

Posibilidades y limitaciones de la eficiencia de la gestión de la focalización de hogares en la región
Arequipa: un estudio de su implementación desde los burócratas locales

TERCER INFORME FINAL

PBMA2AR69-389

LUIS GARCÍA

DIEGO CERNA

FÉLIX PUÉMAPE

29 de febrero de 2018

Auspicio:



FUNDACION
M.J. BUSTAMANTE DE LA FUENTE
Lima - Perú



1. INTRODUCCIÓN

En el contexto del último ciclo de crecimiento económico, Arequipa se ha posicionado como una de las regiones en el Perú con menor tasa de pobreza. A nivel departamental, los pobres fluctúan entre el 6.71% y 9.81% del total de habitantes, mientras que los pobres extremos giran alrededor del 0.19% y el 0.62% (INEI 2015). Algunos autores han resaltado el modelo de desarrollo inclusivo de la región, reflejado en la provisión de bienes públicos regionales, inversión en capital humano e institucionalización política (Barrantes et al. 2012: 48).

No obstante, al analizar los datos desagregados a nivel distrital, es posible observar que al interior de la región persiste una gran diferencia en los niveles de pobreza monetaria. En provincias como La Unión, entre 49.0 y 57.6% de sus 14,602 pobladores son pobres (intervalo de confianza al 95%) (INEI 2015); lo mismo sucede en distritos limítrofes con los departamentos de Ayacucho, Apurímac, Cusco y Puno¹. Incluso ámbitos menos rurales también contienen bolsones de pobreza. Por ejemplo, en la provincia de Camaná, entre 13.9 y 17.6% de sus 58,952 habitantes son pobres (intervalo de confianza al 95%) (INEI 2015). Por lo demás, los datos agregados también ocultan la posición desventajosa de algunos grupos al interior de la región. Por ejemplo, al año 2015, la pobreza femenina se mantenía en un 29.3%, muy cercana al promedio nacional (32.3%)². Así, la persistencia de bolsones de pobreza implica que en la región Arequipa aún existe una población que necesita la implementación de la política de inclusión social.

Esta condición representa un reto para el Estado peruano, que en los últimos años ha reafirmado su intención luchar contra la desigualdad social a través de la ejecución de los programas sociales. En esta situación, y con la finalidad que los programas sociales atiendan a la población objetivo, al mismo tiempo que realicen un uso eficiente de los recursos asignados, se planteó la necesidad de “focalizarlos” (Remy 2016: 491). Uno de los instrumentos necesarios para llevar a cabo esta meta es el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH). El SISFOH tiene como objetivo identificar la condición socioeconómica de un hogar, acción que permite dirigir las intervenciones del Estado a una población considerada como “objetivo”, frecuentemente en condiciones de pobreza extrema. El SISFOH se sirve de instrumentos como las fichas S100 y la Ficha Socioeconómica Única (FSU), que recogen las condiciones de vida de las personas de acuerdo a determinados parámetros estándar; el aplicativo SIGOF, encargado de filtrar a los elegibles de ser empadronados; bases de datos administrativas, que ayudan a corroborar la información recogida; de un algoritmo que permite el cálculo de la clasificación socioeconómica (CSE)³ a partir de la información validada; y el Padrón

¹ El contraste entre los distritos fronterizos y los distritos interiores ha podido corroborarse a partir de la información brindada por el sistema georeferenciado de la Presidencia del Consejo de Ministros – SAYHUIITE. <http://www.sayhuite.gob.pe/>

² Fuente: SIRTOD-INEI.

³ La CSE “es una medida de bienestar del hogar. La CSE tiene una vigencia de tres (3) años y se determina con información del hogar que se encuentra en la BDA, así como aquella que es recolectada mediante instrumentos aprobados por el MIDIS. Excepcionalmente, la CSE podrá ser determinada con una vigencia menor a la indicada, de acuerdo a las disposiciones emitidas por el MIDIS”. Ver <http://www.sisfoh.gob.pe/programas-sociales/la-clasificacion-socioeconomica-y-los-programas-sociales/que-es-la-clasificacion-socioeconomica-cse>

General de Hogares (PGH), que registra los resultados⁴. De esa manera, el sistema imbrica eficiencia técnica con eficiencia social. La preocupación del Estado peruano por la focalización quedó planteada cuando, en abril del 2016, el Congreso de la República aprobó la Ley 30435 que creó el Sistema Nacional de Focalización, SINAFO, con la finalidad de mejorar la coordinación entre el MIDIS y los demás sectores encargados de brindar beneficios sociales.

El SISFOH opera en dos niveles de gobierno. El primero corresponde a la Dirección de Operaciones de Focalización (DOF), bajo responsabilidad directa del MIDIS. Esta oficina se encarga del cruce de las bases de datos administrativas con la información obtenida en los empadronamientos para determinar la condición de pobreza así como para elaborar el PGH⁵. Precisamente, el segundo nivel corresponde a las ULE, bajo encargo de las municipalidades provinciales y distritales. Las ULE atienden a la población que desea pertenecer a los programas sociales, levantan información mediante el empadronamiento y enviar la misma a la DOF. La coordinación entre ambos niveles está a cargo de los Coordinadores Territoriales, dependientes del MIDIS. Cabe destacar que todos estos procedimientos, al momento de realizar el estudio, estuvieron normados por la Directiva N° 012-2015-MIDIS y la Resolución Ministerial N°039-2016-MIDIS (modificatoria)⁶, la cual fue socializada a los burócratas a través de talleres realizados tanto en Lima como en las capitales regionales, así como a través de manuales⁷.

A partir de esta descripción del sistema, es posible notar que una gran parte de los determinantes de una focalización adecuada recaen en la gestión de las ULE a nivel local. Dicho de otro modo, la “eficiencia” de la política de inclusión social también depende de las tareas de los servidores públicos de los gobiernos locales antes que, solamente, del algoritmo con el que se determina la condición socioeconómica, del manejo de bases de datos integradas o de la especificidad de la directiva que rige el recojo de la información, tal como lo considera el SISFOH. Estos actores atienden las solicitudes de los ciudadanos, realizan el empadronamiento de sus hogares y envían la información a la DOF, que luego resultará en la asignación de una condición de pobreza.

Dicho esto, el quehacer institucional de los servidores públicos, responsables de la propia gestión de la focalización, es un campo aún por explorar. Los estudios sobre el SISFOH han tenido como objetivo una evaluación de la focalización de los programas sociales para determinar sus niveles de “filtración” (porcentaje de individuos que participan en el programa pero que no deberían ser

⁴ Para un descripción más detallada del proceso de evaluación del SISFOH, tanto de sus procedimientos como instrumentos, ver Anexo 1.

⁵ La DOF también se encarga de elaborar el Registro Nacional de Usuarios (RNU) y el Registro de Programas Sociales (RPS)

⁶ Previamente, la directiva que regía el proceso de focalización en todas sus etapas era la 001-2015 MIDIS. La directiva N° 012-2015--MIDIS fue desarrollada con el fin de alinear el SISFOH a las políticas de simplificación administrativa impulsadas desde el gobierno central. Para diciembre de 2017, la operatividad del SISFOH está regulada por la Resolución Ministerial N° 070-2017-MIDIS

⁷ Los manuales generados por el MIDIS para funcionamiento del SISFOH en función a la directiva 001-2015-MIDIS se encuentran en su propia página web, en la pestaña Documentos Metodológicos. Allí se pueden encontrar la guía del empadronador, el instructivo para llenar el formato S100, para manejar el aplicativo SIGOF, para atender solicitudes de empadronamiento, para administrar la documentación, entre otros <http://www.sisfoh.gob.pe/descargas/documentos-metodologicos>

incluidos, debido a su condición de “no pobre”) o “subcobertura” (porcentaje de población “objetivo” excluida de los programas). Asimismo, estos mismos estudios rescatan la nueva institucionalidad del SISFOH y su utilidad para la gestión de los programas sociales, y proponen cambios principalmente en el algoritmo que determina la condición de pobreza para mejorar la eficiencia del sistema⁸. El presente estudio propone, en cambio, analizar la eficiencia desde las actividades de los funcionarios. Como veremos más adelante, el trabajador del SISFOH a nivel local se encuentra en un entorno donde los insumos son limitados en contraste con sus responsabilidades; resulta aún más relevante, entonces, explorar cómo aquel distribuye su tiempo y recursos en el servicio que debe brindar de cara al ciudadano.

1.1. Objetivo

Considerando lo anterior, la presente investigación aborda como tema las funciones que llevan a cabo los servidores públicos del SISFOH a nivel local: los burócratas de las ULE. La investigación tiene como objetivo explorar los elementos objetivos y subjetivos presentes en las rutinas de los servidores públicos de las ULE, las cuales se encuentran ubicadas en dos distritos, uno en el ámbito urbano (Aquino), y otro en el ámbito rural (Tumihuasi), en la región de Arequipa⁹.

Atendiendo a ello, nos planteamos los siguientes sub-objetivos:

- Describir el “quehacer institucional” (Reyes 2007) de los servidores públicos involucrados en el proceso de focalización a nivel local, contextualizando sus prácticas en relación con el territorio en el que trabajan.
- Describir las nociones locales de pobreza manejadas por estos servidores públicos, presentes durante su interacción con los ciudadanos.
- Explorar los roles de género en el quehacer de la ULE, así como sus relaciones con la población a quienes atienden y clasifican.¹⁰

1.2. Problema de estudio, justificación y motivación

Como ha sido señalado líneas arriba, la investigación propone, como problema de estudio, un aspecto poco considerado de la focalización de hogares: la gestión de sus procedimientos. Ello implica, en nuestro caso, centrarnos en una etapa de esta gestión, aquella en la cual los servidores públicos que laboran a nivel de los gobiernos locales interactúan con los ciudadanos que desean incorporarse a los programas sociales del Estado. Si lo vemos en un flujograma, esta etapa corresponde con los procedimientos de captura de información (Vásquez 2010: 280).

Tres razones justifican el abordaje de esta etapa de la focalización como problema de estudio. En primer lugar, queremos aportar al conocimiento de la puesta en marcha de los programas sociales

⁸ Ver principalmente las investigaciones de Vásquez, (2010, 2012, 2013). Para una última evaluación del nivel de “filtración” ver BID (2015)

⁹ Los nombres de los lugares y de los funcionarios que participaron en este estudio han sido alterados para este artículo con el fin de evitar la revelación de información sensible.

¹⁰ Sobre las limitaciones en la exploración de roles de género, ver el Anexo 2 al final del informe.

desde el punto de vista de los funcionarios. Como veremos luego en la revisión de la literatura, un aspecto clave durante las sucesivas etapas de la implementación de los programas sociales (incluyendo, en alguno de ellos, la focalización) ha sido el rol que desempeñan los servidores públicos locales (funcionarios/as municipales, promotores, maestros, profesionales de salud); no obstante, este rol ha sido analizado en investigaciones previas casi siempre desde el punto de vista de las personas beneficiarias. En segundo lugar, y acorde con el punto anterior, la investigación trata de aplicar una aproximación conceptual centrada en los “burócratas del nivel de la calle” (Lipsky 1980) al estudio específico de la focalización, cuya puesta en marcha posee una serie de particularidades (manejo de instrumentos tecnológicos, posibles conflictos entre nociones de pobreza, escasos recursos para la logística, etc.). En tercer lugar, la investigación propone ampliar territorialmente el estudio de la implementación local de los sistemas de focalización, incorporando al análisis un caso urbano; de esta forma, podemos avanzar en la comprensión de las rutinas locales tomando como un elemento el territorio en el que se inscriben (institucional y socioeconómico).

En cuanto a la motivación del trabajo, este intenta realizar un aporte al diseño de la política de focalización, teniendo en cuenta siempre las limitaciones propias de un estudio exploratorio¹¹. A través de este estudio, hemos querido encontrar algunos patrones que surgen durante las rutinas que ejecutan los funcionarios locales, las cuales, al ser caracterizadas rápidamente como “informales” o incluso “corruptas”, no son adecuadamente comprendidas. Creemos que en la medida que estas prácticas puedan ser entendidas en relación con su contexto, es posible transformarlas en variables que en futuros trabajos puedan servir de instrumentos para el análisis de la eficiencia de la focalización, tanto en su dimensión de enfocar los recursos a la “población objetivo”, como en la atención oportuna y estable a los ciudadanos.

1.3. Preguntas de investigación

Dado los objetivos planteados, se ha elaborado la siguiente pregunta de investigación:

Pregunta principal: ¿Cuáles son los elementos objetivos y subjetivos presentes en las rutinas de los burócratas de la ULE, en una municipalidad urbana y otra rural, en Arequipa?

Para responder a esta pregunta, creemos conveniente crear sub-preguntas, divididas en dos grupos: el primero, que aborda el quehacer institucional; el segundo, con cuestiones sobre las percepciones de los funcionarios locales; y el tercero, sobre el contexto urbano/rural en el que se inscriben.

- Preguntas sobre el quehacer institucional: *¿Cómo se configuran las rutinas que despliegan los servidores públicos de las ULE? ¿Qué arreglos informales establecen durante las mismas? ¿Cómo es organizada la oficina? ¿De qué manera utilizan las tecnologías (documentos, aplicativos) para el registro?*
- Preguntas sobre las percepciones de los funcionarios locales: *¿Cuáles son los significados que los funcionarios de las ULE asignan a sus tareas? ¿Qué nociones de pobreza intervienen durante las tareas que realizan, especialmente el empadronamiento? ¿Cómo los roles de*

¹¹ Ver Anexo 2

género se manifiestan en el trabajo de los funcionarios y en su percepción sobre las potenciales beneficiarias?

- Preguntas sobre el contexto: *¿Cuál es el nivel de capacidad institucional y complejidad social en las dos localidades? ¿Cómo lidian los funcionarios con este contexto durante su trabajo? ¿Qué percepciones son generadas sobre la base de su realidad local?*

1.4. Hipótesis

Dada la característica del trabajo, se ofrecen hipótesis poco cerradas, de corte más exploratorio. En este trabajo, sostenemos que:

- Durante la gestión local de la focalización *en ambas ULE se implementan prácticas vinculadas a la utilización de los documentos, de forma no prescrita por la normativa (H1).*
- En segundo lugar, señalamos que *estas prácticas se enmarcan en narrativas sobre la selección de beneficiarios y nociones subjetivas acerca de la pobreza que se asocian con el “nivel de complejidad social” en el que se encuentran los funcionarios (H2).*

2. ESTADO DE LA CUESTIÓN

Como ha sido señalado de manera previa, los estudios sobre la labor de los funcionarios locales en los programas sociales han sido escasos; más aún, las rutinas del sistema de focalización no han sido directamente estudiadas y solo han sido mencionadas de manera tangencial como un posible factor que alteraría los niveles de “filtración” y “subcobertura” de los programas (Vásquez 2010, 2013). Se menciona la importancia de contar con funcionarios que posean las capacidades suficientes para las realizar tareas de medición de pobreza de manera objetiva; se aluden también a errores de gestión y falta de instrumentos técnicos que permiten beneficiar a personas que no son parte de la “población objetivo” (Vásquez 2008: 178, Vásquez 2013: 68). Se reconoce, no obstante, que la implementación de sistemas de selección de beneficiarios (sea de manera geográfica o por hogar) ha supuesto un cambio con respecto a la incorporación “no técnica” de la población a los programas sociales¹². La ausencia de este tipo de sistema y de controles burocráticos posibilitaría discrecionalidad e incentivos para el clientelismo y corrupción local, lo que alteraría la eficiencia de la focalización (Tanaka y Trivelli 2002). Más allá de estos trabajos académicos, las recomendaciones de política y las nuevas normativas entorno a la labor de los servidores del SISFOH revaloran el afianzamiento de mecanismos de control sobre ellos.

¹² El ejemplo paradigmático de este cambio es la cobertura del Seguro Integral de Salud (SIS). La “comprobación de medios económicos”, del cual depende la exoneración de tarifas era, en principio, una cuestión del uso del “buen criterio del personal no entrenado” (Ewig 2012: 182). Este personal –por entonces, trabajadores adscritos al sistema de Salud– seguía políticas de selección poco uniformes, cayendo en algunos casos en prejuicios de raza o género (2012: 183). Estas políticas de selección se homogenizaron –por lo menos en el diseño– cuando se incorporó al SISFOH como la herramienta de gestión para la determinación de la condición de pobreza. Otro tanto sucedió con el Programa del Vaso de Leche, donde las beneficiarias, quienes elaboraban su propio padrón a discrecionalidad, fueron presionadas a incorporarse al Padrón General de Hogares del SISFOH (García 2014).

Una debilidad de las prescripciones que parten de este tipo de estudios (los cuales han tenido bastante eco en la formulación de las políticas) es la limitación del análisis a las condiciones necesarias para una “buena focalización”. En lo que respecta a la gestión de las tareas de la focalización, de forma implícita, se espera que una vez afinados los mecanismos de control, acumulados los recursos (tecnológicos y monetarios) e incrementando la capacidad institucional de la burocracia, las distorsiones puedan ser reducidas (García 2014)¹³. Aunque las aproximaciones de principal-agente, con sus marcos de incentivos de premio y sanción, pueden predecir la aparición de escenarios de corrupción, no resultan adecuadas para explicar el comportamiento “discrecional” de los funcionarios en situaciones en las cuales deban realizar múltiples tareas o no es clara la línea de responsabilidad frente al principal (Pepinsky et al. 2016: 11)¹⁴. En otras palabras, no se contemplan las interacciones que surgen de las relaciones ad-hoc que mantienen los servidores locales con los beneficiarios, ni sus efectos, ni el contexto institucional y social, los cuales resultan “invisibles” frente a un diseño previo (Mosse 2004, Cerna et al. 2017). Más que defectos, la contingencia y la discrecionalidad es característica intrínseca de la labor de los funcionarios “de nivel de la calle” (Lipsky 2010, Portillo y Rudes 2014).

Esta primera aproximación sobre los funcionarios de la focalización y sus supuestos efectos sobre las “filtraciones” se contrasta con otra clase de estudios, de corte etnográfico y descriptivo, las cuales exponen *cómo* se realiza la implementación de la focalización y la determinación de las condiciones socioeconómicas. Algunas investigaciones no tienen necesariamente como objeto de estudio a los funcionarios de los programas sociales, quienes más bien son examinados desde la percepción de la comunidad local; en tal sentido, tampoco abordan con profundidad el trabajo de los funcionarios durante el recojo de información. No obstante, presentan hallazgos interesantes sobre el papel discrecional del servidor local que pueden ser extendidos al análisis de los procedimientos ejecutados por los funcionarios de la ULE, en la medida que comparten su condición de “burócratas de nivel de la calle” (Cerna et al. s/f).

Huber et al. (2009) presentan algunos de estos elementos en su análisis de la implementación del programa de transferencia monetaria JUNTOS en distritos de la selva norte y la sierra sur. En esta clase de programas las interacciones entre funcionarios y ciudadanos se multiplican, generando percepciones sobre el desempeño de los primeros. Si nos limitamos a los procedimientos de selección de beneficiarios, estas percepciones locales o “mitos” –señalan los autores– tienen como motivación encontrar una respuesta a la inclusión o no de su hogar en el padrón de beneficiarios. Por señalar un ejemplo, existen testimonios de personas que consideraron que su exclusión se debe a que no “correspondió” con un favor al alcalde local. La investigación registró quejas sobre el “mal desempeño” del personal durante la etapa de barrido censal, pues los funcionarios no visitaron todos los hogares o son “insensibles” y no toman en cuenta que “toda la localidad es pobre”. Hay

¹³ Es importante recalcar que hablamos de distorsiones a la *gestión* de la focalización, y no a los niveles de subcobertura o filtración, los cuales pueden tener otras causas, presentes incluso en el mismo diseño.

¹⁴ Ver, por ejemplo, Palomino et al. 2013 y Gálvez et al. 2015 para un análisis de la problemática de los funcionarios de los gobiernos locales, donde se resalta el contexto de volatilidad del personal y de indefinición de las tareas dentro de la carrera administrativa.

visiones contradictorias entre asumir que todos pertenecen a una misma situación socioeconómica, y que, al mismo tiempo, no todos son seleccionados.

