



PERÚ

Ministerio de Desarrollo
e Inclusión Social



INFORME DE EVALUACIÓN



Evaluación del proceso de afiliación del programa JUNTOS



INFORME DE EVALUACIÓN

Título

Evaluación del proceso de afiliación del programa JUNTOS

Elaboración:

Margot Orosco.

Año de elaboración:

2015

Eje de política:

Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia

Programas Sociales e Instrumentos de Política Social:

Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres – JUNTOS

Resumen ejecutivo:

Este estudio tiene el objetivo de evaluar si el proceso de afiliación de usuarios del Programa JUNTOS cumple con los procedimientos establecidos por la normativa vigente del Programa. Además, pretende evaluar la eficacia y eficiencia de los procesos establecidos en la normativa vigente. La evaluación halló, principalmente, que la falta de respuesta oportuna por parte del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH) afecta al subproceso "obtención de hogares elegibles", siendo este uno de los mayores desencadenantes de limitaciones, lo que a la vez repercute en el logro de metas del Programa.

Supervisión:

Elmer Guerrero y Chaska Velarde.

Reservados algunos derechos:

Este documento ha sido elaborado por la consultora bajo la supervisión del equipo profesional de la DGSE del MIDIS. Las opiniones, interpretaciones y conclusiones aquí expresadas no son necesariamente reflejo de la opinión del MIDIS. Nada de lo establecido en este documento constituirá o se considerará una limitación o renuncia a los privilegios del MIDIS, los cuales se reservan específicamente en su totalidad.

Cita de fuente:

El documento debe citarse de la siguiente manera: MIDIS (2015). "Evaluación del proceso de afiliación del programa JUNTOS". Informe de evaluación. Elaborado por Margot Orosco, Lima, Perú.

Evaluación del proceso de Afiliación del programa JUNTOS

**Dirección General de Seguimiento y Evaluación (DGSE)
Viceministerio de Políticas y Evaluación Social (VMPES)
Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS)**

Consultora: Margot Orosco

Lima, agosto de 2015

Contenido

Acrónimos.....	4
Resumen Ejecutivo	5
1 Antecedentes.....	15
2 Introducción	16
3 Ámbito del Estudio y objetivos	17
3.1 Ámbito	17
3.2 Objetivos.....	18
3.2.1 General	18
3.2.2 Específicos	18
3.2.3 Ajuste de objetivos para la presente consultoría	18
4 Metodología.....	19
4.1 Metodología de la investigación	19
4.1.1 Unidades de Investigación	19
4.1.2 Definición de la muestra	19
4.1.3 Técnicas de investigación utilizadas	19
4.2 Metodología del análisis de la información	20
4.2.1 Límites del análisis	21
4.2.2 Características de las fuentes primarias	21
4.2.3 Metodología para el análisis.....	22
4.2.4 Alcances del análisis	23
5 Marco normativo.....	25
5.1 Antecedentes.....	25
5.1.1 Lineamientos de Política Social	25
5.1.2 Normas de Origen y Organización	25
5.1.3 Normas Legales Generales.....	26
5.1.4 Normas Legales Sectoriales	26
5.2 Definiciones importantes	27
6 Interpretación y análisis.....	28
6.1 Mecanismo formal	28
6.2 Subprocesos destacados en la Directiva de Afiliación:.....	29
6.2.1 Obtención de hogares elegibles	29
6.2.2 Formalización de la afiliación	30
6.2.3 Verificación de la permanencia en el Programa	30
6.2.4 Monitoreo y supervisión.....	30
6.2.5 Asamblea Comunal de Validación (ACV).....	31
6.3 Constatación y análisis de los sub procesos de afiliación: mecanismo formal y no formal 34	
6.3.1 Planificación del proceso de afiliación.....	35

6.3.2	Asamblea Comunal de Validación y formalización de afiliación	52
6.3.3	Monitoreo y supervisión.....	87
7	Nudos críticos estructurales	92
8	Conclusiones y recomendaciones.....	96
8.1	Conclusiones	96
8.2	Recomendaciones.....	107
8.2.1	Para la planificación	107
8.2.2	Para la implementación de ACV	109
8.2.3	Formalización de la afiliación	114
8.2.4	Para Monitoreo y Supervisión	115
8.2.5	Algunos elementos a considerar para la normativa	116
9	Bibliografía.....	117

Acrónimos

AC:	Acuerdo de Compromiso
ACV:	Asamblea comunal de Validación
CSET:	Calificación Socio-Económica Temporal
CTT:	Coordinador técnico territorial
CTVC:	Comité de Transparencia y Vigilancia Ciudadana
CTZ:	Coordinador técnico zonal
DE:	Dirección Ejecutiva
DGSE:	Dirección General de Seguimiento y Evaluación
DJ:	Declaración Jurada
EESS:	Establecimientos de salud
FSU:	Ficha Socioeconómica Única
GeL:	Gestor local
GI:	Gestor de información
IIEE:	Instituciones educativas
MEF:	Ministerio de Economía y Finanzas
MIDIS:	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
ML:	Madre Líder
PGH:	Padrón General de Hogares
PIM:	Plan de Incentivos Municipales
POI:	Plan Operativo Institucional
RENIEC:	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil
SISFOH:	Sistema de Focalización de Hogares
UCF:	Unidad Central de Focalización
UCI:	Unidad de Comunicación e Imagen
ULF:	Unidades Locales de focalización
UOAL:	Unidad de Operaciones de Afiliación y Liquidación
UT:	Unidad Territorial
UTI:	Unidad de Tecnología de Información

Resumen Ejecutivo

Por encargo de la Dirección General de Seguimiento y Evaluación (DGSE) se desarrolló el estudio cualitativo referido al proceso de afiliación del Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres – JUNTOS, el mismo que fue concluido como parte del Plan Anual de Evaluaciones del 2014. En este sentido, se solicitó el servicio de un especialista en temas cualitativos, a fin de que elabore el Informe Final y una Nota de Política del referido estudio cualitativo.

El Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres –"JUNTOS", es un Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas que se inscribe dentro de la política social y de lucha contra la pobreza del gobierno del Perú. JUNTOS creado el 7 de abril del 2005 mediante el Decreto Supremo No. 032–2005–PCM. Mediante Resolución Suprema 004-2012-PCM, se dispuso la transferencia del Programa al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social – MIDIS. El Programa tiene como finalidad contribuir a la reducción de la pobreza y reducir la transmisión intergeneracional de la pobreza extrema, a través de la entrega de incentivos condicionados para el acceso y uso de servicios de salud – nutrición y educación, fomentando el principio de corresponsabilidad; en un enfoque de restitución de derechos básicos, con la participación organizada y la vigilancia de los dirigentes sociales de la comunidad. Mediante Resolución de Dirección Ejecutiva N° 45-2013-MIDIS/PNDP-DE, del 13 de junio del 2013, se aprueba la Directiva N° 003-2013-MIDIS/PNADP-DE denominada "Directiva del proceso de afiliación", siendo modificada en febrero de 2014 mediante Resolución de Dirección Ejecutiva N° 15-2014-MIDIS/PNADP-DE.

Dentro del marco de la programación de metas y actividades para el 2013, el Programa tuvo como orientación de política el cierre de brechas de cobertura en los departamentos donde se encontraba operando. Respondiendo a ello, la DGSE encargó el desarrollo de un estudio que permitiera determinar si el proceso de afiliación de usuarios del Programa cumple con los procedimientos establecidos por la normativa vigente, así como identificar las estrategias y mecanismos de acción - formales y no formales- utilizados y los aspectos que pudieran influir (positiva o negativamente) en el proceso.

Con tal propósito se encargó una evaluación cuyos objetivos fueron:

General

Evaluar si el proceso de afiliación de usuarios del Programa JUNTOS cumple con los procedimientos establecidos por la normativa vigente del Programa, y evaluar la eficacia y eficiencia de los procesos establecidos en la normativa vigente.

Específicos

- a) Proponer un conjunto de indicadores que permitan medir la eficacia y eficiencia del proceso de afiliación y sus procedimientos, y calcular su valor.
- b) Evaluar el proceso de afiliación y sus procedimientos, así como las estrategias y mecanismos de acción - formales y no formales - utilizados, identificando los contextos en los cuales los mecanismos no formales tienen una mayor contribución.

c) Revisar los sistemas de información actualmente usados por el Programa en el proceso de afiliación y determinar si permiten contar con información clara, transparente, de calidad y oportuna, y si contribuye a una gestión eficiente y eficaz del mismo proceso.

d) Identificar los aspectos que afectan, de manera positiva o negativa, el proceso de afiliación y sus procedimientos, entre los cuales se deben considerar las características socio-culturales de las poblaciones, y brindar recomendaciones técnicamente viables para mejorar su desempeño.

De estos, y según requerimientos para esta consultoría, el presente estudio se centraría en los objetivos específicos b) y d).

La **normativa** sobre la cual se desarrolla la contrastación de lo ejecutado en el proceso de afiliación a nivel de las Unidades Territoriales es Resolución de Dirección Ejecutiva N°15-2014-MIDIS/PNADP-DE: Directiva de afiliación. Dicha directiva tiene por finalidad “verificar que los hogares elegibles cumplan los criterios y requisitos de afiliación y los hogares afiliados, los criterios [de] permanencia del Programa, para formar parte del padrón de afiliados”. Es la Unidad de Operaciones de Afiliación y Liquidación (UOAL) responsable a nivel central y las Unidades Territoriales a nivel local, de dirigir y coordinar el cumplimiento de los procesos de afiliación descritos en los distintos instrumentos normativos.

El presente estudio tiene un abordaje cualitativo, y toma como insumo el trabajo de campo realizado entre octubre y diciembre del 2013, en ese sentido la base del análisis son las fuentes primarias que se obtuvieron tras la aplicación de instrumentos y técnicas cualitativas: entrevistas semi estructuradas, a profundidad y grupos focales a operadores del Programa de la UOAL y UT, autoridades, líderes locales y usuarias participantes del proceso de afiliación. El estudio se realizó en seis distritos del Programa JUNTOS, dos por cada región natural: Loreto - Yurimaguas, San Martín - Tabalosos, Huancavelica - Yauli, Puno - Cabanilla, La Libertad - El Porvenir y Piura - El Chaco. Para el desarrollo del presente informe y en correspondencia con los objetivos planteados para el Estudio, se utilizó como ejes para el análisis de los subprocesos del proceso de afiliación del Programa JUNTOS los siguientes:

- Estrategias y mecanismos de acción formales
- Estrategias y mecanismos de acción no formales
- Contextos particulares, características socio culturales de las poblaciones
- Factores limitantes
- Factores facilitadores
- Nudos críticos
- Oportunidades de mejora de los procesos

La Directiva delimita que el proceso de afiliación consta de cuatro subprocesos

1. Obtención de hogares elegibles: cuyos mecanismos se orientan a la obtención de manera regular (hogares censados por el SISFOH), o por demanda (no censados).
2. Formalización de la afiliación. Tras la validación de los hogares a través de las ACV y/o la calificación (CSET) por el SISFOH. Tras esto, dichos hogares

formalizan la afiliación cumpliendo con los requisitos de afiliación del Programa, con lo cual son ingresado al padrón de hogares afiliados.

3. Verificación de la permanencia en el Programa: el cual se constituye a través de cumplir con los criterios de permanencia y reincorporación de hogares que han perdido la condición de afiliados.
4. Monitoreo y evaluación: subproceso transversal de todo el proceso de afiliación.

La norma al momento de realizado el estudio se encontraba implementando gradualmente, en tal sentido, 5 de las 6 UT analizadas se encontraban en una etapa de transición entre las anteriores normativas y la vigente.

Para efectos del análisis y en razón a las fuentes primarias a disposición, se consideraron sólo tres subprocesos: i) planificación del proceso de afiliación; ii) Asamblea Comunal de Validación y formalización de afiliación; iii) monitoreo y supervisión.

Principales hallazgos:

i. *Planificación del proceso de afiliación*

Esta etapa se organizó a su vez en la obtención de hogares elegibles (insumo provisto por el SISFOH), la coordinación entre la sede central y las UT (para decisiones de tipo técnico administrativo y logístico) y la coordinación al interior de la UT (para decisiones operativas del proceso de afiliación). En líneas generales este subproceso cumple con los lineamientos que se manifiestan en la Directiva de afiliación. Es importante señalar que el mismo, no requiere de estrategias especiales ni mecanismos no formales en su implementación, debido a que está bajo el control e intervención directa de la UOAL.

El principal problema que emerge de esta etapa es el vinculado a la obtención de hogares elegibles, dado que este elemento es estratégico en el proceso de afiliación. La información provista por el SISFOH a partir de su PGH, se constituye en el insumo principal para la determinación de metas de afiliación de las distintas UT, así mismo es la herramienta a través de la cual se programan las ACV (dónde y con quiénes hacerlas). Las listas de hogares elegibles llegan a las UT con problemas de consistencia, de actualización, de duplicidad, entre otras, pese a que pasan pruebas de consistencia en las instancias de la UOAL. El origen de estas falencias se puede encontrar, no solo en la deficiente aplicación y procesamiento de la ficha socioeconómica, sino de una causa más de fondo, que proviene de las estructuras institucionales en las que se genera la información. Las ULF, encargadas de operativizar los empadronamientos (barridos censales) a nivel local y de centro poblado, dependen de la instancia Municipal, por ello el ente técnico UCF, tiene limitado control del desarrollo y la calidad de los procesos de recojo de información emprendidos en las localidades. A esto se suma, que hasta la fecha de realización del estudio, las UCF apenas se encontraban realizando los primeros esfuerzos por brindar lineamientos que dirijan el proceso de empadronamiento. Se evidencian además problemas de filtración y focalización, que tendrían como una de las principales razones, el enfoque teórico y técnico bajo el que se diseñó la Ficha Socio Económica Única (FSU), la cual no estaría recogiendo adecuadamente la información para

realizar las categorizaciones de pobreza dentro de los contextos socioculturales rurales. A esto se agrega, la percepción que la población tuvo sobre la importancia y necesidad de ser empadronada, la cual inicialmente no fue vinculada a la posibilidad de acceder a los Programas Sociales, por lo que evadían ser empadronados, obteniéndose como resultado mucha población no censada. Los problemas generados por una inadecuada focalización repercuten en varios niveles del subproceso generando: malestar entre la población, sobrecarga de trabajo de los GeL y uso ineficiente de los recursos, porque se estaría destinando tiempo y trabajo a actividades de las que no se obtiene el resultado esperado.

ii. Asamblea Comunal de Validación y formalización de afiliación

Tanto la ACV y la formalización de la afiliación en las UT donde se realizó el estudio, estarían siguiendo los lineamientos de la Directiva. Sin embargo, a la vez estarían poniendo en práctica una serie de estrategias que no podríamos calificarlas estrictamente como “no formales”, debido a que la Directiva no es específica ni brinda detalles sobre cómo operativizar las grandes líneas que plantea en su contenido. En tal sentido las UT tendrían un margen amplio para ejecutarlas, usando distintas estrategias.

