

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
ESCUELA DE POSGRADO



PONTIFICIA
**UNIVERSIDAD
CATÓLICA**
DEL PERÚ

**EL SISTEMA DE FOCALIZACIÓN DE HOGARES Y LOS PROCESOS
CRÍTICOS QUE INTERVIENEN EN LA DETERMINACIÓN DE LA
CLASIFICACIÓN SOCIOECONÓMICA DE LOS POTENCIALES
USUARIOS DE LOS PROGRAMAS SOCIALES EN EL AMBITO DEL
DEPARTAMENTO DE TACNA, 2015.**

Tesis para optar el grado de Magíster en Gerencia Social

AUTORAS:

**LUCÍA GISELA CALDERÓN ARÉVALO
SUSANA BEATRIZ GUERRERO OCAMPO**

ASESOR:

CARLOS TORRES HIDALGO

JURADO:

**MARCELA CHUECA MARQUEZ
MARIELA TRELLES CABRERA**

LIMA – PERU

2016



RESUMEN EJECUTIVO

La presente investigación analiza la política de focalización de hogares en el Perú, representada por el Sistema de Focalización de Hogares – SISFOH, identificando los procesos críticos que intervienen en la determinación de la clasificación socioeconómica de los potenciales beneficiarios de los programas sociales y subsidios que ofrece el Estado a poblaciones que por su situación de pobreza se encuentran en estado de vulnerabilidad y exclusión en nuestro país.

El estudio analiza la política de focalización desde el enfoque del círculo de la política y devela los procesos críticos que generan demora en la determinación de la clasificación socioeconómica de los ciudadanos.

La investigación se ha desarrollado en el 2015, en cinco distritos del departamento de Tacna, donde las Unidades Locales de Empadronamiento implementan la política y en Lima, donde se conduce la política. Se ha tomado criterios de significancia, relevancia y representatividad y se ha utilizado el método no probabilístico, de juicio o conveniencia en la selección de la muestra. La metodología empleada es cuali cuantitativa y se utilizaron como técnicas de investigación: entrevistas, encuestas, observación y análisis de documentos.

Los hallazgos muestran nudos críticos en la instancia responsable de la conducción de la política y en los operadores a nivel local. Se encontró vacíos normativos en la operatividad del sistema y en su institucionalidad. Hay avances en la legalidad del proceso pero se necesita mayor legitimación de la política con la participación de los usuarios del SISFOH, un actor ausente en la aplicación de la política es el Gobierno Regional.

Aportando a la Gerencia Social, el estudio formula una propuesta para la toma de decisiones en la política de focalización de hogares. Una de corto plazo, para mejorar los procesos críticos identificados que demoran la clasificación socioeconómica de los hogares y la otra de mediano y largo plazo, planteada en términos de desarrollo y fortalecimiento de la gestión de la política de focalización.

INDICE

RESUMEN EJECUTIVO	2
INDICE	3
AGRADECIMIENTOS	5
DEDICATORIA	6
ABREVIATURAS UTILIZADAS	7
INTRODUCCIÓN	8
CAPÍTULO I	
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA Y JUSTIFICACIÓN	10
1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	10
1.2. JUSTIFICACIÓN	13
1.3. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN	14
CAPÍTULO II	
MARCO TEÓRICO	16
2.1. POLÍTICAS SOCIALES Y PÚBLICAS	16
2.1.1. Políticas sociales a nivel internacional	16
2.1.2. Políticas sociales a nivel nacional	18
2.1.3. Políticas Públicas	24
2.2. ESTADO SITUACIÓN	29
2.2.1. Caso Perú: El Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH)	33
2.2.2. Caso Colombia: Sistema SISBEN	46
2.2.3 Caso de Chile: Sistema CAS	48
2.3. MARCO CONCEPTUAL	
2.3.1. Inclusión Social	52
2.3.2. Política Pública	53
2.3.2. Focalización	53
CAPÍTULO III	
DISEÑO METODOLÓGICO DE LA INVESTIGACIÓN	55
3.1. BREVE REFERENCIA AL DISEÑO	55
3.2. EJES DE INVESTIGACIÓN	55
3.3. POBLACIÓN Y MUESTRA	57
3.4. UNIDADES DE ANÁLISIS	62
3.5. INSTRUMENTOS	63

CAPÍTULO IV

PRESENTACIÓN, ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS RESULTADOS..... 64

- 4.1. PROCESO DE FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA DE FOCALIZACIÓN DE HOGARES Y CARACTERÍSTICAS DEL CONTEXTO 64
- 4.2. DE LAS CARACTERÍSTICAS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE FOCALIZACIÓN DE HOGARES 72
 - 4.2.1. Estructura organizacional del SISFOH..... 73
 - 4.2.2. Recursos del SISFOH y competencias de los operadores 80
 - 4.2.3. Procesos críticos la clasificación socio económica de hogares. 93
 - 4.2.4. Del sistema de monitoreo y evaluación del SISFOH 98
- 4.3. PERCEPCIONES DE ACTORES DEL SISFOH Y DE LA CIUDADANÍA 101

CAPÍTULO V

CONCLUSIONES..... 106

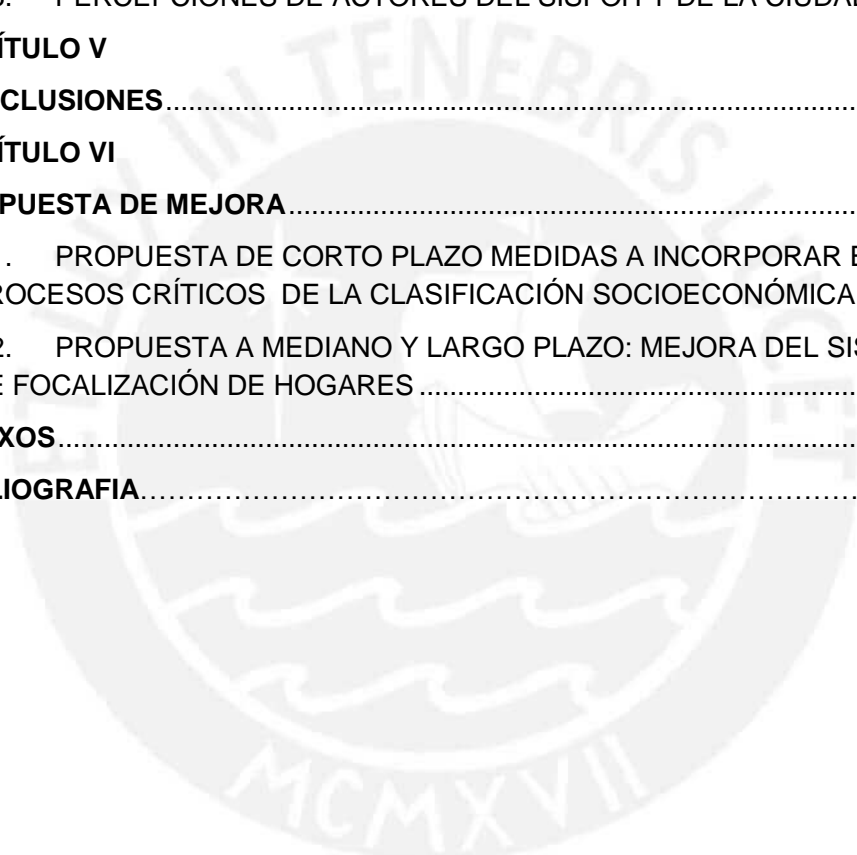
CAPÍTULO VI

PROPUESTA DE MEJORA..... 112

- 6.1. PROPUESTA DE CORTO PLAZO MEDIDAS A INCORPORAR EN LOS PROCESOS CRÍTICOS DE LA CLASIFICACIÓN SOCIOECONÓMICA..... 112
- 6.2. PROPUESTA A MEDIANO Y LARGO PLAZO: MEJORA DEL SISTEMA DE FOCALIZACIÓN DE HOGARES 114

ANEXOS..... 122

BIBLIOGRAFIA.....140



AGRADECIMIENTOS

Agradecemos a los profesores y personal de la Maestría de Gerencia social por su trabajo de excelencia y calidad.

A los diversos actores del Sistema de Focalización de Hogares: personal de la Unidad Central de Focalización de Hogares de Lima y la Oficina Desconcentrada de Tacna, responsables de las Unidades Locales de Empadronamiento de Tacna y representantes de los Programas Sociales Pensión 65 y Juntos, quienes mostraron apertura y proporcionaron valiosos aportes en el análisis del SISFOH, así como para la construcción de una propuesta de mejora del mismo.

A la población que al tramitar su clasificación socioeconómica, nos brindó su opinión, valoración y expectativas sobre el SISFOH y nos enseñó que no sólo son receptores, sino actores valiosos pertenecientes a una cultura solidaria y laboriosa.

DEDICATORIA

A mis padres y hermanos por todo su cariño, apoyo y protección, porque de ustedes aprendo a ser mejor persona cada día.

Lucía Calderón Arévalo

A mis padres, Gustavo y Luzmila, por todo el amor entregado desde siempre y, a mis hermanas por su cariño y compañía.

A Luis Fernando Crespo por su amistad y apoyo en mi desempeño profesional.

Susana Guerrero Ocampo



ABREVIATURAS UTILIZADAS

ABREVIATURA	DESCRIPCIÓN
ACSE	Actualización de la Clasificación Socio Económica
BDA	Base de Datos Administrativas
CAS	Comité de Asistencia Social
CSE	Clasificación Socio Económica
DGGU	Dirección General de Gestión de Usuarios
DS	Decreto Supremo
ENAHO	Encuesta Nacional de Hogares
FONCODES	Fondo Nacional de Desarrollo y Compensación Social
FSU	Ficha Socioeconómica Única
IFH	Índice de Focalización de Hogares
MIDIS	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
MIMDES	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
SISBEN	Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales
SISFOH	Sistema de Focalización de Hogares
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PGH	Padrón General de Hogares)
PS	Programas Sociales
RM	Resolución Ministerial
RDR	Recursos Directamente Recaudados
RO	Recursos Ordinarios
ROF	Reglamento de Organización y Funciones
SIS	Seguro Integral de Salud
UCF	Unidad Central de Focalización
ULE	Unidades Locales de Empadronamiento
ULF	Unidades Locales de Focalización

INTRODUCCIÓN

Si bien es cierto en los últimos cinco años los programas sociales y los subsidios del Estado fueron creciendo gracias al contexto socio económico y político, estos recursos no han sido distribuidos con equidad y eficiencia entre la población más empobrecida. Uno de los motivos fundamentales ha sido no contar con la clasificación socioeconómica del poblador de manera oportuna.

Desde la creación del Sistema de Focalización de Hogares-SISFOH que se implementó fundamentalmente, para crear una base de datos socioeconómica única, se han evidenciado avances -en los aspectos normativos y técnicos operativos- insuficientes frente a la alta demanda de la ciudadanía.

La política de focalización usa como herramienta el Padrón General de Hogares, para facilitar la elegibilidad de las personas en situación de pobreza y pobreza extrema y se les pueda hacer llegar la asignación de los recursos con los que cuenta el Programa JUNTOS y PENSION 65, el Programa Beca 18 o los subsidios estatales como el Seguro Integral de Salud.

El SISFOH fue creado en el 2004, a través de la Resolución Ministerial N° 399-2004-PCM¹, para proveer información socioeconómica a los programas sociales y subsidios del Estado para la identificación de potenciales usuarios. Actualmente se encuentra integrado por tres (3) actores ²: el MIDIS, a través de la Dirección General de Gestión de Usuarios (DGGU) y la Unidad Central de Focalización (UCF); las Unidades Locales de Empadronamiento (ULE) que funcionan en todas las municipalidades distritales y provinciales del país y los programas sociales y subsidios del Estado. Un actor ausente es el Gobierno Regional.

Dentro del proceso de descentralización el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social-MIDIS, tiene a su cargo el SISFOH. Como se sabe, desde el 2011, el MIDIS tiene como funciones ejercer la rectoría de las políticas de desarrollo e inclusión social, encaminadas a reducir la pobreza, las desigualdades, las vulnerabilidades y los riesgos sociales, a nivel intergubernamental

¹ Resolución Ministerial Nro.399-2004-PCM. El Peruano. Lima 22 de diciembre 2004. Artículo 1, p. 282848.

² Directiva Nro. 001-2015-MIDIS. Lima 20 de enero 2015, p. 2. Resolución Ministerial 023-2015-MIDIS.

El MIDIS nació en un contexto sociopolítico con condiciones favorables, generadas por políticas y acuerdos nacionales orientados a sentar las bases para la gobernabilidad y la lucha contra la pobreza, con énfasis en la inclusión de los más pobres.

El presente estudio se sustenta metodológicamente en las herramientas e instrumentos proporcionados por la investigación cualicuantitativa. Los resultados del trabajo de campo, conjuntamente con la revisión y análisis documental, permiten contar con información sobre la problemática que afecta a la ciudadanía en la obtención de la clasificación socioeconómica.

La investigación consta de seis capítulos. En el primer capítulo se aborda el problema, la justificación y los objetivos de la investigación. En el segundo y tercer capítulo se desarrolla el marco teórico y el diseño de la investigación respectivamente.

En el cuarto capítulo, se describen los hallazgos referidos al proceso de formulación del SISFOH y a las características de la implementación incluyendo los procesos críticos que intervienen en la determinación de la clasificación socioeconómica de los hogares. Finalmente, en el quinto capítulo se presentan las conclusiones de la investigación y, en el sexto, la propuesta que desde la gerencia social busca contribuir a la adopción de medidas para revertir los nudos críticos.

CAPÍTULO I

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA Y JUSTIFICACIÓN

1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Si bien la pobreza viene disminuyendo en el país, en el año 2014 el 22.7%³ de la población, que equivale a cifras absolutas a 6 millones 995 mil personas, se encontraba en situaciones de pobreza y por lo tanto en la necesidad de recibir algún tipo de prestación social. Según la ENAHO, en el 2004, entre el 11,8%⁴ y el 15% de la población del departamento de Tacna se encontraba en pobreza.

El contexto en que se inscribe la política de focalización de hogares, está caracterizado por políticas o medidas estatales, que desde el 2011, han promovido programas de lucha contra la pobreza con énfasis en la inclusión de los más pobres y en situación de vulnerabilidad. Muestra de ello ha sido la creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social el año 2011, que tiene como funciones ejercer la rectoría de las políticas de desarrollo e inclusión social, encaminadas a reducir la pobreza, las desigualdades, las vulnerabilidades y los riesgos sociales a nivel intergubernamental, dentro del marco del proceso de descentralización y en el ámbito de su competencia.

En este marco, el gobierno viene impulsado diversos programas sociales como el Programa Beca 18, Pensión 65, el Programa Juntos, el Seguro Integral de Salud y el Fondo de Inclusión Social Energética-FISE, los mismos que para la elegibilidad de sus beneficiarios requieren de la focalización individual, es decir, que las personas tengan una clasificación socioeconómica de pobreza que es únicamente otorgada por el SISFOH.

A pesar de que el SISFOH fue creado en el 2004, a través de la Resolución Ministerial N°399-2004-PCM, es durante el periodo 2011-2015 que ha cobrado alta importancia en la provisión y suministro de información a los programas sociales para la identificación y selección de sus beneficiarios.

³ Perú: Perfil de la pobreza por dominios geográficos 2004-2014. INEI. Agosto, 2015, p. 61.
<https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1306/cap03.pdf>

⁴ IBIDEM

El SISFOH es un sistema intersectorial e intergubernamental que provee información socioeconómica a los programas sociales y subsidios que da el Estado para la identificación de potenciales usuarios, con la finalidad de contribuir a mejorar la equidad y eficiencia en la asignación de los recursos públicos en beneficio de aquellos grupos poblacionales priorizados.

En el 2011, se promulga la Ley 29626⁵, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2011 y posteriormente se aprueba el reglamento donde se le asignan al SISFOH las siguientes funciones:

- Administrar una base de datos socioeconómica única (Padrón General de Hogares) y ponerlo a disposición de los programas sociales.
- Establecer la clasificación socioeconómica de los potenciales usuarios de los programas sociales, en coordinación con los gobiernos locales.
- Establecer normas técnicas, métodos y procedimientos para la focalización de hogares con la finalidad de mejorar la equidad del gasto social y contribuir a optimizar la eficiencia y eficacia de los programas sociales, identificando a los grupos que requieren más ayuda del Estado.
- Cuantificar el nivel de bienestar de los hogares empadronados, mediante la construcción del Índice de Focalización de Hogares (IFH).(LEY N29626 - 2011/MIDIS)

Actualmente el Sistema de Focalización de Hogares, está compuesto por la Unidad Central de Focalización (UCF) de la Dirección General de Gestión de Usuarios del MIDIS y los programas sociales, a nivel central; y en el nivel local, por la Unidad Local de Empadronamiento (ULE) ubicada en cada una de las municipalidades distritales y provinciales del país. En términos operativos, la UCF (MIDIS) y las ULE (Unidades Locales de Empadronamiento) de las Municipalidades distritales y provinciales, son los responsables de construir el Padrón General de Hogares, y de ponerlo a disposición de los programas sociales para las tareas de elegibilidad de los potenciales usuarios.

La Unidad Central de Focalización tiene las funciones normativas y ejecutivas de determinación de la situación de pobreza de los hogares, y las municipalidades distritales y provinciales (a través de las ULE) son las encargadas de mantener actualizado el Padrón General de Hogares (PGH), a través del empadronamiento a los hogares.

⁵ Congreso de la República, "Ley del Presupuesto de Sector Público para el año fiscal 2011". El Peruano, Lima 9 de diciembre. Artículo 12, p. 430580.

La obtención poco oportuna de la clasificación socioeconómica significa pérdida de oportunidades para la población en pobreza y pobreza extrema, al no reunir las condiciones de elegibilidad exigidas por los programas y subsidios del estado, esto se expresa concretamente en el no acceso a BECA 18 con lo cual se pierde el acceso a la educación superior gratuita, no acceso a la transferencia monetaria condicionada para evitar que las familias y en especial los niños y niñas sigan viviendo en la pobreza extrema (Programa Juntos), no acceso al ingreso monetario periódico para atenuar la vulnerabilidad social de las personas adultas mayores de 65 años (Pensión 65), no acceso a fuentes energéticas de bajo costo (FISE) o– lo que podría ser más grave– no poder acceder a servicios de salud en caso de alguna enfermedad o situación que ponga en riesgo la vida de ciudadanos y ciudadanas en el país (Seguro Integral de Salud).

Para que los ciudadanos y ciudadanas obtengan la clasificación socioeconómica (CSE) se requiere de ciertas condiciones como son la presentación de una solicitud (declaración jurada), la copia del DNI de todos los integrantes del hogar, la constancia de empadronamiento y para los casos de Actualización de la Clasificación Socio Económica (ACSE) se requiere –además– la presentación del recibo de servicios públicos (agua o luz) y un informe correspondiente de la visita de empadronamiento, elaborado por la Unidad Local de Empadronamiento ULE de la municipalidad distrital o provincial de la jurisdicción.

Conforme a la Directiva 001-2015-MIDIS, “Directiva que regula la operatividad del Sistema de Focalización de Hogares”, aprobada en enero de 2015, el plazo de acceso al resultado se estima en aproximadamente treinta y cinco días hábiles, contados a partir de la recepción de la información, siempre que la información contenida en la Ficha Socioeconómica Única (FSU) sea consistente, no registre duplicidades y los requisitos establecidos para la atención de las solicitudes de Clasificación Socio Económica (CSE) y Actualización de la Clasificación Socio Económica (ACSE) estén completas. En caso de que la información no se encuentre completa, la Unidad central de Focalización (UCF) procederá a comunicar a la municipalidad respectiva para que se subsanen las observaciones.

Actualmente la casuística revela tiempos que superan lo esperado, tanto en la fase de obtención de información a cargo de las Unidades Locales de Empadronamiento (ULE) como en la fase de cálculo a cargo de la Unidad Central de Focalización. Cabe señalar que la mayoría de los procedimientos contemplados en las fases de la determinación de la clasificación socioeconómica no se encuentran

automatizados y tampoco se cuenta con un sistema de monitoreo y seguimiento que permita identificar sus limitaciones e implementar mejoras oportunas.

El tiempo que toma acceder al resultado es variable, llegando a durar, en los casos en los que las observaciones son mayores, entre seis meses y un año.

Considerando los elementos planteados, la investigación se propone conocer:

¿Por qué el SISFOH no está otorgando a tiempo la clasificación socioeconómica a los potenciales usuarios de los programas sociales y subsidios que ofrece el Estado peruano a la población más vulnerable y excluida?

Para dar respuesta a esta pregunta se analizarán los diversos componentes que integran el círculo de la política y los principales procesos que se desarrollan en el otorgamiento de la clasificación socioeconómica. Sobre los hallazgos encontrados y analizados se planteará una propuesta de mejora.

1.2. JUSTIFICACIÓN

El Sistema de Focalización de Hogares-SISFOH fue creado en el 2004 por la Presidencia de Consejo de Ministros, a través de la Resolución Ministerial N° 399-2004-PCM, con el objetivo de proveer información socioeconómica a los programas sociales y subsidios del Estado. La identificación de potenciales usuarios es su principal objetivo, para de esta manera mejorar la equidad y eficiencia en la asignación de los recursos públicos en beneficio de aquellos grupos poblacionales en situación de vulnerabilidad.

Actualmente, se evidencian debilidades en el SISFOH, las personas tienen dificultades para obtener a tiempo su clasificación socioeconómica (CSE), lo que les impide acceder oportunamente a los programas sociales y subsidios del Estado, generando continuas quejas de los usuarios e incluso, en algunos casos, de la intervención de la Defensoría del Pueblo, como ente encargado de velar por los derechos de los ciudadanos.

Las demoras en la clasificación socioeconómica limitan las oportunidades de las personas y las colocan en situaciones de mayor vulnerabilidad, como por ejemplo, cuando se pone en riesgo la vida de las personas al no poder acceder oportunamente a servicios de salud a través del Sistema Integral de salud (SIS). Los efectos a nivel macro, se verán reflejados luego en el incremento de los niveles

de desempleo y en la necesidad de mayor presupuesto para la atención de la salud, entre otros.

En ese sentido, la investigación aportará elementos para mejorar el Sistema de Focalización de Hogares en su conjunto, a partir de la identificación de los factores que demoran la clasificación socioeconómica de los potenciales usuarios. La investigación reconocerá las potencialidades y también las debilidades del SISFOH y sobre ello planteará, posteriormente, propuestas que permitan contribuir a reducir los tiempos de espera de los ciudadanos.

El estudio de esta problemática permitirá ahondar en una temática que aún no se encuentra suficientemente abordada en el país. Desde el nivel central, se carecen de publicaciones, estudios, sistematizaciones o evaluaciones respecto del proceso de focalización del país, de la participación de los actores del sistema o de los efectos en el acceso de la población que accede a los programas sociales.

Los resultados permitirán un mayor conocimiento del tema a partir de la revisión de sus principales procesos, los mismos que serán analizados documentalmente, así como en su etapa de implementación, contribuyendo con propuestas que permitan tomar acciones o establecer medidas de política social para solucionar o hacer frente a dicha problemática con la finalidad que la población genere valor público por este servicio, como reconocimiento de los resultados y la eficiencia del Sistema de Focalización de Hogares en el país en el otorgamiento oportuno de la CSE.

Desde la perspectiva de la Gerencia Social, es pertinente investigar ¿qué componentes de la política requieren mejorar para lograr la determinación oportuna de la clasificación socioeconómica de los hogares? Y ¿qué procesos críticos están generando demora en la determinación de la clasificación socioeconómica de los hogares y requieren ser modificados? Esto permitiría plantear lineamientos de mejora al Sistema de Focalización de Hogares y con ello contribuir a que sea una herramienta efectiva de inclusión social de la población más vulnerable y excluida del país.

1.3. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

Objetivo General:

Analizar el sistema de focalización de hogares identificando los procesos críticos que demoran la clasificación socioeconómica de los potenciales usuarios de los

programas sociales y subsidios que ofrece el Estado peruano, con la finalidad de que se haga oportunamente su clasificación socioeconómica y con ello incrementar sus posibilidades de acceso a los programas sociales.

Objetivos específicos:

1. Analizar el proceso de formulación de la política de focalización de hogares.
2. Identificar las características de la implementación del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH).
3. Analizar las percepciones de los actores y ciudadanos usuarios del Sistema de Focalización de Hogares.
4. Formular una propuesta de mejora que contribuya a la determinación oportuna de la clasificación socioeconómica de las personas.



CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO

En el marco teórico abordamos las políticas sociales y públicas relacionadas con los procesos de inclusión social así como los sistemas de focalización implementados en algunos países, para finalmente concluir con el marco conceptual al cual se adscribe la investigación.

2.1. POLÍTICAS SOCIALES Y PÚBLICAS

2.1.1. Políticas sociales a nivel internacional

Con el nacimiento de la revolución industrial en las últimas décadas del siglo XIX comienza en Europa una etapa de empobrecimiento de grandes contingentes poblacionales y por lo tanto la necesidad imperiosa de abordar los problemas sociales que se expresan en las condiciones de vida de la población. En este contexto, las sociedades demandan un rol más decidido del Estado, exigiendo un rol que trascienda el tradicional manejo del orden interno y externo. Se requería de un Estado capaz de dar justicia social frente a los efectos de la industrialización y el capitalismo en la sociedad.

A partir de este hecho surge el llamado *Estado de Bienestar* orientado a la protección y bienestar de la población en general, sino para salvaguardar los derechos de los ciudadanos en aspectos como la educación, la salud, el trabajo, entre otros. Este tipo de características se observan en estados modernos donde hay una concepción de los asuntos sociales no como caridad sino como derechos para toda la población. En ese sentido la política social es entendida como aquella que permite satisfacer derechos y requiere de un papel decidido del Estado.

Teresa Tovar da a conocer las diferentes perspectivas de la pobreza y de las políticas sociales y señala que es ineludible pensar en el Estado como elemento clave para regular la relación entre el Mercado y la sociedad y menciona que:

Esto se hace más urgente cuando la relación mercado-Estado se complejiza en el contexto de crecimiento económico y modernización. [...] Los niveles de bienestar social requeridos por una sociedad [...], no se derivan

espontáneamente de la actividad productiva del sistema económico o de iniciativas individuales.

El bienestar supone un imaginario colectivo y una propuesta de sociedad que se orienta en base a determinados valores compartidos y se plasma en mandatos nacionales e internacionales. [...]Hoy, en el contexto de la globalización, existen asuntos sociales que son materia de regulación por parte de organismos internacionales constituidos para tal fin, como, por ejemplo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos. (Tovar 2013: 13-14)

Ana Fonseca, desarrolla de manera exhaustiva la relación del Estado y sociedad y al referirse a los sistemas de protección social en América Latina, señala que:

[...] las políticas sociales y los sistemas de protección social expresan el doble compromiso del concepto de solidaridad: conciliar la independencia individual con la responsabilidad colectiva [...]. La protección social resulta de la imperiosa necesidad de neutralizar o reducir el impacto de determinados riesgos sobre el individuo o la sociedad. Por lo tanto, es posible afirmar que la formación de sistemas de protección social resulta de la acción pública que visa a resguardar a la sociedad de los efectos de los riesgos: enfermedad, vejez, invalidez, desempleo. (Fonseca 2006:2)

Ana Fonseca cita a la comisión Económica para América Latina quien define a las políticas públicas como sistemas necesarios de protección social para personas en situaciones de extrema pobreza, y señala que la conformación de los *Estados de Bienestar* que surgieron en el mundo entre los años 30-50, después de la posguerra respondieron a la búsqueda de protección social ante los riesgos propios de la época. (CEPAL 2006:33).

Ricardo Titmus, (1974) desarrolla y explica los diferentes modelos de protección social a través de tres tipologías: Residual, Particularista y Redistributivo Institucional. El modelo residual, va dirigido a grupos determinados y priorizados de personas cuyas familias no pueden ofrecer soporte ni cuidados así como tampoco lo consiguen a través de su trabajo ya que no logran insertarse y/o aprovechar la dinámica del mercado. El modelo particularista es el que se provee cada persona y puede prodigarse medidas de protección para él y su familia a partir de los frutos de su trabajo y sus actividades económicas existentes. El modelo institucional redistributivo es el que garantiza derechos básicos para todos los seres humanos por el solo hecho de serlo “la producción de bienes y servicios extramercados es una perspectiva de derechos sociales universales, ingreso mínimo y sistema

público y gratuito de servicios esenciales garantizado para todos los ciudadanos”

Bajo esta tipología, los programas sociales y subsidios del estado peruano, se sitúan en el modelo residual, es decir programas que se caracterizan por ser de cobertura focalizada, destinada a poblaciones en pobreza, y pobreza extrema con prestaciones limitadas y financiamiento fiscal cuyos requisitos está sustentado en las necesidades de las personas y sus familias.

2.1.2. Políticas sociales a nivel nacional

i) El Acuerdo Nacional

A partir de reinstalarse la democracia en el país y concluir una etapa funesta, en extremo corrupta, y de tipo asistencialista – clientelista de los programas sociales (1990-2000), las nuevas autoridades políticas, civiles, las iglesias y las organizaciones sociales logran reunirse y en consenso diseñar un Plan de Contingencia y elaborar el ACUERDO NACIONAL.

El Acuerdo Nacional define las políticas centrales a implementar para devolver al país mejores condiciones de vida y, además, orientar las acciones esenciales públicas y privadas en todo el territorio nacional.

De esa manera, con la participación de todas las fuerzas sociales, políticas, empresariales y sindicales, se logra el llamado Acuerdo Nacional donde se diseñan 34 políticas de Estado agrupadas en cuatro grandes objetivos.

El segundo objetivo del Acuerdo Nacional, denominado “*Desarrollo con Equidad y Justicia Social*”, está relacionado con la inclusión social y abarca las siguientes políticas: 10) Reducción de la pobreza, 11) Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación, 12) Acceso Universal a una Educación Pública Gratuita y de Calidad y Promoción y Defensa de la Cultura y del Deporte, 13) Acceso Universal a los Servicios de Salud y a la Seguridad Social, 14) Acceso al Empleo Pleno, Digno y Productivo, 15) Promoción de la

Seguridad Alimentaria y Nutrición, 16) Fortalecimiento de la Familia, Promoción y Protección de la Niñez, la Adolescencia y la Juventud.⁶

Los programas sociales, que requieren de la focalización individual, como es el caso del Programa Beca 18, Pensión 65, JUNTOS, SIS y el Fondo de Inclusión Social Energética - FISE se encuentran enmarcados en este conjunto de políticas. Sin estas condiciones no se habrían gestado ni implementado en el país dichos programas, en tanto estas políticas son el resultado del diálogo y del consenso de los diversos actores.

Héctor Béjar (2011)⁷, considera que “la política pública se desenvuelve en diversos escenarios. En escenarios institucionales el Acuerdo Nacional, en el Congreso de la República, el Tribunal Constitucional, los sectores estatales, etc. Hay también otros escenarios no menos importantes cuya relación con el poder no está institucionalizada, pero ejercen [gran] influencia como los medios de comunicación”. (2011:33)

A pesar de las diversas opiniones que giran en torno a los programas sociales en el país, es importante recalcar el consenso de los actores respecto a la necesidad de contar con éstos para responder a las diversas situaciones críticas que afrontan las personas por los efectos de la crisis económica, del desempleo y de los niveles de pobreza en general.

Para analizar los puntos críticos del Sistema de Focalización de Hogares y considerar a la población que se encuentra en situación de pobreza o extrema pobreza, es útil repasar algunas teorías referentes a la definición de la pobreza. Generalmente se considera la pobreza como insuficiencia de dinero añadido a ello fijan el sueldo mínimo vital como el punto de partida para saber si su consumo está por encima o debajo de éste. Otros estudios priorizan las NBI (Necesidades Básicas Insatisfechas).

Los OBJETIVOS DEL MILENIO fijan 5 temas metas en base a indicadores de pobreza como acceso a educación básica, esperanza de vida, mortalidad

⁶ Tomado de Acuerdo Nacional. Consulta: 22 de agosto del 2015
<<http://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/>>

⁷ Béjar en Justicia social, política social. Cuarta edición actualizada. Lima, 2011, p.33.

materna, acceso a servicios de agua y desagüe; y carencia de alimentos que no solucionan el hambre en el mundo.

Un gran aporte para las teorías sociales ha sido la teoría de Amartya Sen quien considera como pobre no sólo al que no tiene recursos materiales sino al que ha perdido relación con su organización y además pierde confianza en el sistema y en las formas de relación social (ha deteriorado su capital social). Sen señala además que el pobre es el que ha perdido toda forma de identidad y libertad para escoger las posibilidades de desarrollar sus capacidades.

En el Perú, FONCODES (Fondo Nacional de Desarrollo y Compensación Social pertenece al MIDIS) trabajó el año 2000 un mapa de pobreza que era tomado como referencia para la intervención de los programas sociales.

Enrique Vásquez, investigador de la Universidad del Pacífico (2013), tiene un trabajo de investigación muy interesante donde desarrolla las nociones de pobreza desde el punto de vista de la *multidimensionalidad*. El mencionado autor para definir a la pobreza considera no sólo el aspecto monetario o de servicios sino además particularidades importantes como el combustible que usan para cocinar, el piso de la vivienda, etc. como parte del acceso a derechos esenciales.⁸

Información sobre la pobreza la ofrece también las encuestas a los hogares, la cual es tomada como referencia junto con otros documentos por el INEI (Información ENAHO, Censo Agrario etc.) para hacer el *Mapa de pobreza Provincial y distrital 2013*.

El año 2013, a partir del Instituto Nacional de Informática y Estadística se forma una *Comisión Consultiva para la Estimación de la Pobreza*⁹ y luego, el

⁸ La pobreza multidimensional es una medición atractiva porque permite tener una visión más holística de la realidad. De modo paralelo, su versatilidad representa una ventaja concreta, pues la metodología puede ser ajustada de manera rápida al contexto que se requiera a través de diferentes indicadores y ponderadores (OPHI, 2011:1). Esto se debe a que, en principio, el cálculo de la pobreza multidimensional se fundamenta en tres dimensiones: Educación, Salud y Condiciones de la vivienda. Estos, a la vez, cuentan con distintos indicadores Escolaridad Familiar Matricula infantil Salud, Asistencia a centro de salud Déficit calórico, Condiciones de vida Electricidad Agua Desagüe, Piso de la vivienda Combustible usado en la cocina los cuales son ponderados arbitrariamente. En este documento, se toma las ponderaciones de Alkire y Foster (2008).

⁹ La Comisión Consultiva para la Estimación de la Pobreza fue creada por Resolución Suprema N° 097-2010-PCM. Son funciones de la Comisión Consultiva: (1) asesorar en los procesos de medición

año 2015, este instituto da a conocer el “Mapa de pobreza provincial y distrital 2013”. El Mapa mencionado “[...] se refiere únicamente a la pobreza monetaria aunque se comparan con los resultados de pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).

La definición de pobreza monetaria es la misma que la empleada en la estimación de la pobreza a nivel departamental realizada a partir de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG).

Según informe del INEI consultado el año 2015 “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 lo conforman dos componentes: el alimentario, que es llamado también línea de pobreza extrema y, el no alimentario. (INEI 2015:29)¹⁰ El INEI considera el GASTO como indicador privilegiado para medir el bienestar de la población de acuerdo a ello:

[...] son *pobres monetarios* las personas cuyo gasto per cápita es insuficiente para adquirir una canasta básica de alimentos y no alimentos (vivienda, vestido, educación, salud, transporte, etc.) Son *pobres extremos* aquellos que integran cuyos gastos per cápita están por debajo del costo de la canasta básica de alimentos. El GASTO está compuesto no solo por las compras sino también por el autoconsumo, el auto suministro, los pagos en especies, las transferencias de otros hogares y las donaciones públicas. (INEI 2015:33)

de la pobreza y otros indicadores relacionados, así como supervisar los procesos que se adopten; (2) evaluar y validar los resultados de las estimaciones que se efectúen periódicamente; y (3) proponer, cuando sea pertinente, modificaciones a las metodologías a partir de la evaluación de su validez y la experiencia internacional, siempre que se asegure la comparabilidad en el tiempo de los indicadores.

¹⁰ *El componente alimentario* lo constituye el valor de una canasta -socialmente aceptada- de productos alimenticios. Los productos que componen esta canasta se han establecido sobre la base de los patrones de consumo real de los hogares del año base (2010), considerando el mínimo de energía requerida por el poblador peruano que efectúa actividades de acuerdo a su género, edad y lugar de residencia[...]. *El componente no alimentario* está constituido por el valor de la canasta de bienes y servicios que requiere una persona para satisfacer sus necesidades referidas al vestido, calzado, alquiler de vivienda, uso de combustible, muebles, enseres, cuidados de la salud, transporte, comunicaciones, esparcimiento, educación, cultura y otros. (INEI : 29-30)

Tabla 2.1: Perú: Línea de Pobreza – Canasta Básica per cápita mensual, según ámbitos geográficos y dominios, 2009-2014 (Nuevos Soles).