Esta información sobre las percepciones acerca de la conducta discrecional de los servidores es complementada en el estudio con una descripción de sus condiciones de trabajo. Los autores encuentran que el número de funcionarios fue insuficiente, no contaban con acceso a internet, disponían de recursos escasos y a veces asumían por su cuenta los gastos de monitoreo, organización de charlas y capacitación (2009: 169). El factor cultural también tiene un gran peso en su trabajo y la manera cómo este es llevado a cabo. En lugares donde las brechas socioculturales son mínimas, debido a que el funcionario pertenece a la comunidad, se generaron mayores empatías con los beneficiarios, posibilitando una mejor comunicación de los problemas o la negociación de situaciones particulares, como la gestión del DNI (2009: 71). Finalmente, un tercer elemento considerado para la comprensión del trabajo de los funcionarios es el proceso de selección y contratación de personal. Este se encuentra, en algunas comunidades nativas, fuertemente imbricado con las posiciones de los funcionarios en las estructuras locales de poder. Para Huber y sus colaboradores, la implementación de los programas abrió una coyuntura donde una élite local (con educación secundaria y mayor conectividad con el exterior) ocupa cargos administrativos.

Correa y Roopnaraine (2014) también brindan luces sobre las rutinas de los burócratas locales durante la inscripción de beneficiarios. Su estudio, que explora la implementación de JUNTOS para la última década, se enfoca en la implementación al interior de comunidades andinas y amazónicas, encontrando patrones similares a los hallados por Huber et al. Los beneficiarios perciben a los servidores públicos como mediadores y, por tanto, poseedores de una gran discrecionalidad. En cuanto al proceso de selección, los ciudadanos padecen “errores de escritura” al momento de inscripción, tiempo excesivo de espera en los resultados de la clasificación y dificultades en los trámites. En algunos casos, hay desconfianza respecto a la entrega de documentos. En líneas generales, para los ciudadanos, el ingreso a los programas sociales es un proceso “largo, confuso, difícil y muy burocrático”.

Un tema importante que profundizan Correa y Roopnaraine es la socialización de nociones locales de pobreza. Dentro de las comunidades andinas y amazónicas, los habitantes se consideran pobres porque pertenecen a comunidades rurales, padecen de servicios de mala calidad, y carecen de conectividad y oportunidades. Dentro de este grupo, la comunidad considera que deben estar incluidos en los programas sociales quienes son madres viudas o solteras, jornaleros o pastores, personas que duermen en el suelo, discapacitados, ancianos y personas con pocas posibilidades de salir de la comunidad. Los criterios de pobreza manejados por el Estado, y utilizados por los funcionarios se contraponen en ocasiones con estas nociones locales. Por otro lado, los funcionarios se encuentran incapaces de encontrar una respuesta adecuada al por qué de la inclusión o exclusión de un hogar. El resultado es una confusión sobre los criterios de elegibilidad. Esta percepción coloca al promotor del programa (por entonces, a cargo de la inscripción) como “culpable” de la exclusión de un hogar; frente a ello, los funcionarios “desvían” la responsabilidad hacia el centro (dado que, en su opinión, “Lima decide”) o hacia los mismos ciudadanos.

Cabe señalar que estos estudios se realizaron con anterioridad a la creación de las Unidades Locales de Focalización (después Unidades Locales de Empadronamiento), en el 2013. Durante los primeros años de la implementación de los programas sociales, la focalización fue aplicada de forma geográfica y a nivel de hogar, mediante barridos censales que alimentaban un padrón general de hogares, en el cual se establecía las condiciones socioeconómicas de las personas. En estas acciones participaron promotores de JUNTOS y funcionarios del INEI.

En contraste con estos trabajos, un estudio más reciente que alude directamente a los funcionarios municipales encargados de la focalización es el de Román (2016). La autora detalla las estrategias que utilizan los jóvenes para insertarse y permanecer en la educación superior mediante el programa Beca 18, que otorga un subsidio económico para el acceso y financiamiento de la educación superior. Este programa tiene como requisito la focalización otorgada por el SISFOH. Dentro del estudio, Román recoge testimonios que permiten describir las dinámicas que surgen durante la obtención del certificado de la condición de “pobre” o “pobre extremo”, necesario para la matrícula. Los beneficiarios subrayan las dificultades en el trámite: pérdidas de papeles en el camino, poca claridad del proceso, demoras, o “pagos extras” para la aceleración de la gestión. Estas situaciones expresan la existencia de prácticas corruptas, pero, sobre todo, una forma de estigmatizar a los pobres, hacerlos sentir diferentes y ejercer poder sobre ellos mediante la “espera” (Auyero 2012, citado en Román 2016; ver también Sosa Villagarcía et al. s/f).

Aunque fue más complejo encontrar estudios sobre burócratas locales que exploren sus imaginarios sobre los roles de género, es preciso hacer referencia a trabajos como el de Reyes (2007), quien estudia las políticas de salud reproductiva en el Perú. En su trabajo, la autora enfatiza cómo la naturaleza segmentada del sistema de salud en el Perú, diseñada por políticos vinculados con sectores conservadores, ocasiona que una buena parte de las mujeres de sectores populares dependan de la manera en que sean provistos los servicios públicos de atención médica. Es decir, para Reyes, el accionar de los médicos y enfermeras del sistema de salud, los cuales operan fundamentalmente en las microredes de salud de provincias y distritos, termina siendo decisivo en la vida sexual de la mayoría de las mujeres peruanas¹⁵.

Estas investigaciones, con diferentes matices, presentan elementos relevantes para la descripción de las rutinas de los funcionarios locales encargados de la focalización. La estandarización de los criterios de pobreza no ha supuesto la eliminación del trabajo ni de criterios “discrecionales” de los servidores públicos. Las investigaciones anteriores muestran que esta discrecionalidad todavía se manifiesta en los desempeños ineficaces durante el recojo de información poblacional, la demora en los trámites pre-establecidos, la pequeña corrupción, las brechas culturales y de género respecto a las prácticas de la población y sus nociones de pobreza, y la falta de información sobre las tareas burocráticas, dentro de un contexto de debilidad institucional.

Como anticipamos, estas investigaciones (principalmente, debido al periodo que estudiaron) no exploran las particularidades de las ULE y, en general, de la institucionalidad del gobierno local sobre

¹⁵ Una conclusión similar puede ser hallada en Ewig 2012 (ver nota 11).

el cual se asienta en la actualidad parte del proceso de clasificación de pobreza. Pero, a nivel más general, estos trabajos tampoco toman a los servidores públicos como su principal objeto de estudio y solo conocemos su labor desde la perspectiva de los beneficiarios¹⁶. En tal sentido, no conocemos si la percepción sobre las rutinas burocráticas es distinta a la lógica que pone en marcha las mismas. Las actividades implementados por los servidores públicos obedecen a sus intereses, normas y nociones acerca de sus tareas y de la forma en que deben interactuar con las personas (dentro de su contexto organizacional); estos elementos pueden coincidir (o no) con las percepciones de los mismos beneficiarios. Por mencionar un ejemplo, si observamos las demoras que padecen las beneficiarias que desean acceder a los programas sociales, aquellas podían representar menos una estigmatización desde el Estado que el producto de la incertidumbre que padecen los mismos burócratas, generada por fallas al momento de la inscripción. Las exigencias de documentación adicional –para citar otro ejemplo– resultan engorrosas para el ciudadano pero son racionales dentro de la lógica de la burocracia de la focalización, como veremos más adelante.

3. MARCO CONCEPTUAL: LA NUEVA ETNOGRAFÍA DEL DESARROLLO

Una lección importante de los estudios anteriores es su preocupación por la contextualización de las acciones de los potenciales beneficiarios, las cuales son comprendidas a partir de las normas particulares y experiencias colectivas. Como señala Agudo Sanchíz (2015), las prácticas de corresponsabilidad son conocidas por los usuarios *solo* a través de sus relaciones sociales específicas, las cuáles también “tienen relación con anteriores políticas estatales que implican en parte la construcción de subjetividades locales conforme criterios de clase y género”.

La “contextualización” enfatiza los mecanismos mediante los cuales los diseños de políticas distantes son instrumentalizados por actores que cuentan con razones particulares y ambiciones propias. En otras palabras, cómo adaptan y “traducen” el diseño de una política y hacen que el modelo tenga significado para ellos mismos (Mosse 2004)¹⁷. En esta misma línea, creemos que

¹⁶ Ello redundaría en las recomendaciones que se desprenden de estos estudios, los cuales apuntan a la clarificación de los procedimientos y las condiciones de pobreza, y a capacitaciones que permitan operar a los funcionarios en función al contexto cultural en el que se encuentran (Cárdenas 2007; Chávez, Yon y Cárdenas 2015; Correa y Roopnaraine, 2013).

¹⁷ Agudo Sanchíz (2015) ejemplifica la “contextualización” a través de dos casos, provenientes de su etnografía del programa Oportunidades en el área rural de Chiapas, México. El primero de ellos expone “las estrategias puestas en práctica por mujeres jóvenes para contrarrestar sesgos de género que ponen en peligro sus aspiraciones educativas y expectativas de vida”:

“Al concluir su educación secundaria en las escuelas locales o lugares de residencia, sus padres pueden prohibir que se desplacen a las cabeceras municipales o poblaciones mayores donde se encuentran los centros de educación superior. La prolongación de trayectorias escolares a sitios distantes puede ser especialmente inconveniente, *peligrosa*, y cara para estas jóvenes, a quienes en cambio esperan tareas del hogar (...). Una de las circunstancias más interesantes (...) fueron los acuerdos y alianzas entre dos o más estudiantes para convencer a los padres de unas y otras que estarían “bien acompañadas” en sus viajes diarios a la escuela preparatoria (...) estas opciones se van generalizando (...) “a través de redes que incluyen sus propios hermanos menores y compañeras y amigas en otras familias” (Agudo y Jimenez 2008: 143)”.

resulta también relevante entender las prácticas de los burócratas locales (cuyo rango incluye desde acciones corruptas hasta prácticas que siguen las reglas pero que expresan brechas culturales) desde el contexto en el que se inscribe; más aún, observar cómo estos actores "crean su propio contexto" (Latour 1996: 133, citado en Agudo Sanchíz; Mosse 2004).

En el caso de los "burócratas de la calle", esta adaptación y "traducción" se pueden observar en la cultura organizacional de la oficina, en los arreglos informales que se establecen durante el trabajo (como divisiones de las tareas) o la aplicación de un procedimiento no previsto por la normativa. Se trata de "escritos ocultos" (*hidden transcripts*) cuya aplicación ofrece resistencia a la aplicación pública del diseño de una política (Scott 1990, citado en Mosse 2004)¹⁸. Lo más importante a señalar es que estas prácticas discrecionales (recogidas por la literatura mencionada líneas arriba) son características intrínsecas de la acción de estos burócratas, en tanto lidian con un contexto muchas veces limitante¹⁹.

Una manera de aproximarnos a estas prácticas informales es la observación del uso que los funcionarios hacen a los objetos con los que trabajan. Un punto a resaltar sobre estas estrategias para el mantenimiento de la información. En sistemas que utilizan algoritmos y aplicativos, como el SISFOH, se hace más necesario la observación de los materiales con los que trabajan los funcionarios. Parte de la perdurabilidad y continuidad de las organizaciones se debe a la delegación de órdenes en el diseño de documentos (Latour, 1998; Law, 2003) y el modo en que los funcionarios los emplean (Akrich, 1992). Este punto parte de considerar a los documentos con los que trabajan los funcionarios menos como simples medios de comunicación entre instancias de gobierno, y más como artefactos que les sirven como herramientas de trabajo (Freeman y Maybin, 2011). Desde esta entrada, se busca entender cómo es que el diseño de los documentos crea una "geografía de responsabilidades" (Akrich, 1992) entre distintos actores estatales y cómo es que esta geografía es reconfigurada por las prácticas de los funcionarios al emplear distintos documentos en usos no planeados pero eficientes.

Finalmente, otra manera por la cual el diseño de la política se "contextualiza" a la realidad del funcionario es mediante su "ensamble" con las narrativas que maneja respecto a sus actividades y a su entorno. Al igual que los "mitos" o "teorías" de los beneficiarios recogidos por Huber et al. (2009), los burócratas locales también tienden a crear *folk theories* o teorías basadas en su intuición que permitan brindar sentido a sus actividades de atención al ciudadano y empadronamiento socioeconómico. En el caso de la gestión local de la focalización, estas teorías pueden ser vistas

El segundo ejemplo reporta las acciones de los mismos intermediarios y proveedores del programa. El autor señala que los directores de las escuelas pueden no reportar las inasistencias de los alumnos becarios de Oportunidades según las necesidades de trabajo infantil y juvenil de las familias; "no reportar faltas de asistencia –o recibir "multas" a cambio de éstas– puede ser parte de las relaciones mediante las que se sostiene el programa a nivel local" (Agudo Sanchíz 2015: 151).

¹⁸ Aunque, como veremos en nuestros casos, estos procedimientos no son ciertamente "ocultos" y son aceptados –aunque con reticencias– por las burocracias centrales. Sobre la "situación esquizofrénica" de ciertos servidores civiles, ver Olivier de Sardan 1999: 48

¹⁹ Reyes (2007) describe cómo los trabajadores de centros de salud de una red de la costa norte recurren a prácticas no formales para cumplir con sus obligaciones a pesar de los recursos limitados con los que disponen.

como producto de la “confusión” del funcionario acerca de los procedimientos y criterios de clasificación socioeconómica. No obstante, es importante indicar que estas “teorías” surgen no solo por la falta de información (o, mejor dicho, por las dificultades al acceso de la misma) sino además debido al escenario de incertidumbre en el que se encuentra el servidor de la ULE, el cual es propio de los sistemas que manejan algoritmos poblacionales. En estos sistemas, la falta de una auditoría directa hacia el algoritmo es suplantada por especulaciones indirectas sobre el resultado del mismo, de forma que pueda ser comparada y testada (Sandvig et al. 2014). Sobre la base de este escenario, el funcionario crea “teorías” que permitan guiar (y justificar) su accionar tanto en su trabajo como en su mirada hacia el usuario.

La gestión de la focalización es implementada a través de estas narrativas, las cuales incluye las miradas locales sobre los roles de género²⁰. El acercamiento de los funcionarios incluye la “feminización de la pobreza” pero, también empatía frente a estrategias femeninas de supervivencia en procesos de desigualdad (Agudo Sanchíz 2015, Haney 1996, Auyero 2012). Las miradas patriarcales y paternalistas de las necesidades sociales perduran y crean inequidades de género durante el proceso de determinación de la pobreza (Ewig 2012: 181-186). No obstante, estos puntos de partida conviven con un mayor “entendimiento” de las condiciones particulares de pobreza de mujeres, en especial madres solteras. Así, una “representación pasiva” de la mujer (el acceso a determinados puestos de poder, como en la burocracia) se puede transformar en mejoras que incrementen la calidad de vida de otras mujeres fuera de la organización (lo que se conoce como “representación activa”) (Keiser et al. 2002). En este tipo de miradas construidas, intervienen tanto la percepción del funcionario sobre la “justicia” del procedimiento como la organización institucional de la oficina, en la cual las identidades son “cristalizadas, proclamadas, sostenidas, contestadas y transformadas” (Keiser et al. 2002: 555)²¹.

En resumen, este marco teórico, tomado de la “nueva etnografía del desarrollo” (Mosse 2004), tiende a poner el énfasis en las prácticas de contextualización y adaptación de los funcionarios, por medio de arreglos informales, interpretación y manejo de documentos (y otras tecnologías), y discursos locales de forma que se brinde coherencia y estabilidad a la tarea realizada. Desde luego que esta adaptación y contextualización no siempre es funcional al propósito del diseño del sistema de focalización. Las políticas “son fracasadas” si su modelo de intervención no encuentra eco en los intereses o cultura organizacional de los funcionarios. La aplicación de la política (en nuestra investigación, de la gestión del proceso de focalización) es un espacio de disputa en el cual algunos actores (o “brokers”) tienen la posibilidad de afianzar y estabilizar una idea sobre el modelo que se está implementando, por medio de la creación de redes que involucran rutinas, eventos, documentos y narrativas locales.

²⁰ Concebimos el género como todos los roles, responsabilidades, actividades y atributos socialmente dados conectados con el ser masculino o femenino en una sociedad dada (March, Smyth y Mukhopadhy 1999: 17)

²¹ Keiser et al. (2002) señalan la presencia de una política que atañe a “problemas de mujeres” (*women issues*) como una condición necesaria para la transformación de representación pasiva en otra activa. Ello se debe a que en este tipo de políticas las burócratas y las clientes comparten las mismas características demográficas, por lo que comparten las mismas experiencias de vida, respondiendo de manera más productiva y simpática Thielemann y Stewart 1996, citado en Keiser et al. 2002: 556).

3. METODOLOGÍA

La presente investigación es un estudio exploratorio de caso (Yin 2002). El estudio de caso permite un análisis de las principales características de un fenómeno y de los elementos que se relacionan con este, en tanto el primero es “manifestación de una clase más amplia de fenómenos o acontecimientos” (Vennesson 2011: 240-241). Pese a ser un estudio exploratorio, las hipótesis y los objetivos buscan brindar una hoja de ruta que ordene la revisión de los casos y que permita inferir las características más importantes del fenómeno observado.

Para la selección de casos se ha considerado si los distritos cuentan con una ULE en actividad: para ello se revisó si entre el 2014 y 2015²² cumplieron con la meta vinculada al envío de información consistente al MIDIS. Asimismo, se ha seleccionado distritos con rango de pobreza monetaria entre 20-39% para el caso urbano y 60-100% para el caso rural (INEI, 2015). Aún con sus diferencias, estos porcentajes garantizan la presencia de demanda para la inclusión en programas sociales (aunque de diferente tipo). Por otra parte, la existencia de una ULE activa nos garantiza poder realizar mayores observaciones a las rutinas que emprenden los funcionarios.

Luego de ello, se procedió a la selección de dos casos, uno de un distrito urbano, y otro de un distrito rural. Dentro de los criterios de selección se ha tomado en cuenta la clasificación del MEF para el programa de incentivos (Resolución Ministerial N° 074-2016-EF/50): “No CP menos de 500 viviendas urbanas” y “CPB” para un distrito rural y urbano respectivamente. De esta manera, se seleccionaron dos distritos: Aquino, en la provincia de la capital departamental, y Tumihuasi, en la provincia limítrofe (Cuadro 1).

Ambos casos no son necesariamente representativos del conjunto de municipalidades rurales y urbanas de Arequipa. No obstante, la distinción rural-urbano resulta justificada en tanto se quiere avanzar en la exploración de las rutinas de los funcionarios y su relación con el contexto, el cual, como veremos más adelante, difiere sustancialmente. En ese sentido, se ha procurado seguir la línea de Tanaka (2001) y Meléndez (2011). Ambos autores realizaron su selección tomando como parámetro el nivel de complejidad de las localidades que buscaban conocer, partiendo de la premisa que las características sociodemográficas contribuyen a entender la forma en que determinados actores sociales se desenvuelven. En línea con estos autores, determinamos dos “tipos ideales” de nivel de complejidad. El “nivel bajo” corresponde a zonas rurales, muy pobres, muy homogéneas, frecuentemente aisladas, donde los bienes públicos son escasos. El “nivel alto”, por el contrario, presentan mayor dinamismo: son zonas urbanas, heterogéneas, donde la mayor parte de los bienes públicos han sido conseguidos (aun así, permanecen importantes bolsones de pobreza).

Cuadro 1. Distritos seleccionados para el estudio

Municipalidad Distrital	Aquino	Tumihuasi
Provincia	Capital departamental	Provincia limítrofe

²² La investigación de campo se realizó a inicios 2017.

Proyección de población (2015)	124,775	1,265
Meta del PI vinculada a la ULF	Cumplió (2014) ²³	Cumplió (2015)
Clasificación	CPB (urbano)	No CP menos de 500 VU (rural)
Incidencia de pobreza	Tres grupos poblacionales con 3.6%, 10.8% y 22.4%	64.2%
Brecha de densidad del estado ²⁴	0.1	0.4

Fuente: MEF, INEI 2015, PNUD 2010. Elaboración propia.

Para el recojo de la información en Aquino y Tumihuasi se han utilizado tres tipos de herramientas: entrevistas a profundidad, entrevistas semi-estructuradas y observaciones sistemáticas. En el caso de las entrevistas semi-estructuradas, se ha establecido previamente un cuestionario con una lista de temas a tratar. Estas entrevistas han sido planteadas principalmente a los jefes de las ULE. Las entrevistas a profundidad han sido aplicadas al personal encargado directamente del llenado de solicitudes y del empadronamiento (en el caso de Tumihuasi, dado que la jefa de la ULE era la responsable de estas tareas, se aplicó los dos instrumentos). El objetivo detrás de estas técnicas ha sido rastrear patrones acerca de los criterios de pobreza que el personal cree relevante al momento de realizar sus labores cotidianas y otros aspectos del contexto que pueden influir la socialización de estos criterios. Finalmente, se utilizó una guía de observación durante el acompañamiento de las actividades de los funcionarios, con el fin de complementar y contrastar los testimonios ofrecidos. Dentro de esta guía de observación se incluyó un registro de los elementos materiales presentes en la oficina. A partir de esto, se desprende que se también se aplicó una aproximación etnográfica²⁵.