Si bien los procesos de afiliación a través de las ACV se delinean por mecanismos homogéneos descritos en la normativa, se debe destacar que las UT pueden ajustar sus prioridades, acciones y estrategias en función al “tipo de afiliación” que se viene ejecutando, la cual tiene que ver, por ejemplo con si las ACV están priorizando la afiliación de casos pendientes, observados de afiliaciones anteriores, si está realizando pre afiliaciones (no censados), o si desarrollan procesos regulares con listas de hogares elegibles (previamente consistenciadas por la UOAL). Se destaca en esta etapa, entre todos los actores intervinientes el papel central de los gestores locales, quienes asumen la puesta en marcha de las ACV, desde su preparación, convocatoria, ejecución, hasta la formalización de la afiliación. En este trayecto recibe la asistencia de los otros miembros de la UT (GI, Comunicador, administrador) para resolver y poner en marcha acciones concretas (logística, administrativa, financiera, comunicacional). Así mismo, el trabajo de los gestores es acompañado por el CTZ, quien le asiste técnicamente durante todo el proceso, resuelve contingencias técnicas como operativas, además de supervisar el cumplimiento de lo delimitado por la normativa vigente.

En esta fase el principal problema detectado está relacionado a las restricciones logísticas y facilidades para que los operadores del Programa (sobre todo los Gestores Locales) puedan desarrollar sus actividades con solvencia. Ante esta limitante, el equipo de campo (CTZ y GeL), busca establecer alianzas informales con otros actores sociales relevantes de la comunidad, como son las autoridades y líderes (lideresas) locales, con el objetivo de cubrir los vacíos que la gestión logística del Programa ocasiona.

iii. Monitoreo y supervisión

Los lineamientos de la Directiva sobre este sub proceso son muy genéricos, no detalla con claridad procedimientos, estrategias ni responsabilidades. Por tanto, sería complicado determinar la concordancia entre lo que esta manifiesta con lo ocurrido en

terreno. En términos generales, al ser tan poco específica, se podría decir que la implementación en campo se estaría cumpliendo, porque además, el manejo y mejora del Sistema de Monitoreo y supervisión se encuentra en proceso de diseño e implementación. Los insumos para el análisis respecto a cómo se viene desarrollando el monitoreo son insuficientes, por lo cual profundizar sobre sus alcances y limitaciones no es posible, ello podría deberse a que hasta el momento del levantamiento de información, el sistema de monitoreo, no se encontraba implementado. En cambio, se observa una confusión respecto a las definiciones de monitoreo y supervisión, términos que son utilizados indistintamente como sinónimos. Sobre la actividad de supervisión esta se encuentra más cercanamente desarrollada en las UT. Los principales agentes de supervisión, son el CTZ, el CTT, el JUT y el GI. Si bien se menciona que la supervisión se realiza con el objetivo de primero, asegurar el cumplimiento de los lineamientos de afiliación y segundo ofrecer correctivos de mejora, no obstante, las estrategias y medidas para implementar dichos correctivos y modificaciones, no resultan muy organizadas, solventes ni consistentes. Como aspecto positivo se observa que muy recientemente la UOAL viene emprendiendo esfuerzos por homogeneizar la forma en la que desarrolla los procedimientos de supervisión, aunque para el momento de la realización de la investigación, no se evidenció una opinión sobre estos esfuerzos (por apenas estar implementándose) ni mucho menos del impacto que pudiera generar sobre la mejora de los subprocesos de afiliación. La principal dificultad se centra en la incapacidad del sistema de responder a las actuales demandas, dado el crecimiento de los hogares afiliados. Relacionado a ello, el centralismo de los procesos no permite que se deleguen acciones a las UT, creando dependencia de la UOAL y retrasando la capacidad de respuesta a las necesidades de las UT.

Nudos críticos estructurales

Del análisis de todos los subprocesos, es posible determinar como nudos críticos estructurales del proceso de afiliación, aquellos que se constituyen en situaciones o elementos que lo obstaculizan, paralizan o retrasan su fluidez. En tal sentido, se ha seleccionado los nudos críticos en función al análisis de cómo afectan a todo el flujo de proceso (transversalmente) y cómo son, de alguna manera, desencadenantes para más de una dificultad presentada. Se han determinado los siguientes nudos críticos (en razón a cuatro niveles):

a) A nivel de entrada o insumo: relación de hogares en situación de pobreza y pobreza extrema proporcionada por el SISFOH.

Este es el principal nudo crítico en razón que afecta tanto la pertinencia como la oportunidad para dar respuesta a las demandas de información. La falta de un insumo consistente en calidad y otorgado a tiempo afecta todo los subprocesos y es uno de los mayores desencadenantes de limitaciones, lo cual repercute en el alcance de metas. Este insumo es caracterizado por serias deficiencias, las cuales radican en la falta de consistencia, data desactualizada, y demoras en los procesos de generación de nueva información. Respondiendo a la pregunta central planteada desde el Programa, de por qué las primeras convocatorias evidenciaron altos niveles de ausentismo a las asambleas comunales (50% aproximadamente), el origen de éste radicaría en los listados, los cuales no han estado en gran medida logrando su objetivo de focalizar a los hogares que cumplan con las

condiciones de pobreza exigidas por el Programa. En tal sentido, la población a la que pretende dirigirse el Programa no estaría siendo convocada. Ante tal situación, los hogares en situación de pobreza acuden a las ACV para solicitar su inscripción y afiliación al Programa, posteriormente y tras atravesar un largo procedimiento donde intervienen diversas instancias (desde la Municipal hasta el Programa) y solo si la respuesta es afirmativa, reciben la condición para ser incorporados al Programa (CSET). Dicho proceso puede tardar hasta un año. Todo ello está generando entre los actores involucrados (operadores y usuarios) la percepción de que el Programa no está cumpliendo a cabalidad con sus objetivos, ni llegando realmente a quienes debe llegar. De modo que, la mala focalización del Programa genera filtración de hogares que cuentan con mayores recursos económicos como para ser considerados “aptos” para su inclusión. Mientras que otros hogares que tienen las condiciones socioeconómicas requeridas por el Programa, no acceden a él. Todo ello estaría originando no solo malestar a nivel de los operadores quienes se ven en la necesidad de trabajar sobre esa base de datos (una tercera verificación), sino también sobre los hogares receptores del Programa, entre quienes se genera desconfianza y en ciertos casos visos de conflicto.

b) A nivel operativo: facilidades logísticas y laborales.

Este nudo crítico se presenta sobre todo a nivel de la oportunidad, es decir no tienen facilidades logísticas ni laborales a tiempo como para responder a las necesidades de la implementación del proceso de afiliación. Tanto las limitaciones logísticas como las pocas facilidades para el trabajo (pasajes, viáticos, relaciones de trabajo) perjudican el proceso completo de afiliación, y es desencadenante de otros problemas. Los principales afectados de dichas dificultades son el personal de campo, quienes tienen que realizar su trabajo en condiciones precarias y en ciertos casos hasta de inseguridad. Tales condiciones están repercutiendo en la alta movilidad de este personal quienes al presentárseles otras oportunidades laborales renuncian. A ello se suma la lentitud de los procesos entrampados (por las diversas instancias y procedimientos que deben atravesar) para la contratación de nuevo personal, lo cual recarga el trabajo del personal que se encuentra operando, convirtiéndose en un círculo de insatisfacción y falta de sintonía con las necesidades básicas del personal para la realización de su trabajo. Para salvar tal brecha el personal de campo en coordinación con las Jefaturas de las UT se ve obligado a desarrollar mayores niveles de coordinación con las autoridades y líderes locales, lo cual no está contemplado a cabalidad en la Directiva. Todo esto, da como resultado retrasos en el cumplimiento de las acciones, sobre esfuerzo de los operadores locales, e indirectamente insatisfacción de la población por no ser respondidas sus demandas en tiempos prudenciales.

c) A nivel de funcionamiento de todo el sistema: centralismo de los proceso

Este nudo crítico actúa sobre la oportunidad de respuesta, ya que buena parte de los procesos se encuentran centralizados en la sede central y son resueltos desde ella (planificación, provisión de recursos, comunicación, manejo del sistema informático), los niveles de dependencia de la UT y el poco manejo autónomo de procesos operativos estratégicos estarían desencadenando la falta de fluidez de los procesos de afiliación. Del mismo modo, se destaca que aun siendo respondidos las demandas de las UT, están suelen darse con mucho retraso y ello,

debido a que la UOAL debe responder a todas las UT del Programa, así mismo se manifiesta que muchos de los procesos implementados desde la UOAL, no en todos los casos, están considerando la particularidad de funcionamiento del contexto local.

Recomendaciones a nivel de subprocesos

Algunas de las principales recomendaciones que se plantean son:

i. Para la planificación

- Mejorar los sistemas de empadronamiento, para que las bases de datos utilizadas para la afiliación realmente focalice las personas que deben estar en el programa. Ello implica considerar varios niveles de mejora.
- Revisar los instrumentos operativos, como las FSU, y realizar un análisis sobre los criterios que se están tomando en cuenta para evaluar la pobreza de las zonas rurales.
- Realizar el cálculo, para ver cuánto tiempo, esfuerzo y recurso se está invirtiendo en los procesos de consistencia, detección y corrección de la base de datos propuesta para seleccionar los hogares elegibles (SISFOH).
- Establecer y socializar con claridad el proceso y flujo seguido para la reevaluación socioeconómica, así como el levantamiento de información para el otorgamiento de CSET.
- Cumplir con los periodos establecidos según normativa para la solución de casos que solicitan condición socioeconómica, los cuales debieran ser comunicados (de otorgársele o no CSET) a los solicitantes a través de la UT.
- Mejorar los flujos de comunicación entre el Programa y la UCF, sobre los procesos llevados a cabo.
- Procurar la actualización de las bases de datos de manera permanente, para lo cual una estrategia podría ser establecer alianzas con otras instituciones del Estado que pudieran manejar base de datos de manera constante
- Considerar un Plan formativo para el equipo operador del Programa en las UT (sobre todo a los GeL y CTZ) que además de brindar capacitación/actualización sobre los lineamientos de la actual Directiva, incluya procedimientos de análisis de casuística presentada en campo, entre otras.
- Considerar la experiencia descentralizadora emprendida en alguna de las UT para la organización del trabajo y de recursos de la Unidad Territorial
- Considerar la capacitación a nivel de jefaturas y coordinaciones sobre manejo y buen trato del personal, considerando que cada Unidad territorial maneja un número considerable de personal (sobre todo de campo).
- Integrar el enfoque de género y el de interculturalidad dentro de toda la planeación y ejecución de todos los procesos.

ii. Para la implementación de ACV

- Desarrollar un mapeo y directorio de organizaciones sociales y del tipo institucional presentes en los centros poblados donde se ejecutarán las ACV, para determinar aliados estratégicos que pudieran contribuir en la difusión y convocatoria de las ACV, así como en la identificación de posibles o potenciales familias usuarias del Programa.
- Procurar espacios de capacitación a las autoridades locales y comunales, especialmente a aquellos, que según la experiencia vienen participando más cercanamente en el Programa como por ejemplo los representantes de la gobernación (sobre todo tenientes gobernadores), de los municipios (especialmente agentes municipales), organizaciones sociales (por ejemplo organización de madres líderes, líderes comunales y barriales), en temas vinculados a los procesos y requisitos del Programa (sobre todo en lo vigente a la actual normativa).
- En el caso de las organizaciones de Madres Líderes, quienes guardan una cierta dependencia al Programa, pues esta surge a partir de su participación en el mismo, considerar algunos estímulos e incentivos por su apoyo. (por ejemplo: capacitación que se les brinde para formar su liderazgo).
- Todas las UT deben contar con un especialista comunicador como parte del equipo base de las UT, se debe intentar que esta persona, además de ser el nexo con la UOAL, sea la persona que aterrice los lineamientos de la estrategia comunicacional según la dinámica y el contexto específico donde se interviene con el Programa.
- Realizar la identificación de los principales medios de comunicación (formales y no formales) de los centros poblados donde interviene el Programa.
- Buscar estrategias para lograr una mayor autonomía por parte de las UT, en el manejo de la estrategia de comunicación más cercana y que responda a su contexto específico.
- Establecer en colaboración con los especialistas en comunicación de las UT y de la UOAL, de un protocolo para el desarrollo del programa de las ACV.
- Realizar una evaluación de los actuales mecanismos de solicitud de fondos, rendiciones y reembolsos.
- Realizar un análisis de costo-beneficio en la provisión de viáticos de los y las gestores locales, ya que si este resulta un factor determinante para su alta movilidad y deserción (renuncias), el determinar elementos y criterios para ser brindados –los viáticos- bajo ciertas condiciones especiales estipuladas por el programa (largas distancias, costos altos del transporte -como sucede en la selva-, número de actividades a realizar en la visita de campo, afianzamiento de algún procedimiento, etc.).
- Tomar en cuenta que dada la gran dispersión y la lejanía de los centros poblados, existe una alta probabilidad de que el personal de campo (GeL) tenga que movilizarse a muchas horas de distancia, determinar montos fijos para ser utilizados como viáticos,
- Disponer de todas las facilidades para el desarrollo del trabajo de los GeL, Esto significa proveer oportunamente de los materiales logísticos, de equipo y de medios económicos o de transporte que permita movilizarse tanto a personal de campo (GeL) hombres como mujeres.

