari e Inca e inmensas andenerías; mantiene además una rica tradición de costumbres ancestrales.

### **Cayarani.**

El distrito de Cayarani, cuya capital también se denomina Cayarani, está ubicado a una altura de 3924 msnm. Tiene una población de 3,689 según el censo 2007 y una superficie de 1,395.67 Km<sup>2</sup>. Es uno de los ocho distritos que conforman la provincia de Condesuyos en el Departamento de Arequipa.

Fue creado mediante Ley del 2 de enero de 1857 en el gobierno del presidente Ramón Castilla.

Se encuentra ubicado en la parte noroccidental de la provincia, su clima es frígido con una altitud comprendida entre los 3.920 y los 5.000 msnm. Sus habitantes se dedican a la crianza del ganado en sus extensos pastizales, ya que por el rigor de su clima la producción agrícola es prácticamente inexistente.

La temperatura promedio máxima mensual durante los últimos años ha sido constante oscilando entre 10°C (la temperatura promedio mínima se da en los meses de junio, Julio y agosto) llegando a temperaturas de -20°C. bajo cero. Las precipitaciones pluviales ocurren generalmente entre los meses de diciembre a abril.

El acceso a este distrito se da generalmente por la carretera Arequipa-Espinar (Cusco) en vista de que la ruta departamental, que sería Arequipa- Caylloma, no se encuentra plenamente operativa y es poco transitada.

Como un dato adicional se refiere que, por las dificultades mencionadas, es complicada una comunicación directa entre Puyca y Cayarani siendo distritos vecinos; para la investigación se tuvo que viajar inicialmente a Cayarani, retornar a Arequipa y utilizar otra ruta para Puyca que demora aproximadamente catorce horas de viaje.

### 1.5 Pensiones no contributivas en América Latina

Las pensiones de carácter no contributivo como Pensión 65, tienen muchos antecedentes a nivel mundial, se particulariza los casos de tres programas en América Latina: **Beneficio de Prestacao Continuada** (BPC) de Brasil, **Renta Dignidad** de Bolivia y **65 y Más** de México.

El BPC es un beneficio focalizado de asistencia social en Brasil que otorga una transferencia mensual de un salario mínimo (Alrededor de \$ 300) no sólo a las personas mayores de 65 años sino también a las personas con discapacidad de cualquier edad, ya sea física o mental y que debido a ello estén impedidas de integrarse plenamente a la sociedad.

El BPC viene entregándose desde 1996, anteriormente se otorgaba la Renta Mensual Vitalicia que concedía beneficios a mayores de 70 años de edad que contribuyeran por lo menos doce meses al sistema de seguridad social de Brasil, lo que restringía el acceso de un importante sector que no había aportado al sistema por no tener un trabajo formal.

Al no ser una pensión de naturaleza universal, la entrega de beneficios se encuentra condicionada al cumplimiento de los requisitos que exige el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre; con datos al 2012 se estimaba que

los usuarios alcanzaban a cerca a los 3'600, habitantes de los cuales 1'900, eran discapacitados y 1'700, adultos mayores a 65 años.

Renta Dignidad de Bolivia empezó a otorgarse el año 2008 durante la presidencia de Evo Morales Ayma, es un beneficio no contributivo vitalicio de carácter universal al cual acceden todos los bolivianos y bolivianas residentes en su país, mayores de 60 años. Están excluidos quienes perciben una remuneración contemplada en el Presupuesto General de la Nación.

El valor de la pensión anual ha variado entre los años 2008 y 2012 para los rentistas y no rentistas, aclarando que los rentistas son los que acceden a una jubilación del sistema contributivo de seguridad social a largo plazo y los no rentistas no tienen ningún tipo de beneficio previsional: “ 2008-2012: Bs. 2400 para “no rentistas”, y Bs. 1800 para “rentistas” (U\$S 344/350 y U\$S 258/262 respectivamente, a diciembre de cada año) Desde mayo de 2013: Bs. 3000 para “no rentistas”, Bs. 2400 para “rentistas” (U\$S 437 y U\$S 350 respectivamente, a diciembre 2013”( Arza 2014: 17).

El programa que precedió a Renta Dignidad es el Bonosol ( Bono Solidario) que también fue una pensión no contributiva de índole universal, destinado a personas mayores de 65 años, tuvo dos periodos de entrega, inicialmente en 1997 hasta 1998 y retomado por el mismo presidente que lo instauró, Sánchez de Lozada, el 2003 hasta el 2007: “tras el retorno de Gonzalo Sánchez de Lozada a la presidencia( 2002- 2003), se restableció el Bonosol y los beneficios comenzaron a pagarse en 2003”( Arza 2014:16).

Hay que destacar que, a pesar de sus graves problemas económicos y políticos, Bolivia, ya en 1997, incorporó a su sistema de prevención social de adultos mayores la creación de una pensión universal no contributiva, adelantándose en más de 10 años al Perú, que recién el 2010, con Gratiud y de manera focalizada, empezó el diseño de programas dirigidos a este grupo.

65 Y Más de México empezó a operar el año 2007 con la denominación de 70 y Más en alusión a la edad mínima que se requería para obtener la pensión, tiene como objetivo el entregar un ingreso mínimo y apoyos de protección social a las personas adultas mayores de 65 años, condicionados a que no reciban un ingreso mensual superior a 1,092 pesos por concepto de jubilación de tipo

contributivo. La ayuda alcanza a \$ 580 pesos mensuales que se entrega de manera bimestral.

Es de esencia no contributiva y no universal, en cuyo proceso interviene el Sistema de Focalización para el Desarrollo (SIFODE).

En el siguiente cuadro se resumen las características de cada uno de los programas tratados.

### **CUADRO 3**

#### **CARACTERÍSTICAS PROGRAMAS PENSIONARIOS BRASIL-MÉXICO-BOLIVIA-PERÚ**

País	Programa	Valor de la pensión mensual (dólares)*	Periodo de entrega	Carácter	Nro. De usuarios al 2012	Año de inicio
Brasil	BPC	300	Mensual	Focalizado	3'600,	1996
México	65 y Más	38	Bimensual	Focalizado	2'200,	2007
Bolivia	Renta Dignidad	36	Mensual	Universal	856,	2008
Perú	Pensión 65	41	Bimensual	Focalizado	247,	2011

Fuente: ARZA, Camila; CHAHBENDERIAN, Florencia- Elaboración propia – 2015

## **2. Conceptos**

### **2.1 Políticas Públicas y Programas Sociales**

Es indudable que las decisiones políticas tienen un gran peso y afectan a la sociedad en su conjunto, en esa medida se considera como parte del estudio, analizar aspectos relevantes de la base conceptual sobre la que se sustentan los programas sociales, el interés del Estado para promoverlos y si los objetivos de esta política pública se orientan a resolver las reales necesidades de los grupos que se pretende favorecer con estas medidas.

La mejora de la calidad de vida de un importante segmento poblacional en extrema pobreza, mediante la asignación de un ingreso monetario; es el propósito principal del programa Pensión 65; quienes hayan visitado zonas altoandinas muy pobres como Puyca y Cayarani e interactuado con la población objetivo en esos lugares, comprenderán la urgencia y necesidad de que esos

pobladores reciban una ayuda ante la precariedad de las condiciones de vida existentes; sin embargo, tras esa visión queda también muy claro, que pretender solucionar el problema de la pobreza y desigualdad en el Perú, únicamente a través de diversos programas sociales, es un concepto engañoso en el contexto de nuestra realidad socioeconómica y mas bien se corre el riesgo de alentar falsas expectativas en quienes buscan acceder a ser beneficiarios de alguna ayuda por parte del Estado.

La importantísima contribución del Economista Amartya Sen en su Teoría de la Libertad como parte constitutiva del desarrollo, señala que la falta de oportunidades sociales políticas y económicas restringe la capacidad individual de hacer frente a las muchas privaciones existentes, Sen considera a la agencia individual -en última instancia- como fundamental para la superación de estas necesidades. Como se ve, a partir de esta teoría, existe en el caso peruano una abierta contradicción y aun contraposición entre las posibilidades individuales de quienes son beneficiarios de estos programas y las instituciones encargadas de su implementación, mientras que por un lado el desigual proceso de desarrollo ha favorecido a determinados sectores- en desmedro de otros a quienes se ha mantenido postergados y al margen de los beneficios a los que también tienen derecho- por el otro, tenemos a un Estado que se siente obligado a suplir en parte este olvido con la asignación de una ayuda económica, pero no desde una posición que conciba a los beneficiarios como agentes dinámicos de cambio, sino, como receptores pasivos de donaciones.

Esta falta de complementariedad entre individuos e instituciones sociales, es un factor que incide en contra del compromiso social que el Estado espera generar con estas acciones, lo que el gobierno propone no es asumido, no es “apropiado” por los beneficiarios como algo suyo y que les permita vislumbrar mejores condiciones de vida presente y futura. Por eso, el diseño de un programa social no debe realizarse sin tener en cuenta una visión integral de desarrollo, no se puede prescindir de aspectos tan importantes como la interrelación Institucional, la cohesión de mecanismos sociales, entre otros, que faciliten la participación de actores primarios y secundarios; como bien dice Amartya Sen al referirse a la necesidad de relacionar las actividades en los procesos de desarrollo: “ Se centra la atención especialmente en el papel y en las interconexiones de ciertas libertades instrumentales fundamentales entre las

cuales se encuentran las oportunidades económicas, las libertades políticas, los servicios sociales, las garantías de transparencia, y la seguridad protectora”(Sen 2002: 17).

Joan Subirats Humet (Barcelona, 17 de mayo de 1951), especialista en temas de gobernanza y gestión pública, afirma al analizar la política pública y su implicancia en la inclusión social que: “no hay una visión uniforme de los intereses públicos. Las decisiones de las administraciones no corresponden estrictamente a criterios de racionalidad, sino que suelen responder a criterios de compromiso” (Subirats 2012:2).

Desde la época en que se han venido ejecutando los programas sociales, las ideas predominantes que han definido su implementación, se han sustentado más en intereses políticos partidarios de los gobiernos de turno antes que en un auténtico deber de reivindicación social, no es casual que el lanzamiento de las propuestas se hayan efectuado casi siempre en periodos electorales como parte de la estrategia de conseguir votos, sabiendo que en esos sectores vulnerables se encuentra un importante bolsón electoral, susceptible de ser seducido con ofrecimientos “impactantes”. En esa perspectiva, la decisión sobre Pensión 65 parte del-supuestamente- compromiso asumido por el gobierno actual durante su campaña electoral y no precisamente como producto de una acción articulada que cohesione una política de Estado, que tenga en cuenta, no sólo en teoría, la protección y ayuda a sectores en situación de vulnerabilidad, sino también el fortalecimiento de capacidades y desarrollo humano.

En consecuencia, para la construcción de una política pública, no se considera un aspecto crucial -que el mismo Subirats menciona- y que debería relacionar la identificación de un problema y su solución en el marco de una política de Estado, de una agenda pública con capacidad de generar consenso social, que dé continuidad a las iniciativas -caso Pensión 65- por encima de posiciones discordantes que convierten el escenario público en un lugar de confrontación de puntos de vista no siempre positivos, que en nada contribuyen a clarificar el problema sino mas bien a confundirlo. De lo que se trata no es imponer la ejecución de una determinada medida valiéndose de la capacidad normativa que adquiere el gobierno una vez instalado, sino de convocar la participación: “ampliando los individuos o grupos sociales conscientes del problema y

reduciendo o restringiendo la capacidad de maniobra y de alianza de los actores que tratan de mantener el status quo”. (Subirats 2012: 5)

La capacidad participativa de la comunidad en la construcción de políticas sociales es fraccionada y sumamente débil, la probabilidad de intervención está reservada casi únicamente al Estado, siendo muy limitada la de la sociedad civil y en menor grado el sector privado; los beneficiarios son una minoría en relación al total de la población en situación de vulnerabilidad y dadas las enormes carencias – sobre todo en el medio rural – este tipo de ayudas son únicamente paliativos a las necesidades existentes. A esto se suma el deficiente nivel cultural de estos sectores, por lo que -en estas circunstancias- la posibilidad de estructurar una “sociedad civil capaz de generar una sólida red de lazos sociales” (Subirats 2012: 11) y de asumir responsabilidades es muy endeble y consiguientemente atenta contra la sostenibilidad de estos proyectos.

Ahora, entendiendo la complejidad que abarca el termino de exclusión social, ésta problemática no puede ser tratada únicamente de manera aislada o sectorial, se requiere abordar el tema desde una perspectiva integral, que va desde brindar oportunidades para que los actores favorecidos puedan participar efectivamente en los procesos socioeconómicos, que orienten sus vidas desde sus propios intereses y expectativas, como precisa Subirats: “no podemos aceptar que la exclusión social esté inscrita de forma fatalista en el destino de ninguna sociedad. Como no lo está ningún tipo de desigualdad o marginación” (Subirats 2012: 21). Ello implica que no se puede admitir que la pobreza está íntimamente ligada a las características inherentes a la condición de la población vulnerable, como son sus niveles culturales, socioeconómico, entre otros aspectos.

Aun cuando este programa esté trabajando -parcialmente- esa multidimensionalidad a la que se alude y se vengán ejecutando algunas acciones aisladas en salud y educación, como es el caso de los saberes productivos, es evidente que su concepción no ha contemplado una modificación estructural del tejido social y adolece por lo tanto de objetivos estratégicos para generar realmente procesos de cambio en esos grupos desfavorecidos, la asignación presupuestal está sustentada en un coyuntural crecimiento económico, derivado fundamentalmente de la explotación de recursos naturales y que han permitido incrementar las arcas fiscales. Sin embargo, esta situación puede revertirse en

caso de una desaceleración económica y consiguientemente las soluciones planteadas como ayuda para superar la pobreza y pobreza extrema se vean afectadas y antes de ser precisamente soluciones, se conviertan en “caldos de cultivo” para un reclamo generalizado de grupos opositores sobre promesas incumplidas de “hojas de ruta” improvisadas y que mediante protestas u otras acciones, erosionen mucho más el entramado social.

Como refiere el Antropólogo Carlos E. Aramburú: “los programas protectores son fundamentalmente asistencialistas y no provocan, a corto plazo, reducciones sustanciales en las condiciones de pobreza, y sus efectos sustentables se aprecian en el mediano y largo plazo” (Aramburú 2013: 53)

## **2.2 El Capital Social y las redes sociales.**

Robert David Putnam, (Nueva York, 9 de enero de 1941) Sociólogo y Politólogo estadounidense, hace una interesante apreciación del capital social como la capacidad de generar valor a través de los vínculos sociales, los contactos sociales. El capital social tiene como idea central el que las redes sociales poseen un valor al igual que el capital físico y el capital humano y se expresan a través de los vínculos entre individuos, redes sociales y las reglas de reciprocidad y confianza derivadas de ellas.

Para fortalecer dicho capital social se hace necesario que se cimente en bases sólidas, es necesario el diseño de políticas participativas que tengan en cuenta las particularidades propias de nuestra realidad, conocer las interacciones, el dinamismo, las formas de correspondencia que llevan a una comunidad a integrarse; algo que precisamente distinguía a nuestra cultura en la época del Incanato y que fue trágicamente desmembrada y hasta desaparecida, para dar lugar a lo que actualmente somos y cuyos descendientes directos han sido los más afectados en este proceso, que ahora –irónica y tristemente- constituyen los grupos poblacionales destinatarios de los programas sociales.

Como precisa Putnam: “el capital social tiene una faceta individual y otra colectiva, un rostro privado y un rostro público” (Putnam 2002: 16) los programas sociales están básicamente orientados a los individuos, identificados a través de mecanismos como el Sistema de Focalización de Hogares, una de las tantas

interrogantes que plantea un análisis de esta problemática estaría encaminada a resolver el problema de articular, integrar, potenciar los intereses individuales de los beneficiarios al conjunto de la comunidad donde operan, ¿cómo hacerlo?, ahí está la tarea de todos los que estamos interesados en contribuir a las soluciones o encaminar las mismas, en este caso por nuestra formación en Gerencia Social.

Una de las herramientas que posibilite acciones más efectivas y que aglutine esfuerzos aislados, puede darse a través del perfeccionamiento de mecanismos de interacción como las alianzas entre el Estado, la Sociedad Civil y el sector privado; ya hay experiencias valiosas en este sentido y que pueden ser fortalecidas, corregidas, ampliadas, mejoradas, en bien de las comunidades vulnerables. Putnam hace además una interesante apreciación sobre dos aspectos de la variedad de capital social, considera al **vinculante** como el generador de valores caso solidaridad, reciprocidad, entre otros y el **tiende puentes** como el que propicia acciones más amplias; mientras que el vinculante está referido a un entorno más estrecho, el otro se proyecta a un ambiente social más grande. Si se tiene en cuenta las características de cada uno de estos aspectos y llevados al “terreno” de los programas sociales, se encuentra que ambos no son excluyentes, de la aplicación de sus principales elementos pueden deducirse interesantes conclusiones:

El **vinculante** puede repotenciarse en la medida que busque reactivar los valores que se menciona anteriormente al interior de la comunidad, fortalecer los lazos ancestrales que han hecho que la comunidad subsista a pesar de todos los acontecimientos sociales y hacen posible la continuidad de sus costumbres, la vigencia de su idioma, la prolongación de sus prácticas habituales en actividades productivas, entre otros.

El **tiende puentes**, puede constituirse en el propulsor, en el facilitador de un entorno de apoyo, el que precisamente puede fortalecer la sostenibilidad de los programas sociales mediante la participación de diversos actores y cuya intervención no encuentra actualmente los “canales” que los motive a involucrarse más decididamente en el tema. Esta sinergia, entre uno y otro aspecto, podría ser bien aprovechada para fortificar los alcances de estos proyectos de intervención en el campo social.

Así mismo, se ha podido determinar que una de las acciones que podría aportar al reforzamiento de las redes, es precisamente el de generar vínculos entre los beneficiarios del programa, hecho que lamentablemente no se da; ellos se reúnen una vez cada dos meses solamente para ir a cobrar su beneficio, es cierto que las distancias entre sus viviendas puede ser un factor que incide en contra, pero es posible propulsar otras formas de interacción que posibilite lazos de amistad, confraternidad y que pueden ser aprovechados para la ejecución de acciones adicionales como el de los Saberes Productivos.

## **2.3 Innovación social en el ámbito de las políticas públicas**

### **2.3.1 Conceptos**

Por lo general se tiene la idea de que el término de innovación está ligado a la tecnología ya que comúnmente es en este campo donde más se conoce su aplicación; sin embargo, sorprenderá saber que el concepto de innovación social deviene de épocas muy remotas: “Benjamín Franklin, por ejemplo, habló de pequeñas modificaciones en la organización social de las comunidades que podría ayudar a resolver los problemas cotidianos” (Mumford 2002, citado por Abreu: 134,135).

Murray, Mulgan y Caullier (2011) afirman que: “tanto en el mercado como en el Estado, el aumento de las redes de distribución ha coincidido con un giro marcado hacia lo humano, lo personal, lo individual” (Murray et al 2011, citados por Abreu: 135).