4. RESULTADOS DEFINITIVOS²⁶

Los siguientes párrafos dan cuenta de los hallazgos acerca de las prácticas y “teorías especulativas” de los burócratas de las ULE en los dos casos seleccionados. Realizamos una breve caracterización socioeconómica del distrito, de la oficina de la ULE y del contexto institucional de la municipalidad en el cual esta última se inscribe²⁷. Luego, describimos cada uno de los procesos ejecutados por los

²³ No hubo meta para el año 2015 para municipalidades CPB

²⁴ La densidad del Estado alude a la cobertura de servicios básicos públicos en el territorio y su capacidad (porcentaje de menores con partidas de nacimiento, adultos con DNI, tasa de asistencia secundaria, etc.)

²⁵ El trabajo de campo se realizó durante dos semanas en el mes de febrero de 2017. Este periodo resulta particularmente complicado por las lluvias y huaycos que afectaron la sierra del país, el cual se agravó debido a un inesperado fenómeno del Niño. Esta situación condicionó en parte el tiempo de visita del estudio, especialmente para el caso de Tumihuasi.

²⁶ Para facilitar la comprensión del SISFOH al lector, se ha creado un anexo con las definiciones de los procedimientos, organizaciones, documentos y aplicativos utilizados oficialmente en el sistema.

²⁷ A modo de contraste, algunos de estos “datos objetivos” son mencionados a medida que desarrollamos las percepciones de los funcionarios sobre su entorno.

funcionarios locales para la clasificación de pobreza²⁸. Cabe precisar que estos procesos han sido establecidos con fines analíticos; los burócratas no necesariamente obedecen a una secuencia ordenada (la digitación, por ejemplo, se repite cuando el solicitante requiere empadronamiento) y, por lo general, son trabajados por los funcionarios de forma paralela. Asimismo, detallamos lo que, a nuestro juicio, serían las características más resaltantes de estas prácticas. Después, realizamos una exploración de las “teorías especulativas” que manejan los burócratas de la ULE durante la puesta en marcha de su labor. Como evidenciamos a continuación, cada caso (sea urbano o rural) presenta sus particularidades, lo cual no impide realizar una primera comparación al interior de la región Arequipa.

4.1. Distrito de Aquino

a. Datos preliminares²⁹

El distrito de Aquino se encuentra en la provincia de Arequipa y forma parte del casco urbano de la capital. El MEF clasifica a Aquino como una Municipalidad de Ciudad Principal tipo “B” (CBP). De esa manera, no es considerada como rural y vendría a ser, más bien, un distrito “urbano-popular”. En base a la información proporcionada por el INEI, su población proyectada para el año 2015 es de 124,755 habitantes (INEI 2015: 44). Es el segundo distrito más poblado de la ciudad de Arequipa (y del departamento)³⁰. Aquino tiene una composición poblacional heterogénea; a nivel general, la incidencia de pobreza total es de 9.7%; no obstante, al dividir el distrito en tres grupos poblaciones, observamos que al interior de estos la pobreza es de 4.6%, 12.7%, y 26.9%.³¹ En el distrito se alternan urbanizaciones completamente consolidadas, cercanas a las avenidas que conectan al distrito con el centro de la capital, y asentamientos humanos que registran considerables bolsones de pobreza, los cuales se ubican en las laderas alledañas³². Aquino ha atravesado por un crecimiento en los últimos años que, en palabras del subgerente de Participación Vecinal, ha sido “muy desordenado”. Pese a estas circunstancias, el distrito en general tiene un buen nivel de conectividad debido a su ubicación dentro de la ciudad. Además, es atravesado por la Red Vial Nacional (Ruta PE-34C).

La municipalidad cuenta con dos locales: un local antiguo frente a la misma plaza del distrito donde se ubica la alcaldía y se realizan las sesiones del concejo municipal, y otro local más reciente donde se ubican las oficinas de distintas gerencias y se da la atención a los ciudadanos para la focalización

²⁸ Construir las rutinas a partir del trabajo de campo nos permite resaltar diferencias con lo establecido por la normativa. Para detalle de los procedimientos oficiales de la clasificación del SISFOH, ver anexo.

²⁹ Los datos sobre población y pobreza monetaria de ambos casos fueron consultados del Sistema Georeferenciado de la Presidencia del Consejo de Ministros – SAYHUIITE (<http://www.sayhuite.gob.pe/>), los cuales toman como fuente el Mapa de Pobreza Provincial y Distrital 2013 del INEI. Por otra parte, los datos sobre la estructura institucional de los municipios fue consultada al portal del Estado Peruano (<http://www.peru.gob.pe/>)

³⁰ Fuente: INEI 2015

³¹ Estos datos, cuyos valores máximos de incidencia de pobreza son tomados al 95% de confianza, provienen del Mapa de Pobreza Provincial y Distrital 2013 del INEI.

³² Precisamente, durante la elaboración del Mapa de Pobreza, Aquino fue uno de los distritos desagregados debido a su cantidad de población y el nivel de diferencia manifiesta en la incidencia de pobreza total (INEI 2015: 44)

y programas sociales. Este local se ubica a unos 650 metros al oeste del primer local, en una calle en pendiente descendente. El segundo local es un edificio de 4 pisos con una fachada moderna y está abierto al público desde las 7:45 de la mañana hasta las 2:45 de la tarde, en horario corrido.

El municipio de Aquino cuenta con 10 gerencias y 22 subgerencias; de acuerdo al RENAMU 2015, la municipalidad posee un personal total de 327 trabajadores. Según el mismo registro, la municipalidad tiene servicio de internet con una conexión de línea digital (ADSL, DSL), y de acuerdo al mapa de conectividad de OSIPTEL, también cuenta tanto con telefonía como con internet móvil. En cuanto al presupuesto municipal, el Portal de Transparencia Económica consigna que, durante el 2016 esta municipalidad manejó un PIM de 67, 826,121 de soles, llegando a ejecutar el 64.9%. Según el Observatorio para la Gobernabilidad (INFOGOB) del JNE, la gestión del actual alcalde, elegida en las últimas elecciones municipales del 2014, no ha afrontado mayores procesos de inestabilidad política como vacancias o revocatorias. A la luz de estos datos, podríamos decir que la Municipalidad de Aquino cuenta con un nivel incipiente, aunque existente, de capacidad estatal (y estabilidad política) para la ejecución de sus tareas.

De acuerdo al Mapa de Indicadores de los Programas Sociales adscritos al MIDIS, INFOMIDIS, en el distrito tres programas tienen cobertura: Cuna Más con 283 niños y niñas, Pensión 65 con 190 usuarios, y Qali Warma con 10,553 niños y niñas atendidas en 100 instituciones educativas. En el 2014 la municipalidad cumplió las metas del Plan de Incentivos relacionados al MIDIS (último año con metas del MIDIS para las municipalidades tipo CPB)³³. No obstante, el mayor número de beneficiarios de programas sociales focalizados para población en pobreza extrema se encuentran en otros programas, como el SIS (este último con 49,388 asegurados, a enero de 2017)³⁴. Los programas Vaso de Leche y Beca 18 también contienen, a decir de los funcionarios de Aquino, poblaciones importantes que demandan ser incorporados o reincorporados. De otro lado, por Ley, otras intervenciones del Estado que no son del MIDIS (no necesariamente focalizados para poblaciones en extrema pobreza) requieren la determinación de la condición socioeconómica por parte del SISFOH: Trabaja Perú, Techo Propio, Fondo Mi Vivienda, Jóvenes a la Obra. Ello supone una carga de trabajo sobre la ULE incluso mayor que programas sociales como Pensión 65.

b. La ULE en Aquino

El local de la ULE se encuentra en un pequeño patio al interior del segundo local municipal. En el patio, debajo de un toldo, hay una fila de 7 sillas donde los solicitantes esperan ser atendidos. La ULE ocupa dos oficinas: en una hay tres escritorios con computadoras, donde los funcionarios realizan labores de atención y digitación; en la otra –frecuentemente cerrada– trabaja Tomás, el jefe de la ULE, en coordinación con los empadronadores.

³³ Según el MEF, el plan de incentivos implica una transferencia de recursos en un periodo determinado a las municipalidades que hayan logrado impulsar una meta que requería un trabajo articulado entre varios estamentos del estado. Esta bonificación económica también va de la mano con la mejora de la gestión local en lo referente a recaudación tributaria, desarrollo de proyectos de inversión pública, programas de alimentación, simplificación administrativa, servicios y prevención de desastres.

³⁴ Fuente: <http://www.sis.gob.pe/portal/estadisticas/>

i. Personal

La ULE de la municipalidad de Aquino está compuesta por diez personas; la mayoría de ellas vive en el distrito³⁵.

Tomás: responsable de la ULE. Él ingresó a la municipalidad para realizar sus prácticas profesionales durante la gestión anterior en el 2011. En esa misma gestión, Tomás llegó a ser el responsable de la ULE, hasta que con el ingreso del nuevo alcalde en el 2015 fue removido del puesto. No obstante, Tomás siguió trabajando como encargado de ULE en otras dos municipalidades de la ciudad. Recientemente, en noviembre del 2016, Tomás fue repuesto como encargado de la ULE luego de un proceso judicial con la municipalidad de Aquino. Durante nuestras conversaciones, Tomás justificaba su regreso por las oportunidades de experiencia laboral:

“Yo he estado acá el 2012, vine acá haciendo mis prácticas. Me ampliaron para 6 meses, entonces me hicieron un contrato de 6 meses como trabajador acá, y después me quedé aquí. Renunció el jefe que estaba acá y yo ya me quedé como jefe acá. Y ahí es donde yo aprendí. Luego alguien me aconsejó “quédate ahí, tienes meta³⁶, aprende, en otro lado no te van a recibir” y mucho mejor si es Aquino, aprendes más. Y ahí si yo lo implementé”.

Sus funciones actuales en la oficina son la generación de declaraciones juradas de las fichas, contacto con otras instancias de la municipalidad para requerimientos o procedimientos, y contacto con la Coordinadora Territorial de Arequipa para solicitud de materiales y la atención de casos prioritarios.

Dina: Es empleada nombrada; lleva 35 años en la municipalidad. Trabaja en atención al público en la ULE, pero ha rotado por múltiples posiciones a lo largo de sus años en la municipalidad. Sus cargos preferidos son aquellos que involucran atención al público (“siempre me ha gustado lo social”). Anteriormente se desempeñó como jefa del Vaso de Leche. Además de la atención a los solicitantes, ella también se encarga de llevar un archivo de Excel con las solicitudes recibidas.

Pedro: También empleado nombrado, lleva décadas laborando en la municipalidad. Durante el periodo de nuestra visita, trabajaba atendiendo al público en la ULE. Anteriormente se había desempeñado como jefe de personal en la municipalidad; no obstante, de acuerdo a Tomás, ha sido trasladado debido a su edad a un puesto que “no lo exija tanto”. Además de la atención al público, también lleva el control de las fichas de clasificación disponibles en la oficina (S100 y FSU).

Carla: Es la jefa de empadronamiento de la ULE. Actualmente se encuentra contratada por servicios no personales, pero ya lleva años trabajando en la municipalidad. Además de liderar los empadronamientos también cumple otras funciones, como la digitación y la atención al público.

³⁵ Durante nuestra visita pudimos conocer a nueve funcionarios debido a que una se encontraba de vacaciones.

³⁶ Se refiere a la Meta del Plan de Incentivos.

Eliana: Es la principal digitadora de la ULE y también empadronadora durante los días que de “salida a campo”. Se encuentra contratada por servicios no personales y es la única trabajadora de la ULE que no vive en el distrito,.

Laureano: Es un empadronador de la ULE. Además del empadronamiento, también atiende a solicitantes los martes y jueves. Actualmente se encuentra contratado por servicios no personales por la Gerencia de Desarrollo Social, así que su disponibilidad se encuentra sujeta a esa gerencia. Ocasionalmente es llamado a colaborar en otras actividades de esta gerencia, pero mayoritariamente se dedica a la ULE.

Alex: Es un empadronador de la ULE. Además del empadronamiento, también atiende a solicitantes los martes y jueves. Su situación contractual es similar a la de Laureano.

James: Es un empadronador de la ULE. Además de empadronar, también atiende a solicitantes los martes y jueves. Es un empleado nombrado.

Yosimar: Es un empadronador de la ULE. Además de empadronar, también atiende a solicitantes los martes y jueves. Es un empleado nombrado.

Como podemos apreciar, la burocracia de la ULE es variopinta. Trabajan bajo diversos regímenes de contratación, algunos obedeciendo a más de un jefe (en el caso de Laureano); cuentan a su vez con disímiles experiencias. Comparten, no obstante, tres rasgos en común. Primero, la gran mayoría proviene de Arequipa; tienen, por tanto, un “conocimiento local” de primera mano. Segundo, casi todos los funcionarios realizan más de una tarea, lo cual no resulta extraño dentro del ámbito municipal (aunque Tomás ha tratado de establecer que labores realizarán de acuerdo a su “modo de trabajar”). Esta forma de organización responde a la alta carga laboral de la ULE: durante la visita pudimos notar que a lo largo del día se atendieron a más de cuarenta personas. Finalmente, todos tienen conocimientos en computación y formación técnica (y algunos, universitaria). En palabras de Tomás, aunque “lo que es la ULE, no es difícil de aprender (...) pierdes tiempo capacitando a una persona”. Ello sería un hecho representativo. De acuerdo con Guadalupe, representante de la DOF en Arequipa y Coordinadora Territorial de la región, muchas ULE carecen de personal con conocimientos informáticos. Por otro lado, hay una constante rotación de personal. Estas personas desconocen el proceso de clasificación socioeconómica. Para Guadalupe, “si son 109 [responsables de ULE en Arequipa], como máximo tendré 10 personas que ya conocen el proceso. 10 unidades de empadronamiento, después los demás son nuevos”. La contratación de un nuevo responsable de la ULE demora entre uno o dos meses, retrasando las labores del SISFOH.

ii. Organigrama y presupuesto

De acuerdo con el organigrama oficial, la Unidad Local de Empadronamiento forma parte de la Subgerencia de Promoción Social, la cual a su vez está adscrita a la Gerencia de Servicios Públicos de la municipalidad. Sin embargo, la oficialización de la ULE como responsable de las tareas locales del SISFOH no significa que la agencia no realice otro tipo de actividades a pedido de las autoridades. Al igual que Laureano, la misma ULE es presionada a realizar otras labores fuera de su competencia.

Durante los últimos desastres naturales, Defensa Civil pidió a la ULE ayuda para empadronar a los hogares cuyas viviendas fueron afectadas (ello fue aprovechado por Tomás para tener un registro adicional de personas que solicitarían luego el bono Techo Propio y crear su propio filtro).

En cuanto al presupuesto, no hay uno específico para la ULE sino para la Gerencia a la cual pertenecen; este presupuesto depende en última instancia del área de Administración y del POI (Plan Operativo Institucional) elaborado el año anterior. De esta manera, Administración racionaliza lo que requiere cada área, a través de un proceso de negociación con gerencias superiores y de disputa entre oficinas. En ocasiones la ULE tenía que compartir recursos de la municipalidad con DEMUNA, lo que dificultaba la ejecución de sus procedimientos. Si el recurso no era devuelto a tiempo, se generaban retrasos; esto sucedía, por ejemplo, con la combi que la ULE necesitaba para empadronar (para mayor detalle de los requerimientos, ver líneas abajo). El presupuesto tampoco es asignado definitivamente para los contratos de personal. Tomás recuerda que “hubo un tiempo, un mes, en el que no se contrataba personal porque no había presupuesto. Se recibían las solicitudes pero no se salía a campo”.

c. Los procedimientos

i. Atención

- La rutina de atención al usuario

En la entrada del segundo local municipal aparece un aviso sobre los horarios de la ULE para la atención de solicitudes de clasificación; la oficina abre los martes y jueves de 7:45 am a 2:45 pm. Tomás afirma que eligieron esta rutina (establecer días para cada tarea) ya que necesitan a todo el equipo trabajando en atención de solicitudes; durante los días de empadronamiento, las personas que se quedan solo notifican a los usuarios que regresen otro día. La carga laboral en la atención es alta: llegan diariamente a la oficina alrededor de 40 personas. Este número se incrementa substancialmente durante los meses de convocatorias de Beca 18.

Para lograr atenderse, los solicitantes deben cruzar un pasillo; la primera oficina visible es la del programa de Vaso de Leche (esto genera confusión entre los usuarios que van a solicitar su clasificación para formar parte de este programa: “hacen la cola” en la oficina del Vaso de Leche solo para luego ser derivados a la oficina de la ULE). Al final del pasillo se encuentra el pequeño patio donde, a la izquierda, se ubican las dos oficinas de la ULE.

En uno de los días de nuestra visita, Pedro y Dina atendían en una de estas oficinas. Debido a la alta demanda, Tomás había hecho una excepción y también recibía a los usuarios desde su despacho. El resto del personal realizaba otras tareas. Los solicitantes ingresaban a la ULE a medida que Pedro y Dina los llamaban; se sentaban frente a sus escritorios, con los monitores dándoles la espalda.

Ese día, después de realizar las observaciones (y conversar con los funcionarios) pudimos esquematizar la rutina de atención:

1. Se le pregunta cuál es el motivo de su solicitud de focalización (renovación o ingreso al SIS, Programa de Vaso de Leche, etc.).
2. Se pide su número de DNI para
 - a. consultar el Padrón General de Hogares (PGH)
 - b. consultar si es que está clasificado
 - c. observar la vigencia de la clasificación. En esta etapa puede ocurrir algunas dificultades debido a la situación del PGH, el cual en algunas oportunidades contiene datos
3. Luego de obtener la verificación necesaria, se inserta el correo electrónico donde se recibirán los resultados de la consulta.
4. Posteriormente se revisa el mail de respuesta del PGH y se le informa del estado de su clasificación al solicitante.

Destaquemos algunos aspectos de esta rutina. Primero, la rutina de atención al solicitante no involucra únicamente la intención de ser clasificado *por primera vez*. De hecho, de acuerdo con Tomás, la gran mayoría (“un 80%”, según su testimonio) va a la oficina porque hay cambios en la composición del hogar (un nuevo miembro en la familia), o, simplemente, porque no está conforme con la clasificación y desea iniciar nuevamente el procedimiento. En ese sentido, la atención es un filtro que permite ejecutar de manera más eficiente el resto de tareas de la ULE, en tanto evita malgastar recursos y tiempo en solicitudes ya procesadas.

Segundo, la atención también constituye un espacio de consulta entre el funcionario y el ciudadano acerca de la situación de este último en el Padrón General de Hogares. Esta consulta del ciudadano, no obstante, es dirigida por el funcionario. Revisemos el paso 3. Durante nuestra visita observamos que los funcionarios utilizaban un correo electrónico que ellos crearon para recibir los resultados de la consulta. Si bien esta primera parte del proceso realmente no tendría que ser realizada por los funcionarios, ya que la interfaz del PGH está diseñada para que la consulta sea personal, los funcionarios deben realizar este procedimiento debido a que muchas veces los solicitantes no están familiarizados con el uso de formularios virtuales o simplemente desconocen de la existencia del PGH y su clasificación. De otro lado, cuando se reciben la información (paso 4) los funcionarios en ocasiones se limitan a informar los resultados, sin mostrar la pantalla al usuario.

Tercero, y por último, quien está a cargo de la atención tiene que sortear ciertos impases del mismo sistema. En algunas oportunidades, el PGH contiene datos equivocados respecto a la composición de los hogares. En esta etapa la interfaz de consulta del PGH solicita, a modo de verificación, que se seleccione la fecha de nacimiento de un integrante del hogar, así como su nombre dentro de varias opciones incorrectas. El problema es que no siempre se corresponde el rol indicado con los datos solicitados (por ejemplo, las indicaciones pueden solicitar los datos del hijo pero entre las opciones mostradas solo se ven los datos del jefe del hogar). Frente a esto, Dina va “adivinando datos”, haciendo preguntas como “¿alguien ha nacido en tal fecha?” o “¿quién se llama tal?”. Así, ella se ha “vuelto ducha en esto de las preguntas”.

