

# Focalización de los hogares para programas sociales: su implementación en Arequipa

Luis García, Diego Cerna y Félix Puémape - Instituto de Estudios Peruanos<sup>1</sup>



**Burócratas en acción.** La eficiencia de la política de inclusión social también depende de las tareas de los servidores públicos de los gobiernos locales. Estos actores atienden las solicitudes de los ciudadanos, empadronan sus hogares y envían la información a la DOF para la asignación de una condición de pobreza.

**Arequipa se ha posicionado como una de las regiones del Perú con menor tasa de pobreza. No obstante, al analizar los datos desagregados a nivel distrital, observamos que en su interior persiste una gran diferencia en los niveles de pobreza monetaria, lo que implica que aún cuenta con una población que necesita la implementación de políticas de inclusión social.**

## ¿POR QUÉ FOCALIZAR?

Durante los últimos años, el Estado viene ejecutando diversos programas sociales, los cuales han sido focalizados con la finalidad de que atiendan

## SISTEMA DE FOCALIZACIÓN DE HOGARES (SISFOH)

Opera en dos niveles de gobierno:

Dirección de Operaciones de Focalización (DOF)

a cargo de → **Midis**

🔍 Diseña instrumentos y procedimientos para realizar la focalización

Unidades Locales de Empadronamiento (ULE)

a cargo de → **Municipalidades provinciales y distritales**

👤 Atienden a la población que desea pertenecer a los programas sociales, levantan información sobre su condición socioeconómica y la envían a la DOF

a la población objetivo y hagan uso eficiente de los recursos asignados (Remy 2016: 491). Esto se ha realizado a través del Sistema de Focalización de Hogares (Sisfoh), el cual opera en dos niveles de gobierno.

El primer nivel corresponde a la Dirección de Operaciones de Focalización (DOF), bajo responsabilidad directa del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis), la cual diseña los instrumentos y los procedimientos para realizar la focalización. El segundo nivel corresponde a las Unidades Locales de Empadronamiento (ULE), a cargo de las municipalidades provinciales y distritales. Las ULE atienden a la población que desea pertenecer a los programas sociales, levantan información sobre su condición socioeconómica y envían la misma a la DOF. Por lo tanto, una buena focalización depende mucho de la gestión de las ULE, a nivel local.

La focalización para programas sociales es un tema que ha sido materia de estudio recurrente en el ámbito de las políticas públicas. No

obstante, en su mayoría, estos estudios tienen una mirada evaluativa sobre los resultados de la focalización y prestan poca atención al quehacer de los servidores que aplican y hacen funcionar el sistema, o se limitan a la prescripción sobre cuáles son las características o funciones ideales que estos servidores deben cumplir para evitar una focalización defectuosa.

## LAS RAZONES Y LOS MÉTODOS DEL ESTUDIO

Ante ello, realizamos una investigación con el propósito de explo-

*“La ‘eficiencia’ de la política de inclusión social también depende de las tareas de los servidores públicos de los gobiernos locales, y no solamente del algoritmo con que se determina la condición socioeconómica”.*

rar los elementos objetivos (quehacer institucional) y subjetivos (percepciones sobre pobreza y roles de género) presentes en las rutinas de los servidores públicos de las ULE. Nos centramos en la etapa 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.

El estudio busca aportar al diseño de la política de focalización, teniendo en cuenta siempre las limitaciones propias de un estudio exploratorio<sup>2</sup>. Hemos querido encontrar algunos patrones que surgen durante las rutinas que ejecutan los funcionarios locales; estas rutinas, 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.

Para ese fin, se estudiaron dos distritos, uno en el ámbito urbano (Aquino) y otro en el rural (Tumihuasi), de la región Arequipa, a la luz de la paradójica convivencia entre desarrollo y pobreza existente en esta localidad<sup>3</sup>.

Desarrollamos un estudio exploratorio de casos que, a pesar de no ser representativo, procuró seguir la línea de Tanaka (2001) y Meléndez (2011), es decir, seleccionar tomando como parámetro el nivel de complejidad de las localidades y a partir de la premisa de que las características sociodemográficas contribuyen a entender la forma en

<sup>1/</sup> Este artículo es una versión resumida de la investigación *Posibilidades y limitaciones de la eficiencia de la gestión de focalización de hogares en la región Arequipa: un estudio de su implementación desde los burócratas locales*, realizada en el marco del XVIII Concurso Anual de Investigación del CIES 2016-IDRC-GAC-Fundación M. J. Bustamante de la Fuente. Ni el CIES ni el IEP concuerdan necesariamente con el contenido de este artículo, que es de exclusiva responsabilidad de los autores. Los comentarios y sugerencias son bienvenidos a los correos lgarcia@iep.org.pe, dcerna@iep.org.pe y fpuemape@gmail.com