ÁMBITO GEOGRÁFICO DOMINIOS	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Variación porcentual 2014/2013
Nacional	252	260	272	284	292	303	3,7
Urbana	274	284	296	308	316	328	3,6
Rural	189	193	203	212	218	226	3,6
Región Natural							
Costa	290	301	314	327	335	347	3,5
Sierra	203	208	218	228	238	248	4,2
Selva	214	220	234	245	249	256	2,9
Dominio							
Costa urbana	253	263	277	288	292	304	4,3
Costa rural	205	207	220	230	233	245	5,2
Sierra urbana	221	227	238	248	257	270	5,1
Sierra rural	188	191	200	210	218	225	3,2
Selva urbana	237	242	259	271	276	283	2,3
Selva rural	186	192	202	210	211	219	3,7
Lima Metropolitana	324	335	348	361	372	383	3,0

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática – ENAHO 2009-2014

Gráfico 2.1. : Perú: Evolución de la incidencia de la pobreza total, 2009 -2014 (Porcentaje respecto del total de población)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática – ENAHO 2009-2014

La Información proveniente del INEI 2015 nos da a conocer que en el año 2014, el 22,7% de la población del país (6 millones 995 mil personas) se encontraba en situación de pobreza, es decir, tenían un nivel de gasto inferior al costo de la canasta básica de consumo compuesto por alimentos y no alimentos. Al comparar con el año 2013, la incidencia de la pobreza disminuyó en 1,2 puntos porcentuales, es decir, 289 mil personas dejaron de ser pobres en el año 2014. (INEI 2015:33)

ii) Política Nacional de inclusión social

En el caso peruano preocupa mucho el porcentaje de pobres y pobres extremos los que además tienen una historia larga de exclusión de la vida económica, pública y además con expresiones serias de racismo y de discriminación.

La exclusión es pues, un atentado a los derechos humanos y expresa también la ausencia de un *Estado de Derecho* que represente a toda su población y los integre a la vida económica y dinámica social y educativa principalmente.

Por ello las entidades internacionales (PNUD 2009: Informe sobre el Desarrollo Humano en el Perú) han caracterizado a la sociedad peruana como uno de los más excluyentes, desiguales y violentos. Para contrarrestar esta realidad diferentes gobiernos se han planteado cambiar la situación de exclusión y pobreza: el gobierno de Alejandro Toledo impulsó el Plan Nacional de Lucha Contra la Pobreza donde un componente importante iba dirigido especialmente a la población excluida. El gobierno siguiente de Alan García aprobó la estrategia CRECER como una estrategia articuladora dirigida especialmente a los ámbitos rurales andinos y amazónicos. El Gobierno de Ollanta Humala no solo creó el Ministerio de Desarrollo e Inclusión social sino además promovió la estrategia INCLUIR PARA CRECER como una forma de enfrentar la pobreza y exclusión de una gran parte de la población peruana.

«Incluir para Crecer»¹¹ es la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social que fuera aprobada a través del Decreto Supremo N° 008-2013-MIDIS¹², esta estrategia define:

“Inclusión social” como la situación en la que todas las personas puedan ejercer sus derechos, aprovechar sus habilidades y tomar ventaja de las oportunidades que se encuentran en su medio. [...]. Ello convierte a la política de desarrollo e inclusión social en una de carácter focalizado y temporal [...] Por tal motivo, puede entenderse a la política de desarrollo e inclusión social como un subconjunto de la política social universal, actuando ambas bajo la coordinación de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS). (MIDIS 2015:11)

La política de Inclusión social se expresa en el incremento progresivo de programas sociales y subsidios del Estado como son el Programa JUNTOS, Programa Beca 18, Pensión 65, Programa CUNA MAS, el Seguro Integral de Salud y el FISE (energía). Además, el MIDIS busca proteger al adulto mayor y fomentar las capacidades de los más pobres incorporándolos a la vida económica a través de capacitación crédito, equipamiento y facilidades para la comercialización (MIDIS 2015:26).

2.1.3. Políticas Públicas

Las políticas públicas están dirigidas a la población en general de un país y está bajo la responsabilidad del Estado quien se convierte en el actor más importante para garantizar a través de las políticas públicas el acceso a servicios y bienes que le permitan llevar una vida digna y satisfactoria. En la actualidad se ha incidido mucho en la creación de políticas públicas que reemplacen las carencias que el mercado a través de la generación de empleo o intercambio de productos no puede resolver. Siendo cada vez más determinantes y excluyentes las dinámicas de la economía neoliberal se hace necesario la presencia de un Estado fuerte que imponga medidas en favor de su población mayoritaria y de defensa del hábitat donde se encuentran.

Se requiere que las políticas públicas sean eficientes (a través del buen uso de recursos y tiempos), eficaces (logren cumplir sus objetivos) y sostenibles, es decir generen capacidades en las personas una vez que cumplan su plazo

¹¹ Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social.2013, p. 11. MIDIS. Consulta: 24 agosto 2015. <<http://www.midis.gob.pe/files/estrategianacionaldedesarrolloeinclusoinsocialincluirparacrecer.pdf>>

¹² Decreto Supremo N° 008-2013-MIDIS. El Peruano. Lima 26 abril 2013. Artículo 1, p.493639.

implementación. Otra característica de las políticas públicas es que expresen las necesidades y sean viables a la cultura y cosmovisión de las personas a las que va dirigida, esto supone que las políticas públicas deben de ir acompañadas de participación de los propios usuarios de tal manera que éstos participen desde la planificación diseño y además estén informados de los presupuestos y puedan ejercer el control la gestión y la vigilancia social.

Así mismo las políticas públicas en el Perú, expresadas en los programas sociales, subsidios, planes nacionales y leyes con financiamiento, deben de tener resultados visibles y estar asociadas a la mejora de vida de la población. Por ello, en los últimos años se ha desarrollado la estrategia de Presupuesto por Resultados (PpR) para enfrentar los problemas más importantes que la política pública desea cambiar. Esto último supone partir de un diagnóstico o línea de base y luego realizar actividades de monitoreo continuo para corregir los errores y poner en valor los aciertos, así como realizar evaluaciones que permitan mejorar la concepción y elaboración de la política pública.

Sobre las políticas públicas diferentes autores desarrollan aspectos importantes. Para Sabatier “En el proceso de las políticas públicas, los problemas se conceptualizan y se los presenta al gobierno para que sean solucionados; las instituciones gubernamentales formulan alternativas y eligen soluciones de políticas públicas; luego, esas soluciones se implementan, se evalúan y se revisan”. (2010:5).

Carlos Salazar, señala en la misma línea que “las políticas públicas no son un fin en sí mismas, sino que son un medio (utilizado por el Gobierno de turno) para dar respuesta a una problemática social específica: a las “situaciones socialmente problemáticas”. (1994: 47-48)

Un aspecto a destacar en lo que va del periodo gubernamental 2011-2016, es el impulso de las políticas públicas orientadas a la inclusión social de ayuda a los más pobres, frente a este desafío, la focalización es un tema que cobra alto valor, frente a limitados recursos disponibles y una amplia población por atender.

En este contexto, el Sistema de Focalización de Hogares fue creado para constituirse en una puerta de entrada, que permita la elegibilidad de los usuarios o beneficiarios de los programas sociales, en particular de los sectores más excluidos que por sus condiciones de pobreza no pueden desarrollar sus capacidades y por lo tanto mejorar sus condiciones de vida para incluirse en el desarrollo social y económico del país. La focalización es inevitable cuando los recursos son limitados.

Incluir para Crecer, le da marco legal a las diversas iniciativas estatales que se iniciaron en el 2003 con el establecimiento de las bases para la estrategia de superación de la pobreza y oportunidades económicas de los más pobres, y que permitieron crear en el 2004 el Sistema de Focalización de Hogares, y los consecuentes años de implementación del Sistema.

El Sistema de Focalización de Hogares nace para atender la necesidad de administrar el gasto social bajo criterios de equidad y eficiencia, con el fin de garantizar el acceso de la población objetivo y la calidad de los bienes y servicios provistos a la población que más lo necesita. El SISFOH tiene como objetivo central reducir las desviaciones de recursos públicos fuera del ámbito de la población objetivo, por lo que resulta necesario asegurar el acceso de los grupos más desprotegidos y compensar las diferencias en la provisión de los servicios universales.

El Decreto Supremo N° 130- 2004-EF¹³ establece que la política de focalización está adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros a través de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS). En esta norma, se definen los criterios de focalización¹⁴, cuya aplicación será en orden sucesivo y cuando corresponda: a) el índice socioeconómico para la clasificación de los distritos según nivel de pobreza y b) la aplicación de la Ficha Socioeconómica Única para identificar a los potenciales hogares beneficiarios.

Si bien los Sistemas de Focalización de Hogares en América Latina, se diferencian en su diseño o en las características de su implementación, un punto de convergencia entre los diferentes Sistemas de Focalización de hogares, es que los mismos vienen permitiendo a los países identificar a la

¹³ Decreto Supremo Nro.130- 2004-EF. El Peruano. Lima, 10 de setiembre del 2004. Artículo 1.2, p. 276128

¹⁴ IDEM (Art. 3.1)

población en situación de pobreza, como potenciales beneficiarios de los programas sociales estatales.

Cabe indicar que, para el caso del Perú, el programa con el que se dio inicio la focalización fue el Seguro Integral de Salud.

- **Análisis de las políticas:**

Desde el planteamiento de Tovar (2013)¹⁵, el análisis de las políticas busca la eficacia de las mismas y permite entender las políticas como algo dinámico. Tovar plantea que se puede analizar la política social desde tres ángulos:

- Por momentos, considerando el ciclo de una política (mirada diacrónica).
- Por componentes, considerando el círculo de la política (mirada sincrónica).
- Desde su base institucional (análisis organizacional) (Tovar 2013:23).

Teresa Tovar recalca que las políticas además ser holísticas deben tener carácter circular y concéntrico para que se puedan ir modificando bajo la mirada de la persona (o institución) que las implementa.

Para el presente estudio se toma como marco de análisis de la política pública, el análisis por componentes considerando el enfoque del “Círculo de la Política” propuesto por autores como Hardee, Feranil, Boezwinkle y Clark.

Círculo de la Política

Este enfoque es descrito por los autores mencionados (Hardee y otros) quienes desarrollan este enfoque a partir del análisis de seis componentes o seis “P”s: problema (Problem), contenidos de la política (Papers), presupuesto o costo de las opciones de política (Price), actores y grupos de interés (Persons), la operacionalización o implementación (Performance) y la agenda

¹⁵ Desde una *mirada diacrónica* se analiza la manera como una política evoluciona y avanza desde el momento que se diseña hasta el momento en que el programa o proyecto concluye. Este enfoque da lugar al planteamiento del ciclo de proyectos, y supone un seguimiento de las tres fases de la política y proyecto: diseño o formulación, ejecución o implementación, y evaluación.

Desde una *mirada sincrónica*, esta perspectiva se sustenta en la concepción de que la política social responde a una realidad dialógica por la cual los avances o retrocesos de la misma dependen del grado de consenso que alcancen las propuestas o proyectos de ella derivados. La preocupación es que las políticas no solo sean eficaces sino, sobre todo, legítimas, es decir que gocen de la aceptación de los sujetos involucrados por ellas. La eficacia de la política está en razón directa de los procesos sociales en los cuales se inserta y a los que contribuye, siendo su sustento social y político (pp.19-23).

social y política (Process). A continuación, se resumen los contenidos de estos 6 componentes:

Problema:

El análisis de la política debe iniciarse con la identificación del problema.

Personas:

Las personas involucradas en la formulación de políticas y las instituciones que representan son esenciales para la formulación e implementación pueden incluir a otros sectores, así como también a los usuarios e interesados.

Proceso:

Las actividades en el desarrollo de políticas incluyen la promoción y defensa, el diálogo político por interesados y el análisis de datos que apoyan cada paso del proceso. Los pasos del proceso son: *Enmarcando Problemas, Estableciendo la Agenda, y Formulando Políticas* (Hardee 2004:14-16)

Altman y Petkus (1994: 42) citan que “a medida que los problemas se tornan problemas salientes, y a medida que los individuos o grupos empiezan a tomar la acción, los legisladores colocan los problemas en la agenda política. (Citado por Hardee 2004: 16)

Los medios de comunicación juegan un papel muy importante y proporcionan a menudo conocimientos simbólicos de los problemas de política y también sirven como guardavallas, decidiendo qué problemas recibirán atención pública y cuáles no (Porter, 1995 citado por Hardee 2004:17)

Precio (Recursos):

Una tesis central en este componente se refiere a la necesidad de contar con recursos financieros, físicos, y humanos para llevar a cabo la política. (Hardee 2004:20)

El Paper (Políticas, Leyes y Regulaciones):

Los autores señalan que la formulación de la política culmina en la promulgación de políticas leyes y planes locales y nacionales, políticas operacionales, planes de asignación de recursos (Cross et al., 2001) (Hardee 2004: 20).

Performance o implementación de la Política:

En este componente los autores resaltan la necesidad que tienen las políticas en esta etapa de planes estratégicos, planes de implementación y políticas operacionales que aseguren que las políticas se están llevando a cabo. (Hardee 2004:22)

Hardee propone que para la reformulación de las políticas o sus cambios se realice 6 tareas: i) la legitimación, ii) conseguir apoyo activo de ciudadanos y líderes, iii) lograr que el presupuesto sea suficiente para la implementación de la política, iv) dotar de una estructura organizacional funcional, v) movilizar para la acción, y vi) monitorear la política para lograr los objetivos (2004: 22-23)

2.2. ESTADO SITUACIÓN

Vamos a revisar algunos estudios realizados en torno a los sistemas de focalización que se usan en otros países y cuyos autores encuentran resultados interesantes que vamos a socializar. Coady, Grosh y Hoddinott (2004) en su estudio encuentran que la focalización permite aumentar en un 25% la entrega de recursos a las personas que realmente lo necesitan en comparación con las asignaciones aleatorias. Castañeda, Tarsicio y otros (2005) analizaron los sistemas de focalización de hogares de seis países, Brasil, Chile, Estados Unidos Costa Rica y México Colombia, encontrando hallazgos significativos:

a) Los procesos de recopilación de datos deben garantizar transparencia, dinamismo, llegada a los pobres y eficacia. La estrategia para conducir las entrevistas y reunir los datos tiene la misma importancia para el éxito de los sistemas de focalización, de hogares, que el tipo de mecanismo utilizado para determinar la elegibilidad. Otros factores para diseñar las estrategias de recopilación de datos son: i) lugar donde se realizarán las entrevistas: visitas al hogar o a la oficina o ambas, ii) calidad de las entrevistas, y iii) comunicaciones

a) Los factores de gestión de la información inciden en la calidad de los sistemas de focalización de hogares. Es importante disponer de una base de datos nacional consolidada, ya que puede evitar la duplicidad y ayudar en el seguimiento de los beneficiarios, incluso si los datos se recogen a nivel local. En segundo lugar, es crucial que los individuos sean identificados correctamente. Se debe usar un número de identificación social exclusiva y diseñar sistemas de software y de codificación. En tercer lugar, detectar posibles fraudes, facilitar la rotación para que puedan ingresar otras familias pobres. En cuarto lugar, para la gestión de la base de datos es imprescindible realizar ensayos anticipados de los sistemas, disponer de manuales bien

diseñados, capacitar a los usuarios y asegurar flexibilidad para reaccionar ante las actualizaciones y los cambios en las políticas.

b) La elección del mecanismo de evaluación de hogares depende de varios factores: i) costo y viabilidad administrativa; ii) viabilidad técnica, dado el nivel de informalidad de la economía, y iii) aceptabilidad política. Los mecanismos de evaluación de hogares deben aspirar a lograr la máxima precisión en el proceso de focalización a un costo aceptable y de manera transparente. La combinación de los mecanismos de evaluación de hogares con otros instrumentos (como focalización geográfica) puede mejorar los resultados redistributivos y el efecto en la pobreza. (Castañeda 2005 s/p).

Así mismo, Lindert Kathy , Castañeda y otros, en el trabajo publicado por el Banco Mundial el año 2005, encontraron que existen particularidades en cada uno de los seis sistemas de focalización analizados, relacionadas a los sistemas de comprobación de recursos familiares, rol de las instituciones, sistemas de monitoreo, entre otros, y que debido su importancia se resumen textualmente:

a) La comprobación de recursos con información verificada (VMT, por sus siglas en inglés) produce los mejores resultados precisos y puede servir para la transparencia y la credibilidad. Sin embargo, puede ser extremadamente oneroso además de poco viable en términos administrativos y técnicos en países en desarrollo con mercados laborales con alto nivel de informalidad.

b) La comprobación de recursos con información no verificable (UMT) puede ser una alternativa menos onerosa y más factible, en particular en situaciones donde se requieren decisiones rápidas. La precisión de la focalización puede ser razonable (en especial cuando se combina con focalización geográfica, tiene algunos errores de medición que hacen que este sistema de evaluación sea menos atractivo desde un punto de vista técnico y político cuando se debe determinar la elegibilidad para beneficios de mayor cuantía o a largo plazo.

c) La comprobación de recursos mediante variables representativas (PMT) es una alternativa interesante para focalizar las transferencias, en efectivo, en países en desarrollo donde los mercados laborales se caracterizan por tener elevados niveles de informalidad. El sistema tuvo buenos resultados en términos de focalización, eficacia en función de los costos y transparencia.

d) Los roles institucionales se deben definir y comunicar con toda claridad. Los planes institucionales se deben ajustar a las realidades locales. Un sistema centralizado de diseño y manejo de la base de datos tiene ventajas. Es necesario tomar las medidas necesarias para promover la calidad en todos los niveles.

e) Para todos los sistemas es crucial que existan mecanismos sólidos de seguimiento y supervisión, pero en especial para la recopilación descentralizada de datos. Si bien no existe un sistema 100% inmune al fraude o a las filtraciones, se puede recurrir a una multiplicidad de mecanismos para reducir este riesgo al mínimo, los que incluyen supervisión de las entrevistas, verificación de la información, comprobaciones automatizadas, comparación de los registros con otros datos, revisiones de control de calidad en muestras aleatorias y vigilancia ciudadana (“controles sociales”).

f) Hay grandes disparidades entre los resultados de los seis sistemas de focalización de hogares revisados en este estudio. Se utilizaron cuatro principios para evaluar el éxito de los sistemas de focalización de hogares: i) máxima cobertura de los pobres (o de manera alternativa, mínima cantidad de errores de exclusión); ii) mínima cantidad de filtraciones hacia los no pobres, a fin de asegurar que un porcentaje más alto de los recursos gastados en los programas que utilizan estos sistemas de focalización lleguen a los pobres; iii) eficacia en función de los costos, realizando esfuerzos por minimizar el costo de entrevistar a las familias y asegurando la integridad de los esfuerzos de admisión, y iv) transparencia en todos los aspectos para mejorar la credibilidad y reducir el fraude.

El cuadro a continuación presenta un resumen de estos principios. Los sistemas de México y Chile tienen un desempeño sobresaliente en términos de resultados, eficacia en función de los costos y transparencia de la focalización. Los registros de Estados Unidos son extremadamente positivos en términos de aumentar al máximo la precisión de la focalización (pocas filtraciones) y la transparencia, pero el sistema es muy costoso y no cubre a casi el 50% de los pobres (en parte debido a su complejidad). Por su parte, Colombia y Brasil están en proceso de reformas sustanciales para fortalecer sus registros y mejorar su desempeño en el tiempo.

Tabla 2.2. Resumen de Evaluación de Seis Sistemas de Focalización de Hogares

SISTEMAS DE FOCALIZACIÓN	MÁXIMA COBERTURA DE LOS POBRES	MÍNIMA FILTRACIÓN DE LOS NO POBRES	EFICACIA EN FUNCIÓN DE COSTOS	TRANSPARENCIA
EEUU: Registros (VMT, Recopilación de datos según demanda)	Razonable Cobertura casi 50% Complejidad es un obstáculo	Muy positiva CGH(i): 3,3 - 4,0	Cara US \$ 25	Alta
Chile: Ficha CAS (PMT, Recopilación de datos según demanda)	Baja Cobertura 16 a 27% Restricciones fiscales	Muy positiva CGH: 2,7 -3,3	Razonable US \$ 8,4	Bastante Alta
México: Registro para Oportunidades (PMT, combina procesos de recopilación de datos)	Bastante alta Cobertura:60%	Muy positiva CGH:2,9	Razonable US \$ 4,9 a \$ 6,8	Bastante alta
Costa Rica: SIPO (PMT, combina procesos de recopilación de datos)	No se dispone de información	No se dispone de información	Razonable US \$ 4,2 a \$ 7,0	Medianamente Alta
Colombia: SISBEN (PMT, principalmente recopilación de datos por barrido de entrevistas).	No se dispone de información	Aceptable CGH:1,7	Razonable US\$ 1,8 a \$2,9	Baja, pero está mejorando
Brasil: Cadastro Único (UMT, recopilación de datos por barrido de entrevistas)	Baja, pero en aumento Bolsa Escola cubre al 27% de los pobres (2002-03). Algo de mala focalización.	Aceptable CGH:1,98	Razonable US\$ 3,9	Baja, pero está mejorando.

Fuente: Documento de discusión N° 0526 sobre la Protección Social. Banco Mundial. Washington, DC.

(i) CGH es el indicador de Coady – Grosh – Hoddinott que se construye sobre la base de comparar el desempeño de la focalización con los resultados que se obtendrían en focalización neutra (a diferencia de una focalización progresiva o regresiva). Un resultado de focalización neutro significa que cada quintil recibe 20% del presupuesto destinado a la transferencia o que representa 20% de los beneficiarios del programa.

De la revisión bibliográfica efectuada no se han encontrado investigaciones específicas sobre el funcionamiento del Sistema de Focalización de Hogares en el Perú, no obstante, se han identificado documentos normativos y técnicos respecto del funcionamiento del Sistema de Focalización de Hogares.

2.2.1. Caso Perú: El Sistema de Focalización de Hogares – SISFOH

2.2.1.1. Antecedentes

Conforme a la Resolución Ministerial Nro. 399 – 2004 – PCM, el Sistema de Focalización de Hogares fue creado en diciembre del año 2004 bajo la rectoría de la Presidencia del Consejo de Ministros, con el propósito de proveer a los programas sociales información a ser utilizada para identificación y selección de sus beneficiarios, así como facilitar a la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales - CIAS la ejecución, seguimiento y evaluación del cumplimiento de la Política Social. Se consideraron como componentes del SISFOH a: La Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS), y su Comité Técnico Social Multisectorial; La Unidad Central de Focalización; Municipalidades y sus correspondientes Unidades Locales de Focalización y Programas sociales y Ministerios responsables de los programas sociales. A través de la RM Nro. 400-2004-PCM, se estableció el Índice socioeconómico de asignación geográfica, Ficha socioeconómica y Metodología de Cálculo del Índice de Focalización de Hogares.

En octubre del año 2005, se encarga a la Dirección General de Asuntos Económicos del Ministerio de Economía y Finanzas la conducción de la Unidad Central de Focalización (RM 372-2005-PCM).

Desde el año 2012, hasta la fecha se encuentra bajo la rectoría del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. Es específicamente con la Ley Nro.29951 "Ley del Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2013" que se dispone que la Unidad Central de Focalización (UCF), a cargo de la operatividad del Sistema de Focalización de Hogares, se encuentre bajo el ámbito de la Dirección General de Gestión de Usuarios (DGGU) del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.

2.2.1.2. Marco Normativo:

Desde el 2003 a la fecha de realizado el estudio, se han emitido diversas normas relacionadas con la operatividad del Sistema de Focalización de Hogares. A continuación, se presenta un resumen de las mismas:

Cuadro Nro. 2.1: Principales normativas relacionadas al Sistema de Focalización de Hogares

Fecha	Normativa	Aporte específico
04.01.2003	DS 002-2003-PCM	Establece bases para la Estrategia de Superación de la Pobreza y Oportunidades Económicas para los Pobres.
05.02.2004	DS 009-2004-PCM	Acciones para el fortalecimiento de los Programas y proyectos sociales y de la ejecución de la Política Social y de Lucha contra la pobreza.
08.09.2004	DS 64-2004-PCM	Aprobación del Plan Nacional para la Superación de la Pobreza 2004-2007.
10.09.2004	DS 130-2004-EF	Establece criterios y mecanismos para mejorar la equidad y calidad en el gasto social, y la prioridad de atención de grupos beneficiarios, a través de la focalización. Señala la aplicación de la FSU para el período 2004-2005 en los distritos de la provincia de Lima y la provincia del Callao, a cargo del Ministerio de Salud (Seguro Integral de Salud) en coordinación con las municipalidades distritales.
22.12.2004	RM Nro. 399-2004-PCM	Creación del SISFOH bajo el ámbito de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) a través de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales. Directiva de Organización y funcionamiento.
22.12.2004	RM Nro. 400-2004-PCM	Establece el Índice socioeconómico de asignación geográfica, Ficha socioeconómica y Metodología de Cálculo del Índice de Focalización de Hogares
19.10.2005	RM 372-2005-PCM	Encarga a la Dirección General de Asuntos Económicos del MEF la conducción de la Unidad Central de Focalización. Modifica la RM 399-2004-PCM
2006	DS 130-2004-EF	Aplicación de la FSU a partir del año 2006 está a cargo de las municipalidades distritales (DS 130-2004-EF)
25.03.2007	DS 027-2007-PCM	Establece las políticas nacionales de cumplimiento obligatorio por entidades del gobierno nacional dando prioridad de atención a la población en situación de pobreza, pobreza extrema y hogares conducidos por mujeres
30.03.2007	DS 029-2007-PCM	Aprobación del Plan de reformas de los Programas Sociales, el cual establece que corresponde al Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) la construcción de Mapas de pobreza para la focalización geográfica y al SISFOH la calificación de la pobreza de los hogares para identificar y seleccionar beneficiarios individuales de los Programas Sociales
24.09.2010	RM 320-210-PCM	Aprueba la FSU y la Metodología del Cálculo del Índice de Focalización de Hogares que serán utilizados por el SISFOH
20.10.2011	Ley Nro. 29792	Ley de Creación, organización y funciones del MIDIS.
04.09.2012	DS 011-2012 MIDIS	Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del MIDIS (ROF)

04.12.2012	Ley Nro.29951	"Ley del Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2013. Art. 26. Dispone que la Unidad Central de Focalización (UCF) se encuentre bajo el ámbito de la Dirección General de Gestión de Usuarios (DGGU) del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
16.08.2012	RM 143-2012-MIDIS	Aprueba la Directiva Nro. 005-2012- MIDIS que regula los lineamientos técnicos para el Empadronamiento complementario orientados a la construcción del Padrón General de Hogares en el marco del SISFOH
22.01.2013	RM 018-2013-MIDIS	Declara en proceso de adecuación a lo dispuesto en la Ley 29951, la organización, funcionamiento, procedimientos y actividades de la UCF a cargo de la operación del SISFOH.
16.03.2013	RM 066-2013-MIDIS	Aprueba la Ficha Socioeconómica Única (modificada)
23.07.2013	RM 152-2013-MIDIS	Aprueba la Directiva Nro. 010-2013-MIDIS "Mecanismos de focalización geográfica para otorgar Clasificación socioeconómica temporal (CSET)" a potenciales usuarios de programas sociales y de subsidios que administra el Estado, que no se encuentren registrados en el PGH del SISFOH
25. 07.2014	RD Nro. 060-2014-JUS-DGPDP	Aprueba la Directiva 001-2014-JUS-DGPDP sobre protección de datos personales en el marco de los procedimientos para la construcción, administración, sistematización y actualización de bancos de datos personales vinculados con programas sociales y subsidios que administra el Estado
25. 09.2014	RM 227-2014-MIDIS	Dispone que se otorgue Clasificación Socio Económica de pobre extremo a las personas que forman parte de los pueblos indígenas que se ubican en la Amazonía Peruana, comprendidos en la Base de datos oficial de pueblos indígenas, listados en la RM 321-2014-MC, o lo que la reemplace o actualice.
20.01.2015	RM 023-2015-MIDIS	Aprueba la Directiva 001-2015-MIDIS que regula la operatividad del SISFOH.
08.05.2015	RM 107-2015-MIDIS	Aprueba la Metodología para la determinación de la clasificación socioeconómica.

Fuente: Elaboración propia

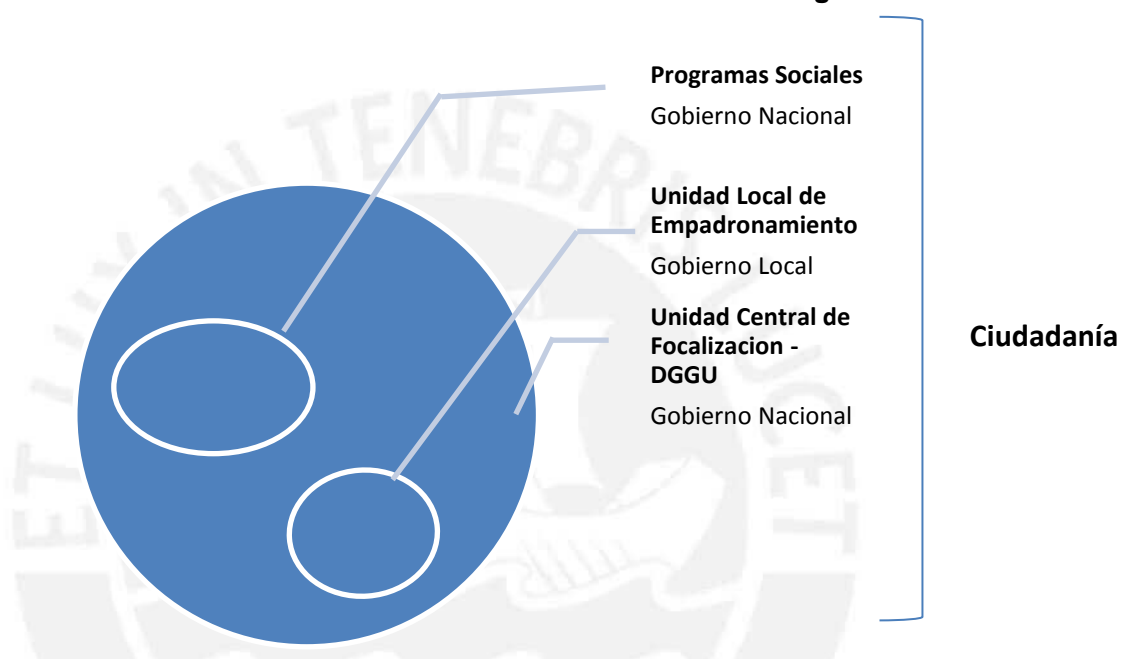
2.2.1.3. Estructura Organizacional:

La Directiva 001-2015- MIDIS, establece las disposiciones para la operatividad del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH) bajo el ámbito de la Dirección General de Gestión de Usuarios (DGGU) del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS).

El SISFOH está conformado por:

- i) El MIDIS a través de la Dirección General de Gestión de Usuarios (DGGU) y la Unidad Central de Focalización (UCF),
- ii) Las Unidades Locales de Empadronamiento (ULE), antes denominadas Unidades Locales de Focalización (ULF), de las municipalidades distritales y provinciales,
- iii) Los programas sociales y subsidios del Estado.

Gráfico 2.2. Actores del Sistema de Focalización de Hogares



Fuente: Elaboración propia

A continuación se describen las acciones que realizan las diferentes instancias del SISFOH, resumiendo textualmente los contenidos de la Directiva 001-2015-MIDIS.

i) La Unidad Central de Focalización (UCF)

La operación del SISFOH está a cargo de la UCF, la cual se encuentra bajo el ámbito de la DGGU, de acuerdo con lo establecido en la Ley N° 29951, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2013. La UCF es responsable de: administrar la información referente a los usuarios, certificar a los usuarios, coordinar el empadronamiento, control de la calidad y el fraude, supervisar las Unidades locales de empadronamientos, coordinar con las municipalidades distritales y provinciales, brindar asistencia técnica, realizar el monitoreo y evaluación. (MIDIS. SISFOH 2015:2)

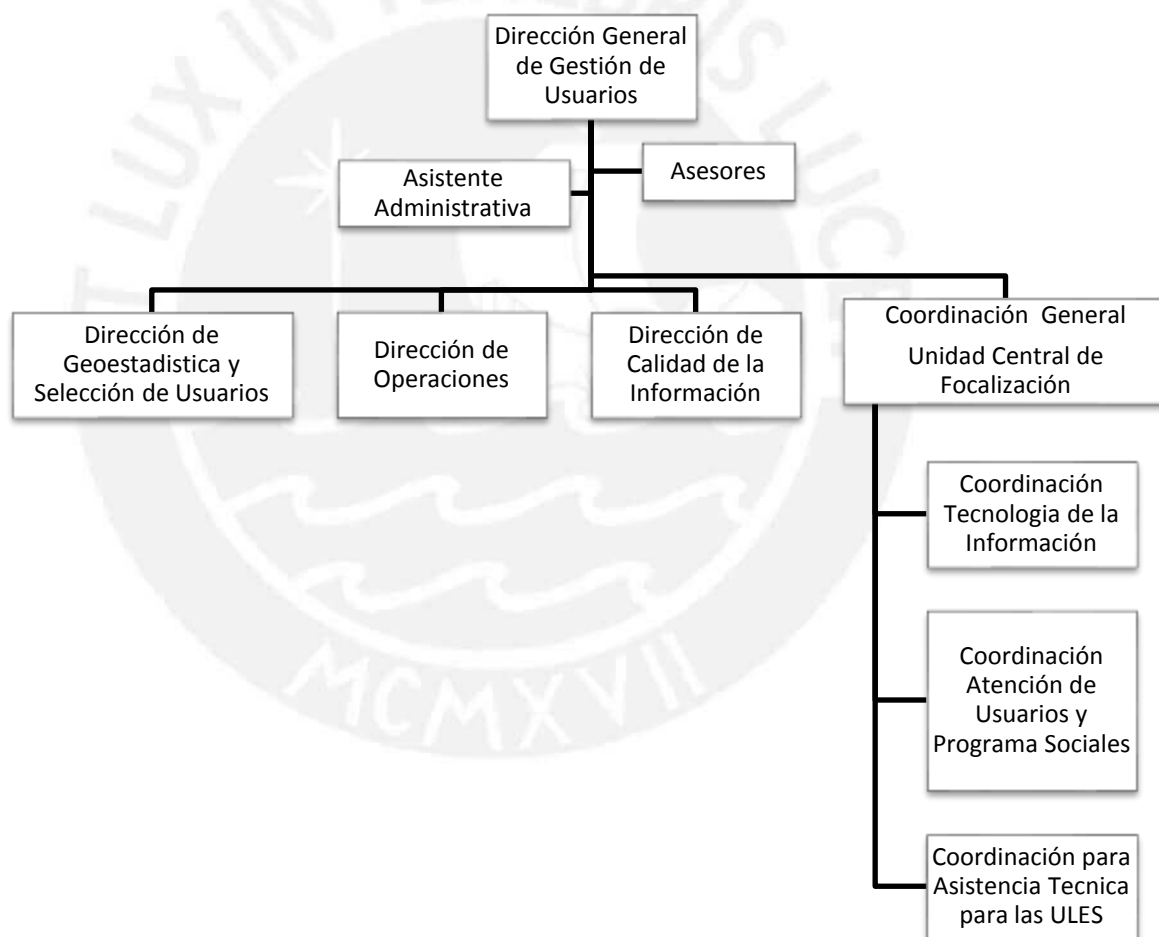
ii) La Unidad Local de Empadronamiento

Las ULE son las responsables de desarrollar el empadronamiento a demanda y/o selectiva, así como verificar la información de la población de su ámbito local. Estas unidades se encuentran constituidas en las municipalidades distritales y provinciales (MIDIS. SISFOH 2015:3)

iii) Los Programas Sociales

Los programas sociales y subsidios del Estado son los encargados de afiliar a la población objetivo mediante criterios de focalización individual, la cual es realizada sobre la base de la clasificación socioeconómica de hogares y/o las personas. (MIDIS. SISFOH 2015:4)

Gráfico 2.3: Organigrama de la Dirección General de Gestión de Usuarios del MIDIS



Fuente: Elaboración propia.