- La rutina del llenado de la S-100

Luego de la atención en la computadora, los solicitantes son derivados a otros integrantes de la oficina para que les tome alguno de sus datos en la ficha S-100³⁷. La rutina de inscripción del S-100 pudimos reconstruirla de la siguiente manera:

1. Llenado de casillas de S-100 con datos obtenidos de las copias de documentos (nombres, DNI, registro de luz, etc.)
 - a. Engrampar copias de los documentos al S-100
2. De forma paralela, localización geográfica de la vivienda del usuario en el libro de mapas cartográficos de la ULE (o en mapa proporcionado por asociación de vivienda)
 - a. Fotocopiar mapa cartográfico
 - b. Indicar referencias cercanas a la vivienda para facilitar ubicación por parte de los empadronadores
 - c. Si no hay mapa cartográfico, elaborar croquis
 - d. Engrampar mapas al S-100
3. Llenado de datos restantes (ingresos).
4. Se le informa a los usuarios que esperen eventualmente dos semanas

Al igual que la rutina de atención al usuario, durante el llenado de las S-100 pudimos observar prácticas que se adaptan al entorno del distrito y a las presiones sobre el funcionario. Por un lado, destaca el uso de mapas, sean estos del Estado o proporcionadas por asociaciones de vivienda, los cuales hacen ahorrar tiempo a los funcionarios durante la localización de las viviendas, en caso el hogar requiera ser empadronado. Los funcionarios se encuentran en un contexto de expansión del distrito, donde existen áreas que no son fácilmente localizables. Los mapas de las asociaciones o los simples croquis también permiten registrar nueva información sobre la composición del distrito.

Otra práctica destacada durante la inscripción del S-100 es el cálculo aproximado que realizan los funcionarios para determinar el ingreso anual de los usuarios. De acuerdo a los entrevistas, gran parte de los solicitantes que se acercan a la ULE “tienen cachuelos irregulares”, por lo que se hace complicado la estimación de un monto anual percibido³⁸. Debido a ello, Dina y Pedro tienen una hoja de cálculo con casillas de ingreso de diario y mensual, con una celda con una fórmula para obtener el ingreso anual.

ii. Empadronamiento

Durante el tiempo de nuestra visita, los empadronamientos se realizaban los miércoles y viernes, aunque, en realidad, el trabajo inicia el día anterior, al finalizar los días de atención. Al caer la tarde empieza el reparto de zonas para el empadronamiento de mañana. En su oficina, Tomás comunica los vehículos que van a disponer; a partir de esto los funcionarios determinan que partes del distrito van a cubrir. En un primer momento, Tomás y Carla –la jefa de los empadronadores– agrupan, en

³⁷ La ficha S-100

³⁸ De acuerdo con datos del INEI

función a las zonas, las S-100 que requieren ser empadronadas (recordemos que las S-100 están engrapadas junto con las copias del DNI y de los recibos, además de los mapas). Posteriormente, se apilan los documentos de las zonas que tienen mayor número de solicitantes. A cada ficha S-100 considerada para empadronar se le adjunta una FSU vacía. Después del reparto de S-100 por zonas, estas últimas son divididas entre cada uno de los empadronadores –seis en total, incluyendo a Carla. Sacan una copia del mapa donde se va a realizar el empadronamiento y marcan su ruta por cada una de las viviendas de los solicitantes.

El día siguiente, a primera hora, los empadronadores esperan la llegada del chofer de la municipalidad para visitar las viviendas. Cada uno de los empadronadores cuenta, en promedio, con 14 fichas para empadronar, a excepción de Carla que lleva la mitad, pero que adicionalmente también realizará los empadronamientos de los “casos prioritarios”. Durante nuestro acompañamiento, el viaje hacia cada uno de los puntos donde los empadronadores iniciarían su recorrido demoró aproximadamente 45 minutos.

Una vez llegado al punto, los empadronadores emprenden las caminatas hacia las viviendas. La rutina de un empadronamiento regular es la siguiente:

1. El empadronador toca el timbre o la puerta de la vivienda. Se espera la atención del jefe del hogar de la solicitud.
 - a. En caso responda un miembro de otro hogar se le pide que, por favor, le avise a un miembro del hogar solicitante que sea mayor de edad.
 - b. En caso no se encuentre, se deja la notificación de paso del empadronador y se procede de la manera antes explicada. En caso si se encuentre, se le pide al miembro del hogar ingresar a la vivienda para verificar las condiciones.
2. Dentro de la vivienda se hacen las preguntas para completar los datos de la FSU que no se encuentran en las copias de los DNI.
3. Una vez completados estos datos se le informa que su clasificación estará lista en un plazo máximo de dos semanas, y que podrá verificarla en la página del PGH del SISFOH. En caso la persona desee, también podrá acercarse a la misma ULE a preguntar por su clasificación.

A modo de ejemplo, veamos un caso. Junto con Carla, visitamos un hogar que se encontraba cerca al último lugar donde se dejó a un empadronador. La solicitud pertenecía a una señora joven que quería recibir los beneficios del programa del Vaso de Leche. La señora vivía en un cuarto en la casa de su madre, pero conformaba un hogar solo con su hija. Se procede, entonces, a tomar los datos, tanto de las condiciones de la vivienda como de los miembros de la familia. Al terminar el cuestionario, la señora le pregunta sobre los resultados a Carla y ella le indica a la señora: “tienes que ingresar a la página sisfoh.gob.pe y poner tu correo, si te dice que no tienes clasificación esperas un tiempo, 5 días, y esperar a que Lima te califique”.

Cabe destacar que el empadronamiento se hizo rápidamente, en menos de 5 minutos. Como señalamos, durante los empadronamientos, a los solicitantes solo se les pregunta por aquellos datos que no se pueden obtener de las copias de los DNI. Esto se hace por una cuestión de tiempo, para “agilizar” los empadronamientos y poder cubrir todos los hogares del día. El resto de los datos que

no se preguntan directamente a los solicitantes, se completan en las oficinas de la ULE al retornar del empadronamiento o al día siguiente con los datos que se encuentran en las copias.

El resto de empadronamientos se realizan de forma similar. Antes de llegar al quinto hogar de su ruta, ya pasada la una de la tarde, Carla recibe una llamada de un empadronador, avisándole que la mayoría del equipo ya terminó todos los hogares de su ruta y ya se encuentran regresando a la municipalidad. Luego de terminar con este empadronamiento, ya siendo la una y media, Carla le indica al chofer que hay que pasar por el único empadronador que aún no regresa a la municipalidad. Carla aún tiene pendiente dos hogares debido a que la disponibilidad de la camioneta solo es hasta las dos de la tarde, se ve obligada a regresar ya a la municipalidad. Esos dos hogares restantes pasarán a ser empadronados en la siguiente salida de la semana.

iii. Digitación

La digitación se realiza los días lunes, miércoles y viernes. Se digita, para empezar, la ficha S-100 y, de ser necesario, la FSU. En la ULE hay dos personas a cargo: Eliana y Carla. Esos días Eliana se dedica únicamente a digitar, mientras que Carla puede encargarse también de atender personas que solicitan ser empadronadas.

La rutina de digitación es la siguiente:

1. Las S-100 se digitan en el aplicativo SIGOF³⁹ (software proporcionado por el MIDIS) para determinar si es necesario ir a empadronar.
2. El SIGOF genera un archivo (.DAT) que contiene toda la información de las fichas digitadas. Este archivo debe ser enviado al correo sigof@midis.gob.pe con el asunto “S-100” y el código de ubigeo del distrito.
 - a. Eliana agrupa los archivos .DAT en grupos de entre diez y doce S100 aproximadamente. Mientras Eliana ingresa las S100, ella va manteniendo una lista manual en una hoja de todas las S100 del archivo que va a generar.
 - b. El correo desde donde se envía este archivo es uno creado en Gmail, que está registrado en el MIDIS como perteneciente a la ULE. Eliana lo llama “correo institucional”.
 - c. Mientras digita las S-100, Eliana va manteniendo una lista manual en una hoja de todas las S-100 del archivo que va a generar
3. Luego de enviar el archivo al correo del sistema SIGOF (“lo enviamos a Lima” dice Eliana) se espera la respuesta automática cuya velocidad varía (“depende del sistema” señala Eliana; “demora a veces 10 minutos”, se lamenta Tomás).
 - a. En el mail de respuesta del SIGOF reciben 4 archivos adjuntos:
 - i. Un .txt con un resumen de cuantas S100 son inconsistentes y cuantas deben ser empadronadas (las que no pasan a ser empadronadas son llamadas “desestimadas”).

³⁹ Para una definición del aplicativo SIGOF, ver anexo.

- ii. Otro .txt en el que se detalla el error de las inconsistencias en caso se deba a datos digitados.
 - iii. Un tercer .txt en el que se detalla el error de las inconsistencias en caso se deba al número de DNI.
 - iv. Un archivo .DAT en el que se encuentran las S-100 con inconsistencias, este archivo se vuelve a subir al aplicativo del SIGOF para corregirlas.
4. Cuando Eliana recibe la respuesta, encierra en un círculo las que son necesarias empadronar en la lista manual que lleva y tacha las que ya terminaron su proceso (desestimadas) para ser archivadas.
- a. El principal motivo de mantener esta lista es que el SIGOF no mantiene de manera ordenada las S100 que va ingresando, la lista le ayuda a ordenar el ingreso de fichas.
5. Con las FSU el proceso es similar. Se ingresa al sistema, se digita, se genera el archivo, se envía a sigof@midis.gob.pe y se espera la respuesta para observar si hay inconsistencias o no.

Cada paquete de .DAT genera una declaración jurada por todas las S100 que contiene. Esto implica que en caso se tenga inconsistencias en el primer paquete de diez, se generarán dos archivos .DAT y, por lo tanto, posteriormente, dos declaraciones juradas (uno con las declaraciones juradas de las fichas correctamente ingresadas y otro con las inconsistencias. En caso haya nuevamente inconsistencias en el segundo archivo, se generará un tercer archivo .DAT con las inconsistencias del segundo archivo, y así sucesivamente. De la generación de declaraciones juradas se encarga Tomás, quien luego las imprime y las sube a directamente a alcaldía, sin pasar por trámite documentario, para que sean firmadas por el alcalde (Tomás comenta que antes eran ingresadas por trámite documentario pero que esto retrasaba la firma por un día), para luego ser enviadas a Lima vía Olva Courier la tarde del mismo día que son firmadas o al día siguiente a primera hora. Cada envío cuesta 15 soles y un chofer de la municipalidad lo lleva a la agencia.

Eliana, debido a que se dedica casi en su totalidad a digitar, es quien más interactúa con las interfaces del SIGOF. En estas interacciones, Eliana ha encontrado ciertas dificultades al digitar algunos datos de la FSU; el algoritmo da por incorrectas ciertas combinaciones de variables que son recogidas por las fichas. Para Eliana “no se puede tener 70 y trabajar, tampoco se puede tener 45 y estar jubilado (...) [ni] se puede tener 5 años y saber leer”.

d. Prácticas transversales a los procedimientos

i. La explicación sobre el SISFOH

En el detalle sobre la atención al usuario destacamos cómo esta es dirigida por el funcionario. Ello involucra también una rutina de “explicación” de las acciones que realizan los mismos burócratas. Tomás, Dina y Pedro trataban de dar una breve explicación a los solicitantes acerca de los procedimientos a seguir. Durante la atención Dina y Pedro les anticipan a los usuarios que “el sistema” es el que determinará si es que a su caso corresponde el empadronamiento. Tomás iba más allá y explicaba a los usuarios el funcionamiento del SISFOH y sus pasos específicos (solicitud

de clasificación, digitación, empadronamiento, envío de datos de la FSU y obtención de resultados). Durante su explicación, Tomás hace énfasis en que ellos, la ULE, solo se dedican a recoger los datos; no son quienes evalúan: “Lima califica”. Así, trata de justificarse ante el usuario de la siguiente manera:

“El mejor ejemplo que hay ¿cuál es? Cuando nosotros hacemos la S100 le preguntamos si tiene propiedades. Si usted nos dice no, si nosotros calificaríamos o evaluaríamos ¿qué haríamos? Como usted dice que no tiene, vaya usted a registros públicos y con sus diez soles saque un certificado que diga que no tiene. Pero como nosotros no pedimos eso, nosotros solamente anotamos la información que nos brinda. Eso se va a Lima, y cuando llega a Lima no lo califican solo así, sino que eso pasa por registros públicos, SUNAT, EsSalud y después publican un resultado y cualquier persona tiene acceso a ver ese resultado”.

De otro lado, también resalta ante los usuarios que la nueva solicitud de clasificación no necesariamente va a hacer variar la clasificación que ya tienen, la cual “quizás cambie o quizás no”, dependiendo también si requiere un nuevo empadronamiento:

“Si la persona viene, la ubicamos y [le decimos] “no, señora, nos ha indicado que no requiere FSU [Ficha Socioeconómica] por eso no hemos ido a su domicilio”. Nosotros también tratamos a las personas de no decirles que no vamos a ir. De diez a veces una nos indica que no, entonces sería muy difícil decirle a la señora “vamos a ingresar en el sistema y si el sistema lo indica...”, entonces la señora va a querer venir y venir. Entonces no. Le decimos “señora, de diez a quince días máximo estamos yendo a su casa”. Cuando la señora por A o B regresa y nos pregunta porque no hemos ido a su casa, le decimos que el sistema nos ha indicado que no.”

Tomás trata de reducir el tiempo innecesario, tanto del burócrata como del usuario. En esa línea, evita crear expectativas. Los funcionarios saben que no pueden establecer una fecha exacta pues entran a tallar distintas variables, como el tiempo que demoran en digitar las fichas, la velocidad del internet, la respuesta desde el MIDIS o la disponibilidad del carro para salir a las casas. Son conscientes de su propia incertidumbre.

Sobre los resultados que reciben acerca de las S-100 (Eliana contaba que el sistema solo les indica si necesario empadronar o no, o si son pobre o no, en el caso de respuestas de las FSU), sin mayor explicación. Debido a esto, los funcionarios de la ULE tienen que intuir motivos para justificar por qué no se les va a empadronar a los solicitantes o porque obtienen determinada clasificación. En esta situación, ellos les preguntan a las personas que desean conocer los resultados de su trámite si es que han solicitado algún préstamo en un banco o si es que tienen alguna propiedad a su nombre para poder darles una explicación sobre los resultados que arroja el SIGOF, sin estar ellos mismos seguros sobre cuanto alguno de estos factores pesa realmente sobre el resultado arrojado.

Estas explicaciones sobre los procedimientos y las particularidades del sistema se brindan en un contexto en el cual el rol estricto de la ULE es desconocido para la población. En otro momento de nuestra visita, observamos que en la ventana de la oficina de Tomás hay un aviso que dice “SISFOH”

con una flecha apuntando a la entrada abierta. ¿Por qué no cambiarlo a “ULE”, las siglas de su nombre oficial? Cuando preguntamos, Tomás nos respondió que “así lo conocen, así que no lo cambio porque así lo conoce el público, poco a poco tal vez. Por eso a veces la gente piensa que aquí nosotros calificamos, porque el SISFOH califica, y no es así”. En efecto, los usuarios raramente suelen acercarse a la ULE por la focalización en sí misma. Ellos refieren ser derivados a la ULE desde otras instancias, tanto internas a la municipalidad (por ejemplo, desde la oficina del Vaso de Leche) como externas (hospitales y postas de salud, donde el personal les pide que se dirijan a la ULE para no perder su afiliación gratuita al SIS). Durante los empadronamientos, Tomás menciona que los usuarios a veces se niegan cuando el funcionario quiere entrevistarlos, a menos que se haga mención a un programa social más específico (SIS o Pensión 65).

No obstante, pese a estas circunstancias de desconocimiento, hay cierta presión hacia las ULE que proviene, según la Coordinadora Territorial, de la misma demanda por otros programas sociales como el SIS y del mayor acceso a medios de comunicación en las ciudades (aunque, en mucho menor medida, en las zonas rurales). En ese sentido, detrás de las explicaciones también se encuentra una manera de sortear una futura queja. Tomás hace hincapié que, durante el trabajo de campo o en la misma oficina,

“hay quienes hacen mención a que hay personas que no merecen estar en algún programa social y ellos actualmente son beneficiarios, o hay gente que se involucra en las conversaciones y cuestiona por qué sus familiares no son considerados “si son pobres” (...) hay algunos usuarios que no comprenden el procedimiento de la focalización y le atribuyen a que la municipalidad no lo quiere considerar como pobres”.

ii. La priorización de casos

Mención aparte merece los llamados “casos especiales o priorizados”, los cuales requieren una serie de rutinas específicas, distintas de los procedimientos más comunes. Estos casos priorizados corresponden a situaciones donde la salud de las personas es vulnerable. La mayor parte de estos casos son personas que, ante una emergencia médica, necesitan ser focalizadas para ser inscritas en el SIS, o para no perder su afiliación.

Estas rutinas particulares, que tienen como meta agilizar los trámites, son transversales a todas las etapas del SISFOH. Cuando les toma la solicitud en la S-100 a personas con dificultades para moverse o con emergencias médicas, se digita la solicitud ese mismo día, y se programa la visita al hogar para el día siguiente. Estos casos prioritarios son los primeros en ser empadronados; de hecho, durante algunas salidas a campo, la movilidad transporta no solo a los empadronadores sino a integrantes del mismo hogar a ser empadronado, con el objetivo ubicar de forma más rápida su vivienda. Asimismo, la FSU es digitada al día siguiente del empadronamiento. Posteriormente tanto la S100 como la FSU son escaneadas y enviadas vía correo electrónico, indicando que es un caso de emergencia con el diagnóstico de la persona, a la coordinadora territorial quien deriva el caso a la UCF. De acuerdo a Tomás, la clasificación de los casos prioritarios suele tomar uno o dos días luego de ser enviados a la UCF.

Detallemos a continuación el tratamiento de algunos casos prioritarios durante el empadronamiento. El primer caso que observamos fue de una señora que se encontraba internada en el hospital por una pancreatitis. Su hermana iba en la movilidad con nosotros. En el camino al hospital, Carla le va preguntando a la hermana algunos datos para completar la FSU. Al llegar al hospital, se le toma solo algunos datos faltantes a la señora hospitalizada, la firma y la huella digital para la ficha que ya se ha ido llenando durante el trayecto. En el camino de retorno a la movilidad, se le pregunta a la hermana si es que la solicitante ha pedido algún préstamo en el banco para ver cómo sería clasificada. Se le advierte que si es que ha solicitado algún préstamo posiblemente salga no pobre; todavía podrían acceder al SIS, pero no de forma gratuita. Al llegar al hogar de la solicitante, Carla completa los datos relacionados a la vivienda y le hace algunas preguntas ocasionales a la hermana. Una vez terminada la toma de datos, Carla pasa a informarle sobre cómo conocer los resultados de la clasificación: “¿sabes usar lo que es el internet?”. “No, mi hermana sabe” responde la señora. “¿La que está internada?” repregunta Carla. “Sí”, contesta la señora.

El segundo caso era de un hogar conformado por una pareja de personas invidentes y por la madre de uno de ellos; es ella quien se encuentra enferma y necesita el SIS para ser atendida. Luego de tocar en reiteradas oportunidades la puerta sin respuesta, Carla decide dejarles una notificación señalando que se pasó a empadronar esta vivienda. Con estas notificaciones los solicitantes ausentes pueden acercarse a la ULE para empadronarse allí mismo. Esta práctica se realiza para no tener que volver a programar una visita, lo cual implicaría, para el solicitante, esperar nuevamente la visita de un empadronador. Para el burócrata, de otro lado, programar otra vez una visita a esa zona del distrito en un corto plazo, con el fin de cumplir el plazo máximo para la clasificación, resulta complicado, en tanto tienen que lidiar con alta carga laboral y recursos limitados.

Finalmente, el último caso priorizado era el de un hombre joven con una fractura en la pierna. Este caso se encuentra en una asociación de viviendas en la parte alta del distrito, donde ya no hay vía asfaltada. El joven está hospedado en la casa de su madre debido a su condición y a que su casa fue robada. Carla comunica al joven y a la madre que va a colocar que él solo constituye un hogar aparte de las personas que viven en esta casa (el otro hogar sería la madre, sus hermanas y su primo). Asimismo, Carla le pregunta al joven los datos de la casa en la que vivía, en lugar de la que se encuentra actualmente. Al finalizar el llenado de la FSU Carla le informa al joven que tiene que visitar la página del SISFOH donde le pedirán su número de DNI y tiene que ingresar su correo para recibir sus resultados de focalización. El joven comenta que tendrá que crear nuevo correo porque el anterior que tenía casi no lo usa.

Esta intención de agilizar los trámites para los “casos sociales” conlleva a prácticas que representan una alternativa –incluso, a veces, contraria– a lo establecido por la normativa oficial que rige el desempeño de los funcionarios de la ULE. Las normas se contrastan con las diversas dificultades –internas, en su relación con la municipalidad, como extras, con los usuarios– que afrontan los funcionarios para poder alcanzar el objetivo de sus rutinas. “Hay una normativa que indica que son máximo de 24 hasta no sé –nos recalca Tomás. Pero como ustedes podrán ver a veces se necesita más tiempo porque hay que ir en carro pero tratamos de hacerlo lo más breve posible”. Otras veces,

el simple hecho de no disponer de un escáner (y tener que pedir, como favor, su uso en otro oficina) complejiza la rapidez con la que se debería atender los casos de solicitud del SIS.