<sup>2/</sup> En el anexo 2 de nuestro estudio final exponemos dichas limitaciones. El informe puede ser descargado en [http://www.cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/posibilidades\\_y\\_limitaciones\\_de\\_la\\_eficiencia\\_de\\_la\\_gestion\\_de\\_la\\_focalizacion\\_de\\_hogares\\_en\\_la\\_region\\_arequipa.pdf](http://www.cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/posibilidades_y_limitaciones_de_la_eficiencia_de_la_gestion_de_la_focalizacion_de_hogares_en_la_region_arequipa.pdf)

<sup>3/</sup> Los nombres de los lugares y de los funcionarios que participaron en el estudio han sido alterados para este artículo, con el fin de evitar la revelación de información sensible.





**Contrastes entre lo urbano y rural.** Dado que los procedimientos oficiales de la focalización son estándares, se exploraron qué elementos cambian en la operatividad real dependiendo del contraste entre zonas urbanas y rurales.

que determinados actores sociales se desenvuelven<sup>4</sup>.

En nuestro proceso, intentamos resolver estas preguntas:

- ¿Cuáles son los elementos objetivos y subjetivos presentes en las rutinas de los burócratas de las ULE, en una municipalidad urbana y otra rural, en Arequipa?
- ¿Cómo se configuran las rutinas que despliegan los servidores públicos de las ULE?
- ¿Cuáles son los significados que los funcionarios de las ULE asignan a sus tareas?
- ¿Cuál es el nivel de capacidad institucional y complejidad social en las dos localidades?

### CÓMO SE HA VENIDO INVESTIGANDO

Gran parte de los estudios sobre focalización suelen partir de un enfoque evaluativo, lo cual conlleva a que los resultados resulten prescripciones sobre cómo debe realizarse una “buena focalización” (Vásquez 2010, 2012, 2013). Si bien esta mirada puede ayudar a predecir escenarios de corrupción en la ejecución de los procesos, no resulta adecuada para observar el comportamiento “discrecional”<sup>5</sup> de los funcionarios en situaciones en las cuales deban realizar múltiples tareas o no es clara la

línea de responsabilidad (Pepinsky et al. 2016: 11).

Por otro lado, existen estudios que, si bien no se concentran en los funcionarios sino en los beneficiarios, abordan la ejecución de los programas sociales y la focalización desde un enfoque etnográfico y descriptivo para exponer cómo se realiza la implementación de la focalización.

Estudios como los de Huber (2009), Correa y Roopnaraine (2009), y Román (2016) presentan elementos relevantes para la descripción de las rutinas de los funcionarios locales encargados de la focalización. No obstante, debido

a que estos estudios no toman a los servidores públicos como su principal objeto de estudio, sino desde la perspectiva de los beneficiarios, no conocemos si la percepción sobre las rutinas burocráticas es distinta a la lógica que las pone en marcha.

### LOS CASOS DE ESTUDIO: AQUINO Y TUMIHUASI

Aquino y Tumihuasi son dos distritos ubicados en la región Arequipa. Mientras el primero es un distrito urbano y grande, el segundo es un distrito predominantemente rural y pequeño. Asimismo, en el primero, la incidencia de pobreza es menor que en el segundo. Pese a estas diferencias, en ambos hay usuarios de programas sociales, aunque de diferente tipo.

Otra diferencia en ambas localidades es la presencia del Estado. Mientras que en Aquino los dos últimos indicadores del cuadro 1 son más bajos, en Tumihuasi son

*“Los distritos urbanos presentan condiciones materiales heterogéneas, lo que causa incertidumbre sobre cómo afecta cada dato a la calificación. Esto difiere de los distritos rurales que, con condiciones materiales heterogéneas, permiten calificaciones más rápidas”.*

más altos. Existe, pues, un despliegue desigual en dichas zonas. Surge la interrogante de cómo se hace la labor en dos localidades con demanda de programas sociales, pero con distintas necesidades poblacionales y, sobre todo, con distintas capacidades administrativas.

Para el recojo de la información, utilizamos tres tipos de herramientas: entrevistas a profundidad, entrevistas semiestructuradas y observaciones sistemáticas. En el caso de

las entrevistas semiestructuradas, planteadas principalmente a jefes de las ULE, se desarrolló un cuestionario con temas a tratar. Las entrevistas a profundidad han sido aplicadas al personal encargado directamente del llenado de solicitudes y del empadronamiento.

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.

### LOS HALLAZGOS

En primer lugar, notamos diferencias sobre cómo se percibe la precisión del sistema para definir el nivel de pobreza. En el caso de un distrito urbano de condiciones materiales heterogéneas, la automatización de la clasificación provocaba insatisfacción en los funcionarios, ya que indicaban que el sistema no tomaba en cuenta la percepción de pobreza que ellos mismos tenían. De esta manera, no podían indicar cuándo les parecía que se debía proporcionar asistencia y cuándo no.