2.2.1.4. La Clasificación Socioeconómica (CSE)

La Clasificación Socio Económica es el resultado de la evaluación socioeconómica de las personas y/o sus hogares. Es requisito indispensable para la afiliación a programas sociales y subsidios del Estado. A continuación se presentan los tipos y fases de la clasificación socioeconómica:

A. TIPOS DE CLASIFICACIÓN SOCIOECONÓMICA (CSE)

a) Clasificación Socioeconómica (CSE)

Es una medida de bienestar de las personas y/o sus hogares que tienen condiciones económicas y sociales similares, obteniéndose el resultado de la evaluación mediante la aplicación de la Ficha Socioeconómica Única y/o uso de BDA u otra forma de evaluación aprobada por el MIDIS. La CSE tiene una vigencia de cinco (5) años y se mantendrá vigente hasta su recertificación o actualización. (MIDIS 2015:4)

b) Actualización de Clasificación Socioeconómica (ACSE)

Consiste en la evaluación de las condiciones socioeconómicas de una persona y/o de su hogar que cuenta con una CSE vigente, permitiendo que la CSE vigente se vuelva a determinar mediante la aplicación de la FSU y/o uso de BDA u otra forma de evaluación aprobada por el MIDIS.

B. FASES DE LA CLASIFICACIÓN SOCIO ECONÓMICA¹⁶

La Directiva 01-2015-MIDIS, establece tres fases para la determinación de la clasificación socioeconómica, tanto para “casos nuevos” como para la actualización de “casos antiguos”. En esta parte de la tesis solo las mencionaremos y se detallarán en el Anexo 06.

a) FASE 1: Obtención de la información

- Presentación y registro de la solicitud.
- Empadronamiento de hogares.
- Registro y remisión de la información.

b) FASE 2: Cálculo de la CSE

- Revisión de la consistencia de la información.
- Cálculo de CSE.
- Actualización del Padrón General de Hogares (PGH)

c) FASE 3: Acceso al resultado

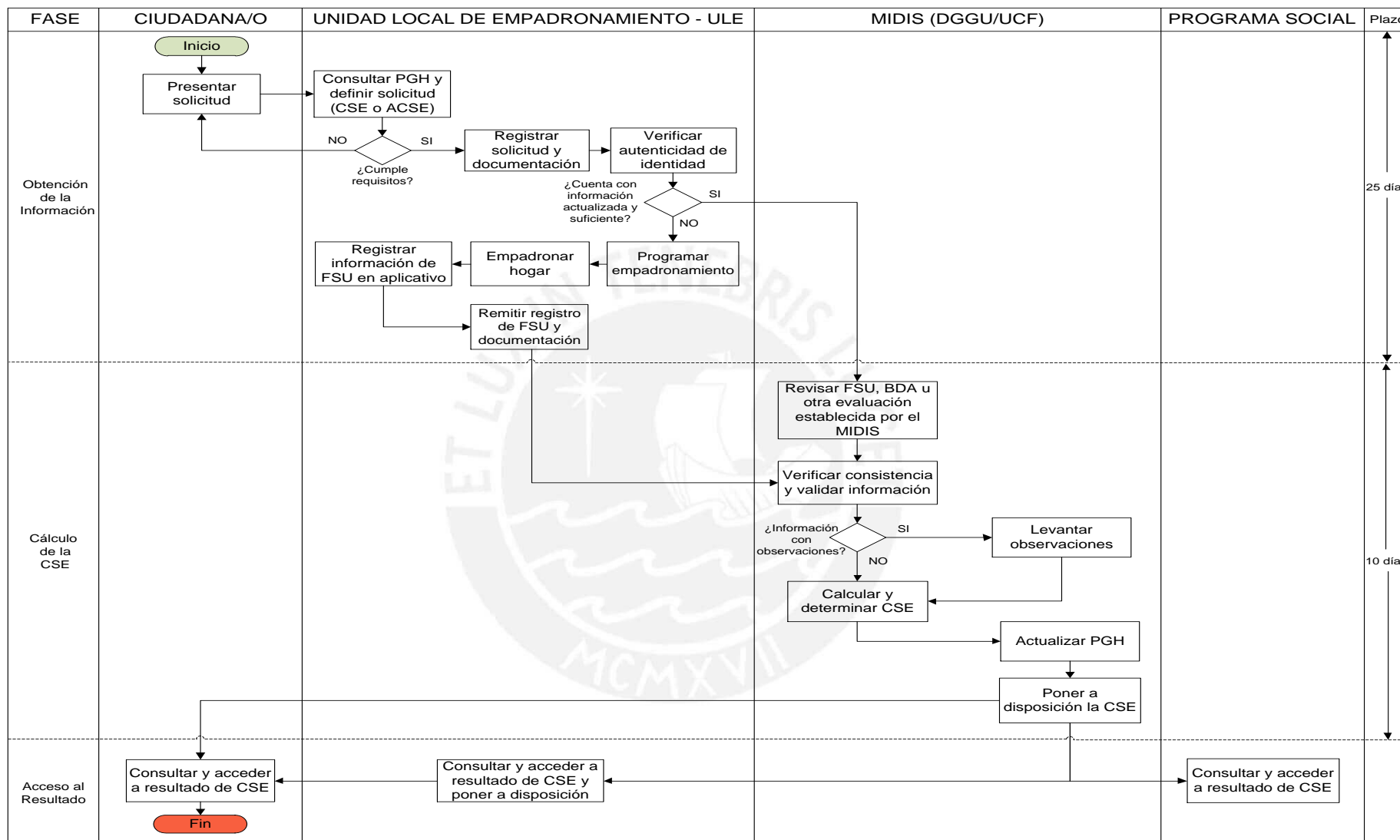
- Notificación a usuarios

¹⁶ Resolución Ministerial N° 023-2015-MIDIS. Resolución que aprueba la Directiva N 001 2015 MIDIS. Directiva que regula la operatividad del Sistema de Focalización de Hogares Lima, 20 de enero de 2015. Consulta, 15 de agosto de 2015. Numeral 7.3. VII Disposiciones Específicas.,pp. 9-11.

La Directiva 01-2015-MIDIS, establece todas las disposiciones a fin de que los operadores del Sistema, que en este caso es el Responsable de la ULE, conozcan y comprendan todas las fases del proceso de determinación de la clasificación socioeconómico, con énfasis en la fase de obtención de la información donde los equipos técnicos municipales (Responsables, Empadronadores y Digitadores) tiene un rol central en las tareas de presentación de la solicitud, el empadronamiento y el registro de los datos. En la descripción de las fases se precisa los plazos que conllevan cada una de éstas. Aspecto, relevante para los efectos de esta investigación. A continuación, se presenta el flujograma para la determinación de la CSE o ACSE:



Gráfico 2. 4: Diagrama de Flujo para la Determinación de la CSE o ACSE a solicitud del representante del hogar (convencional)



Fuente: Directiva Nro. 001-2015-MIDIS

C. METODOLOGÍA DE CÁLCULO DE LA CSE

Mediante Resolución Ministerial N° 107-2015-MIDIS, publicada en el mes de mayo del 2015, se aprobó la metodología para la determinación de la clasificación socioeconómica dejando sin efecto la metodología de cálculo del índice de focalización de hogares que venía siendo aplicada desde el año 2010. Ello ha significado actualizar el algoritmo de cálculo del Índice de Focalización de Hogares que usa las variables de la Encuesta Nacional de Hogares – ENAHO 2010 – 2012 por las variables de la Encuesta Nacional de Hogares – ENAHO 2014 publicado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

Este cambio, respondió la necesidad institucional de actualizar los parámetros empleados para el cálculo de los puntos de corte y evaluar la pertinencia de las herramientas disponibles dado que la metodología anterior – en adelante Metodología MEF 2010 – fue diseñada utilizando fuentes de información del año 2009. En ese sentido, en el documento, se señala que el algoritmo no estaba reflejando los cambios que la sociedad peruana ha venido experimentando desde ese entonces; en los aspectos demográficos, sociales y económicos, que han impactado en el mercado de trabajo y las condiciones de vida de la población y que en general han significado una mejora en la calidad de vida de las personas, principalmente en el segmento de la población más pobre y del ámbito rural. (MIDIS 2005:4).

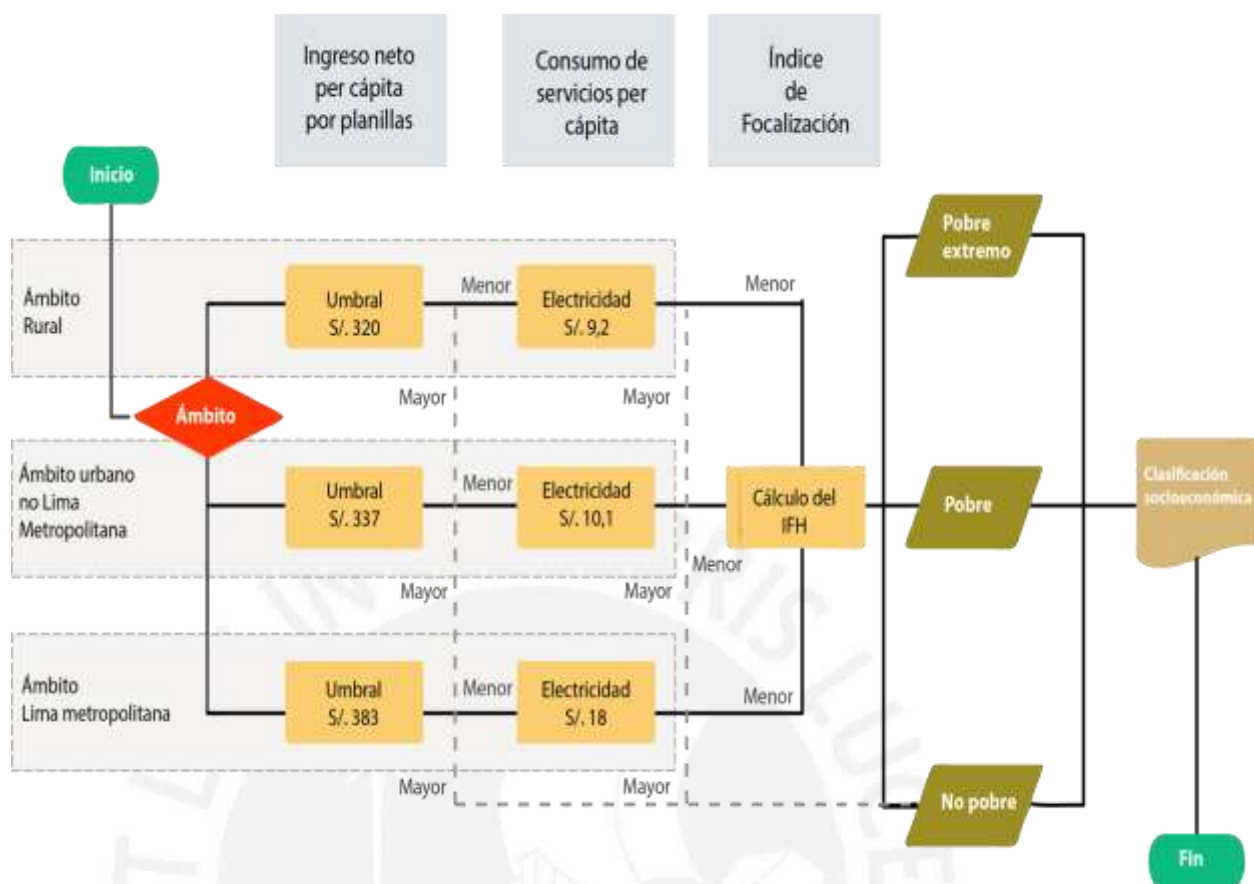
A continuación, se presenta un cuadro comparativo sobre ambas metodologías, establecidas según RM Nro. 320 -2010 PCM y RM Nro. 107-2015-MIDIS, en el que se destaca las variaciones respecto de los puntos de corte para la estimación de la pobreza (ingreso, consumo de agua y electricidad).

Cuadro Nro. 2.2. Cuadro comparativo sobre Metodología del Cálculo

Metodología MEF 2010 “Metodología de Cálculo del Índice de Focalización de Hogares” R.M. N° 320-2010-PCM	Metodología MIDIS 2015 “Metodología para la determinación de la CSE” R.M. N° 107-2015-MIDIS
<p>Primer paso:</p> <p>A partir de la información de los registros administrativos que contienen las planillas del sector público y privado, se identifica a los perceptores que superan el punto de corte S/1500.00 nuevos soles.</p>	<p>Primer paso:</p> <p>Ingresos laborales provenientes de planillas públicas y privadas, de todos los perceptores del hogar con el punto de corte de S/383.00 nuevos soles para Lima Metropolitana y S/. 337.00 nuevos soles para el ámbito rural.</p> <p>Aquellos hogares que sobrepasen estos montos serán considerados como no pobres. Los hogares cuyo ingreso sea igual o menor que el umbral, o en los casos en los que no se cuente con información seguirán al siguiente paso.</p>
<p>Segundo paso:</p> <p>A partir de Índice de focalización de Hogares (IFH) se evalúa la condición socioeconómica del hogar sobre la base de indicadores de calidad de vida que se recogen en la FSU</p>	<p>Segundo paso:</p> <p>Información sobre el consumo de agua y electricidad. Se compara el consumo de electricidad considerando los puntos de corte de S/.18.00 nuevos soles, S/.10.1 y S/. 9.2 para los ámbitos de Lima Metropolitana, urbano y rural respectivamente.</p>
<p>Tercer paso:</p> <p>Se basa en el consumo de agua o electricidad tomando como punto de corte S/.20.00 y S/.25.00 nuevos soles</p>	<p>Tercer paso:</p> <p>Cálculo del Índice de Focalización de Hogares. El IFH 2015 se aplicará a los hogares que se encuentren por debajo de los umbrales anteriores o que no hayan tenido información previa.</p> <p>Este resultado interpretado como No Pobre, Pobre o Pobre Extremo, según los puntos de cortes determinados por la Dirección General de Gestión de Usuarios, serán publicados en el Padrón General de Hogares.</p>

Fuente: Elaboración propia en base a la R.M N° 320-2010-MIDIS y R.M N° 107-2015-MIDIS.

Gráfico 2.5: Metodología para la determinación de la CSE, 2015.



Fuente: Tomado de la Resolución Ministerial N° 107-2015-MIDIS

2.2.1.5.1 Sistema de focalización en la zona de estudio: Tacna

El departamento de Tacna¹⁷ está situado en el extremo sur del país, limita con los departamentos de Puno por el norte y el de Moquegua por el noroeste, por el este con el país de Bolivia, por el sureste con Chile y por el sur oeste con el Océano Pacífico. Su capital es la ciudad de Tacna. Tiene una superficie de 16,075.89 km². Según el INEI su población es de 341,838 personas¹⁸ (año 2015) que habitan en 04 provincias subdivididas en 27 distritos. (INEI 2015 s/p) (INEI 2016 s/p)

¹⁷ <https://es.wikipedia.org/wiki/Departamento_de_Tacna> Consultado: 5 de Mayo del 2016

¹⁸ <<http://proyectos.inei.gob.pe/web/poblacion/>> Consultado: 5 de Mayo del 2016

Gráfico Nro. 2.6. Mapa político del departamento de Tacna



Fuente: <https://samdesar.files.wordpress.com/2010/05/mapa-districtos-de-tacna-ss.jpg>

Tacna es uno de los departamentos que ha alcanzado mayores indicadores de desarrollo humano y el primero en reducir la desnutrición infantil en porcentajes sorprendentes a 10% (a nivel nacional la desnutrición infantil es de 21%). El Índice de Desarrollo Humano (IDH) del departamento es de 0.5553¹⁹ quinto lugar a nivel nacional, con una esperanza de vida de 76 años e ingreso per cápita de 765.9 nuevos soles. Es el segundo departamento con mayor población que cuenta con educación secundaria completa (81.87%), y se ubica en el cuarto lugar a nivel nacional por el promedio de años de educación de la población (9.7 años). (IDH 2013: 218).

El departamento de Tacna²⁰, conforma el quinto grupo, de seis grupos, con incidencia de pobreza baja (entre 15,0% y 11,8%,) junto con Lima (incluye la Provincia Constitucional del Callao), Moquegua, Tumbes y Ucayali. (INEI 2015:62)

¹⁹ El IDH y datos subsiguientes son tomados del Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2013. Cambio climático y territorio: Desafíos y respuestas para un futuro sostenible del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2013). Lima, pp.218. (http://www.pe.undp.org/content/dam/peru/docs/Publicaciones%20pobreza/INDH2013/01%20cap_09%20anexo.pdf)

²⁰ INEI. Perú. Perfil de La Pobreza por dominios geográficos 2004-2015, p.62.

En Tacna se implementan cuatro programas sociales, que tienen como exigencia que la población cuente con clasificación socioeconómica, tal es el caso del Programa Pensión 65, el Programa Beca 18, el Subsidio Seguro Integral de Salud y el Fondo para la Inclusión Social Energética (FISE).

Tacna es uno de los cinco departamentos a nivel nacional que cuenta en su territorio con los cuatro tipos de municipalidades establecidas por el MEF:

- Municipalidades de ciudades principales, Tipo A.
- Municipalidades de ciudades principales, Tipo B.
- Municipalidades no consideradas ciudades principales con 500 o más viviendas urbanas, Tipo C.
- Municipalidades no consideradas ciudades principales con menos de 500 viviendas urbanas, Tipo D.

Para efectos de la investigación se seleccionó a las Unidades Locales de Empadronamiento de los distritos de Tacna (Tipo A), Ciudad Nueva (Tipo B), Ilabaya (Tipo C), Locumba y Huanuara, (Tipo D), pertenecientes a las provincias de Tacna, Jorge Basadre y Candarave.

Cabe señalar que en el departamento de Tacna, así como en los demás departamentos del país se implementan de manera estandarizada los mismos lineamientos y procedimientos técnicos, establecidos en la directiva de operatividad del sistema de focalización de hogares.

Para efectos de continuar profundizando nuestro conocimiento sobre la implementación de sistema de focalización de hogares, se presentan a continuación experiencias internacionales como el caso de Colombia y Chile, en el que se identifican características similares y particularidades que la diferencian del caso peruano.

2.2.2 Caso Colombia: El Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales - SISBEN ²¹

El SISBEN es el sistema de identificación de potenciales beneficiarios de los programas sociales colombiano descrito como:

Es un instrumento de focalización individual que identifica los hogares, las familias o los individuos más pobres y vulnerables. Está conformado por tres elementos: i) El índice SISBEN o método para el cálculo del puntaje (0 – 100 puntos). ii) La ficha o formulario de clasificación socioeconómica conocida como encuesta SISBEN. iii) El software, con el cual se procesan los datos y se estiman los puntajes del índice. (SISBEN 2011:5)

La Constitución Nacional de Colombia (1991) dentro del ámbito de Estado Social de Derecho, establece la necesidad de focalizar o dirigir el gasto social a la población más pobre y vulnerable por parte del gobierno nacional y de los gobiernos departamentales y locales. Para cumplir con este mandato, los responsables de la administración pública deben contar con mecanismos técnicos y objetivos que garanticen una total transparencia en la identificación de las necesidades reales y en la selección de los potenciales beneficiarios para los programas sociales. (SISBEN 2011:6)

El desarrollo del SISBEN se inició desde 1995, la cronología de este proceso similar al nuestro se encuentra en el Anexo 07. La metodología seguida en el caso colombiano es muy interesante y está estructurada en el organigrama funcional de los municipios, por ello daremos a conocer información básica para comparar y entender las peculiaridades del SISFOH peruano.

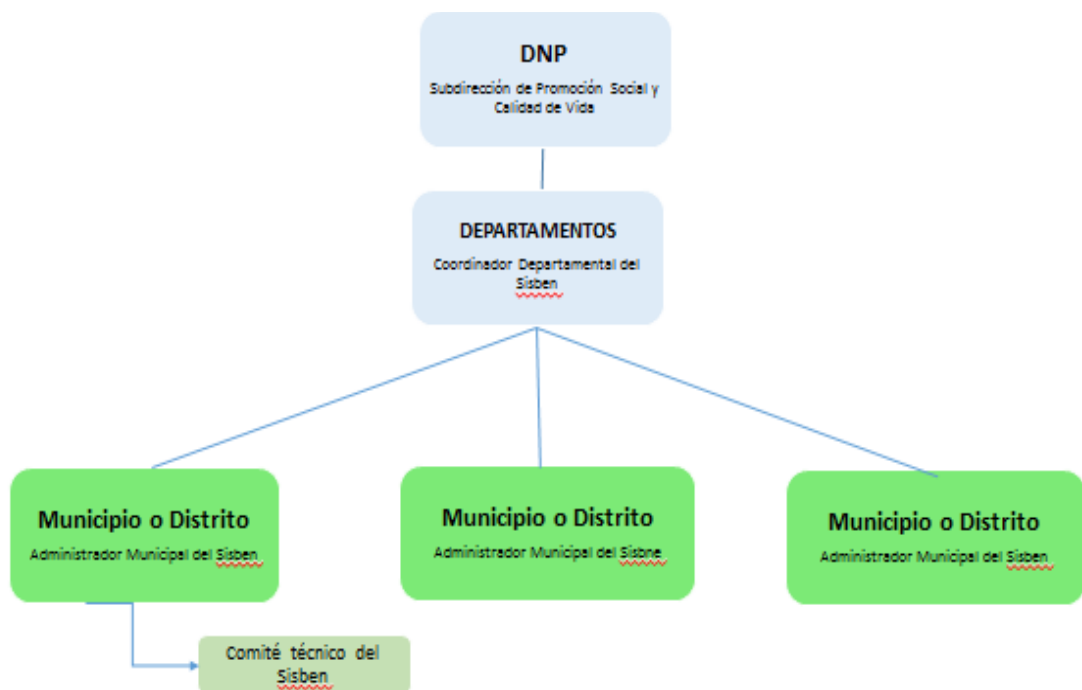
La metodología en la versión III del SISBEN, es adoptada por el Gobierno Nacional a través del CONPES 117 de 2008. Para su implementación, se entrega a todos los municipios y distritos del país, el formulario de encuesta, los manuales e instructivos y el software o programa de computador con el que se realiza el procesamiento de los datos de los hogares. El Puntaje SISBEN es generado automáticamente por un software, oscila en una escala de 0 a 100 puntos, y representa la evaluación y ponderación de las variables conforme al método de evaluación establecido por el Gobierno Nacional. El puntaje resume o representa la evaluación de las condiciones de vida del hogar, observadas y medidas exclusivamente según lo dispuesto por la Nación y lo registrado en la encuesta SISBEN. El método para la determinación del puntaje se aplica sin

²¹ Departamento Nacional de Planeación de Colombia. Consultado, 15 mayo 2015.
<https://www.sisben.gov.co/Portals/0/Documentos/Documentos%20Tecnicos/04.%20SisbenIII_B%C3%A1sica_200510.pdf>

excepción en la misma forma a todos y cada uno de los hogares encuestados. (SISBEN 2001:5-6)

En el modelo colombiano, al igual que en el peruano, son los gobiernos locales los responsables de la operatividad del sistema. El Administrador Local del SISBEN se equipara en funciones al Responsable de la Unidad Local de Empadronamiento.

Gráfico 2.7: Estructura Organizacional de SISBEN de Colombia



Fuente: Departamento Nacional de Planeación de Colombia

En el sistema colombiano, los usuarios pueden acceder al resultado de su trámite a través de la página web del SISBEN, ingresando el número de su cédula de identidad. El reporte emitido señala el puntaje alcanzado e informa sobre los programas y subsidios a los que el ciudadano puede acceder. A continuación se muestra el resultado de una consulta web.

Gráfico 2.8: Reporte de consulta electrónica del SISBEN de Colombia

Consulta de Sisbén

Tipo de Documento:	Número de Documento:
Cédula de Ciudadanía ▼	1090468142
Imprimir	Consultar Consulta Avanzada
Nombre:	YULEISY ANDREINA
Apellidos	ARENGAS ARDILA
Tipo de Documento:	Cédula de Ciudadanía
Número de Documento:	1090468142
Departamento:	NORTE DE SANTANDER
Municipio:	CÚCUTA
Área:	1
Ficha:	2065510
Puntaje:	16,01
Fecha de Modificación:	2014/07/22
Estado:	VALIDADO

Base Certificada Nacional - Corte: 15 de mayo del 2015

De acuerdo con su puntaje, si usted cumple con la normatividad vigente para cada programa, podría ser potencial beneficiario de:

- REGIMEN SUBSIDIADO EN SALUD
- JOVENES RURALES EMPRENDEDORES
- EXENCIÓN EN EL PAGO PARA LA EXPEDICIÓN DEL DUPLICADO DE LA CEDULA CIUDADANIA
- BEPS - Beneficios Económicos Periódicos
- UNIDOS

No obstante debe saber que el ingreso a cada uno de los programas mencionados lo define la entidad ejecutora del programa y no el DNP. Además del puntaje del Sisbén, cada entidad puede exigir requisitos adicionales para autorizar el ingreso al programa.

Fuente: Departamento Nacional de Planeación de Colombia. Corte: 15 mayo 2015.
<<https://www.sisben.gov.co/consultadepuntaje.aspx>>

2.2.3 Caso Chile : Sistema “CAS”

Como sabemos el caso chileno ha tenido grandes resultados luego de la aplicación de las políticas públicas, estos resultados se ven reflejados en la calidad de vida de su población, principalmente en la mejora de la salud en general, disminución significativa de la desnutrición infantil y de la mortalidad materna, acceso a servicios básicos y mejora de la educación básica. Estos logros son explicados en gran parte porque las políticas públicas han estado relacionadas con las políticas económicas y se han continuado y convertido en *Política de Estado* más allá de ser política de cada gobierno, pues a pesar de los cambios de presidente y de gabinete

las políticas públicas se continuaban; y los técnicos de alto nivel permanecían, lo que no ha sucedido lastimosamente en nuestro país.

Falck y Telias han analizado rigurosamente el caso chileno, desde el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. Estos autores señalaron que la protección social es el principal instrumento de focalización de los programas sociales gubernamentales existentes en Chile²². (PNUD 2014 s/p).

La Ficha de Protección Social es el principal instrumento de focalización de los programas sociales gubernamentales existentes en Chile. Es utilizada desde el año 2007 pero sus antecedentes se remontan a 1979 con la creación de la ficha CAS, cuya denominación proviene de los Comités de Asistencia Social - CAS . El Banco Mundial publicó la experiencia de los CAS donde mencionan:

Los CAS²³ [son] instancias de nivel comunal a cargo de la ejecución de la política social. La ficha CAS fue modificada varias veces con el fin de ajustarse a los cambios del contexto y responder a las necesidades de focalización para la inclusión social en el transcurso del tiempo. Se concibió como un instrumento homogéneo, con cobertura nacional, cuyo objeto es identificar a las familias con carencias socioeconómicas, de manera de focalizar los beneficios sociales en los casos más necesitados. (Banco Mundial 2005:1)

Si bien el instrumento de focalización ha ido modificándose y cambiando de nominación, para efectos del presente estudio se toma en cuenta la información sobre el Sistema de Focalización en Chile que es el CAS.

Larrañaga, es un autor que ha analizado el tema CAS por un periodo de diez años, con el aval del Banco Mundial, y en su última publicación (año 2015) menciona que

En Chile no se utiliza un test directo de medios, como [...] el ingreso monetario de hogares o personas, debido a que no se dispone la información requerida para asegurar su buen funcionamiento- (existe alta subdeclaración de ingresos) y se considera que el ingreso monetario es sólo

²² http://www.cl.undp.org/content/dam/chile/docs/pobreza/undp_cl_pobreza_cap6_focalizacion.pdf

²³ http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/admin/docdescargas/centrodoc/centrodoc_170.pdf

una variable de la condición socioeconómica. -Tampoco se utilizan otros mecanismos de focalización –por ejemplo, geográfico- puesto que resultarían menos eficaces que la ficha CAS al tratarse de alternativas de focalización a nivel de agregados, que poseen costos de inclusión y exclusión importantes a menos que se pudiera dividir a la población en grupos diferenciados entre sí y homogéneos en su interior.(Larrañaga 2005:9)

La ficha CAS, en la actualidad denominada *Ficha de Protección Social*, recoge información de composición familiar, salud, educación, ingresos, situación ocupacional, vivienda, lugar de residencia y otros. La escala de puntaje de la *Ficha de Protección Social* comienza desde 2.072, que es el puntaje de mayor vulnerabilidad: Quintil 1: puntaje entre 2.072 y 8.500; Quintil 2: puntaje entre 8.501 y 11.734; Quintil 3: puntaje entre 11.735 y 13.484; Quintil 4: puntaje entre 13.485 y 14.557; Quintil 5: puntaje desde 14.558 y más. (Banco Mundial 2005:11)

En el estudio de Larrañaga (2005:11) se da a conocer que el financiamiento del sistema de focalización CAS está a cargo en su totalidad de los municipios (a pesar que hasta 1993, el Estado le transfería recursos financieros y soporte técnico). Asimismo, una fracción de los ingresos provenientes de los impuestos locales se redistribuye desde los municipios ricos a los pobres a través del Fondo Común Municipal (FCM). Los municipios tienen completa autonomía sobre la utilización de estos fondos, que forman parte del presupuesto local, y que representan alrededor de la mitad de los recursos municipales. Los municipios reciben de las transferencias centrales financiamiento para fines específicos, [...] para educación y salud primaria de administración local.

A continuación un cuadro comparativo con las tres experiencias de Perú, Colombia y Chile referidos a la focalización de hogares:

Cuadro 2. 3: Características de los Sistemas de Focalización de Perú, Colombia y Chile.

PAIS	PERÚ	COLOMBIA	CHILE
Sistema de focalización	Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH)	Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN)	Sistema CAS (Ficha CAS, actualmente denominada Ficha de Protección Social)
Fecha de creación	2004	1995	1980
Finalidad	Determinar la clasificación socioeconómica (CSE) de las personas y/o sus hogares y hacerla accesible, así como identificar a los potenciales usuarios de los programas sociales y subsidios del Estado y, de ser el caso, su afiliación.	Identificar a la población pobre potencial beneficiaria de programas sociales.	Identificar a las familias con carencias socioeconómicas a fin de focalizar los beneficios sociales en los casos más necesitados, promoviendo su incorporación a las redes sociales y su acceso a mejores condiciones de vida.
Estructura organizacional	Articula 02 niveles de gobierno: i) Nacional (a través de la Unidad Central de Focalización - UCF adscrita al MIDIS y los Programas Sociales) y ii) Local (a través de las Unidades Locales de Empadronamiento en las Municipalidades distritales)	Articula 03 niveles de gobierno: i) Nacional (Departamento Nacional de Planeación – DNP), ii) Departamental (Coordinación Departamental) y iii) Local (Municipio distrital)	Articula 03 niveles de gobierno a través de comisiones: i) Nacional - Comisión Asesora, constituida por representante de Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior (SUBDERE) y un representante Ministerio de Planificación (MIDEPLAN), ii) Comisiones Regionales, constituidas por un representante del Departamento Social del gobierno regional (Intendencia) y un representante de la Secretaría Regional de Planificación y Coordinación (instancia regional de MIDEPLAN); y iii) Comisión Comunal constituidas por un representante del Departamento Social y uno de la Secretaría Comunal de Planificación.
Etapas del proceso de focalización	3 Fases: i) Obtención de la información ii) Cálculo de la CSE iii) Acceso al resultado	3 Etapas: i) Identificación, ii) Selección y iii) Asignación.	Se señalan 03 procesos: i) Recolección de la información ii) Manejo de datos del sistema CAS iii) Verificación de la información
Equipo mínimo requerido	1 Responsable de la Unidad Local de Empadronamiento. Queda a criterio de cada Gobierno Local asignar empadronadores y digitadores.	1 Administrador SISBEN 3 Personas Atención al público y archivo 2 Encuestadores 1 Coordinador y 1 Digitador	- Encargado comunal - Encuestadores - Revisor - Supervisor
Metodología	Clasificación Socio Económica. El IFH, aplicado a hogares que se encuentren por debajo de los umbrales	Uso de software para cálculo de Puntaje SISBEN III, que abarca de 0 a 100.	Metodología “Proxy Means Testing” para la construcción del Índice CAS.
ACCESO A RESULTADO	No disponible directamente a los ciudadanos Disponible solo para los programas sociales o la UCF	Abierto a través de página web. La plataforma virtual señala los programas y subsidios sociales a los que el ciudadano puede acceder.	A través de los Municipios Locales

Fuente: Elaboración Propia.

2.3. MARCO CONCEPTUAL

2.3.1. Inclusión social

La inclusión de la población pobre y de extrema pobreza busca reponer de algún modo los derechos esenciales que les han sido negados a través de la historia. La inclusión, necesariamente, tiene que ser en el caso peruano de tipo social y económico y también cultural; con el fin de que grandes sectores de la población, principalmente rural (aunque últimamente se ha encontrado grupos de extrema pobreza en las grandes ciudades), accedan a los beneficios del crecimiento económico y a los avances de la ciencia para tener mayor bienestar.

La inclusión se concibe como la devolución a los pobladores de su derecho a ser actores de sus opciones y a elegir las oportunidades para desarrollar sus capacidades (como decía Amartya Sen, a quien también hemos nombrado en el capítulo anterior.)

Milcher e Ivanov definen la inclusión como

[...] un concepto relativamente nuevo promovido, especialmente, por la Unión Europea (UE). [Para definir] el proceso que asegura que aquellos en riesgo de pobreza y exclusión social, tengan las oportunidades y recursos necesarios para participar completamente en la vida económica, social y cultural disfrutando un nivel de vida y bienestar que se considera normal en la sociedad en la que ellos viven". (2008: s/p)

MIDIS en el documento Estrategia Nacional de Desarrollo para la Inclusión Social (2013) *Incluir para crecer*, así como en la justificación de su creación como ministerio define la inclusión social como la situación en la que todas las personas puedan ejercer sus derechos, aprovechar sus habilidades y tomar ventaja de las oportunidades que se encuentran en su medio (MIDIS 2013:11)²⁴.

Para la presente investigación nos adscribimos al concepto que plantean los autores Milcher e Ivanov puesto que también ha sido recogido por el Estado Peruano a través del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, sector que tiene la rectoría en esta materia.

²⁴ Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social *Incluir para Crecer*. MIDIS Lima, 2013,p..11.

2.3.2. Política pública

Esta investigación se adscribe al concepto de políticas públicas, planteada por Salazar (1995²⁵) quien define las políticas públicas como la capacidad que tiene el Estado de plantear una serie de respuestas, entendidas como propuestas sucesivas para hacer frente a determinadas situaciones problemáticas orientadas a mejorar las condiciones de vida de la población. Destacamos de esta definición el papel que le otorga al estado en tanto es responsable de dar solución a los problemas públicos que afecten a la sociedad en su conjunto.

2.3.3. Focalización

El término *focalización* ha sido muy utilizado los últimos años, sobre todo para dar la explicación de porqué las atenciones de los Programas sociales no llegan a personas que lo necesitan.

Dagmar Raczynski, en el documento Focalización de Programas Sociales: Lecciones de la experiencia Chilena, señala que el término “focalización”, no existe en la lengua española y se utiliza en general para cualquier situación que implique priorizar, decidir o definir un blanco o meta. El término “focalización” se ha asociado a la delimitación del grupo destinatario según un criterio de pobreza. (1995: 217-218)

Raczynski además, refiere que “la focalización es deseable porque con ella es posible concentrar los gastos destinados a los programas sociales o de alivio de la pobreza en las personas que más pueden beneficiarse de ellos”. (Grosh 1992: 1)

El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) en el marco de sus competencias, promueve el acceso de los más pobres a los programas sociales, buscando reducir las filtraciones y sub cobertura de los mismos. Para el MIDIS, la focalización²⁶ es entendida como un conjunto de reglas e

²⁵ Salazar. 1995. La Definición de la Política Pública. Dossier, pp. 48- 50. Tomado de <http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc209/C_Salazar.pdf>

²⁶ Resolución Ministerial N° 023-2015-MIDIS. Resolución que aprueba la Directiva N 001 2015 MIDIS. Directiva que regula la operatividad del Sistema de Focalización de Hogares Lima, 20 de enero de 2015, p.5. Consulta: 15 de agosto de 2015.

instrumentos que permiten identificar a personas o grupos poblacionales en situación de pobreza, vulnerabilidad o exclusión, como potenciales beneficiarios de intervenciones a ser provistas por los programas sociales y subsidios del Estado.

Para el desarrollo de la presente investigación se utilizará el concepto propuesto por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, en tanto operativiza el concepto y facilita su implementación y análisis.