Frente a los usuarios, los funcionarios lidian con sus situaciones particulares. En los procesos concernientes al SIS, las decisiones pueden tener consecuencias graves (“A veces hay personas que están bien desesperadas, llegan a llorar porque no tienen lo que es el SIS”). Tomás nos hace presente que él, junto con colegas de otras municipalidades intentó quejarse por la fecha de vencimiento del SIS impuesta por la normativa:

“Nos estaban indicando que les iban a cortar a los del SIS. Hasta el 15 y le cortaban. O sea las señoras hacían sus análisis y todo gratuitamente y resulta que el programa iba a acabar en un mes y para ver sus resultados, ya no llegaban, necesitaban actualizarlas. Si la señora salía como no pobre, la señora ya perdía y tenía que pagar los 39 soles para que la atiendan (...). Y ahora hace, seis u ocho días ha salido otra normativa, indicando que hasta que no encuentren la forma más viable para afrontarlo, van a seguir atendiendo. Y esa es la razón por la que yo también he cambiado un poco la metodología del SIS”.

Bajo estas circunstancias, los funcionarios tratan de empatizar con los usuarios. Al menos, según Tomás, deberían hacerlo. Cuando le preguntamos sobre las cualidades idóneas del personal, nos respondió que:

“Tendrían que ser más que todo la social, la comprensión que debe de tener con las personas. No tanto en regirse por lo que viene a ser la normativa, no tiene que ser así. Porque en ese caso, uf. Como se dice, siempre tenemos que conversar. Yo siempre trato de llevarlo de esa manera. Nunca me ha gustado llevarlo de la manera “no vayas a hacer eso por ahí” y me cierro, no. Siempre trato de llevarlo de la mejor manera, somos amigos. “¡Hola Tomás!” Siempre trato de llevarlo así (...). A veces, lamentablemente de la misma posta los mandan y les dicen “allá te van a calificar” y nosotros “no, acá solamente levantamos la información”. Tolerancia con las personas que a veces vienen alteradas “que esto, que el otro”. Poco a poco hay que ir explicándoles de la mejor manera”.

En ese sentido, la ULE aconseja (no) seguir determinados procedimientos y adopta, más bien, otras rutinas. En lo posible, prefiere evitar futuros inconvenientes:

“A veces la señora dice “en la posta me han indicado que me lo van a cortar [el SIS]”. Entonces voy, entro al SIS, “[veo que] está activo”, le digo. “¿Qué le han dicho?” “Que me van a cortar”. “Mire hagamos una cosa señito, vaya usted a hacerse ver al SIS, a ver qué le dicen, si no le dicen nada, continúe”. Por ejemplo, tiene diálisis la señora, ¿cómo le voy a actualizar los datos si qué tal si le sale no pobre [sic]? La señora tendría que comenzar a pagar y me dice “no tengo”. La señora tiene su terrenito todavía con calamina pero una vecina la está alojando por el frío, entonces ¿cómo le voy a actualizar? “No señito, viene usted para desestimar su documento, y vaya a hacer su diálisis”. Viene a las dos semanas y la señora dice que normal la han atendido. Entonces le digo “mientras no le corten o digan nada, siga usted no más”. En esos casos ¿para qué vamos a hacer? En esos casos mejor no

tocar, imagina si hacemos y luego la señora me dice “tengo que pagar ahora”, entonces para qué si está activo. Lo bueno es que cuando publican los resultados de Lima, tiene una vigencia de tres años, pero puede variar, en caso salga alguien del domicilio, ingresa otra persona al hogar o cambian de dirección. La persona tiene que venir a pedirnos esos cambios, nosotros no vamos a revisar”.

iii. El uso del papel

Bajo el toldo armado, al costado de las oficinas de la ULE, hay un aviso que repite los horarios de atención. En este aviso también se indica los documentos que deben traer obligatoriamente los solicitantes: copias de los DNI de todos los integrantes del hogar y copias de los recibos de luz y agua de la vivienda.

Eliana comenta que, debido a una nueva normativa, ya no es necesaria la copia del DNI para solicitar la clasificación. Eliana no está del todo segura de cuando data esta normativa. Tomás interviene diciendo que es de “hace unos 20 días más o menos”. Este último señala que han tenido que tachar la copia de DNI como requisito de los diversos materiales informativos que ha enviado el ministerio. Por ejemplo, la infografía que tienen en una pared de la oficina, la parte que decía “copia de DNI” está tapada con gutapercha.

Sin embargo, siguen pidiendo las copias. Para los funcionarios, estas son esenciales para el trabajo de la ULE, y son engrapadas junto con el formato de solicitud del S-100 y los mapas. Durante la atención, la copia del DNI y de los recibos permitía a los burócratas de la ULE ejecutar más de una acción a la vez: el funcionario transcribe los datos al S-100 mientras el usuario está localizando su vivienda en el mapa. Los documentos crean la oportunidad de posponer el trabajo de llenar la ficha S-100 (por ejemplo, con los nombres de los miembros del hogar, en ocasiones, numerosos) a horas en las que hay una menor afluencia de solicitantes⁴⁰. Asimismo, en circunstancias en las cuales un error tipográfico puede arruinar el proceso, los burócratas cargan los documentos fotocopiados para tener a la mano información fiable.

La primacía de estos documentos secundarios y de la delegación de información en materiales como el papel resalta sobre todo en situaciones de emergencia, cuando los formatos oficiales se agotan dada la alta demanda. En el transcurso de nuestra visita fuimos testigos de este tipo de hecho. Ocurrió un martes, al mediodía; a esa hora ya nadie en la oficina contaba con S-100 para tomar los datos de los solicitantes, y aún quedaban varias personas en la cola de espera. Ante esta situación, Tomás decidió salir de su oficina y comunicarles a los solicitantes que, aunque debían regresar el jueves, por ahora se les iba a tomar sus datos de todas maneras, en las mismas hojas de las fotocopias que ellos trajeron. Los datos eran los siguientes: motivo de solicitud, programa al que desea ingresar, lugar de residencia (fotocopia de mapa o croquis) y costo de vida. Tomás les explicaba a los solicitantes que no les haría perder tiempo; la única diferencia es que los datos del S-100 no serán llenados de manera presencial. Les anticipa que cuando la ULE los empadrone, (en

⁴⁰ La 11:00 am es la hora de mayor afluencia de visitantes.

caso la respuesta de la digitación de la S-100 así lo indique), se llevará tanto la S-100 como la FSU para que puedan firmar ambas fichas.

Minutos después, Tomás entró a la oficina de Dina y Pedro para anunciarles cómo debían proceder. Les pide que cuiden el orden de las copias de los DNI, debido a que estas estarán engrampadas al S-100 (la ventaja del S-100, en ese sentido, es que están ordenadas debido a que tienen un número de serie). Igualmente, les ordena que coloquen las copias de los DNI de los miembros de la familia de forma similar al orden determinado para las S-100 (jefe de hogar, cónyuge, hijos, etc.). Tomás les indica que “incluso puede ser digitado directamente porque todos los datos se sacan del resto de los documentos”. Finalmente, Tomás les dice que por el momento “solo se le va a tomar los datos de la S100 y luego se va a ir a visitar con la S100 ya digitada”. Mientras se les está tomando los datos a los primeros solicitantes desde el anuncio, Carla, la jefa de las empadronadoras, entra desde la otra oficina para avisar que también se le debe tomar la cantidad de pisos de la vivienda y su referencia más cercana.

La materialidad del papel también es importante para el registro de todas las solicitudes. Existe una base de datos, propia de la ULE de Aquino y administrada por la señora Dina, donde se anota las S-100 registradas (y si se encuentra desestimada⁴¹), las FSU (de ser correspondiente), el empadronador que visitó la casa, el número de Declaración Jurada, etc. Todos los funcionarios envían sus solicitudes llenadas donde la señora Dina. Cada semana ella comparte el archivo actualizado con el resto del personal de la ULE. La finalidad de este archivo es llevar un control interno de las solicitudes de las personas, por ejemplo, en caso se acerque alguien a reclamar que nadie pasado por su vivienda a empadronar. Este archivo también sirve para los casos en los cuales las personas se acercan a solicitar su reclasificación. Algunos lo hacen apenas han obtenido los resultados de su proceso anterior, debido a que no están de acuerdo con los resultados. En estas situaciones, los funcionarios recomiendan a los solicitantes esperar entre 2 y 3 semanas; han notado que cuando se ingresa una solicitud de clasificación antes de este periodo, el sistema establece que no es necesario ir a empadronar, por lo que la nueva solicitud pasa a ser desestimada.

Pues bien, al finalizar el día de atención, Dina empieza a transcribir los datos anotados en el archivo de Excel en un cuaderno. Lo anotado en este cuaderno es una versión sintetizada de lo anotado en el archivo, donde solo se registra el número de expediente, número de solicitud, número de folio, lugar (no necesariamente dirección), programa y nombre de solicitante. Este cuaderno sirve como una copia de seguridad del archivo, en caso se pierda o no puedan acceder a las computadoras. Dina comentaba: “uy, es que imagínate si se borra el Excel, qué haríamos”.

Finalmente, la copia del DNI resultaba útil al momento de digitar la S-100 ya que, si es que hubo errores al momento de llenar la S-100, Eliana o quien esté digitando puede usar la copia como referencia. Eliana añade que, si no pidieran copia del DNI y hubiera un error en la S-100, el SIGOF

⁴¹ Una ficha S-100 desestimada es aquella que no traspasa el primer filtro establecido por el sistema. Ciertas condiciones (el pedido de un préstamo o el registro de la propiedad de una movilidad) determinan la exclusión del usuario de la categoría de pobreza y, por tanto, hacen innecesario el empadronamiento (orientado, por tanto, a determinar la clasificación de los pobres extremos).

les daría como resultado una inconsistencia, por lo que luego tendrían que ir a la casa del solicitante a pedirle su DNI “pero a veces la gente no está y hay que volver, sería muy complicado”. Tomás le recuerda que desde el MIDIS les dijeron que esta nueva normativa serviría “para agilizar”, Eliana replica: “pero igual las necesitamos [las copias de los DNI] para ser eficientes”. Tomás añade “lo hemos hablado con la coordinadora territorial y nos ha dicho que normal [pedir las copias de los DNI]”, “sabemos que otras municipalidades también lo hacen”.

e. Las coordinaciones fuera de la oficina

Pasemos a detallar las acciones que realiza la ULE de Aquino durante su interacción con otras agencias del Estado. En ellas, la ULE trata de proveerse de los recursos e información necesarios para su funcionamiento.

i. Los requerimientos y la relación con la municipalidad

Las coordinaciones internas se producen básicamente con dos instancias de la municipalidad. Por un lado, con alcaldía, a quien Tomás debe llevarle las declaraciones juradas a firmar. Por otro lado, con la Gerencia de Desarrollo Social, con quien debe coordinar la solicitud de movilidades y choferes para los empadronamientos. Este requerimiento debe realizarse con anterioridad y no son una partida fija, sino van cambiando de acuerdo con la necesidad. Anteriormente, la ULE tenía que hacer el requerimiento a la Subgerencia de Programas Sociales; esta, a su vez, la debía hacer llegar el requerimiento a la Gerencia de Desarrollo Social. De acuerdo a Tomás, este proceso tomaba demasiado tiempo al punto que en algunas ocasiones no se pudieron salir a empadronar.

“Los requerimientos los hacen juntos, cuando debería ser por separado. Antes cuando se realizaba lo que era el POI del año, era un porcentaje. Claro que se lo presentaba al jefe inmediato, con una copia a la Gerencia de Desarrollo Social y con otra a la Gerencia Municipal. El subgerente igual lo juntaba con otros pero iba por separado. Entonces cuando venían para dar la dotación yo lo recibía aparte”.

No obstante, este proceso ha cambiado con el reciente ingreso de la nueva gerente de Desarrollo Social, quien llevaba un par de semanas en el cargo al momento en que se realizó la visita a la municipalidad. Con la nueva gerente los requerimientos ahora se hacen directamente con ella, lo cual ayudó a agilizar la movilidad y chofer para la ULE. Según lo pactado con la gerente, la ULE tiene del uso de movilidades y choferes dos veces a la semana. De acuerdo a Tomás, lo ideal sería poder salir a empadronar 3 veces a la semana (lunes, miércoles y viernes) pero por el momento deben acomodarse al cronograma de la gerencia.

Tomás manifiesta estar más satisfecho con esta coordinación directa. Tiene, en ese sentido, una perspectiva más optimista:

“Yo he conversado con la gerente de desarrollo social. Le he explicado. Como es nueva la gerente, ella me indica que también ha trabajado antes en otra municipalidad en el SISFOH. Entonces nosotros hemos conversado, ya nos hemos encontrado una vez en una

capacitación del SISFOH. Entonces creo que ella reconoce la importancia. Hemos conversado con ella, y yo voy a hacer los requerimientos, yo los voy a hacer acá y va a pasar directo a la gerencia (...). Con eso estamos con la expectativa de que va a mejorar. Incluso yo le hemos hablado del carro, le he dicho dos días a la semana. Entonces también estoy a la espera de ese cronograma”.

En líneas generales, de acuerdo con Tomás, “la ULE no es una prioridad en la gestión, pero tampoco está rezagada”. En cierto momento, los regidores de oposición cuestionaban los resultados de la ULE, pero no hubo mayor injerencia política. Para Tomás, la intervención del gobierno local en decisión sobre la clasificación resulta difícil; los medios locales son conscientes de ello:

“Si lo vemos desde la municipalidad, tendría más peso para manejar. Como es institución pública, se sabe que tienen esa... lo que siempre se ha dicho: “no le des mucho peso en decisión a la institución pública porque puede jugar con las calificaciones”. Esa es la razón por la que las radios, en las últimas elecciones, las radios sabían: ningún alcalde tiene el poder para decir “usted señora va a ingresar”, a pesar de que los candidatos decían. Entonces, no es así”.

ii. La coordinación con el MIDIS

La conexión institucional con el MIDIS se establece en los convenios que suscriben esta institución del gobierno ejecutivo y la municipalidad. Fuera de este convenio inicial, la ULE mantiene un diálogo con los Coordinadores Territoriales, una capa intermedia de funcionarios, dependiente de la DOF, que sirve de puente entre el MIDIS y la ULE. En Arequipa, la coordinadora era Guadalupe, quien también realiza labores de capacitación, monitoreo y, sobre todo, asistencia técnica.

Las coordinaciones externas se producen por dos motivos principalmente: para la solicitud de nuevas S100 y FSU, y para la focalización de casos prioritarios. Tomás también llama a la Coordinadora cuando encuentra problemas durante la digitación. En situaciones cuando aparecen de manera extraña solicitudes desestimadas, “el sistema a veces nos indica no corresponde a esta municipalidad, entonces yo le llamo a la señora Rosario para que lo habilite, y si la señora Rosario dice “no, ha habido un error”, también eso se desestima. No vive, no está, o no requiere FSU también”.

La Coordinadora, por su parte, envía comunicaciones frecuentes al “correo institucional” de la ULE registrado ante el MIDIS. Estas comunicaciones incluyen anuncios de capacitación. Sobre esto último, Tomás lo considera necesario. Sin embargo,

“El MIDIS te explica pero no te hace... eso es una base. Aparte, no porque el MIDIS te indica que tienes que hacerlo así... porque lamentablemente a veces eso perjudica. Entonces con el mismo... cómo se dice, ya comienzas a jalar [sic] la manera en que puede ser mejor”.

Las comunicaciones incluyen reportes de desempeños de la ULE en relación al resto de municipalidades de la región. Estos reportes terminan siendo determinantes para el funcionamiento

de la ULE, en tanto se vincula con la disponibilidad de fichas oficiales (S-100 y FSU). Es una manera de medición:

“Cada vez que yo voy al MIDIS, mínimo me tienen que dar trescientos, no me tienen que a dar cien. Si me van a dar cien (...) entonces ya estaba preocupado. Porque anteriores veces, (...) [dieron] trescientos y estábamos bien. Pero ahora otra vez se ha retrocedido un poco en porcentaje. Porque te miden. Te miden en el MIDIS. ¿Cómo te miden? Cuántas S-100 tienes, cuántas S-100 han sido utilizadas, cuántas S-100 han terminado el proceso de levantar las FSU. Porque también las FSU son paquetes de S-100. Todo esto puede ser digitado, está bien, pero las FSU las tengo vacías. Entonces antes yo ya me he jugado, estas ya están digitadas, ella [la Coordinadora] verifica en el sistema y me pueden dar hasta trescientos.

Estos reportes también contienen especificaciones sobre el avance de la población que ha sido clasificada e incorporada al PGH: “Ese es el proceso que vigilan ahí, que culmine”, señala Tomás. En efecto, estos reportes constituyen una herramienta que, a juicio de la Coordinadora Territorial, “nos permite visualizar el nivel de avance”.

f. Las “teorías” del funcionario

i. Las “teorías” sobre la clasificación

Los funcionarios recalcan que Aquino ha experimentado un crecimiento desordenado en los últimos años. Debido a esto en el distrito se pueden encontrar zonas bastantes disímiles –en cuanto a los contextos materiales– que influyen en la clasificación socioeconómica que realiza el SISFOH. El distrito contiene tanto zonas totalmente urbanizadas en la parte baja del distrito así como zonas con vías sin asfaltar y sin servicios básicos. Esta heterogeneidad de contextos materiales hace que la condición de pobreza de sus habitantes sea variable.

La clasificación de pobreza puede ser previsible para los funcionarios, a pesar de que no tienen conocimiento sobre cómo la heterogeneidad de las zonas pesa en la clasificación final. Los habitantes de urbanizaciones tienden a ser clasificados como “no pobres”, mientras que los habitantes de asentamientos humanos y asociaciones de viviendas pueden ser clasificados como “pobres”. Igual sucedía con otras características del hogar, como la integración de un nuevo miembro. Sobre esta predictibilidad, Tomás señala lo siguiente:

“Nos basamos más o menos en la realidad de lo que vemos en los casos, analizamos. A veces una persona que sale pobre, le hacemos otra vez y no ha variado. No cambia. Solo que a veces ha nacido un niño nuevo, se hacen por el vaso de leche y cambia. Anteriormente siquiera nosotros manejábamos un poco lo que era la carga familiar, ahora creo que no lo están viendo tampoco (...). Anteriormente pesaba. Eso también bajaba el nivel socioeconómico. Ahora por lo que estoy viendo actualmente, no lo están bajando. No lo toman. Ha variado un poco eso”.

No obstante, y retomando el contexto material, el problema se produce en las áreas grises entre las distintas zonificaciones. Durante la ruta del empadronamiento de Carla, visitamos un hogar que se encontraba ingresando a la parte alta del distrito. De acuerdo a la información que maneja Carla, esta zona es considerada urbanización. Sin embargo, unas cuadras más allá la zonificación cambia a asentamiento humano. La referencia de cambio de zonificación que utiliza Carla es un local público con un techo verde. Para Carla esta diferenciación de zonas es problemática debido a que los contextos materiales en ambas zonas son similares, sino iguales, pero, debido a que la zonificación es diferente, la clasificación socioeconómica de las personas varía, afectando a los solicitantes de la zona considerada urbanización, debido a que es menos probable que obtengan una clasificación que les permita acceder al programa que desean.

Esta incertidumbre sobre los resultados de la clasificación hace que los funcionarios deseen poder al menos aportar su punto de vista a la clasificación. En uno de los empadronamientos de su ruta, Carla visita la vivienda de una señora. Mientras se le toma los datos, se le pregunta por qué solicita la reclasificación. La solicitante responde que en el hospital le informaron que su afiliación al SIS gratuito estaba por vencer, y ella necesita el SIS debido a que está siguiendo tratamiento para diversas molestias. La casa es de sus padres, pero ella vive en un cuarto independiente con sus dos hijas. Carla le advierte que este empadronamiento puede hacer variar su clasificación de pobreza y ella podría perder la afiliación gratuita que actualmente tiene. La señora replica “usted solo llena la ficha, no mira la realidad”. Carla le indica que “Lima es quien hace la clasificación”, no la municipalidad. La señora responde “el gobierno tiene que hacer una clasificación más precisa, mire mi realidad”, en referencia a que ella ocupa solo un cuarto con sus dos hijas dentro de una casa, que si bien es de cemento y ladrillos no está acabada. La señora añade “en el SIS me dijeron que porque abrieron un centro comercial (ubicado a dos cuadras de su casa) ahora esta zona es residencial y me hace no pobre”. Carla le pregunta si es que tiene alguna otra propiedad, la señora responde: “COFOPRI recién me ha titulado en el cerro de Chiguata pero esa casa no tiene agua, luz ni desagüe, prefiero quedarme con mis padres” y añade “el gobierno no mira como yo vivo, mi vecina puede tener su casa de tres pisos, pero mire como vivo yo”.