Existen diversas aproximaciones e interpretaciones sobre un concepto que, si bien es cierto tiene raíces muy antiguas, ha adquirido una mayor repercusión a finales del siglo XX, las hay desde las complejas hasta las más simples, como aquella que refiere : “Innovación son nuevas ideas que funcionan” (Multan et.al, 2007,citado por Asian:7), para efectos del análisis se considera esclarecedor el cuadro que propone Morales Gutiérrez sobre las diferencias entre la Innovación económica- tecnológica y la innovación social ( Morales 2009: 154)

#### **CUADRO 4**

### **DIFERENCIAS ENTRE INNOVACIÓN ECONÓMICA-TECNOLÓGICA Y SOCIAL**

<b>Tipos de Innovación</b>	<b>Innovación Económica</b>	<b>Innovación Social</b>
<b>Utilización de factores</b>	<b>Intensiva en CAPITAL FINANCIERO</b>	<b>Intensiva en CAPITAL INTELECTUAL (humano y relacional)</b>
<b>Orientación básica</b>	<b>Crear situaciones monopolísticas (producto único) que genere alta rentabilidad</b>	<b>Cubrir necesidades amplias de grupos sociales a bajo coste con gran impacto.</b>
<b>Necesidades de protección</b>	<b>Alta, para garantizar el esfuerzo inversor y dilatar la situación monopolista</b>	<b>Muy baja, cuanto más se extienden más cumplen su fin. Riesgo de fracaso por utilización “nominal “sin know how</b>
<b>Complejidad</b>	<b>Creciente a nivel tecnológico</b>	<b>Creciente a nivel relacional</b>

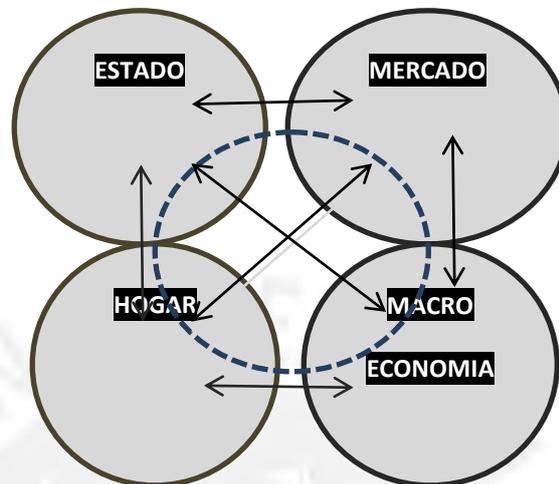
Fuente: Morales Gutiérrez 2008

De acuerdo a esta propuesta, se puede colegir en que las innovaciones sociales son distintas de las económicas-tecnológicas, principalmente en cuanto a la utilización de factores y en sus propósitos, ya que mientras que una tiene objetivos que se relacionan con el bien social, la otra tiene fines particulares que van mayormente con intereses de grupo; sin embargo, es necesario resaltar que toda innovación social en términos vigentes, alude a la necesidad de lograr sostenibilidad y cambio sistémico en la esfera social.

En el concepto de Murray, Mulgan y Caullier aparecen nuevos elementos y su relación entre ellos, que ayudan a comprender mejor el escenario donde se desenvuelve la innovación social: el mismo Estado, la familia, el mercado y la macroeconomía, al referirse al papel que desempeñan estos sectores en todo el proceso mencionan: “Su capacidad de innovación depende de la innovación en las estructuras, los objetivos y las relaciones transfronterizas de cada una de las cuatro esferas económicas, así como en cualquier papel específico que cada uno de los sectores ha desempeñado tradicionalmente” (Ob.cit.: 136)

## GRÁFICO 8

### LA ECONOMÍA SOCIAL



Fuente: Murray, Mulgan, Caullier (tomado de Abreu 2011)

#### 2.3.2 Etapas de la Innovación Social.

En la publicación que se toma como referencia, se mencionan las diversas etapas a cargo de los aludidos (Murray, et al) las de Margaret Wheatley y Deborah Frieze<sup>13</sup> y la de Rodríguez Alvarado, de todas ellas, se rescata los siguientes aspectos esenciales:

- **Propuestas e ideas:** en todos los modelos está presente la generación de ideas como elemento inicial del proceso de innovación, si bien la propuesta de Wheatley y Frieze puede tener una perspectiva diferente, porque no la refiere específicamente, la formación de redes y las comunidades de práctica a las que apuntan- ya implica una idea.
- **Creación de prototipos e ideas piloto:** de igual manera Wheatley y Frieze - si bien no lo puntualizan en su modelo - el acto que mencionan de que la gente entra y salga de las redes, involucra la participación de ellos en una idea piloto.

<sup>13</sup> Escritoras estadounidenses, autoras de USING EMERGENCE TO TAKE SOCIAL INNOVATION TO SCALE -2011 (Utilización de la emergencia para impulsar la innovación social)

▪ **Difusión de las buenas ideas:** volviendo a Wheatley, las comunidades de práctica que menciona, son un ejemplo concreto de difusión de una buena idea y en el caso de Rodríguez y Alvarado lo es: la disseminación de las innovaciones.

▪ **Aprendizaje y evolución:** en este punto se resalta lo planteado por Murray, Caullier y Mulgan:

El cambio sistémico es el objetivo último de la innovación social, El cambio sistémico por lo general involucra la interacción de muchos elementos: movimientos sociales, los modelos de negocio, las leyes y reglamentos, datos e infraestructura y una forma completamente nueva de pensar y hacer. La innovación sistémica comúnmente involucra cambios en el sector público, sector privado, sectores de la macroeconomía y del hogar, por lo general durante largos periodos de tiempo (Ob. Cit.: 139)

Sin embargo, para el caso del estudio, se considera oportuno incidir en las etapas planteadas por Rodríguez y Alvarado que indican que el éxito de los procesos de innovación depende en alto grado de:

- En una primera etapa, definición precisa del problema y el acceso a las ideas para resolverlo.
- En la segunda etapa, de implementación, el éxito depende de las condiciones para aplicar la innovación, entre los que se cuenta la financiación.
- En una tercera fase, de aprendizaje y desarrollo, el éxito depende del conjunto de elementos que favorecen el aprendizaje como las oportunidades para el desarrollo de nuevas capacidades.
- Finalmente, en una cuarta fase, lo clave es la disseminación de las innovaciones y su transformación en política pública. (Rodríguez 2008: 27).

### 2.3.3 Aspectos clave en la innovación social de Pensión 65

En este panorama, el proceso de innovación social de Pensión 65, presenta puntos esenciales a ser tomados en cuenta:

▪ **Cambio y sostenibilidad:**

Entendiendo al programa social como un proceso mediante el cual lo que se pretende es incluir a un determinado sector al grueso de la población en mejores condiciones de vida, requiere de la articulación de diversos actores y factores para una cabal identificación del problema. Ello supone la evaluación de causas internas y externas que deben tener en cuenta no solamente los recursos que

competen al programa en sí, sino también el ambiente donde interactúan o van a interactuar estos recursos y donde evidentemente se van a dar situaciones favorables y desfavorables. Desconocer la influencia de estos factores implica: “que no sólo hay condiciones históricas –sociales- culturales prescriptivas para la idea y el conocimiento; hay también condiciones permisivas, y estas condiciones permisivas dejan lugar para las autonomías individuales, **la idea nueva, el pensamiento creador**” (Morín, 2001, pág. 79, citado por Rodríguez 2008: 25).

#### ▪ **Actores Sociales:**

Conociendo que Pensión 65 está orientado a personas mayores de 65 años o más, excluidos en una serie de derechos y beneficios, pretender de ellos una participación activa en la concepción y ejecución del programa, no es posible; sin embargo, es viable que el Estado canalice una intervención estimulante de la propia comunidad y/o instituciones como impulsores de esta iniciativa, de modo tal que los mismos beneficiarios se “apropien del beneficio”, hagan suya la posibilidad que les otorgue algo más que simplemente recibir pasivamente un beneficio, con la resignación que actualmente se observa y que se interpreta a través de sus palabras:

- “khunan khoanca imallatapis, mana khoancacho, imata ruasak”, (ahora me dan algo y si no me dan, qué puedo hacer).

#### ▪ **Innovación y aprendizaje:**

En las características de las innovaciones económicas- tecnológicas que se señala anteriormente y en la práctica misma, es vital, imprescindible, la renovación creativa de la organización, los productos, los procesos. Es casi una necesidad de subsistencia de las empresas, en esta tarea intervienen los directivos de las mismas a fin de dinamizar, generar conocimientos en los recursos humanos.

Esta misma actitud debiera replicarse en la esfera social y ello supondría necesariamente el compromiso, la identificación, la motivación, entre otros aspectos, hasta ahora displicentes en el espacio público: “así la innovación se puede concebir como la otra cara del aprendizaje. Innovan las organizaciones que aprenden y aprenden las organizaciones que cambian” (Rodríguez, 2008: 28).

- **Desarrollo de alianzas y redes:**

Se sostiene en la tesis que el Estado no debe excluir a otros sectores como el privado y la sociedad civil en la construcción de políticas públicas, el intercambio de experiencias y conocimientos supone niveles de coordinación o espacios de concertación que posibiliten dichas intervenciones, ello implica la comprensión real del problema en el mismo terreno de la intervención; las gestiones burocráticas, de escritorio, no ayudan a entender cabalmente la problemática. En ese sentido la investigación efectuada reconoce y valora la labor de los promotores del programa, que trabajando en condiciones geográficas muy difíciles y con muchas privaciones, “sacan la cara” por el Estado, esos conocimientos y experiencias debieran ser mejor aprovechadas y reconocidas: “para que se produzca el escalamiento de las innovaciones hasta los niveles de política pública, es preciso que los innovadores entren en contacto directo y sistemático con los gestores de políticas, que intercambien experiencias y las lecciones aprendidas y que crezcan en comprensión recíproca” ( Rodríguez, 2008: 32)

## **2.4 La teoría de cambio aplicada a procesos de cambio social**

### **2.4.1 Conceptos**

Según la Real Academia Española, Innovar es: *mudar o alterar algo, introduciendo novedades*, mientras que cambiar es: *dejar una cosa o situación para tener otra*.

Conciernen entonces ambos términos a criterios parecidos; sin embargo, cambio se refiere a una situación de mayor envergadura, más sustancial, ya que se relaciona a un hecho que involucra una modificación trascendental, que no implica solamente una alteración o introducción de novedades.

La teoría de cambio no es un concepto nuevo; empero, se puede decir que se está reactualizando y se relaciona a las innovaciones metodológicas, pretende ser: “una alternativa de pensamiento-acción con respecto a otros enfoques y lógicas de planificación más rígidos” (Retolaza 2010: prólogo).

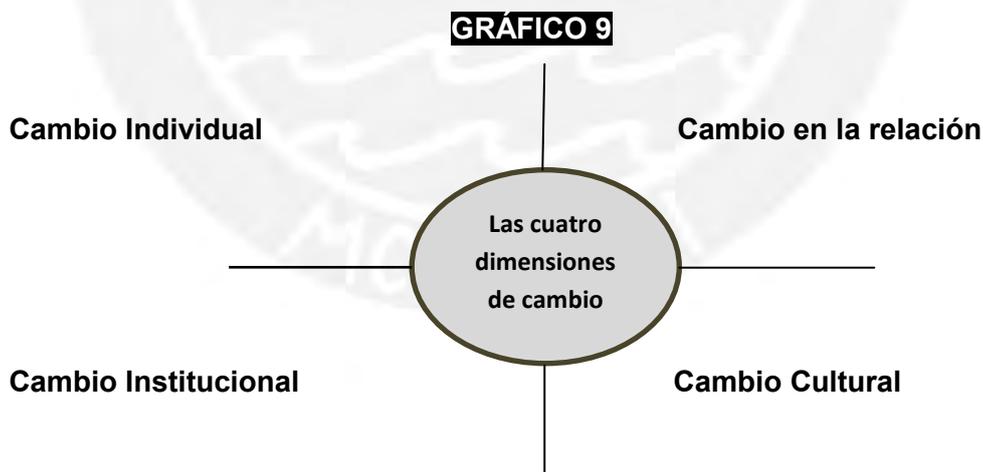
El mismo Retolaza, precisa varias acepciones sobre La Teoría de Cambio, se nombra a dos significativas:

- Un ejercicio de visualización creativa y consciente que nos permite concentrar nuestra energía en determinadas realidades futuras no sólo posibles, sino también probables y deseables.
- Un ejercicio de aprendizaje colaborativo y multiactor que incentiva el desarrollo de la lógica flexible necesaria para el análisis de procesos complejos de cambio social. (Retolaza 2010: 4)

Estos conceptos aplicados a Pensión 65, requieren en efecto no sólo de una visualización creativa para transformar la situación de los adultos mayores en extrema pobreza, sino fundamentalmente un aprendizaje colaborativo de todos los actores que participan en el programa; por ello siendo un proceso bastante complejo, necesita de instrumentos de análisis mucho más flexibles que el marco lógico o el cuadro de mando integral.

Lo esencial en este asunto es la integración de elementos clave en una especie de simbiosis creativa, donde intervienen actores individuales y colectivos para promover espacios de dialogo, estimulación de iniciativas, voluntades de concertación, generación de confianza, que -entre otras cosas- promuevan actitudes participativas orientadas a la transformación social.

#### 2.4.2 Dimensiones de cambio del programa social Pensión 65



Fuente: Keystone 2009: 24

En base al diagrama anterior, la propuesta de Iñigo Retolaza e integrando los conceptos esgrimidos a lo largo del estudio, se ha elaborado una propuesta de las dimensiones de cambio en el programa social (cuadro 5).

## CUADRO 5

### DIMENSIONES DE CAMBIO DE PENSIÓN 65

	INTERNO	EXTERNO
<b>INDIVIDUAL</b>	<p><b>REVALORACION DE BENEFICIARIOS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mejora en la calidad de vida</li> <li>▪ Ciudadanía</li> <li>▪ Empoderamiento</li> </ul> <p style="text-align: center;"><b>YO</b></p>	<p><b>FORTALECIMIENTO DEL CAPITAL SOCIAL</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Reciprocidad</li> <li>▪ Solidaridad</li> <li>▪ Acción participativa</li> <li>▪ Relaciones de confianza</li> </ul> <p style="text-align: center;"><b>ELLO</b></p>
<b>COLECTIVO</b>	<p style="text-align: center;"><b>NOSOTROS</b></p> <p><b>RENOVACIÓN DE ORGANIZACIONES</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Alianzas, diálogo, concertación</li> <li>▪ Cambios en patrones culturales</li> <li>▪ Generación de redes sociales</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>ELLO</b></p> <p><b>INCLUSIÓN SOCIAL</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Estado</li> <li>▪ Gobiernos regionales y locales</li> <li>▪ Legislación</li> <li>▪ Política Pública</li> </ul>

Elaboración propia. 2015 (a partir de Retolaza 2010)

Como se puede ver, el proceso de cambio requiere la integración de voluntades para consolidar los procesos de intervención, la dinámica de cambio que propone el programa social, no tendrá los efectos esperados si las iniciativas del gobierno no se complementan a través de la acción participativa de los mismos beneficiarios y la comunidad; se requiere interrelacionar, reforzar, cohesionar, las ideas y capacidades en las distintas dimensiones.

## **CAPITULO III**

### **DISEÑO METODOLÓGICO**

#### **1. Naturaleza de la investigación.**

Por la forma de investigación elegida, la estrategia metodológica fue esencialmente cualitativa sin que ello signifique que se haya prescindido de elementos cuantitativos sobre puntos específicos determinados en el transcurso del trabajo; por lo demás, hay coincidencia con quienes consideran que ambos enfoques no son excluyentes y mas bien se integran en un trabajo de investigación.

Habida cuenta de las características específicas del presente estudio y el medio o lugares donde se llevó a cabo y de acuerdo a un planteamiento preponderantemente cualitativo, se vio por conveniente adoptar un diseño flexible, no direccionado, y se oriente a aprender de las experiencias y conocimientos de los individuos. Es necesario recalcar que no se encontró ninguna investigación anterior de Puyca y Cayarani, referida al programa u otros temas, y las mismas autoridades y pobladores comentaron que ésta era la primera vez que recibían una visita con ese objetivo.

La finalidad era comprender, conocer, el contexto donde habitan los beneficiarios y no beneficiarios del programa, sitios a los que –hasta entonces- no habían llegado todavía los funcionarios de la Unidad Territorial del programa.

#### **2. Forma de investigación.**

La forma de investigación que mejor se adecuó al trabajo, fue el estudio de caso por las siguientes razones:

- Se adapta para un enfoque de investigación de un programa social
- Pretende abarcar el estudio de un caso especialmente interesante dentro del programa: la gestión y efectos del Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65 en medios rurales.
- Busca identificar factores que estarían obstaculizando el logro de mejores resultados.

- Proyecta, además, proponer alternativas de solución y/o fortalecimiento del programa en la región.

### **3. Unidades de análisis y su definición.**

- **Unidad Territorial del Programa Social de Asistencia Solidaria Pensión 65, en la región Arequipa.**

Ente administrativo del programa en el departamento y que se encarga de la coordinación de tareas con la oficina de Lima.

- **Beneficiarios del programa en Puyca y Cayarani**

Constituyen el componente de análisis principal, sobre el que se concentra el estudio.

- **Adultos no beneficiarios del Programa en Puyca y Cayarani.**

Pertencen al grupo mayoritario de los no favorecidos, su observación es importante en la medida de conocer, de alguna manera, las razones que motivaron o motivan su exclusión y también –si cabe el término- su opinión sobre el programa.

- **Municipios distritales de Puyca y Cayarani**

Entidades que intervienen en el trámite de las solicitudes de afiliación de beneficiarios y cuya participación requiere examinarse cualitativamente.

- **Instituciones que apoyan el Programa en la zona.**

Instituciones públicas y privadas, organizaciones no gubernamentales entre otras, cuya intervención al igual que el caso anterior, requiere indagarse.

### **4. Fuentes de información.**

- Documentos del MIDIS sobre el Programa Social
- Documentación recabada de la Unidad Territorial de Arequipa
- Documentación del INEI (nacional y regional)
- Funcionarios y promotores de la Unidad Territorial de Arequipa
- Beneficiarios directos del Programa en Puyca y Cayarani
- Informantes no beneficiarios en Puyca y Cayarani.
- Alcaldes y funcionarios de los municipios de Puyca y Cayarani
- Funcionarios de instituciones que apoyan el programa en la zona.

Las entrevistas-al principio de manera coloquial y posteriormente semiestructuradas- a un funcionario regional y promotora del programa, constituyeron la fuente inicial; ellas permitieron obtener información sobre las actividades que se venían ejecutando, así como los avances en la gestión del mismo. En este grupo de entrevistados se incluyó, durante el trabajo de campo, a la promotora del Programa Nacional Tambos, dependiente del Ministerio de Vivienda y que es una plataforma de servicios con equipamiento moderno, construida en la parte alta de Cayarani, cuya finalidad es facilitar la atención a poblaciones pobres en zonas rurales y dispersas.

La información preliminar fue fundamental para orientar el trabajo, ya que a través de ella se precisaron las fechas adecuadas para entrevistar a los beneficiarios, la labor se coordinó con mayor detalle para la zona de Cayarani por cuanto coincidió con la visita de la promotora al lugar, eso permitió facilitar la ubicación de los usuarios, que como se refirió anteriormente, habitan mayormente en zonas distantes de los centros poblados.

Otra fuente de información la integraron los alcaldes de los distritos seleccionados y los Jefes de Personal de los municipios o encargados de esa labor, la intención fue conocer en qué medida o de qué manera los gobiernos locales apoyaban al programa, ya sea a través de sus recursos humanos y materiales, como en actividades y si además existían adecuados niveles de coordinación con la Unidad Territorial.