- Desarrollar un protocolo para la planificación y ejecución de las ACV en base a toda la experiencia ganada en las diferentes regiones en el tiempo que el Programa viene operando a partir de la ACV como mecanismo para la validación.
- Coordinar la participación de representantes de las ULF en las ACV, ello permitirá una derivación más rápida y oportuna de los casos de población no censada, así como la absolución de consultas referidas al empadronamiento.
- Tomar en cuenta mecanismos alternativos o modalidades para la validación y afiliación, además de las ACV. Por ejemplo, en situaciones donde la validación se ha realizado con anterioridad, y solo es la formalización de la afiliación, la usuaria no tendría que participar nuevamente de una ACV, la cual implica en la mayoría de casos una jornada completa.
- Considerar procedimientos que permitan incluir a hogares pobres de zonas consideradas no pobres, para que las brechas de pobreza sean cerradas, y el factor de residencia no se vuelva factor de exclusión.

iii. **Formalización de la afiliación**

- Recibir el equipo de la UT (en especial GeL y CTZ) una capacitación y actualización en los procesos de formalización de la afiliación. Tomando especial atención en el uso del SITC.
- Disponer de equipo de cómputo suficiente para la operativizar la formalización de la afiliación en los tiempos establecidos, del mismo modo, observar la posibilidad de contar con un stock de equipo de cómputo portátil y USB de internet inalámbrico a disposición de las UT para ser proveído a aquellos GeL que tengan que movilizarse a las zonas más lejanas.
- Priorizar la organización y el ordenamiento de legajos de las últimas campañas de afiliación, los cuales deben ser organizados cada uno cumpliendo con los lineamientos establecidos según norma para su archivo. De igual manera, se puede utilizar una lista de cotejo para determinar el cumplimiento de cada una de las características del legajo.
- Proveer de todo el material necesario para la conformación de los legajos, así mismo la oficina de la UT debe contar con un espacio físico para el archivamiento de estos.

iv. **Para Monitoreo y Supervisión**

- Buscar las estrategias informáticas para que el sistema sea más flexible y permita generar reportes consolidados y no solo ver la información por persona.
- Buscar otros mecanismos como el uso de herramientas web services, a través del cual los programas sociales puedan acceder a la información procesada de forma remota.
- Brindar mayores posibilidades de interacción del GI de las UT con el Sistema, donde éste pueda tener competencias (aunque con cierta restricción) para realizar mayores operaciones que solo el de visualización.
- Incluir mejoras en el sistema, como por ejemplo el contar con la opción de hacer comparaciones/contrastaciones para determinar que no hay

duplicidad de titulares o miembros objetivos, es decir la posibilidad de hacer filtros.

- Evaluar la posibilidad de contar con una sola herramienta donde se pueda tener concentrado los diversos sistemas para dar seguimiento al proceso de afiliación. Por ejemplo, tener en el mismo sistema los indicadores de control del Programa y del proceso de afiliación, integrado con el de la obtención de metas y presupuestos ejecutados.
- En el plano operativo, se puede incluir al Sistema mecanismos de alertas, que permitan acompañar los procesos y avisar por ejemplo cuando hay una ACV sin cerrar, lo que permitiría al propio GeL mantenga más control de sus procesos de ingresos de datos.
- Continuar con la implementación del sistema de Monitoreo vinculando a su plataforma la posibilidad de dar seguimiento a las supervisiones realizadas en UT y la inclusión de alertas para dar seguimiento a su ejecución.
- Continuar con el establecimiento de criterios, lineamientos e instrumentos para la supervisión a los distintos niveles, y determinar el nivel y ámbito de competencia de la supervisión, para que no exista una sobre-supervisión sobre ciertos procesos y miembros del equipo de la UT y por otro lado, sub-supervisión sobre otros procesos.
- Utilizar de manera más efectiva lo que reporta el Sistema para la toma de decisiones y de medidas correctivas para el alcance de metas propuestas en los plazos establecidos.
- Brindar competencias claras a partir de las normativas sobre las responsabilidades del equipo de las UT y la UOAL respecto a la supervisión y monitoreo del proceso de afiliación
- Determinar con lineamientos específicos de cómo se relaciona y retroalimenta el proceso de mantenimiento del padrón con el proceso de afiliación. Determinar procesos y competencias más claros.

1 Antecedentes

La Dirección General de seguimiento y Evaluación (DGSE) encargó el desarrollo de una evaluación que permitiera analizar la eficacia y eficiencia del proceso de afiliación y de cada uno de sus subprocesos, así como identificar las fortalezas y debilidades, con lo cual esperaban contribuir a mejorar el rediseño. Para tal efecto, la DGSE seleccionó para el desarrollo de dicha evaluación al Instituto Peruano de Catastro (IPDC), quien emprendió el trabajo del diseño, trabajo de campo y procesamiento y elaboración del informe final entre octubre del 2013 a enero del 2014¹.

El informe presentado tuvo algunas limitaciones en lo que respecta al análisis de la información cualitativa, que redundaba en los resultados y en el cumplimiento de los objetivos propuestos para la consultoría convocada.

En tal sentido, la DGSE encargó el desarrollo de un estudio cualitativo sobre la base del diseño de la Evaluación mencionada y la información recogida en campo que permitiera determinar si el proceso de afiliación de usuarios del Programa cumple con los procedimientos establecidos por la normativa vigente, así como identificar las estrategias y mecanismos de acción -formales y no formales- utilizados y los aspectos que pudieran influir –positiva o negativamente- en el proceso².

En los requerimientos para la evaluación se menciona que para cumplir con la expansión y ampliación previstas del Programa JUNTOS, se debe cumplir con la implementación del proceso de afiliación, de acuerdo a la normativa vigente. Teniéndose como diagnóstico preliminar que “en las primeras convocatorias, se ha observado un significativo nivel de ausentismo, donde solo alrededor del 50% de hogares convocados asiste a las asambleas comunales³. Esta situación podría estar dificultando el logro de las metas programadas⁴. Ante esto, el Programa Juntos identificó como una necesidad analizar los procesos y procedimientos de convocatoria y afiliación de beneficiarios al Programa.

¹ Según Plan de Trabajo de la Evaluación del proceso de afiliación del Programa Nacional de Apoyo directo a los más Pobres - JUNTOS

² Según TdR Evaluación del proceso de afiliación del Programa Nacional de Apoyo directo a los más Pobres – JUNTOS (DGSE)

³ Arróspide Medina, Mario (2012). *Propuesta de Agenda de Estudios y Evaluaciones para el mejoramiento operativo de JUNTOS – Informe de Consultoría*. BID, JUNTOS.

⁴ TdR Evaluación del proceso de afiliación del Programa Nacional de Apoyo directo a los más Pobres – JUNTOS

2 Introducción

El Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres –"JUNTOS", es un Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas que se inscribe dentro de la política social y de lucha contra la pobreza del gobierno del Perú. JUNTOS creado el 07 de abril del 2005 mediante el Decreto Supremo No. 032–2005–PCM, quedando adscrito a la PCM. Posteriormente este Decreto Supremo fue complementado por el D.S. No. 062-2005-PCM que introdujo modificaciones a su estructura organizacional.

En la Ley N° 29792 – Ley de creación, organización y funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social – MIDIS, el Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres – JUNTOS es adscrito como Unidad Ejecutora del Pliego MIDIS, lo que se cumple mediante Resolución Suprema 004-2012-PCM, publicada el 01 de enero de 2012, disponiéndose la transferencia del Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres – JUNTOS- de la Presidencia del Consejo de Ministros al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social – MIDIS. El Programa JUNTOS tiene por finalidad contribuir a la reducción de la pobreza y reducir la transmisión intergeneracional de la pobreza extrema. En tal sentido, su propósito apunta a generar Capital Humano en los hogares en un modelo de corresponsabilidad hogar – Estado, a través de la entrega de incentivos para el acceso y uso de servicios de salud – nutrición y educación; en un enfoque de restitución de derechos básicos, con la participación organizada y la vigilancia de los dirigentes sociales de la comunidad. Dicho incentivo está condicionado al cumplimiento de compromisos adquiridos, los cuales intentan promover y garantizar el acceso y participación de los hogares en extrema pobreza con niños, niñas y adolescentes hasta los 19 años y gestantes en las áreas de salud-nutrición, educación e identidad; fomentando de esta forma el principio de corresponsabilidad⁵.

Dentro del marco de la programación de metas y actividades para el 2013, el Programa tuvo como orientación de política el cierre de brechas de cobertura en los departamentos donde se encontraba operando⁶. Para responder a dicho objetivo JUNTOS tuvo previsto ampliar su cobertura en los distritos donde se registró la mayor sub-cobertura así como ingresar a operar en nuevos distritos.

Mediante Resolución de Dirección Ejecutiva N° 45-2013-MIDIS/PNDP-DE, del 13 de junio del 2013, se aprueba la Directiva N° 003-2013-MIDIS/PNADP-DE denominada "Directiva del proceso de afiliación", siendo modificada en febrero de 2014 mediante Resolución de Dirección Ejecutiva N° 15-2014-MIDIS/PNADP-DE. Así la directiva de afiliación tiene por finalidad "verificar que los hogares elegibles cumplan los criterios y requisitos de afiliación y los hogares afiliados, los criterios [de] permanencia del Programa, para formar parte del padrón de afiliados". De la misma manera, se establecen las responsabilidades de los actores internos y externos relacionados con el proceso de afiliación.

⁵ <http://www.juntos.gob.pe/index.php/quienes-somos/antecedentes>

⁶ Presentación "Metas y estrategias de operación en el 2013" en el marco del Taller de Implementación del Plan Operativo y Presupuesto Institucional 2013. 25, 26 y 27 de febrero de 2013, Lima.

3 Ámbito del Estudio y objetivos

3.1 Ámbito

La investigación se desarrolló en 6 distritos del Programa JUNTOS, dos por cada región natural (costa, sierra, selva). Se propuso inicialmente que el trabajo se realice en las Unidades Territoriales de: Loreto - Yurimaguas, Amazonas - Condorcanqui, Huancavelica, Puno, La Libertad y Piura. Sin embargo tras coordinaciones entre la empresa consultora y la Dirección General de Seguimiento y Evaluación (DGSE) se seleccionaron finalmente:

En la selva:

- Loreto – Yurimaguas
- San Martín – Tabalosos

En la sierra:

- Yauli – Huacavelica
- Cabanilla – Puno

En la costa:

- El Porvenir – La Libertad
- El Charro – Piura

Distrito/ Centro poblado	Distrito	Provincia	Departamento	Población total distrital	Hogares afiliados distrital	Hogares abonados distrital	Tasa de Pobreza (%)	Tasa de Desnutrición (%)	Principales actividades económicas
Víctor Raúl	El Porvenir	Trujillo	La Libertad	170,108	4,122	3,589	40.6	13.1	Producción artesanal de calzado, la carpintería, la confección de ropa, la panadería Y Metal mecánica.
El Chorro	Morropón	Morropón	Piura	14,417	1,315	1,227	61.6	41.8	Agricultura, ganadería, Ecoturismo
Yauli	Yauli	Huancavelica	Huancavelica	31,604	3,606	3,228	87	71.9	Agricultura, pastoreo de animales, artesanía
Cabanilla	Cabanilla	Lampa	Puno	5,541	299	275	48.6	40.0	Actividades agropecuaria, comercio, ganadería, turismo
Tabalosos	Tabalosos	Lamas	San Martín	13,148	713	265	42.5	32.2	Agricultura sembrando productos como arroz, plátanos, entre otros
Madereros	Yurimaguas	Alto Amazonas	Loreto	70,575	6,650	5,901	53.3	36.5	Agricultura, ganadería, la caza extractivas, pesca, madera, comercio

3.2 Objetivos

Los objetivos que se plantearon para dicha consultoría fueron:

3.2.1 General

Evaluar si el proceso de afiliación de usuarios del Programa JUNTOS cumple con los procedimientos establecidos por la normativa vigente del Programa, y evaluar la eficacia y eficiencia de los procesos establecidos en la normativa vigente.

3.2.2 Específicos

- a) Proponer un conjunto de indicadores que permitan medir la eficacia y eficiencia del proceso de afiliación y sus procedimientos, y calcular su valor.
- b) Evaluar el proceso de afiliación y sus procedimientos, así como las estrategias y mecanismos de acción -formales y no formales- utilizados, identificando los contextos en los cuales los mecanismos no formales tienen una mayor contribución.
- c) Revisar los sistemas de información actualmente usados por el Programa en el proceso de afiliación y determinar si permiten contar con información clara, transparente, de calidad y oportuna, y si contribuye a una gestión eficiente y eficaz del mismo proceso.
- d) Identificar los aspectos que afectan, de manera positiva o negativa, el proceso de afiliación y sus procedimientos, entre los cuales se deben considerar las características socio-culturales de las poblaciones, y brindar recomendaciones técnicamente viables para mejorar su desempeño.

3.2.3 Ajuste de objetivos para la presente consultoría

Sin embargo, sobre la base de las coordinaciones para la realización de la presente consultoría con la Dirección General de Seguimiento y Evaluación (DGSE) del MIDIS y los materiales proporcionados para el análisis y elaboración del presente informe, este se enfocará sobre los objetivos específicos b) y d). Es ese sentido, los ejes del análisis que se plantean para el análisis de los subprocesos del proceso de afiliación del Programa JUNTOS son:

1. Estrategias y mecanismos de acción formales
2. Estrategias y mecanismos de acción no formales
3. Contextos particulares, características socio culturales de las poblaciones
4. Factores limitantes
5. Factores facilitadores

Adicionalmente se considerará:

6. Nudos críticos
7. Oportunidades de mejora de los procesos

4 Metodología

4.1 Metodología de la investigación

Dada la dimensión del Estudio contratado el 2013, este consideraba tanto una aproximación cuantitativa y cualitativa. Sin embargo, siendo los objetivos de la presente consultoría el análisis de las fuentes primarias relacionadas a la aplicación de instrumentos y técnicas cualitativas, el desarrollo del presente apartado se abocará a tomar de tal Estudio los elementos a través del cual definieron su implementación metodológica.

4.1.1 Unidades de Investigación

Comunidades donde se desarrollan los procesos de afiliación

4.1.2 Definición de la muestra

Localidades seleccionadas para el estudio

Región	Unidad Territorial	Provincia	Distrito	Localidad
Costa	La Libertad	Trujillo	El Porvenir	Víctor Raúl
	Piura	Morropón	Morropón	El Chorro
Sierra	Huancavelica	Huancavelica	Yauli	Yauli
	Puno	Lampa	Cabanilla	Cabanilla
Selva	San Martín	Lamas	Tabalosos	Tabalosos
	Loreto – San Martín	Alto Amazonas	Yurimaguas	Yurimaguas

4.1.3 Técnicas de investigación utilizadas

En el planteamiento del Estudio se proyectó el desarrollo de las siguientes técnicas⁷

1. Entrevistas semi-estructuradas

- Propósito: indagar el nivel de conocimiento del proceso de afiliación y sus procedimientos, así como sobre los niveles de participación en el mismo, al siguiente público objetivo en los ámbitos de evaluación:
- Actores: funcionarios de la sede central del programa, operadores (jefes de las UT, coordinadores técnicos territoriales, coordinadores técnicos zonales y gestores de información), autoridades (alcaldes, gobernadores y otras autoridades y líderes).