Frente a esta situación, Carla le recomienda a la señora que no se le clasifique y le comenta que ha salido una normativa que ha aplazado el vencimiento de las afiliaciones del SIS en febrero. Carla le dice que vaya y siga atendiéndose en el SIS y que no pregunte por su clasificación, hasta que efectivamente le digan que ha vencido. La señora acepta y el empadronamiento no se termina de realizar. A la salida del empadronamiento Carla comenta “el gobierno debería tomar en cuenta lo que nosotros vemos en las visitas”.

Una posición similar es compartida por Eliana, quien, al momento de digitar y obtener los resultados del empadronamiento, refiere que la automatización de los resultados es evidente (“a leguas se nota que lo hace una computadora”) y que este sistema no permite que los funcionarios, que son quienes observan la situación de los solicitantes, proporcionen su punto de vista sobre las necesidades que tienen los solicitantes (“debería haber la posibilidad de nosotros hacer notar que una persona necesita apoyo”). Para Eliana, la automatización del proceso limita la percepción que

se debería tener sobre los casos de los solicitantes: “lo hacen como una computadora, no hay sentimiento”. Tomás, por su parte, cree que debería alentarse la “ayuda” por parte del personal:

“Lo que se trata es de ayudar. El señor James a veces es un poco más cerrado. Una vez conversé con él porque él es de ayudar, ¡ayudar! [ininteligible] la señora está bien que le diga que necesita pero a veces su esposo tiene un ingreso personal. Igual, si usted le pone que gana tanto, entonces igual, en vez de ayudar, cuando llegue allá le van a ver a la señora que está mintiendo”.

Respecto a otro caso:

“(…) acá una señora me ha dicho que ya recibe apoyo, y a veces me la mandan, la señora viene con su DNI, está actualizado entonces para qué voy a... si es que presenta su documentación y cambia su clasificación, la señora pierde. Entonces, ¿qué hago yo? Subo a inspeccionar a la señora, ¿cuál es la realidad? A veces resulta que no ha variado, que es la misma. [ininteligible] No vas a dar sustento para que la señora pierda, trato de mirar de esa manera, entonces la señora no va a perder. Cuando viene a empadrona el INEI es un [ininteligible] hacer la distinción, al hacer la visita, se viene a empadronar. Ya Aquino ha cambiado, se ha vuelto urbano, ¿qué significa? Que se ha vuelto más difícil conseguir acá lo que viene a ser pobre extremo. Más aún con lo que hacen las ULE a nivel nacional, nosotros no hacemos barrido, hacemos empadronamiento por demanda. Las personas vienen a solicitar y a postular al programa. Entonces nosotros no sabemos [previamente] cómo está.

Las prácticas de ayuda, que los burócratas locales ponen en marcha ante la diversidad de casos que se presentan ante la ULE, es limitada por las herramientas del SISFOH. Más allá de sugerir algún procedimiento a los usuarios, el diseño suele ser inflexible. Guadalupe señala que, mientras ciertas prácticas *ad-hoc* en su labor pueden ser toleradas o incluso alentadas⁴², la información tiene que transcurrir por los documentos propuestos por la DOF:

“Las herramientas para realizar el proceso de focalización son únicas. Ellos tienen que ceñirse a eso porque, sino, no podrían remitir la información de los ciudadanos. Entonces, como ya están estandarizados los formatos, entonces tienen que cumplir con remitir la información que está en los formatos. No pueden aumentar ninguna información más. Pero si ellos si usan ciertas estrategias para hacer el trabajo de empadronamiento en casas, las visitas domiciliarias”.

iii. Roles e inequidades de género

La mayoría de los solicitantes que se acercan a la ULE son mujeres, en especial madres de hogares con niños en edad preescolar o escolar. Hay momentos en que la cola de espera está compuesta únicamente por mujeres. Los pocos hombres que se acercan a la ULE tienden a ser personas de la tercera edad. Las mujeres suelen llevar a sus hijos con ellas para hacer el trámite. Esto genera que

⁴² Para mayor desarrollo de la tolerancia hacia estas prácticas, ver el acápite d.ii. para el caso de Tumihuasi.

durante la cola deban estar atentas tanto a ser llamadas y responder a las preguntas de los funcionarios como al cuidado de sus hijos, especialmente si son pequeños. Asimismo, cuando se trata de mujeres mayores estas también suelen estar acompañadas de sus hijas.

Durante nuestra visita pudimos notar que no hay una división sexual del trabajo. Todos, en cierta medida, rotan las labores. Empero, la presencia de mujeres en determinadas funciones burocráticas (la “representación pasiva”) parece incidir en una comprensión de las inequidades de género y su vínculo con la pobreza. Si bien usualmente tanto Dina como Pedro atienden a los solicitantes de manera óptima, Dina tiende a tener mayor consideración e interés en las circunstancias que llevan a las mujeres a solicitar los beneficios de los programas, especialmente en los casos de mujeres separadas con hijos. Mientras les va tomando sus datos a las mujeres y surge el tema sobre ingresos y estado civil, Dina suele hacer comentarios acerca de la responsabilidad que los padres de sus hijos deben de tener con ellas y sus hijos. Por ejemplo, en el caso de una señora separada del padre de sus hijos, al momento de completar los ingresos, Dina preguntó “¿cuánto te da?”. “A veces me manda, no siempre, 80 soles a veces al mes” respondió la señora. “Basura. Mándale juicio por alimentos” replicó Dina.

Por el contrario, Pedro suele ser mucho más adusto al momento de atender solicitantes y no se involucra tanto en sus historias personales. Esto fue particularmente notorio en el caso de una joven con un hijo pequeño. Pedro empezó la toma de datos de manera usual, preguntándole su número de DNI para revisar si es que se encuentra clasificada. Pedro observó la joven que no se encontraba en el PGH por lo que le comienza a tomar los datos en la S100 (datos de solicitante y motivo de solicitud) mientras le pide que identifique donde vive en los mapas. Una vez identificado el mapa donde se encuentra su vivienda, Pedro le pide que salga a tomar una copia de ese mapa. La joven sale de la municipalidad momentáneamente y luego regresa con la copia del mapa. Pedro continúa llenando la S100, pero se percata que en la copia del DNI de la joven es un DNI de menor de edad. Pedro le pregunta a la joven cuantos años tiene y ella responde 17. Pedro le pregunta si es que vive con sus padres y ella responde “vivo en un cuarto con mi bebé”. Luego le pregunta si es que en esa vivienda vive alguien más, algún mayor de edad. La joven responde que en esa casa vive su madre sin su padre (“mi papá vive en Cusco”), pero ella vive sola en un cuarto con su bebé. Pedro le dice que tiene que venir con su madre porque no puede focalizar a una menor de edad. La joven, mortificada, replica “mi mamá no puede venir, ella trabaja de 8 de la mañana a 10 de la noche”. No obstante, Pedro insiste que no es posible tomarle los datos a una menor de edad y le pide que venga su madre. La joven finalmente se retiró resignada, sin poder completar su solicitud.

4.2. Distrito de Tumihuasi

a. Datos preliminares

La municipalidad de Tumihuasi pertenece a una provincia limítrofe, al norte del departamento. En base a la información proporcionada por el INEI, su población proyectada para el año 2016 es de apenas 1,241 habitantes. Asimismo, según el Mapa de Pobreza Provincial y Distrital 2013 del INEI, la incidencia de pobreza total en este distrito es del 64.2%. Dentro de la jurisdicción del distrito

existen 36 centros poblados: 14 unidades agropecuarias, 15 caseríos, 6 anexos y 1 pueblo. No obstante, ninguno de estos posee una municipalidad de centro poblado. El distrito – que se encuentra en el límite con los departamentos de Ayacucho y Cusco– tiene un bajo nivel de conectividad debido a que solo está comunicado con la capital provincial a través de una vía vecinal o rural en estado de trocha (AR-603), la cual, en época de lluvias, es casi intransitable.

Tumihuasi es un distrito relativamente extenso en su territorio (780 Kilómetros cuadrados), donde una serie de accidentes geográficos acentúan la inaccesibilidad entre los centros poblados. La heterogeneidad geográfica (valles interandinos, cañones profundos y punas) se contrasta con la homogeneidad de la población, mayormente quechuahablante, vinculada a actividades agropecuarias. A decir de los interlocutores que aparecieron durante nuestra visita, la población joven emigra rápidamente. Tampoco pudimos observar mayor actividad comercial.

El MEF clasifica a la municipalidad de Tumihuasi como una municipalidad de ciudad no principal, con menos de 500 viviendas urbanas (CNP con menos de 500 VVUU). De acuerdo al Decreto Supremo N° 090-2011-PCM, la municipalidad es considerada oficialmente rural. En efecto, es uno de los distritos menos densos de la región.

En su Portal de Transparencia Económica consigna que durante el último año contó esta localidad con un PIM de 1, 056,873 de soles, llegando a ejecutar el 83.3%. Asimismo, de acuerdo al RENAMU 2015, la municipalidad cuenta con un personal total de 5 trabajadores. Según el mismo registro, no cuenta con servicio de internet y, de acuerdo al mapa de conectividad de OSIPTEL, salvo en algunos puntos, carece de cobertura móvil. De hecho, el único punto de acceso a internet (y que resulta vital para la implementación local del SISFOH se encuentra en la posta un anexo, a 40 minutos de la municipalidad. Tumihuasi tiene una brecha de gestión local de 12.5, su vulnerabilidad a la institucionalidad es de 0.9 y su brecha de densidad estatal es de 0.4, lo que indica que es una municipalidad con un muy bajo nivel de capacidad estatal.

De acuerdo al Observatorio para la Gobernabilidad (INFOGOB) del JNE, la gestión del actual alcalde, elegida en las últimas elecciones municipales del 2014, no ha afrontado mayores procesos de inestabilidad política como vacancias o revocatorias. No obstante, tiene un proceso judicial pendiente: En octubre del año pasado, la fiscalía pidió diez años de cárcel en su contra por presuntamente haber favorecido a un tercero en la adjudicación de una obra.

De acuerdo al Mapa de Indicadores de los Programas Sociales adscritos al MIDIS, INFOMIDIS, en el distrito tres programas tienen cobertura: Juntos con 67 hogares abonados, Pensión 65 con 85 usuarios, y Qali Warma con 353 niños y niñas atendidas en 20 instituciones educativas. En el 2015 la municipalidad cumplió las metas del Plan de Incentivos relacionados al MIDIS (último año con metas del MIDIS para las municipalidades tipo “No CP, menos de 500 VVUU”).

b. El SISFOH en Tumihuasi

La municipalidad cuenta con un solo local, el cual se encuentra frente a la plaza de la capital distrital. El trabajo de la ULE se realiza en una oficina en el segundo piso. Dentro de la oficina existen tres

sillas donde las personas pueden esperar a ser atendidos. En esta oficina también se ubica la oficina de obras, aunque durante el tiempo de nuestra visita el jefe de obras no estuvo presente, aún más, durante la visita solo había dos personas en toda la municipalidad, Miriam y Paulina, esta última responsable de registros públicos. El alcalde se encontraba en Arequipa realizando diligencias, la secretaria de alcaldía estaba de vacaciones y la contadora trabaja en la ciudad debido a que necesita conexión a internet, servicio con el cual la municipalidad no cuenta desde este año. Asimismo, la municipalidad actualmente no cuenta con un Gerente Municipal. Debido a las vacaciones de la secretaria Miriam debe cubrir también el puesto de ella.

i. El personal

La ULE está constituida únicamente por Miriam, quien, además de ser la responsable de la ULE, es la encargada del área de programas sociales de la municipalidad. Miriam llegó a trabajar a la municipalidad en el 2015. Ella es originaria del mismo distrito, aunque no de la capital distrital sino del anexo de Santa Rosa. Vivió y estudió en Tumihuasi hasta llegar a tercero de secundaria, cuando se mudó a la ciudad de Arequipa. Allí terminó su secundaria y, posteriormente, sus estudios de secretariado.

Entre finales del 2014 y comienzos del 2015, durante una visita familiar en Tumihuasi, Miriam se encontró con el alcalde, a quien conoce desde niña. El alcalde le preguntó si es que quería trabajar en la municipalidad y la invitó a que se presente a un concurso para el puesto de secretaria, al cual accedió en marzo del 2015. Desde esta función ella comenzó a involucrarse en las rutinas del proceso de clasificación de hogares (a pesar de que, dado su puesto, sus labores eran otras). Miriam asistía a la anterior responsable de la ULE en sus visitas a los anexos. Debido a que la anterior funcionaria no hablaba quechua, Miriam hacía de interprete entre los solicitantes y la responsable. Esta responsable renunció al trabajo debido a la distancia de la ciudad (provenía de la ciudad de Arequipa).

Ante la renuncia de la responsable, el alcalde le propuso a Miriam hacerse cargo de este puesto; argumentando que ya estaba familiarizada con sus funciones. Finalmente, Miriam asume esta oficina en marzo del 2016. Actualmente, trabaja bajo el régimen de locación de servicios.

c. Los procedimientos

i. Atención

La municipalidad está abierta al público desde las ocho de la mañana hasta las cinco de la tarde, con una hora de receso entre la una y las dos de la tarde. En el horario que está cerrado se coloca un cartel de “cerrado” en la puerta de la oficina. El mismo cartel se utiliza cuando Miriam sale a empadronar a algún caserío. En estas situaciones, Miriam contaba que ella ha capacitado a la secretaria para pueda tomar los datos tanto en la S100 como en la FSU; también le instruyó que deje los campos de la firma del responsable y la fecha vacíos.

En general, hay poca afluencia de personas en la ULE de Tumihuasi. En un punto máximo puede haber una persona siendo atendida mientras dos personas esperando dentro de la oficina, pero normalmente los solicitantes son atendidos sin mayor espera. En promedio, en un día pueden llegar hasta cinco solicitantes, aunque puede haber días en los que no llegue nadie. Los solicitantes suelen llegar a la municipalidad entre la media mañana y el mediodía. Generalmente son solicitantes de los anexos distritales. Estos solicitantes suelen salir caminando desde sus localidades en horas tempranas de la mañana para llegar a Tumihuasi y luego regresar, de la misma manera, por la tarde.

La rutina de atención es la siguiente:

1. El solicitante se aproxima a la oficina de Miriam porque desea postular a un programa social. En ese momento, Miriam le pide el DNI al solicitante.
2. Llama a la coordinadora territorial, a quien le pide que verifique en el PGH si es que la persona tiene su clasificación.
 - a. En caso esté clasificada, Miriam procede a inscribirla en el programa que la persona solicita.
3. En caso no esté clasificada, Miriam les pregunta si es que han traído sus DNI y sus recibos de agua y luz (en caso tuvieran esos servicios).
 - a. Miriam sale de su oficina a la secretaría donde hay una fotocopidora para sacarle copias a los DNI (es poco frecuente que los usuarios accedan por su cuenta a una fotocopidora).
 - b. Luego regresa a la oficina con las copias y le retorna los DNI a la persona.
4. Miriam le hace preguntas para empezar a llenar la S100 y luego para llenar la FSU.
 - a. Las preguntas son sobre datos que no puede obtener de las copias del DNI: características del hogar y de la vivienda.
5. Al terminar de pedirle sus datos Miriam le pide su firma y finaliza la atención. Miriam realiza toda esta interacción en español o quechua, dependiendo del idioma que hable el solicitante.

Luego de que la persona se retira Miriam continúa llenando los datos en la S-100 y FSU con los datos de las copias. Cuando le preguntamos si no corre el riesgo de “malograr” una FSU que quizás no sería usada, Miriam nos explicó que ella procede de esta manera –llenar la S-100 y la FSU al mismo tiempo– debido a que todas las S-100 que ingresa al SIGOF siempre le dan como resultado la orden de ir a empadronar.

Miriam nos cuenta que ella ha visitado todos los anexos y ya conoce “la realidad” de las personas que allí viven. De esta manera, si viene una persona de estos anexos a solicitar su empadronamiento “yo ya conozco, no me puede mentir; por ejemplo, sé que en Tecca tienen sus casas de piedra, techo de paja o calamina”. Sobre la base de la confianza en su conocimiento sobre “la realidad” de todos los anexos, toma los datos para la FSU –por ejemplo, acerca de la calidad de los servicios básicos– en la misma oficina, sin tener que visitar la vivienda.

En cuanto a la inscripción en la ficha S-100, Miriam emplea algunas tácticas para determinar el ingreso mensual:

“En eso de ingreso anual, en este caso la mayoría se dedica a la agricultura, entonces yo lo que hago es preguntar, al mes cuántos días sale a trabajar y le pagan. Entonces pueden decir, “al mes salgo 4 días o 5 días”. Entonces, aproximado 5 días al mes. “Y por día, ¿cuánto le pagan?”, “30 soles”. Entonces 30 por 5, eso es el ingreso mensual y eso lo multiplico por 12 meses y eso es el ingreso anual. En el caso de las abuelitas, por ejemplo, no trabajan, pero lo que nos han dicho de cómo podemos sacar su ingreso es “¿tu hijo al mes te envía o te apoya con arroz?”, “si, dos kilos me da”, “¿azúcar?”, y saco el precio del azúcar y del arroz, si le invitan comida, cuánto está, al menos así saco el ingreso de ellos”.

Lo mismo sucede para establecer el número de propiedades, lo que constituye un filtro importante en el S-100 para establecer la clasificación de pobreza:

“Le preguntas [a los usuarios] “¿cuántos terrenos tienes?”. Por lo general, las abuelitas viven en su casa pero esa casa no es de ellas, ya las dio en herencia a sus hijos. Ella vive hasta que fallezca y luego se la quedan sus hijos, porque ya está en herencia (...). A veces dicen “si, a mí me han dejado una [propiedad] para mi muerte”, “van a vender ese terreno para que me entierren” dicen. Entonces tienen un terreno (...). Ellas dicen este terreno es mío, o el único que terreno que tengo es este y lo demás ya lo repartí en herencia. Los que tienen título de propiedad saben cuántos terrenos tienen, tres, dos”.

Finalmente, el modo de comunicar los resultados se imbrica fuertemente con las dificultades en cuanto a la accesibilidad del distrito. Además del correo, se optan por otras tecnologías:

“La clasificación puede demorar aproximadamente, con más seguridad, 20 días o un mes. A los que son de partes altas les digo un mes. Y ya pueden venir y puede revisarle su clasificación si desea. O también les explico cómo pueden ver. Hay otras personas de, por ejemplo, Mungui, que sus hijos mayores si tienen correo, entonces yo les explico. O a veces me dan sus números y yo les mando por WhatsApp la foto, cómo pueden ver su clasificación. O, por ejemplo, los que son alumnos que acaban de terminar quinto de secundaria, quieren saber en qué clasificación se encuentran para acceder a Beca 18, también les envío por WhatsApp. Les digo “así ingresen” y como ya tienen conocimiento, ya tienen correo, es más fácil”.

ii. Empadronamiento

El conocimiento de Miriam sobre “la realidad” de los anexos es, en verdad, reciente. Desde que asumió el cargo en marzo del 2016, ella ha visitado los once anexos del distrito con el objetivo de empadronar a todas las personas del distrito. Cada uno de estos viajes le ha tomado más de un día a Miriam; mayormente, estas visitas se hacían sin disponibilidad de vehículo (recordemos que nos encontramos en un distrito de difícil accesibilidad; de hecho, la capital distrital es el punto último de la carretera). Las distancias a pie hasta los anexos varían entre dos y siete horas dependiendo del camino; en las partes más altas del distrito, los anexos que se encuentran a siete horas de viaje, por lo que suele pernoctar en esos lugares hasta el día siguiente.

Esta distancia entre la capital distrital y los anexos también es otro factor que influye en que Miriam decida llenar la FSU en la misma oficina cuando recibe a los solicitantes, sin necesidad de visitar las viviendas.