CAPÍTULO III

DISEÑO METODOLÓGICO DE LA INVESTIGACIÓN

3.1. BREVE REFERENCIA AL DISEÑO

La presente investigación por su forma corresponde a un diagnóstico sobre la política de focalización en el país, elaborado a partir del análisis de los procesos críticos que intervienen en la determinación de la clasificación socioeconómica de los potenciales usuarios de los programas sociales y subsidios que ofrece el Estado peruano a la población más vulnerable y excluida.

Es una investigación exploratoria – descriptiva, cuyos hallazgos son analizados realizada en el marco del círculo de la política de Hardee. Desde la perspectiva metodológica e instrumental esta es una investigación cualicuantitativa.

Luego de identificarse el problema que afecta a la población para obtener a tiempo su clasificación socioeconómica, se revisó documentación interna de la UCF para conocer el funcionamiento del Sistema, centralmente sobre los tiempos de demora de las ULE en el envío de la información de los hogares. Asimismo, se efectuó el análisis de documentos como el Acuerdo Nacional y la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social para conocer el contexto en el que se venía implementando la política de focalización de hogares. Paralelamente a ello, se revisó información sobre sistemas de focalización de otros países latinoamericanos y del Sistema de Focalización en el Perú, del mismo modo bibliografía existente sobre políticas públicas, pobreza, inclusión social y focalización.

De acuerdo al Plan de Investigación, un segundo paso fue la aproximación a la gestión de la política de focalización de hogares a partir del análisis del círculo de la política. Las entrevistas a profundidad y el análisis documental permitieron contar con información relevante sobre los actores del sistema (personas), el proceso de formulación de la política (la política), la implementación de la política de focalización de hogares (implementación), la asignación de los recursos (precio) y la normatividad (*papers*). Las encuestas llevaron a conocer la percepción de los ciudadanos sobre el SISFOH, en su calidad de usuarios, y a

través de las guías de observación se abordaron características sobre los recursos con los que cuenta el Sistema a nivel local.

3.2. EJES DE INVESTIGACIÓN

Para lograr los objetivos planteados en la presente investigación se han identificados los siguientes ejes de análisis:

1. Proceso de formulación de la política de focalización de hogares
2. La implementación de la política de focalización de hogares y,
3. Percepciones sobre el SISFOH

Para cada eje de análisis se detallan a continuación las variables e indicadores correspondientes:



Cuadro 3.1: Variables e Indicadores de la focalización de hogares

Ejes	Variables	Indicadores
Eje 1: Proceso de formulación de la política de focalización de hogares	Variable: Antecedentes Son características políticas y socioeconómicas así como medidas expresadas en normas que originaron el actual diseño del sistema de focalización de hogares.	<ul style="list-style-type: none"> - Lineamientos de política en materia de inclusión social - Condiciones políticas y socio económicas
	Variable: Normatividad del SISFOH Orientaciones de política marco, obligatorio al cual se alinean todos los actores integrantes del Sistema de Focalización de Hogares Indicadores.	<ul style="list-style-type: none"> - Existencia de normas y documentos de gestión que regulan el funcionamiento del SISFOH
Eje 2: Implementación de la política de focalización de hogares	Variable: Estructura organizacional Son características relacionadas a la estructura organizacional del SISFOH que dan cuenta de los roles, funciones y asumidos en la organización. Indicadores	<ul style="list-style-type: none"> - Existe una estructura organizacional según nivel de gobierno - Existencia de un Reglamento de Organización y Funciones a nivel del gobierno central y local - Existencia de mecanismos de coordinación. - Existencia de mecanismos de monitoreo y evaluación.
	Variable: Recursos Conjunto de elementos (humanos, materiales, tecnológicos y financieros) para el funcionamiento del SISFOH. Incluye el rol de los recursos humanos como actores del sistema, en el aspecto normativo y operativo para la determinación de la clasificación socioeconómica de hogares.	<ul style="list-style-type: none"> - Existencia de persona para cumplir funciones del SISFOH a nivel central y local - Responsabilidades y funciones que cumplen los recursos humanos (actores del Sistema) - Existencia de recursos materiales y tecnológicos para el funcionamiento de la ULE según tipo de Municipalidad - Monto anual asignado a la UCF y ULE para la gestión de la CSE en el año 2015 - Tipo de fuentes de financiamiento de la UCF y la ULE (estables /no estables)
	Variable: Competencias Conjunto de conocimientos, habilidades y actitudes que deben desarrollar las personas para el desempeño de responsabilidades, funciones y tareas asignadas.	<ul style="list-style-type: none"> - Competencias para el ejercicio de funciones y tareas vinculadas al proceso de determinación de la clasificación socioeconómica
	Variable: Procesos críticos Conjunto de actividades concatenadas, organizadas y neurálgicas para la determinación de la CSE en las siguientes fases: i) obtención de la información, ii) cálculo de la clasificación socioeconómica y iii) acceso al resultado de la clasificación socioeconómica.	<ul style="list-style-type: none"> - Presentación y registro de solicitudes de CSE - Aplicación de Ficha Socioeconómica Única (FSU) - Registro y remisión de la información (FSU y expedientes); - Procesamiento de las FSU - Cálculo de la CSE - Actualización del PGH - Existe acceso al resultado de la clasificación socioeconómica por parte de los ciudadanos/as
Eje 3: Percepciones sobre el SISFOH	Variable: Percepciones Capacidad para comprender y conocer algo, mediante los sentidos, las imágenes, impresiones o experiencias concretas, para emitir una valoración sobre algún tema	<ul style="list-style-type: none"> - Valoración sobre el funcionamiento del Sistema de Focalización de Hogares

Fuente: Elaboración propia

3.3. POBLACIÓN Y MUESTRA

Considerando que es una investigación exploratoria de tipo cualicuantitativa, se ha tomado criterios de significancia, relevancia y representatividad, con el fin de proporcionar comprensión respecto de la problemática que afecta a la población beneficiaria de la política de focalización de hogares en el país. En ese sentido, se ha utilizado el método no probabilístico, de juicio o conveniencia, en la selección de la muestra. A continuación, se describe a detalle el procedimiento de selección:

En el Perú existen 1,851 Municipalidades distritales y provinciales, que según la clasificación establecida por el Ministerio de Economía y Finanzas a través del Decreto Supremo 002-2013²⁷, pertenecen a 04 tipos:

- Municipalidades de ciudades principales tipo “A”.
- Municipalidades de ciudades principales tipo “B”.
- Municipalidades no consideradas ciudades principales, “con 500 o más viviendas urbanas” y
- Municipalidades no consideradas ciudades principales, “con menos de 500 viviendas urbanas”.

De las 1,851 Municipalidades a nivel nacional, 40 son de tipo A, 210 de tipo B, 558 son consideradas No Ciudad Principal con más de 500 Viviendas Urbanas – tipo C, y 1,043 son consideradas No Ciudad Principal con menos de 500 Viviendas Urbanas – tipo D.

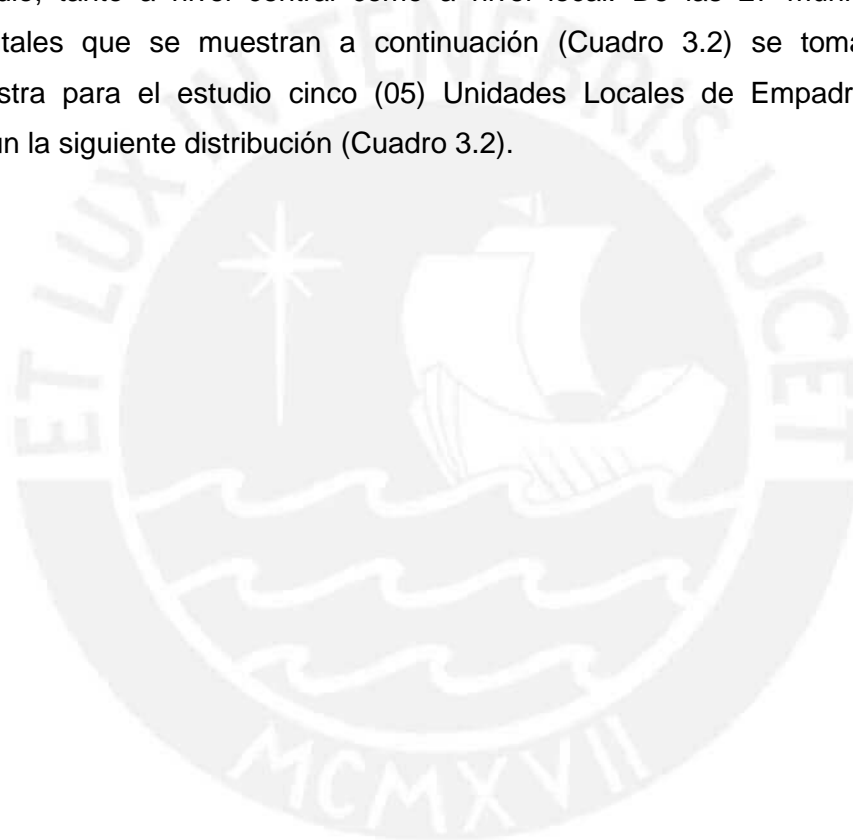
Para fines de la investigación se identificó a los departamentos que cuentan en su territorio con los cuatro tipos de municipalidades existentes, siendo éstos 05 a nivel nacional: Arequipa, La Libertad, Lambayeque, Lima y Tacna. En este caso, de los cinco se optó por el departamento de Tacna debido a la disponibilidad de información.

²⁷ MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS.

Decreto Supremo 002-2013-EF. Decreto que aprueba los procedimientos para el cumplimiento de metas y la asignación de los recursos del Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal del año 2013. ANEXO N° 1 CLASIFICACIÓN DE MUNICIPALIDADES PARA EL AÑO 2013. Lima, 9 de enero del 2013

El estudio busca conocer cómo opera el Sistema en cada tipo de Municipalidad, a pesar de las diferencias en términos de tamaño poblacional y asignación de recursos presupuestales; de modo tal que los resultados puedan aportar al conocimiento sobre la implementación del sistema en otros departamentos del país con características similares.

La investigación se ha centrado solo en el departamento de Tacna tomando de éste una muestra de los 04 tipos de municipalidades, usando como criterio de selección la facilidad de acceso por parte de las investigadoras y por contar con personal del SISFOH con experiencia y dispuesto a brindar información para el estudio, tanto a nivel central como a nivel local. De las 27 municipalidades distritales que se muestran a continuación (Cuadro 3.2) se tomaron como muestra para el estudio cinco (05) Unidades Locales de Empadronamiento, según la siguiente distribución (Cuadro 3.2).



Cuadro 3.2: Municipalidades del departamento de Tacna según clasificación del MEF establecida por DS 002-2013-EF

Nº	Clasificación Municipal	Ubigeo	Dep.	Prov.	Distrito
1	A	230101	Tacna	Tacna	Tacna
2	B	230102	Tacna	Tacna	Alto de la Alianza
3	B	230104	Tacna	Tacna	Ciudad Nueva
4	B	230108	Tacna	Tacna	Pocolloy
5	B	230109	Tacna	Tacna	Sama
6	B	230110	Tacna	Tacna	Coronel Gregorio Albarracín Lanchip
7	C	230201	Tacna	Candarave	Candarave
8	C	230203	Tacna	Candarave	Camilaca
9	C	230302	Tacna	Jorge Basadre	Ilabaya
10	C	230401	Tacna	Tarata	Tarata
11	D	230103	Tacna	Tacna	Calana
12	D	230105	Tacna	Tacna	Inclán
13	D	230106	Tacna	Tacna	Pachia
14	D	230107	Tacna	Tacna	Palca
15	D	230202	Tacna	Candarave	Cairani
16	D	230204	Tacna	Candarave	Curibaya
17	D	230205	Tacna	Candarave	Huanuara
18	D	230206	Tacna	Candarave	Quilahuani
19	D	230301	Tacna	Jorge Basadre	Locumba
20	D	230303	Tacna	Jorge Basadre	Ite
21	D	230402	Tacna	Tarata	Héroes Albarracín
22	D	230403	Tacna	Tarata	Estique
23	D	230404	Tacna	Tarata	Estique-Pampa
24	D	230405	Tacna	Tarata	Sitajara
25	D	230406	Tacna	Tarata	Susapaya
26	D	230407	Tacna	Tarata	Tarucachi
27	D	230408	Tacna	Tarata	Ticaco

Fuente: Elaboración propia con informes de reporte de UCF-DGGU.MIDIS. Lima 2015.

Cuadro 3.3: Municipalidades del departamento de Tacna consideradas como muestra para el estudio

N ^o	Tipo	Ubigeo	Dep.	Prov.	Distrito	Población Proyectada al 2015
1	A	230101	Tacna	Tacna	Tacna	85,228
2	B	230104	Tacna	Tacna	Ciudad Nueva	37,671
3	C	230302	Tacna	Jorge Basadre	Ilabaya	3,008
4	D	230205	Tacna	Candarave	Huanuara	898
5	D	230301	Tacna	Jorge Basadre	Locumba	2,601

Fuente: Elaboración propia con informes de reporte de UCF-DGGU.MIDIS. Lima 2015.

Asimismo, se consideró en la muestra a la Unidad Central de Focalización entrevistándose a cuatro (4) profesionales, tres (3) pertenecientes a las áreas técnicas (Atención de Usuarios, Fortalecimiento de Capacidades, Tecnología e Información) y a la Coordinación Territorial de la UCF en Tacna; a los programas sociales, entrevistándose a 02 representantes de los Programas Sociales adscritos al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (JUNTOS, PENSION 65) y, finalmente, se incluyó en la muestra a 15 beneficiarios del SISFOH para conocer la percepción que tienen sobre el trámite que efectúan para la obtención de su clasificación socioeconómica, de los cuales 8 contaban con resultado de Clasificación Socioeconómica y 07 estaban a la espera de su resultado. En el siguiente cuadro se muestra el número de personas entrevistadas por cada uno de los actores integrante del Sistema:

Cuadro 3.4: Muestra del estudio, según actores y ubicación

Actores vinculados al SISFOH	Ubicación	Nro. Personas
Unidad Central de Focalización	Lima	3
	Tacna	1
Unidades Locales de Empadronamiento	Tacna	5
Programas Sociales adscritos al MIDIS	Lima	1
	Tacna	1
Ciudadanía	Tacna	15
Total		26

Fuente: Elaboración propia.

3.4. UNIDADES DE ANÁLISIS

Para abordar los antecedentes referidos al proceso de formulación de la política de focalización, se tomó como unidad de análisis el Acuerdo Nacional y la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social, como documentos marco que establecen los principales lineamientos de política en materia de inclusión social y lucha contra la pobreza que han favorecido el desarrollo del Sistema.

Para aproximarnos en el conocimiento de las características de la implementación de la política de focalización de hogares, se tomó como unidad de análisis, los documentos normativos y reguladores emitidos desde la creación del SISFOH a la fecha, señalados en el Cuadro 2.1, permitiendo cronológicamente conocer el desarrollo de la política y las características de la misma en términos de lineamientos y en sus aspectos operativos de funcionamiento y entre los que destacan la Directiva 001-2015 MIDIS que regula la operatividad del SIFOH, el Decreto Supremo 011-2012 MIDIS que establece el Reglamento de Organización y Funciones del MIDIS. Del mismo modo, se consideran las Ordenanzas Municipales que establecen el Reglamento de Organización y Funciones de las Municipalidades de estudio, los reportes de la UCF sobre labores de empadronamiento a cargo de ULE, presupuestos y cuadro de personal asignado a la DGGU. Además, son considerados como unidad de análisis a los actores del SISFOH (Personal de la UCF, ULE y Programas Sociales) y los ciudadanos usuarios del sistema.

Finalmente, la unidad de análisis para determinar las competencias de los operadores de política y percepciones sobre el SISFOH está constituida por los reportes de la UCF sobre evaluación de consistencias de la información digital remitida por las ULE y los actores del Sistema: personal de la UCF, responsables de ULE y programas sociales, así como los ciudadanos usuarios del servicio.

3.5. INSTRUMENTOS

Con relación a los instrumentos utilizados, se aplicaron entrevistas, encuestas, guía de observación y ficha de análisis documental.

Las entrevistas, realizadas con el apoyo de Guías de entrevistas, fueron aplicadas a los responsables de las Unidades Locales de Empadronamiento, al personal de las Unidad Central de Focalización (en Lima y Tacna) y a los representantes de los programas sociales adscritos al MIDIS (JUNTOS y PENSION 65), las cuales permitieron conocer características de la implementación de la política (*performance*), los principales procesos críticos en la determinación de la clasificación socioeconómica, percepciones e, identificar competencias que consideran prioritarias para el desarrollo de las responsabilidades asignadas como integrantes del Sistema de Focalización de Hogares.

Las encuestas se dirigieron a los ciudadanos como usuarios del SISFOH a fin de conocer su percepción acerca del servicio que éste brinda.

La guía de observación se aplicó a las cinco Unidades Locales de Empadronamiento para identificar los recursos humanos, presupuestales y tecnológicos con los que cuentan para el cumplimiento de las responsabilidades asignadas y las principales limitaciones que afrontan diariamente.

Las fichas de análisis documental se utilizaron para la revisión de la normatividad, de planes operativos y presupuestales, de documentos técnicos como es el caso de la metodología de cálculo de la clasificación socioeconómica, para la caracterización del contexto socio político y para conocer el nivel de desarrollo de la política de focalización en el país, también para la revisión de otras experiencias internacionales.

La información recogida en cada instrumento fue contrastada y complementada con los aportes de los otros instrumentos. Es así que, por ejemplo, con la revisión de la base legal y la aplicación de entrevistas a representantes de la Unidad Central de Focalización y a los representantes de los programas sociales adscritos al MIDIS (JUNTOS y PENSION 65), se logró conocer el desarrollo y el alcance de la Política.

CAPÍTULO IV

PRESENTACIÓN, ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS RESULTADOS

A continuación se presentan los principales resultados alcanzados en la investigación en torno a los objetivos inicialmente planteados y a la luz de las diversas fuentes bibliográficas consultadas y analizadas así como de los resultados del trabajo de campo.

4.1. PROCESO DE FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA DE FOCALIZACIÓN DE HOGARES Y CARACTERÍSTICAS DEL CONTEXTO

El Sistema de Focalización de Hogares tiene como lineamiento marco al Acuerdo Nacional firmado en el año 2002, época en que el país estaba saliendo de un gobierno con características privatizadoras y antilaborales, durante el que se aplicaron medidas de ajuste estructural que sumieron a millones de personas en la pobreza.

El Acuerdo Nacional surge como un espacio de concertación, en tanto condensa las políticas de Estado elaboradas sobre la base del dialogo y el consenso de los diversos actores sociales, políticos y económicos del país. La política de focalización de hogares se adscribe al segundo objetivo del Acuerdo, relacionado al Desarrollo con Equidad y Justicia Social, en tanto tiene por finalidad dar prioridad efectiva a la lucha contra la pobreza y a la reducción de la desigualdad social.

En el año 2004 se aprueba el Plan Nacional de Lucha Contra la Pobreza donde se focaliza a la población menor de 3 años y a las madres gestantes como sujetos prioritarios de atención por parte del Estado. Las zonas rurales igualmente reciben parte de la atención del Estado con programas articulados desde el MIMDES los que sin embargo y pese a las recomendaciones de los gobernantes especialmente de la representante del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, trabajan de manera independiente por lo que no logran articularse e impactar sobre la pobreza.

El SISFOH (Sistema de Focalización de Hogares) se crea bajo la rectoría de la PCM (Presidencia del Consejo de Ministros) con el objetivo de proporcionar información a los programas sociales para que estos puedan seleccionar a sus beneficiarios

El SISFOH creado en diciembre del 2004²⁸ se plantea también como uno de sus propósitos, facilitar a la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales - CIAS la ejecución, seguimiento y evaluación del cumplimiento de la Política Social. Se consideraron como componentes del SISFOH a: la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS), y su Comité Técnico Social Multisectorial; La Unidad Central de Focalización; Municipalidades y sus correspondientes Unidades Locales de Focalización y programas sociales y ministerios responsables de los programas sociales. A través de la RM Nro. 400-2004-PCM²⁹, se estableció el Índice socioeconómico de asignación geográfica, Ficha socioeconómica y Metodología de Cálculo del Índice de Focalización de Hogares. (PCM 2004 s/p)

Para Vásquez una gestión gubernamental deficiente e “interrumpida” con los cambios en el gabinete y la persistencia del enfoque caritativo y asistencialista antes que el desarrollo de capacidades, no han favorecido la reducción de la pobreza en el Perú. Este mismo autor señala que:

[...] en el periodo 2000-2005 se destinó en promedio un 25% del presupuesto público al gasto social. [...]el cual equivale a aproximadamente el 46% del gasto social. Un hecho importante es que el gasto social y el gasto en programas sociales se han incrementado año tras año, en promedio 8% anual, y sin embargo, este esfuerzo no se ha traducido en resultados tangibles en tanto los niveles de pobreza se han mantenido casi constantes (según el INEI, la pobreza y pobreza extrema alcanzan al 52% y 26% de la población, respectivamente). (Vásquez 2006:9)

El mes de octubre del 2005, se encarga a la Dirección General de Asuntos Económicos del Ministerio de Economía y Finanzas la conducción de la Unidad Central de Focalización³⁰. A partir del año 2006, la aplicación de la FSU se asigna a las Municipalidades distritales. En marzo del 2007, a través del DS 029-

²⁸ RM Nro. 399-2004-PCM. Creación del SISFOH, bajo el ámbito de la PCM a través de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales. Lima, 22 de diciembre de 2004.

²⁹ RM Nro. 400-2004-PCM. Establece el Índice socioeconómico de asignación geográfica, Ficha Socioeconómica y Metodología de Cálculo del Índice de Focalización de Hogares. Lima, 22 de diciembre de 2004.

³⁰ RM 372-2005-PCM. Encarga a la Dirección General de Asuntos Económicos del MEF la conducción de la Unidad Central de Focalización. Lima, 22 de diciembre de 2005.

2007-PCM se aprueba el Plan de reformas de los programas sociales, el cual estableció que correspondía al Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) la construcción de mapas de pobreza para la focalización geográfica y, al SISFOH la calificación de la pobreza de los hogares para identificar y seleccionar beneficiarios individuales de los programas sociales. En setiembre del año 2010, se aprueba una nueva versión de la FSU y la Metodología del Cálculo del Índice de Focalización de Hogares³¹ a ser utilizados por el SISFOH, la misma que quedo sin efecto al aprobarse la R.M. 107-2015-MIDIS, del 08 de mayo del 2015 la Metodología para la determinación de la clasificación socioeconómica.

Desde el año 2011, la política de focalización de hogares pasa a estar a cargo del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social MIDIS. Su implementación se articula directamente con la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social «*Incluir para Crecer*», aprobada el 2013³² (esta estrategia se construye sobre la base de la estrategia *Crecer* del gobierno anterior). El objetivo de esta estrategia está orientado a que todas las personas puedan ejercer sus derechos, aprovechar sus habilidades y tomar ventaja de las oportunidades que se encuentran en su medio, tomando para ello el enfoque de ciclo de vida, en el cual se han priorizado cinco ejes estratégicos: Nutrición Infantil, Desarrollo Infantil Temprano, Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia, Inclusión Económica y Protección del Adulto Mayor.

En el gobierno de Ollanta Humala y teniendo como marco el crecimiento económico que ya había iniciado años antes, se dota de mayores recursos a los programas sociales por ello toma importancia la necesidad de focalizar. En estos años se da prioridad a la focalización, de manera más específica, a la población infantil con desnutrición crónica, se crea el servicio de acompañamiento a familias dispersas rurales y con nivel 1 de pobreza, y se crea además programas de estímulos a los gobiernos locales distritales para que focalicen sus grupos más pobres y los atiendan a través de proyectos de inversión social y productiva. En estos años se establecieron estrategia, planes procedimientos y mecanismos

³¹ RM 320-2010-PCM.

³² Aprobada a través del Decreto Supremo N° 008-2013-MIDIS.

para mejorar la equidad y calidad en el gasto social, y la prioridad de atención de grupos beneficiarios a través de la focalización³³.

Entre el 2011 al 2015, se dictaron medidas significativas para impulsar el Sistema de Focalización de Hogares y se impulsaron diversos programas sociales, especialmente JUNTOS, CUNA MAS, QALI WARMA PENSION 65, BECA 18 llegando a tener cobertura nacional, así mismo los subsidios como el de salud (Servicio Integral de Salud SIS) ampliaron su cobertura focalizando sobre todo a las poblaciones rurales andinas y de selva.

A fines del año 2011 se crea el MIDIS³⁴, y desde el año 2012, la Unidad Central de Focalización (UCF) pasa a la Dirección General de Gestión de Usuarios (DGGU) del mencionado ministerio. Es a esta dirección DGGU que le corresponde emitir las normas y procedimientos para la focalización de las personas contribuyendo así a la distribución más equitativa del crecimiento económico, así como a la equidad y eficiencia de los recursos públicos existentes.

En los años 2013-2015 se dictaron normas específicas para operativizar el SISFOH:

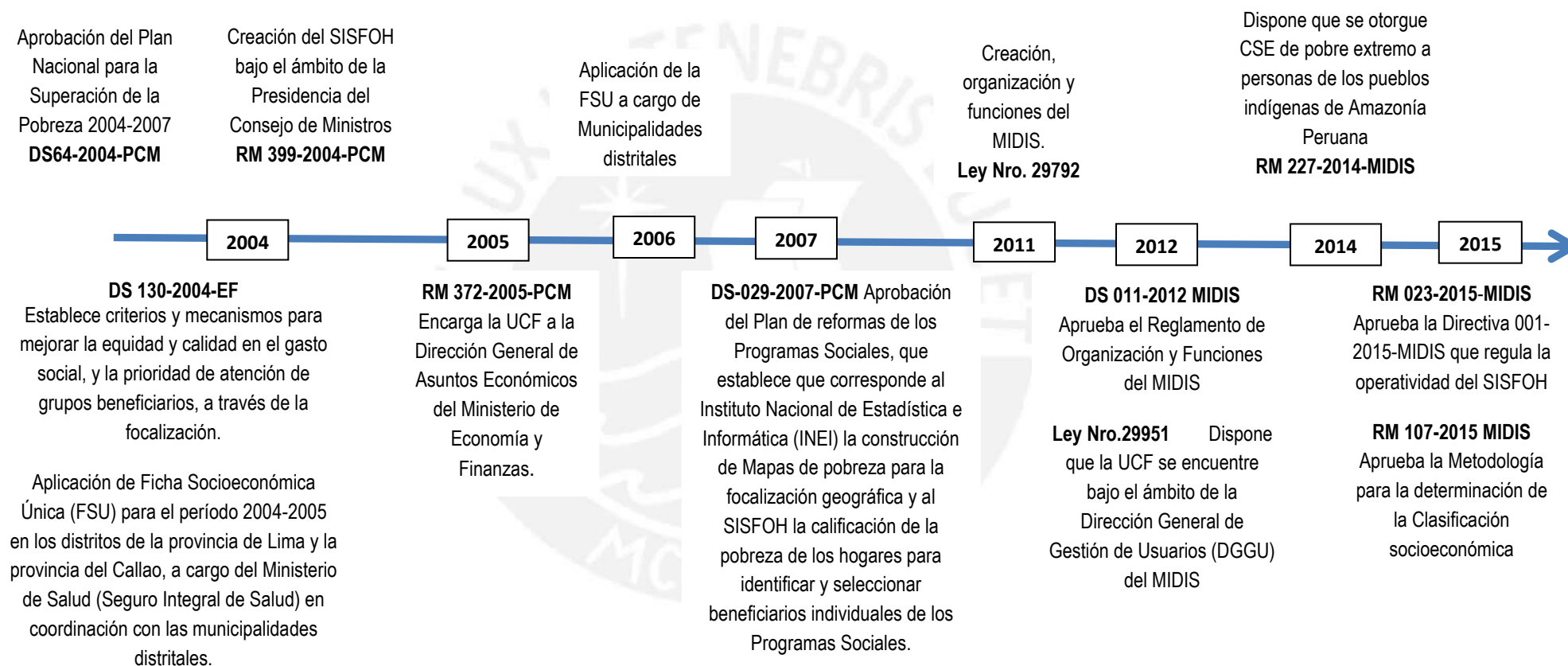
[se aprueban] los lineamientos técnicos para el Empadronamiento complementario orientados a la construcción del Padrón General de Hogares, la aprobación de la modificación de la Ficha Socioeconómica Única, [...] la protección de datos personales [para] la construcción, administración, sistematización y actualización de bancos de datos personales vinculados con los programas sociales y subsidios que administra el Estado. Asimismo, se disponen medidas en favor de los hogares situados en los pueblos indígenas de la amazonia. Cabe resaltar que, en enero del 2015, el MIDIS aprueba la Directiva 001-2015-MIDIS³⁵ que regula la operatividad del SISFOH. Los hitos significativos en el proceso de formulación y desarrollo se presentan en el gráfico que viene a continuación (RM 023-2015-MIDIS s/p)

³³ DS 130-2004 EF. Establece criterios y mecanismos para mejorar la equidad y calidad en el gasto social y la prioridad de atención de grupos beneficiarios a través de la focalización. Lima, 10 de setiembre de 2004.

³⁴ Ley Nro. 29792. Ley de Creación, Organización y Funciones del MIDIS. Lima, 20 de octubre de 2011. Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social – MIDIS,³⁴ con el objetivo principal de mejorar la calidad de vida de la población en situación de vulnerabilidad y pobreza, promover el ejercicio de sus derechos, el acceso a oportunidades y al desarrollo de sus propias capacidades, en coordinación y articulación con las diversas entidades del sector público, el sector privado y la sociedad civil.

³⁵ RM 023-2015-MIDIS que aprueba la Directiva que regula la operatividad del SISFOH. Lima, 20 de enero de 2015.

Gráfico 4.1: Línea del Tiempo del SISFOH
Principales hitos cronológicos en la formulación y desarrollo del SISFOH



Fuente: Elaboración propia

Como resultado del análisis documental y las visitas efectuadas a las Unidades Locales de Empadronamiento encontramos que el Sistema de Focalización de Hogares es el único instrumento mediante el cual se implementa la política de focalización en el país. Su importancia instrumental radica centralmente en proveer de información socioeconómica a los programas sociales y subsidios del Estado para la identificación de potenciales usuarios y su creación responde ante la necesidad de contar con un padrón de potenciales beneficiarios que viene permitiendo superar los problemas de filtración, subcobertura o politización del gasto social.

En comparación a otras experiencias de América Latina, la experiencia del Perú registra menor tiempo de funcionamiento, comparado por el año de su gestación con países como Chile (1980) y Colombia (1995).

Como resultado del análisis comparativo con otras experiencias, se encuentran similitudes y diferencias en los aspectos técnicos y normativos.

Entre las similitudes y fortalezas se destacan, el desarrollo gradual en la dación de normas que han ido regulando y normando funciones, aprobando una serie de lineamientos para la atención de las solicitudes que presentan los ciudadanos o para la aplicación de metodologías para el cálculo de la clasificación socioeconómica, entre las más relevantes.

Entre las diferencias y limitaciones más importantes, tenemos que algunos países como el caso colombiano y el caso chileno cuentan con normas de mayor rango como la Constitución o Leyes específicas que regulan diversos aspectos de la determinación de potenciales beneficiarios. Otro rasgo a destacar es que se encuentran adscritas a estamentos de mayor transversalidad y alcance, al ubicarse en instancias del más alto nivel gubernamental que permiten garantizar la implementación de sus medidas.

En el caso colombiano, en la Constitución Nacional de este país se establece como mandato la necesidad de focalizar y que la conducción del gasto social sea asumida por el gobierno nacional, departamental y local. Actualmente se encuentra a cargo de la Dirección Nacional de Planeación. En el caso chileno, la focalización de beneficiarios forma parte del Sistema de Protección Social, a cargo del Ministerio de Planificación y Cooperación. En nuestro país, el SISFOH está bajo las competencias de la Dirección General de Gestión de Usuarios del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS).

Durante los 11 años de funcionamiento, el SISFOH ha estado subordinado a diversas instancias gubernamentales a nivel central, creándose bajo la rectoría de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) para luego estar bajo la rectoría del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y, finalmente, desde el año 2012 a la actualidad se encuentra adscrito al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS).

Del análisis normativo y documental, se observa que el Sistema de Focalización de Hogares no cuenta con una norma de creación con rango de Ley. Sólo fue creado a través de una Resolución Ministerial, esa es una de sus debilidades más importantes que han afectado su desarrollo e institucionalidad. En los años 2011 y 2013, se enunciaron algunas medidas para facilitar su operatividad; pero no resultaron suficientes:

Artículo 12° de la Ley N° 29626, “Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2011” estableció que para la incorporación de nuevos usuarios en todos los programas sociales o de subsidios del Estado era necesario contar con la evaluación socioeconómica realizada por el SISFOH.

Artículo 26 de la Ley N° 29951, “Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013” dispone que la UCF se encuentra bajo el ámbito de la Dirección General de Gestión de Usuarios (DGGU) del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), con carácter permanente correspondiéndole la función de generar y administrar la información del PGH bajo estándares de calidad, seguridad y confidencialidad, así como certificar la CSE de los potenciales usuarios ante los agentes responsables de la administración de los programas sociales y/o de subsidios del Estado que se ejecuten bajo criterios de focalización individual.

Al estar adscrito al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social no tiene injerencia en uno de sus actores más importantes que la integran como son las ULE (operadores de la política). Del otro lado, las ULE, si bien forman parte del sistema, no dependen funcionalmente del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, sino de los gobiernos locales, quienes son regulados por su propia Ley Orgánica de Municipalidades, dificultando la sostenibilidad de los procesos y permanencia de las personas, la continuidad de la atención y las acciones de seguimiento a los tramites efectuados afectando el cumplimiento de las funciones asignadas a la ULE, incrementando los niveles de insatisfacción de los usuarios al no obtener de manera oportuna su clasificación socioeconómica.

Las limitaciones y problemas del diseño y formulación del Sistema, alcanzan notoriedad en aquellas épocas en los que los y las ciudadanas requieren con mayor

prontitud su clasificación socioeconómica, como es el caso del lanzamiento de la convocatoria de algún programa, de la necesidad de actualizar la CSE de usuarios que están próximos a ser desafiliados por algún programa social o cuando se registra la necesidad de intervenir en alguna zona focalizada como es el caso de la zona del VRAEM o de los pueblos indígenas de la amazonia peruana, porque no hay una norma con la jerarquía necesaria que disponga que las Municipalidades distritales y provinciales a nivel nacional tienen la función de prestar este servicio a la ciudadanía.

Repetto, al analizar las capacidades estatales señala:

[...] las instituciones constituyen un aspecto central en la construcción de la capacidad estatal observada desde el prisma de los ciclos de políticas públicas, sea para identificar problemas, sea para diseñar y gestionar una política pública donde participen una multiplicidad de actores y en la cual la interacción institucionalizada entre estos marque el tono del proceso: quiénes son aliados y quiénes oponentes, cómo se articulan las coaliciones y cómo se modifican o se sostienen a lo largo del tiempo, qué tan creíbles y objeto de cumplimiento son los acuerdos a los cuales se arriba. (Repetto 2003:8)

De otro lado, Alonso señala que “[...] debe considerarse el grado de legitimación del que disponga entre los involucrados por la política, así como la existencia o no de una cultura organizacional que estimule el sentido de pertenencia entre sus miembros, a fin de fortalecer la capacidad de una organización pública.” (Alonso 2007: 32) En ese sentido, del trabajo de campo se evidencia que el proceso de legitimación de la política es débil. Limitados mecanismos de difusión y de participación de los diferentes actores de la sociedad.

Algunos grupos de influencia como los alcaldes distritales y provinciales en el país, sugieren que el SISFOH debe tener una representación descentralizada, con capacidad resolutive en cada una de las regiones. Actualmente los esfuerzos han llevado a la implementación de coordinaciones territoriales, pero solo con fines de asistencia técnica y capacitación hacia los equipos municipales encargados de las taras de empadronamiento y de atención de las solicitudes de clasificación socioeconómica (aplicación de formularios y envío de documentación de los hogares que han sido establecidos como requisitos), mas no de procesamiento y de resolución de casos y consultas sobre el mismo que requieren los ciudadanos, procesos se encuentran centralizados en Lima. En esta tarea el gobierno regional podría jugar un rol importante, para generar condiciones favorables para que municipalidades rurales o de menores recursos desarrollen sus funciones

adecuadamente como integrantes del Sistema por ejemplo: asesoría, disponibilidad de salas de computo con acceso a internet para favorecer el registro y envío de información, entre otros aspectos, el no funcionamiento de las ULE de menores recursos profundiza la inequidad y exclusión de sectores poblacionales en pobreza y pobreza extrema.