En contraste, en el caso de un distrito rural de condiciones materiales homogéneas, donde casi absolutamente toda la población es clasificada por el sistema como pobre o extremadamente pobre, el personal de la ULE se mostraba satisfecho con la precisión de clasificación, debido a que consideraba que se ajustaba a las condiciones de pobreza percibidas.

En segundo lugar, y en estrecha relación con el punto anterior, también pudimos encontrar cómo la heterogeneidad u homogeneidad de la pobreza afecta el trabajo de

CUADRO 1 Distritos seleccionados para el estudio		
Municipalidad distrital	Aquino	Tumihuasi
Provincia	Capital departamental	Provincia limítrofe
Proyección de población (2016)	Más de 100 000	Menos de 1 500
Meta del PI vinculada a la ULF	Cumplió (2014) <sup>6</sup>	Cumplió (2015)
Clasificación <sup>7</sup>	CPB (urbano)	No CP menos de 500 VU (rural)
Incidencia de pobreza	Tres grupos poblacionales, entre 3% y 23%	Más de 60%
Brecha de densidad del Estado <sup>8</sup>	0.1	0.4

Fuente: INEI 2013, PNUD 2010

6/ No hubo meta para el año 2015 para municipalidades CPB.

7/ 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) que señala: “No CP menos de 500 viviendas urbanas” para un distrito rural, y “CPB” para un distrito urbano.

8/ 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, entre otros).

## RESULTADOS RELEVANTES

Los funcionarios de las ULE desconocen el funcionamiento exacto del algoritmo del SISFOH, por lo que elaboran teorías intuitivas sobre cómo opera la clasificación del sistema, estas guían sus rutinas de atención y empadronamiento de los usuarios

	DISTRITO RURAL POBRE	DISTRITO URBANO POBRE
1. Nivel de complejidad social	baja	alta
2. Condiciones materiales de la población	homogéneas Alto nivel de pobreza generalizada	heterogéneas Distintas condiciones materiales entre la población
3. Conectividad del distrito	mala Falta de vías de conexión entre capital distrital y centros poblados	buena Gran proporción de vías asfaltadas. Algunas zonas con vías afirmadas
4. Principal desafío para la gestión de la clasificación de pobreza	geográfico Distancia entre centros poblados	poblacional Cantidad de solicitantes y diversidad de condiciones materiales
5. Incertidumbre sobre la condición socioeconómica de la población	baja La pobreza generalizada permite mayor predictibilidad sobre los resultados	moderada/alta Las diferentes condiciones materiales hacen que la predictibilidad sobre los resultados sea complicada
6. Posibilidad de "abreviar" pasos del proceso	Muy factible El conocimiento de las condiciones materiales y la predictibilidad de los resultados permite "abreviar" pasos del proceso de clasificación	Poco factible Las distintas condiciones materiales de los usuarios hace necesario la aplicación de todos los pasos del proceso de clasificación
7. Confianza de los funcionarios en el cálculo de pobreza	alta	baja
8. Conflicto entre concepciones de pobreza	baja El sistema da resultados acorde a la noción de pobreza que manejan los funcionarios	moderada/alta La variabilidad de resultados provoca disconformidad entre los funcionarios debido a que no siempre coincide con su noción de pobreza

los servidores. Al no tener acceso al proceso de clasificación ni conocimiento sobre el mismo, los funcionarios elaboran "teorías" sobre el funcionamiento del sistema.

Esto es notorio en el distrito urbano, en donde al no estar seguros sobre cómo afecta cada dato a la clasificación del nivel de pobreza, elaboran posibles explicaciones sobre cómo los solicitantes obtienen su clasificación, para brindárselas en caso estos últimos las soliciten. En el caso del distrito rural, encontramos que la seguridad de la clasificación de pobreza o pobreza extrema era un elemento decisivo para que la ULE "abreviara" el proceso de clasificación, permitiéndole cumplir los plazos de envío de información al Midis.

Tanto en Aquino como en Tumi huasi, los burócratas de las ULE se encuentran bajo cierta supervisión de la Coordinación Territorial para cumplir obligaciones, y bajo presión de la población. Sin embargo, se exponen dos lógicas muy distintas sobre la implementación del recojo de información, a partir de la variación en el nivel de complejidad.