En sus visitas a los anexos, Miriam realizaba una suerte de barrido, tratando de empadronar a toda la población. Veamos, a continuación, cuál ha sido su rutina de empadronamiento:

1. Miriam manda una carta al presidente del anexo con algún habitante del anexo que se encuentre en Tumihuasi y que se esté dirigiendo allá.
 - a. Por lo general, esta carta es mandada con una o dos semanas de anticipación, anunciando el día que se realizaría la visita.
 - b. En la carta se les pide que ese día las familias permanezcan en sus casas y no salgan a realizar su faena usual.
2. Al llegar el día de la visita al anexo, Miriam toma los datos de los hogares en la ficha S100 y la FSU respectivamente.
 - a. Pregunta los datos que no puede obtener de los DNI ni de las copias, las cuales son llenadas en la oficina.
3. Al finalizar la toma de datos de cada hogar y la firma de las personas, Miriam les pide sus DNI, con los cuales regresa a Tumihuasi.
4. Una vez de retorno a la municipalidad, Miriam le saca copia a cada uno de los DNI y posteriormente procede a regresarlos a través de algún habitante del anexo que en ese momento se encuentre en la capital distrital. Miriam completa los datos restantes con las copias de los DNI.

Miriam realizó estos barridos a inicios del 2016, en una época en la que –cuenta– le exigían fotos de las viviendas.

“Cuando voy a los anexos voy casa por casa, porque al inicio nos pedían foto de cada hogar. Entonces entraba a su cocina, a su cuarto, les sacaba fotos y les preguntaba en su casa (...). A inicios del 2016. De ahí nos dijeron que ya no era importante pero he ido a todos los anexos y tengo fotos de todos los anexos. Entonces ya conozco. Pero igual voy porque toda la gente no va a venir. Entonces, para hacer mi trabajo bien, mejor voy y así agarro más personas y focalizo también más rápido, en lugar de esperar que vengan, que serían uno, dos o tres, sino para terminar rápidamente”.

Debido a estas acciones, desde su punto de vista, la mayoría de la población del distrito ya está focalizada. Así, aparece otro motivo por el cual ella decide llenar actualmente las S-100 y la FSU al mismo tiempo en la oficina: los solicitantes son casos aislados que no pudieron ser empadronados. En otros casos, son personas cuya composición familiar ha variado. De no llenar los datos en la oficina, Miriam tendría que perder uno o dos días de trabajo para llegar al anexo y empadronar un solo hogar. Más aún, tendría que esperar que alguno de sus miembros se encuentre durante la visita; algo complicado debido a que la mayoría de familias sale a trabajar sus tierras o a cuidar animales todo el día y solo regresan a sus hogares al anochecer.

En medio de la búsqueda de mayor facilidad en el trabajo, la conexión con alguna persona que represente una autoridad en los anexos le es fundamental a Miriam. Esto sucede para realizar el aviso que se visitará el anexo respectivo: “a la autoridad, el presidente de la comunidad, agente municipal o presidente de la comisión de regantes, le envió un aviso para que ese día específico me esperen todos en su hogar”. Esta autoridad también resulta importante cuando debe dejar notificaciones a solicitantes ausentes:

“Por ejemplo, cuando yo voy a un anexo, no siempre están al 100% todas las familias. A veces hay casos en que se fueron de viaje, y en esos días no se encuentran. En esos casos, lo que yo hago es decirle a la autoridad que la familia a la cual no se le ha realizado la focalización debe acercarse a la municipalidad porque allá voy a estar atendiendo o si en caso no me encuentre, que le pregunte a la secretaria, que le van a atender, que lleve los requisitos. Como ya conozco los anexos y ya sé cómo viven, cómo son sus casas, ya es más fácil de llenar las fichas”.

iii. Digitación

Para subir enviar los datos de los usuarios para su posterior clasificación, Miriam viaja en movilidad hacia un centro poblado aledaño una vez a la semana. Este se encuentra aproximadamente a 45 minutos de Tumihuasi, en la ruta hacia Cotahuasi, la capital provincial. Su posta de salud es el único punto que cuenta con internet en todo el distrito. Miriam comenta que hasta el año pasado la municipalidad de Tumihuasi si contaba con conexión a internet, por lo que podía revisar la clasificación de los solicitantes sin tener que llamar a la coordinadora territorial. El internet también permitía enviar los archivos .DAT su misma oficina. Durante nuestra visita, la municipalidad no contaba con el servicio, por un motivo que Miriam desconoce.

Revisemos la rutina de digitación y envío que realiza Miriam en Tumihuasi:

1. En Tumihuasi, Miriam digita las S100 en el aplicativo del SIGOF y genera los archivos .DAT que contienen la información de las solicitudes. El uso del SIGOF y la generación de los archivos .DAT no requieren conexión.
2. Al día siguiente, ella viaja a Mungui en un colectivo que parte a las 7 de la mañana desde la capital distrital; trae consigo su laptop, las S100, las FSU y las copias de los DNI (y de recibos de servicios, de ser el caso).
3. Al llegar se instala en un escritorio en la posta, el cual ha solicitado ocupar el día anterior, coordinando con el personal de salud.
4. Una vez instalada en la posta, Miriam envía los archivos .DAT al correo del SIGOF (sigof@midis.gob.pe) con el asunto “S100” y el código de ubigeo de Tumihuasi a través del “correo institucional”.
5. Al recibir el correo de respuesta, Miriam revisa los archivos que las S100 inconsistentes, que contienen errores de digitación.
 - a. Miriam procede a corregir estas S100. Esto lo puede hacer gracias a las copias de los DNI con las cuales contrasta los datos ingresados.

6. Una vez corregidas las solicitudes Miriam procede digitar las FSU en el aplicativo del SIGOF y a generar otros archivos formato .DAT.
7. De manera similar a las S100, envía los archivos al correo del SIGOF para luego generar las declaraciones juradas.
8. Al día siguiente, Miriam regresa a Tumihuasi para que el alcalde pueda firmar las declaraciones.
 - a. En caso el alcalde viaja a distintos anexos o a Arequipa por trámites, Miriam tiene que esperar que el alcalde vuelva a la capital distrital, lo cual puede tomar un par de días.
9. Luego de que el alcalde firma las declaraciones, Miriam deja las declaraciones y las FSU en la agencia de Serpost de la capital provincial para su envío a Lima.

Observemos que esta rutina de digitación no solo involucra pasos en los que el funcionario interactúa con otros agentes (el alcalde o Serpost) u objetos (las interfaces del SIGOF) sino que, además implica el traslado en distintos espacios. La rutina de digitación atraviesa tres localidades. En ese sentido, de seguir al pie de la letra el procedimiento oficial, estos traslados serían aún más complicados, sino peligrosos. Caminar por el distrito es riesgoso: “no hay gente. Es como que camines en un desierto. En esta temporada es más peligroso, porque se van cayendo las piedras de los cerros”.

En el caso hipotético de que proceda en total concordancia con las normas, Miriam tendría que cumplir el siguiente itinerario:

1. Esperar que los solicitantes bajen a Tumihuasi y tomarles su solicitud.
2. Viajar a un centro poblado aledaño para digitar la S100
3. Regresar a Tumihuasi; posteriormente, subir a los distintos anexos para empadronar a cada uno de los hogares de los solicitantes
4. Bajar nuevamente a Tumihuasi para retomar otra vez la travesía al centro poblado en cuestión, donde digitaría la FSU y generar la declaración jurada.
5. Posteriormente tendría que regresar a Tumihuasi para hacer que el alcalde firme la declaración jurada. Finalmente tendría que ir a la capital provincial a dejar la declaración jurada con las FSU en Serpost para enviarlo a Lima.

Como podemos inferir, todos estos movimientos no solo ocasionarían que Miriam pase gran parte del tiempo fuera de la municipalidad (algo de por sí contraproducente dado que es la única persona encargada de SISFOH y Programas Sociales), sino que arriesgaría no poder cumplir con los plazos establecidos por la normativa, haciendo que las solicitudes de clasificación de las personas queden inconclusas o, por lo menos, complicando su realización.

Cabe añadir que, al igual que el caso de Aquino, el “correo institucional” en realidad es un correo Gmail que la propia Miriam creó cuando se hizo cargo de la ULE. Miriam menciona que la anterior responsable de la ULE registró su correo personal como “correo institucional”, por lo que al momento de retirarse de ese puesto se perdió el correo mediante el cual la ULE se contactaba con la Coordinación Territorial. Debido a este percance, Miriam menciona que no pudo se pudo enviar

las solicitudes de los usuarios durante un mes (el “correo institucional” es el que se utiliza para enviar los archivos al SIGOF), hasta que logró registrar el nuevo correo. Este correo es exclusivo para el uso de la ULE y Miriam menciona que quien asuma su puesto después de ella podrá utilizarlo sin mayor problema.

d. Las coordinaciones fuera de la oficina

i. Los requerimientos

Siguiendo la división propuesta anteriormente, las coordinaciones que realiza Miriam se dividen en las relaciones que entabla con la municipalidad, por un lado, y con el MIDIS, por el otro. Al interior de la municipalidad, Miriam interactúa principalmente con tesorería, a comienzos de año. Esto lo hace tanto para hacer requerimientos de los materiales que necesitará (básicamente hojas o útiles de oficina), como para solicitar los viáticos que necesita para salir empadronar. La solicitud para la camioneta (en caso viaje a un anexo que se encuentre en la carretera) debe realizarla con anterioridad. Miriam también coordina internamente con la secretaria para que la suplante en sus labores de manera parcial; ello sucede cuando Miriam se ausenta de la municipalidad, ya sea por vacaciones o por salir a empadronar.

ii. La coordinación con el MIDIS

En cuanto a las relaciones externas, Miriam tiene un contacto frecuente con la coordinadora territorial de la DOF del MIDIS. A través de llamadas por celular o mensajes de texto, conversa con Guadalupe para verificar la clasificación de solicitantes. También conversa con la coordinadora en caso surjan inconvenientes inesperados en su labor, principalmente durante la digitación:

“Al inicio fue cuando ingresaba y me rechazaban, inconsistencias, por el DNI, pero el DNI estaba correctamente escrito, entonces no sabía por qué rechazaban. Lo volvía a enviar y me volvía a rechazar. Ahí le llamaba [a la coordinadora] y le preguntaba por qué, y ella me decía que me demore unos 5 días o una semana más para volver a enviar”.

Esta asistencia técnica resulta permanente y depende del nivel de *expertise* del funcionario y de las consultas que realiza (de acuerdo con Guadalupe, “no hay bosquejo de “mira tienes que responderles así””). En el caso de Miriam, se trata de consultas sobre casos puntuales. En general, para la coordinadora, las consultas son heterogéneas,

“Porque hay diferentes necesidades o diferentes inquietudes que las ULE te hacen o te preguntan. Desde manejar el sistema o manejar un archivo o más específicas, sobre cómo son los procedimientos. Entonces tú les brindas una asistencia técnica de tal manera que te puedan entender. Porque te darás cuenta que los perfiles de los responsables no siempre son un personal técnico o una persona universitaria, hay personas que no tienen esta formación y no tienen estas aptitudes de aprender o de saber computación”.

Otro tipo de contacto que realiza con la Coordinación Territorial aparecen durante las capacitaciones. Este tipo de interacciones no son usuales, y se realizaron durante el inicio de sus

funciones como responsable de la ULE. Miriam, además de asistir a las capacitaciones regulares que organiza la Coordinación Territorial para las municipalidades de la provincia, también asistió individualmente a la oficina de la Coordinadora Territorial para ser capacitada personalmente.

En líneas generales, Miriam mantiene una comunicación constante con la Coordinadora Territorial. Cabe señalar que esta última termina siendo tolerante con las prácticas *ad-hoc* que Miriam propone durante su labor en la ULE. En tal sentido, Guadalupe conoce que los funcionarios de la ULE –sobre todo en áreas rurales– llevan los dos formatos –ficha S-100 y FSU– al mismo tiempo cuando visitan los hogares (“si yo me voy de a ir, de acá a 5 horas...aprovechando la movilidad de la municipalidad...la estrategia...es hacer los dos formatos y tratar de traer toda la información”), tomar fotos (“si es que hubiera una inconsistencia...pueden levantarla más rápida sin necesidad de ir al domicilio”) o tomar los DNI (“Para evitar que, de repente, “uy, lo transcribí mal”). Son estrategias que, dentro de la meta de recoger información “objetiva”, pueden ser toleradas. La coordinadora, en cierto sentido, comprende el entorno laboral en el que se encuentran:

“Además tienes que considerar que a veces los recursos de los gobiernos locales son limitados, entonces ellos programas ir a ciertos sectores cada cierto tiempo. O sea, no es que van a llegar la próxima semana, sino que van cada ciertos meses a ciertas zonas. Entonces para que ellos hagan el trabajo efectivo, aplican todos los instrumentos y por un tema de estrategia también toman estas fotos para poder levantar alguna observación si es que hubiera”.

e. Las “teorías” del funcionario

Para Miriam, la clasificación que proporciona la metodología del SISFOH a los solicitantes sí refleja “la realidad” de su pobreza, debido a que todos los solicitantes son clasificados como pobres o pobres extremos (“aquí todos son pobres”). Cuando se comunica con la coordinadora, ella le dice que el solicitante ya está focalizado. Inmediatamente se le dice que ya está empadronado y cuál es su clasificación. Si se da el caso que la persona esté en desacuerdo, esta puede solicitar que se le vuelvan a tomar sus datos. No obstante, Miriam afirma que desde que está a cargo de esta oficina esto nunca ha pasado porque todos en el distrito tienen como calificación pobre o extremadamente pobre. Este es otro factor que influye en que Miriam tome en un solo momento tanto la S100 y la FSU a alguien visita su oficina y no se encuentra empadronado: porque, en palabras de Miriam, “ya se sabe que va a ser pobre”.

Estos supuestos, que se aplican finalmente a las rutinas que emprende Miriam, se contrastan con lo dispuesto por la normativa y por la misma Coordinadora Territorial. Aunque esta última podría ser comprensiva con el hecho de llenar las dos fichas al mismo tiempo, esta acción, realizada dentro de la oficina, sin viajar a la vivienda del solicitante, escapa a los márgenes de un levantamiento “objetivo” de la información. Para Guadalupe, habría que evitar el “ojímetro”, o la percepción local de la pobreza, frente a otra “objetiva”:

“Es que a veces la percepción de la persona comete error porque solo vemos una realidad en ese momento, o sea solo lo que yo estoy yendo a ver, pero no estamos viendo como lo

visualiza la base de datos administrativa del Estado, que es la metodología. La metodología recaba la información de la base de datos administrativa del estado, información de la ficha y de la solicitud. Entonces yo les doy a entender a los chicos que no hagan un tema de percepción ante el ciudadano porque eso es generar expectativas que a veces no corresponden, lo único que hay que tratar es de ser objetivos, remitir información lo más veraz posible y dejar que el proceso determine con las metodologías y algoritmos que se están aplicando en la dirección de operaciones de focalización”.

Cabe señalar que durante nuestra visita pudimos observar que se acercaron más hombres que mujeres a ser atendidos por Miriam, no obstante, debido al pequeño número de casos observados no se podría hablar de manera clara de una mayoría masculina entre el universo de solicitantes. Por otro lado, los casos por los que se atendían no parecían estar determinados necesariamente por su género. Por ejemplo, pudimos observar los casos de dos padres de familia yendo a realizar solicitudes para sus hogares, así como el caso de una mujer acompañando a su madre de edad avanzada.

5. CONCLUSIONES: COMPARANDO LO RURAL Y LOS URBANO

Este estudio brinda una mirada exploratoria sobre la gestión y operatividad de la focalización de hogares, identificando los elementos objetivos y subjetivos dentro de las rutinas de los burócratas locales para registrar información para la clasificación de la pobreza. Detallamos cómo los burócratas dan inicio a prácticas de “traducción” y “contextualización” (Mosse 2004, Agudo Sanchiz 2015) y cómo tratan de hacer que el diseño abstracto tenga sentido para ellos mismos desde sus *folk theories* (“teorías de la gente común” o “teorías intuitivas”). De esta manera, rescatamos la discrecionalidad de las micro-decisiones y nociones que guían su labor cotidiana.

Dicho esto, dado que los procedimientos oficiales de la focalización son estándares, fue pertinente explorar qué elementos en la operatividad real cambian dependiendo del contraste entre zonas urbanas y rurales en la región Arequipa. En tal sentido, realizamos estudios de caso en dos distritos en la región: Aquino y Tumihuasi.

Observamos que, tanto en el área rural como en la urbana, los burócratas de las ULE se encuentran bajo reglas institucionales; cierta supervisión de la Coordinación Territorial para cumplir los plazos y reducir la brecha entre el padrón y la población; y una constante, aunque fragmentaria, presión de la población. Estos factores instan a que el trabajo, al menos, no se detenga. Las limitaciones del estudio, por cierto, nos impiden determinar si a esta presión se suma un uso político del sistema (lo cual quedaría pendiente estudiar en futuras investigaciones).

En esta investigación hallamos que las rutinas se construyen de forma diferenciada, a la par de los desafíos propios del “nivel de complejidad social”. En Tumihuasi, distrito rural de “nivel de complejidad social bajo”, el principal desafío es geográfico. En este contexto, el personal implementa prácticas que permiten “abreviar” el proceso: así, empadronan en la oficina, llenan al

mismo tiempo el S100 y el FSU o avisan a las autoridades de los anexos qué días se realizará el empadronamiento.

Observamos que estas prácticas de abreviar el proceso se sostienen en el *folk theory* o “teoría intuitiva” que la encargada posee: si bien la funcionaria no tiene conocimiento sobre cómo los algoritmos del sistema determinan si se debe empadronar o el nivel de pobreza de los habitantes, ella maneja cierto nivel de predictibilidad debido a que –observa– resulta imposible que, dadas las condiciones de Tumihuasi, una solicitud obtenga una clasificación de “no pobre”. Para la burócrata, el SISFOH recoge en gran medida la idea que “aquí todos somos pobres”.

En Aquino, distrito de “complejidad social alta”, los funcionarios enfrentan en cambio desafíos asociados a la población y a la carga laboral. Los funcionarios implementan prácticas que les resultan vitales para poder transmitir la información y lograr que el proceso de focalización no se detenga por errores materiales en la toma de datos. Pero, *además* de la carga laboral, los funcionarios tienen que lidiar con una población heterogénea. En este contexto, la clasificación del SISFOH no se condice –a diferencia de lo que ocurre con el área rural– con la concepción local de la pobreza. Cuando se comunican directamente los resultados a los usuarios –debido a la escasa habilidad de estos últimos para verificar por su cuenta su clasificación en un correo electrónico– surgen algunos reclamos, y los funcionarios tienen que explicar desde su posición por qué el Estado –a vista del usuario, la municipalidad– califica a una persona de “no pobre”.

Para afrontar este desafío, los funcionarios intermedian las expectativas de la población. Los funcionarios intentan “explicar” o “predecir” los posibles resultados, evitando ofrecer “falsas expectativas” a los usuarios. Para ello preguntan algunas variables, por ejemplo, si el solicitante realizó un préstamo a un banco: los funcionarios no están seguros cómo exactamente este factor influye en la clasificación socioeconómica, pero han notado que quienes, luego de recibir su resultado de la clasificación, admiten haber tenido un préstamo, tienden a ser calificados como no pobres. Los funcionarios de las ULE mencionaron desconocer cómo *exactamente* el algoritmo del SISFOH determinaba la necesidad de ir a empadronar o no a los solicitantes, así como el nivel de pobreza que le adjudicaban a los solicitantes empadronados. Así, las “teorías intuitivas” son “especulaciones” acerca de las variables que podrían afectar el resultado de la clasificación.

Hallamos finalmente que, en “zonas de complejidad alta”, los funcionarios mantienen una desconfianza sobre cómo el sistema calcula la pobreza de la población, principalmente para los llamados “casos especiales” o “casos sociales”. Ello los lleva a desear que el sistema tome en cuenta sus puntos de vista. Sin profundizar en los motivos, observamos que “ayudan” a personas que, desde su percepción, son pobres, pero que, debido a la “automatización del sistema”, correrían el riesgo de ser excluidas de algún programa. La desconfianza generada por el desconocimiento sobre el funcionamiento del sistema genera incentivos para que los funcionarios orienten sobre el trámite más beneficioso para el usuario o incluso modifiquen algunas variables en la ficha (como el tipo de piso) esperando a impactar sobre el resultado.

El siguiente cuadro ofrece una síntesis con las principales variables señaladas. La conclusión final del estudio es que Arequipa nos propone dos lógicas muy distintas para la implementación de los

procedimientos de recojo de información socioeconómica. A medida que la complejidad disminuye, la clasificación del SISFOH se condice con las nociones locales de pobreza socializadas por burócratas y usuarios. Antes que alterar la clasificación, las rutinas existentes se orientan a “abreviar” el procedimiento para superar barreras geográficas; ello sobre la base de una “teoría intuitiva” sobre la homogeneidad de la población. A medida que la complejidad aumenta, se presenta un escenario donde la clasificación resulta incierta para el burócrata. Esta característica impide que se salten pasos en el procedimiento. Esta incertidumbre y desconfianza hace necesarias las visitas a los hogares, generándose posibles “cuellos de botella”. Por otra parte, obliga a los funcionarios a intermediar con las nociones locales de pobreza, elaborando “teorías intuitivas” sobre las variables que podrían afectar los resultados.