Si consideramos que el principal problema que registra el Sistema es el tiempo de demora en obtención oportuna de la CSE, es decir que el “core” del servicio presenta deficiencias, se podría calificar que aún a pesar de sus avances alcanzados en 11 años, el sistema tiene deficiencias y requiere de la implementación de diversas medidas que permitan proveer un servicio con mayor eficacia.

4.2. DE LAS CARACTERÍSTICAS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE FOCALIZACIÓN DE HOGARES

La política de focalización de hogares se implementa a nivel nacional en todos los distritos y provincias, en tanto es una necesidad contar con información socioeconómica actualizada de la población, con énfasis en la población que se encuentra en pobreza.

El departamento de Tacna a pesar de ser una de las zonas con mayor desarrollo humano en el país, no obstante cuenta con población que aún tienen problemas de desnutrición, personas indocumentadas, desnutrición infantil, analfabetismo como se muestra en el Anexo 03.

Contar con mayores elementos para conocer como se viene implementando el Sistema requiere sin duda del análisis de la organización, de los actores involucrados, de los procesos y del monitoreo y seguimiento que se haga de los mismos.

Hardee, Feranil, Boezwinkle y Clark (2004)³⁶ señalan en relación a este momento de la implementación o *Performance*

[...] este componente del *Círculo de la Política* incluye la estructura organizacional incluso la agencia o grupo implementador líder, recursos que apoyan la implementación del programa, y las actividades requeridas para implementar la política a través de los programas. También incluye el

³⁶ El *Círculo de la Política*: Marco para el Análisis de los Componentes de Planificación Familiar, Salud Reproductiva, Salud Materna, y Políticas de VIH/SIDA. 2004, p. 22.

monitoreo y evaluación de la performance para evaluar si las metas de las políticas y los planes de implementación han sido alcanzados. [...].(Hardee et. al. 2004:22)

Desde esta propuesta, se han organizado los hallazgos en cuatro acápite:

- Estructura organizacional del Sistema de Focalización de Hogares,
- Recursos del SISFOH y competencias de los operadores
- Procesos críticos en la determinación de la clasificación socio económica
- Monitoreo y seguimiento

4.2.1. Estructura organizacional del Sistema de Focalización de Hogares

El SISFOH tiene una estructura organizacional jerárquica y especializada, en cuyos niveles centrales y de alta dirección se diseñan los lineamientos y son las instancias locales quienes ejecutan sin mucho nivel de interrelación (ausencia de mecanismos participativos) en la dación de lineamientos o políticas. Hay una clara distinción entre los que conducen y los que implementan la política.

La Directiva 001-2015- MIDIS establece las disposiciones para la operatividad del Sistema de Focalización de Hogares y señala que éste se encuentra conformado por:

- El MIDIS a través de la Dirección General de Gestión de Usuarios (DGGU) y la Unidad Central de Focalización (UCF),
- Las Unidades Locales de Empadronamiento (ULE) de las municipalidades distritales y provinciales y
- Los programas sociales y subsidios del Estado.

Como resultado de la revisión y análisis del Reglamento de Organización y Funciones del MIDIS³⁷ y de las municipalidades, se evidencia que tanto la Unidad Central de Focalización como la Unidad Local de Empadronamiento, están adscritas a unidades orgánicas pero no se encuentran dentro de la estructura institucional formalmente, evidenciándose en lo siguiente:

³⁷ Decreto Supremo Nro. 011-2012- MIDIS. Perú, 2012.

Según el Art. 47 del Reglamento de Organización y Funciones del MIDIS, la Dirección General de Gestión de Usuarios (DGGU) es el órgano de línea encargado de dictar políticas para la gestión de información sobre usuarios de los programas sociales, así como de diseñar e implementar el sistema de identificación, selección y registro de usuarios y el sistema de seguimiento de usuarios, con el fin de orientar acciones para elevar la efectividad de las intervenciones de alivio y superación de la pobreza. Depende jerárquicamente del Despacho Viceministerial de Políticas y Evaluación Social. La Dirección General de Gestión de Usuarios, cuenta con 03 unidades orgánicas (artículo 48): la Dirección de Geoestadística y Selección de Usuarios, la Dirección de Operaciones y la Dirección de Calidad de la Información.

En el Reglamento de Organización y Funciones del MIDIS, no se señala de la existencia de la Unidad Central de Focalización, encargada de la operatividad del SISFOH y, por tanto, tampoco se encuentra en el organigrama institucional. La Unidad Central de Focalización depende directamente de la Dirección General de Gestión de Usuarios bajo una Coordinación, no una Dirección como en el caso de las 03 unidades orgánicas señaladas anteriormente. En la actualidad, la Unidad Central de Focalización está integrada por tres coordinaciones: una relacionada con la capacitación y supervisión a las ULE, otra orientada a los procedimientos y protocolos de evaluación y atención de expedientes y la tercera a cargo del procesamiento de la información. Asimismo, desconcentradamente cuenta, a nivel nacional con 24 Coordinaciones Territoriales encargadas solo de la capacitación a las ULE en el ámbito de su jurisdicción, como es el caso de Tacna. Cabe indicar que la Coordinación Territorial ubicada en la ciudad de Tacna, atiende la jurisdicción de Tacna-Moquegua.

Las Unidades Locales de Empadronamiento están adscritas en su mayoría a la Gerencia o Sub Gerencia de Desarrollo Social, tal como se sugiere en una de las disposiciones de la Directiva 01-2015 MIDIS, en el ítem 8.4, pero no se encuentran ubicadas formalmente en la estructura orgánica de las Municipalidades. Por ejemplo, en la Ordenanza Municipal 0006-14, de la Municipalidad distrital de Tacna, publicada en julio del 2014 se establece el Reglamento de Organización y Funciones – ROF de este municipio, considerado de Tipo A según la clasificación del MEF, y que en el artículo 148 de la misma norma se establece que la Sub Gerencia de Desarrollo

Social y Participación Vecinal es el órgano responsable de promover y ejecutar actividades de carácter preventivo, promocional y asistencial, incorporando los programas sociales transferidos por el gobierno central y regional, poniendo mayor énfasis a las poblaciones de menores recursos y vulnerables del distrito capital de la provincia de Tacna, defendiendo sus derechos y propiciando su participación en instancias municipales, así como impulsando la formación de organizaciones vecinales y comunales con cultura participativa. Para cumplir con las funciones propias de esta Sub Gerencia, la Municipalidad ha establecido cuatro equipos funcionales: equipo funcional de la Oficina Municipal de Atención a las Personas con Discapacidad - OMAPED, equipo funcional del Centro Integral de Atención al Adulto Mayor - CIAM, equipo funcional de Diálogo y Sostenibilidad y equipo funcional de Participación Vecinal. Se constata en el ROF vigente, que la Unidad Local de Empadronamiento de Tacna no existe orgánicamente; situaciones similares se encontraron en las municipalidades distritales de Ciudad Nueva, Ilabaya, Huanaura y Locumba.

La ausencia de las Unidades Locales de Empadronamiento en la estructura orgánica municipal es ratificada por todos los entrevistados pertenecientes tanto a las Unidades Locales de Empadronamiento del departamento de Tacna (05 personas) como a la Unidad Central de Focalización (04 personas). En 04 de las 05 ULE analizadas, el personal es parte de la Gerencia de Desarrollo Económico y Social y específicamente de la Sub Gerencia de Desarrollo Social y Participación Vecinal. Solo en 01 de las 05 ULE el personal está adscrito a la Gerencia de Administración.

Asimismo, no existe ningún instrumento mandatorio en términos legales que establezca que el empadronamiento será una función permanente en las municipalidades distritales para la obtención de la clasificación socioeconómica en el ámbito de su jurisdicción, lo cual limita que esta función sea asignada a un órgano específico dentro de la estructura municipal.

[...] pueden existir brechas en términos de marco normativo y regulatorio, dado que los objetivos de la política pueden haber sido establecidos presuponiendo una legislación general o un marco regulatorio específico inexistentes, e incluso puede que la legislación exista pero que no se traduzca en reglamentaciones precisas y consistentes que establezcan de modo inequívoco el modo de aplicación de la ley. Por ello se requiere, teniendo como centro el objetivo de la política de focalización, identificar dichas brechas para realizar ajustes en la normativa y regulación a diferentes niveles. (Alonso 2007:28- 29).

Cabe señalar que los programas sociales, integrantes del Sistema de Focalización, sí se encuentran en la estructura orgánica de los ministerios correspondientes tales como: Programa Beca 18, adscrito al Ministerio de Educación; Programa Juntos y Pensión 65 adscritos al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, Seguro Integral de Salud adscrito al Ministerio de Salud y el Fondo de Inclusión Social Energético adscrito al Ministerio de Energía y Minas. Dentro del sistema, se comportan como usuarios de la información proveniente del Padrón General de Hogares más no participan directamente en la determinación de las políticas o medidas que dispone el SISFOH.

Otro elemento de análisis en la estructura organizacional, es la relación existente entre los diversos actores. En el caso de las Unidades Locales de Empadronamiento, los responsables son designados por el alcalde y establecen una relación de dependencia funcional con la municipalidad distrital o provincial y no con la Unidad Central de Focalización, a pesar que las funciones o responsabilidades como se acota o puntualiza en la Directiva 001-2015-MIDIS, son determinadas por la Dirección General de Gestión de Usuarios a través de la Unidad Central de Focalización.

En ese sentido, si bien las Unidades Locales de Empadronamiento cumplen responsabilidades establecidas en el marco del funcionamiento del sistema en su conjunto, no dependen orgánicamente de la Unidad Central de Focalización, limitando el funcionamiento esperado del Sistema, que se expresa en el nulo control de la forma y desarrollo organizativo de cada una de las ULE, es decir, no se efectúa el seguimiento o control del ingreso o salida de las personas que asumen el cargo de *Responsable de la Unidad Local de Empadronamiento*, ni en las asignaciones presupuestales para garantizar el pago de servicios o condiciones físicas o de equipamiento básico que se requieren. Estas decisiones recaen en el Alcalde y funcionarios; y la UCF tiene poco control del mismo, a pesar de que estos factores afectan la prestación del servicio.

Al respecto, Alonso (2007-08), señala que “una de las principales brechas en el análisis organizacional se manifiesta a través de la distancia creciente entre la organización formal y la red de relaciones informales, que pueden ser los canales más habituales en el proceso de toma de decisiones” (1995: 31)

Si bien no forman parte de una misma estructura orgánica, se han identificado relaciones de coordinación que favorecen la articulación entre niveles de gobierno y que se expresan en los siguientes aspectos:

a) Acreditación de los Responsables de la ULE ante la UCF, los responsables de las Unidades Locales de Empadronamiento forman parte del Sistema, como resultado de su acreditación a través de la Resolución de Alcaldía que formalizan ante la UCF, favoreciendo el nexo con el nivel central para efectos de efectuar trámites o consultas directamente. En su calidad de responsables acreditados, reciben un usuario y contraseña para el acceso a los aplicativos del SISFOH y el manejo de información sensible referida a los hogares, por ello al ser designados suscriben una Declaración Jurada³⁸, manifestando su conformidad sobre lo siguiente:

-Conocer que la información contenida en el Padrón General de Hogares se encuentra protegida bajo los alcances de la Ley N° 29733, Ley de Protección de Datos Personales [...]

-Conocer que corresponde, de manera exclusiva y excluyente, a la Unidad Central de Focalización de la Dirección General de Gestión de Usuarios del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, certificar la clasificación socioeconómica de los potenciales usuarios [para] los programas sociales y de subsidios del Estado que se ejecuten bajo criterios de focalización individual.

-Conocer que el acceso brindado al Padrón General de Hogares es personal e intransferible, por consiguiente[...],es exclusivamente para tener conocimiento de la situación de Empadronamiento de las personas u hogares, que hubiera sido efectuado en el marco del sistema de focalización de hogares [...] (UCF.DGGU.MIDIS. 2015)

b) Coordinación permanente entre el responsable de la Unidad Local de Empadronamiento y la Coordinación Territorial de la Unidad Central de Focalización en el departamento, para acceder a información, capacitación y para recibir asistencia técnica a fin de superar nudos críticos que se reportan diariamente en las fases de obtención, registro y envío de la información de los hogares. Esta acción permite fortalecer y generar mejores condiciones en las ULE, mitigando a través de la capacitación situaciones problemáticas que limitan la prestación del servicio. Los temas frecuentes en la capacitación son el empadronamiento y el manejo del aplicativo de registro y envío de información (digital y física). Esto denota la

³⁸ Formato de Declaración Jurada. "Acceso a consulta del PGH". UCF.DGGU.MIDIS. Lima, 2015

importancia que le dan los que conducen la política a los efectos que tiene la capacitación en la mejora del desempeño del equipo técnico de la ULE.

c) Participación de las ULE en el Plan de Incentivos a la Gestión y Modernización Municipal (PI), la articulación del SISFOH a nivel central y local se ve fortalecida en los procesos de implementación del Plan de Incentivos a la Gestión y Modernización Municipal (PI), proceso que se realiza desde un enfoque de Presupuesto por Resultados (PpR) y está orientado a promover la mejora de la gestión local mediante la transferencia de recursos a las Municipalidades para el cumplimiento de metas en un periodo determinado. El PI es un instrumento que viene siendo útil para promover el involucramiento de las autoridades locales en la función de empadronamiento a cargo de las ULE debido a que existe una meta relacionada al mismo. Esta meta establecida en el PI ha sido formulada por el MIDIS y está dirigida a municipalidades tipo D: Meta Nro. 16 - **Mejora de la gestión de Empadronamiento** sustentado en la planificación y calidad de la información a cargo de las Unidades Locales de Empadronamiento (ponderador 20%). En el 2014, se contó con la participación de la municipalidad distrital de Ilabaya y en el 2015 con la participación de las municipalidades distritales de Huanuara y Locumba.

Finalmente, señalar que el SISFOH tiene como actores integrantes solo a los gobiernos central y local, y no al Gobierno Regional. Al respecto, en las entrevistas realizadas a los actores del SISFOH (personal de la Unidad Central de Focalización, Unidad Local de Empadronamiento y Programas Sociales adscritos al MIDIS) se encontró que 9 de 11 entrevistados concuerdan en que el Gobierno Regional debería ser parte del Sistema de Focalización de Hogares, proponiendo que asuman las siguientes funciones, en orden de prioridad: a) procesamiento de información de la Región para no tener que enviar la información a Lima, disminuyendo el tiempo de demora, b) mayor difusión en la población sobre el trabajo de las ULE y la necesidad de empadronarse y c) encargarse de la distribución de las FSU en la región (más cerca). Solo 2 de los 9 entrevistados indican que su inserción haría más burocrático el Sistema.

Al comparar el SISFOH con otros de mayor trayectoria a nivel latinoamericano, encontramos que otros sistemas de focalización incluyen 03 instancias de coordinación: a nivel nacional, departamental y local distrital.

Se considera de importancia la incorporación del Gobierno Regional como un actor del SISFOH, estableciendo para ello funciones específicas que permitan la descentralización del Sistema, contribuyendo a la superación de limitantes actuales del mismo.

Al respecto, Alonso (2007-2008), indica que “alguno de los elementos a considerar en el análisis de la organización interna se refieren a la existencia de una clara distribución de funciones y delimitación de los flujos de información y decisión entre las distintas subunidades, atendiendo a si toda la estructuración de relaciones se encuentra formalizada en manuales administrativos y de procedimientos”. (2007:31)

La interrelación entre diferentes formas de gobierno refuerza los resultados de los programas sociales y subsidios, además que cada gobierno puede reforzar complementar y potenciar sus responsabilidades con los bienes o servicios que reciben de parte de los gobiernos de otros niveles (nacional, regional provincial o distrital).

En la ejecución de la política social coexisten al menos dos o tres actores: el gobierno federal, los gobiernos subnacionales (Estados, Departamentos, Provincias o su equivalente) y los gobiernos municipales (o su equivalente). Aunque conceptualmente pueden distinguirse las ventajas comparativas de cada actor en el marco de la acciones de política social, la coordinación entre ellos requiere de mecanismos formales de definición. Sin embargo, el instrumento más sólido es un marco legal respaldado por una Ley General o Nacional”. (Székely 2015:16-17)

Por todo lo mencionado, el Sistema de Focalización de Hogares no cuenta con un marco legal suficiente que involucre a los gobiernos locales y más aún a los regionales; así como tampoco a otros sectores públicos y a la misma población y sus organizaciones y que además esté respaldado por leyes generales o nacionales.

4.2.2. Recursos del SISFOH y competencias de los operadores

Del análisis se constata que la política de focalización de hogares depende en gran medida de los operadores y de las condiciones físicas, presupuestales, entre otros que garantizan su funcionamiento y la prestación del servicio.

4.2.2.1 Recursos del SISFOH

El SISFOH tiene una forma organizativa y funcional, además de presupuesto, equipamiento y personal aunque limitado aún que le permite garantizar ciertas condiciones de funcionamiento. En ese sentido, se analizan los recursos presupuestarios, humanos, materiales y tecnológicos con los que cuenta el Sistema de Focalización de Hogares para el cumplimiento de las funciones asignadas. A continuación, se presentan los principales hallazgos:

a) A nivel de recursos presupuestales ULE y la UCF

La principal dificultad, manifestada por el personal de la ULE y la UCF entrevistados es que los recursos presupuestales con los que cuentan son insuficientes. Este hallazgo se encuentra vinculado a la inexistencia de la ULE y la UCF en las estructuras orgánicas institucionales y a los vacíos normativos ya señalados, que limitan la asignación presupuestaria actual y en el largo plazo. Vemos pues que “entre los déficits organizacionales más importantes está [...] la falta de capacidad financiera, así como lo referido a la disponibilidad de equipamiento o de espacio físico adecuadas. Muchas veces dichas restricciones provienen de contextos que escapan al control de la propia organización”. (Alonso 2007:32).

En ese mismo sentido, Székely señala que en el análisis de la institucional de la política social se requiere “identificar si el financiamiento que se está destinando a las acciones y programas es equiparable, al menos en alguna medida al reto que enfrenta” (2015:32). De hecho, por más claro que esté establecido un mandato de ley, el actor relevante sólo podrá cumplirlo si cuenta con instrumentos de ejecución a su disposición, si no el mandato será meramente un concepto teórico más carecerá de sustento práctico.

En el caso de las Unidades Locales de Empadronamiento, los recursos con los que cuentan las ULE provienen de Recursos Ordinarios (RO) asignados a la Gerencia de Desarrollo Social u otras áreas según refieren 04 de 05 personas de la ULE; sólo un entrevistado señaló que los recursos provenían de Recursos Directamente Recaudados (RDR). La mayoría señaló que los recursos presupuestales están destinados principalmente a cubrir gastos de personal.

En cuanto al presupuesto anual, asignado para el funcionamiento de las ULE, 04 de 09 personas (UCF y ULE) consideran que es menor a 12,000 soles anual; 03 de 09 personas indican que oscila en un rango de 12,000 a 36,000 soles y 02 de 09 personas refieren que el presupuesto es de 36,000 soles a más. Los entrevistados solo cuentan con información aproximada debido a que la ULE, en sí misma, no cuenta con una asignación de recursos presupuestales propios al no estar incluida dentro de la estructura orgánica municipal. En los tres casos, se desprende que en el mejor escenario las municipalidades cuentan con responsables a quienes pagan por concepto de honorarios aproximadamente 3,000 soles, en los casos menos favorables tenemos a ULE cuyos pagos al Responsable de ULE es de 1,000 a 2,000 nuevos soles.

Considerando la escala remunerativa de los servidores públicos de las municipalidades distritales se propone que los responsables de ULE cuenten con honorarios que alcancen los 3,000 soles, en el caso de municipalidades tipo A y B, y de 2,500 nuevos soles en el caso de municipalidades tipo C y D. Para el personal encargado del empadronamiento y la digitación se propone un honorario de 1,500 soles. Resulta difícil hacer proyecciones con exactitud, debido a que en el país no hay una escala remunerativa resultante de la meritocracia. Cabe señalar, en los casos donde el responsable de la ULE es personal nombrado, no será posible la escala propuesta, debido a que cuentan con una escala remunerativa establecida por su régimen laboral, lamentablemente por debajo de los montos estimados.

Al respecto, Alonso (2007-08) señala que “la ausencia de incentivos adecuados que estimulen la carrera en la función pública, entre los cuales la falta de competitividad salarial del sector público respecto del privado no

es el menor, dificulta que el aparato estatal pueda atraer y retener a los funcionarios más competentes”. (2007:30)

A continuación, se presenta una proyección sobre la base de estimaciones mensuales y anuales según número de personas integrantes de un equipo técnico para cada tipo de municipalidad.

Cuadro 4.1: Proyección presupuestal anual para cubrir costos de personal según tipo de municipalidad

Clasificación municipal	Población Proyección al 2015	Responsable	Personal			Monto mensual	Monto anual
			Empadronador	Digitador	Total		
A	85,228	1	2	2	5	9,000	108,000
B	37,671	1	2	1	4	7,500	90,000
C	3,008	1	1	1	3	5,500	66,000
D	898	1	1	1	3	5,500	66,000

Fuente: Elaboración propia

Otros gastos importantes a considerar dentro del presupuesto de las ULE, son los gastos operativos, por ejemplo: para solventar viáticos y pasajes para garantizar la participación del equipo técnico en las acciones de capacitación y asistencia técnica, o gastos de pasajes y movilidad local para las tareas de empadronamiento, entre las más importantes.

Los hallazgos en torno a las principales limitaciones de los recursos con los que cuenta la ULE son coincidentes con las propuestas de mejora que los entrevistados (personal de la UCF, ULE y PS) señalan que sus autoridades municipales deberían realizar para contribuir con la mejora del funcionamiento de la ULE, como son: i) asignar mayores recursos presupuestarios en general y para gastos de movilidad y desplazamiento, ii) garantizar la permanencia del personal de la ULE y iii) incrementar personal para acciones de empadronamiento, digitación y atención de usuarios.

Por otro lado, en relación a los recursos presupuestales y como resultado del análisis de la información disponible sobre el presupuesto asignado a la UCF, a través de la DGGU, se tiene que el presupuesto anual durante el ejercicio 2015, ascendió a 4686,000.000 soles, que fue destinado a cubrir

gastos de personal en un 64% (2 976,000.00 soles) y desarrollo de actividades en el marco del Plan de Acción de la UCF en un 36% (1710,000.000 soles). El cuadro a continuación muestra esta desagregación del presupuesto asignado.

Cuadro 4.2: Recursos presupuestarios de la Unidad Central de Focalización. 2015

PARTIDA		PRESUPUESTO
I. IMPLEMENTACIÓN DE ACTIVIDADES SEGÚN PLAN DE ACCIÓN UCF		1,710,000.00
Objetivo General del Plan de Acción: Fortalecer las capacidades de la Unidades Locales de Empadronamiento (ULE) para la mejora de la calidad de la información (empadronamiento, registro y envío de información)		
Objetivos Específicos del Plan de Acción de la UCF	Tareas	
1. Implementar un programa de fortalecimiento de capacidades a ULE descentralizado y permanente	Elaboración del Plan de fortalecimiento de capacidades para las Unidades Locales de Empadronamiento. Ejecución el Plan anual de fortalecimiento de capacidades para las Unidades Locales de Empadronamiento.	865,000.00
2. Implementar un Plan de Supervisión y Asistencia Técnica a las ULE	Elaboración del Plan de Supervisión y Asistencia técnica a las Unidades Locales de Empadronamiento (ULE) Ejecución del Plan de Supervisión y Asistencia Técnica	705,000.00
3. Obtener información de los hogares en el ámbito local a través del empadronamiento a demanda o selectivo ejecutado por las Unidades Locales de Empadronamiento	Distribución de Ficha Socioeconómica Única a las ULE	140,000.00
II. PERSONAL		2,976,000.00
Coordinador General de la UCF (01 persona) CAS		108,000.00
Personal UCF Lima (07 persona) CAS		504,000.00
Personal UCF Lima (02 persona) Orden de Servicio		60,000.00
Coordinador territorial UCF por departamento (24 personas) CAS		2,304,000.00
PRESUPUESTO TOTAL		4,686,000.00

Fuente: Elaboración propia. En base a información UCF-MIDIS 2015.

Considerando que la UCF es la instancia responsable de la determinación de la CSE y en ésta se concentran las funciones rectoras del Sistema, se justifica que el 64% esté destinado al pago de personal; y el 36% para las acciones de promoción, capacitación entre otros.

Los entrevistados manifestaron que los equipos técnicos requieren de la incorporación de algunos perfiles profesionales para ejecutar funciones que no se encuentran cubiertas en el área de tecnologías de información, capacitación y atención de solicitudes. Asimismo, se requiere de un incremento presupuestal para las acciones de la UCF sobre todo para fortalecer los procesos de capacitación y asistencia técnica, el diseño de otras herramientas de capacitación como la virtual o la producción de módulos, instructivos y material informativo dirigido a los equipos técnicos de las ULE. El porcentaje de incremento, deberá estar acorde con su incorporación a la estructura orgánica del MIDIS y resultante de la planificación financiera.

b) A nivel de recursos humanos de la ULE y la UCF

Hardee al analizar el papel de las personas y las instituciones señala que "...los interesados individuales (personas involucradas en la formulación de políticas) y las instituciones (*los places*) que representan son esenciales para la formulación de políticas". (2004:10) Frente a esto el BID (2002), señala que "la planificación de los recursos humanos, deben estar estrechamente relacionados con los objetivos estratégicos y la misión de la organización"

Del análisis efectuado se constata que de la totalidad de actores que intervienen (UCF, ULE, Programas Sociales), se puede determinar que son la UCF y la ULE dos actores claves por la importancia de las funciones que asumen para garantizar el cumplimiento de los objetivos del Sistema. La Unidad Central de Focalización (conducción de la política) y la Unidad Local de Empadronamiento (operadores de la política).

De la aplicación de los instrumentos en campo se identificó que las municipalidades tipo C y D, tienen menor personal que las municipalidades tipo A y B, esto se debe al escaso presupuesto edil con el que cuentan debido al menor tamaño de su población.

Como resultado del trabajo de campo se constató que las municipalidades Tipo C y D solo tienen 2 personas en la ULE, en la municipalidad Tipo B tienen 3 personas y en la municipalidad Tipo A, 4 personas, como se observa los siguientes cuadros:

Cuadro 4.3: Recursos humanos asignados según tipo de Municipalidad

Nº	Clasificación Municipal	Provincia	Distrito	Población Proyectada al 2015	Nº Personal ULE
1	A	Tacna	Tacna	85,228	4
2	B	Tacna	Ciudad Nueva	37,671	3
3	C	Jorge Basadre	Ilabaya	3,008	2
4	D	Candarave	Huanuara	898	2
5	D	Jorge Basadre	Locumba	2,601	2

Fuente: Elaboración propia, en base a UCF.DGGU.MIDIS.2015

Cuadro 4.4: Integrantes del equipo técnico de la ULE según tipo de Municipalidad

Integrantes del Equipo Técnico de la ULE	Tipos de Municipalidad Frecuencia				
	Tipo A	Tipo B	Tipo C	Tipo D	Tipo D*
Responsable	1	1	1	1	1
Empadronadores	2	1	1	1	0
Digitadores	1	1	0	0	0
Otros	0	0	0	0	1
Total	4	3	2	2	2

Fuente: Elaboración propia.

Consideramos que, para garantizar el cumplimiento de las funciones asignadas, toda ULE debería contar mínimamente con 3 personas en los siguientes cargos:

- 01 responsable, encargado del funcionamiento de la ULE.
- 01 empadronador, encargado de la aplicación de la FSU en los hogares de su jurisdicción.
- 01 digitador, encargado del registro de información de la solicitud y de la FSU en el aplicativo.

Las cantidades pueden variar, en municipalidades provinciales donde el número puede incrementarse sobre todo en los cargos de empadronador y digitador; mientras que en municipalidades pequeñas debido a los limitados recursos los equipos técnicos pueden estar conformados por 2 personas o solo por un responsable de ULE.

Otro aspecto que se evidencia es que el personal de la ULE no se dedica exclusivamente a esta labor. Se constató que sólo 01 de los 05 responsables de ULE. entrevistados, ha sido contratado con dedicación exclusiva de la ULE, las demás personas tienen diversos cargos y/o funciones generalmente relacionados con las funciones que asumen las Gerencias de Desarrollo Social: algunos asumen la Sub Gerencia de Desarrollo Social, otros se encargan de la atención de los usuarios interesados en los programas sociales (Pensión 65, el Programa del Vaso de Leche o de la Gestión del Programa de Complementación Alimentaria conocido como los comedores) y en uno de los casos se encontró que el responsable de la ULE asumía el cargo de Administrador Municipal. El desarrollo de múltiples tareas limita el cumplimiento de las funciones. La importancia de las tareas exige dedicación exclusiva.

Asimismo, se ha podido constatar que el tiempo de permanencia en el cargo de los responsables de la ULE en estudio, oscilan entre 3 a 8 meses (ver cuadro 4.5) y la rotación se encuentra ligada a cambios en la gestión municipal y a la búsqueda de mejores condiciones salariales por parte del personal. Estos hallazgos se ven respaldados por Alonso (2007-08) que en el análisis de la función pública señala que “la consolidación de un funcionariado estable y competente suele verse afectado por problemas vinculados a la falta de continuidad política y de incentivos apropiados. No son infrecuentes los casos en que los cambios de gobierno o aun de la gestión ministerial promueven un recambio casi automático de los elencos de funcionarios. Esto constituye en sí mismo una brecha de capacidad de las instituciones, pues las agencias gubernamentales carecen de memoria institucional, encarnada en *staffs* experimentados, y se dificulta el aprendizaje organizacional...”. “...La ausencia de incentivos adecuados y el efecto “arrastre” de los cambios de gestión, además de la falta de normas restrictivas explícitas, pueden promover una constante circulación de técnicos y profesionales. Del mismo modo, señala que “si bien los

organismos públicos no tienen políticas de personal propias, cada agencia puede tener incidencia en el modo que recepta las reglas generales del servicio público para estructurar incentivos entre su personal hacia la realización satisfactoria de las tareas previstas...”. (Alonso 2007: 30-31).

Cuadro 4.5: Perfil del Responsable de la ULE

Características del Responsable ULE	Tipo A	Tipo B	Tipo C	Tipo D	Tipo D
Grado de instrucción	Superior	Superior	Superior	Superior (Maestría)	Superior (Doctorado)
Función exclusiva como Responsable de ULE	No	Sí	No	No	No
Otras funciones que desarrollan	Gerente Desarrollo Social	Ninguna	Responsable Programas Sociales	Responsable Programas Sociales	Administrador Municipal
Tiempo transcurrido desde su designación	7 meses	8 meses	3 meses	3 meses	5 meses

Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, de la revisión documental de la UCF tenemos que esta instancia cuenta con 119 personas, entre profesionales y técnicos, distribuidos de la siguiente manera:

- Una Coordinación General integrada por 13 personas
- Cuenta con tres áreas técnicas, con un total de 68 personas.
- Coordinación para asistencia técnica para ULE, área encargada de fortalecer las capacidades de las Unidades Locales de Empadronamiento y de las tareas de supervisión para promover un mejor desempeño de las ULE. Está integrada por 34 personas.
- Coordinación de Atención de Usuarios y Programas Sociales, área encargada de la atención de las solicitudes de clasificación socioeconómica de los hogares. Cuenta con 38 personas.
- Coordinación de Tecnología de la Información, área encargada del procesamiento y cálculo de la clasificación socioeconómica. Equipo integrado por 16 personas.
- Cuenta con un equipo de soporte encargado de archivo el cual está conformado por 18 personas
- El personal está contratado bajo dos modalidades: Contrato Administrativo de Servicios (CAS) y por Orden de Servicio, en una

proporción de 57% y 43% respectivamente. El 80% del personal de la UCF está en la sede de Lima y 20% en el interior del país.

Cuadro 4.6: Recursos Humanos asignados a la UCF en el año 2015.

Áreas	Nº personas	%
Coordinación de Atención de Usuarios y Programas Sociales	38	32
Coordinación para Asistencia Técnica ULE	34	29
Personal de Archivo UCF	18	15
Coordinación de Tecnología de la Información	16	13
Coordinación General	13	11
Total	119	100%
Por CAS	68	57
Por Orden de Servicio	51	43
Total	119	100%
Personal en Lima	95	80
Personal en Departamentos	24	20
Total	119	100%

Fuente: Elaboración Propia en base a UCF.DGGU.MIDIS.2015

c) A nivel de recursos materiales y tecnológicos.

Como resultado de la visita efectuada a la ULE se comprobó que los recursos materiales y tecnológicos del que disponen en general son suficientes, esto se expresa en el equipamiento disponible como (computadora, cámara fotográfica, teléfono/celular e impresora), material de escritorio y mobiliario (escritorio, sillas y armario) necesarios para la atención de usuarios, con conexión a internet de forma permanente pero con velocidad limitada según la banda disponible en la zona; 04 de 05 ULE cuentan con el total de material y herramientas de consulta entregados por la UCF (aplicativo de consulta PGH, guía del empadronador, FSU, aplicativo SISFOH, Directiva N° 001-2015-MIDIS, video tutorial(FSU), video de sensibilización y cartilla de campo), 03 de 05 ULE cuentan con el total de instrumentos de gestión (cargos de entrega FSU, notificación de ausencia, plan de trabajo, listado de hogares a empadronar, registro de atención al ciudadano y registro de reunión informativa), siendo la principal

dificultad identificada el limitado espacio para la atención de usuarios seguido de restringidos ambientes para las labores del personal de la ULE.

Se observó que 4 de 5 ULE, comparten el espacio para la atención de usuarios de la ULE con otros Programas Sociales.

En ese sentido, resulta importante el planteamiento de incorporar mejoras graduales a nivel de las municipalidades distritales, como por ejemplo a través de la formulación de Proyectos de Inversión Pública que favorezca la construcción o mejora de instalaciones ad-hoc para la atención de usuarios.

4.2.2.2. Competencias de los operadores del SISFOH

La capacitación y desempeño profesional partir del desarrollo de competencias es de por sí un proceso formativo e integral pues dota al profesional y otros operadores de conocimientos, habilidades y actitudes indispensables para relacionarse con las personas pobres y conocer su situación social y económica.

Teresa Tovar³⁹, citando a Peter Morgan (1997) y D. Horton (2004), señala:

[...] el desarrollo de capacidades es un proceso mediante el cual, las personas, grupos y organizaciones mejoran sus habilidades para llevar a cabo sus funciones y para alcanzar los resultados deseados a través del tiempo. [...] el desarrollo de capacidades es en gran parte un proceso de crecimiento y desarrollo interno, y los esfuerzos para desarrollar las capacidades deben estar orientados hacia los resultados. (Tovar 2013:31)

Así mismo, Parry (1996)⁴⁰ refiere que “la competencia es un grupo relacionado de conocimientos, habilidades y actitudes que afectan [...] a un trabajo (roles o responsabilidades) o que se correlacionan con el [...] puede ser medido frente a los estándares correctamente aceptados y ser perfeccionados por medio de acciones formativas y de desarrollo.”(1996. s/p).

³⁹ Teresa Tovar Samanez, Material de estudio del curso de Investigación en Gerencia Social de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, 2013, p.31.

⁴⁰ Parry, 1996 citado por Cuauhtémoc Guerrero Dávalos en Una aproximación conceptual de la gestión por competencia, México. < <http://congreso.investiga.fca.unam.mx/docs/xvi/docs/4R.pdf>>

Ambas definiciones señalan que las capacidades o competencias deben estar orientadas hacia resultados específicos. En ese sentido, se consideran como competencias en el marco de la presente investigación, aquellas orientadas hacia el resultado que brinda el SISFOH a la ciudadanía: el servicio de la determinación de la clasificación socioeconómica.

Se consultó a 09 integrantes del SISFOH (04 de la Unidad Central de Focalización y 05 de la Unidad Local de Empadronamiento) sobre las competencias que consideraban prioritarias para el cumplimiento de responsabilidades a cargo del personal de la ULE encontrándose lo siguiente:

A nivel de conocimientos, es esencial el conocimiento de la normatividad que regula el sistema de focalización de hogares, seguido del manejo de aplicativos informáticos y en tercer lugar el conocimiento sobre el proceso de empadronamiento. Los tres temas están relacionados directamente con dos responsabilidades asignadas a los responsables de la Unidad Local de Empadronamiento, según la Directiva 001-2015-MIDIS, una de ellas es el empadronamiento de hogares, el mismo que requiere de la apropiación de conceptos, así como de procedimientos técnicos aplicables a los procesos de empadronamiento de hogares, muchos de estos regulados por el INEI en la realización de los Censos de Vivienda y que son tomados para el empadronamiento de hogares a fin de garantizar la calidad y consecuente consistencia esperada de la información; y la segunda responsabilidad es la remisión y envío de la información digital y física, para lo cual se usan los aplicativos informáticos señalados. La obtención de la clasificación socioeconómica de los hogares dependerá directamente del cumplimiento de ambas tareas, en esto radica su vital importancia.