⁷ Aquí se menciona lo que el diseño de la investigación planteó como técnicas a aplicar. Sin embargo, debe destacarse que tras el análisis de las fuentes primarias proporcionadas para este análisis, muchas de las técnicas mencionadas no fueron aplicadas como lo planteaba el protocolo de investigación cualitativa.

2. Entrevistas a profundidad

- Propósito: a) reconstruir el proceso y los procedimientos de afiliación: fortalezas, debilidades, cambios necesarios, entre otros b) conocer sobre la experiencia en los procesos de afiliación del programa;
- Actores: a) gestores locales; b) usuarias del programa

3. Grupos focales

- Propósito: recoger las principales percepciones acerca del proceso de afiliación, así como conocer los principales medios de convocatoria, las dificultades de los usuarios para participar de las ACV.
- Actores: usuarias del programa

4. Registro etnográfico: (observación participante) de 6 ACV y formalización de la afiliación de hogares

- Propósito: identificar forma en la que se realiza la validación del PGH, acciones desarrolladas por el gestor local de JUNTOS, funcionamiento de la asamblea comunal, procesos formales y no formales de convocatoria y desarrollo de la asamblea, dificultades, ocurrencias particulares, entre otros.

ACTOR	INSTRUMENTO
Funcionarios de la sede central	Entrevista semiestructurada
Jefes de unidades territoriales (JUT)	Entrevista semiestructurada
Coordinadores técnicos territoriales (CTT)	Entrevista semiestructurada
Coordinadores técnicos zonales (CTZ)	Entrevista semiestructurada
Gestores de información (GI)	Entrevista semiestructurada
Gestores locales (GeL)	Entrevista a profundidad
Alcaldes y otras autoridades distritales	Entrevista semiestructurada
Autoridades comunales	Entrevista semiestructurada
Otros Líderes	Entrevista semiestructurada
Usuarios/as	Entrevista a profundidad / Grupo foca/ Registro etnográfico de las ACV ⁸

4.2 Metodología del análisis de la información

El acercamiento cualitativo de la investigación fue planteado en su diseño partir de un protocolo que señalaba el procedimiento a seguir durante las diferentes etapas de la investigación además de indicar las técnicas, instrumentos seleccionados, el propósito de las mismas, así como los actores seleccionados para cada una de ellas. Sin embargo, es necesario advertir, que tras la lectura, revisión y sistematización de las fuentes proporcionadas para la realización del presente informe, se detectaron diversos vacíos, inconsistencias y en ocasiones inadecuada aplicación de las técnicas e instrumentos⁹. Se realiza esta advertencia, con el propósito de poder delimitar los alcances y limitaciones del presente análisis.

⁸ Sobre este último solo se contó con transcripciones (en algunos casos incompletas de las ACV) del trabajo de campo realizado por la empresa consultora a cargo.

⁹ Al respecto se detalla en el Producto 1 de la presente consultoría.

4.2.1 Límites del análisis

Siendo el presente informe producto del procesamiento, interpretación y análisis de las fuentes primarias obtenidas del trabajo de campo realizado por la empresa consultora para realizar la Evaluación del proceso de afiliación del Programa JUNTOS, es necesario advertir que sobre la calidad de los datos, información y testimonios objeto de análisis no tener mayor control, por lo cual la redacción del presente informe se circunscribe a lo que haya sido posible rescatar de dicho material. No obstante, es necesidad forzosa señalar que tras el análisis de las fuentes provistas estas incurrieron en una serie de falencias metodológicas y de aplicación.

4.2.2 Características de las fuentes primarias

La calidad del material es heterogénea, respecto a las técnicas aplicadas, el recojo y registro de la información. Dicha heterogeneidad en gran medida responde a varios factores:

- El diseño de la metodología para la investigación que no consideró en sus instrumentos de aplicación (guías y cuestionarios) la inclusión de ciertos temas que hubiese sido importante incorporar/profundizar por ejemplo, la vinculación con otros procesos, que se operan en paralelo, como el mantenimiento de padrón, los contextos de funcionamiento de las UT, capacitaciones realizadas en relación al proceso de afiliación al personal de la UT, rol de otros actores en la afiliación como los representados por los sectores, RENIEC, etc.), del mismo modo no se incluyó a ciertos actores a los cuales dada el objeto de estudio hubiese sido importante considerar (por ejemplo a funcionarios o personal encargado de la comunicación a nivel central y de las Unidades Territoriales, representantes de las Unidades Locales de Focalización de los municipios (ULF), madres líderes (ML), representantes de los Comités de Vigilancia y Transparencia Ciudadana (CVTV)¹⁰, representantes de los sectores¹¹ (IIEE,EESS), etc.
- Vinculado a esto último, por lo contrario no siempre se identificó a actores clave, que tuvieran conocimiento del proceso, en algunos casos manifestaban total desconocimiento del Programa¹², siendo la aplicación de estas totalmente prescindibles. En esta situación se encuentra un número apreciable de autoridades, líderes locales y usuarias.
- La experticia de las personas responsables de realizar el trabajo de campo, así como de las personas a cargo de asegurar la calidad del material recogido (supervisión en campo) no siempre fue la adecuada, pues se cometieron variados

¹⁰ Se debe indicar sobre estos dos últimos actores (CVTC y ML) fueron considerados entre las personas a entrevistar, sin embargo su presencia es reducida (1 de CVTC y 2 de ML), para la cantidad de aplicaciones realizadas (más de 100 aplicaciones entre entrevistas y grupos focales). Hubiese sido importante rescatar sus impresiones dado el papel que ambos cumplen en el proceso de afiliación (el CVTC de supervisión y vigilancia; y la ML en la difusión, convocatoria y validación), así como el amplio conocimiento que ambos actores probablemente poseen del contexto social y cultural de los centros poblados en el marco del Programa JUNTOS.

¹¹ Que participaron en las ACV observadas en el Estudio

¹² En todo caso presentándose la circunstancia, según la experticia del entrevistador debió considerar darle otro matiz a la entrevista, para rescatar incluso de ese aparente desconocimiento, las posibles razones de este, o los elementos que pudieran estar obstaculizando la llegada del mensaje, por ejemplo.

errores de tipo metodológico en la aplicación de instrumentos que pudieron ser evitados.

- La falta de control y depuración del material de campo se evidenció en deficiencias del recojo como: preguntas/respuestas inducidas¹³, preguntas innecesarias, falta de experiencia en el manejo de entrevistas a profundidad y grupos focales¹⁴, direccionamiento de la entrevista a través de juicios de valor del entrevistador, la guía del entrevistador desaparece y es el entrevistado quien solo interviene sin interlocutor para las repreguntas y en otras entrevistas, la formulación de las preguntas es tan extensa que apenas deja espacio para que el entrevistado responda (monosílabos de “sí” o “no”, sin pedir fundamentación), poca profundización en las respuestas, etc.
- No haberse considerado dado el objeto de estudio y la metodología planteada, el uso de técnicas como el registro etnográfico¹⁵ (para rescatar las dinámicas y desenvolvimiento de los actores durante las ACV, sobre todo de las situaciones y procesos no formales), talleres participativos de recojo de información (sobre todo para la identificación operativa de los flujogramas de procesos en terreno.

4.2.3 Metodología para el análisis

Para el análisis de la presente consultoría se siguió la siguiente ruta de trabajo:

- a) Revisión de documentación base:
 - Lineamientos de la consultoría
 - Normativas y directivas revisadas
 - Fuentes Secundarias revisadas
- b) Determinar los alcances del trabajo del análisis: para ello se llevó a cabo un doble análisis de consistencia:
 - Análisis de la consistencia metodológica:
 - o Revisión y análisis de la propuesta metodológica: objetivo, hipótesis de trabajo, variables, y matriz de evaluación.
 - o Contrastación con los objetivos e hipótesis y metodología propuesta en los TdR. Identificación de correspondencias y diferencias.
- c) Proceso de análisis y elaboración del informe
 - Identificación de las categorías de análisis (y su conceptualización y definición operacional), en base a los objetivos, hipótesis y variables del diseño de investigación:
 - o Tras la revisión de estos elementos se ha elaborado un libro de códigos de las categorías utilizadas para el análisis.
 - o Filtrado, priorización y complementación del libro de códigos recibido

¹³ La persona entrevistadora formula la pregunta, induciendo la respuesta a lo que va de acuerdo a su propia opinión o percepción.

¹⁴ Algunos de estos fueron tratados a manera de aplicación de encuestas, sin ninguna profundidad.

¹⁵ Aun cuando el protocolo para el levantamiento de información preparado por la empresa consultora mencionaba que se registraría los sucesos, acciones, y conductas de las personas participantes a partir de la observación y el registro etnográfico (para lo cual contaban con instrumentos de recojo), no se evidencia su ejecución en los materiales provistos (solo se aprecia transcripciones de las asambleas).

- Revisión y lectura de los materiales de análisis: entrevistas, grupos focales y registro de ACV, para su categorización y selección de citas relevantes que guarden coincidencias o divergencias
- Triangulación de la información en relación a lo manifestado sobre los mismos procesos de afiliación por diferentes actores: operadores (a nivel central y de Unidad Territorial), autoridades, beneficiarias.
- Identificación de vínculos, flujos y procesos, en base a las categorías de análisis, intentando rescatar particularidades según el contexto sociocultural de cada región.
- Identificación y análisis de nudos críticos, factores limitantes, así como también factores de éxito y formas de respuesta formal y no formal de los distintos actores a partir de la saturación de la información.
- Identificación de recomendaciones para mejorar el proceso de afiliación.

4.2.4 Alcances del análisis

Por lo expuesto y tras el análisis de las fuentes para la realización del presente informe es posible afirmar que se puede dar respuesta sobre la constatación del cumplimiento o no (en terreno) de los procedimientos establecidos en la norma. Por otro lado, también se puede responder sobre qué limitaciones u obstáculos se presentan en la ejecución de los subprocesos del proceso de afiliación, así como qué oportunidades y factores pueden favorecer su ejecución. Del mismo modo, es posible señalar qué estrategias “informales” o “alternativas” recurren los implementadores en las UT para “operativizar” la norma.

Sin embargo, se debe mencionar algunos límites a este alcance propuesto. Por un lado, dado el abordaje metodológico del diseño y trabajo de campo, no es posible realizar un detallado análisis regional (por ejemplo, observar diferencias a nivel de región), del mismo al no haberse abordado en profundidad en la aplicación de instrumentos cuestionarios vinculadas a los contextos socioculturales específicos el análisis sobre la base de las fuentes resulta muy limitado (por ejemplo, aspectos sobre percepciones, idiosincrasias, costumbres, dinámicas sociales y culturales de poblaciones rurales costeños, andinos y amazónico se encuentra irresuelto). De otro lado, desde el ámbito de los subprocesos (del proceso de afiliación), la información recogida carece de suficientes elementos para un análisis más completo y profundo sobre los siguientes ámbitos: lo vinculado a cómo se involucra el área de comunicación en el proceso de afiliación, profundizar más sobre los mecanismos de monitoreo, y sobre el subproceso de verificación de la permanencia en el programa¹⁶.

Por otro lado, el análisis desde la perspectiva de las usuarias es mínimo, las fuentes primarias de las entrevistas y grupos focales son en extremo pobres, teniendo poca relevancia y un aporte limitado para la investigación.

¹⁶ Sobre este último su abordaje no se toma en el presente análisis, si bien está en la norma, por lo descrito, sus acciones trascienden al proceso de afiliación propiamente dicho, además de no contar con ninguna información respecto al tema recogida en campo.

Ejes de indagación y definiciones operacionales:

- 1. Estrategias y mecanismos de acción formales:** son aquellos procedimientos, mecanismos y estrategias estipuladas en la normativa para el proceso de afiliación del Programa (Directiva, reglamentos, Manual de organización y funciones, etc.).
- 2. Estrategias y mecanismos de acción no formales¹⁷:** son aquellos procedimientos, mecanismos y estrategias que no se encuentran estipuladas en la normativa que rige y da lineamiento de acción al proceso de afiliación. Son aquellas acciones que los equipos operativos de las Unidades territoriales ponen en ejecución para responder a necesidades concretas y que el lineamiento formal no comprende, pudiendo estar vinculadas dichas respuestas a las características y condiciones que les plantea el contexto socio cultural y coyunturas específicas de las poblaciones y de los procesos internos de las distintas Unidades territoriales. Estas acciones, no necesariamente son mecanismos nuevos, sino también se consideran las adaptaciones a lo estipulado en la norma.
- 3. Contextos particulares, características socio culturales de las poblaciones:** son aquellas condiciones, características socio culturales particulares de las poblaciones que contextualizan el proceso de afiliación del Programa.
- 4. Factores limitantes:** son aquellas dificultades, debilidades (interno) y amenazas (externo) y todos aquellos elementos que limitan o dificultan el desenvolvimiento de los procesos y el alcance de las metas propuestas para el proceso de afiliación
- 5. Factores facilitadores:** son aquellos elementos, situaciones y actores que facilitan y contribuyen a llevar a cabo el proceso de afiliación y al logro de sus metas.
- 6. Nudos críticos:** son aquellas situaciones o elementos que obstaculizan el adecuado desenvolvimiento de los procesos y procedimientos para el cumplimiento de propósitos, resultados y metas del Programa. Los nudos críticos, en ese sentido no solo son aquellos elementos que paralizan el desenvolvimiento de un proceso, sino también son aquellos que retrasan el logro de metas. Los nudos son definidos como los problemas “dentro de los trayectos

¹⁷ Se usa el término “no formal”, por ser el utilizado en los TdR de la consultoría y por haber sido la terminología utilizada en la investigación (en los instrumentos de recolección). Sin embargo, se debe advertir algunas limitaciones en su uso. El término “no formal” puede vincularse en el lenguaje cotidiano con lo “fuera de la formalidad”, o con el “incumplimiento de la norma” y por tal cargar dicha categoría negativamente (o incluso que su uso pueda ser percibido como motivo de sanción) y generar sesgo en la información obtenida. Por ello, en el análisis de las respuestas de los entrevistados se puede apreciar que cuando se les pregunta sobre “mecanismos informales”, dan una negativa como respuesta inicial, inmediatamente asegurando ser cumplidores de la norma (y siendo muy cuidadosos en plantear las acciones que pudieran estar implementando). En tal sentido, se considera que el uso de un término más neutral hubiese sido más pertinente, en este caso se propone que, estrategia y mecanismo “alternativo” hubiese sido un término más apropiado y objeto de menores suspicacias por parte de las personas entrevistadas.

causales decisivos”¹⁸ identificados y seleccionados por ser los más relevantes y determinantes (de mayor peso) para el desarrollo del proceso de afiliación. Los criterios para establecer el adecuado desempeño de los procesos estarán determinados en el presente estudio por la pertinencia y la oportunidad. El primer concepto (pertinencia) lo relacionaremos con aquellas acciones que respondan a lo propuesto y planeado en los objetivos del proceso (de afiliación) y del Programa, al mismo tiempo que sea congruente con las condiciones y características socio culturales y necesidades de donde se interviene. El segundo concepto (oportunidad), lo identificaremos con que las acciones respondan en tiempo y lugar al propósito del proceso.