	Distrito rural pobre (Tumihuasi)	Distrito urbano pobre (Aquino)
1. Nivel de complejidad social	Bajo	Alto
2. Condiciones materiales de la población	Homogéneas	Heterogéneas
3. Conectividad del distrito	Mala	Buena
4. Principal desafío de para la gestión de la clasificación de pobreza	Geográfico	Poblacional
5. Incertidumbre sobre la condición socioeconómica de la población	Baja	Alta
6. Posibilidad de “abreviar” pasos del proceso	Muy factible	Poco factible
7. Confianza de los funcionarios en el cálculo de pobreza	Alta	Baja
8. Conflicto entre concepciones de pobreza	Bajo	Moderado/alto

6. RECOMENDACIONES

Los resultados de este estudio pueden ser de utilidad para la Dirección de Operaciones de Focalización (DOF), la Dirección General de Focalización (DGFO) y el MIDIS. Durante el último año – incluido el periodo en el que se hizo el trabajo de campo– se han llevado a cambios normativos que han modificado la operatividad del SISFOH, orientados al control y prevención de situaciones de fraude sobre la información poblacional proporcionada (Resolución Ministerial N° 069-2017-MIDIS); a la simplificación de trámites a favor del ciudadano (Decreto Supremo N° 002-2017-MIDIS); y la mejora en la eficiencia de la gestión (Resolución Ministerial N° 070-2017-MIDIS).

En la Resolución Ministerial N° 070-2017-MIDIS, artículo 4, inciso 4.2 a) se menciona que la ULE “debe funcionar en la Gerencia de Desarrollo Social o la que haga sus veces”. Los Gobiernos Locales estudiados lamentablemente no brindan suficientes recursos (humanos y logísticos) ni

comodidades a los funcionarios, generando “cuellos de botella”. Recomendamos que los coordinadores territoriales de la DOF constaten que los funcionarios cuenten con los insumos adecuados y se establezca normativamente un marco de sanciones en caso la autoridad municipal niegue cooperación.

Una recomendación alternativa para solucionar los “cuellos de botella” sería dividir los distritos urbanos en zonas, donde cada una de estas cuente con su propia ULE (por ejemplo, utilizando el mapa de pobreza del INEI). Esto evitaría la situación actual, en la que los funcionarios dejan de lado solicitudes provenientes de zonas con pocos solicitantes, debido a su necesidad de ingresar la mayor cantidad de fichas. Adicionalmente, se conformarían zonas más homogéneas, reduciendo la incertidumbre de los funcionarios sobre el sistema. Ello requeriría, desde luego, que la municipalidad brinde mayores recursos, lo que podría realizarse mediante nuevas metas en el Plan de Incentivos, vinculadas a la instalación de oficinas. En el caso de municipalidades extremadamente pobres, sugerimos que la misma DOF asuma el manejo de la ULE.

Vinculado con lo dicho anteriormente, recomendamos incrementar sustancialmente el presupuesto de la DGFO y de la DOF en la Ley de Presupuesto del próximo año. Los coordinadores territoriales dependen de la “buena voluntad” o disposición de recursos que le dan las municipalidades para hacer sus labores de capacitación grupal. Los coordinadores deben tener presupuesto para alquilar locales, trasladar personal municipal, o usar equipos multimedia e imprimir materiales.

Sobre la simplificación de trámites, recomendamos medidas vinculadas a mantener el flujo de información sin retrasar el otorgamiento de la CSE. En primer lugar, la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado y otras normas sancionan el uso de copias de DNI en los trámites, observamos que estas son necesarias en las prácticas cotidianas de las ULE. Sugerimos que los Coordinadores Territoriales de la DOF sean, más bien, flexibles por el momento en ese punto, puesto que aún las copias representan instrumentos para evitar errores en el registro de información, en localidades donde el uso de mecanismos electrónicos es aún incipiente.

En distritos rurales con alto porcentaje de población en pobreza extrema, “abreviar” los pasos de registro de información puede resultar factible y eficiente, considerando las condiciones de conectividad. Recomendamos que los coordinadores territoriales eviten sancionar estas prácticas informales, en tanto que no representan riesgos de alterar información de manera sustancial. En todo caso, creemos que los coordinadores territoriales deben registrar estas prácticas de forma tal que no se pierdan este tipo de experiencias.

Finalmente, pese a que el algoritmo desarrollado por el MIDIS intenta condensar todas las variables necesarias para clasificar a una persona como pobre extremo, pobre o no pobre, hay algunas características relacionadas con las inequidades de género, como la maternidad adolescente, la sobrecarga de trabajo doméstico no remunerado, el incumplimiento de las obligaciones alimentarias de los padres, que desde la mirada del funcionario, no son incluidas por el sistema. Estos aspectos representan fuentes de “injusticia” para el funcionario de la ULE. Recomendamos sensibilizar a los funcionarios de las ULE durante las charlas o capacitaciones sobre cómo el sistema prioriza a hogares con personas de estas características. El hecho de que el algoritmo representa

una “caja negra” para el funcionario local no debería impedir explicitar la orientación del SISFOH hacia poblaciones que padecen inequidades de género. De lo anterior se desprende la importancia crucial que tiene el recojo de la experiencia del burócrata local para un funcionamiento más óptimo del sistema, la cual debería ser recogida por la DOF en documentos y bases de datos y servir de insumo para informes y futuras evaluaciones.

7. BIBLIOGRAFÍA

Agudo Sanchíz (2015), A. *Una etnografía de la administración de la pobreza. La producción social de los programas de desarrollo*. México DF: Universidad Iberoamericana

Agudo Sanchíz, A. y D. Jiménez (2008). “¿Cómo se explica el impacto educativo del Programa Oportunidades? Actores, factores y procesos”. En *Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007)*. México: Sedesol

Akrich, M. (1992). The De-Description of Technical Objects. En: Bijker, W. y Law, J. *Shaping technology/building society: studies in sociotechnical change*. Cambridge: MIT Press.

Auyero (2012), J. *Patients of the State. The politics of waiting in Argentina*. Durham y Londres: Duke University Press

Barrantes, R. R. Cuenca y J. Morel (2012). *Las posibilidades del desarrollo inclusivo: dos historias regionales*. Lima: IEP.

Bernard, R. y G. Ryan (2010) *Analyzing Qualitative Data: Systematic Approaches*. London: SAGE

Callon, M. y Law, J. (1992). The Life and Death of an Aircraft: A Network Analysis of Technical Change. En: Bijker, W. y Law, J. (eds.). *Shaping technology/building society: studies in sociotechnical change*. Cambridge: MIT Press.

Cárdenas, Nora (2007), “¿Casas de espera o casas que desesperan? Estrategias interculturales en los servicios de salud”. En Barrig, M (ed.), *Fronteras interiores: identidad, diferencia y protagonismo de las mujeres*. Lima: IEP.

Carrillo, S. y L. Reátegui (2012), *Lecciones y desafíos de la coordinación intergubernamental en el marco de la reforma descentralista. El caso de la implementación del proyecto de inversión pública del distrito de Julcán*. Lima: Consejo Nacional de Educación - Pontificia Universidad Católica del Perú.

Cerna, D. L. García y F. Puémape (2016). *Estado y burócratas: El Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH)*. Informe preliminar de investigación. Instituto de Estudios Peruanos

Chávez, C., C. Yon y C. Cárdenas (2015). *El programa de egresados del Programa de Formación de Enfermeros técnicos en Salud Amazónica de AIDSESP a la salud intercultural*. Documento de Trabajo. Lima: IEP

Correa, N. y R. Roopnaraine (2013). *Pueblos Indígenas y Programas de Transferencias Condicionadas*. Lima: PUCP

Feldman, M. y Pentland, B. (2003). "Reconceptualizing Organizational Routines as a Source of Flexibility and Change". En: *Administrative Science Quarterly*, 48: 94-118

Freeman, R. y Maybin, J. (2011). "Documents, practices and policy". En: *Evidence and Policy*, Vol. 7, No. 2, 05.2011, pp. 155-170.

García, L. (2014). "La implementación contenciosa de los programas sociales: el empadronamiento del Programa del Vaso de Leche en Villa El Salvador (2002-2010)". En *Apuntes, Revista de Ciencias Sociales*. Vol. XLI, N° 74, pp. 41-70.

Gálvez, A. D. Cerna, M. Gallo, L. García y M. Palomino (2015). *Sistematización del Proyecto Municipio al Día*. Documento de Trabajo. Lima: IEP.

Gálvez, A. (2016). "Mecánicas neoliberales de la burocracia estatal: Argumentos para una etnografía del Estado a partir del Sistema Nacional de Inversión Pública y las mediaciones entre tecnócratas y burócratas". Informe preliminar de investigación. Instituto de Estudios Peruanos.

Haney, L. (1996). "Homeboys, Babies, Men in Suits: The State and the Reproduction of Male Dominance". En: *American Sociological Review*. Vol. 61, No. 5 (Oct., 1996), pp. 759-778

Huber, L. y P. Zárate (coords.) (2009). *Programa Juntos: certezas y malentendidos en torno a las transferencias condicionadas. Estudio de caso de seis distritos rurales del Perú*. Lima: UNFPA/IEP/UNICEF.

Huayhua, Margarita (2006) *Discriminación y exclusión: políticas públicas de salud y poblaciones indígenas*. Lima: IEP.

INEI (2015). *Mapa de Pobreza provincial y distrital 2013*. Lima: INEI

Keiser, L., V. Wilkins, K. Meier y C. Holland (2002). *Lipstick and Logarithms: Gender, Institutional Context, and Representative Bureaucracy*. En *American Political Science Review* Vol. 96, N° 3, septiembre de 2002.

Latour, B. (1986). *The power of associations*. En: Law, J. (ed) *Power, Action and Belief. A New Sociology of Knowledge?*, Sociological Review Monograph, Keele, pp. 261-277

Latour, B. y Strum, S. (1987). *Redefining the Social Link - from Baboons to Humans*. En: *Social Science Information*. December 1987, vol. 26, no. 4, pp. 783-802

Latour, B (1996). *Aramis or the love of technology*. Cambridge/Londres: Harvard University Press

Law, J. (2003). *Ordering and Obduracy*. Centre for Science Studies, Lancaster University, Lancaster. Obtenido de: <http://www.comp.lancs.ac.uk/sociology/papers/LawOrdering-and-Obduracy.pdf>

Law, J. (2008). Seeing Like a Survey. Obtenido de: <http://www.heterogeneities.net/publications/Law2008SeeingLikeASurvey.pdf>

Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.

Meléndez, C. (2011). *La soledad de la política. Transformaciones estructurales, intermediación política y conflictos sociales en el Perú (2000 – 2012)*. Lima: MITIN

Mosse, D. (2004). "Is good policy unimplementable? Reflections on the ethnography of aid policy and practice". En *Development and Change* 35(4): pp. 639-671

Muñoz, F., C. Neyra y J. Vargas (2012), *La gestión educativa municipal del distrito de La Matanza en Piura. Municipalidades apostando por la educación*. Lima: Consejo Nacional de Educación - Pontificia Universidad Católica del Perú.

Palomino, M. D. Cerna y M Ríos (2013). "El servidor municipal: un tema de agenda pendiente para fortalecer la gestión local". En: *Revista Argumentos*, año 7, n° 2. Mayo 2013.

Passoth, J. y Rowland, N. (2010). Actor-Network State: Integrating Actor-Network Theory and State Theory. En *International Sociology*, November 2010, Vol. 25(6): 818-841

Pepinsky, T., J. Pierskalla y A. Sacks (2016). Bureaucracy and Service Delivery. *Annual Review of Political Science*. Vol.20

Pezo, I. (2012), *La experiencia de la gobernanza local en Educación en el distrito de Cuñumbuqui, región San Martín, período 2011-2012*. Lima: Consejo Nacional de Educación - Pontificia Universidad Católica del Perú.

S. Portillo y D. Rudes (2014). "Construction of Justice at the Street Level". En *Annual Review of Law and Social Science*. Vol 10: pp:321-334

Remy, M. (2016). "La política social en el Perú: entre la focalización y los servicios universales". En: *Incertidumbre y distancias. El controvertido protagonismo del Estado en el Perú*. Lima: IEP

Román, A. (2016). *Trayendo de vuelta al individuo: Los soportes externos en el proceso de inserción y permanencia en la educación superior de los becarios y becarias de Beca 18*. Tesis de Maestría en Sociología. Lima: Escuela de Posgrado de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Reyes, E. (2007). *En nombre del Estado: Servidores públicos en una microrred de salud en la costa rural del Perú*. Lima: IEP.

Sandvig, C., K. Hamilton, K. Karahalios y C. Langbort (2014). "Auditing Algorithms: Research methods for detecting discrimination on internet platforms". Documento presentado en la 64° reunion annual de International Communication Association, Mayo, 2014.

Scott, J. (1990). *Dominations and The Art of Resistance: Hidden transcripts*. Yale: Yale University Press.

Sosa Villagarcía, P., L. Rozas y M. Rentería (2017). Las relaciones entre los burócratas y los beneficiarios de los programas sociales en el Perú. Informe preliminar de investigación, Instituto de Estudios Peruanos.

Tanaka, M. (2001). *Participación popular en las políticas sociales. Cómo y cuándo es democrática y eficiente, y por qué puede también ser lo contrario*. Documento de Trabajo. Lima: CIES

Tanaka, M. y C. Trivelli (2002). “Las trampas de la focalización y la participación. Pobreza y políticas sociales en el Perú durante la década de Fujimori”. Documento de Trabajo. Lima: IEP

Thielemann, G. y J. Stewart (1996). “A Demand-Side Perspective on the Importance of Representative Bureaucracy: AIDS, Ethnicity, Gender, and Sexual Orientation.” *Public Administration Review* 56 (2): 168–73.

Vásquez, E., G. Yamada y F. Portocarrero (ed.) (2010). Políticas sociales en el Perú: nuevos desafíos. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.

Vásquez, E. (2012). “El Perú de los pobres no visibles para el Estado: La inclusión social pendiente a julio del 2012”. Documento de Trabajo. Lima: UP

Vásquez, E. (2013). “Las políticas y programas sociales del gobierno de Ollanta Humala desde la perspectiva de la pobreza multidimensional”. Documento de Trabajo. Lima: UP.

Vennesson, P (2011). “Estudios de caso y seguimiento de procesos: teorías y prácticas”. En D. Della Porta y M. Keating (coord.) *Enfoques y metodologías de las Ciencias sociales: una perspectiva pluralista*. Madrid. Akal.

Yin, R. (2002). *Case study research: design and methods*. Londres: Sage

ANEXO 1: ETAPAS OFICIALES DE LA CLASIFICACIÓN SOCIOECONÓMICA⁴³

La determinación de clasificación socioeconómica (CSE), consta de 04 etapas:

FASE 1 - PRESENTACIÓN DE LA SOLICITUD DE CSE

Un ciudadano o ciudadana se acerca a la Municipalidad del distrito donde vive para presentar una solicitud de Clasificación Socioeconómica (CSE).

Los Programas Sociales y subsidios del Estado también pueden recoger las solicitudes de la ciudadanía.

Para presentar la solicitud se requiere:

- Llenar el formato S100.
- Mostrar DNI de todos los integrantes del hogar.
- Mostrar recibo de servicios públicos (luz y agua).

a) REGISTRO DE LA SOLICITUD

Personal de la Unidad Local de Empadronamiento (ULE) de la Municipalidad registra la solicitud.

FASE 2 - OBTENCIÓN DE INFORMACIÓN

b) REVISIÓN DE LA SOLICITUD

La Municipalidad revisa si la solicitud presentada por el hogar requiere visita al hogar.

⁴³ Tomado de <http://www.sisfoh.gob.pe/programas-sociales/la-clasificacion-socioeconomica-y-los-programas-sociales/como-obtener-la-cse>

- **No requiere aplicación de Ficha Socioeconómica Única:** hogares con recién nacidos y que cuentan con CSE, hogares con menores de 18 años de edad y que cuentan con CSE y hogares que residan en pueblos indígenas de la Amazonía (Según normatividad vigente).
- **Requieren aplicación de Ficha Socioeconómica Única:** hogares en circunstancias distintas a las indicadas anteriormente.

c) REGISTRO Y ENVÍO DE LA INFORMACIÓN

Personal de la Unidad Local de Empadronamiento (ULE) de la Municipalidad registra y envía la información a la Dirección de Operaciones de Focalización (DOF).

FASE 3 - DETERMINACIÓN DE LA CSE

d) CÁLCULO DE CSE

De acuerdo a la información proporcionada por el hogar, la Dirección de Operaciones de Focalización (DOF):

- Revisa la información de bases de datos administrativas: nivel de ingresos (de corresponder).
- Revisa la información de consumo de servicios públicos del hogar: Luz (de corresponder).
- Aplica el Índice de Focalización de Hogares (de corresponder).

La Dirección de Operaciones de Focalización (DOF) determina la Clasificación Socioeconómica (CSE).

FASE 4 - REGISTRO Y USO DE LA CSE

e) REGISTRO DEL RESULTADO DE LA CSE

Se registra el resultado de Clasificación Socioeconómica (CSE) del hogar en el Padrón General de Hogares.

f) USO DEL RESULTADO DE LA CSE

El resultado de la solicitud de Clasificación Socioeconómica (CSE) se conoce:

- A través de la página web de consulta de CSE de los hogares.
- En la ULE de la Municipalidad.
- En los módulos de los Programas Sociales y subsidios del Estado a los cuales desean postular

ANEXO 2: LÍMITES DEL ESTUDIO

En función a una adecuada comprensión del presente trabajo, a continuación se pasará a enumerar qué aspectos no han sido abordados:

- Si bien la unidad de análisis son un par de oficinas de la Unidad Local de Empadronamiento (ULE), el presente estudio es sobre el proceso de focalización a los hogares que solicitan formar parte de un programa social, en el que los actores fundamentales son los burócratas y su interacción con los instrumentos que les permiten clasificar a los ciudadanos. Aunque su labor claramente puede incidir en los beneficiarios y sus niveles de pobreza y desigualdad, lo cual fue el primer impulso para adentrarnos a conocer sus rutinas de trabajo, una investigación como esta difícilmente puede decir algo sobre estas problemáticas en sí mismas. Por rigor metodológico, no se puede afirmar ni negar nada en torno a estos temas. En ese sentido, el carácter innovador de este proyecto es haberse acercado al estudio de una unidad del MIDIS bajo un enfoque organizacional.
- Dado que es un estudio que se enfoca en un tema poco explorado, que busca conocer rutinas de trabajo y que aborda solamente un par de casos en una misma región, el siguiente estudio no puede brindar aún una explicación sobre el funcionamiento de las burocracias en los programas sociales. Cabe mencionar que desde un inicio fue planteado de esa manera. En ese sentido, el objetivo que se persigue es generar una base sobre la cual otros estudiosos puedan trabajar y confirmar algunas de las cosas que se han encontrado o, de lo contrario, problematizarlas a través de una selección de casos más ambiciosa.
- En la etapa de prueba de la presente investigación se presentaron algunos problemas administrativos que no permitieron profundizar en preguntas y observaciones bajo una perspectiva de género. Pese a ello, creemos que esta limitación también puede verse como una oportunidad. En la línea de lo mencionado en el punto anterior, los estudios que en el futuro decidan seguir estudiando el desempeño de los burócratas del nivel local podrán plantearse

preguntas en torno al impacto de los roles de género en sus rutinas a partir de la información recogida aquí. Por ejemplo, aunque en el presente trabajo la variable género no resaltó como un factor decisivo, consideramos de particular importancia entender en qué medida la ética del cuidado está reflejada en la selección de funcionarios y en su accionar. También puede ser de particular relevancia explorar en qué medida los burócratas impactan en los roles de género preestablecidos en sus localidades.

- Como se ha mencionado, el siguiente estudio ha buscado conocer las rutinas de los burócratas encargados del proceso de clasificación de hogares elegibles para ser partícipes de un programa social. Aunque un grueso de literatura, especialmente en Ciencia Política y Sociología, señala que en muchos casos el proceso de asignación de beneficios estatales deja de ser técnico y se transforma en discrecional, desde un inicio el presente estudio señaló la necesidad de compensar la excesiva mirada en sus aspectos políticos enfocándose en sus aspectos técnicos. Sin ánimo de subestimarlos, es simplemente una apuesta por explorar un aspecto poco abordado para entender de una manera más integral la dinámica de las burocracias del nivel local. Además, una mirada de los burócratas como actores políticos escaparía a lo mencionado en nuestro marco teórico y en la metodología.