## **5. Universo.**

Inicialmente se había considerado efectuar la investigación en todo el departamento de Arequipa, sin embargo, tomando en cuenta diversas recomendaciones- producto de entrevistas preliminares, observaciones y análisis documental- se decidió focalizar la investigación en los distritos de Cayarani y Puyca por las siguientes razones:

- De acuerdo a la información del mapa de pobreza de la región obtenida del INEI, según el censo del 2009, en las provincias de Condesuyos y la Unión se concentra el mayor nivel de pobreza en el departamento: 38.5 % y 14.10 % en pobreza y extrema pobreza en Condesuyos y 57.6% y 24.8% en la Unión, respectivamente.

- Los distritos de Cayarani en Condesuyos y Puyca en la Unión son los que reflejan en cifras el mayor índice en extrema pobreza: 53 % en Cayarani y 56% en Puyca.

Ambas zonas tienen una fuerte composición rural que es donde se manifiesta con mayor severidad la pobreza y pobreza extrema.

## **6. Muestra**

Considerando las condiciones en las que se realizaban las entrevistas, tanto geográficas como culturales, la selección comprendió una muestra de ocho usuarios, cuatro hombres y cuatro mujeres, dos de ellos residentes en zona poblada y seis en el campo, que representaba aproximadamente al 5 % de la población objetivo. El grupo focal se realizó con diez participantes, seis mujeres y cuatro varones, todos ellos hablaban únicamente el idioma quechua por lo que se tuvo que recurrir a un intérprete.

En las zonas rurales altoandinas, caso Puyca y Cayarani, las condiciones de vida de los adultos mayores en extrema pobreza, se caracterizan por la similitud de rasgos culturales y socioeconómicos; razones que permiten afirmar que la muestra seleccionada era representativa de la población y cumplía con los requerimientos del estudio.

Cabe aclarar que, aparte de los entrevistados y el grupo focal, hubo oportunidad de departir de manera informal -siempre con intervención de intérpretes ocasionales- con otros pobladores del lugar y directamente con aproximadamente treinta usuarios, con quienes se compartió vivencias, costumbres, preocupaciones y ciertas confidencias, durante más de seis horas en el viaje de Cayarani a Santo Tomás, el día que cobraron su pensión.

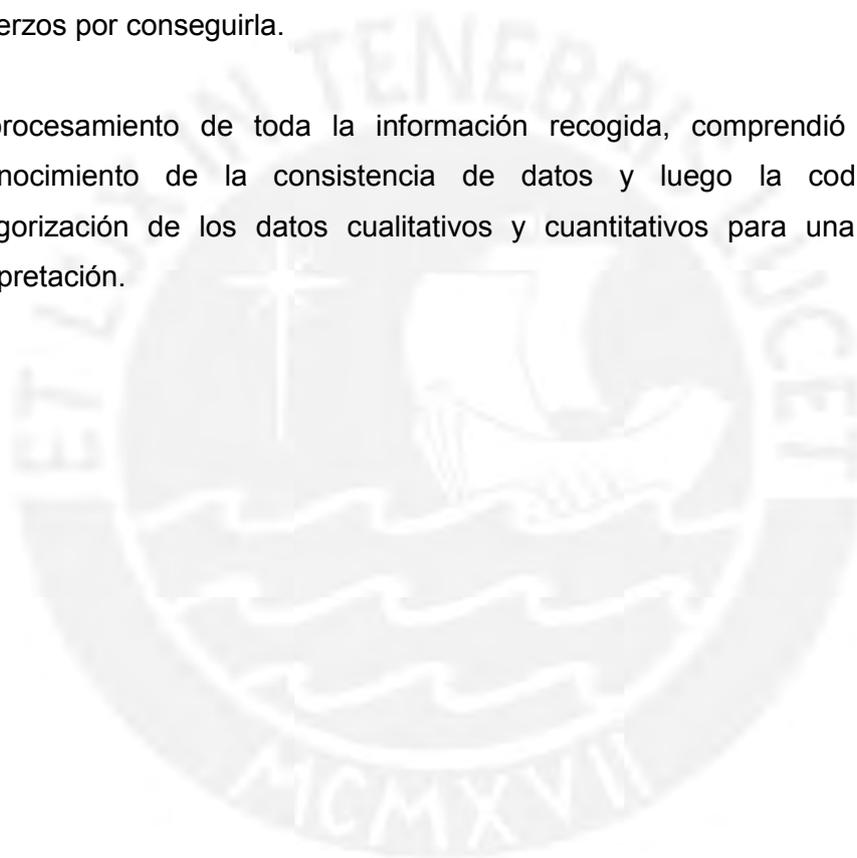
## **7. Técnicas para el recojo de información.**

La constituyeron las entrevistas semiestructuradas-sin descartar las informales por la valiosa información obtenida- el grupo focal y el análisis documental. A través de las entrevistas y el grupo focal, se pudo interactuar directamente con los beneficiarios del programa, con los alcaldes de Puyca y Cayarani, así como con funcionarios y promotoras del programa en las zonas.

No se pudo acceder a información de organizaciones privadas o Instituciones no gubernamentales que desarrollen algún trabajo de apoyo, porque no hay ninguna en esos lugares; sin embargo, se consiguió entrevistar a la responsable del Programa Nacional Tambos, que participa en el fortalecimiento de los programas sociales en esta región.

El análisis documental, permitió procesar y clarificar diversos puntos de vista y analizar la información cuantitativa básica. Cabe señalar que lamentablemente no se pudo encontrar mucha información sobre estos distritos a pesar de los esfuerzos por conseguirla.

El procesamiento de toda la información recogida, comprendió un primer reconocimiento de la consistencia de datos y luego la codificación y categorización de los datos cualitativos y cuantitativos para una adecuada interpretación.



## CAPITULO IV

### ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS RESULTADOS

#### **1. Análisis e interpretación de los hallazgos**

##### **1.1 Transferencia monetaria suficiente**

En el tema pensionario no contributivo, el gobierno peruano ha elegido el modelo de focalizar la asignación, sin embargo y a pesar del carácter restrictivo de esta ayuda, queda flotando la pregunta: ¿Cuál es el costo de pensión 65 en términos fiscales y si el Estado estará en capacidad de solventarlo para los siguientes años?

Para responder esta interrogante se recopiló en esencia las principales variables tratadas a lo largo de la investigación, procurando una visión más amplia del caso de estudio.

##### **1.1.1 Proyección en la población mayor a 65 años:**

Está claramente demostrado que la población peruana se encamina a un paulatino proceso de envejecimiento, en la actualidad el grupo mayor de 65 años constituye casi el 6.7% de la población total, con cerca de 2'043,348 habitantes, en el año 2050 este segmento representará cerca del 17.1 %, o sea que en el lapso de 35 años esta población prácticamente se habrá triplicado.

En esa perspectiva, Carlos Eduardo Aramburú afirma:

En las próximas dos décadas, la población peruana entrará en un proceso más definido de envejecimiento. La población entre 40 y 59 años pasará del 17 % al 23 % (de unos 5 millones a casi 8 millones) y los mayores de 60 años del 7% al 11% (de unos 2 millones a 3.7 millones). Por tanto, las demandas sociales se orientarán al aseguramiento en salud, jubilación y cuidados del adulto mayor.

Es probable que, una vez más, los sistemas de protección social y de pensiones no puedan responder a esta creciente demanda y que el desamparo y la precariedad afecten a una buena parte de la población en la tercera edad, la que estará compuesta mayoritariamente por mujeres. (Plaza 2012: 65)

A la par de este proceso de envejecimiento en la población adulta, el cambio demográfico igualmente modificará la estructura de la población en edad de trabajar (15-64 años), lo que requerirá del Estado políticas intensivas de generación de empleo e igualmente acciones que permitan fortalecer la política social en la preservación del capital humano en la educación y salud.

La creación de este programa social, se dio en circunstancias especiales para nuestro país, una tasa de crecimiento muy favorable- especialmente entre los años 2005 y 2012- un nivel inflacionario bajo y otros indicadores que reflejaban una relativa solvencia fiscal y que reforzaba la idea de que el Estado atiende a los sectores desprotegidos; sin embargo, la implementación de una política pública no puede delinarse en función a objetivos de corto plazo, desvinculada de una visión estratégica de desarrollo.

¿Se podrá garantizar la continuidad de Pensión 65 cuando las acciones del gobierno no están encaminadas a prever las consecuencias del paulatino envejecimiento de la población y las implicancias del cambio demográfico que modifica sustancialmente la estructura poblacional?

¿Será coherente una política social cuando se descuida a un sector como los jóvenes en edad de trabajar y que requiere precisamente de acciones intensivas en la generación de empleo y al cual se le destina- vía el programa Jóvenes a la Obra- apenas el 7% del presupuesto de Pensión 65? Éste segmento poblacional, conforme se precisa en el acápite de equidad e igualdad (página 8 de este trabajo), tiene un nivel de pobreza superior al 40 % en el medio rural, de acuerdo a cifras del INEI.

Por lo tanto, no se está evaluando debidamente los dos aspectos cruciales de una problemática que viene afectando a diferentes sectores: por un lado la urgencia de atender la demanda de adultos mayores en condiciones de precariedad y por el otro la necesidad de tener en cuenta el crecimiento de los jóvenes y la población en edad laboral, con pocas oportunidades de ingreso y empleo productivo, situación que se da con mayor énfasis en el medio rural y de no modificarse estas circunstancias, auguran a estos jóvenes un futuro desolador como potenciales beneficiarios de alguna ayuda del Estado.

### 1.1.2 Condición de Pobreza

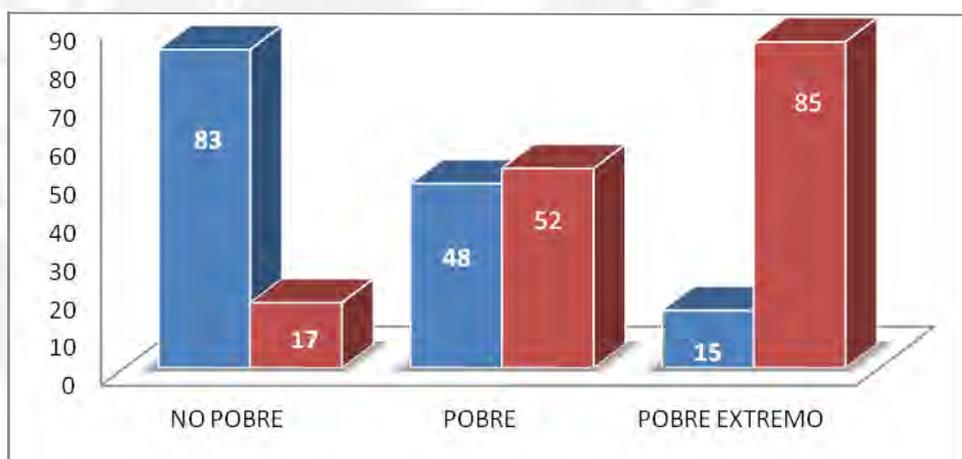
La mayor proporción de adultos mayores de 65 años, se encuentran en la costa (31%) seguida de la sierra rural (21%).

De acuerdo a cifras de ENAHO 2011, casi una cuarta parte de la población total de adultos mayores (24%), se encuentra en situación de pobreza, de ellos el 7% de ellos subsiste en condiciones de pobreza extrema y el 17 % son considerados pobres no extremos.

La distribución geográfica de las categorías de pobreza, indica que es en el medio rural donde está concentrada la población adulta mayor de 65 años en extrema pobreza (85 %), siendo la zona urbana la que alberga a la mayor cantidad de no pobres (83 %) y la zona rural al 52% de pobres no extremos

**GRÁFICO 10**

**PERÚ: CATEGORÍA DE POBREZA 2011- (%)**



Fuente: ENAHO 2011- Elaboración propia – 2015

En consecuencia, estas cifras, que corresponden al 2011, ratifican que es en el medio rural donde se concentran las mayores tasas de pobreza extrema de personas mayores de 65 años (85 %).

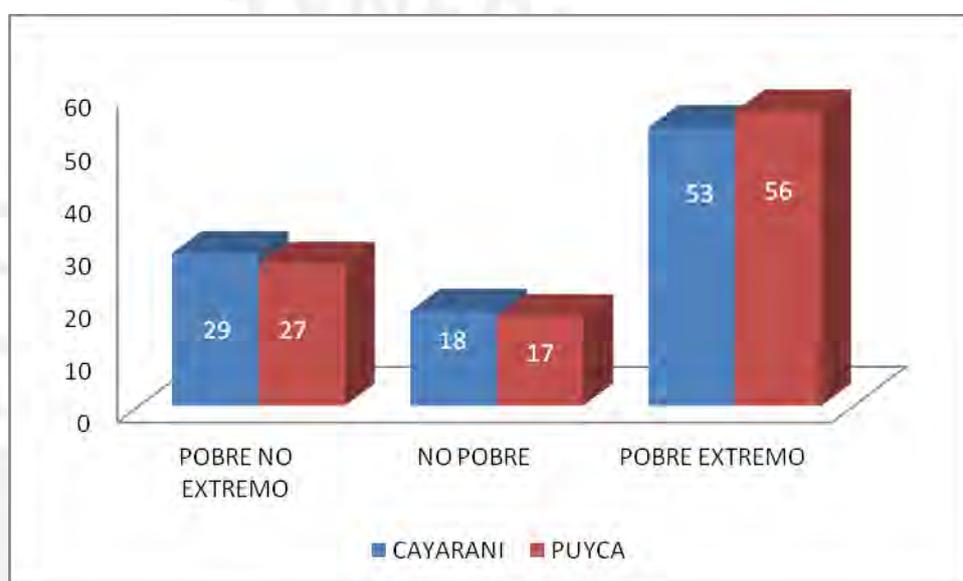
Circunscribiendo territorialmente el análisis al caso de estudio y tomando en cuenta el Compendio Estadístico Regional al 2012 del departamento de Arequipa, en Cayarani al 2012, el 82 % de la población se encontraba calificada como pobre, de ellos el 53 % eran pobres extremos, 29% pobres no extremos y el 18 % no pobre; los adultos mayores representaban alrededor del 6% de la

población total que en cifras reales alcanza a 220 adultos mayores, de los cuales aproximadamente 180 se encontraban en situación de pobreza.

En Puyca, el 83 % del total de la población se catalogaba como pobre, siendo 56 % pobre extremo, 27 % no extremo y 17 % no pobre; los adultos mayores (10%) alcanzaban aproximadamente a 294 habitantes, de los cuales cerca de 250 pobladores se hallaban en situación de pobreza, teniendo en cuenta además que ambos lugares son predominantemente rurales

**GRÁFICO 11**

**POBLACIÓN EN CONDICIÓN DE POBREZA EN PUYCA Y CAYARANI (%)**



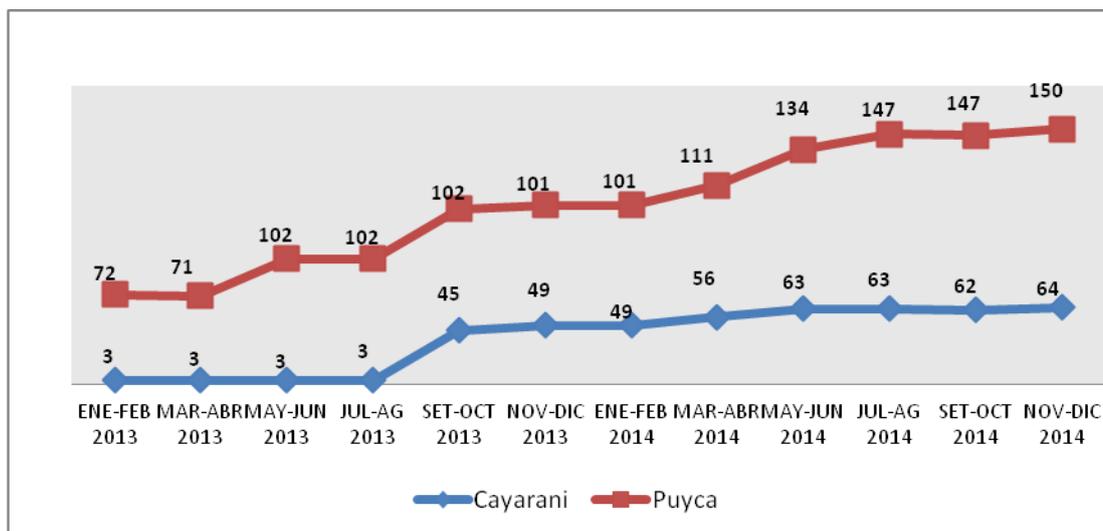
FUENTE: INEI- Compendio Estadístico Regional 202- Elaboración propia – 2015

Cabe observar en la representación gráfica, la similitud de los datos de ambas localidades que pertenecen a distintas provincias de la región.

En estas condiciones, el programa que empezó a operar en Arequipa en el mes de julio del 2012, ha ido incorporando de manera progresiva a más usuarios, evolución que se muestra desde enero 2013 hasta diciembre del 2014.

### GRÁFICO 12

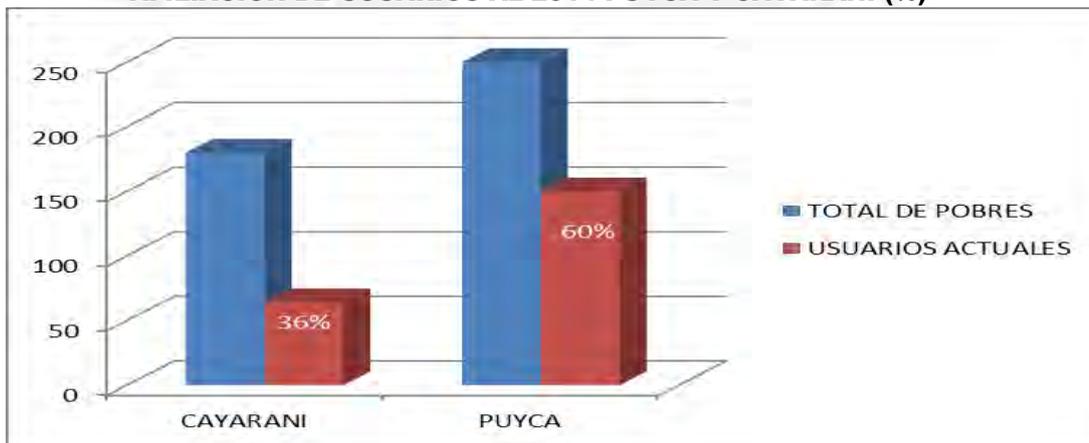
#### USUARIOS PENSIÓN 65 PUYCA Y CAYARANI A DICIEMBRE 2014



Fuente: [www.pension65.gob.pe](http://www.pension65.gob.pe)- Elaboración propia – 2015

### GRÁFICO 13

#### AFILIACIÓN DE USUARIOS AL 2014 PUYCA Y CAYARANI (%)



FUENTE: INEI- Compendio Estadístico Regional 2012- Elaboración propia – 2015

Como se puede apreciar, el proceso de afiliación ha sido mucho más lento en Cayarani, que a la fecha de la investigación registraba un adelanto aproximado del 36 %, en comparación a Puyca que avanzó en un 60%.

El análisis de esta situación, que muestra una significativa diferencia en el avance entre localidades con características socioeconómicas similares, encuentra que las razones que han determinado este estado, se debe fundamentalmente a los siguientes factores:

- **Las dificultades de comunicación con el lugar.**

Cayarani es el distrito más alejado de la capital del departamento de Arequipa, su ubicación geográfica, que jurisdiccionalmente corresponde a Arequipa, está más próxima a la región Cusco. Esta perjudicial disposición territorial en relación con otras provincias de Arequipa, no es abordada con interés por parte de las autoridades regionales y menos aún por la autoridad local, que, abusando de la actitud pasiva de la población asentada en dicho lugar, prefiere gestionar y asumir sus responsabilidades en una oficina alquilada en la ciudad de Arequipa, es decir ignorando la cruda realidad de su jurisdicción y optando por su comodidad personal.