7. **Oportunidades de mejora de los procesos:** son aquellas posibilidades y condiciones que brindan tanto el contexto como el mismo proceso de afiliación (procedimientos, estrategias, actores, etc.) para lograr el cumplimiento de metas, y que por otro lado, pueden resultar desencadenadores para mejorar otros procesos del Programa.

5 Marco normativo

5.1 Antecedentes

Esta normatividad puede clasificarse en: Lineamientos de Política Social, Normas de Origen y Organización, Normas Legales Generales y Normas Legales Sectoriales.

5.1.1 Lineamientos de Política Social

- Decreto Supremo N° 027-2007-PCM. Define y establece las políticas nacionales de obligatorio cumplimiento para las entidades del Gobierno Nacional.
- Decreto Supremo N° 008-2013-MIDIS, Aprueba la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para Crecer”.
- Resolución aprobada por la Asamblea General [sin remisión previa a una Comisión Principal (A/55/L.2)] 55/2. Declaración del Milenio del 13 de setiembre del 2000.

5.1.2 Normas de Origen y Organización

- Ley N° 29792, Ley de Creación, Organización y Funciones del MIDIS.
- Ley N°27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.
- Decreto Supremo N° 062-2005-PCM, que modifica el Decreto Supremo Nro. 032-2005-PCM, mediante el cual se creó el programa Juntos.
- Decreto Supremo N°001-2011-MIDIS, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del MIDIS.

¹⁸ Sotelo, A. El Análisis PROBES (Problemas, Objetivos y Estrategias).Un Método para el Análisis Situacional y la Formulación de Estrategias. Universidad Nacional de la Plata, 1997.

- Decreto Supremo N° 009-2012-MIDIS, Amplían cobertura del programa nacional de asistencia solidaria “Pensión 65” y del Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres “JUNTOS”.
- Decreto Supremo N° 012-2012-MIDIS, Modifican Diversos Artículos del D.S. N° 032-2005-PCM “Norma de Creación del Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres “JUNTOS”.
- Resolución Ministerial N° 364-2005-PCM
- Resolución Ministerial 152-2013 MIDIS sobre CSET para potenciales hogares afiliados

5.1.3 Normas Legales Generales

- Resolución Ministerial N° 176-2012-MIDIS
- Resolución Ministerial N° 224-2012-MIDIS, Aprueban la Directiva N° 009-2012-MIDIS “Lineamientos para el Diseño e Implementación de la Estrategia de Egreso para los Programas Sociales del MIDIS”.

5.1.4 Normas Legales Sectoriales

- Decreto Supremo N°002-2012-MIDIS el Programa JUNTOS se declaró en evaluación y reorganización.
- Resolución Ministerial N°181-2013-MIDIS, que aprueba el Manual de Operaciones del Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres-JUNTOS.
- Resolución Jefatural N°217-2013-MIDIS/SG/OGA, Plan Operativo y Presupuesto Institucional 2013.
- Resolución de Dirección Ejecutiva N°45-2013-MIDIS/PNADP-DE.
- Resolución de Dirección Ejecutiva N°15-2014-MIDIS/PNADP-DE.: Directiva de afiliación.

Esta última es la que brinda los lineamientos para el proceso de afiliación:

La directiva de afiliación tiene por finalidad “verificar que los hogares elegibles cumplan los criterios y requisitos de afiliación y los hogares afiliados, los criterios [de] permanencia del Programa, para formar parte del padrón de afiliados”

La Unidad de Operaciones de Afiliación y Liquidación (UOAL), son los responsables a nivel central y las Unidades Territoriales a nivel local, de dirigir y coordinar el cumplimiento de los procesos de afiliación descritos en los distintos instrumentos normativos.

5.2 Definiciones importantes

- a) **Miembros objetivos:** son gestantes, niños (as), adolescentes y jóvenes en condición de pobreza. Son miembros objetivos hasta que estos últimos culminen su educación secundaria o cumplan los 19 años (lo que ocurra primero).
- b) **Hogares elegibles:** el conjunto de hogares que el SISFOH entrega a través de barridos censales, de CSET u otros medios, que cumplen con los criterios de elegibilidad y ha pasado por las pruebas de consistencia y depuración del Programa.
- c) **Asamblea Comunal de Validación:** es la reunión que se desarrolla con la participación de una o un conjunto de comunidad (es), y tiene como objetivo validar en consulta pública la información, respecto de los criterios categórico, de hogares censados y no censados.
- d) **Hogares validados:** hogares elegibles que han pasado por ACV para verificar los criterios categóricos del Programa.
- e) **Hogares validado pero observado:** un hogar elegible validado, pero es observado por dudas en los criterios de pobreza.
- f) **Hogares Afiliados:** hogares validados que cumplen con formalizar su afiliación, acreditando los requisitos por el Programa
- g) **Criterios de elegibilidad:** aquellas condiciones que tienen que cumplir las personas para adscribirse como usuarias¹⁹ al Programa. Son de dos tipos:
 - 1. **Criterios socioeconómicos:** son los criterios que determinan la condición de pobreza o pobreza extrema, bajo la responsabilidad del SISFOH.
 - 2. **Criterios Categóricos:** determinados por el Programa. Son: el hogar registra al menos un miembro objetivo y tiene una residencia en la zona de intervención del Programa mayor de seis meses.

Requisitos de afiliación²⁰:

- 1. Titular con DNI vigente,
- 2. Titular gestante Establecimiento de Salud (EESS) donde se realizará los controles,
- 3. Se indican el EESS y /o la Institución educativa (IIEE) donde los miembros objetivos (según su ciclo de vida) cumplirán sus corresponsabilidades.
- 4. Acuerdo de compromiso
- 5. Declaración Jurada,
- 6. Formato de Afiliación
- 7. En el caso de los no censados y con CSET, formato de pre afiliación

Legajo del Hogar: documentación generada del proceso de afiliación. Este se archiva, custodia y mantiene en la UT

¹⁹ Como la mayoría de personas que se integran al Programa en calidad de titulares son mujeres se utilizará el femenino como genérico.

²⁰ Algunos de estos formatos lo podemos ver en el anexo 1

1. Formato de Afiliación
2. Acuerdo de compromiso
3. Declaración Jurada²¹
4. Copia de DNI vigente del titular o copia de la ficha RENIEC

6 Interpretación y análisis

La sección 2.1 (mecanismo formal) detalla lo que la normatividad señala sobre cómo debe realizarse el proceso de afiliación. En tal sentido en esta sección se utiliza el mismo orden de presentación y lógica en el cual se desarrolla los procedimientos y acciones de los diferentes subprocesos de la Directiva de Afiliación (febrero 2014).

En cuanto a la sección 2.2 (constatación de los subprocesos de afiliación), en este se desarrollará la comprobación de cómo se vienen dando cada uno de los subprocesos para llevar a cabo la afiliación, verificando por lo reportado en campo, si estos se ajustan o no lo manifestado en la normativa de afiliación. Tras la constatación, se indicará, en caso ser así, aquellas estrategias, procedimientos y mecanismos no formales que reportan los operadores locales llevan a cabo para ser más eficiente y eficaz el proceso de afiliación.

6.1 Mecanismo formal

Es necesario mencionar que de las 6 Unidades Territoriales del Estudio, solo una estaría más cercana a responder completamente a la última Directiva. Esta es, la UT de San Martín, ello por ser la UT de más reciente implementación y donde en muchos de casos vienen poniendo a prueba los nuevos procedimientos y sistemas²². Para esta UT, la Directiva del 2014 sería su primer lineamiento. En tanto para las otras cinco UT, al ser Unidades que vienen operando varios años, se encuentran en una etapa de transición entre las anteriores normativas y la actual. Sin embargo, la gradualidad de la implementación de la Directiva es un aspecto considerado en la norma:

“La implementación de la presente Directiva será gradual, en tanto los procedimientos e instrumentos informáticos y de otra índole, necesarios para su aplicación en el Programa, se desarrollen o adecuen a estos cambios” (Numeral 12.1 de la Directiva de Afiliación 2014).

Y por tal se vienen desarrollando desde los diferentes ámbitos de la UOAL esfuerzos por capacitar en los procedimientos y sistemas de la nueva normativa:

“(…) en realidad la nueva Directiva tiene una implementación gradual (…) la UOAL ya hecho la capacitación a nivel nacional. O sea ya han salido a todas las unidades territoriales sobre la forma correcta para hacer todo el proceso de afiliación, del requerimiento incluso este, y sí se está poniendo en práctica. Incluso están ahorita usando los formatos nuevos, formatos actualizados y no hay ningún inconveniente” (Funcionario UOAL).

²¹ Estos tres primeros debidamente con los datos llenados, firmadas y con huella digital de la titular.

²² Como el caso de las mejoras en los módulos del SITC-JUNTOS

6.2 Subprocesos destacados en la Directiva de Afiliación²³:

Según la Resolución de Dirección Ejecutiva N° 15-2014- MIDIS/PNADP-DE que propone la Directiva de Afiliación del 2014, el proceso de afiliación comprende los siguientes subprocesos²⁴:



6.2.1 Obtención de hogares elegibles

Los hogares elegibles pueden ser obtenidos a través de dos procedimientos:

- a) **Regular:** Censados por SISFOH
Este se desarrolla en a través de dos procesos de validación.
El primer proceso la UOAL a través de la Dirección Ejecutiva solicita a SISFOH el Padrón General de Hogares (PGH). Este es enviado a la Unidad Tecnológica de Información (UTI) para pruebas de consistencia y aplicación de algoritmos²⁵. La UTI remite a la UOAL, la relación de hogares que cumplen los criterios de elegibilidad, para ser derivadas a las UT y con las que se realizarán las ACV.
La segunda validación se realiza a través de las ACV, las cuales usan como insumo base la relación de hogares de la primera validación. Esta segunda validación se hace sobre los criterios categóricos.
- b) **Por demanda:** No censados por SISFOH
También se desarrolla en a través de dos procesos de validación.
La primera validación, se realiza desde las ACV, donde las personas no censadas acuden y solicitan ser validadas en sus criterios categóricos.
Para la segunda validación la UT envía a la UOAL la relación de hogares que cumplen con los criterios categóricos y que han cumplimentado el formato de pre afiliación. La UOAL remite a SISFOH (a través de la DE), la información de los hogares enviados por la UT. Finalmente son devueltos por SISFOH aquellos que logan cumplir con la calificación socioeconómica temporal (CSET).

²³ Este apartado se estructura siguiendo la misma secuencia lógica como se establecen los subprocesos y procedimientos en la Directiva.

²⁴ El Flujoograma del proceso de afiliación según normativa lo podemos ver en el anexo 2

²⁵ Para obtener la persona representante del hogar.

6.2.2 Formalización de la afiliación

Esta se produce cuando los hogares han superado las validaciones. En el caso de los hogares censados a través de la ACV, y los no censados, cuando reciben la calificación (CSET) por SISFOH. Además de dichas validaciones, para formalizarse la afiliación los hogares deberán cumplir con los requisitos de afiliación del Programa y ser ingresado al padrón de hogares afiliados. Mientras esto no suceda, el hogar será considerado como “pendiente de afiliación”.

Son responsabilidades del GeL registrar en el Sistema de información de transferencia condicionada JUNTOS (SITC) hasta en un plazo máximo de 10 días antes de la fecha programada para la transferencia de incentivos monetarios (TIM), los resultados de la ACV y los formatos afiliación y pre afiliación, recibiendo la asistencia técnica del Gestor de Información (GI). Así mismo, es su responsabilidad organizar el legajo para su archivo, digitalización y registro en el Módulo SITC JUNTOS. El CTZ verifica dichos legajos, cuyo contenido deben legibles y completos. Siendo entregados a la Administración de la UT para su archivo y custodia. Finaliza el subproceso, la UTI genera un reporte de nuevos hogares afiliado.

6.2.3 Verificación de la permanencia en el Programa²⁶

Se establece los siguientes procedimientos:

- a) **Criterios de permanencia:** mantener la condición socioeconómica, la salida del hogar afiliado se da forma gradual, siguiendo los lineamientos que establece el Programa, en concordancia con las políticas de salida sostenible de pobreza del sector. Es motivo de salida así mismo, si el hogar hubiera consignado información inexacta en su Declaración Jurada.
- b) **Reincorporación de hogares:** esta proceda solo si el motivo de pérdida de la condición de afiliado fue por algún criterio categórico, y el hogar lo recupera en un lapso menor de doce meses²⁷. De transcurrir mayor tiempo el procedimiento de reincorporación será siguiendo el proceso de una nueva afiliación (validación de criterios categóricos).

6.2.4 Monitoreo y supervisión

- a) **Monitoreo del proceso de afiliación:** es transversal y es realizado en gabinete por la UOAL y por las UT del Programa. Su objetivo es asegurar la ejecución de las actividades programadas en el cronograma operativo de afiliación. Identifica y alerta sobre peligros y riesgos que pudieran afectar el proceso, así como propone medidas correctivas. El monitoreo se sirve de

²⁶ Esta parte del proceso señalada en la Directiva de afiliación no será motivo de análisis en el presente informe, tomando en consideración que el subproceso descrito corresponde a las etapas posteriores a la afiliación propiamente dicha. Así mismo, tampoco se contó con la suficiente información relativa a este subproceso en la base de datos revisada. Solo para consignar todo lo señalado por la última Directiva, se hará una breve reseña de esta etapa.

²⁷ De presentada la solicitud de reincorporación.

reportes e indicadores sobre los medios objetivo de los hogares usuario, extraído de la base de datos del Programa.

- b) **Supervisión del proceso de afiliación:** verifica a través de un sistema que los procedimientos y criterios aplicados en las UT correspondan a los establecidos en las normas que rigen el proceso. Promueve además la mejora continua y capacitación del personal.