En cuanto a las **habilidades**, los entrevistados priorizan el manejo de la Ficha Socioeconómica Única (FSU), seguido del registro y envío de información, y finalmente la elaboración de expedientes. Habilidades, relacionadas directamente con las funciones principales que garantizan el cierre exitoso del procedimiento operativo. Errores en esta etapa ocasionarían observaciones a la información de la FSU y observaciones al expediente remitido; en consecuencia, la necesidad de ser devuelto a las

Unidades Locales de Empadronamiento para el levantamiento de la información, lo que incurriría en el uso de un mayor tiempo para que los hogares obtengan respuesta a su solicitud.

A pesar de reconocerse que el manejo de la FSU es prioritario, el reporte de la UCF sobre la consistencia de información recogida en la FSU durante el periodo agosto – diciembre del 2015, señala que existen aún deficiencias en su manejo, encontrándose que la municipalidad de Huanuara (tipo D) presenta el más alto porcentaje de inconsistencias (53%), seguido por las municipalidades de Ilabaya y Locumba (tipo C y D respectivamente) cuyo porcentaje de fichas inconsistentes es en ambos casos de 44% y la Municipalidad de Tacna (tipo A) con un 33% de fichas inconsistentes. El mejor desempeño en cuanto a manejo de las FSU lo presenta la ULE de la municipalidad de Ciudad Nueva (Tipo B) con un 19% de inconsistencias, siendo la ULE que mayor cantidad de FSU ha gestionado en el periodo (495 FSU).

Cuadro 4.7: Reporte de consistencia de FSU remitidas por las ULE.
Periodo agosto - diciembre 2015

Distrito ULE	Tipo de Municipio	FSU consistentes	FSU inconsistentes en curso	Total FSU	% FSU consistentes	%FSU inconsistentes en curso
Tacna	Tipo A	56	28	84	67	33
Ciudad Nueva	Tipo B	399	96	495	81	19
Ilabaya	Tipo C	110	88	198	56	44
Locumba	Tipo D	100	79	179	56	44
Huanuara	Tipo D	43	49	92	47	53

Fuente: UCF-DGGU. Periodo de envío: Del 17/08/15 al 02/12/15

Así mismo, la UCF reporta los tiempos de demora de las ULE para lograr la consistencia de la información la FSU, es decir que las fichas “consistentes” señaladas en el cuadro anterior llegaron a ese estado luego de transcurrido un tiempo en el cual las ULE procedieron al levantamiento de inconsistencias. El tiempo para el levantamiento de inconsistencias es variable. Lo que se observa, como una constante, en todos los casos es que las ULE tardan más de 60 días en levantar las observaciones.

Cuadro 4.8: Tiempo de demora de las ULE en el levantamiento de inconsistencias de las Fichas Socio Económicas (FSU)

Distrito ULE	Tipo de Municipio	Tiempo de demora para lograr la consistencia							Fichas consistentes
		1 día	2-3 días	4-7 días	8-15 días	16-30 días	31-60 días	más de 60 días	
Tacna	Tipo A	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	56	56
Ciudad Nueva	Tipo B	n/d	2	1	20	64	32	280	399
Ilabaya	Tipo C	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	43	43
Locumba	Tipo D	n/d	n/d	n/d	10	2	14	74	100
Huanuara	Tipo D	1	1	2	5	12	12	77	110

N/d: información no disponible

Fuente: Reporte UCF-DGGU. MIDIS periodo de envío del 17/08/15 al 02/12/15.

En cuanto a las **actitudes**, se prioriza el trabajo en equipo, la iniciativa, seguido de la proactividad; actitudes que asociadas a los conocimientos y a las habilidades priorizadas permiten que los responsables de las ULE cumplan las funciones que le han sido asignadas, muchas veces en condiciones poco favorables, sobre todo en las municipalidades tipo D que por sus características no ofrecen condiciones favorables para garantizar el desarrollo de sus funciones frente a la alta demanda de la población, debido a los limitados recursos humanos para cubrir gastos de personal permanente, gastos operativos para las tareas de empadronamiento, registro y envío de información.

La proactividad y el trabajo en equipo, si bien son actitudes necesarias en todo tipo de trabajo, en Unidades Locales de Empadronamiento como la del distrito de Huanuara, es donde se requiere del establecimiento de estrategias para garantizar el desempeño adecuado y, esto, debido a su ubicación. Esta municipalidad distrital cuenta con una oficina de enlace en el centro de la ciudad a fin de garantizar acceso a internet, apoyo secretarial, entre otros. El responsable de la ULE de Huanuara, lo resume en la siguiente cita:

“... nosotros trabajamos articuladamente con el personal de la oficina desconcentrada de Huanuara ubicada en la ciudad de Tacna y el equipo de la ULE ubicada en el mismo Huanuara. Aquí yo soy el responsable y allá cuento con el apoyo de la secretaria. Cuando se acerca una persona a la ULE en Huanuara, la secretaria me llama y me comunica, yo en ese instante entro al sistema y la busco, sino está en el sistema inmediatamente

le tomamos sus datos y pedimos DNI. Ella se va y visita la casa. Es un trabajo en equipo”

Por otro lado, la iniciativa, unida a la voluntad o al compromiso para hacer frente a la alta demanda de solicitudes de clasificación socioeconómica de los hogares, en municipalidades distritales con pocos recursos presupuestales, es resumida por otro de los entrevistados “...Voluntad e iniciativa, este trabajo es de servicio. Acá debes ganar más porque si quieres lograr identificar a quienes más necesitan debes trabajar hasta sábados y domingos, pero eso lo haces por voluntad no por obligación. Tienes que tener mucha iniciativa. Si solo vienes a cobrar tu sueldo no va a funcionar”

Asimismo, cuando se preguntó a los representantes de los programas sociales sobre los aspectos que deberían mejorarse en las Unidades Locales de Empadronamiento, para la determinación oportuna de la CSE, las respuestas fueron las siguientes:

- Capacitar al equipo técnico de la municipalidad.
- Estabilidad de los responsables de la ULE
- Procesamiento de la información y evaluación de los expedientes en el menor tiempo
- Debe mejorarse la FSU, reduciéndose el número de preguntas

En ese sentido, como resultado de los hallazgos se considera que el SISFOH a través de la Unidad Central de Focalización tiene el desafío de conducir un programa de entrenamiento, capacitación y asistencia técnica que permita no solo la construcción de conocimientos sino también el desarrollo de habilidades y actitudes orientadas a la mejora del desempeño de las ULE para el recojo, registro y envío de información confiable que permita continuar con las fases que permitan a los ciudadanos acceder de manera oportuna a su CSE.

4.2.3. Procesos críticos en la determinación de la clasificación socio económica de hogares

La investigación tiene como objetivo general analizar el sistema de focalización de hogares identificando los procesos críticos que generan demora en la determinación de la clasificación socioeconómica de los

potenciales usuarios de los programas sociales y subsidios que ofrece el Estado peruano a la población más vulnerable y excluida.

Para conocer y entender los procesos para la determinación de la clasificación socioeconómica se ha utilizado el enfoque basado en procesos, como principio de gestión básico de calidad, y la información contenida en la Directiva Nro. 001-2015 MIDIS que establece las fases de la determinación de la clasificación socioeconómica: i) obtención de la información, ii) determinación de la clasificación socioeconómica y iii) acceso al resultado, con sus respectivos procesos que se detallan a continuación:

Cuadro 4.9: Fases y procesos para la determinación de la Clasificación Socioeconómica según Directiva Nro. 001-2015 MIDIS

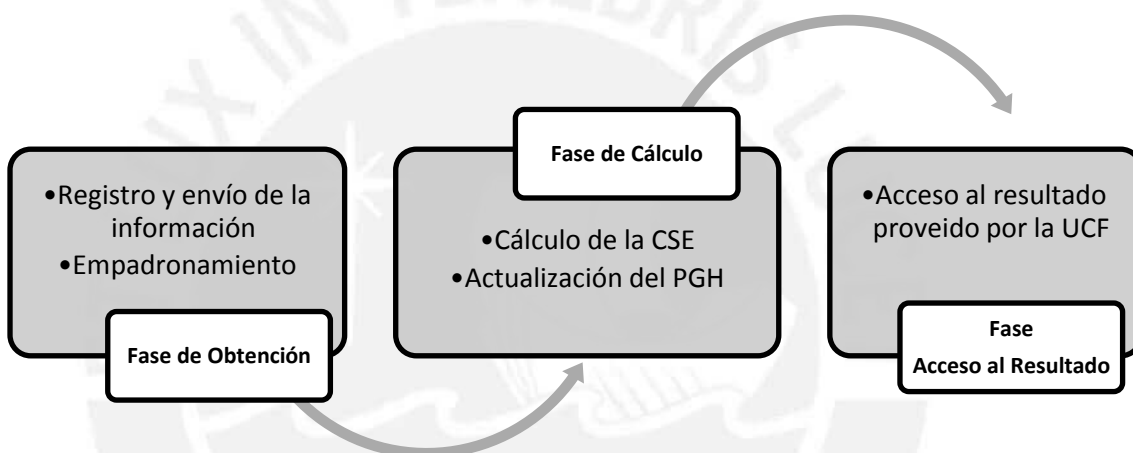
Fases	Procesos	Detalle de procesos
Obtención de la Información	1. Presentación de la solicitud	1. Presentación de la solicitud
	2. Empadronamiento de hogares	
	3. Registro y remisión de la información	2. Consulta PGH y definición de tipo de solicitud (CSE o ACSE) 3. Registro de solicitud y documentación 4. Verificación de autenticidad de identidad 5. Programación de empadronamiento 6. Empadronamiento de Hogares 7. Registro de información de FSU en aplicativo 8. Remisión de registro de FSU y documentación
Cálculo de la CSE	1. Revisión de consistencia de la información	1. Revisión de la FSU, BDA u otra base de datos
	2. Cálculo de la CSE	2. Verificación de consistencia y validación de la información
	3. Actualización del PGH	3. Levantamiento de observaciones 4. Cálculo y determinación de la CSE 5. Actualización del PGH
Acceso al resultado	1. Acceso al resultado proveído por la UCF	1. Consultar y acceder a resultado de la CSE
	2. Comunicación del resultado	2. Comunicación del resultado

Fuente: Elaboración propia, se usó información de la Directiva N 001-2015. MIDIS

Como resultado de la aplicación de los instrumentos de recojo de información a nivel del personal de la UCF, de la ULE y los Programas Sociales tenemos que los procesos considerados críticos son los siguientes:

De los procesos que se desarrollan en la fase de la obtención de la información, los entrevistados han coincidido en señalar que el “Registro y remisión de la información” y el “Empadronamiento de hogares” son los procesos críticos más importantes; de los procesos que se desarrollan en la fase de Cálculo de la CSE, los entrevistados han coincidido en señalar que el “cálculo de la CSE” y “la actualización del PGH”; son los más importantes en esta fase y de los procesos que se desarrollan en la última fase de acceso al resultado, el “Acceso al resultado” proveído por la UCF es el más importante. A continuación se muestra gráficamente esta identificación efectuada por los actores:

Gráfico 4.2: Identificación de los procesos críticos más importantes, según los actores del Sistema



Fuente: Elaboración propia.

En cuanto al tiempo de demora para la determinación de la clasificación socioeconómica, los entrevistados han estimado que este es superior a los tiempos establecidos en la Directiva 001-2015-MIDIS. Como se observa en el gráfico siguiente, la Directiva establece 35 días como tiempo para la determinación de la clasificación socioeconómica, sin embargo, desde la percepción de los responsables de las Unidades Locales de Empadronamiento y de parte del propio personal de la UCF el tiempo de demora promedio es de 212 días, 6 veces más que el tiempo establecido.

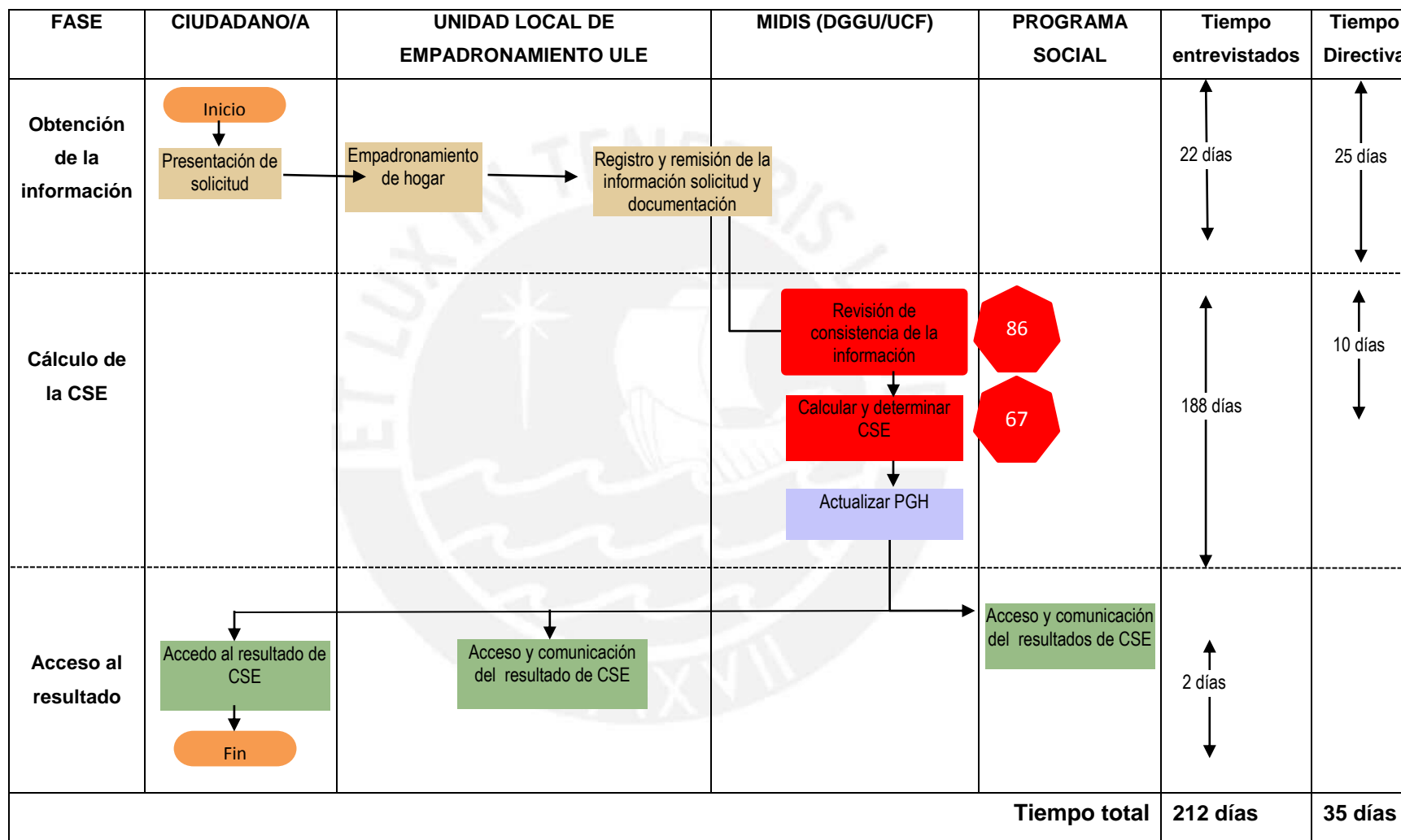
Cuadro 4.10: Cuadro comparativo del tiempo de demora para la determinación de la CSE según Directiva Nro.001-2015-MIDIS y desde la opinión del personal de la ULE y UCF

Fases y procesos en la determinación de la CSE	Tiempo de demora (Nro. días)	
	Según Directiva Nro. 001-2015 MIDIS	Según entrevistas (UCF y ULE)
FASE: Obtención de la Información		
Presentación de la solicitud		3
Empadronamiento de hogares		9
Registro y remisión de la información		11
Tiempo total de la fase de obtención	25	22
FASE: Cálculo de la CSE *		
Revisión de consistencia de la información		86
Cálculo de CSE		67
Actualización del PGH		35
Tiempo total de la fase de cálculo	10	188
FASE: Acceso al resultado		
Acceso al resultado proveído por la UCF		1
Comunicación del resultado		1
Tiempo total de la fase de acceso	0	2
Tiempo total de demora para la CSE	35 días	212 días

Fuente: Elaboración propia

La normativa señala el tiempo de demora en cada fase, estableciendo que la fase de obtención de la información debe durar 25 días y la fase de cálculo de la CSE 10 días. No asigna un tiempo de duración a la fase de acceso al resultado. Al comparar estos datos con la información brindada por el personal de la UCF y ULE se encuentra que la fase de obtención de la información tiene una duración levemente menor, 22 días, siendo el proceso de registro y remisión de la información el de mayor duración (11 días); la fase de cálculo de la CSE es bastante superior a la considerada por la normativa, durando en promedio 188 días. La mayor demora ocurre en el proceso de revisión de consistencia de la información que en promedio dura 86 días en opinión de los entrevistados, siendo esta información respaldada por el reporte de consistencia de FSU emitido por la UCF –DGGU (ver cuadro 4.8) que señala que el levantamiento de inconsistencias de las FSU se da en un periodo de tiempo mayor a los 60 días. En cuanto al acceso al resultado, los entrevistados señalan 2 días en promedio, tiempo que emplean para acceder al sistema y comunicar los resultados a la ciudadanía.

Gráfico 4.3. Comparativo de tiempo de demora en la determinación de la CSE según Directiva Nro. 001-2015 MIDIS y opinión entrevistados



Fuente: Elaboración propia

4.2.4. Del sistema de monitoreo y evaluación del SISFOH

El Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH) al igual que las otras políticas y programas sociales de inclusión social necesitan estar planificadas de forma estratégica y además tener un sistema de seguimiento para que se pueda hacer los correctivos oportunos o fortalecer los logros de ser el caso para lograr mayor efectividad de las políticas sociales. El BID (2002)⁴¹, reafirma esta idea, y además resalta señala que “las entidades de supervisión necesitan tener los medios para realizar el seguimiento de los resultados.” (BID 2002:80)

La Dirección General de Seguimiento y Evaluación del Viceministerio de Políticas y Evaluación Social sería la responsable del seguimiento y evaluación de los programas y políticas sociales juntamente con otras dos direcciones; la Dirección de Gestión de Usuarios (en donde se encuentra la Unidad Central de Focalización) y la Dirección General de Políticas y Estrategias (según el Reglamento de Organización y Funciones del MIDIS).

El Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del MIDIS en su artículo 43⁴², define que la Dirección General de Seguimiento y Evaluación está encargada de evaluar y hacer el monitoreo a las políticas y programas de inclusión social. Este artículo señala las siguientes funciones:

- a) Establecer los lineamientos y criterios técnicos para el seguimiento y la evaluación de las políticas y programas de inclusión social.
- b) Diseñar y supervisar las evaluaciones de las políticas y programas en materia de desarrollo e inclusión social.
- c) Analizar y evaluar las políticas en materia de desarrollo e inclusión social dispuestas por la Alta Dirección.
- d) Fomentar el acceso y uso de la información obtenida en las evaluaciones de las políticas y programas.
- e) Diseñar, implementar y gestionar el sistema de seguimiento de las políticas y programas del ministerio.
- f) Participar en la formulación y consolidación de la información, requerida por los sistemas administrativos, correspondiente a la Dirección General de Seguimiento y Evaluación (ROF de MIDIS 2012 s/p)

Para el cumplimiento de sus funciones, la Dirección General de Seguimiento y Evaluación cuenta con dos unidades orgánicas: la Dirección de Seguimiento de

⁴² Decreto Supremo 011-2012-MIDIS, aprueba el Reglamento de Organización y Funciones. Lima, 04 de setiembre del 2012.

Políticas Sociales y la Dirección de Evaluación de Políticas Sociales⁴³ (artículo 44 del ROF del MIDIS). En el ROF, no se establece funciones que vinculen una relación específica entre la Dirección General de Seguimiento y Evaluación con la Dirección General de Políticas y Estrategias y la Dirección General de Gestión de Usuarios, también adscritas al Vice Ministerio de Políticas y Evaluación Social, por consiguiente, tampoco existe vinculación con la Unidad Central de Focalización.

Como resultado de las entrevistas se constató que no existen relaciones de coordinación con la Dirección General de Seguimiento y Evaluación. No lograron identificar ningún estudio reciente de carácter evaluativo que haya puesto en relación a ambas instancias.

Sobre los procesos de monitoreo y evaluación, Székely (2015) señala 03 modelos: *Centralizado, Sectorial e Independiente*. De acuerdo a la revisión del ROF del MIDIS consideramos que el sistema de monitoreo y evaluación descrito corresponde a un sistema de monitoreo de tipo sectorial.

Según Székely (2015)⁴⁴ en los procesos de monitoreo y evaluación de tipo sectorial:

El foco de su actividad son los programas y acciones sociales, lo cual permite una mayor especialización y especificidad en el uso de herramientas expresamente diseñadas para la política social. Además de proveer al gobierno de información sobre el ejercicio presupuestal y la ejecución de acciones, son capaces de generar información en detalle sobre la dinámica del sector, los problemas que enfrenta, el impacto y los resultados de la gestión. Una ventaja es que la información que generan puede utilizarse [...] para retroalimentar a las áreas operativas y puede aportar en el diseño y planeación del sector, [...] para la mejora continua y el incremento del impacto de la política social. Sin embargo, consideramos que este tipo de modelo sectorial de monitoreo y evaluación no ha sido desarrollado a cabalidad puesto que no incluye en sus acciones el monitoreo y evaluación a la Unidad Central de Focalización y, por ende, al Sistema de Focalización de Hogares SISFOH (2015:29-30).

Estos hallazgos coinciden con la información recogida en el trabajo de campo, dado que la totalidad de entrevistados de la UCF señalan que a nivel de la

⁴³ Decreto Supremo 011-2012-MIDIS, aprueba el Reglamento de Organización y Funciones. Lima, 04 de setiembre del 2012.

⁴⁴ SZÉKELY MIGUEL. Cambios en la institucionalidad de la política de protección social en América Latina y el Caribe: avances y nuevos desafíos. Banco Interamericano de Desarrollo BID - División de Protección Social y Salud NOTA TÉCNICA N° 810. Mayo 2015, pp. 29-30.

Unidad Central de Focalización no se ha implementado mecanismos de monitoreo y evaluación de su propia intervención.

Esta situación no ha venido favoreciendo al desarrollo de acciones de monitoreo y evaluación del proceso de focalización de hogares y en consecuencia no ha sido posible medir el logro de sus objetivos de manera planificada y estructurada.

Caso contrario a la percepción de las ULE, donde el 70% de las ULE señalan que sí existen acciones de monitoreo y evaluación a su interior (y desde la UCF). El monitoreo al interior de las ULE, generalmente está a cargo del responsable de la ULE que monitorea la labor del empadronador y/o digitador, del Gerente / Subgerente de Desarrollo Social para identificar sus avances respecto a la totalidad de empadronamientos que realizan de manera mensual en relación a las solicitudes que en promedio reciben. Un 30% es de la opinión que no existen acciones de monitoreo y evaluación.

Cuadro 4.11: Sistema de Monitoreo y Evaluación del SISFOH desde la opinión del personal de la UCF y la ULE

Sistema de Monitoreo y Evaluación del SISFOH	UCF		ULE	
	Existe	No existe	Existe	No existe
Sistema de Monitoreo y Evaluación de las intervenciones de la UCF	0	4		
Mecanismos de monitoreo y evaluación desde la UCF hacia las ULE			2	3
Mecanismos de monitoreo y evaluación al interior de la ULE			5	0
Total	0	100%	70%	30%

Fuente: Elaboración propia.

Si bien las ULE señalan que sí realizan acciones de monitoreo y evaluación, se evidencia que carecen de instrumentos e indicadores que permitan un seguimiento y un reporte periódico de la información requerida como número de solicitudes recibidas, versus el número de empadronamientos, número de personas que acceden al resultado, entre otros.

La ULE y la UCF, requieren realizar acciones de seguimiento y evaluación para asegurar el cumplimiento de objetivos y lograr los resultados para los que fueron concebidos, por lo que se requiere de medios (indicadores, formatos, aplicativos, entre otros) para realizar el seguimiento de los resultados.

La ausencia de dichos instrumentos no permite contar con documentos de evaluación y balance de los resultados alcanzados en la etapa de implementación de la política de focalización de hogares.

4.3. DE LAS PERCEPCIONES DE LOS ACTORES DEL SISFOH Y DE LA CIUDADANÍA

Dado que el objetivo del SISFOH es la determinación de la clasificación socioeconómica de los hogares, se preguntó al total de los entrevistados (26), sobre ¿cómo calificaban la capacidad de respuesta del SISFOH en la determinación de la clasificación socioeconómica de los hogares? como resultado tenemos que dieciocho personas, equivalente al 69% de los entrevistados lo califican de regular, cuatro (equivalente a 15%) lo consideran un buen servicio y uno (4%) lo considera incluso muy buen servicio, dos (equivale a 8%) lo califican como un mal servicio, 01 lo califica como muy malo (4%); tal como como se muestra en el cuadro 4.12. La valoración de insatisfacción de los usuarios se sustenta centralmente en el largo tiempo de espera para la obtención de sus resultados.

Cuadro 4.12: Percepciones sobre capacidad de respuesta del SISFOH desde la opinión de los actores y ciudadanos

Percepciones capacidad de respuesta del SISFOH	ULE	UCF	Programas Sociales	Ciudadanos	Total	%
Muy buena	0	0	0	1	1	4%
Buena	0	1	1	2	4	15%
Regular	3	2	1	12	18	69%
Mala	1	1	0	0	2	8%
Muy mala	1	0	0	0	1	4%
Total	5	4	2	15	26	100%

Fuente: Elaboración propia.

De otro lado, cuando se preguntó sobre la capacidad de respuesta de la UCF al mismo personal de la Unidad Central de Focalización y a los representantes de los Programas Sociales, 4 de los 6 entrevistados (equivalente al 67%) consideran que la capacidad de respuesta de la UCF es “poco oportuna”.

En cuanto a la capacidad de respuesta de la ULE desde la percepción del mismo personal de la ULE y los Programas Sociales, la valoración fue positiva, dado que

04 de 07 personas la calificaron de muy oportuna (equivale a 57% de entrevistados).

Cuadro 4.13: Percepción sobre capacidad de respuesta de la UCF y ULE

Percepción del personal de la UCF y Programas Sociales sobre capacidad de respuesta de la UCF	Sub Total	%
No tiene capacidad de respuesta	0	0%
Poco oportuna	4	67%
Oportuna	1	17%
Muy Oportuna	1	17%
Total	6	100%
Percepción del personal de la ULE y de los Programas Sociales sobre capacidad de respuesta de la ULE	Sub Total	%
No tiene capacidad de respuesta	0	0%
Poco oportuna	2	29%
Oportuna	1	14%
Muy Oportuna	4	57%
Total	7	100%

Fuente: Elaboración propia.

Al preguntarse a los actores del SISFOH (11) sobre la importancia de la ULE como parte del SISFOH, todos coincidieron en señalar que la Unidad Local de Empadronamiento, es muy importante para el funcionamiento del Sistema de Focalización de Hogares. A pesar de su alta importancia para el funcionamiento del sistema, cuando se exploró sobre el nivel de posicionamiento en la población, 6 de los actores del SISFOH de un total de 11 (equivalente al 55%), señalaron que es de fácil identificación y 05 de 11 (equivalente al 45%), indicaron que esta unidad no es identificada con facilidad.

En opinión de 10 de 11 actores del SISFOH (equivalente a un 91%), la ULE es más conocida por quienes quieren afiliarse a un programa social, debido a que la clasificación socioeconómica es uno de los requisitos para el acceso a los programas sociales y subsidios que requieren de la focalización individual, que a la fecha son el Programa Beca 18, el Programa JUNTOS y Pensión 65, y subsidios como el Seguro Integral de Salud o FISE. Y cuando se preguntó, a los ciudadanos si conocían la ULE antes de solicitar su CSE sólo 08 de 15 ciudadanos conocían su ubicación y 07 de 15 ciudadanos desconocía.

Los resultados obtenidos son un indicador de la necesidad que tiene el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social de informar y difundir para dar a conocer a más

personas la importancia del Sistema de Focalización de Hogares. Aun es un tema que solo se restringe al sector de la población que, interesada por incorporarse a un programa social, se ve en la necesidad de iniciar el trámite en la municipalidad distrital de su jurisdicción. Actualmente se evidencia que se carece de una estrategia comunicacional que haga uso de medios de comunicación masiva. El uso de las herramientas de comunicación se ha centrado solo en el uso del portal web. A nivel de las ULE se han observado algunas iniciativas importantes pero insuficientes como volantes y uso de banners institucionales.

Cuadro 4.14: Percepción de los actores integrantes del SISFOH sobre el posicionamiento de la ULE

Posicionamiento de la Unidad Local de Empadronamiento – ULE	UCF	ULE	PS	Frecuencia	%
La población identifica con facilidad a la ULE	1	4	1	6	55%
La población no identifica con facilidad a la ULE	3	1	1	5	45%
Total				11	100%
¿Quiénes la conocen?	UCF	ULE	PS	Frecuencia	%
La Unidad Local de Empadronamiento es conocida por todos	0	0	0	0	0%
La Unidad Local es conocida solo por los que quieren afiliarse a un programa social	4	4	2	10	91%
La Unidad Local es conocida por muy pocas personas	0	1	0	1	9%
Total				11	100%

Fuente: Elaboración propia.

Percepción sobre apoyo de la autoridad local

Del total de los actores del SISFOH entrevistados (11 personas), tenemos opiniones divididas y diferenciadas, 4 de los entrevistados (equivale a 36%) señalan que los alcaldes brindan “apoyo y compromiso” y 4 señalan lo contrario “poco apoyo y compromiso” (36%), 01 lo calificó de “alto apoyo y compromiso” (9%) y 2 señalaron que los alcaldes brindaban “muy alto apoyo y compromiso” (equivalente a 18%), como se muestra a detalle a continuación.

Cuadro 4.15: Percepción de actores del Sistema sobre voluntad política y compromiso de alcaldes para la generación de condiciones adecuadas para ULE

Voluntad política y compromiso de Alcaldes para la generación de condiciones adecuadas ULE	UCF	ULE	PP.SS	Frecuencia	%
Muy Alto apoyo y compromiso	0	2	0	2	18.00%
Alto apoyo y compromiso	0	1	0	1	9.00%
Apoyo y compromiso	0	2	2	4	36.00%
Poco apoyo y compromiso	4	0	0	4	36.00%
Ningún apoyo y compromiso	0	0	0	0	0.00%
Total				11	100.00%

Fuente: Elaboración propia.

Del total de respuestas, se desprende que el 64% tiene una percepción favorable respecto de la voluntad política del alcalde y el 36% señala que los alcaldes brindan poco apoyo y compromiso con el trabajo que realiza la ULE. En las respuestas se observan opiniones diferenciadas, mientras la UCF es de la opinión que los alcaldes brindan poco apoyo, las ULE tiene una calificación favorable de sus autoridades (respuestas que pueden tener un sesgo por la cercanía y la jerarquía que ejercen los alcaldes en el personal bajo su mando).

Sin embargo, a pesar de la corriente de opinión positiva de los Responsables de la ULE frente a la participación de los alcaldes esto no se sustenta en hechos verificables. Los indicadores encontrados, expresan lo contrario:

- Honorarios profesionales bajos, no acorde al número de funciones y el grado de responsabilidad del cargo.
- El personal aún es limitado, sobre todo en las municipalidades tipo D.
- Sobrecarga de sus funciones
- Se carece de condiciones físicas adecuadas (ambientes para la atención de usuarios).

Los alcaldes, en su calidad de máxima autoridad edil, tienen la responsabilidad de llevar a la práctica un programa de mejoras que permita revertir los nudos críticos identificados por los responsables de la ULE, los mismos que han sido observados y analizados como resultado del trabajo de campo.

En ese sentido, pensar en un programa de capacitación y otros tipos de estímulos e incentivos para el personal podría coadyuvar a disminuir la permanente rotación del personal garantizar acciones sostenibles orientadas a resultados.

Es importante que los niveles de gobierno involucrados tengan una mirada evaluativa respecto de la operatividad del SISFHO para establecer medidas de responsabilidad compartida.



CAPÍTULO V

CONCLUSIONES

1. El principal objetivo, con el que nació el SISFOH sigue vigente, considerando que a la fecha el número de programas sociales, que requieren de la clasificación socioeconómica para la afiliación se ha incrementado. Actualmente el Sistema de Focalización de Hogares es el único instrumento de la política de focalización del país.
2. Resulta importante señalar que la creación del Sistema se da en un contexto particular en el país, caracterizado por el consenso de los diversos actores en torno a la lucha contra la pobreza. Su creación responde al cambio de enfoque en la gestión de los programas sociales, que busca superar las características asistencialistas de los programas sociales de la década del 90.
3. El SISFOH ha estado bajo la rectoría de diversas instancias gubernamentales a nivel central, creándose bajo la rectoría de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) para luego estar a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y, finalmente, adscribirse al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) desde el año 2012 hasta la actualidad.
4. A nivel local, el empadronamiento fue responsabilidad inicial del Ministerio de Salud en coordinación con las Municipalidades y, desde el 2006 es una responsabilidad exclusiva del Gobierno Local (municipalidades) a través de las Unidades Locales de Empadronamiento (ULE).
5. Durante los periodos gubernamentales 2001-2006 y 2007-2011 se sentaron las bases programáticas y normativas del Sistema; y en el actual periodo del gobierno 2011-2016, se está impulsando el mejoramiento de la operatividad del SISFOH. Lo que denota que el Sistema, se está convirtiendo en una política de estado y no de gobierno y eso es favorable para la sostenibilidad del Sistema.
6. En comparación con otros sistemas de focalización a nivel latinoamericano, se destacan como similitudes y fortalezas el desarrollo gradual en la dación de normas que han ido regulando su operatividad, aprobando lineamientos para la atención de las solicitudes de clasificación socioeconómica o para la aplicación de metodologías para el cálculo de la clasificación socioeconómica, entre las

más relevantes. En cuanto a las diferencias y limitaciones más importantes tenemos que el caso colombiano y chileno, cuentan con normas de mayor rango, tal es el caso de la Constitución o leyes específicas que regulan diversos aspectos de la determinación de potenciales beneficiarios. Otro rasgo a destacar es que se encuentran adscritas a estamentos de mayor transversalidad y alcance, al ubicarse en instancias del más alto nivel gubernamental, lo que permite garantizar la implementación de sus medidas.

7. Del análisis documental se encontró que la creación del SISFOH se dio a través de una resolución ministerial y no tiene rango de ley, lo cual dificulta su funcionamiento por ser una normativa de menor jerarquía.
8. La UCF no tiene injerencia en uno de los actores más importantes que integra el SISFOH como son las ULE. Si bien las ULE forman parte del sistema, no dependen funcionalmente del MIDIS, sino de los gobiernos locales, quienes son regulados por su propia Ley Orgánica de Municipalidades, lo cual limita tener el control sobre el personal y su permanencia, la continuidad de la atención y las acciones de seguimiento a los trámites efectuados. Lo anterior afecta el cumplimiento de las funciones asignadas a la ULE e incrementa los niveles de insatisfacción de los usuarios quienes no logran de manera oportuna su clasificación socioeconómica.
9. A pesar de los avances en los aspectos normativos y técnico-operativos, se identifican algunos nudos críticos que limitan la *entrega oportuna* de la clasificación socioeconómica a las personas. Las causas identificadas que influyen en la agudización del problema están directamente relacionadas con el nivel de *institucionalidad del SISFOH*. Los problemas de filtración o subcobertura aún siguen presentes en los programas sociales, por ello se requiere que los responsables de la conducción del Sistema, en coordinación con todos los actores involucrados (municipios, representantes de programas sociales y especialistas en la materia), participen en la reforma del modelo de funcionamiento y apliquen medidas que fortalezcan su institucionalidad en todos los niveles de gobierno.
10. A nivel local, las ULE no se encuentran ubicadas formalmente en la estructura municipal, lo que la impide la asignación de presupuesto para cubrir costes de personal permanente y asumir labores propias de empadronamiento a cargo de las ULE. No existe instrumento mandatorio, en términos legales, que

establezca que el empadronamiento sea una función permanente en las municipalidades, impidiendo asignar esta tarea a un órgano específico dentro de la estructura municipal.