*"Los funcionarios públicos, al tener información restringida sobre el funcionamiento del sistema, guían sus rutinas en base a 'mitos' o 'teorías' que ellos mismos crean".*

En Tumi huasi, la burocracia abre vía pasos que serían costosos de ejecutar, considerando los recursos escasos y la complicada geografía. Para la ULE, "todos son pobres", por lo que procede con la certeza de que las solicitudes arrojarán constantemente un resultado de pobreza extrema. Esta "predicción" se sostiene en la homogeneidad socioeconómica de la localidad y en el "conocimiento de la realidad local" compartido y socializado entre burócratas y usuarios. En este distrito, la complejidad baja brinda margen para la ejecución de prácticas alternas.

Por el contrario, en Aquino, los burócratas no pueden abreviar etapas del proceso. Para los burócratas, el resultado de la clasificación es incierto; requieren empadronar en las viviendas, lo que genera "cuellos de botella". Los burócratas asumen que el resultado de una nueva clasificación será incierto, dadas las características socioeconómicas heterogéneas del distrito y sus propias experiencias. En esta localidad de complejidad alta, el funcionario tiene que responder (y comprender) reclamos individuales, por lo que elabora teorías intuitivas sobre las variables que podrían afectar los resultados.

### RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

Proporcionamos dos tipos de recomendaciones para el funcionamiento del Sisfoh: unas dirigidas a la DOF y los coordinadores territoriales, y otras relacionadas al funcionamiento de las ULE.

#### Recomendaciones a la DOF

- Supervisar que los funcionarios de las ULE cuenten con los recursos adecuados para la realización de sus tareas y establecer sanciones para las autoridades municipales que nieguen proporcionar estos recursos.

- Facilitar el acceso a recursos económicos para los coordinadores territoriales, para que realicen sus actividades sin depender de la voluntad de colaboración de las autoridades locales.
- Asignar a la DOF el manejo directo de las ULE de distritos extremadamente pobres, debido a las limitaciones que sus municipalidades enfrentan.

#### Recomendaciones a las ULE

- Dividir los distritos en zonas de pobreza más homogéneas y que cada una de estas zonas cuente con una ULE propia, con el fin de reducir la incertidumbre de los funcionarios respecto a los resultados y no postergar los procesos de sectores con pocas solicitudes.

*"El trabajador del Sisfoh, a nivel local, se encuentra en un entorno de insumos limitados, en contraste con sus responsabilidades".*

- Otorgarles más recursos económicos de las municipalidades, que podrían ser provistos mediante nuevas metas del Plan de Incentivos.
- Flexibilizar las prácticas de los funcionarios de las ULE, como permitir el uso de copias para evitar errores de registro de información, o abreviar pasos del proceso de empadronamiento. Estas prácticas resultan eficientes y no

representan riesgos de alterar información de manera sustancial.

- Sensibilizar a los funcionarios de las ULE mediante charlas y capacitaciones sobre cómo el sistema prioriza a hogares con situaciones que ellos perciben como "injusticias" y que no son tomadas en cuenta durante el proceso de focalización.

Recomendamos finalmente recoger las impresiones de los burócratas sobre la injusticia del algoritmo en la exclusión de personas con determinadas características (maternidad adolescente, la sobrecarga de trabajo doméstico no remunerado o el incumplimiento de las obligaciones alimentarias de los padres), como insumo para informes y futuras evaluaciones.

### INVESTIGACIÓN DE INTERÉS PARA:

- ▶ Ministerio de Economía y Finanzas
- ▶ Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social - Dirección General de Focalización
- ▶ Municipalidad Provincial de Arequipa - Gerencia de Desarrollo Social y Educación
- ▶ Gobierno Regional de Arequipa



### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Correa, N. y Roopnaraine, R. (2013). *Pueblos Indígenas y Programas de Transferencias Condicionadas*. Lima: PUCP.
- Huber, L. y Zárate, P. (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.
- Meléndez, C. (2011). *La soledad de la política. Transformaciones estructurales, intermediación política y conflictos sociales en el Perú (2000-2012)*. Lima: Mitin.
- Pepinsky, T., Pierskalla, J. y Sacks, A. (2016). Bureaucracy and Service Delivery. *Annual Review of Political Science*, 20, 249-268. Recuperado de <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-051215-022705>
- Remy, M. (2016). La política social en el Perú: entre la focalización y los servicios universales. En R. Grompone (Ed.), *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). Escuela de Posgrado de la PUCP, Lima.
- Tanaka, M. (2001). *Participación popular en las políticas sociales. Cómo y cuándo es democrática y eficiente, y por qué puede también ser lo contrario*. Lima: CIES-IEP.
- Vásquez, E., G. Yamada y F. Portocarrero (eds.). (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 discusión DD12/04). Lima: UP.
- Vásquez, E. (2013). Las políticas y programas sociales del gobierno de Ollanta Humala desde la perspectiva de la pobreza multidimensional. (Documento de discusión DD13/07). Lima: UP.