La supervisión del trabajo de campo se realizará con el propósito de recabar información sobre la calidad de los datos recogidos, identificar errores, realizando las correcciones y ajustes pertinentes.

Existe una línea de supervisión, los Gel son supervisados por los CTZ²⁸, y estos su vez por la UOAL.

Para la supervisión del proceso se utilizará el sistema informático del Programa. En cada periodo de afiliación las UT realizan la supervisión de la calidad del registro de datos, para detectar errores y señalar correcciones y ajustes.

6.2.5 Asamblea Comunal de Validación (ACV)

Definida como el espacio donde se verifica la información de hogares elegibles de acuerdo a los criterios categóricos.

En caso de que un hogar validado sea observado por criterios de pobreza, se remite la información a SISFOH para una re evaluación, solo tras la respuesta afirmativa por parte de SISFOH, podría este hogar ser afiliado.

Para el desarrollo del proceso de ACV la Directiva señala tres momentos:

- a) Programación
- b) Convocatoria
- c) Ejecución

a) Programación

UOAL remite a UT la relación nominal de hogares elegibles, las metas y lineamientos operativos de afiliación. Las UT por su lado, identifican los puntos de realización de las ACV. Se elaboran programas bimestrales de ACV, los cuales son registrados en el SITC-JUNTOS. Con dicha programación se realizan los requerimientos de recursos para la ejecución oportuna de las ACV. Todos estos procedimientos son realizados con el seguimiento y acompañamiento de la UOAL. Una vez elaborados e ingresados en el sistema los programas de ACV de las UT, son consolidados por la UOAL y derivados a la DE, UCI y UA. Se verifica que las ACV programadas sean ejecutadas por las UT, se mantenga actualizado el cronograma, registre sus resultados, así como en caso de reprogramaciones, suspensiones o cancelaciones de ACV programadas.

²⁸ Sobre la base de una muestra, utilizando protocolo proporcionado por la UOAL.

La UOAL coordina con la UTI la generación y validación de información de hogares elegibles y los formatos de afiliación y pre afiliación, así como la información de apoyo a partir de las bases de datos que se obtengan de los sectores: salud (SIASIS) y educación (SIAGIE), para la impresión de cada UT.

El GI participa del proceso canalizando los archivos generados por la UTI, da el soporte administrativo para la reproducción del material necesario para las operaciones de campo. Estos materiales son entregados al CTT quien lo deriva al CTZ y este a su vez al GeL.

b) Convocatoria

La estrategia comunicacional para la difusión del cronograma y de los requisitos para afiliación se coordina entre la UOAL y la UCI, previo al desplazamiento a campo de los GeL.

Con apoyo del comunicador de la UT, el GeL convoca a la ACV, a los titulares de los hogares elegibles, autoridades locales, al Comité local de transparencia y vigilancia ciudadana, Defensoría del Pueblo, la Gobernación entre otros, siendo supervisada dicha convocatoria por el CTZ

c) Ejecución

La facilitación la realiza el GeL, quien da a conocer en la ACV el objetivo, criterios categóricos, requisitos, procedimientos de la validación y la formalización de los hogares en el Programa

En ACV el GeL valida los criterios categóricos a través de la consulta pública. Finalizado ese proceso se obtienen:

Hogares validados, hogares no validados y hogares no censados. Estos a su vez se subdividen de la siguiente manera

a) Hogares validados:

- **Sin observación**, cumplen con los criterios categóricos, pasan directamente a la afiliación.
- **No validados con observación** por condición socioeconómica, siendo remitidos a SISFOH para su reevaluación. Dichos hogares se formalizan en el proceso pero permanecen en la categoría de “observados”, pendiente de afiliación mientras se espera la respuesta de SISFOH.

b) Hogares no validados

- **No validados**, por no cumplir **criterios categóricos**. No formalizan la afiliación.
- **No validado por ausencia** en la ACV, pendientes de validación.

c) Hogares no censados, no empadronados por SISFOH, ni en lista nominal

- **Validados no censados**, son validados en ACV, completa Formato Pre-afiliación (PreAfi), Acuerdo de Compromiso (AC) y Declaración Jurada (DJ). Se remite dicha información a SISFOH para su evaluación, la cual debe darse en un plazo de 30 días calendarios a partir de la recepción de la

solicitud por parte de SISFOH. Solo se hace efectiva la evaluación tras la respuesta de dicha instancia otorgando la clasificación socioeconómica requerida por el Programa.

- **No validados no censados**, no cumplen con los criterios categóricos, no se consulta a SISFOH, ni se formaliza ningún proceso.

Sobre consulta sobre condición socioeconómica de hogares validados observados y no censados

1. En los casos de hogares no censados o que fueron observados por la ACV por motivos socioeconómicos, se remite al SISFOH la lista nominal de estos hogares para consulta o ratificación sobre la asignación de la condición socioeconómica.
2. La UOAL solicita a UTI el cruce de estas listas nominales de hogares con el padrón de hogares de JUNTOS, e identificar aquellos hogares que se encuentren en el padrón. De tal modo que se genera una lista nominal de estos hogares que no se ubicaron en el padrón.
3. La UOAL a través de la DE envía a SISFOH los registros de hogares validados con observación para su reevaluación o ratificación, y de los hogares no censados para su evaluación.
4. Una vez obtenido los resultados de la reevaluación y evaluación del SISFOH, la UOAL solicita a la UTI su registro sobre la condición de hogares validados para los dos tipos de casos:
 - En el caso de hogares validados con observación, se procede a su ratificación o rectificación del nivel socioeconómico.
 - En el caso de hogares validados no censados, se define si podrá continuar con su proceso de afiliación.
5. La UTI remite un reporte final a la UOAL del proceso de actualización de información del SISFOH en el SITC-JUNTOS e informa a las UT para en caso de corresponder retomar el proceso de afiliación.

Otras disposiciones y competencias

- a) Los reportes sobre el avance de los registros en SITC- JUNTOS se realizan de manera semanal siguiendo la siguiente ruta: el GI lo reporta al CTT y a la UOAL. Esta última determina la amplitud, profundidad y detalle de los reportes.
- b) Todas las incidencias e irregularidades presentadas en el proceso de afiliación deben ser reportadas por el GeL al CTZ dentro de un plazo de 24 horas.
- c) Las acciones de supervisión territorial/local son articuladas entre las UT y la UOAL, que toma en consideración las alertas del Comité de Transparencia y Vigilancia Ciudadana (CTVC).
- d) La información proporcionada por el CTVC sirve de insumo para el monitoreo y supervisión de la UT. Observa casuística y aplicación de los procedimientos de forma adecuada.
- e) La Unidad de Comunicación e Imagen (UCI) dispone de las estrategias comunicacionales para cada UT, cuyo objetivo apunta a lograr una convocatoria suficiente que permita lograr las metas de afiliación y que los hogares elegibles cuenten con la documentación e información requerida para ser afiliados.
- f) Cambio de titular de un hogar afiliado se realiza conforme a lo establecido en el procedimiento de mantenimiento de padrón.

6.3 Constatación y análisis de los sub procesos de afiliación: mecanismo formal y no formal

En esta sección se desarrollará la comprobación de cómo se pone en ejecución los diferentes subprocesos para la afiliación al Programa. Para esto, se toma como base los subprocesos manifestados en la Directiva. A partir de estos subprocesos se ha organizado el presente apartado siguiendo la lógica secuencial planteada en el proceso de afiliación en tres momentos, que si bien son coincidentes se ha intentado que estas describan de manera más completa todas las actividades que concentran cada una de estas etapas. A continuación se presenta un cuadro que muestra la correspondencia de los subprocesos manifestados en la Directiva con la definición de subproceso planteada para el presente análisis:

Correspondencia de los subprocesos: Directiva/ Análisis del Estudio

Subproceso según Directiva	Subproceso para el análisis
Obtención de hogares elegibles	Planificación del proceso de afiliación: el análisis incluirán la obtención de hogares elegibles, coordinaciones UOAL- UT
Formalización de la afiliación	Asamblea Comunal de Validación y formalización de afiliación: el análisis incluirá la programación, difusión y convocatoria, ejecución ACV, formalización afiliación (documentación y legajos), registro de resultados.
Verificación de la permanencia	No se realiza el análisis ya que las actividades señaladas en la Directiva son posteriores al propio proceso de afiliación. Además no se cuenta con información relativa a este subproceso en el recojo de campo
Monitoreo y supervisión	Monitoreo y supervisión: proceso transversal, y que es realizado a diferentes niveles (UOAL, UT)

Cada uno de los subprocesos analizados presentan la siguiente estructura de contenido, se empieza con un breve resumen sobre la constatación del subproceso, para iniciar propiamente cada apartado con la descripción del procedimiento seguido sobre la base de lo que se cumple de la Directiva, para pasar a la constatación y presentación de hallazgos²⁹, en este punto se pondrá especial énfasis en las particularidades presentadas por UT (de existir), los factores facilitadores presentados, los factores limitantes (dificultades y limitaciones), así como de presentarse los procedimientos, mecanismos y estrategias no formales que los operadores de las UT despliegan para hacer más funcional, operativo y eficiente el proceso. Así mismo se presentará las percepciones generales sobre el respectivo subproceso de los diferentes tipos de actores:

1. Operadores: sede central (UOAL), UT (JUT, ADM, CTT, CTZ, GI, GEL)
2. Autoridades y líderes locales
3. Usuaris

²⁹ Los hallazgos son los datos primarios o secundarios que emergen sobre todo de la base de los testimonios y datos recogidos en el trabajo de campo. Estos datos se caracterizan porque se corresponden unos a otros, son congruentes y verificables.

Se finalizará con la discusión de los principales obstaculizadores, así como las oportunidades de mejora de cada uno los subprocesos, estos emergerán de lo que marquen los hallazgos previamente presentados.

6.3.1 Planificación del proceso de afiliación

6.3.1.1 Resumen

En líneas generales el proceso vinculado a la planificación del proceso de afiliación se cumple tal como se manifiesta en la Directiva de afiliación. En este subproceso no se presentan mayores estrategias ni mecanismos no formales, esto debido sobre todo al carácter en la que se encuentra determinada esta etapa del proceso, de intervención directa y bajo control de la UOAL.

La etapa de planificación, la hemos organizado en actividades centrales que concentren de manera orgánica sub actividades, dividiendo así en tres: la obtención de hogares elegibles (insumo provisto por SISFOH), la coordinación entre la sede central y las UT (para decisiones de tipo técnico administrativo y logístico) y la coordinación al interior de la UT (para decisiones operativas del proceso de afiliación).

El principal problema que emerge de esta etapa es el vinculado a la obtención de los hogares elegibles, dado que este elemento es estratégico en el proceso de afiliación, la información provista por SISFOH a partir de su PGH, se constituye en el insumo principal para la determinación de metas de afiliación de las distintas UT, así como herramienta a través de la cual se programan las ACV (dónde y con quiénes hacerlas). Las listas de hogares elegibles aun pasando las pruebas de consistencia en las instancias de la UOAL, llegan a las UT con problemas de consistencia, de actualización, de duplicidad, entre otras. El origen de estas falencias se puede encontrar, no solo en la deficiente aplicación y procesamiento de la ficha socioeconómica, sino tiene una causa más de fondo, que deviene en las estructuras institucionales en las que se genera la información. Las ULF quienes operativizan los empadronamientos (barridos censales) a nivel local y de centro poblado, dependen de la instancia Municipal, por tal el ente técnico UCF tiene limitado control del desarrollo y la calidad de los procesos de recojo de información emprendidos en las localidades. Se suma a esto, que las UCF hasta la fecha apenas se encontraban realizando los primeros esfuerzos por brindar lineamientos que dirijan el proceso de empadronamiento. Se resalta además problemas de filtración y focalización, éstos además de las razones ya mencionadas tienen que ver con el enfoque teórico y técnico de la FSU, la cual al parecer no estaría recogiendo adecuadamente la información para realizar las categorizaciones de pobreza dentro de un contexto socio cultural rural. A esto se agrega, la percepción que la población tiene sobre la importancia y necesidad de ser empadronada, la cual en un inicio no lo vinculó con la posibilidad de acceder a los Programas sociales. Los problemas generados por una inadecuada focalización está repercutiendo a varios niveles: en el malestar de la población, en sobrecarga de trabajo de los gestores y en un uso ineficiente de los recursos (porque se estaría destinando tiempo y trabajo a actividades de las que no se obtendrá el resultado esperado).

Para distinguir el subproceso de planificación del proceso de afiliación tomaremos en cuenta las acciones que la conforman:

1. Obtención de los hogares elegibles.
2. Coordinaciones entre la UOAL y las UT: del tipo técnico y administrativo-logístico
3. Coordinaciones al interior de las UT: entre los miembros del equipo.

a) Obtención de los hogares elegibles: proceso regular y proceso por demanda.

Obtención de hogares elegibles

La Unidad Central de Focalización (UCF) es la entidad que se encuentra a cargo de la operación del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH) y es la que consolida la operación de focalización, sobre la base de las operaciones de las Unidades Locales de focalización (ULF) quienes realizan el empadronamiento a nivel distrital. Dichos resultados son consolidados por la UCF que a su vez se encarga de determinar la condición socioeconómica (de pobreza y extrema pobreza), que se ponen a disposición de los programas sociales del Estado. En tal sentido, son los que otorgan por proceso regular o por demanda³⁰, la condición socio económica de los potenciales usuarios.

El Padrón General de Hogares se constituye en el principal insumo, que permite identificar a las personas y verificar su elegibilidad para recibir los beneficios de los Programas sociales y de subsidios financiados por el Estado. Esta se elabora a partir de dos fuentes de información: i) planillas del sector público y privado y, ii) la Ficha Socioeconómica Única (FSU). La FSU se aplica a través del empadronamiento distrital, denominado barrido censal³¹, el cual recoge la información sobre las condiciones socioeconómicas de los hogares del ámbito distrital.