Es evidente que esta inercia de la población, como consecuencia de muchos años de postergación y abandono, es aprovechada indebidamente por sus propias autoridades y denota palpablemente la indiferencia con que afrontan los problemas que aquejan a sus pueblos olvidados. Si ésta es la actitud de los responsables inmediatos, ¿qué se puede esperar del gobierno central?

En este escenario, el concepto de ciudadanía plena que refiere Javier Abugattás, lleva al planteamiento de interrogantes acerca del rol que desempeñan estos representantes, ¿tendrán estas autoridades elegidas -dizque democráticamente- alguna idea clara sobre el nivel y la trascendencia de sus responsabilidades? ¿Sabrán para qué fueron votados como alcaldes de esos pueblos?

La ciudadanía plena es la base para tener funcionarios y autoridades que ejerzan correctamente sus cargos. Ésta es una responsabilidad compartida, una exigencia para ciudadanos, funcionarios y autoridades electas. Parte de que todos entendamos lo que debe hacerse como mínimo en el dominio público; de que todos nos preguntemos y respondamos ¿para qué sirve la sociedad?, ¿para qué hemos creado el Estado? (Muñoz 2014: 143)

Este es uno de los tantos aspectos que denotan falencias en la coordinación intersectorial en los diversos niveles de gobierno, la apatía de los gobiernos locales en asumir su liderazgo en temas que conciernen a su colectividad y la falta de integración de políticas locales, regionales y nacionales. Un municipio que conoce perfectamente que uno de los graves problemas que afronta su distrito es la dificultad de articulación con el ente regional, pero que sin embargo pretende ocultarlo, disimularlo, ignorarlo, en lugar de buscar soluciones.

- **Lentitud en las acciones de la Unidad Territorial.**

En la presentación de la tesis se alude a que se justificaba la intervención del gobierno en la cruda problemática de los adultos mayores en extrema pobreza en las zonas rurales, pero que esta intervención no podía estar ajena a criterios de eficiencia en el uso de los recursos públicos. Esta aseveración lleva también a formular otra cuestión: ¿se encuentra el Estado peruano en capacidad de administrar eficientemente los recursos destinados a Pensión 65?

Hace muchos años se viene tratando insistentemente el tema de una modernización de la Administración Pública, de una reforma del Estado, que entre otros objetivos tenga en cuenta la modificación de la estructura organizativa de las instituciones del sector público, ya que es evidente que las acciones que ejecutan las dependencias públicas adolecen de serias limitaciones de gestión, ya sea por deficiencias en los procedimientos administrativos como por la lentitud en la implementación de las políticas.

En el caso concreto del programa social y dado que el objetivo era y es la atención de ciudadanos apremiados en sus necesidades básicas, se requería y se requiere a funcionarios públicos involucrados en la problemática de estas personas, que comprendan la urgencia de dinamizar ciertas acciones, no desde la comodidad de una oficina sino en el mismo lugar de los hechos, en las zonas donde están identificados los problemas. Funcionarios capaces de entender que es necesario de vez en cuando “ensuciarse los zapatos”, por describir lo que significa una labor de campo.

Cayarani, de acuerdo a fuentes documentales y que seguramente están en la base de datos del programa, debió ser una de las zonas prioritarias de atención por las razones plenamente identificables en esos registros, lamentablemente no fue así y en la visita efectuada se recogió la versión de autoridades y pobladores, que hasta esa fecha (julio 2014) ningún funcionario de la Unidad Territorial había inspeccionado la zona, casi después de dos años de haberse iniciado el programa.

En estas circunstancias, no era ciertamente posible que se advirtiera “in situ” los problemas que venían ocurriendo y que dilataban la atención de beneficiarios, a diferencia de Puyca donde los niveles de coordinación eran más adecuados y permitían acciones inmediatas y oportunas. Esa es precisamente una de las

tareas fundamentales que debería tener en cuenta una modernización de la gestión pública: hacer más operativa y eficiente la asignación de recursos.

- **Las notorias ausencias de coordinación entre la Unidad Territorial y el municipio de Cayarani.**

La planificación de un programa social como Pensión 65, a cargo del gobierno central, requiere indudablemente de la participación de diversos actores y entre ellos los municipios y con mucha mayor razón si en estos sitios alejados se advierte poca o nula presencia del Estado, como Cayarani.

Casi ignorados en esta tarea, esperar de estas entidades municipales una intervención decidida en apoyo al programa es difícil, ya que se sienten ajenos al éxito o fracaso de los mismos, están dispuestos sólo a colaborar mas no a participar, por lo que cualquier iniciativa que suponga mejorar los niveles de coordinación tendría que partir necesariamente de la Unidad Territorial.

Los niveles de coordinación muy endeble, a pesar del esfuerzo de las promotoras, no pueden suplir las deficiencias de una adecuada vinculación entre instituciones; las iniciativas personales de las promotoras y personal del municipio no son suficientes para superar estas imperfecciones y por lo tanto no favorecen un proceso de afiliación más ágil que beneficie a la población objetivo del lugar.

En un acápite aparte y que se amplía en el punto 1.4 de la página 67, se menciona un hecho mencionado anteriormente y que palmariamente demuestra la falta de identificación del gobierno local de Cayarani con las necesidades de su pueblo y tiene que ver con el traslado de la gestión municipal a otro territorio, lejos de su jurisdicción, aduciendo justificaciones pueriles.

Al encontrarse serias deficiencias, en la coordinación y ejecución de las tareas en los distintos niveles institucionales, es indudable que otras que son fundamentales, como la selección y clasificación de beneficiarios, también se ven afectadas; perjudicando a quienes deben ser atendidos con urgencia.

### **1.1.3 Producto Bruto Interno:**

Como se aprecia en el gráfico Nro. 14, la evolución de la incidencia de pobreza de los adultos mayores de 65 años desde el 2007 al 2013 en la zona rural, que

es donde está principalmente enfocada Pensión 65, ha ido disminuyendo, mientras que el PBI se ha mantenido por encima del 5 %, salvo el 2009 - por la situación ampliamente conocida a nivel mundial - estimándose que el 2014 el PBI sería del 3.7 %<sup>14</sup>

Por otro lado, según Picado, Mendoza y Durand: “el promedio de crecimiento real del Producto Interno Bruto en el período de 1994-2007 fue de un 4.48%, entonces, es consistente asumir para las proyecciones financieras de las pensiones no contributivas, una tasa de variación uniforme de 4.0%” (Picado Et al 2008: 57).

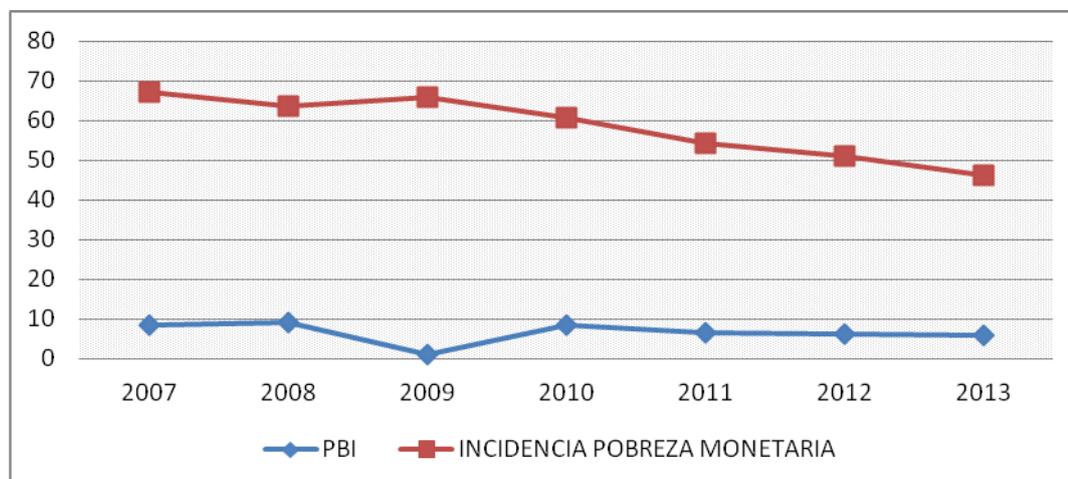
El año 2012 el costo del programa ha sido cerca de 292 millones de soles sin incluir los gastos administrativos, esta cifra ha significado aproximadamente el 0.07 del PBI; el 2013 el costo se elevó a 453 millones de soles alcanzando alrededor de 0.09 % del PBI. Al cierre del 2014 y según información del portal del MIDIS, el programa ejecutó el 100% de su presupuesto que fue de 669 millones 557 mil nuevos soles, representando casi el 0.09 % del PBI.

---

<sup>14</sup> Posteriormente el INEI reportó que la economía peruana creció 2.35 puntos porcentuales, por debajo de las estimaciones del Banco Central de Reserva(BCR) y el Ministerio de Economía y Finanzas(MEF)

## GRÁFICO 14

### PERÚ: POBREZA ADULTOS MAYORES Y EVOLUCIÓN PBI 2007-2013



Fuente INEI- Elaboración propia – 2015

En términos fiscales y pronosticando el crecimiento de la economía a una tasa promedio de 4%, como ha sucedido en los últimos 20 años, es previsible sostener que el costo del programa se mantenga por debajo del 0.10 del PBI y consiguientemente posibilite al Estado la continuidad de esta asignación; sin embargo, enfocar la sostenibilidad del programa únicamente desde la disponibilidad fiscal, sin tener en cuenta aspectos relacionados al capital humano, deviene en una consideración frágil y parcial de las razones que deberían impulsar la ejecución de estas políticas.

Hay un concepto central entre los objetivos de Pensión 65: “mejorar la calidad de vida de los adultos mayores en extrema pobreza”, ello lleva a plantear cuestiones básicas sobre qué se entiende por calidad de vida. Existen muchas definiciones sobre el tema, según la OMS: “es la percepción individual de la posición en la vida en el contexto de la cultura y sistema de valores en el cual se vive y su relación con las metas, expectativas, estándares e intereses” (Urzúa 2012: 65).

Es entonces un término que abarca intereses individuales y colectivos, objetivos y subjetivos, donde coexisten no solamente factores económicos, sino también culturales, sociales, ambientales y también psicológicos; para hablar de calidad de vida en un grupo etéreo como el que se investiga y donde coexisten múltiples

indigencias, es imprescindible atender simultáneamente necesidades básicas insatisfechas en salud, servicios, vivienda y alimentación apropiada a su edad.

Estos últimos, que vendrían a ser los aspectos objetivos de la problemática, son claramente perceptibles en este contexto, en Puyca hubo ocasión de visitar a un beneficiario que, imposibilitado de moverse por encontrarse varios días postrado en cama y en condiciones muy lamentables, era auxiliado en su alimentación por vecinos en su precaria habitación construida de adobe y paja y con una puerta provisional. Observar este cuadro de miseria y postración, de los muchos que hay en estos lugares, da una cabal idea de que, aun siendo vital, la ayuda es apenas un modesto paliativo.

Empero, si desde ya la atención de necesidades básicas es un tema complejo en lugares altoandinos como Puyca y Cayarani, lo es más la generación de redes de apoyo que faciliten la integración real de estas personas a nuestra sociedad, la ejecución de actividades complementarias que valoren sus costumbres, su cultura, su identidad; la postergación, de la que han sido objeto por mucho tiempo, los hace sentirse ajenos a un medio que para ellos se circunscribe a su entorno más íntimo, a su parcela en caso tengan una y a sus aspiraciones que fatalmente se limitan a la subsistencia.

El problema desde luego no es simple y como se ve requiere de una visión multidimensional del Estado, la entrega de una pensión monetaria como atenuante a una apremiante carencia, resulta exigua cuando la misma no va acompañada de medidas concretas para fortalecer el capital humano en salud y educación.

## **1.2 Transferencia monetaria adecuada.**

De los 8 beneficiarios entrevistados, seis radican en medios rurales un tanto distantes del centro poblado, con precarias vías de comunicación y a donde es posible acceder sólo en vehículos ligeros como bicicletas o motocicletas, de allí que el desplazamiento de los pobladores hacia las capitales de distrito y otros lugares, tengan que hacerlo mayormente a pie.

En Cayarani, al no existir una oficina del Banco de la Nación, los usuarios que radican en ese lugar y sus anexos, cobran su pensión en Santo Tomás, que pertenece a la región Cusco y a tres horas del lugar; lo hacen en una movilidad

expresa que cobra la suma de S/. 10 ida y vuelta, partiendo a las 6 de la mañana y retornando casi al medio día. Quienes no residen cerca de Cayarani buscan la manera de desplazarse en otras movilidades.

Esta actividad que pareciera perjudicial y hasta contraproducente para su álgida economía y su avanzada edad, es asumida con entusiasmo y mucha vitalidad por todos ellos, se les observa animosos y alegres antes, durante y después del viaje, para ellos es una distracción que se da cada dos meses ya que no tienen en todo este tiempo otra ocupación que les permita reunirse, departir, visitar otra ciudad y adquirir sus productos en mejores condiciones que en el propio Cayarani, que no cuenta con establecimientos comerciales mayoristas.

Por eso, ante la eventualidad de que se haya o se esté evaluando, el pago mediante unidades móviles en la capital de distrito, un rápido sondeo entre los beneficiarios que viajaron a cobrar su pensión arrojó que 80 % (24 de 30) guardaron silencio o evadieron responder mostrándose indiferentes y sólo 6 de ellos articularon secamente:

- “allimmy tatay” (está bien papá).

La población adulta mayor en extrema pobreza que habita en estos medios rurales- por las mismas trabas culturales- se muestra reacia a expresiones entusiastas o respuestas abundantes, aceptan con resignación las decisiones que se toman sobre ellos; sin embargo, relacionando estas respuestas con lo observado en su conducta durante el viaje, se pudo deducir cierta inconformidad con este tipo de medidas, ya que si bien es cierto que por un lado les facilitaría el cobro, por el otro les trunca la oportunidad de disfrutar de momentos de eventual esparcimiento, tan importantes en la vida de un adulto mayor.

En una conversación sostenida con las promotoras (Pensión 65 y Tambos) se hizo mención a que, dado que las oficinas del Banco de la Nación quedaban en una circunscripción fuera del departamento de Arequipa, los empleados priorizaban la atención a los usuarios de Cusco, postergando a quienes no eran del lugar, por un tema de localía, de regionalismo infundado; empero, en la fecha en que oficiamos de acompañantes no se percibió tal cosa y se atendió normalmente a todos.

Por otro lado, es igualmente manifiesto que la falta de oportunidades de trabajo y la situación deprimente de la agricultura y ganadería, convierte a quienes reciben la pensión en privilegiados y quienes cuidan de ellos se ven también de alguna manera beneficiados porque participan de los alcances de la subvención. Es verdad que son los usuarios los únicos que pueden cobrar el subsidio, ya que es una exigencia de las entidades de pago y también del programa, pero es difícil asegurar que pueda servir exclusivamente para ellos, lo que diluye aún más las utilidades que se pretende lograr con la asistencia monetaria.

En lo que respecta a las fechas y lugares de pago, las convocatorias se realizan oportunamente en los locales de los municipios y los pobladores conocen con antelación esa información, que por lo demás es un aspecto sobre el que están permanentemente pendientes, ya que constituye un hecho de primerísima importancia en su vida actual.

### **1.3 Información confiable para la clasificación y selección de beneficiarios**

Uno de los conceptos, que data de 1992, y que precisa con mayor claridad los mecanismos de focalización, es el que se consigna a continuación:

La focalización es deseable porque con ella es posible concentrar los gastos destinados a los programas sociales o de alivio a la pobreza en las personas que mas puedan beneficiarse de ellos. Ello economiza dinero y mejora la eficiencia de los programas. Los beneficios derivados de esta eficiencia mejorada deben ponderarse contra los costos administrativos de la focalización y contra cualquier efecto desincentivante y problemas en materia de economía política. Así en la práctica las decisiones relacionadas con la focalización dependen de los costos y beneficios relativos de las diferentes opciones (Grosh, 1992 p.1, citado por Raczynski 1995: 2,3)

Los datos ya referidos del INEI al año 2013, indican que el porcentaje de la población peruana mayor a 65 años era mayor al 6 % (en el caso de Cayarani y Puyca son del orden del 6% y 10% respectivamente). Considerando que el programa en mención se orienta al segmento específico de extrema pobreza y que la población objetivo supera la asignación de recursos previstos, es imprescindible una óptima aplicación de instrumentos y procedimientos de

focalización a fin de que los beneficiarios sean realmente los que requieren la ayuda.

En el trabajo de investigación de campo, se pudo comprobar mediante verificaciones inopinadas, que esta situación evidencia gruesas falencias en los procedimientos de identificación de usuarios, dando lugar a lo que Raczynski denomina “error de inclusión y error de exclusión”, cuando en el primer caso, se incluye en el beneficio a quienes no se debería y en el segundo a quienes no lo reciben cumpliendo con los requisitos exigidos.

La excesiva centralización de las atribuciones del SISFOH en los procedimientos de elegibilidad de los beneficiarios, fundamentada en información levantada en base a criterios que sólo ellos entienden y que no son de conocimiento ni siquiera de la Unidad Territorial, hacen discutible la validez de la selección efectuada y ponen en tela de juicio sus resultados. En los días de trabajo de campo se pudo comprobar fehacientemente por medio de simples entrevistas y visitas domiciliarias, que la clasificación de usuarios adolece de mecanismos apropiados de identificación de usuarios.

El carácter eminentemente técnico de las evaluaciones del SISFOH, no toma en cuenta criterios asociados a la multiculturalidad y realidad propias de estos lugares altoandinos, elementos complementarios que bien podrían ser canalizados a través de la intervención o participación de actores locales identificados con la problemática del lugar.

Por otro lado, desconocer o dejar de lado, la opinión o participación de la Unidad Territorial de Arequipa en el proceso de focalización, significa menospreciar el aporte de los recursos humanos que participan directamente en la ejecución del programa, se desperdicia lo valioso que puede ser articular y promover mecanismos de retroalimentación que coadyuven a optimizar los mecanismos de elegibilidad.

De la misma manera y al estar muy relegada la importancia de la participación de los municipios, a los cuales se les utiliza como simple mesa de partes de trámite documentario de las solicitudes de afiliación, no se aprecia mayor interés y compromiso en el desempeño de esa función por parte de las personas encargadas, una tarea aparentemente irrelevante, pero que en realidad significa

el inicio de todo el proceso de clasificación; se advirtió, por ejemplo, reiteradas devoluciones de solicitudes de afiliación enviadas desde Cayarani a la Unidad Territorial, por errores frecuentes en el llenado de los formularios y que no merecían mayor preocupación de esa persona por buscar una solución definitiva a estos errores recurrentes.

Si bien es cierto que los programas sociales pueden ser concebidos o conceptualizados bajo un marco general, tienen que considerar mecanismos que contemplen intereses y particularidades de los actores en cada realidad, y que involucra valorar las múltiples costumbres, tradiciones, vivencias, saberes y otros atributos propios de sus habitantes y que hacen igualmente diferentes sus necesidades, sus aspiraciones, sus inquietudes.