11. El SISFOH se caracteriza por ser un sistema centralizado y cuenta con coordinaciones desconcentradas para los temas de capacitación y asistencia técnica dirigidos a las Unidades Locales de Empadronamiento. El SISFOH opera parcialmente de manera intergubernamental y tiene una relación directa con los gobiernos locales, distritales y provinciales, pero aún los gobiernos regionales están ausentes en el Sistema siendo estos actores claves en la conducción de las políticas sociales regionales.
12. La inclusión de los gobiernos regionales al SISFOH no se encuentra contemplada en la agenda de las reformas a implementar. Tomando como referencia otras experiencias de políticas de focalización en Latinoamérica, se sugiere la incorporación de los gobiernos regionales como actores del SISFOH, que favorezca la descentralización del mismo y contribuya a superar las limitaciones actuales referidas a las demoras debido al centralismo de las soluciones. Los gobiernos regionales concedores de la problemática de sus pobladores estarían en la capacidad de plantear e implementar propuestas de mejora del Sistema. Para ello se requiere identificar las funciones exclusivas y compartidas de los tres niveles de gobierno.
13. Del análisis organizacional, se evidencia que tanto la Unidad Central de Focalización (gobierno central) como la Unidad Local de Empadronamiento (gobierno local), si bien están adscritas a unidades orgánicas no tienen existencia funcional lo cual afecta la asignación de recursos presupuestales para el cumplimiento de las funciones delegadas. Asimismo, las Unidades Locales de Empadronamiento, son estamentos locales que tienen funciones específicas relacionadas centralmente con el recojo de información, mas no participan en las decisiones del curso de la política de focalización. Al no estar dentro de la estructura orgánica de sus instituciones, no cuentan con asignaciones presupuestales propias para implementar las actividades necesarias orientadas al cumplimiento de sus objetivos.
14. Los recursos humanos, presupuestales, materiales y tecnológicos asignados a las Unidades Locales de Empadronamiento, son limitados pero los recursos materiales y tecnológicos estos sí eran suficientes. Los recursos son

financiados íntegramente por las municipalidades a través de las Gerencias o sub gerencias de Desarrollo Social o como resultado de los fondos proporcionados por el Plan de Incentivos Municipales, entre otros. Los municipios con menores recursos tienen dificultades para financiar las tareas de empadronamiento, registro y envío de la información proveniente del empadronamiento de los hogares de su jurisdicción, lo cual ocasiona que los tiempos de demora entre la recepción de la solicitud de un ciudadano y el envío de información aumenten (fase de obtención de la Información). A esto se suma el tiempo de espera que requerirá la evaluación de la información recibida (Fase del Cálculo) hasta la etapa final (Fase de Acceso al Resultado).

15. Otro elemento que caracteriza el nivel de desarrollo alcanzado, es la naturaleza de las relaciones funcionales entre los actores del Sistema, tanto la Unidad Local de Empadronamiento, como la Unidad Central de Focalización o los Programas Sociales que la integran no tienen la misma dependencia jerárquica, limitando las relaciones de coordinación y sostenibilidad de los procesos. Por ejemplo, las Unidades Locales de Empadronamiento de las municipalidades se rigen por la Ley Orgánica de Municipalidades, quienes deciden la permanencia de su personal, los honorarios y las condiciones. En consecuencia, la alta rotación del personal, es un factor que no puede ser controlado por el Sistema, los vacíos normativos y el débil posicionamiento de instancias de mayor jerarquía y alcance como la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales, no favorece el desarrollo del Sistema.
16. Los resultados de la investigación dilucidan que el Sistema no está siendo eficaz, en tanto la información que debe proveer a los ciudadanos y a los programas sociales no se encuentra disponible de manera oportuna. Las normas establecen un plazo de 35 días para la determinación de la CSE, sin embargo, como resultado del trabajo de campo, los actores (UCF, ULE y ciudadanos entrevistados) han estimado tiempos que superan a los previstos en la normatividad vigente. Los actores, estimaron que el promedio de espera para su CSE era mayor a 6 meses (212 días).
17. Los procedimientos utilizados en la revisión de miles de expedientes son de forma manual, sin incorporar suficientemente los recursos tecnológicos para automatizar procesos y reducir los tiempos de espera antes descritos. Se requiere i) automatizar la revisión de consistencia de la información obtenida

por las ULE y así remitir una información de calidad al nivel central y continuar con los otros procedimientos ii) automatizar el proceso de cálculo del Índice de Focalización de Hogares, incorporando los cambios de la nueva metodología; y iii) automatizar el acceso al resultado de la clasificación socioeconómica que actualmente se realiza solo a través de la ULE y Programas Sociales a fin de que esta sea accesible a todos los peruanos, como en el caso de Colombia.

18. No existe un sistema de monitoreo y evaluación especializado, que permita contar información de manera ágil y eficaz para retroalimentar a todas las áreas operativas y gerenciales del SISFOH. Sólo hay acciones de seguimiento interno desde las áreas técnicas, pero no de manera articulada ni de manera sistemática. La información permitirá proveer insumos para la mejora continua y el incremento del impacto de la política social. La desventaja del modelo es que, al estar adscrito a un Ministerio, las instancias de monitoreo y evaluación pueden tender a utilizarse como un insumo de consumo interno y no como mecanismos para informar al ciudadano sobre el efecto de la estrategia social y/o sobre las condiciones de vida de la población lo cual puede delimitar su ámbito de acción. Del mismo modo, este sistema exige articularse a otras instancias del MIDIS que tienen las competencias en el tema, como la Dirección General de Seguimiento y Evaluación, con la Dirección General de Políticas y Estrategias adscrita al Vice Ministerio de Políticas y Evaluación Social.
19. Desde las capacidades identificadas como necesarias para el adecuado funcionamiento del servicio, se tiene que a nivel de los conocimientos demandados se reconoce la importancia en el manejo de la normatividad que regula el sistema de focalización de hogares, seguido del manejo de aplicativos informáticos y, en tercer lugar el conocimiento del empadronamiento. A nivel de habilidades: el manejo de la aplicación de la Ficha Socioeconómica Única (FSU), seguido del registro y envío de información, y finalmente tiene un alto valor también la capacidad para la elaboración de expedientes. Si bien es cierto que se reconocen estas competencias como fundamentales, los reportes sobre consistencia de información recogida en la FSU durante el periodo agosto – diciembre del 2015, señala que existen aún deficiencias en su manejo. Se considera que estas limitaciones, entre otros aspectos, se encuentran relacionados a la alta rotación de personal por lo que ha de enfocarse el desarrollo de capacidades no sólo como un tema individual sino institucional.

Ello requiere de decisiones, del más alto nivel de la organización municipal, para garantizar la permanencia del personal y, por tanto, el adecuado desarrollo de sus funciones.

20. Desde la percepción de los actores del SISFOH y de los ciudadanos, la capacidad de respuesta del SISFOH en la determinación de la clasificación socioeconómica de los hogares es calificada como “regular”, siendo la dificultad mayor “el tiempo de demora” en la emisión del resultado de la misma. Las medidas que viene implementando el SISFOH en el marco de la modernización del proceso de determinación de la clasificación socioeconómica (arreglos institucionales), como, por ejemplo: la aprobación de la metodología de cálculo para la determinación de la CSE, entre otras; genera mayor demora en la provisión de resultados que espera la ciudadanía y los programas sociales. La perspectiva es que en el mediano y largo plazo estas medidas permitan disminuir el tiempo de espera de los potenciales beneficiarios para favorecer su elegibilidad y acceso a los programas sociales.
21. La política de focalización de hogares no ha sido legitimada por los usuarios del sistema. La ciudadanía en general desconoce el sistema de focalización y los requisitos para la obtención de la clasificación socioeconómica. Se concluye que aún no se ha generado valor público ni desde el Estado, ni desde la ciudadanía acerca del sistema. Esto quiere decir, que desde el Estado, los esfuerzos institucionales no han logrado que el servicio de obtención de la Clasificación Socioeconómica de los Hogares sea conocido y, valorado por los ciudadanos usuarios
22. Es importante posicionar la idea de que la clasificación socioeconómica es un servicio de restitución de derechos a la inclusión, en respuesta a un mandato o normativa y a una necesidad latente que se tiene como Estado. Es imprescindible que los gobiernos locales y regionales conozcan el valor que tiene desarrollar el capital humano de su población. En ese mismo sentido se requiere una organización que cuente con legitimidad y apoyo político, con un equipo técnico calificado y comprometido, y con capacidad operativa, que responda a las necesidades reales de población. Debe buscarse permanentemente el alineamiento de las políticas, en este caso la gestión de las políticas de focalización con la gestión organizacional del Sistema en los niveles de gobierno en los que se implemente.

CAPÍTULO VI

PROPUESTA DE MEJORA

El estudio ha permitido determinar que la política de focalización de hogares en el país presenta nudos críticos que se ubican a nivel de la conducción de la política como en la operatividad de la misma. Esto genera que los usuarios tengan un acceso poco oportuno o no acceso al resultado de la clasificación socioeconómica y, por ende, a los programas sociales, ya que la elegibilidad de los usuarios se ve limitada al no contar con un Padrón General de Hogares actualizado.

Esta situación requiere de medidas correctivas que lleven a superar gradualmente los nudos críticos identificados en el funcionamiento del Sistema. La reducción de los tiempos de demora en la clasificación socioeconómica de los hogares es lo central a corregir, a fin de dar cumplimiento con lo establecido en la Directiva 01-2015-MIDIS.

La propuesta de mejora ha sido elaborada desde el análisis de los diversos componentes que integran el círculo de la política y se plantea desde dos perspectivas: la primera, de corto plazo, dirigida a la obtención del resultado de la clasificación socioeconómica de las personas que presentaron sus solicitudes durante el año 2015 y que a la fecha no cuentan con resultados. Y, la segunda, de mediano y largo plazo, orientadas a la mejora y el fortalecimiento de la gestión de la política de focalización.

6.1. PROPUESTA DE CORTO PLAZO: PROGRAMA DE MEDIDAS A INCORPORAR EN LOS PROCESOS CRÍTICOS QUE INTERVIENEN EN LA DETERMINACIÓN DE LA CLASIFICACIÓN SOCIOECONÓMICA

Las medidas correctivas han sido organizadas en torno a los procesos críticos, de las fases de clasificación socioeconómica, con el fin de contribuir con la pronta emisión de los resultados que inician el trámite de obtención de la clasificación socioeconómica en las Unidades Locales de Empadronamiento. Las medidas que se proponen, tienen alcance a la Unidad Central de Focalización y a la Unidad Local de Empadronamiento, éstas se centran en tres procesos críticos claves en la determinación de la clasificación socioeconómica como son: el empadronamiento, el cálculo y la actualización de la clasificación socioeconómica y finalmente el acceso al resultado.

Cuadro 6.1. Medidas para la propuesta de mejora del SISFOH

Fases	Objetivo	Medidas	
		Unidad Central de Focalización	Unidad Local de Empadronamiento
FASE 1: Obtención de la información	Reducir el número de expedientes de hogares sin resultado 2015	Remitir las inconsistencias encontradas en los expedientes remitidos por la ULE durante el 2015, en un plazo máximo de 10 días.	Destinar recursos humanos y presupuestarios para la obtención y remisión inmediata de la información observada por la UCF, en el plazo máximo de 20 días.
Recojo y envío de la información Empadronamiento		Brindar soporte y asistencia técnica a las ULE, con énfasis en la calidad de la información	
FASE 2: Cálculo de la CSE:	Reducir los tiempos de demora en el procesamiento, debido a la adopción de nuevos procedimientos informáticos y tecnológicos	Incremento de personal para las áreas de evaluación, capacitación y tecnologías de información.	Efectuar el seguimiento permanente del envío de la información digital de los hogares.
Cálculo		Adoptar procedimientos informáticos para la aplicación de la nueva metodología, considerando que corresponde a un algoritmo matemático de reciente aprobación.	
Actualización del PGH		Reglamentar procesos y medidas de simplificación administrativa y organización institucional Actualizar el PGH para las tareas de elegibilidad de los programas sociales	
FASE 3: Acceso al resultado	Dar a conocer a la persona solicitante los resultados de la CSE	Notificar a las municipalidades distritales el resultado de su clasificación socioeconómica.	Difundir mecanismos de consulta de la CSE
Acceso al resultado proveído por la UCF		Establecer mecanismo de consulta de la CSE on-line para los y las ciudadanas.	Poner a disposición un ambiente físico con algunos equipos de cómputo para consulta de la CSE.
		Implementación de línea telefónica gratuita 0800 para consultas del resultado	Dar a conocer un teléfono para brindar orientación al ciudadano.
		Incremento en el número de personal para la atención telefónica.	
		Desarrollo de aplicativos informáticos que facilite el seguimiento del trámite efectuado por los ciudadanos (visualizando el estado de trámite).	

Fuente: Elaboración propia

6.2. PROPUESTA A MEDIANO Y LARGO PLAZO: MEJORA DEL SISTEMA DE FOCALIZACIÓN DE HOGARES

La propuesta de mejora a mediano y largo plazo se plantea teniendo en cuenta los diversos componentes de análisis de la política propuesto por Hardee (2004).

1) Proceso de formulación de la política

a. Instalar una mesa de diálogo intergubernamental para el fortalecimiento del SISFOH, con el objetivo de mejorar la calidad del servicio que ofrece el SISFOH a la ciudadanía, sobre la base de una adecuada articulación de los actores involucrados (gobierno nacional-regional-local). La mesa de diálogo contará, además de los actores, con especialistas legales encargados del proceso de emisión de normas y reglamentos acordes a cada nivel gubernamental, superando con ello los actuales vacíos normativos. Esta acción busca también aportar en el proceso de legitimación de la política.

El análisis crítico que aportan los diversos actores del sistema, contribuirá a la identificación de las dificultades y los avances a fin de establecer una agenda común para la mejora al sistema, con metas claras y compromisos institucionales, que serán traducidos en una serie de medidas de carácter técnico, normativas, permitiendo contar con el sustento necesario que respalde la asignación presupuestaria que requerirán los tres niveles de gobierno para garantizar la implementación de la política.

Un producto importante al que arribe a la mesa de diálogo es la matriz de competencias exclusivas y compartidas de los tres niveles de gobierno en torno a las políticas de focalización, a fin de evitar la superposición de funciones y operar con más eficiencia en el proceso de determinación de la clasificación socioeconómica.

b. Implementar mecanismos de comunicación y denuncia de casos: línea telefónica gratuita, reclamos y sugerencias vía internet, entre otros, con el fin de que la ciudadanía asuma un rol de vigilancia activa en la adecuada asignación de los recursos del Estado. Los ciudadanos podrán informar sobre situaciones en las que se presuma que alguno de los actores

integrantes del Sistema no estén cumpliendo sus funciones o estén haciendo mal uso de las mismas para favorecer intereses particulares en torno a la inclusión de personas en los programas sociales y subsidios del Estado.

Estos mecanismos de participación y transparencia permitirán advertir diversas situaciones que pongan en riesgo el sistema: cobro indebido, falsa información, registrar falsa información de los hogares, alterar los documentos que forman parte de los expedientes, entre los más importantes.

El Sistema deberá difundir ante la ciudadanía los mecanismos existentes y facilitar su uso. Asimismo, frente a estas situaciones, el Sistema deberá estar preparado para iniciar las acciones indagatorias necesarias; así como la aplicación de sanciones.

- c. Ciclo de conferencias y seminarios sobre Balance y Perspectivas del Sistema de Focalización de Hogares**, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social en alianza con centros de educación superior (universidades) elabora un ciclo de conferencias dirigido a estudiantes, profesionales, docentes, investigadores, funcionarios y servidores de la administración pública, representantes de la defensoría del pueblo, autoridades locales y regionales y ciudadanía en general, con el objetivo de colocar la especificidad del tema en la agenda pública visibilizando su importancia; esto debido a que el proceso de obtención de la clasificación socioeconómica es un proceso poco difundido en la ciudadanía y en la academia en general.

La participación de la academia en el debate, análisis y reflexión respecto del funcionamiento del Sistema de Focalización de Hogares en el Perú; permitirá informar, sensibilizar y, finalmente, una mayor comprensión de la relación pobreza, política de focalización, y acceso a programas sociales en nuestro país.

2) Programas / Performance: Implementación de la política

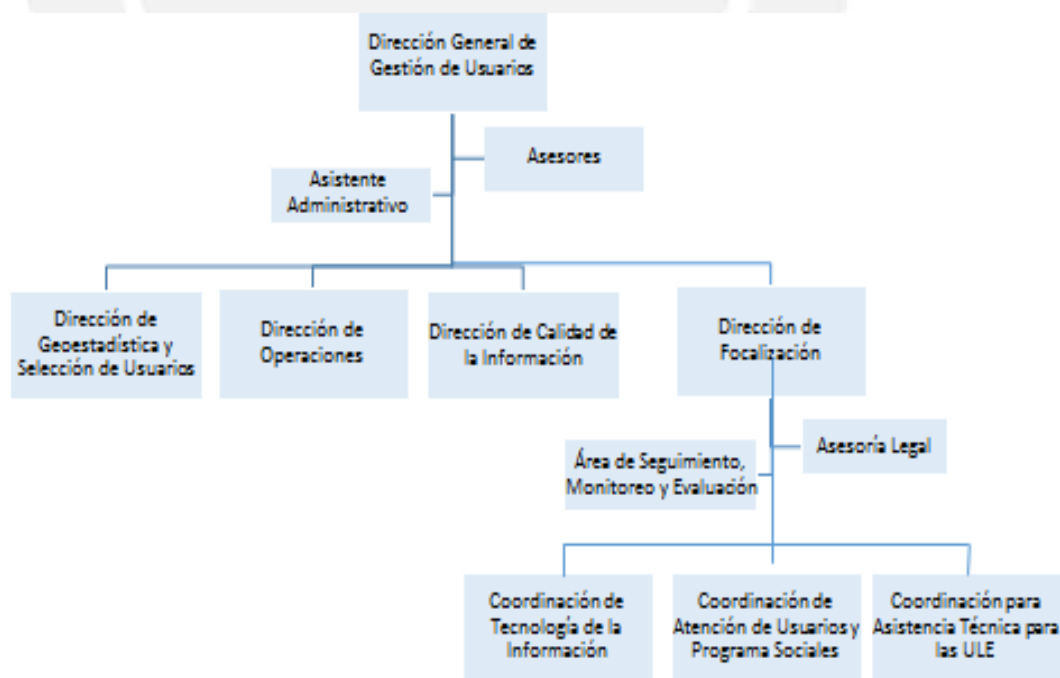
- a. Inclusión de la UCF en la estructura orgánica del MIDIS**, se propone que esta instancia opere en la Dirección General de Gestión de Usuarios, bajo la

denominación de “**Dirección de Focalización**”, en el mismo nivel jerárquico de las actuales Direcciones de línea existentes en la DGGU, como son: la Dirección de Geoestadística y Selección de Usuarios y la Dirección de Operaciones y Dirección de Calidad de la Información.

El objetivo es contar con una instancia de mayor jerarquía que la actual y poder tener las competencias para conducir la política de focalización y su implementación, permitiendo, entre otras, la dotación de mayores recursos presupuestales y con ello garantizar la adopción y la implementación de las medidas orientadas a reducir los tiempos de demora en la obtención de la CSE de las personas.

Se propone como órganos de apoyo el Área de Asesoría Legal y el Área de Seguimiento, Monitoreo y Evaluación para mejorar la gestión del Sistema de Focalización de Hogares desde la dotación de recursos humanos, tecnológicos y presupuestarios suficientes para generar y administrar la información del Padrón General de Hogares (PGH) bajo estándares de calidad, seguridad y confidencialidad.

Gráfico 6.1: Organigrama propuesto de la Dirección General de Gestión de Usuarios - MIDIS, incorporando a la Dirección de Focalización



Fuente: Elaboración propia

- b. Inclusión de la Unidad Local de Empadronamiento a la estructura orgánica municipal,** adscrita a la Gerencia o Sub Gerencia de Desarrollo Social y/o Económico para favorecer el acceso a recursos presupuestales y en consecuencia mejores condiciones de funcionamiento de las ULE, a fin de garantizar la estabilidad del personal, tener cubiertos los gastos operativos de las tareas de empadronamiento, entre otros.
- c. Implementación de acciones de simplificación administrativa en los niveles de gobierno,** aplicando la gestión por procesos en el marco de la política de modernización de gestión pública aprobada en el 2013 cuyo alcance es transversal a todas las entidades de la administración pública.

Lo mencionado se expresa en la simplificación del trámite, en el diseño de aplicativos para el registro y envío de información que supere las dificultades y limitaciones que tienen los operadores del sistema a nivel local y del gobierno nacional en el uso de los aplicativos existentes. Así como, favorecer la creación y uso de medios electrónicos, que reemplacen el envío de expedientes en físico. Analizar la viabilidad de la digitalización y subida de los archivos (información de los hogares) a través de un sistema en línea.

- c. Automatización de procesos para la determinación de la CSE,** con la intensificación del uso de recursos tecnológicos (programas y software) se propone la automatización de los procesos administrativos para la determinación de la CSE, a fin de mejorar la eficacia y eficiencia en la emisión de resultados. Automatizar : i) la revisión de consistencia de la información obtenida por las ULE para que sea el propio personal de la ULE quien identifique y corrija los errores (inconsistencias) que el sistema detecte en la información proporcionada, ii) el proceso de cálculo de la CSE de los Hogares, adecuando los sistemas a los cambios de la metodología de cálculo MIDIS-2015 ; y iii) el acceso al resultado de la clasificación socioeconómica, a fin de que esta sea accesible a todos los ciudadanos, tal como sucede en países como Colombia.
- d. Creación de unidad de seguimiento, monitoreo y evaluación del SISFOH en cada nivel de gobierno.** A nivel nacional, será la instancia responsable de evaluar permanentemente el avance en el cierre de brechas de empadronamiento a nivel nacional y su impacto en el acceso a

programas y subsidios otorgados por el Estado, y por otro para evaluar la calidad del servicio brindado por el SISFOH (resultado de la CSE) a la ciudadanía. Se propone la articulación con la Dirección General de Seguimiento y Evaluación con la Dirección General de Políticas y Estrategias adscrita al Vice Ministerio de Políticas y Evaluación Social del MIDIS, del cual también depende la Dirección General de Gestión de Usuarios, dirección a la cual la Unidad Central de Focalización se encuentra adscrita.

A nivel local distrital, se monitoreará y evaluará el nivel de desempeño de las ULE en las responsabilidades de empadronamiento y envío de información de los ciudadanos. Esta unidad estaría adscrita a la Gerencia de Desarrollo Social.

A nivel regional, asumiría el monitoreo y evaluación de los avances en la implementación de las políticas nacionales, propiciando la articulación de los distritos y provincias de este ámbito de acción.

3) Papers: Políticas, Leyes, Regulaciones

- a. Instalación de equipo de asesores legales para la actualización de normas y regulaciones.** Este equipo funcionará por un tiempo determinado y su objetivo será la formulación o reformulación de normativas y reglamentos que favorezcan el cumplimiento de las funciones de los actores de los tres niveles de gobierno. Así mismo, regularán los vacíos normativos que existen actualmente, tales como la incorporación de la UCF y ULE en las estructuras orgánicas correspondientes y analizarán la viabilidad y pertinencia de contar con una norma de mayor jerarquía como una Ley que apruebe la Política de Focalización de Hogares en el país.

- b. Mantener la política de incentivos municipales para promover el cierre de brechas de empadronamiento en cada una de las localidades,** el gobierno central deberá promover la implementación anual de la política de incentivos para las municipalidades distritales que se esfuercen en la reducción de la brecha de empadronamiento de cada una de sus jurisdicciones.

Asimismo, deberá hacerse un seguimiento para que los incentivos municipales sean adecuadamente utilizados en la implementación de mejoras de las condiciones de funcionamiento de las Unidades Locales de Empadronamiento.

4) Precio: Asignación de recursos

- a. Asignación presupuestaria a las ULE en el presupuesto municipal**, se requiere contar con un presupuesto que garantice la contratación de un equipo técnico de la ULE para que al menos realice, mensualmente, 3 envíos de los expedientes a la UCF y permita el desplazamiento a las comunidades para llevar a cabo labores de empadronamiento y para asistir a reuniones de coordinación y capacitación. No hay política sin presupuesto.
- b. Garantizar la permanencia de un equipo técnico mínimo en la ULE**, dada la alta rotación de personal se considera que a nivel local debe contarse con una normativa que permita la contratación de un equipo técnico (el número de integrantes dependerá del tipo de municipalidad), en condiciones laborales que garanticen disponibilidad, permanencia y exclusividad para el buen desempeño de funciones.

En ese sentido, se precisa modificar la normativa y su regulación para que la Unidad Central de Focalización y las Unidades Locales de Empadronamiento sean incorporadas dentro de la estructura orgánica de sus instituciones, permitiendo con ello la asignación presupuestaria de recursos para garantizar condiciones adecuadas de funcionamiento que redunden en un servicio de calidad para la ciudadanía. Asimismo, se debe motivar y premiar el buen desempeño del personal de las ULE.

- c. Asignación presupuestaria a la Dirección de Focalización**, la creación de esta Dirección permitirá contar con recursos presupuestales para el cumplimiento de las funciones asignadas en torno a la conducción de la política de focalización y su implementación, permitiendo, entre otras, la dotación de mayores recursos presupuestales y con ello la adopción de medidas que favorezcan la realización de una reingeniería de los procesos internos, con la finalidad de garantizar la oportuna obtención de la CSE de las personas. La estimación de los costos dependerá del mapeo de

procesos de la Dirección y la consecuente identificación de las oportunidades de mejora a nivel de la dotación de recursos humanos, materiales, tecnológicos, entre otros. Es importante no perder de vista la necesidad de construcción un Sistema que brinde un servicio oportuno y de calidad pensando en el ciudadano.

5) Personas/Places: Actores e instituciones

- a. **Mapeo de los actores en el Sistema según competencias**, dado que cada actor está inserto o depende de una estructura orgánica distinta (MIDIS en el caso de la UCF; diversos ministerios en el caso de los Programas Sociales; Gobierno Local en el caso de la ULE y, Gobierno Regional - considerando que este último se incorpore en el SISFOH)- se requiere un modelo organizacional funcional, en el que se establezcan funciones generales y específicas así como sus correspondientes competencias exclusivas y compartidas. Para ello, se propone la matriz de competencias en el Cuadro 6.2. y una ley (norma de mayor jerarquía) que los articule funcionalmente.
- b. **Implementación de un plan de desarrollo de capacidades**, como política permanente, dirigido al personal de la UCF, al personal de la ULE y del Gobierno Regional, en función de las responsabilidades y teniendo en cuenta las limitaciones encontradas en el cumplimiento de sus funciones. Asimismo, se deberán incluir capacitación para la atención al cliente y manejo de conflictos que ayudará a mejorar la calidad del servicio, y a abordar temas sobre orientación al logro.

Cuadro 6.2. Matriz de delimitación de competencias⁴⁵

COMPETENCIA: Focalización de Hogares			
PROCESO ESENCIAL: Determinación de la Clasificación socioeconómica de hogares			
ATRIBUCIÓN	NIVEL DE GOBIERNO		
	Gobierno Nacional	Gobierno Regional	Gobiernos Locales
Políticas, Normatividad y Regulación	Política de certificación de la clasificación socioeconómica ante los programas y subsidios estatales Regulaciones operativizar la política de focalización de hogares	Políticas regionales para la certificación de la clasificación socioeconómica	Ninguna
Planeamiento	Diseño e implementación del Sistema Nacional de Focalización de Hogares	Diseño e implementación del Sistema Regional de Focalización de Hogares	Implementación del Sistema Local de Focalización de Hogares
Administración y ejecución	Administrar y actualizar el Padrón General de Hogares Capacitación y Asistencia Técnica nacional Estrategia comunicacional de difusión nacional Desarrollo de herramientas o soluciones informáticas para la modernización de los procedimientos de recojo y procesamiento de información de hogares Desarrollo de aplicaciones informáticas para facilitar el acceso a los resultados. Coordinación intergubernamental	procesar información de los hogares pertenecientes a ese departamento y actualizar el Padrón General de Usuarios a nivel regional Uso de aplicativos informáticos del estado de la clasificación socioeconómica de los hogares a nivel regional Capacitación y Asistencia Técnica a municipalidades distritales de la región Adecuación de estrategia de comunicación y difusión Coordinación con Gobierno Nacional y Gobierno Local	Atención de solicitudes de clasificación socioeconómica de los hogares. Acceso al Padrón General de Hogares a nivel distrital Plan local de difusión e información a la población Coordinación con Gobierno Regional
Supervisión y Evaluación	Evaluación de brechas de empadronamiento Supervisión de las Unidades Locales de empadronamiento	Evaluación de las brechas de empadronamiento regional	Evaluación de las brechas de empadronamiento local Evaluación de metas relacionadas al Plan de Incentivos

Fuente: Contenido elaboración propia. Esquema en base a propuesta Directiva 003-2008-PCM/SPG. Vlado Castañeda en Elementos y consideraciones de la gestión descentralizada.

⁴⁵ Esquema propuesto por la Directiva Nro.003-2008 – PCM/ SGP citado por Vlado Castañeda en “Elementos y Consideraciones de la Gestión Descentralizada”

ANEXOS

Anexos	Descripción
Anexo 01	Matriz de análisis de consistencia
Anexo 02	Relación de actores del SISFOH. Personal entrevistado 2015
Anexo 03	Indicadores socioeconómicos del departamento de Tacna. 2014
Anexo 04	Organigrama tipo de las municipalidades en estudio
Anexo 05	Estamentos organizacionales del SISFOH
Anexo 06	Fases de clasificación socioeconómica según el SISFOH
Anexo 07	Sistema de focalización de Colombia: SISBEN
Anexo 08	Sistema de focalización de Chile: CAS
Anexo 09	Reporte fotográfico



ANEXO 01: MATRIZ DE ANÁLISIS DE CONSISTENCIA

Objetivo General	Objetivos específicos	Pregunta específica	Variables	Indicadores	Unidad de análisis	Fuente de información	Técnicas	Instrumentos
Analizar el sistema de focalización de hogares identificando los procesos críticos que generan demora en la determinación de la clasificación socioeconómica de los potenciales usuarios de los programas sociales y subsidios que ofrece el Estado peruano a la población más vulnerable y excluida, con la finalidad de formular una propuesta de mejora de los tiempos de respuesta y con ello incrementar sus posibilidades de acceso a los programas sociales.	Analizar el proceso de formulación de la política que originó el Sistema de Focalización de Hogares	¿Cuál fue el proceso de formulación de la política que originó el Sistema de Focalización de hogares?	Antecedentes del SISFOH	Lineamientos de política en materia de inclusión social.	Acuerdo Nacional Estrategia Nacional de inclusión social	Secundaria	Análisis de documentos	Ficha de recojo de información para el análisis documental
				Condiciones políticas y socio económicas	Documentos de condiciones políticas y socio económicas	Secundaria	Análisis de documentos	Ficha de recojo de información para el análisis documental
	Identificar las características de implementación del Sistema de Focalización de Hogares	¿Cuáles son las normas e instrumentos de gestión o normas que rigen el funcionamiento del SISFOH para la determinación de la CSE?	Normatividad del SISFOH	Existencia de normas y documentos de gestión que regulan el funcionamiento del SISFOH.	Normas y documentos de gestión del SISFOH	Secundaria	Análisis de documentos	Ficha de recojo de información para el análisis documental
		¿Cuál es la estructura organizacional del SISFOH para la a determinación de la CSE?	Estructura organizacional	Existencia de una estructura organizacional según nivel de gobierno	ROF MIDIS-DGGU y del Gobierno Local Distrital	Secundaria	Análisis de documentos	Ficha de recojo de información para análisis documental
				Existencia de un Reglamento de Organización y Funciones del Gob. Central y local.	ROF MIDIS-DGGU y del Gobierno Local Distrital	Secundaria	Análisis de documentos	Ficha de recojo de información para el análisis documental
				Existencia de mecanismos de coordinación	Directiva 001-2015 MIDIS	Secundaria	Análisis de documentos	Ficha de recojo de información para el análisis documental
				Existencia de mecanismos de monitoreo y evaluación	Reportes de la UCF sobre labores de empadronamiento a cargo de ULE	Secundaria	Análisis de documentos	Ficha de recojo de información para el análisis documental

		según funciones asignadas	Personal ULE y UCF	Primaria	Entrevista	Guía de entrevista
¿Con qué recursos humanos, materiales y tecnológicos cuentan los niveles de gobierno (nacional y local) para la determinación de la CSE?	Recursos	Existencia de personal designado para cumplimiento de funciones del SISFOH a nivel central y local	Cuadro de Personal asignado del gobierno central y del gobierno local	Secundaria	Análisis de documentos	Ficha de recojo de información para el análisis documental
			Personal ULE y UCF	Primaria	Observación	Guía de observación de
		Responsabilidades y funciones que cumplen los recursos humanos (actores del Sistema)	ROF Directiva 001-2015 MIDIS	Secundaria	Análisis de documentos	Ficha de recojo de información para el análisis documental
			Personal UCF y ULE	Primaria	Entrevista	Guía de entrevista
		Existencia de recursos materiales y tecnológicos para el funcionamiento de la ULE según tipo de Municipalidad	Recursos materiales y tecnológicos	Primaria	Observación	Guía de Observación
			Personal UCF y ULE	Primaria	Entrevista	Guía de entrevista
		Monto anual asignado a la UCF y ULE en el año 2015.	Presupuesto Institucional	Secundaria	Análisis de documentos	Ficha de recojo de información para el análisis documental
¿Cuáles son las competencias del personal a cargo de la Unidades Locales de empadronamiento?	Competencias	Tipo de fuentes de financiamiento de la UCF y la ULE (estables /no estables)	Presupuesto Institucional	Secundaria	Análisis de documentos	Ficha de recojo de información para el análisis documental
			Personal UCF y ULE	Primaria	Entrevista	Guía de entrevista
		Competencias para el ejercicio de funciones y tareas vinculadas al proceso de determinación de la clasificación socioeconómica	Reportes de la UCF sobre labores de empadronamiento a cargo de ULE	Secundaria	Análisis de documentos	Ficha de recojo de información para el análisis documental
			Personal de la UCF y ULE	Primaria	Entrevistas	Guía de entrevista

	¿Qué procesos críticos se identifican en las fases de la determinación de la CSE: i) obtención de la información, ii) cálculo de la clasificación socioeconómica y iii) acceso al resultado de la clasificación socioeconómica	Procesos críticos	Presentación y registro de las solicitudes de CSE Aplicación de la Ficha Socioeconómica Única (FSU) Registro y remisión de la información (FSU y expedientes)	Personal de las ULE y UCF Usuarios del SISFOH Reportes de la UCF sobre labores de empadronamiento a cargo de ULE	Primaria Secundaria	Entrevista y encuesta Análisis de documentos	Guía de entrevista Encuesta Ficha de recojo de información para el análisis documental
			Procesamiento de las FSU Cálculo de la CSE Actualización del PGH	Personal de la UCF y de las ULE	Primaria	Entrevista	Guía de entrevista
			Existe acceso al resultado de la clasificación socioeconómica	Personal de UCF, ULE y Programas Sociales Ciudadanos usuarios	Primaria	Entrevista y encuesta	Guía de entrevista Encuesta
Analizar las percepciones de los actores y usuarios del Sistema de Focalización de Hogares.	¿Cuáles son las percepciones de los actores del sistema y los ciudadanos sobre el servicio que brinda el SISFOH?	Percepciones	Valoración sobre el funcionamiento del Sistema de Focalización de Hogares	Personal de la UCF, ULE, Programas Sociales y ciudadanos usuarios	Primaria	Entrevistas y encuesta	Guía de entrevista Encuesta

Fuente: Elaboración propia.

ANEXO 02: RELACIÓN DE ACTORES DEL SISFOH

PERSONAL ENTREVISTADO, 2015

Nro.	Áreas	Cargo
1	UCF Lima	Integrante del equipo técnico de la Coordinación de Atención de Usuarios y Programas Sociales
2	UCF LIMA	Coordinadora Macroregional Sur del equipo técnico de la Coordinación para Asistencia Técnica de las ULE
3	UCF Tacna	Coordinadora Territorial de Tacna del equipo técnico de la Coordinación para Asistencia Técnica de las ULE
4	UCF Lima	Asistente de la Coordinación de Tecnología e Información
5	ULE Tacna	Responsable ULE
6	ULE Ciudad Nueva	Responsable ULE
7	ULE Ilabaya	Responsable ULE
8	ULE Locumba	Responsable ULE
9	ULE Huanuara	Responsable ULE
10	Programa Pensión 65	Jefe Unidad Territorial Tacna
11	Programa Juntos	Integrante de la Coordinación Técnica a nivel central

Fuente: Elaboración propia.