Dicha base de datos (PGH) es entregado por SISFOH a la UTI, habiendo realizado éste previamente validaciones y filtraciones para que la data proporcionada este mejor alineada a los objetivos y ámbitos geográficos del Programa. Tras dicha remisión la UTI realiza una nueva validación sobre la base de dos fuentes: la proporcionada por la UOAL referidos a los criterios categóricos³² así como que el hogar cuente con una persona titular mayor de edad, y por otro, en base a criterios técnicos de la UTI, en este caso verifican por ejemplo que no se dupliquen ningún usuario titular, ni tampoco se dupliquen ninguno de los miembros objetivos del hogar, deslindando posibles casos de homonimia, inconsistencia de la información o doble empadronamiento³³ de la misma persona. El ejemplo puesto por un funcionario de la UOAL lo grafica claramente:

“(…) en una familia viene por decir un niño Edwin Pinedo y con DNI con 8 dígitos, pero en ese momento no sabemos si esta validado o no en otras familias vienen también un niño Edwin Pinedo (...) En el primer criterio de validación no podemos eliminarlo (...) o sea puede ser un caso de homonimia, puede tratarse de diferentes niños. Pero en campo cuando van a campo los gestores locales traen el DNI correcto de este segundo niño, y ahora si tienen 8 dígitos y se llama Edwin Pinedo. Y total resulta ser que se trata del mismo niño en 2 hogares, porque eso es un problema que se recoge desde el momento del censo que hace INEI y que (...) va a una casa encuentra al niño en una

³⁰ A través de la Calificación Socio Económica Temporal (CSET) según Resolución Ministerial N° 152-2013-MIDIS (del 24 de julio del 2013).

³¹ Dichos barridos censales se establecieron en una alianza MIDIS e INEI. Hasta el momento del recojo de campo para el presente Estudio se habían realizado 6 barridos censales: julio, octubre y diciembre del 2012, marzo, agosto y octubre del 2013.

³² Residencia de más de 6 meses en la zona, y que el hogar tenga miembros objetivos.

³³ La misma persona en dos hogares distintos.

familia y luego van y le encuentran al otro. Entonces tampoco tiene la certeza de que se trate del mismo niño, entonces eso un poco como que sería inconsistencia, ya en el proceso nuestro. Pero que se descubre a posteriores y que no lo podemos eliminar por el tema de que podría tratarse de homonimia, no es que pasa ese tipo de validaciones de sexo de dependencia, la atinamos un algoritmo que le aplica un código de titular donde prioriza a la dama del hogar a la jefa del hogar (...). (Funcionario UOAL).

Un vez filtrada la base se entrega a la UOAL y al mismo tiempo a través del sistema se genera los formatos AFIS³⁴. Estos formatos posteriormente son utilizados por los Gestores locales en las Asambleas comunales de validación.

En el proceso aquí descrito intervienen de cerca los funcionarios de la UOAL, quienes son los que reciben la información provista por SISFOH y realizan la verificación, validación y aplican algoritmos para la delimitación de los hogares elegibles para afiliación de las áreas donde interviene el Programa.

Proceso por demanda

El principal mecanismo del proceso por demanda es la clasificación socio económica temporal de los hogares que solicitan su incorporación al Programa, ya que no se encuentran en el listado remitido por SISFOH como hogares elegibles. Para ello, los hogares interesados deben solicitar a las ULF correspondientes ser empadronados, esto puede realizarse acudiendo a sus oficinas en las Municipalidades, o como ocurre en algunas UT (como en el caso de la Libertad), los operadores locales del Programa, sobre todo el GeL y el CTZ coordinan con las respectivas ULF para que tengan una representación en las ACV que se ejecutan y desde ahí puedan ser canalizadas o absueltas las dudas en torno al empadronamiento. Un aspecto importante a destacar es que solo pueden ser pre afiliados los hogares que corresponden a las zonas focalizadas por SISFOH (según Directiva)

“(...) nosotros tomamos en cuenta a la directiva (...) donde estipula claramente que centros poblados están identificados como pobres a nivel de centro poblado, entonces eso para nosotros es un parámetro, que no podemos intervenir en un centro que no esté focalizado en esa directiva por el MIDIS (...) lo que dice, el SISFOH estos son los centros poblados identificados como pobres y extremos pobres (...) no nos metemos porque puede haber demanda pero si no está focalizado no podemos intervenir, creamos digamos una situación de expectativa que no va hacer viable en el futuro” (Operador, UT Puno).

En las ACV se realiza la validación de los criterios categóricos, más no de los criterios socioeconómicos³⁵, este proceso se denomina como pre afiliación, y tiene su procedimiento correspondiente

"En una primera instancia y también luego nos han dado la opción de que nosotros podamos pre afiliar, sin esperar un lista del SISFOH, entonces ¿Qué significa eso? Que nosotros convocamos a la asamblea y vienen personas del lugar para hacerse validar en una asamblea. Entonces estas personas digamos no son de ningún listado del SISFOH sino simplemente personas que desean estar en JUNTOS y por supuesto que deben cumplir con los criterios categóricos que son 2 específicamente: vivir más de 6 meses en el lugar, en la comunidad, en el centro poblado y tener un miembro objetivo

³⁴ Formato de Afiliación de hogares

³⁵ En este apartado no se desarrollará la ejecución de las ACV, porque se analizarán en detalle en el siguiente subproceso.

de 0 a 19 años, por supuesto que esté estudiando y/o ser madre gestante, esos son los únicos criterios que se solicita". (Operador, UT Puno).

Con los resultados de las pre afiliaciones, las UT envían el listado a las UOAL para que a su vez sea transferido al SISFOH y este otorgue o no la condición socioeconómica correspondiente que permita al hogar ser beneficiario del Programa.

b) Coordinaciones UOAL con UT

Conjuntamente con estos listados de hogares elegibles, son las metas anuales de afiliación propuestas para cada una de las UT, los insumos para iniciar el proceso de afiliación. En base a estas se empiezan a organizar las provisiones presupuestales, logísticas, informáticas y técnicas del proceso.

"Nosotros planteamos una meta. Que la conversamos con cada unidad territorial este, conciliamos la meta con la unidad territorial y luego es la unidad territorial. Quien empieza a desplegar toda su estructura para la programación de asambleas, bueno yo para este año estamos, estamos queriendo establecer una estrategia nueva pero donde están los problemas más severos" (Funcionario, UOAL).

"En primer lugar nosotros llegamos a través de la UOAL, que es la oficina de afiliaciones de la sede central, nos dan estas las metas del programa y estos son lo posible de la unidad territorial "X", y en base a eso nosotros nos programamos esas metas" (Operador, UT Puno)

Sin embargo es reconocido por los funcionarios de la UOAL encargados de planificar las metas de afiliación, que estas dependen en gran medida de la información brindada por SISFOH, sin estas se dificulta las posibilidades de proyectarse

"El tema de la meta (...) no depende si los recursos son suficientes. Depende principalmente del insumo básico que es la información del SISFOH. (...) estamos cumpliendo con las metas, en la medida que el SISFOH nos proporciona información nueva. Este el año pasado no hemos logrado la meta, porque no hemos tenido más información del SISFOH para convocar" (Funcionario UOAL)

No obstante sin la base de nuevos censos, las campañas de afiliación se hacen para completar los listados de anteriores afiliaciones³⁶, así como para formalizar los procesos de afiliación través de la firma del Acta de Compromiso y la entrega de los documentos correspondientes (DNI vigente). Así mismo, dado que se viene trabajando sobre la base de los censos del 2012 (y no sobre nuevas bases censales), en las campañas de afiliación se vienen ejecutando lo denominado como pre afiliaciones, a excepción de la UT de San Martín quien es la única que desarrollo la afiliación sobre la base de los listados de SISFOH.

³⁶ En los casos de las UT del Estudio, todas a excepción de San Martín, el proceso de afiliación puesto en marcha correspondieron al 5to y 6to barrido censal (conocido coloquialmente como 5ta y 6ta SISFOH), por lo cual en las ACV ejecutadas correspondía completar la identificación y la afiliación de las personas que no habían sido afiliadas en campañas pasadas, por un lado, y por otro para la formalización de la afiliación propiamente dicha de las usuarias.

c) Coordinaciones al interior de las UT

La UOAL comunica a las UT sobre el proceso de afiliación a realizarse durante el año, facilita además las metas para el proceso de afiliación (según rubro: para hogares pendientes de validar, para hogares observados, hogares pendientes de afiliación). Con ello el CTT y CTZ se reúnen para elaborar un cronograma y la programación de las ACV, dicha programación es enviada a la UOAL, paralelamente van coordinando con los GEL para informar la distribución y programación del trabajo de ACV, además de hacer lo propio con el personal de comunicación de la UT, para que a su vez coordine con la sede central lo correspondiente a la difusión de las asambleas en las zonas programadas. Así como la coordinación para dotar de las facilidades a los GEL (como pasajes, logística) necesarias para las asambleas.

6.3.1.2 Constatación y hallazgos

Hasta aquí por lo descrito por los diversos actores entrevistados, se cumple tal como refiere la Directiva en lo que respecta a la obtención de hogares elegibles, por otro lado, las entrevistas arrojan mayores elementos sobre la etapa de planificación del proceso de afiliación, especialmente sobre las coordinaciones que se establecen a diferentes niveles.

Como **aspecto positivo o factor facilitador** destacado por todas las UT, se manifiesta el reconocimiento de canales fluidos de comunicación con el área técnica de la UOAL.

“Si, hay muy buena coordinación, rápida, por teléfono y por correo electrónico desde UT hasta la sede central con UOAL” (Operativo UT Huancavelica).

Cabe hacer una distinción, y es que la UT de San Martín refiere más estrechos niveles de coordinación (mayor cantidad de visitas, seguimiento y monitoreo de sus actividades), que las otras UT, y ello puede deberse por ser ésta la Unidad de más reciente implementación y donde se vienen operando desde su inicio con la nueva directiva y el nuevo sistema de información (SITC-JUNTOS), y por tal resulta siendo objeto de un acompañamiento y seguimiento más cercano.

Sobre esta parte del proceso de afiliación, los mayores **problemas** detectados se encuentran en lo concerniente a la lista de hogares elegibles proveído por SISFOH. Dicha situación resulta siendo gravitante, primero porque es un tema sobre el cual todos los actores entrevistados (especialmente los operadores locales y los de la sede central) coinciden sin excepción, y segundo, dado que las listas se constituyen en el insumo básico para definir las metas e iniciar el proceso de afiliación. Las deficiencias de estas se presentan a diferentes niveles: graves **inconsistencia de la información** así como de data **desactualizada**. La preocupación sobre este problema es coincidente, a lo manifestado por operadores de la UT de San Martín, donde precisamente se cuestiona el hecho de que el cimiento del proceso de afiliación tenga tantas limitaciones:

"(...) primero usted sabe que para construir una casa los cimientos son los principales, ¿para nosotros que cosa son los cimientos? La información que nos manda el SISFOH" (Operador, UT San Martín).

“Hay suficiente evidencia de que el SISFOH no las tiene todas, hay muchos errores de focalización (...), en general este muchos hogares no han sido censados o han sido mal censados. Y en muchas otras cosas, y en muchos otros casos podríamos hablar hasta de un tema metodológico. La ficha no recoge toda la información sobre pobreza” (Funcionario, UOAL)

El tenor de los errores abarca espectros muy amplios, y en algunos casos son demasiados burdos y delatan poca rigurosidad:

“Si hay un problema ahí de SISFOH, saben de los problemas que tienen con la entrega de información, hay demasiada inconsistencia (...), yo envié en las veces que nos reportó SISFOH, reporte un conjunto de incidencias. Por ejemplo nos enviaban gestantes con sexo masculino, nos enviaban señores con edad de 180 años, nos enviaban señores que están con 50 años y que están en inicial por ejemplo, o sea cosas de eso y hasta ahora ultimo siguen existiendo este tipo de inconsistencia. Como por ejemplo la empleada (...) en un hogar muy pobre, esta como pobre pero tiene empleada (...) no es concebible que un hogar muy pobre haya empleada esto genera problemas (...) al momento de asignar a quien va a ser el titular del hogar la preferencia la tendría esta mujer, pero al ser empleada no puede ser la titular tendría que ser la esposa o el cónyuge entonces como empleada hay una restricción ahí que el SISFOH no determina”. (Funcionario UOAL).

El problema de la inconsistencia de la información de SISFOH arrastra además otros problemas, como por ejemplo que los operadores locales deban acudir a otras instancias (como RENIEC) para corroborarla o corregirla, lo que repercute en **inversión de tiempo y retraso en el trabajo** (especialmente del GeL) pues se destina de tiempo de otras actividades para solventarla.

"Que a veces pues encontramos que la familia tiene otros integrantes, o de repente se han equivocado el nombre de la mamá, tenemos un tema en el SITC con el cotejo (...) pero eso nos quema tiempo (...) nos ralentiza un poco, entonces yo creo que lo es el recojo de información del SISFOH podría mejorar mucho, y eso nos facilitaría mucho el tema de las afiliaciones todo se multiplica, cometes un error, en la asamblea pierdes tiempo, en el sistema pierdes tiempo, etc." (Operador UT San Martín)

"Es un trabajo bien arduo, son los listados nominales que le has mandado el SISFOH (...), si a esta gente vive hay gente que dice: ya no vive ha venido estuvo invadiendo cuando el SISFOH estuvo haciendo su empadronamiento, estaba, ahora ya no está". (Operador UT La Libertad)

El origen de las inconsistencias tiene un trasfondo mayor que el de solo un inadecuado procesamiento. Tiene que ver con las **estructuras institucionales** en las que se genera la información. Como se mencionó la fuente sobre la cual la UCF consolida la base de datos de hogares y que son las que finalmente se utilizan para el proceso de afiliación, son las generadas por las ULF, las cuales son instancias dependientes de los gobiernos municipales, cuya estructura se encuentra dentro del organigrama de las municipalidades³⁷ y su personal es pagado por estas. En tal sentido, si bien las ULF forman parte del sistema de focalización, se limita su control sobre el cómo deben operar, dado que no responde presupuestal ni orgánicamente a las UCF.

³⁷ Suelen encontrarse como parte de las Gerencias de Desarrollo Social

"(...) se implemente las ULF, las unidades locales de focalización en todos los distritos, es una falencia total en los municipios, no le dan la importancia necesaria y encima, bien claro dice el MIDIS, que debe haber en cada municipio una persona autorizada (...) que interactúa con los programas sociales, hemos visto que en muchos municipios ni siquiera existe esa persona, no sabe qué tiene que hacer. Entonces una falencia de por sí, sino que se cree un ente digamos en cada municipio exclusivamente de repente para esa tarea, (...) ahí estamos fallando, y esos son los que pueden hacer la re categorización, pueden levantar las fichas socioeconómicas, pueden ayudar a mejorar el proceso a todos los programas sociales, no solo a JUNTOS" (Operador, UT Puno).