#### **1.4 Recursos humanos y logística.**

El supuesto previo a la ejecución del trabajo en esta área, consistió en verificar algún nivel de participación del personal de los municipios y el de la Unidad Territorial en la tarea de evaluación de los beneficiarios, algo más que una simple tarea de tramitar las solicitudes de afiliación y remitirlas a Arequipa, quizá un somero examen preliminar que aportara mayores luces a las decisiones; sin embargo, se pudo comprobar que el carácter eminentemente centralista con que se maneja el SISFOH, no contemplaba en absoluto esta posibilidad y además daba a entender que no era necesario.

Los municipios, como se indicó anteriormente, tienen asignada una persona encargada de apoyar a todos los programas sociales que operan en las zonas, no es una tarea exclusiva sino compartida con otras labores propias en la institución, es un apoyo relativo por cuanto, en el caso de Pensión 65, la única función es la de llenar las solicitudes de admisión y remitirlas a Arequipa. Para esa labor, como lo corroboraron los jefes de personal, se requiere únicamente conocimientos elementales de procedimientos administrativos y no necesariamente formación profesional en ciencias sociales o carreras afines, ya que, al margen de no estar dentro de las posibilidades económicas de los municipios, el diseño actual de la coordinación entre gobiernos locales y programa no lo previene.

Sin embargo; restar importancia a una gestión humana que da inicio a la posibilidad de seleccionar beneficiarios, no es algo insignificante y debiera mas bien ser mejor aprovechada, ya sea reconociendo su contribución mediante incentivos y/o capacitándolos para un mejor desempeño. Ignorar o desvalorizar este trabajo equivale a indicarles que para el programa social es indiferente su buen o mal cometido y que su tarea no tiene incidencia en los resultados.

En cuanto a la cuestión logística, el requerimiento es igualmente básico, no se precisan más implementos o que estén fuera del alcance de los que emplea el personal ordinariamente, y que por lo tanto no generan mayor gasto a las municipalidades.

Hay un hecho sin embargo, que merece destacarse y tiene que ver con el desinterés de los gobiernos locales y la falta de dinamismo por involucrarse, por identificarse con los problemas sociales de su jurisdicción, esta desidia institucional llega al extremo, de que en Cayarani, las actividades del municipio se manejan desde un local alquilado en la ciudad de Arequipa, donde funcionan las principales oficinas, utilizando el moderno local en la misma localidad de Cayarani, únicamente para actividades secundarias de apoyo, entre las que se encuentra el llenado de solicitudes de afiliación.

Entonces, bajo argumentos falaces de que se tomó esta decisión para favorecer las labores de coordinación con las entidades regionales o porque en Cayarani no se cuenta con adelantos tecnológicos como el internet de banda ancha, se corta drásticamente el efecto dinamizador que debería impulsar el gobierno local en el mismo lugar, para beneficiar a una localidad carente de actividades productivas y de servicios. Bastaría en todo caso-para efectos de coordinar- contar en Arequipa con una oficina precisamente de coordinación y no con el aparato administrativo en pleno.

Si esta situación se observa en entidades públicas ¿que podría esperarse de la participación de actores privados y de la sociedad civil en apoyo al programa?; luego, es preciso reconocer que el propio Estado tiene responsabilidad en que esto ocurra por el carácter centralista que imprime a la gestión de los mismos.

La actitud sumisa de los pobladores de Cayarani de aceptar pasivamente esta decisión, sin reaccionar ni reclamar la necesidad de ser atendidos en el lugar en

que residen, donde ellos han elegido a sus autoridades, muestra palpablemente la inexistencia del concepto de ciudadanía en estos territorios, el desconocimiento de sus legítimos derechos ciudadanos. Este acto refleja nítidamente la situación de quienes no pueden expresarse aun teniendo voz y tampoco pueden acceder a canales intermediarios para ser escuchados.

Hay una pregunta obvia y adicional que se desprende de esta observación: ¿Qué criterios determinaron la construcción de un flamante edificio en Cayarani, si no estaba destinado al funcionamiento de su municipio?

### **1.5 Aprovechamiento de la transferencia en los hogares beneficiados.**

Tal como se indicó anteriormente, los cambios demográficos en la estructura de la población peruana, que en el caso de los adultos mayores de 65 años apuntan a un proceso de envejecimiento, requieren de políticas de estado sostenibles a fin de que estas no se enfoquen solamente al corto plazo y se orienten más bien a otorgar mejores condiciones de vida a mediano y largo plazo.

En esa perspectiva, se plantea una interrogante esencial que se refiere a las posibilidades de la continuidad de estos beneficios a un gran sector desprotegido y que realmente requiere de acciones de apoyo, dadas las precariedades en que se encuentra; pero que, sin embargo, en vista de que esos fondos de ayuda provienen íntegramente de las arcas fiscales, pueden verse afectadas a futuro en caso de que la situación económica del país no lo permita.

Por el estudio efectuado, se ha comprobado que la población beneficiada antes de recibir la subvención, dependía de actividades de subsistencia como la crianza y venta de animales menores y de las transferencias familiares de hijos y parientes cercanos, sin embargo las condiciones actuales de la zona revelan un franco declive de esas actividades y ante la falta de empleo y otras alternativas ocupacionales, la migración ha originado de que los hijos abandonen a sus padres y ellos-en el caso de los favorecidos- vivan únicamente de su pensión. Los que no reciben el subsidio siguen dependiendo de familiares cercanos y en menor grado de su trabajo.

Rosa, usuaria de 80 años, que vive en el campo, refirió dramáticamente que tiene diez hijos, es viuda desde hace mucho tiempo y nueve de sus hijos al salir del lugar nunca más regresaron y tampoco sabe en qué situación se encuentran:

- “Quncarpariy papay- (me han olvidado papá), refirió con una expresión muy sombría y de resignación.

En este panorama y como producto de rasgos propios de la cultura de estos pueblos andinos, se dan casos en que -aun con lo exiguo de la asignación- ésta sirve como transferencia para los familiares cercanos que velan por ellos en esta fase de su vida y que se encuentran laboralmente inactivos, situación que es negada por los propios familiares y también por los pensionistas, en un claro intento de proteger la continuación del subsidio, pero que se ha comprobado a través de las visitas efectuadas, testimonios de pobladores, revelaciones durante el viaje y otras evidencias que son fácilmente identificables, como el hecho de que son acompañados para cobrar la ayuda por dichos familiares, quienes son los que toman las decisiones de compra.

Otro aspecto esencial en personas de la tercera edad es el nutricional, ya que la digestión, absorción, uso y excreción de nutrientes puede afectar o favorecer el proceso de envejecimiento y consiguientemente incide en la calidad de vida que es uno de los objetivos del programa, ¿qué productos adquieren los usuarios con la asignación?, ¿son estos los adecuados para la edad que tienen?

La decisión de adquirir los víveres- como los llaman- corresponde a ellos y en algunos casos a sus acompañantes cercanos como se indicó anteriormente, estas compras son por lo general en productos básicos como fideos, arroz, azúcar y harina, también sal, coca y algunas especerías; muchos de ellos, principalmente varones, compran además licores. En Puyca se tuvo ocasión de escuchar una opinión concluyente de una autoridad al requerirle su opinión sobre el programa: “para mí es un despilfarro, ya que si antes no tenían con qué emborracharse ahora lo tienen y lo hacen con un licor barato de muy mala calidad”.

Esta información fue reiterada por varios pobladores, pero negada categóricamente por quienes habían sido sindicados como habituales

consumidores de licor y de los que se pretendió- sin resultados- obtener alguna respuesta.

### **1.6 Percepción de la población objetivo sobre la asignación del beneficio.**

Luego de las conversaciones, entrevistas y grupo focal, se concluyó en que todos los usuarios con los que se conversó, están completamente agradecidos con la ayuda, no le encuentran ningún defecto; sin embargo, ésta aparentemente unánime afirmación no es tan cierta ya que durante el trabajo de campo se pudo percibir nítidamente que existe temor de emitir opiniones en contra, ya que piensan que esto podría perjudicarlos sabiendo que muchos de sus coterráneos, encontrándose en igual o peor situación que ellos, no accedían a este beneficio; sólo una pobladora aludió tímidamente al tema de la salud manifestando:

- “ñookayculla jampicuycuy Tatay” (nosotros nomás nos curamos papá).

Afirmación entendida a que la pensión no alcanzaba para cubrir gastos de salud y que por lo tanto se veían en la necesidad de curarse por sus propios medios con remedios tradicionales. En las zonas altoandinas es común la curación de ciertas enfermedades utilizando medicamentos caseros como yerbas, infusiones, lodo y otras prácticas ancestrales.

En la creencia de que quizá la investigación tenía que ver con un acto oficial de algún funcionario del programa, quienes no están como beneficiarios y consideraban su caso injusto, referían quejas sobre algunos usuarios, señalando con nombres y apellidos, a quienes según su parecer no se encontraban calificados para recibir la pensión, situación que efectivamente se pudo verificar en dos casos, mediante una visita inopinada en su parcela y comprobando que las persona aludidas, a quien se encontró trabajando, demostraban estar todavía en plena capacidad de subsistir por sus propios medios y que existían definitivamente personas más necesitadas.

En una comunidad de extrema pobreza, con muchas carencias y donde la población en pleno aspira a ser atendida en mayor o menor grado por el Estado, es comprensible que se den este tipo de comportamientos, un ejemplo que

grafica ciertas conductas es el que menciona Norma Correa Aste sobre la reacción de mujeres no beneficiadas de una comunidad de altura en Ayacucho, al pensar que el beneficio que recibían las favorecidas era un “sueldo” del Estado: “Así, recogimos testimonios sobre como algunas mujeres no beneficiarias llegaban a ensuciar la vía pública adrede, para que las usuarias trabajen más, pues ellas debían “retribuir” lo que el Estado les daba “gratuitamente” ( Muñoz 2014: 106).

Del total de los entrevistados formalmente, aparte de los que se conversó en el viaje a Santo Tomás, solamente una persona dijo que ahorra S/. 20 para comprar medicinas, los demás gastaban el íntegro en víveres, dos de ellos también compraban ropa con lo que “les sobraba” y todos los entrevistados refirieron que eran vistos con envidia o con indiferencia por quienes no eran beneficiados.

¿Ayuda o derecho?, he ahí uno de los dilemas de los programas sociales, a fin de examinar el nivel de la percepción del beneficio en una realidad socioeconómica diferente a la nuestra, se reproducen los resultados de una encuesta y opiniones sobre el BPC (Beneficio de Prestación Continuada) de Brasil en la que 60 % de los encuestados indicaron que era una ayuda y el 40% resultante opinaba que era un derecho: “para mí es ayuda. Una, porque es muy difícil, ya sabes (empieza a llorar...segundos de silencio) así que si puedo recibir voy a tener como comprar mi medicamento, voy a tener para comprar algo de ropa, zapatos ¿no? Así que para mí es una ayuda muy grande (mujer sin BPC)<sup>15</sup>.

Entre los que opinaba que era un derecho: “como ciudadano brasileño, según la constitución es un derecho. En mi opinión debería ser un derecho para las personas con cáncer, porque necesitan (en referencia al hospital), la gente rica tiene, incluso pagan por el tratamiento, he oído de su propia boca” (hombre de 60 años sin BPC).

80% de estos encuestados indicaron que su vida había mejorado y que cubría las necesidades básicas de supervivencia del hombre, como alimentos, muchos informaron que podían comprar carne fruta y verduras.

---

<sup>15</sup> Tomado de BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA – BPC: ¿UM DIREITO NEGADO? Ana Cristina do Nascimento Peres Albernaz\* Erlândia Silva Pereira

Obviamente, la situación que rodea la anterior encuesta corresponde a un medio muy diferente al de las zonas rurales altoandinas peruanas, en un lugar donde es evidente que la población tiene alguna noción del ejercicio de sus deberes y derechos ciudadanos. En nuestro país, esos conceptos son desconocidos en zonas rurales como Puyca y Cayarani, donde los adultos mayores no tienen idea de lo que significa un derecho y se limitan a agradecer la ayuda por exigua que sea.

Y si ellos- los adultos mayores en extrema pobreza- no se encuentran en posibilidad y no tienen oportunidad de hacer sentir sus demandas ¿a quién o quienes corresponde asumir esa responsabilidad? Obviamente que es el Estado el llamado a hacerlo, pero un Estado desarticulado en sus diversos niveles de gobierno, en su estructura organizativa y operativa, sin una visión clara en sus políticas sociales, se encontrará inmovilizado en su capacidad de respuesta y únicamente acudirá a paliativos para simplemente adormecer las graves dolencias que aquejan a la sociedad peruana.

Es precisamente el de la salud, en los adultos mayores en zonas de extrema pobreza, un tema quizá más delicado que el pensionario, la única alternativa que tienen actualmente y posiblemente por mucho más tiempo, es acudir a las postas de salud que sólo cuentan con equipamiento básico para atención primaria y a pesar de los esfuerzos de los profesionales que laboran en ellas, las condiciones no son apropiadas para fortalecer los procesos de intervención; por lo avanzado de su edad, la posibilidad de trasladarse a otro sitio para ser atendidos es desde ya un problema muy difícil y prefieren- como ellos mismos lo han dicho- tratarse con medicinas caseras y/o con conocimientos ancestrales, que por lo demás, son alternativas viables que mejor exploradas y aprovechadas pueden ser de mucha utilidad para estos grupos poblacionales.

Este asunto, es indudablemente una de las deficiencias más notorias en la complementariedad del programa, ya que en esta etapa de la vida es mayor la incidencia de las enfermedades, como indica Richard Webb en un artículo publicado el 27 de octubre del 2014 en el Comercio:

Ciertamente, en el espejo de hoy no hay visos de la calamidad pronosticada para los que no son obligados a ahorrar. Al contrario, ambos grupos, jóvenes y abuelos, han venido gradualmente reduciendo su pobreza, pero la capacidad del adulto mayor para

defenderse económicamente puede ser sobrepasada por las enfermedades y discapacidades. Tanto o más que la pensión, la ayuda crítica que requiere el abuelo podría ser una mayor seguridad y calidad de atención para la salud” (Webb 2014: [elcomercio.pe/opinion/...de.../hora-abuelo-richard-webb-noticia-176681...](http://elcomercio.pe/opinion/...de.../hora-abuelo-richard-webb-noticia-176681...) 27 de oct. de 2014)



## CAPITULO V

### CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

#### **CONCLUSIONES**

1. Es precario y riesgoso sostener la continuidad del programa, sobre la base de un crecimiento económico sustentado en la explotación y exportación de recursos naturales, las políticas públicas que tengan como fin las superaciones de inequidades existentes no pueden depender de situaciones coyunturales; se requiere integrar los programas sociales a una visión de desarrollo del país y no solamente a su ejecución aislada o circunstancial.
2. Siendo un programa de carácter no universal, los mecanismos de elegibilidad no pueden prescindir del aporte o participación de quienes- involucrados de una u otra manera en su gestión- viven esa realidad, interactúan cotidianamente en ese contexto; ejecutar las tareas de focalización, utilizando como regla general y aplicable a todos los casos, procedimientos automatizados, pone en tela de juicio la confiabilidad de la información y finalmente origina omisiones o errores en la selección de beneficiarios.
3. La gestión del Estado tiene que adecuarse a las tendencias actuales que impone la modernidad y el desarrollo tecnológico, pretender la obtención de resultados positivos a corto o largo plazo, con un modelo de gestión obsoleto, ineficiente y burocrático, no condice con sus expectativas.
4. La innovación y las propuestas metodológicas como la Teoría de Cambio, deben comprender la integridad de elementos que componen el sistema, no se puede innovar únicamente en procedimientos técnicos u operativos cuando no se actualizan o se renuevan las capacidades humanas encargadas de ejecutar las tareas.
5. La implementación de una pensión no contributiva- con mayor razón en el sector rural- requiere la incorporación de una dimensión institucional en la gestión del programa, la desarticulación de los actores públicos en los distintos niveles de gobierno, incide en contra de una mejor productividad de

la inversión social; el carácter excesivamente centralista que se le imprime, limita la participación de actores- caso municipios- y no favorece la integración de esfuerzos con el fin de cohesionar una política social.

6. La mejora en la calidad de vida de los adultos mayores, debe ser fortalecida con acciones complementarias, sustentar este concepto únicamente en una transferencia monetaria, otorga una visión parcial de la solución al problema. Los objetivos que se pretenden alcanzar pueden diluirse, si a esta asignación monetaria no se acompañan actividades orientadas a vigorizar el capital humano.
7. La entrega del subsidio a libre albedrío, puede ser mal utilizado y sirva para adquirir productos nocivos para la salud, teniendo en cuenta el nivel cultural de los beneficiarios y en lugar de favorecerlos los perjudique; dejar a voluntad de los favorecidos un fondo de asistencia que proviene de las arcas públicas y que todos los pobladores de estas zonas ya quisieran recibir, supone algún nivel de exigencia que permita verificar el uso adecuado para los fines que se persiguen.
8. El entorno comunal que rodea a los beneficiarios del programa social, no puede estar al margen de las consideraciones que impulsan las políticas sociales, en estas colectividades no existen las notorias fragmentaciones que sí se distinguen en el conjunto de la sociedad peruana; ignorar este aspecto, equivaldría a crear un grupo de privilegiados y consiguientemente perturbar las relaciones entre favorecidos y no favorecidos, fomentando actitudes de rechazo o animadversión entre miembros de una misma comunidad.
9. La ejecución de las políticas públicas en el medio rural, tiene que ir de la mano con la conceptualización que inspiró y se considera en su diseño, es decir, no se puede hablar de focalización en un segmento específico- adultos mayores en extrema pobreza- cuando la gestión del programa no toma en cuenta también las particularidades y características propias de ese contexto donde reside el grupo objetivo. Las acciones tendrían que estar igualmente dirigidas bajo ese lineamiento general de política y por tanto considerar los

rasgos de identidad, medio geográfico, cultura y otros, que corresponden al lugar donde se ha ubicado a esta población.

10. El carácter únicamente asistencialista que se percibe del programa, se refuerza ante la ausencia, o poca influencia, de políticas que beneficien a otros grupos como los jóvenes en edad de trabajar; ante esa perspectiva, la posibilidad de que esos grupos vean a Pensión 65 como una alternativa de vida en su futuro, no es descartable. De este modo, el decrecimiento de la población sujeta de ayuda social como uno de los objetivos a largo plazo del MIDIS, requerirá de mucho más tiempo para revertir la situación y origina que finalmente el gasto social que actualmente se realiza, no se traduzca en desarrollo de capacidades y generación de oportunidades.
- 11 La construcción de políticas públicas que apuntalen la sostenibilidad del programa, no debe ser una labor exclusiva del Estado, la intervención de otros actores como las empresas privadas y la sociedad civil, entre las que se cuenta a los centros de enseñanza superior, puede y debe ser convocada para fortalecer los procesos de intervención.

## **. RECOMENDACIONES**

1. El objetivo mínimo para garantizar la continuidad de esta subvención, es mantener el crecimiento del PBI por encima del 4 % y para ello se precisa corregir oportunamente las distorsiones en la economía peruana- que hasta ahora depende básicamente de la exportación de nuestras materias primas- y en caso de que la misma se vea afectada por las variaciones frecuentes de precios en el mercado internacional, los efectos de la desaceleración pongan en riesgo la permanencia de este subsidio.
2. En medios rurales como los analizados, con elevados niveles de pobreza extrema, se debe agilizar y optimizar los mecanismos de focalización, dotando de una mayor participación a las Unidades Territoriales en las tareas de selección de beneficiarios. Una de las acciones inmediatas puede ser el de asignar responsabilidades y canalizar la intervención de los promotores del programa en estas tareas; ignorar su conocimiento de la zona, su capital relacional con los pobladores y otros atributos, es desperdiciar la oportunidad

de mejorar la toma de decisiones, utilizando recursos humanos propios del programa.