ANEXO 03: INDICADORES SOCIOECONÓMICOS DE TACNA

Indicador	Nacional			TACNA	Indicadores emblemáticos	
	Promedio Nacional	Población en pobreza	Población en pobreza extrema		Línea base 2010	Meta Nacional 2016
Brecha de pobreza	6.17	n.a (i)	n.a (i)	1.85	9.00	6.00
Pobreza monetaria	23.97	n.a (i)	n.a (i)	11.77		
Pobreza monetaria extrema	4.75	19.82	100.00	0.47	7.60	5.00
Pobreza extrema con ingreso autónomo (ii)	7.43	30.38	100.00	0.67	10.50	7.00
Identidad						
Tenencia de DNI (% de personas)	98.04	96.18	94.19	98.76		
Tenencia de DNI (% de personas mayor o igual 18)	98.87	97.39	95.17	99.74		
Tenencia de DNI (% de personas mayor o igual 65)	96.90	97.73	89.74	98.91		
Educación						
Asistencia de niños 3-5 años a Educación Básica Regular	76.35	68.29	65.47	86.16	73.80	85.00
Tasa de cobertura neta, educación primaria (% población 6-11 años)	93.11	92.69	93.02	87.75		
Porcentaje de jefes de hogar con educación primaria como máximo nivel educativo alcanzado	41.00	62.71	77.20	31.43		
Tasa de alfabetismo (% de personas mayores de 15 años que no saben leer ni escribir)	6.21	13.96	22.28	4.53		
Tasa de alfabetismo en mujeres (% de personas mayores de 15 años que no saben leer ni escribir)	9.34	20.17	31.52	7.37		
Salud y nutrición						
Desnutrición crónica infantil menores de 5 años OMS	17.49	21.18(iii)	37.65(iii)	3.72	23.20	10.00
Anemia (niños de 6 - 59 meses de edad)	34.00	37.99(iii)	42.16(iii)	30.90		
Porcentaje de niñas y niños de 18 a 29 meses con vacunas completas (BCG,DPT, Antisarampionosa y Polio)	68.61	69.15(iii)	67.29(iii)	82.98		
Acceso a seguro de salud (% personas)	65.39	71.59	78.75	48.10		
Acceso a servicios básicos						
Hogares con paquete integrado de servicios (iv)	64.92	34.34	13.02	81.30	59.40	70.00
Acceso a servicio de agua (% hogares)	83.15	66.62	48.11	92.51		

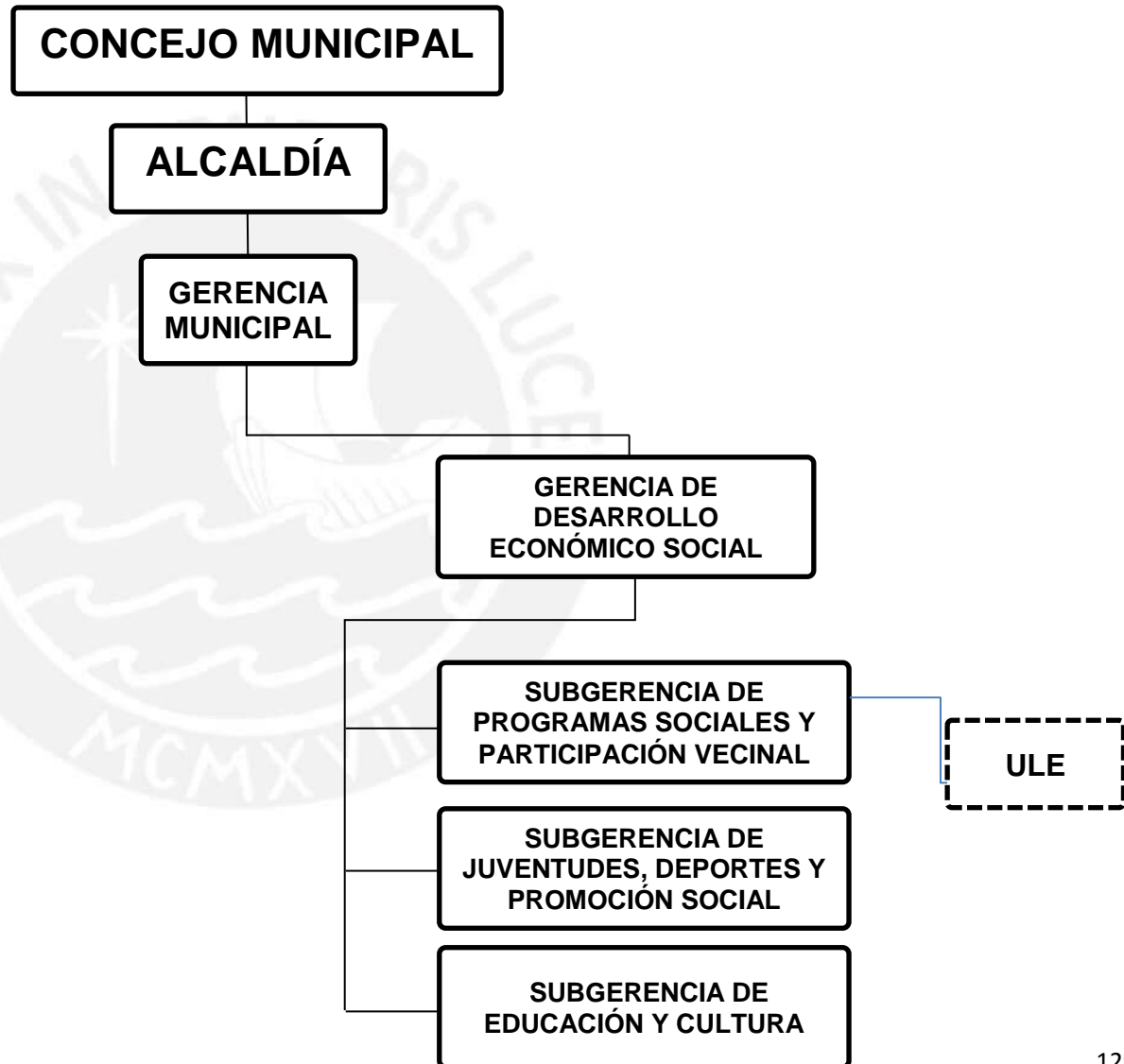
Acceso a servicio de saneamiento (% hogares)	77.83	57.85	43.70	88.77
Acceso a energía eléctrica por red pública (% hogares)	92.13	79.38	61.88	96.34
Acceso a telecomunicaciones (% hogares con algún miembro con teléfono fijo y/o celular)	85.46	66.96	46.06	92.21
Vivienda				
Viviendas que utilizan leña, carbón, kerosene, otros(% hogares)	23.96	56.42	86.95	14.49
Viviendas con piso de tierra (% hogares)	30.31	66.78	86.89	12.52
Hacinamiento (% de hogares con más de 3 personas por habitación)	7.56	15.80	20.65	4.54
Trabajo				
Porcentaje de jóvenes que no trabaja ni estudia (14-30 años)	19.46	22.10	21.23	30.59
Porcentaje de adultos mayores de 65 años que reciben una pensión por jubilación	24.07	4.84	1.65	25.71
Tasa de desempleo (% población económicamente activa)	3.92	3.46	2.03	2.47
Tasa de subempleo (% personas ocupadas)	31.09	47.32	53.55	2.79
Afiliación a sistema de pensiones (% personas ocupadas)	32.93	10.44	2.40	39.36
Otros				
Número de personas por hogar (promedio)	3.87	4.73	4.76	3.58

Tomado del reporte del MIDIS año 2015 (INFO MIDIS)

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares (ENAH, INEI), Encuesta Demográfica y de Salud Familiar 2014 (ENDES, INEI). Elaboración: DSPD-DGSE.

Notas: (i) No aplica porque en su cálculo se toma en cuenta a toda una población de referencia que incluye pobres y no pobres; (ii) Aproximado a partir del reporte de gasto per cápita del hogar neto de transferencias y donaciones públicas; (iii) La ENDES no tiene variable de pobreza monetaria. Esta es una aproximación por quintil, se consideran pobres a los hogares ubicados en el quintil II de ingreso y pobres extremos a los hogares en el quintil I; (iv) Los hogares con paquete integrado de servicios son aquellos que tienen acceso a agua, desagüe, luz y telefonía.

ANEXO 04: ORGANIGRAMA TIPO DE LAS MUNICIPALIDADES EN ESTUDIO



Fuente: Elaboración propia.

ANEXO 05: ESTAMENTOS ORGANIZACIONALES DEL SISFOH

La Unidad Central de Focalización (UCF)

Según la Ley Nro. 29951, Ley del Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2013, la UCF es responsable de:

- Generar y administrar la información del PGH bajo estándares de calidad, seguridad y confidencialidad.
- Determinar y certificar la CSE de los potenciales usuarios ante la administración de los programas sociales y subsidios del Estado.
- Coordinar la realización del *Empadronamiento* bajo las diferentes modalidades.
- Adoptar medidas para el control de calidad de información y del fraude e inconsistencias de la información para la disminución de errores de focalización
- Solicitar la gestión de la programación y ejecución del empadronamiento de hogares mediante la modalidad de *Empadronamiento* de zonas geográficas y la modalidad de empadronamiento selectivo.
- Supervisar técnicamente a las ULE de las municipalidades distritales y provinciales, así como solicitar la aplicación de la Ficha Socioeconómica Única - FSU como mecanismo de control y prevención de fraude o inconsistencias de la información
- Coordinar con los gobiernos locales, a través de las ULE, el empadronamiento a demanda o selectiva, mediante la aplicación de FSU, su procesamiento y remisión de la información digital y/o documental a la UCF.
- Brindar a las municipalidades distritales y provinciales, a través de las ULE, el resultado del Empadronamiento a demanda, selectiva o de zonas geográficas, a fin que se notifique a los solicitantes los resultados de su CSE.
- Brindar asistencia técnica y contribuir al fortalecimiento de capacidades a las ULE.
- Elaborar instrumentos y metodologías operativas a seguir para la obtención de la CSE de los hogares y/o las personas. Incluye la formulación de los planes y/o estrategias que tienen por objetivo diseñar el planeamiento integral técnico- operativo previas al Empadronamiento en las distintas modalidades, uso de bases de datos administrativas u otras formas de evaluación establecidas por el MIDIS.
- Registrar a los responsables de las ULE y empadronadores.
- Adoptar medidas para el resguardo de la seguridad y confidencialidad de la información contenida en el PGH.
- Adoptar medidas para el control y prevención del fraude de la información que es ingresada en el PGH.
- Desarrollar, implementar y administrar los aplicativos informáticos que conlleven la correcta administración y acceso de la información del PGH.
- Elaborar informes de desempeño de indicadores, producto del Empadronamiento y de la información del PGH.

- Realizar la medición de resultados, de la CSE con el objetivo de mejorar el desempeño del SISFOH. Se efectuará en forma periódica y/o articulada entre uno o más de los integrantes del sistema. (MIDIS. SISFOH 2015:2-3)

La Unidad Local de Empadronamiento⁴⁶

Las ULE son las responsables de desarrollar el empadronamiento a demanda y/o selectiva, así como verificar la información de la población de su ámbito local. Estas unidades se encuentran constituidas en las municipalidades distritales y provinciales, las cuales tienen las siguientes responsabilidades:

- Procesar y actualizar las solicitudes de clasificación socioeconómica
- Realizar el empadronamiento en la modalidad de demanda o en la modalidad selectiva mediante la aplicación de la Ficha Socioeconómica Única (FSU),
- Desarrollar y/o determinar las estrategias para ejecutar el Empadronamiento.
- Planificar, ejecutar y conducir operativamente la aplicación de la FSU en su jurisdicción.
- Realizar el control de calidad de la información recogida mediante la FSU en su jurisdicción.
- Digitalizar la información contenida en la FSU mediante el uso del aplicativo informático proporcionado por la UCF.
- Remitir a la UCF, mediante el mecanismo que esta Unidad determine, el archivo digital de la FSU consistente y las constancias de Empadronamiento, así como los documentos que la UCF solicite para los fines de la actualización de clasificación socioeconómica (ACSE) u otros.
- Acceder al resultado de la CSE de las personas que residan en la correspondiente jurisdicción a través del aplicativo que la UCF determine.
- Notificar a las personas el resultado de la CSE proveniente de las modalidades de Empadronamiento a demanda, selectiva o de zonas geográficas.
- Participar y colaborar en las actividades de capacitación definidas por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.
- Resguardar las FSU con sus respectivos expedientes de clasificación y actualización de la clasificación socioeconómica. (MIDIS 2015: 3)

Los Programas Sociales⁴⁷

Los Programas Sociales son responsables de:

- Consultar a la UCF la clasificación socioeconómica de sus potenciales usuarios.
- Establecer criterios de elegibilidad propios del programa para identificar a los potenciales usuarios.

⁴⁶ MIDIS 2015. Directiva 001-2015-MIDIS Artículo 4.3. Pág. 3

⁴⁷ MIDIS 2015. Directiva 001-2015-MIDIS Artículo 4.3. Pág. 4

- Evaluar a los potenciales usuarios para su afiliación de acuerdo con los criterios de elegibilidad establecidos.
- Coordinar el establecimiento de los mecanismos de actualización permanente de los Padrones de usuarios.
- Proporcionar información que en el marco del sistema les sea requerida.

Cabe indicar, que la Unidad Central de Focalización se encuentra bajo el ámbito de la Dirección General de Gestión de Usuarios. Según el Reglamento de Organización y Funciones (ROF⁴⁸) del MIDIS, aprobado en setiembre del 2012 por DS N° 011-2012, que en el artículo 47 señala que la **Dirección General de Gestión de Usuarios (DGGU)** es el órgano de línea encargado de dictar las políticas para la gestión de información sobre los usuarios de los programas sociales; así como de diseñar e implementar el sistema de identificación, selección y registro de usuarios y el sistema de seguimiento de usuarios, con el fin de orientar acciones para elevar la efectividad de las intervenciones de alivio y superación de la pobreza. Depende jerárquicamente del Despacho Viceministerial de Políticas y Evaluación Social.

El artículo 48 del ROF del MIDIS, señala que la Dirección General de Gestión de Usuarios para el cumplimiento de sus funciones tiene las siguientes unidades orgánicas: i) la Dirección de Geoestadística y Selección de Usuarios, ii) la Dirección de Operaciones y iii) la Dirección de Calidad de la Información.

La Dirección General de Gestión de Usuarios tiene las siguientes funciones:

- Diseñar y orientar la implementación de las políticas para la focalización e identificación de la población [...] y supervisar su cumplimiento.
- Diseñar y conducir la política de gestión de información de los sistemas de identificación, selección, registro y seguimiento de usuarios y supervisar su cumplimiento.
- Conducir el Registro Nacional de Usuarios de los Programas Sociales y el Registro Nacional de Programas Sociales.
- Brindar asistencia técnica a las entidades públicas en los distintos niveles de gobierno para el adecuado funcionamiento de los sistemas de identificación, selección, registro y de seguimiento de usuarios.
- Participar en la formulación y consolidación de la información que sea requerida [...], correspondiente a la Dirección General de Gestión de Usuarios.
- Otras funciones que le sean asignadas por el viceministro de Políticas y Evaluación Social, en el ámbito de su competencia.

⁴⁸ Decreto Supremo 011-2012-MIDIS. Reglamento de Organización y Funciones. 4 de setiembre del 2012. Artículo 47 pág. 29 y artículo 48 pp. 29 - 30.

ANEXO 06: FASES DE CLASIFICACION SOCIOECONÓMICA SEGÚN EL SISFOH

La Directiva 01-2015-MIDIS, ha establecido tres fases para la determinación de la Clasificación Socio Económica: Obtención de la información, Cálculo de la CSE y Acceso al resultado, como en el anexo se detalla a continuación:

Fase 1: Obtención de la información

Esta fase [...] tiene el objetivo de obtener información a partir de la aplicación de la FSU, uso de Base de Datos Administrativa - BDA u otras formas de evaluación establecidas por el MIDIS bajo la modalidad de Empadronamiento a demanda. Se desarrolla en las siguientes 3 etapas:

1. Presentación y registro de la solicitud. El representante de la ULE brinda orientación a las personas para la correcta presentación de sus solicitudes de CSE o ACSE, así como para la subsanación de las observaciones durante la validación de los requisitos. Asimismo, previo a la presentación de la solicitud, mediante revisión del Aplicativo de Consulta de la UCF, el representante de la ULE verifica si el solicitante o alguno de los integrantes de su hogar cuentan con CSE y, de ser el caso, verificará el estado de dicha CSE.

A fin de constatar las condiciones del hogar, la identidad de todos los integrantes del hogar y la estadía permanente en el mismo, el representante de la ULE requerirá al solicitante el DNI de todos los integrantes del hogar y los guardará en formato digital o en su defecto una copia de los mismos, para determinar el tipo de solicitud y sus los requisitos que se solicitan. Verificada la anterior información en el aplicativo informático proporcionado por la UCF, el representante de la ULE requerirá al solicitante la siguiente:

Para el caso de una solicitud de CSE:

- Solicitud de CSE o ACSE con información completa del hogar.

Para el caso de una solicitud de ACSE:

- Solicitud de CSE o ACSE con información completa del hogar.
- Copia simple del recibo de servicios públicos (agua potable y/o electricidad) en caso de que el hogar cuente con alguno de ellos.

Una vez validados los requisitos, [...] el representante de la ULE deberá registrar la información de cada solicitud de CSE o ACSE en el aplicativo informático proporcionado por la UCF. Durante el registro de la información, se procederá a la validación de la identidad. El representante de la ULE, a través del aplicativo en línea de la UCF, verifica en el Registro Único de Identificación de las Personas Naturales del RENIEC, la identidad del solicitante y los integrantes de su hogar por cada solicitud presentada. En caso que no se cuente con acceso *online* del aplicativo, la ULE podrá recibir solicitudes impresas, las cuales serán ingresadas posteriormente.

Concluido el registro de la información, la ULE programará la fecha de Empadronamiento e informará al solicitante.

2. Empadronamiento de hogares. El representante de la ULE aplica la FSU en el hogar y valida la información obtenida, siguiendo las recomendaciones y definiciones estipuladas en los manuales, guías y/o instructivos elaborados por la UCF.

De acuerdo con lo establecido en la Metodología de Cálculo del Índice de Focalización de Hogares vigente, en los casos en que se cuente con información actualizada para atender solicitudes de ACSE, no será necesario que la ULE aplique la FSU.

3. Registro y remisión de la información. El representante de la ULE digita la información contenida en la FSU mediante el uso del aplicativo informático proporcionado por la UCF para la obtención de un archivo digital. Comprende el desarrollo de las actividades de digitación de la información, control de calidad y revisión de la consistencia, de acuerdo con los manuales, guías y/o instructivos elaborados por la UCF.

Posteriormente, el representante de la ULE remite el archivo digital de la FSU a la UCF, utilizando los formatos correspondientes. El envío de la información se realiza a través de un aplicativo desarrollado por la UCF. En caso que no se cuente con el aplicativo online, la ULE remite la información de manera física o mediante correo electrónico.

El plazo máximo de atención, desde la presentación de la solicitud hasta la remisión de la información de la ULE a la UCF, deberá ser **no mayor a 25 días hábiles**.

Fase 2: Cálculo de la CSE

Recibida la información producto de la Fase 1, la UCF determina la CSE según las siguientes etapas:

1. Revisión de la consistencia de la información. Esta etapa consiste en la revisión de la coherencia del contenido de la información obtenida en la fase anterior, de acuerdo con las reglas vigentes de consistencia, validación e imputación de valores con técnicas estadísticas para variables cuantitativas y cualitativas, así como la validación de identidad de las personas, según lo determine la UCF. Esta etapa podrá ser automatizada, semi automatizada o manual.

2. Cálculo de CSE. Se procesan las FSU que han pasado la etapa anterior de acuerdo con la metodología del cálculo del índice de CSE. Complementariamente, se podrá validar la información de CSE con el uso de las BDA aprobadas por el MIDIS. A partir del uso de las BDA sólo podrá determinarse la CSE de “no pobre”. La CSE también podrá ser determinada mediante otras formas de evaluación aprobadas por el MIDIS, de considerarlo necesario.

3. Actualización del PGH. Se realiza la actualización de los registros del PGH con el resultado del cálculo de la CSE de las personas y/o sus hogares indicados en el numeral (ii) precedente.

El cálculo de la CSE y la ACSE se efectuará en el **plazo de diez (10) días hábiles**, contados a partir de la recepción de la información indicada en el numeral (iii) de la Fase 1, siempre que la información contenida en la FSU sea consistente, no registre duplicidades y la información de las solicitudes de CSE y ACSE estén completas. En caso de que la información no se encuentre completa, la UCF procederá a comunicar a la entidad respectiva a fin de que se subsanen las observaciones.

Fase 3: Acceso al resultado

El resultado podrá ser consultado por el solicitante, las ULE o los programas sociales y subsidios del Estado a través del aplicativo o el mecanismo desarrollado por la UCF. El solicitante también podrá acceder a la información de su CSE y/o ACSE, consultando a la ULE o a la UCF.

Los programas sociales y subsidios del Estado, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán ser notificados o acceder a los resultados de la CSE y/o ACSE a través de los mecanismos desarrollados por la UCF. En estos casos, la UCF enviará la información de la CSE a los programas sociales y subsidios del Estado para su afiliación, de corresponder.

ANEXO 07: SISTEMA DE FOCALIZACIÓN DE COLOMBIA - SISBEN

El concepto de focalización⁴⁹ está definido en la Ley 175-2001 y señala que es un “proceso mediante el cual se garantiza que el gasto social se asigne a los grupos de población más pobre y vulnerable”. El proceso de focalización considera tres etapas: **i) Identificación**, consiste en la elección del instrumento que se utiliza para la selección de beneficiarios. Existen tres categorías de instrumentos de focalización: instrumentos de focalización individual o de variables del hogar; instrumentos de focalización por categorías y auto focalización, **ii) Selección**, elección del punto de corte que define la condición de entrada o salida a un programa (p. ejemplo: para el régimen subsidiado los niveles I y II del SISBEN), estando esta etapa a cargo de los programas sociales y **iii) Asignación**, elección del procedimiento para la entrega del subsidio de acuerdo con el diseño y los objetivos del programa (p. ejemplo: entrega de beneficios en dinero o en especie, alimentación en un comedor comunitario). Esta etapa está a cargo de los programas sociales.

Organización del SISBEN

Competencias territoriales, bajo la coordinación del DNP, los alcaldes de todo el país son los responsables de la administración y uso del SISBEN en sus municipios y distritos. De su gestión depende que la población en mayores condiciones de vulnerabilidad acceda a los beneficios de los programas sociales del Estado que incorporan subsidios. No obstante, el DNP y el departamento a través de las gobernaciones, tienen competencias específicas, las cuales se establecen en el artículo 24 de la ley 1176 y en el decreto 4816 de 2008.

El coordinador departamental: Es el responsable de prestar asistencia técnica y de apoyar la implantación del SISBEN en los municipios. Tiene asignadas las siguientes funciones administrativas: asistir a los municipios de su departamento, para el envío de las bases de datos brutas municipales al DNP, realizar un seguimiento continuo al comportamiento de las bases del SISBEN a partir de estadísticas obtenidas de la base certificada del SISBEN de sus municipios, coordinar la efectiva transferencia de conocimiento e información desde la Nación hacia sus municipios, complementariedad de la acción municipal, instalación y configuración del software y asistencia para la solución de inquietudes y casos particulares que se derivan de la aplicación del SISBEN como instrumento para la focalización.

El administrador municipal: Es el principal responsable de que todas las actividades se desarrollen de acuerdo con la metodología diseñada por el DNP. Las funciones relacionadas corresponden al proceso de barrido y al de actualización permanente de la base, posterior al barrido. Siendo las funciones administrativas y de actualización asignadas las siguientes: actualizar, operar y administrar la base de datos del SISBEN colaborar en la creación del comité técnico del SISBEN, cumplir con los procedimientos determinados por el comité técnico del SISBEN, convocar el comité técnico del SISBEN cuando sea necesario, propiciar la participación de los organismos de control y vigilancia y de la comunidad, controlar el uso de la base en los programas sociales que involucran subsidios del orden municipal, entregar las bases de datos en las fechas establecidas bien sea al departamento o al DNP, realizar los procesos requeridos para la fase de demanda y hacer la labor administrativa que demanda el SISBEN: elaborar comunicaciones, atender oficios, gestionar recursos, colaborar en procesos de contratación

⁴⁹ https://www.sisben.gov.co/Portals/0/Documentos/Documentos%20Tecnicos/04.%20SisbenIII_B%C3%A1sica_200510.pdf

Conformación de un equipo permanente para el manejo del SISBEN

Un equipo mínimo de trabajo permanente del SISBEN debe estar conformado por:

- Administrador del SISBEN
- Dos personas en atención al público
- Una persona en archivo para ubicar las fichas de reclamos y organizarlas
- Dos encuestadores para atender encuestas nuevas
- Un coordinador de digitación
- Un digitador

Este equipo es permanente, no puede depender de la disponibilidad de personal de otras secretarías, ni el personal del SISBEN debe ser utilizado en otras oficinas. Las funciones del comité técnico del SISBEN quedan definidas en el acta de creación del mismo.

Con relación a la metodología del cálculo, los factores⁵⁰ o variables que son utilizados para realizar la evaluación de las condiciones de vida de los hogares y por tanto obtener el puntaje respectivo, son definidos a nivel nacional por el Consejo Nacional de Política Económica y Social - CONPES, de acuerdo con las disposiciones de la Ley 1176 de 2007. El Departamento Nacional de Planeación - DNP es la entidad encargada de diseñar todos los instrumentos técnicos que deben aplicar los municipios y distritos, entre ellos la encuesta, y son los que permiten recopilar, procesar y validar la información de cada uno de los hogares. Ningún elemento técnico puede ser modificado por alguna entidad diferente al DNP. Los datos que se utilizan para obtener el puntaje son recopilados en el formulario o encuesta SISBEN mediante una visita que se realiza en la unidad de vivienda. Los datos son aportados por un integrante del hogar mayor de 18 años, quien con su firma ratifica, bajo la gravedad del juramento, la veracidad de la información aportada.

Proceso de conformación de la base de encuestados del SISBEN, la base de datos se conforma a través de la realización de dos tipos de operativos de aplicación de encuestas SISBEN: el masivo o de aplicación de encuestas por barrido, y a la demanda, es decir mediante la atención de solicitudes de los ciudadanos.

Consulta de puntaje, el proceso de validación y certificación se realiza por cortes mensuales, según un cronograma establecido a nivel nacional, lo cual significa que toda novedad en la base de datos sólo se verá reflejada hasta el siguiente corte y una vez se agote todo el proceso de consolidación, depuración y validación de la base de datos nacional. La base de datos certificada por el DNP con el puntaje validado, se puede consultar en forma individual en la página SISBEN. Dicha base de datos, es además enviada a las entidades del sector social a nivel nacional por el DNP y a nivel distrital por la Secretaría distrital de Planeación SDP, para que dichas entidades puedan utilizarla.

⁵⁰ <http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/ServiciosTramites/SISBEN/QueEs> . Consultado 5 de setiembre del 2015.

ANEXO 08: SISTEMA DE FOCALIZACION DE CHILE - CAS

La normativa legal que reglamenta el uso y aplicación de la ficha CAS proviene del Decreto Supremo No 414 de septiembre de 1991, en la que se establece una Comisión Asesora cuya función es proponer al Presidente de la República las acciones necesarias para un mejor uso, diseño y operación del sistema CAS. Esta Comisión está constituida por un representante de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior (SUBDERE) y un representante del Ministerio de Planificación (MIDEPLAN). La normativa establece que el Ministerio de Planificación y Coordinación (MIDEPLAN) es responsable del diseño de la ficha, formas de aplicación y procesamiento computacional, así como vigilar la aplicación del instrumento que estará a cargo de las municipalidades del país. Se establece que la información de cada ficha tiene carácter secreto y que los municipios pueden traspasar esta información solo bajo solicitud expresa de la SUBDERE. Por su parte, MIDEPLAN está autorizado para divulgar la información global de la ficha y de los procedimientos asociados. A nivel regional se crean las Comisiones Regionales, cuyo objetivo es velar el normal desarrollo de las actividades de recopilación y procesamiento de la información CAS a cargo de las municipalidades. Estas Comisiones quedan constituidas por un representante del Departamento Social del gobierno regional (Intendencia) y un representante de la Secretaría Regional de Planificación y Coordinación (instancia regional de MIDEPLAN). A nivel municipal opera la Comisión Comunal, cuyo objetivo es el desarrollo de los procesos de aplicación y registro de la ficha, procesamiento y uso de la información en sus aspectos técnicos y operativos. Estas Comisiones quedan constituidas por un representante del Departamento Social o de la Dirección de Desarrollo Comunitario del Municipio y un representante de la Secretaría Comunal de Planificación.

El equipo comunal está conformado por:

- **Encargado comunal:** responsable del funcionamiento del sistema de información CAS en sus aspectos administrativos y operativos; organiza las tareas de recopilación, registro y procesamiento de la información; selecciona a las personas que formarán parte del equipo comunal y resguarda la información recolectada.
- **Encuestadores:** encargados de la aplicación en terreno de la ficha CAS
- **Revisor:** encargado de revisar y analizar la información recopilada en la ficha por parte de los encuestadores, identificando omisiones e inconsistencias.
- **Supervisor:** encargado de verificar en terreno la información recolectada por los encuestadores

ANEXO 09: REPORTE FOTOGRÁFICO



Ciudadana presentando solicitud en la Unidad Local de Empadronamiento de Tacna (Municipalidad tipo A).

Agosto, 2015.



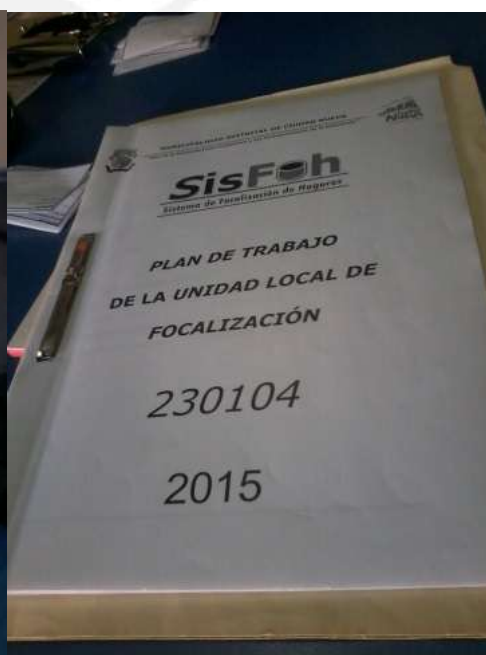
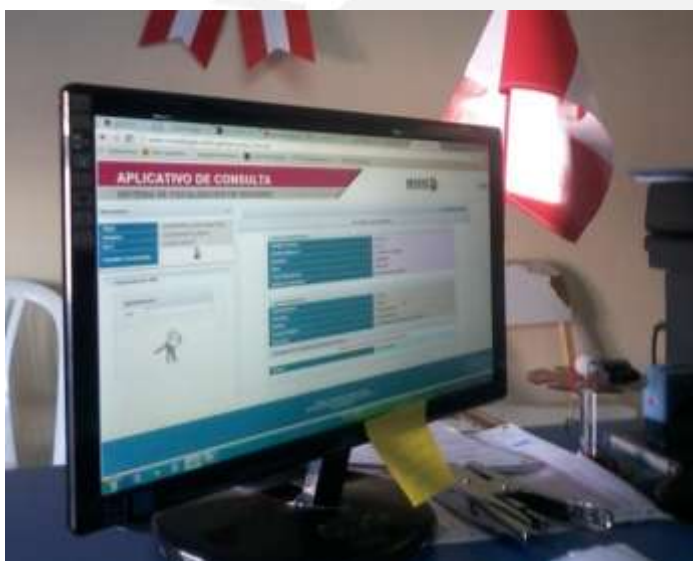
Personal de la Unidad Local de Empadronamiento de Ilabaya (Municipalidad tipo C). Obsérvese el mobiliario y equipamiento. El ambiente se comparte con otros Programas Sociales. Agosto, 2015.



Obsérvese el mobiliario, equipamiento y materiales de trabajo de la ULE Ciudad Nueva (Municipalidad Tipo B).

Ambiente dedicado exclusivamente para el funcionamiento de la ULE.

Agosto, 2015.



Obsérvese:

- *Aplicativo de consulta*
- *Ficha de registro de atenciones y*
- *Plan de trabajo de la ULE Ciudad Nueva*

Agosto, 2015.

BIBLIOGRAFÍA

ALONSO GUILLERMO.

2007 *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Argentina.

ACUERDO NACIONAL.

2015 *Doce años del Acuerdo Nacional*. Lima: Acuerdo Nacional.
<http://acuerdonacional.pe/wp-content/uploads/2015/05/13993-Doce-a%C3%B1os-del-acuerdo-Nacional-Web.pdf>

ANSOFF IGOR.

1997 *La dirección estratégica en la práctica empresarial*. Edward J. McDonell. Wilmington, DE: Addison-Wesley Iberoamericana.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID)

2002 Charles Lusthaus, Marie-Helene Adrien, Gary Anderson, Fred Carden y George Plinio Montalván. *Evaluación Organizacional: marco para mejorar el desempeño* Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo. Washington D.C.

BEJAR, HECTOR

2014 *Justicia social, política social*. Cuarta edición actualizada. Lima: Derrama Magisterial.

CASTAÑEDA GONZÁLES, VLADO

2012 *Elementos y consideraciones para la gestión descentralizada*. Lima.

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE

2006 *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*. Santiago.
<http://www.cepal.org/es/publicaciones/2806-la-proteccion-social-cara-al-futuro-acceso-financiamiento-solidaridad>

FONSECA, Ana

- 2006 *Los sistemas de protección social en américa latina: Un análisis de las transferencias monetarias condicionadas.*
http://files.uladech.edu.pe/Virtual_Educa/DARES_PL_2010/sesion5/prot_ecci%C3%B3n%20social%20en%20el%20per%

HARDEE KAREN, FERANIL IMELDA, BOEZWINKLE JILL, CLARK BENJAMÍN.

- 2004 *El Círculo de la Política: Marco para el análisis de los Componentes de Planificación familiar, Salud reproductiva, Salud materna y Políticas de VIH/SIDA. Documentos de trabajo de POLICY.*

HERNÁNDEZ SAMPIERI R., FERNÁNDEZ COLLADO Y BAUTISTA LUCIO P.

- 2010 *Metodología de la Investigación.* 5a edición. Ed MC GRAW-HILL. México.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA

- 2014 *Compendio Estadístico Perú 2014.*Perú.

MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL.

- 2012 *Decreto Supremo Nro. 011-2012- MIDIS. Decreto que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones. Lima, 04 de setiembre.*
- 2015 *Resolución Ministerial Nro. 023-2015-MIDIS.* Perú. Lima, 20 de enero de 2015.
- 2015 *Resolución Ministerial Nro. 107-2015 MIDIS.* Perú. Lima, 08 de mayo de 2015.

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y COOPERACIÓN DEL GOBIERNO DE CHILE
MIDEPLAN

- 2004 *Conceptos Fundamentales Sistema de Protección Social - Chile Solidario, Chile.*

PINEDA E.B., DE ALVARADO E.L. Y DE CANALES F.H.

- 1994 *Metodología de la investigación.* Serie Paltex. OMS – OPS.

REPETTO, Fabián.
2003 Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá.

SABATIER Paul A.
2010 Teoría del proceso de las políticas públicas. Argentina.

SALAZAR Vargas Carlos.
1994 La definición de la política pública. Dossier.

SABINO CARLOS.
1992 *El proceso de investigación. Venezuela.*

SZÉKELY MIGUEL.
2015 *Cambios en la institucionalidad de la política de protección social en América Latina y el Caribe: avances y nuevos desafíos.* Banco Interamericano de Desarrollo BID - *División de Protección Social y Salud* NOTA TÉCNICA N° 810.

TITMUSS. Richard M. *Social Policy,*
1958 *Los sistemas de protección social en américa latina: un análisis de las transferencias monetarias condicionadas.* (citado por Fonseca Ana, 2006.)

TOVAR SAMANEZ TERESA.
2013 "Curso de Investigación en Gerencia Social". *Material de estudio de la Maestría en Gerencia Social.* 6ta. Edición.2013