3. Se ha visto como en dos localidades- con características similares- los resultados son completamente diferentes; se impone una renovación de procedimientos, una actualización de métodos, una regeneración de actitudes, que agilicen y no retrasen la ejecución de las políticas.
4. La administración de los recursos humanos es vital en esta función, la gestión del potencial en esta área debe ser el ente propulsor de la renovación de actitudes, de compromiso, de identificación con los objetivos que propone el programa. Es imprescindible que, para alcanzar este cometido, la selección del personal se base en criterios técnicos y no en consideraciones político partidarias.
5. La gestión de los municipios en áreas rurales debería ser mejor aprovechada para lograr resultados alentadores, los niveles de coordinación y colaboración pueden ser afinados si se fomentan incentivos que involucren a los municipios a identificarse con el programa social. Relegarlos a ser mesa de trámite de solicitudes de afiliación, con personal desmotivado y ajeno al espíritu del programa, es igualmente desaprovechar la oportunidad de convocar a aliados que cohesionen los mecanismos de intervención.
6. Se hace necesaria la implementación de acciones concretas, acorde a la realidad de estos lugares sobre todo en el campo de la salud, sirve de poco el que se afilie al SIS (Sistema Integral de Salud) cuando las postas no pueden resolver las urgencias o que los enfermos- comprensiblemente por su avanzada edad- pongan reparos para trasladarse a otros poblados para su tratamiento.
7. Aunque en la práctica pueda parecer inviable, se ha comprobado que las simples advertencias verbales obran efectos positivos en quienes hacen mal uso de la ayuda, en uno de estos distritos la promotora comentaba que, teniendo conocimiento del mal uso de los fondos, había previsto a los usuarios, por iniciativa propia, que se suprimiría la ayuda a quienes compraran productos nocivos. A decir de ella, la revisión eventual y selectiva

de las compras luego de cobrada su pensión, había producido buenos resultados y disminuido significativamente esta malversación.

8. Entendiendo que el segmento objetivo que urge atender es el de los adultos mayores, que reuniendo las condiciones aún no son incorporados al programa, se requiere agilizar los procedimientos y por lo tanto impulsar acciones más decididas de la Unidad Territorial para gestionar estos trámites ante las instancias correspondientes.

Por otro lado, es necesario también incluir o extender los beneficios de esta política social a los demás sectores de la población no beneficiada, conociendo que igualmente habitan y son parte de un medio con muchas necesidades. Los proyectos en salud, educación, infraestructura, producción, etc. deben considerar prioritariamente a este tipo de poblaciones vulnerables.

9. Descentralizar las decisiones, dotando de una mayor participación a las Unidades Territoriales en algunas tareas, referidas sobre todo a la focalización, puede coadyuvar a la tipificación de estos rasgos propios para comprender y conocer la realidad de estas zonas, lo que serviría para proponer y elaborar medidas acordes a estas realidades.
10. Se precisa reformular integralmente la política gubernamental en el campo social y concretamente en el medio rural, la dotación de recursos para los diversos programas sociales, no debe consentir las sustanciales diferencias que hoy se observan y que se orientan claramente al asistencialismo.

En ese sentido, es necesario reestructurar la asignación de recursos para los programas dirigidos a otros segmentos- como los jóvenes en edad de trabajar- y que su alcance se proyecte, se conozca y se sienta, en estas zonas altoandinas de extrema pobreza.

11. Las alianzas entre el Estado, el sector privado y la sociedad civil es una posibilidad de concretar esta convocatoria, corresponde al Estado liderar esta iniciativa como responsable de las políticas sociales; pero igualmente le concierne diseñar los procedimientos y mecanismos que hagan viable esta participación.

## CAPITULO VI

### PROPUESTA DE MEJORA

#### 1. Desarrollo de una Teoría de Cambio para el Programa Social de Asistencia Solidaria Pensión 65- una aproximación metodológica para un medio rural.

##### 1.1 Visión de éxito de cambio deseado

###### Visión actual del programa

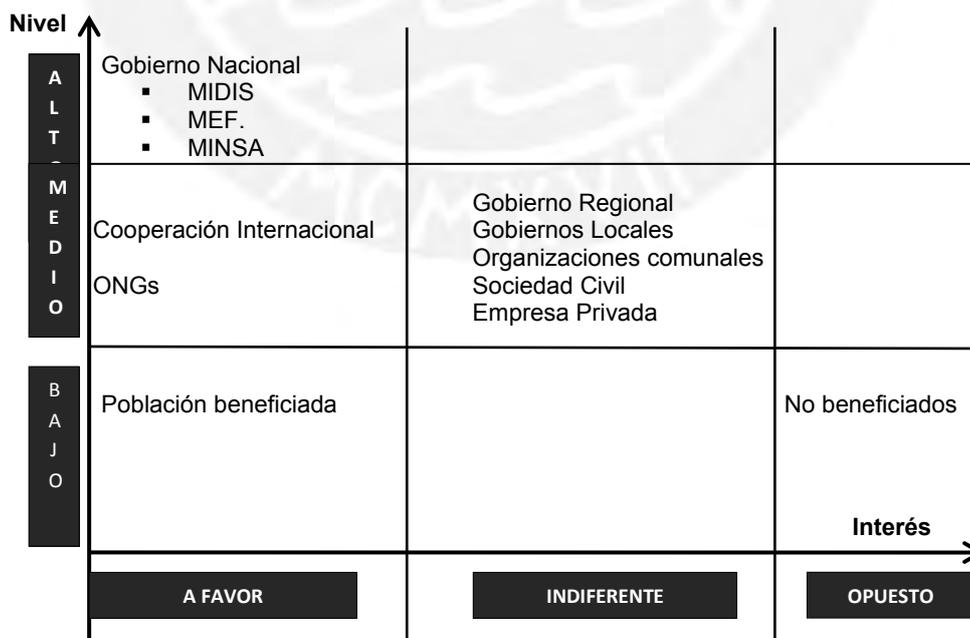
El Perú ha otorgado protección a los adultos mayores de sesenta y cinco años a más, pertenecientes a grupos sociales especialmente vulnerables, logrando su bienestar. Los adultos mayores acceden a los servicios públicos y programas diseñados especialmente para ellos, alcanzando su inclusión social.

###### Visión de cambio deseado

El Perú ha otorgado protección a los adultos mayores de sesenta y cinco años a más, pertenecientes a grupos sociales especialmente vulnerables, mejorando su calidad de vida. Los adultos mayores acceden a las oportunidades de desarrollo, no como receptores pasivos de donaciones, sino como agentes dinámicos de cambio en un proceso que busca una transformación social.

##### 1.2 Actores de Cambio

###### Jerarquización de poder



Elaboración propia – 2015

La jerarquía de poder representada, coloca al gobierno nacional- incluidas sus dependencias- en una posición excluyente en relación a los otros actores, es ciertamente el que controla y toma todas las decisiones sobre el programa. En un término medio se encuentran las instituciones de cooperación internacional y los organismos no gubernamentales; si bien es cierto que actualmente su presencia es nula, sin embargo, su convocatoria a través de los mecanismos correspondientes puede fortalecer los alcances del programa.

Los gobiernos regionales y locales, las organizaciones comunales, la sociedad civil y empresa privada; se ubican en un nivel medio de poder, pero indiferentes a los resultados que se obtengan, ese nivel medio de poder no está siendo aprovechado por el gobierno central para vigorizar las acciones y tampoco se observa entusiasmo por intervenir, por parte de ellos.

El caso de los beneficiarios y no beneficiarios refleja posiciones similares pero encontradas, ambos con un nivel casi nulo de poder, pero mientras que unos están decididamente a favor, los otros en contra en tanto no sean incluidos como beneficiarios.

**CUADRO 6**  
**ANÁLISIS DE INFLUENCIA DE LOS ACTORES**

<b>INFLUENCIA POSITIVA</b>	<b>INFLUENCIA POSITIVA</b>
<b>Propósitos, valores y cultura similares</b>	<b>Propósitos, valores y cultura diferentes</b>
<b>Gobierno Nacional</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ MIDIS</li> <li>▪ MEF.</li> <li>▪ MINSA</li> </ul>	<b>Cooperación Internacional</b>  <b>Organizaciones no gubernamentales</b>  <b>Empresa privada</b>
<b>INFLUENCIA DÉBIL</b>	<b>INFLUENCIA DÉBIL</b>
<b>Con potencial positivo</b>	<b>Con potencial negativo</b>
<b>Gobierno Regional</b>  <b>Gobiernos Locales</b>  <b>Organizaciones comunales</b>  <b>Sociedad Civil</b>	<b>Población beneficiada</b>  <b>No beneficiados</b>

Adaptado de Keystone 2009.

Este cuadro complementa al anterior, y se refiere a la influencia que ejercen los distintos actores sobre al programa; en la parte superior se encuentran los actores que influyen (primer recuadro) o influirían (segundo recuadro) en favor del programa, ambos positivamente; a los segundos se les considera en esta ubicación debido a la posibilidad de que sean requeridos, a través de los mecanismos adecuados, para aportar a la sostenibilidad del proyecto en los ámbitos nacional y local.

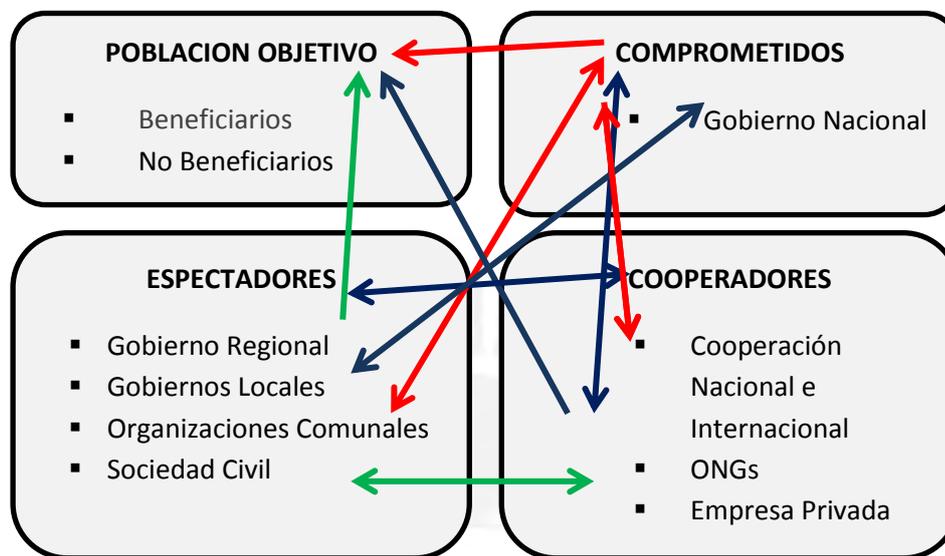
Entre los que se considera de influencia débil, pero con potencial positivo están los gobiernos regionales, gobiernos locales, las organizaciones comunales y la sociedad civil; este nivel participativo – ahora casi ignorado- debe ser tomado en cuenta por cuanto coadyuvaría a ampliar la base de respaldo en favor del programa. En el otro recuadro y con débil influencia- y por ahora con potencial negativo- se ubica a los beneficiarios y no beneficiarios, que constituyen el público objetivo de la intervención y cuya situación se busca revertir

#### **Análisis de articulación de actores**



## CUADRO 7

### ARTICULACIÓN DE ACTORES



Elaboración propia. 2015

Por medio de los instrumentos trabajados, es evidente que es el gobierno central quien tiene mayor jerarquía de poder y obviamente mayor influencia en el proceso de intervención, su capacidad normativa y ejecutora le ha permitido hegemonizar la gestión del programa. Sin embargo, esa misma actitud, excesivamente centralista, le ha impedido generar espacios de interacción con los otros actores que permitiría una mayor dinámica participativa.

El rol protagonizado por los otros actores pasa desapercibido en las zonas rurales, la participación de los mismos se limita a ser simples espectadores al no encontrar-y tampoco propiciar- ámbitos de intervención que fortalezcan el programa, se limitan a observar lo que sucede en el terreno sin sentirse involucrados en lo que acontece en el lugar. No obstante, el papel que pueden desempeñar estos actores- debido a su influencia y potencial positivo- puede ser significativo y de mayor trascendencia; se hace necesario por lo tanto tender puentes que posibiliten su contribución.

Como se deriva de este análisis, la débil influencia de los beneficiarios del programa y su potencial negativo, se debe a su condición tras muchos años de postergación y abandono en sus capacidades y posibilidades de desarrollo, la

pasividad en su actitud se refleja en la resignación con que reciben el beneficio aun sabiendo que esto es vital para su subsistencia, no se advierte una postura que exprese “apropiarse” del proyecto, hacer suyo el proyecto; la disyuntiva tratada anteriormente sobre si estos programas vienen a ser “ayuda o derecho”, para ellos se convierte únicamente en ayuda. En este sector, el de beneficiarios y no beneficiarios, están centrados los objetivos de cambio.

El análisis en el nivel de articulación de los actores permite apreciar, en un primer momento, el posicionamiento de los mismos en los distintos niveles, el más próximo a quienes deben beneficiarse con el cambio, es el Gobierno Central y su compromiso es por lo tanto mayor, en un tercer y cuarto nivel se encuentran los espectadores y colaboradores sin mayor responsabilidad y si quizá con algún interés.

Sin embargo, la posibilidad y capacidad de articulación entre los distintos actores está latente, el gobierno a través de las diversas instituciones puede proponer puentes de acercamiento, relaciones de confianza, alianzas y otras acciones que posibiliten dinamizar los espacios de concertación y/o cooperación; la delegación de facultades a los gobiernos regionales y locales para agendas de negociación con organismos de apoyo nacionales e internacionales, puede estar dentro de estas posibilidades. De lo que se trata es modificar las condiciones de un escenario reservado a un sólo actor protagónico y convertirlo en un escenario multiactor con reglas de juego que tengan en cuenta la capacidad de articulación, de relacionamiento, de los diversos actores involucrados en el proceso de cambio.

### **1.3 Supuestos para desarrollar una teoría de cambio**

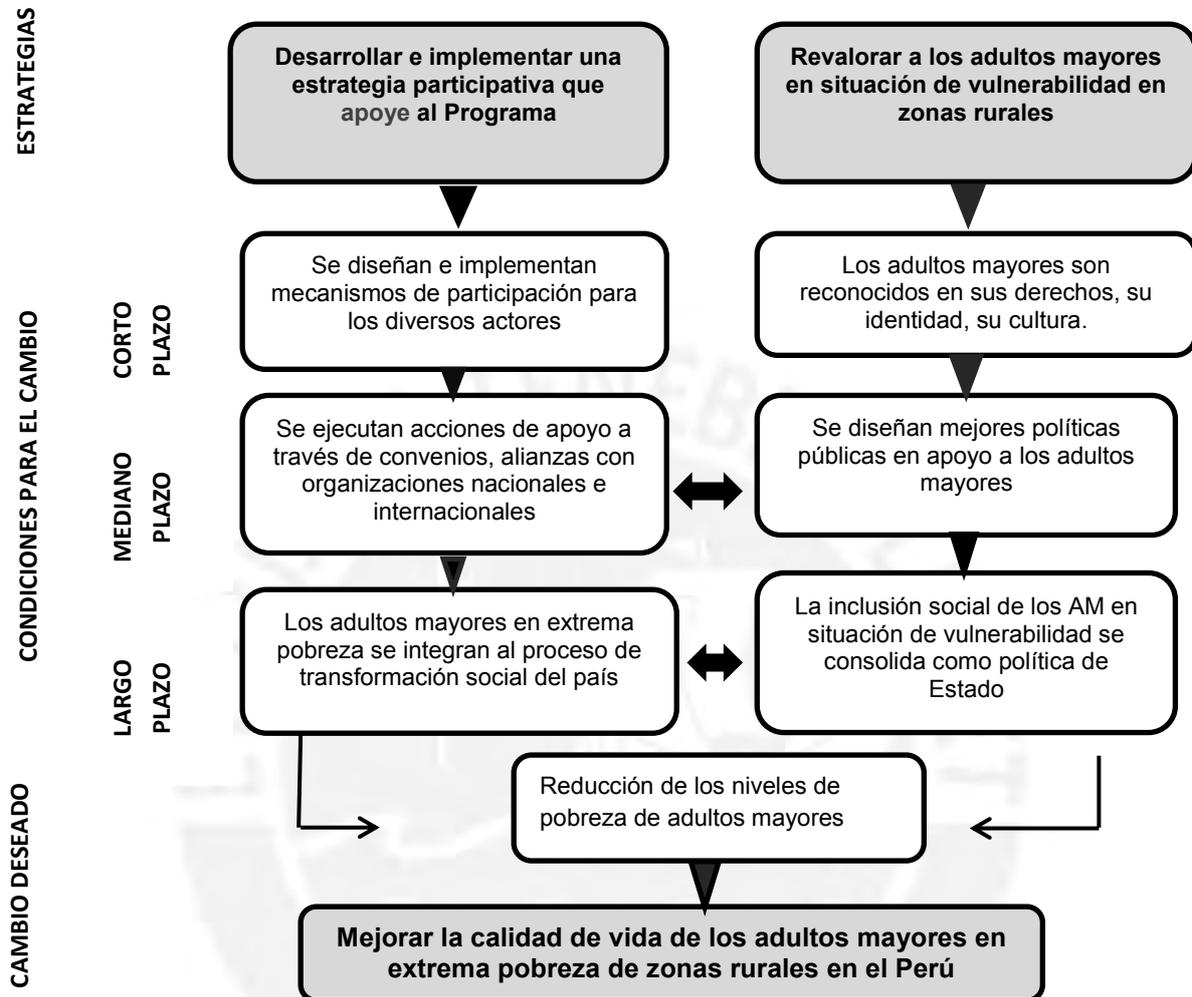
Al ser un instrumento de innovación metodológica, la teoría de cambio requiere de supuestos que permitan visualizar, interpretar, proyectar, la teoría de cambio propuesta para este caso.

- El gobierno central está dispuesto a facilitar un proceso de cambio, es decir que prescinde de su actuación hegemónica y apertura espacios de convocatoria, diálogo, concertación y transparencia, para promover la intervención de los diversos actores.

- El gobierno regional y los gobiernos locales se involucran con los programas sociales y se integran a un proceso de transformación social que requiere la participación de los actores en los distintos niveles.
- La Sociedad Civil y organizaciones comunales, son capaces de influir en el cambio de actitudes en y entre personas e instituciones, asumiendo un rol participativo y representativo.
- Las organizaciones de apoyo y la empresa privada, se identifican con los problemas sociales que aquejan a los adultos mayores de zonas rurales y demuestran voluntad interactiva.
- Los beneficiarios y sus familias adoptan una actitud dinámica, denotan disposición para transformar su potencial negativo- que se observa actualmente- en acciones positivas, que realmente favorezca el cambio propuesto en su provecho.
- Los no beneficiarios no obstaculizan el desarrollo del programa, se muestran asequibles a entender que, cumpliendo con los requisitos que se exige, hay posibilidades de que sus intereses sean incorporados mediante procesos de entendimiento y/ o mediación.

## 1.4 Ruta de Cambio

**CUADRO 8**



Adaptado de Retolaza 2009

## 1.5 Indicadores de Cambio

**CUADRO 9**

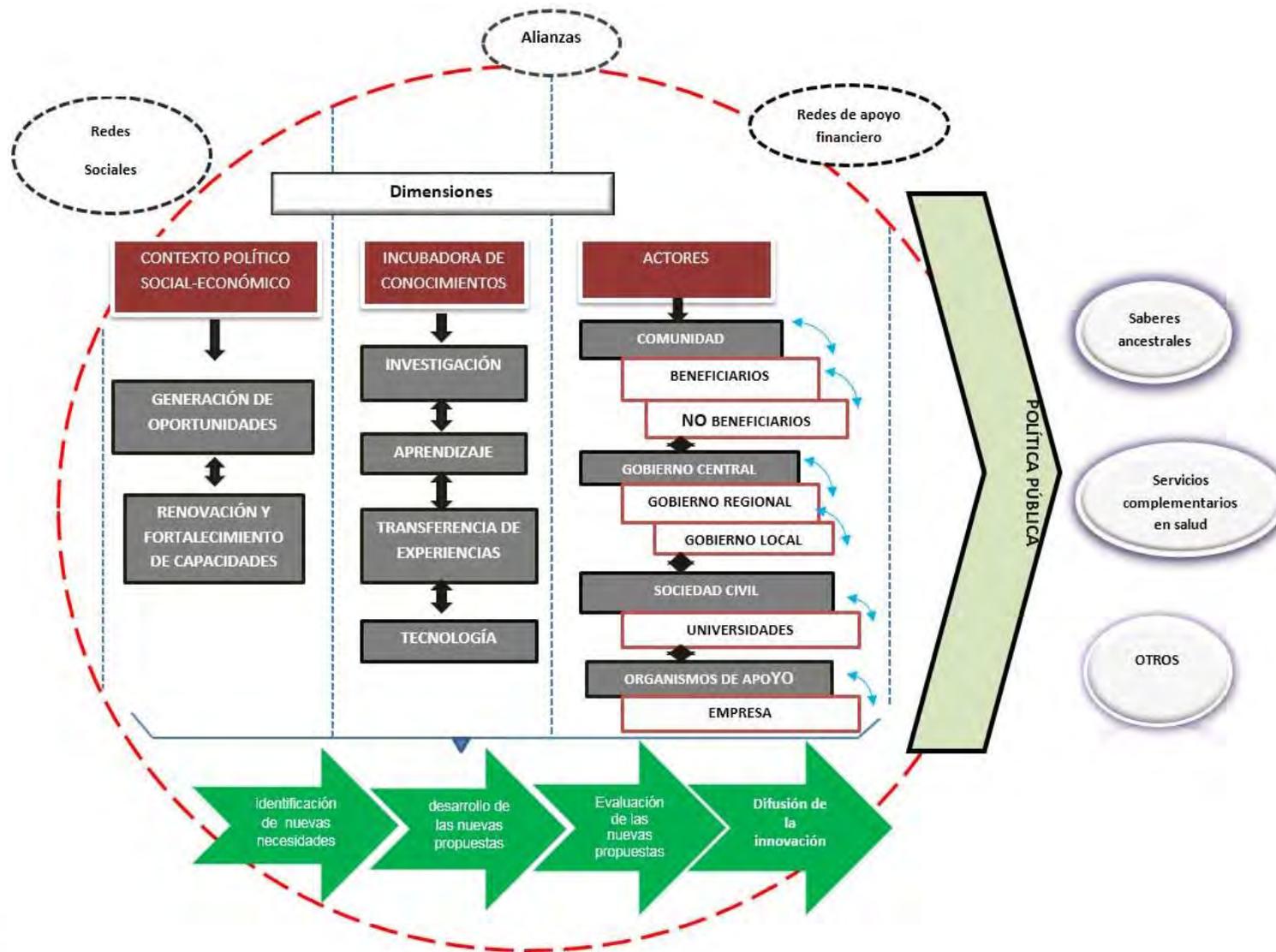
ACCIONES	INDICADORES
Cambios en las condiciones de vida	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Cobertura del programa en la comunidad rural</li> <li>▪ Número de programas de salud ejecutados en determinado período.</li> <li>▪ Número de postas de salud que se encuentran adecuadamente equipadas.</li> <li>▪ Qué planes de contingencia se tiene ante eventualidades.</li> <li>▪ Qué actividades complementarias de recreación y esparcimiento se han diseñado y ejecutado.</li> </ul>
Cambios en el comportamiento individual y familiar	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Los beneficiarios hacen suyo los propósitos del programa.</li> <li>▪ Los usuarios se involucran en los procesos de acción participativa y aprendizaje.</li> <li>▪ La familia se incluye como unidad activa en el proceso de fortalecimiento del programa.</li> </ul>
Cambios en el comportamiento colectivo	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mayor disposición a interactuar con otros actores.</li> <li>▪ Se han identificado líderes que actúan como agentes de cambio en sus comunidades.</li> <li>▪ Los adultos mayores conforman asociaciones que los integra.</li> </ul>
Cambios en las relaciones sociales	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Las relaciones sociales entre beneficiarios, no beneficiarios y comunidad en pleno, son positivas y aportan un clima favorable al desarrollo del programa.</li> <li>▪ Los adultos mayores en extrema pobreza tienen y ejercen representatividad ante los gobiernos locales y otras Instituciones.</li> </ul>
Cambios en el ejercicio de capacidades	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Cuántos programas de saberes ancestrales se han rescatado y puesto en marcha.</li> <li>▪ Cuántas y que otras actividades se han ejecutado para revalorar las aptitudes de beneficiarios y no beneficiarios.</li> </ul>
Cambios en el aprovechamiento de oportunidades	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La población objetivo y la comunidad en que residen, tienen acceso equitativo a las oportunidades de desarrollo.</li> </ul>

## 2. Modelo de innovación social:

La necesidad de ofrecer servicios complementarios que contribuyan a la revaloración del adulto mayor, como plantea Pensión 65, requiere del diseño de modelos de innovación social que favorezcan y faciliten su aplicación, esta propuesta se encamina en esa dirección.

- **Definición del problema:** factibilidad y utilidad de actividades complementarias que contribuyan a la revaloración del adulto mayor en zonas rurales.

## MODELO DE INNOVACIÓN SOCIAL



Las zonas altoandinas presentan características propias, a lo largo del desarrollo del trabajo se ha hecho énfasis en las condiciones de atraso y postergación en que están sumidas y que han derivado en que la población en general y los adultos mayores en extrema pobreza en particular, no tengan acceso a las oportunidades de desarrollo.

En este contexto, se hizo hincapié en los factores positivos y adversos que favorecen y que inciden en contra de los resultados del programa, uno de los aspectos fundamentales que puede apuntalar el proceso de intervención, es el diseño e implementación de actividades complementarias con componente innovador. En ese sentido, es que se ha bosquejado el modelo de innovación social orientado al sector rural.

La construcción del modelo se basa en tres dimensiones: el contexto político social, la incubación de conocimientos y la participación de los diferentes actores. En lo que respecta a la primera dimensión se consideró que es fundamental que las políticas se dirijan a la generación de oportunidades y a la renovación y fortalecimiento de las capacidades, aspectos que pasan desapercibidos y sobre los cuales no se observa ninguna labor.

La segunda dimensión se refiere a la necesidad de que el proceso de innovación tenga en cuenta la incubación de conocimientos: la investigación, el aprendizaje, la transferencia de experiencias y la tecnología, esto permitiría germinar una sinergia creativa que identifique los aspectos no perceptibles en el potencial de la comunidad y que requieren ser investigados, aprendidos, explorados, para en base a ello elaborar estrategias más efectivas y también oportunas. Es importante destacar el rol de la tecnología en este curso innovador.

La tercera dimensión se refiere a la intervención de los actores, aquí se resalta el papel básico, primordial, de toda la comunidad y se considera no solamente a los beneficiarios sino también a los no beneficiarios, dado que es importante canalizar su participación valorando su identidad.

En este rol participativo se realiza la labor que deben cumplir los gobiernos regionales y locales para promover una mayor dinámica social, obviamente en las actuales circunstancias, un gobierno local como el de Cayarani no podrá aportar en esta tarea porque vive ajeno a la problemática de su jurisdicción.

Otros actores que debieran tener mayor protagonismo y lamentablemente en la región no lo hacen, son las Universidades, ya que disponen de medios que les permita proyectarse en mejor forma a la comunidad y no solamente de forma enunciativa.

El apoyo de los organismos locales y nacionales puede efectivizarse a través de diferentes formas de participación, ya sea a través de alianzas público- privadas, apoyo financiero para las investigaciones, redes sociales y otras.

Este proceso de por si complejo, involucra igualmente la integración de varios elementos, en una secuencia de etapas como resultado de las formas de interacción entre los componentes de las distintas dimensiones: Identificación de nuevas necesidades, desarrollo de nuevas propuestas producto de la tipificación de las necesidades, la evaluación de esas nuevas propuestas- que permite comprobar su efectividad- y finalmente la difusión de las innovaciones. Todo este conglomerado de relaciones dinámicas, funciones, acciones, condiciones y otros que Murray, Mulgan y Caullier denominan como: “cambio sistémico” (Abreu 2011:139).

El modelo descrito, recoge los principales planteamientos que pueden aportar a la construcción de mejores políticas públicas con un ingrediente innovador.

,

## VII BIBLIOGRAFÍA

ABREU José Luis

- 2011 Innovación Social, Conceptos y Etapas. Revista Daena: International Journal of Good Conscience. 6(2) 134-148. Octubre 2011. [www.spentamexico.org/v6-n2/6\(2\)134-148.pdf](http://www.spentamexico.org/v6-n2/6(2)134-148.pdf).

ARAMBURÚ Carlos E. (Coordinador)

- 2013 Políticas Sociales en el Perú. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú-Departamento de Ciencias Sociales, Tarea Asociación Gráfica Educativa.

ARZA, Camila; CHAHBENDERIAN, Florencia

- 2014 Pensiones básicas en América Latina. Diseño, cobertura y beneficios comparados en Argentina, Brasil, Bolivia y Chile. Documentos de Trabajo CIEPP, 89, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas, Buenos Aires.

ASIAN, Rosario; FERNANDEZ Teresa y MONTES Oscar

- 2013 Más allá de la RSC. Hacia un nuevo paradigma de desarrollo a través de la innovación social- prisma social - Nº 10 | junio 2013| revista de ciencias sociales | ISSN: 1989-3469. [dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4694769.pdf](http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4694769.pdf).

BOSCH, Mariano; MELQUIZO Ángel y PAGÉS Carmen.

- 2013 Mejores pensiones, mejores trabajos: Hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo. Octubre 2013. Washington D.C.

CELADE- División de Población CEPAL

- 2013 Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo 2050-2100-PERÚ. CEPAL-Santiago de Chile.

CEPAL

1998            Gestión de Programas Sociales en América Latina. Serie Políticas Sociales 25. Volumen I Santiago de Chile.

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA- GTZ

2010            Marco Conceptual del Control Gubernamental de los Programas Sociales-. Lima.

CORTAZAR VELARDE C

2004            Una mirada estratégica y Gerencial de la implantación de los Programas Sociales, Washington D.C

GARCIA Luis

2012            Desprotección en la tercera edad: ¿estamos preparados para enfrentar el envejecimiento poblacional? Documento de Trabajo N° 330. Lima: Departamento de Economía –Pontificia Universidad Católica del Perú, Cartolán Editora y Comercializadora EIRL.

INEI

2014a           Perfil de la Pobreza por Dominios Geográficos 2004-2013. Lima

2013b           Informe técnico N° 4: Situación de la Niñez y del Adulto Mayor julio-agosto setiembre 2013.Lima

2013c           Población total al 30 de junio por Grupos Quinquenales de edad, según Departamento, Provincia y Distrito 2013.Lima

2013d           Informe técnico: Evolución de la Pobreza 2007-2011.Lima

Keystone        Accontability for Social Change

2009            Developing a Theory of Change, Johannesburg: disponible en [www.KetystoneAccountability.org](http://www.KetystoneAccountability.org)

MEZA Mauricio

- 2013 El Microcrédito, la autosuficiencia Financiera y la lucha contra la pobreza en la Región Arequipa. Universidad Católica Santa María, Fondo Editorial. Arequipa-Perú

MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL

- 2012 Manual de Operaciones del Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65. Lima

MORALES Alfonso Carlos

- 2009 Innovación social: un ámbito de interés para los servicios sociales, Documento marco- Seminario sobre innovación social para los servicios sociales-[dialnet.unirioja.es/servlet/extaut?codigo=2264](http://dialnet.unirioja.es/servlet/extaut?codigo=2264)

MUÑOZ Ismael (Editor)

- 2014 Inclusión Social: Enfoques, Políticas y Gestión Pública en el Perú- VII Seminario de Reforma de Estado. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial. Lima

OLIVERA Javier, CLAUSEN Jonathan

- 2013 Las características del adulto mayor peruano y las políticas de protección social. Documento de Trabajo N° 360.Lima: Departamento de Economía- Pontificia Universidad Católica del Perú, Cartolán Editora y Comercializadora EIRL.Lima

PICADO, Gustavo; MENDOZA, Walter y DURÁN, Fabio

- 2008 Viabilidad de las pensiones no contributivas en el Perú: proyecciones demográficas y financieras. Lima: OIT/ Oficina Subregional de la OIT para los Países Andinos. Fondo de la población de las Naciones Unidas. Lima

PUTNAM D. Robert.

2002 Sólo en la Bolera: Colapso y resurgimiento de la Comunidad,  
Galaxia Gutenberg editores. Barcelona

PLAZA Orlando (Coordinador)

2012 Cambios sociales en el Perú 1968-2008, Homenaje a Denis  
Sulmont.Segunda edición. Lima: Pontificia Universidad Católica  
del Perú.Lima

RETOLAZA Iñigo

2010 Teoría de Cambio- Un enfoque de pensamiento acción para  
navegar en la complejidad de los procesos de cambio social.  
Serigráfica, S.A. Litografía. Guatemala

SEN Amartya

2002 Desarrollo y Libertad-. Editorial Planeta Buenos Aires.

SUBIRATS Joan

2012 Políticas Públicas e Inclusión Social. Factores Territoriales y  
Gobiernos Locales. Instituto de Gobierno y Políticas Publicas  
/UAB. 2012. Barcelona

RACZYNSKI, Dagmar

1995 Focalización de programas sociales, lecciones de la experiencia  
chilena. Plataforma democrática publicaciones. Santiago de  
Chile.

RODRIGUEZ, Adolfo; ALVARADO, Hernán

2008 Claves de la Innovación social en América Latina y el Caribe,  
Comisión Económica para América Latina (CEPAL) Santiago de  
Chile, noviembre 2008.

URZÚA, Alfonso; CAQUEO, Alejandra

2012 Calidad de Vida: Una Revisión Teórica del Concepto. Terapia  
Psicológica. Vol. 30 Nro. 1 pp. 61-71 Santiago de Chile.

VARA, Arístides

2007 La evaluación de impacto de los programas sociales,  
Universidad de San Martín de Porres. Lima

WEBB, Richard

2014 La hora del abuelo, Mirada de Fondo,  
[elcomercio.pe/opinion/...de.../hora-abuelo-richard-webb-noticia-176681...](http://elcomercio.pe/opinion/...de.../hora-abuelo-richard-webb-noticia-176681...)27 de oct. de 2014). Lima



## VIII. ANEXOS

### ANEXO 1-VARIABLES IDENTIFICADAS EN TRABAJO DE INVESTIGACIÓN

Preguntas de investigación	Variables
1. ¿Es suficiente y adecuada la transferencia monetaria?	1. Transferencia monetaria suficiente
	2. Transferencia monetaria adecuada
2. ¿Es confiable la información que se procesa para la clasificación y selección de beneficiarios?	3. Información confiable para la clasificación de beneficiarios
	4. Información confiable para la selección de beneficiarios
3. ¿Cuenta el personal de los municipios con el perfil requerido y dispone de los medios necesarios para el desempeño de su labor?	5. Personal con perfil requerido mínimo para el desempeño de su labor
	6. Logística necesaria para el trabajo del personal.
4. ¿En que utilizan los beneficiarios la transferencia monetaria?	7. Aprovechamiento de la Transferencia en los hogares beneficiados
5. ¿Cómo perciben los usuarios el programa de asistencia social?	8. Percepción de la población objetivo sobre la asignación del beneficio.

### ANEXO 2 - COLUMNA VERTEBRAL

Preguntas de investigación	Variables	Indicadores	Fuentes de información	Técnicas	Instrumento
1. ¿Es suficiente y adecuada la transferencia monetaria?	1. Transferencia monetaria suficiente	1.1 Monto de la transferencia monetaria para atender al total de beneficiarios de la zona.	<a href="http://www.pension65.go.b.pe">www.pension65.go.b.pe</a> Documentos de la oficina territorial de la Región Encuestas ENAHO Mapas de pobreza Documentación del SISFOH.	Revisión documental	Guía Revisión documental GRD1
	2. Transferencia monetaria adecuada	2.1 Frecuencia de entrega de la asignación 2.2 Publicación anticipada del cronograma y lugares de pago. 2.3 Costos de la transacción	<a href="http://www.pension65.go.b.pe">www.pension65.go.b.pe</a> Documentos de la oficina territorial de la Región Documentación del SISFOH.		Guía Revisión documental GRD2

2. ¿Es confiable la información que se procesa para la clasificación y selección de beneficiarios?	3. Información confiable para la clasificación de beneficiarios	<p>3.1 Tipo de mecanismos utilizados para identificación de beneficiarios: empadronamiento, fichas socioeconómicas u otros.</p> <p>3.2 Procedimientos que se utilizan para definir listas de potenciales beneficiarios.</p> <p>3.3 Procesos de validación de los resultados</p> <p>3.4 Reportes que se emplean para la asignación del beneficio.</p>	<p><a href="http://www.pension65.gov.pe">www.pension65.gov.pe</a></p> <p>Documentos de la oficina territorial de la Región</p> <p>Encuestas ENAHO</p> <p>Mapas de pobreza</p> <p>Documentación del SISFOH</p>		Guía Revisión documental. GRD3
	4. Información confiable para la selección de beneficiarios	<p>4.1 Tipo de mecanismos utilizados para identificación de beneficiarios: empadronamiento, fichas socioeconómicas u otros.</p> <p>4.2 Procedimientos que se utilizan para definir listas de potenciales beneficiarios.</p> <p>4.3 Procesos de validación de los resultados</p> <p>4.4 Reportes que se emplean para la asignación del beneficio.</p>	<p><a href="http://www.pension65.gov.pe">www.pension65.gov.pe</a></p> <p>Documentos de la oficina territorial de la Región</p> <p>Encuestas ENAHO</p> <p>Mapas de pobreza</p> <p>Documentación del SISFOH</p>		
3. ¿Cuenta el personal con el perfil requerido y dispone de los medios necesarios para el desempeño de su labor?	5. Personal con perfil requerido mínimo para el desempeño de su labor	<p>5.1 Profesionales con formación en ciencias sociales.</p> <p>5.2 Personal con experiencia en labores comunitarias.</p> <p>5.3 Personal que habita en la zona.</p> <p>5.4 Personal apto para residir en zona altoandina.</p>	Alcaldes y jefes de personal de los municipios seleccionados	Entrevista semiestructurada a jefaturas de personal	Guía de entrevista GEP 1
	6. Logística necesaria para el trabajo del personal.	<p>6.1 Oficinas Municipales con infraestructura apropiada para la ejecución de tareas.</p> <p>6.2 Oficinas implementadas con equipo necesario para la ejecución de tareas.</p>	Observación directa en municipios seleccionados	Observación a oficinas donde labora el personal evaluador.	Guía de Observación GO1
4. ¿En que utilizan los beneficiarios la transferencia	7. Aprovechamiento de la	7.1 Mejora en la calidad de vida.	Beneficiarios del programa	Entrevistas semiestructuradas a	Guía de entrevista a beneficiario GE B 1

monetaria?	Transferencia en los hogares beneficiados	7.2 Empoderamiento de los beneficiados		beneficiarios	
5. ¿Cómo perciben los usuarios el programa de asistencia social?	8. Percepción de la población objetivo sobre la asignación del beneficio.	7.3 Ahorro 8.1 Cambios en la situación de la población beneficiada. 8.2 Nociones de bienestar y posibilidades futuras 8.3 Cambios en la familia y comunidad	Beneficiarios directos	Grupo focal	Guía de conversación con grupo focal GC1



## ANEXO 3- CUESTIONARIOS

### Entrevista 1

<b>INSTRUMENTO 7: Guía Entrevista semiestructurada a jefe territorial Programa</b>					<b>GEJ</b>
Indicadores: Mecanismos de participación a nivel de consulta Mecanismos de participación a nivel de propuesta Mecanismos de participación a nivel de elaboración Mecanismos de participación concretados					
Dirigida a: • Funcionario Unidad Territorial del Programa Social en la Región Arequipa.					
Fecha					
Registro de los Representantes:					
Nombres y Apellidos	Entidad	Cargo	Teléfonos oficina/	Email	Tiempo que viene laborando en el programa.
Cuestionario:					
1 ¿Ha convocado la participación de la Sociedad Civil y sector privado? ¿De ser así podría describirnos las acciones?					
2 ¿Ha existido alguna iniciativa para realizar actividades con esos sectores? ¿De ser así podría precisarnos cuáles?					
3 ¿Realiza coordinaciones a nivel Interinstitucional? ¿De ser así con que Instituciones?					
4 ¿Le parece importante la participación del sector privado en el programa? ¿Por qué?					
5 ¿Ha tenido oportunidad de convocar la participación del sector privado en apoyo al programa? ¿De ser así podría describirnos las acciones?					
6 ¿Ha recibido alguna iniciativa o propuesta de apoyo del sector privado? ¿De ser así, podría precisarnos que tratamiento le dio?					
7 ¿Qué recomendaría para que el programa genere un impacto sostenible en el segmento poblacional al cual está dirigido?					

## Entrevista 2

<b>INSTRUMENTO 9. A: Guía Entrevista semiestructurada a Promotora</b>				<b>GEA 1A</b>
Indicadores: Cambios en la situación de la población beneficiada.  Nociones de bienestar y posibilidades futuras  Cambios en la familia y comunidad.				
Dirigida a: • Promotora de los distritos de Puyca y Cayarani				
Fecha 24 de mayo del 2014				
Nombres y Apellidos	Entidad	Cargo	Teléfonos oficina/celular	Tiempo que trabaja
Cuestionario: 1. ¿Cuáles considera que son los aspectos positivos del programa en su zona? ¿podría describirnos? 2. ¿Qué dificultades encuentra para que el programa logre mejores resultados? 3. ¿Qué acciones se llevan a cabo para mejorar los alcances del programa en la zona? 4. ¿Qué acciones cree posible realizar para hacer sostenible el programa? 5. ¿Qué entidades participan en apoyo al programa?  6. ¿Qué recomendaría o sugeriría para lograr una mayor participación ciudadana en apoyo al programa?				

## Entrevista 3

<b>INSTRUMENTO 9. 1: Guía Entrevista semiestructurada a alcalde de Puyca</b>		<b>GEA 1</b>
Indicadores: Mecanismos de participación a nivel de consulta Mecanismos de participación a nivel de propuesta Mecanismos de participación a nivel de elaboración. Mecanismos de participación concretados		

Dirigida a:				
<ul style="list-style-type: none"> <li>Alcalde de Distrito seleccionado</li> </ul>				
Fecha				
Registro de los Representantes:				
Nombres y Apellidos	Entidad	Cargo	Teléfonos oficina/celular	Profesión
<p>Questionario:</p> <p>1 ¿Cuál es su opinión acerca del programa social?</p> <p>2 ¿Cuáles considera que son los aspectos positivos del programa en su región? ¿Podría describirnos?</p> <p>3 ¿Cuáles considera que son los aspectos negativos del programa en su región? ¿Podría describirnos?</p> <p>4 ¿Considera adecuado el nivel de coordinación con la Jefatura territorial de Arequipa? ¿De no ser así, podría precisarnos las principales falencias?</p> <p>5 ¿Participa el municipio en alguna actividad o evento para mejor funcionamiento del programa? ¿De ser así, podría describirnos en cuáles?</p> <p>6 ¿Qué recomendaría o sugeriría para lograr una mayor participación ciudadana en apoyo al programa?</p> <p>7.- ¿Hay en su jurisdicción alguna entidad, pública o privada que apoya el programa?</p>				

#### Entrevista 4

<b>INSTRUMENTO 9. 1: Guía Entrevista semiestructurada a alcalde de Cayarani</b>				<b>GEA 1</b>
Indicadores:				
Mecanismos de participación a nivel de consulta				
Mecanismos de participación a nivel de propuesta				
Mecanismos de participación a nivel de elaboración.				
Mecanismos de participación concretados				
Dirigida a:				
<ul style="list-style-type: none"> <li>Alcalde de Distrito seleccionado</li> </ul>				
Fecha				
Registro de los Representantes:				
Nombres y Apellidos	Entidad	Cargo	Teléfonos oficina/celular	Profesión

<p>Questionario:</p> <p>1 ¿Cuál es su opinión acerca del programa social?</p> <p>2 ¿Cuáles considera que son los aspectos positivos del programa en su región? ¿Podría describirnos?</p> <p>3 ¿Cuáles considera que son los aspectos negativos del programa en su región? ¿Podría describirnos?</p> <p>4 ¿Considera adecuado el nivel de coordinación con la Jefatura territorial de Arequipa? ¿De no ser así, podría precisarnos las principales falencias?</p> <p>5 ¿Participa el municipio en alguna actividad o evento para mejor funcionamiento del programa? ¿De ser así, podría describirnos en cuáles?</p> <p>6 ¿Qué recomendaría o sugeriría para lograr una mayor participación ciudadana en apoyo al programa?</p> <p>7.- ¿Hay en su jurisdicción alguna entidad, pública o privada que apoya el programa?</p>				

### Entrevista 5

<b>INSTRUMENTO 5: Guía de entrevista semiestructurada a jefes de personal</b>		<b>GEP 1</b>
<p>Indicadores:</p> <p>Profesionales con formación en Ciencias Sociales.</p> <p>Personal con experiencia en labores comunitarias.</p> <p>Personal que habita en la zona.</p> <p>Personal apto para residir en zona altoandina.</p>		
<p>Aplicada a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Jefatura de Personal de Municipalidad</li> </ul>		
Fecha: 08/07/14		
Registro de los Representantes:		
Nombres y Apellidos	ENTIDAD	CARGO
Questionario		

1. ¿Cuentan con un Manual de Organización y Funciones?
2. ¿Tienen una oficina de personal?, ¿en caso de no tenerla, quién realiza las funciones de Jefe de Personal?
3. ¿Tienen implementadas fichas de personal?
4. ¿El personal seleccionado es evaluado en sus condiciones de salud?
5. ¿Se capacita al personal que participa en la ejecución de la afiliación?
6. ¿Se llevan a cabo evaluaciones de desempeño?

**Entrevista 6**

<b>INSTRUMENTO 5: Guía de entrevista semiestructurada a jefes de personal</b>		<b>GEP 1</b>
Indicadores: Profesionales con formación en Ciencias Sociales. Personal con experiencia en labores comunitarias. Personal que habita en la zona. Personal apto para residir en zona altoandina.		
Aplicada a: • Jefatura de Personal de Municipalidad		
Fecha 03/07/14		
Registro de los Representantes:		
Nombres y Apellidos Entidad	Entidad	Cargo
Cuestionario 1 ¿Cuentan con un Manual de Organización y Funciones? 2 ¿Tienen una oficina de personal?, ¿en caso de no tenerla, ¿quién realiza las funciones de Jefe de Personal?  3 ¿Tienen implementadas fichas de personal? 4 ¿El personal seleccionado es evaluado en sus condiciones de salud? 5 ¿Se capacita al personal que participa en la ejecución de la afiliación?  6 ¿Se llevan a cabo evaluaciones de desempeño?		

### Entrevista 7

<b>INSTRUMENTO 7: Guía de entrevista</b>		<b>GE B 1</b>	
<b>semiestructurada a beneficiario</b>			
Indicadores: Mejora en la calidad de vida.  Empoderamiento de los beneficiados  Ahorro			
Dirigida a: • Muestra de Beneficiarios directos del Programa Social			
Fecha			
Registro de Beneficiario.			
Nombres y Apellidos	DNI	Edad	Sexo
<b>GENOVARIA GOMEZ MOLLO</b>	48449422	78	Mujer
Cuestionario: 1. ¿En que gastan la ayuda que reciben? 2. ¿Antes de recibir la ayuda, como cubrían esas necesidades? 3. ¿Están ahorrando en algo? 4. ¿La promotora los orientan en el uso de la ayuda? 5. ¿Qué cosas han cambiado con la ayuda? 6. ¿los que no reciben la ayuda cómo se comportan con Uds.?			

### Entrevista 8

<b>INSTRUMENTO 7: Guía de entrevista</b>		<b>GE B 1</b>	
<b>semiestructurada a beneficiario</b>			
Indicadores: Mejora en la calidad de vida.  Empoderamiento de los beneficiados  Ahorro			
Dirigida a:			

<ul style="list-style-type: none"> <li>Muestra de Beneficiarios directos del Programa Social</li> </ul>			
Fecha			
Registro de Beneficiario.			
Nombres y Apellidos	Edad	DNI	Sexo
<b>VICTORIA QUISPE QUISPE</b>	82	30764449	MUJER
<p>Cuestionario:</p> <p>1 ¿En que gastan la ayuda que reciben?</p> <p>2 ¿Antes de recibir la ayuda, ¿cómo cubrían esas necesidades?</p> <p>3 ¿Están ahorrando en algo?</p> <p>4 ¿La promotora los orienta en el uso de la ayuda?</p> <p>5 ¿Qué cosas han cambiado con la ayuda?</p> <p>6 ¿los que no reciben la ayuda cómo se comportan con Uds.?</p>			

### Entrevista 9

<b>INSTRUMENTO 7: Guía de entrevista semiestructurada a beneficiario</b>			<b>GE B 1</b>
Indicadores:			
Mejora en la calidad de vida.			
Empoderamiento de los beneficiados			
Ahorro			
Dirigida a:			
<ul style="list-style-type: none"> <li>Muestra de Beneficiarios directos del Programa Social</li> </ul>			
Fecha			
Registro de Beneficiario.			
Nombres y Apellidos	Edad	DNI	Sexo
<b>PABLO ZAMATA HUAMAN</b>	73	24802461	VARON
<p>Cuestionario:</p> <p>1 ¿En que gastan la ayuda que reciben?</p> <p>2 ¿Antes de recibir la ayuda, como cubrían esas necesidades?</p> <p>3 ¿Están ahorrando en algo?</p> <p>4 ¿La promotora los orienta en el uso de la ayuda?</p> <p>5 ¿Qué cosas han cambiado con la ayuda?</p> <p>6 ¿los que no reciben la ayuda cómo se comportan con Uds.?</p>			

## Entrevista 10

<b>INSTRUMENTO 7: Guía de entrevista semiestructurada a beneficiario</b>				<b>GE B 1</b>
Indicadores: Mejora en la calidad de vida.  Empoderamiento de los beneficiados  Ahorro				
Dirigida a: • Muestra de Beneficiarios directos del Programa Social				
Fecha				
Registro de Beneficiario.				
Nombres y Apellidos		Edad	DNI	Sexo
<b>LADISLAO VALDIVIA ROJAS</b>		86	30664108	VARON
Cuestionario: 1 ¿En que gastan la ayuda que reciben? 2 ¿Antes de recibir la ayuda, ¿cómo cubrían esas necesidades?  3 ¿Están ahorrando en algo? 4 ¿La promotora los orienta en el uso de la ayuda?  5 ¿Qué cosas han cambiado con la ayuda?  6 ¿los que no reciben la ayuda cómo se comportan con Uds.?				

## Entrevista 11

<b>INSTRUMENTO 7: Guía de entrevista semiestructurada a beneficiario</b>
--

Indicadores: Mejora en la calidad de vida.  Empoderamiento de los beneficiados  Ahorro			
Dirigida a: • Muestra de Beneficiarios directos del Programa Social			
Fecha			
Registro de Beneficiario.			
Nombres y Apellidos	DNI	Edad	Sexo
<b>ROSA CONDORI</b> <b>QUISPE</b>	Lo tenía su hija	80	Mujer
Cuestionario: 1 ¿En que gastan la ayuda que reciben?  2 ¿Antes de recibir la ayuda, como cubrían esas necesidades? 3 ¿Están ahorrando en algo?  4 ¿La promotora los orienta en el uso de la ayuda? 5 ¿Qué cosas han cambiado con la ayuda? 6 ¿los que no reciben la ayuda cómo se comportan con Uds.?			

## **Entrevista 12**

<b>INSTRUMENTO 7: Guía de entrevista semiestructurada a beneficiario</b>			
Indicadores: Mejora en la calidad de vida.  Empoderamiento de los beneficiados  Ahorro			
Dirigida a: • Muestra de Beneficiarios directos del Programa Social			
Fecha			
Registro de Beneficiario.			

Nombres y Apellidos	DNI	Edad	Sexo
<b>ISABEL INGA INGA</b>	30764795	80	Mujer

Cuestionario:

- 1 ¿En que gastan la ayuda que reciben?
- 2 ¿Antes de recibir la ayuda, ¿cómo cubrían esas necesidades?
- 3 ¿Están ahorrando en algo?
- 4 ¿La promotora los orienta en el uso de la ayuda?
- 5 ¿Qué cosas han cambiado con la ayuda?
- 6 ¿los que no reciben la ayuda cómo se comportan con Uds.?

### Entrevista 13

<b>INSTRUMENTO 7: Guía de entrevista semiestructurada a beneficiario</b>			<b>GE B 1</b>
Indicadores:			
Mejora en la calidad de vida.			
Empoderamiento de los beneficiados			
Ahorro			
Dirigida a:			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Muestra de Beneficiarios directos del Programa Social</li> </ul>			
Fecha			
Registro de Beneficiario.			
Nombres y Apellidos	DNI	Edad	Sexo
<b>JUAN QUISPE HUAMANI</b>	30764491	83	Varón
Cuestionario:			
1 ¿En que gastan la ayuda que reciben?			

2 ¿Antes de recibir la ayuda, como cubrían esas necesidades?

3 ¿Están ahorrando en algo?

4 ¿La promotora los orienta en el uso de la ayuda?  
(Su esposa también es usuaria del programa, el beneficiario es inválido, no se moviliza por sus propios medios).

5 ¿Qué cosas han cambiado con la ayuda?

6 ¿los que no reciben la ayuda cómo se comportan con Uds.?

**Entrevista 14**

<b>INSTRUMENTO 7: Guía de entrevista semiestructurada a beneficiario</b>			<b>GE B 1</b>
Indicadores: Mejora en la calidad de vida.  Empoderamiento de los beneficiados  Ahorro			
Dirigida a: • Muestra de Beneficiarios directos del Programa Social			
Fecha			
Registro de Beneficiario.			
Nombres y Apellidos	DNI	Edad	Sexo
<b>JOAQUIN CONDORI QUISPE</b>	30764148	71	VARON
Cuestionario: 1 ¿En que gastan la ayuda que reciben? 2 ¿Antes de recibir la ayuda, ¿cómo cubrían esas necesidades?  3 ¿Están ahorrando en algo? 4 ¿La promotora los orienta en el uso de la ayuda? 5 ¿Qué cosas han cambiado con la ayuda? 6 ¿los que no reciben la ayuda cómo se comportan con Uds.?			

## Entrevista 15

INSTRUMENTO 9. 2: Guía Entrevista semiestructurada a Directivos ONGS				GEO 1
Indicadores: Mecanismos de participación a nivel de consulta. Mecanismos de participación a nivel de propuesta. Mecanismos de participación a nivel de elaboración. Mecanismos de participación concretados				
Dirigida a: • Directivos ONGS.  <b>No Hay ninguna institución de ese tipo y tampoco empresas privadas, este programa social, dependiente del Ministerio de Vivienda, es el único apoyo.</b>				
Fecha 03/07/2014				
Registro de los Representantes:				
Nombres y Apellidos	Entidad	Cargo	Profesión	Firma
Cuestionario: 1. ¿Cuál es su opinión acerca del programa social? 2. ¿Ha intervenido su organización en alguna actividad relacionada al programa? ¿de ser así, podría describirnos en cuál o cuáles? 3. ¿De acuerdo a su experiencia, cuáles considera que son los aspectos positivos del programa en la región? ¿podría describirnos? 4. ¿Cuáles considera que son los aspectos negativos del programa en la región? ¿podría describirnos? 5. ¿Cómo se podría canalizar una mayor y mejor participación ciudadana en apoyo al programa? ¿podría describirnos? 6. ¿Qué recomendaría o sugeriría para lograr una mayor participación ciudadana en apoyo al programa?				

## ANEXO 4- GUIA DE OBSERVACIÓN

<b>INSTRUMENTO 6: Guía de observación</b>
Indicadores:  Oficinas Municipales con infraestructura apropiada para la ejecución de tareas.  Oficinas implementadas con logística necesaria para la ejecución de tareas.
Aplicada a:  • Locales de los municipios seleccionados.
Fecha 02/07/14- 04/07/14
<b>OBSERVACIÓN</b>  1. Observación ambiente físico.  <b>Los locales municipales son de construcción relativamente reciente, de material noble y tienen los servicios necesarios.</b>  2. Observación ambiente de trabajo.  <b>Se observa un ambiente grato de trabajo, el personal que nos atendió ha sido muy amable en responder nuestras interrogantes y nos han brindado el apoyo necesario.</b>  3. Observación de los medios logísticos necesarios para el desempeño de la labor del personal.  <b>Están bien equipados, lo que contrasta con la pobreza del lugar inclusive cuentan con computadoras, los muebles son adecuados y tienen los útiles necesarios para el trabajo de oficina.</b>

## ANEXO 5- GRUPO FOCAL

<b>INSTRUMENTO 8: Guía de conversación con grupo focal</b>		<b>GC1</b>
Indicadores: Cambios en la situación de la población beneficiada.  Nociones de bienestar y posibilidades futuras  Cambios en la familia y comunidad.		
Dirigida a: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Grupo focal de beneficiarios  <i><b>Todos hablan únicamente quechua, tuvimos que solicitar la colaboración de un intérprete para esta labor</b></i> </li> </ul>		
Fecha		
Registro de los Beneficiarios.		
LUGAR	NUMERO DE INTERVINIENTES	
<b>CAYARANI</b>	<b>SEIS MUJERES, CUATRO HOMBRES</b>	
Cuestionario: 1. ¿Qué cambios han notado en sus vidas desde que reciben la ayuda? 2. ¿Reciben orientación sobre cómo utilizar la ayuda? 3. ¿Hacen reuniones para compartir experiencias? 4. ¿Sus familias se benefician de la ayuda? 5. ¿Qué deficiencias encuentran en la entrega de la ayuda? 6. ¿Qué aspectos creen que se debe mejorar para el funcionamiento del programa?		