Se tiene así, que las condiciones en las que trabajan estas ULF no son favorables para el desarrollo de un trabajo consistente y sostenible. Por ejemplo, en el plano del personal a cargo de operar en las ULF se manifiesta que estos **no aplican adecuadamente la Ficha Socioeconómica Única (FSU)**, evidenciándose en la información registrada la omisión de datos indispensables para el cálculo de la condición socioeconómica. Del mismo modo, al momento de digitalizar la información de la ficha al aplicativo este tampoco se realiza de forma adecuada. La UCF para intentar atenuar y corregir los errores generados en el empadronamiento, programa capacitaciones semestrales con el personal de las ULF, sin embargo el **alto nivel de rotación del personal** (renuncias, cambio de personal), repercute en la capacidad instalada del recurso humano:

"(...) sumado a esos dos problemas que te comenté, existe un problema adicional que es la alta rotación de los funcionarios en la Unidad Local de Focalización, capacitas y a los tres meses ya no están. La rotación se debe a que no les dan condiciones necesarias para la estabilidad económica, hay personas que son contratadas, hay personas que son contratadas por órdenes, terceros y otras modalidades que ni siquiera son caras que te reflejan una permanencia de al menos 6 meses, entonces se hace las capacitaciones, se entrega un kit de capacitación, pero a veces no es transmitido, no es retransmitido y eso digamos influye también en la evaluación", (Funcionario de la UCF)

Por otro lado, además de la alta rotación del personal encargado del empadronamiento, se señala como otra debilidad que esta fuera del control de la UCF, el establecimiento de un determinado **perfil para el personal contratado** por las Municipalidades para empadronar:

"(...) también nos hemos dado cuenta que no existe un personal, un perfil en la Municipalidad, un perfil idóneo del capacitador o del funcionario que hace estas operaciones (...) lo ideal sería una persona de las ciencias sociales, como un trabajador social, de repente un estadístico (...) no un Ingeniero químico, un profesor, de repente, no sé, puede ocurrir esos bemoles en la práctica que está más allá de nuestras capacidades." (Funcionario UCF)

En general las ULF son percibidas como entidades débiles al interior de los municipios, no estarán operando eficazmente para lograr la focalización que permitiría una mejor gestión de los Programas sociales a nivel local.

"[es necesario] (...) se implemente las ULF, las unidades locales de focalización en todos los distritos, es una falencia total en los municipios, no le dan la importancia necesaria y encima bien claro dice el MIDIS, que debe haber en cada municipio una persona autorizada, que ahí le dan su clave, interactúa con los programas sociales, hemos visto que en muchos municipios ni siquiera existe esa persona, no sabe que

tiene que hacer. Entonces una falencia de por sí, sino que se cree un ente digamos en cada municipio exclusivamente de repente para esa tarea, que yo sepa, ahí estamos fallando, y esos son los que pueden hacer la re categorización, pueden levantar las fichas socioeconómicas, pueden ayudar a mejorar el proceso a todos los programas sociales, no solo a JUNTOS” (Funcionario, UT Puno)

Para incentivar a las Municipalidades a realizar empadronamientos de manera más constante, se ha considerado como estrategia incluir a aquellas Municipios de categoría C y D³⁸ en el Plan de Incentivos Municipales (PIM), lo cual consiste en que si llegan a cumplir una meta de empadronamiento el MEF les proporciona un incentivo económico a dichas Municipalidades³⁹. La información remitida de los empadronamientos realizados por la Municipalidades (a través de las ULF), son integrados al PGH siempre y cuando sea información consistente y haya sido validada la identidad de los usuarios.

Otro elemento que estaría contribuyendo a que no se cubran esos vacíos, es que hasta el momento en que se realizó el trabajo de campo, las ULF **no contaban con directrices claras para su funcionamiento** (manuales, protocolos, documentos de gestión). Sin embargo, dicha labor había empezado a ser emprendida por la UCF, aunque aún se encontraban en etapa de consultoría.

“Estamos justamente en etapa de desarrollar documentos. Para la gestión de la Unidad Local de Focalización, pero nosotros ahorita no podemos decir cómo deben de operar. Porque las si bien es cierto, las Unidades Locales de Focalización forman parte del sistema de focalización, estas instancias están inscritas a las Municipalidades (...) nosotros estamos desarrollando ahorita un par de documentos que vendrían ser los manuales operativos de funcionamiento de la Unidad Central de Focalización, actividades, metas, desarrollo de planes operativos, pero todavía están en etapa de consultoría”. (Funcionario UCF)

Otro de los cuestionamientos y esta vez desde la percepción de la demanda, es que los padrones proporcionados por SISFOH tienen problemas tanto de **filtración**⁴⁰ como de **focalización**⁴¹. Estos problemas tienen que ver con los problemas descritos anteriormente sobre la aplicación de las FSU, pero además de estos debe considerarse aspectos particulares del contexto socio cultural rural que probablemente la Ficha no este recogiendo como por ejemplo el aspecto de ingresos, tal como lo manifiesta el propio funcionario de UCF: “[la ficha omite] por ejemplo, la tenencia de ganados, de negocios propios, ingresos (...) combis, camiones, muchas cosas”. En

³⁸ Según Decreto Supremo 015-2014 corresponde a Municipios tipo C, aquellas de ciudades no principales, con 500 o más viviendas urbanas; y al tipo D, a ciudades no principales, con menos de 500 viviendas urbanas.

³⁹ No se logra detectar de las fuentes primarias revisadas mayores menciones o detalles de tales incentivos propuestos por el MEF y de cómo estos influyen o no un mayor trabajo en relación al empadronamiento. Solo es referido por un representante de la Municipalidad de Morropón (Piura), sin brindar mayores detalles al respecto. Sin embargo, esto no necesariamente significa que no se presente en los municipios priorizados para el Estudio, sino que la falta de información básicamente tiene que ver con la selección de los informantes para la investigación (que no en todos los casos de las UT fue seleccionado algún personal de la Municipalidad al tanto de dichos incentivos), y con la mención o profundización sobre el tema por parte de los investigadores de campo.

⁴⁰ Es decir, hogares que no cumplen con los requisitos socio económicos para formar parte del Programa, y sin embargo, se encuentran formando parte de este.

⁴¹ Es decir personas que debieran formar parte del Programa por encontrarse en situación de pobreza o extrema pobreza pero no son cubiertos por el Programa.

ese mismo sentido, se pone en cuestión ciertas **particularidades de las familias rurales que probablemente la ficha no está considerando**. Es decir, la visión de familia que se presentaría en los contextos rurales, donde la conformación de la “familia extendida” es más frecuente, y que pudiera estar dejando de lado más núcleos familiares en situación de pobreza por considerar al conjunto de familias de una misma vivienda como una única familia:

“(…) pero la dinámica familiar en la zona rural y en la zona andina es creo yo diferente de la racionalidad nuestra (…) suelen haber hogares cuya constitución es media compleja digamos, nuestra idea de familia es padre, madre, hijo (...), pero en la zona andina más bien la idea de familia es la de familia extendida, en una familia extendida pueden haber varios hogares (...) para JUNTOS el hogar es el que cumple el requisito estadístico, del INEI, de olla común (...) pero la visión este de familia extendida y digamos la oportunidad que tiene la familia extendida de poder recibir un apoyo adicional en el momento de la propuesta de incluir a un hogar que podría desde nuestra propia perspectiva con nuestras propias reglas no tener las condiciones para ser un hogar distinto (...) o sea digamos lo que pasa es que en nuestra perspectiva hogares es aquel que comparte olla (...) Si hay digamos un grupo más o menos significativo de personas que están dentro de ella (...) A eso me refiero, yo no puedo aplicar una regla por lo relativo del tema. Porque si no se vuelven inmanejable digamos el concepto, el concepto este de hogar manejado con fines estadísticos. Se extienden desafortunadamente para todos los procesos, bien o mal eso es lo que ocurre”.
(Funcionario UOAL)

En general, se refieren **problemas del enfoque de la Ficha**, la cual dada la complejidad en la que se manifiesta la pobreza en las zonas rurales, éstas no estarían del todo respondiendo para detectarlas. Por lo cual se hace necesario que la visión sobre las poblaciones rurales y la pobreza sean cuestionadas y que se introduzcan mayores elementos sociales y culturales en su análisis que permitan una elaboración más apropiada de herramientas e instrumentos para la focalización.

“(…) los teóricos de la pobreza, porque dicen que esta ficha no recoge pobreza rural, es muy urbana, pero estamos trabajando con esta ficha o sea no quiero meterme en ese campo porque (...) está en otra dimensión, en otro nivel de discusión” (Funcionario UOAL)

“nuestra idea de familia, de hogar es muy urbano muy occidental, muy europeo (...) Ahí se necesita una visión distinta digamos cultural, antropológica que casi nunca la tienen la mayoría de los peruanos (...) esa magnitud es tremendamente complejo no puedo dar un tratamiento, un informe a todo el país o sea los 2 más conocidos te puedo decir que la gente de la sierra andina debe tener el mismo tratamiento que la gente de las zonas amazónicas ¿No? que las comunidades este costeras, o sea la zona andina, no es lo mismo hablar de las poblaciones quechuas, aimaras este huancas no tienen. Y en las amazónicas mucho más aún porque ahí tenemos cuantas, como 27 nacionalidades amazónicas auténticas, propias” (Funcionario UOAL).

Los problemas de focalización son manifestados en las tres regiones como constante, se refieren que **los padrones no están dando cuenta de las personas que realmente necesitan** del Programa.

“Pero la verdad que la queja de población es fuerte y precisamente cuando llegan yo los veo son gente humilde pero o sea aparentemente muy pobre pero no les llega a esos lugares. Por decirle que no tienen ni luz ni agua” (Autoridad local, La Libertad).

“(…) que están sacando y los más pobres estamos en nada, dicen, ni siquiera nos inscribimos, y nos sacan fuera (…) de repente no están censados ustedes y por eso no están ahí, les dijo” (Usuaría, Puno).

“(…) pero en su mayoría no son atendidos a pesar que son pobres, han sido mal focalizados, mal censados, mal evaluados y siendo pobre no pueden ser usuarios de este programa” (Autoridad local, Loreto).

“(…) el problema del sector está por el lado de la cobertura, es decir, no tenemos a todos los hogares que deberían estar acá” (Funcionario, UOAL).

Una de las razones identificadas, como causa para que los empadronamientos **no hayan logrado recoger la información en la FSU de las poblaciones rurales**, y que haya dado como resultado la percepción de que muchos hogares que pudieron ser focalizados por lo Programas sociales, no lo hayan sido, la esboza un operador del Programa en San Martín. Según este funcionario el instrumento a aplicar (FSU) sería muy extenso (y por lo mismo inadecuado), por lo que su aplicación implicaría muchas “horas perdidas” para el poblador, lo cual hace que estos se escondan para evitar responder.

“(…) Pero a veces se acercan también madres que no han sido censadas, hay algunas que si son conscientes en decir que les han hecho esconder a los del INEI (…) como dicen que son más de 350 preguntas que les hacen (…) por personas, ya sea esposo 350 preguntas, esposa 350 preguntas, ósea prácticamente se quedan todo el día ahí, entonces como que ellos les hacían esconder (…) se iban de su casa o le cerraban o no les atendía a las empadronadoras” (Operador, San Martín)

Sin embargo, lo que estaría detrás de esto, más allá de lo inadecuado o no del instrumento, es la **visión que la población tiene sobre el proceso de empadronamiento**, al cual en la instancia de recojo de información, no **logró percibir el beneficio** y provecho que pudiera tener del contestar preguntas al personal del Municipio. Y es que la vinculación entre este proceso (empadronamiento) con el acceso a los Programas sociales, en los primeros años de implementación (que son casi los mismos de los diferentes barrios censales) no era evidente. Sin embargo, por los testimonios tomados en esta investigación dicha vinculación entre empadronar y programa social se presenta más clara, aunque se continúa con la necesidad de afianzar el mensaje donde se identifique el hecho de empadronar con la oportunidad que este hecho otorga:

“nosotros buscamos la condición socioeconómica (…) pero cuando viene una persona, no busca tener su certificado de condición socioeconómica, lo que busca es acceder al programa social, para acceder al programa social tiene que tener la condición socioeconómica, o sea, es cambio de la idiosincrasia, o sea, equiparar la condición socioeconómica como la necesidad de identificación sería un gol para que todas las personas tengan la conciencia o el criterio de decir “Necesito empadronarme (…) desde la persona cambiarle la concepción, la mentalidad (…) que lo que se busca es que las personas tengan una condición socioeconómica, que a partir de esa (…) los que más necesiten puedan acceder a un programa social (…) ese es el ideal en la mentalidad de las personas que deberíamos de sembrar o de cultivar, en cambio pues, ya la mentalidad es “Quiero acceder al programa social” (…) de repente diseñar una campaña como la de SUNAT, o sea, en la cual pues te dice “¿Y ya declaraste?”, (…) o sea. “¿Ya te inscribiste en el SISFOH?”, sirve para esto, pero dándole el mensaje de lo que más necesitan” (Funcionario, UCF).

Por otro lado, las severas falencias de la información provista por SISFOH también se vinculan con la **planificación de metas propuestas** para los procesos de afiliación. Como se mencionó el listado de los hogares elegibles proporcionadas por SISFOH y el establecimiento de metas son dos de los principales insumos para la planificación del proceso de afiliación (a través de las ACV). De cierto modo, las segundas (las metas) tienen cierta dependencia de la información que reporta las primeras (listados). Por ello que, una **mala determinación de la población focalizada, puede llevar a una inadecuada y poco cercana (a la realidad) determinación de las metas** de afiliación. Esta situación a su vez repercute en un ineficiente uso del tiempo, trabajo y recursos de la UT, por concentrar actividades donde no es posible encontrar población potencial para el Programa:

“(…) puede haber en el sentido que va a la localidad, de repente tiene un listado, no vienen las usuarias, entonces que dice, tiene que reprogramar para la siguiente, tiene que informar por favor que para la siguiente la asamblea lo hará en otro mes de junio, en el mes de octubre, (…) por ejemplo yo le comento había una meta en el distrito de Yuyo era la primera asamblea, personalmente fui yo, porque era mi primera asamblea de iniciación, fui y no había, teníamos una meta si mal me recuerdo era de 800 sin embargo ese día no asistieron más de 50, no entonces ¿Porque? ahí digamos ya no es por la convocatoria si no de acuerdo a esa meta que teníamos, era no sé 800 pero sin embargo la población, no había más población, ¿En qué sentido? porque en alguno momento ese dato ha venido de algún censo anterior de esas personas y esas personas son fluctuantes, están por Tacna, Moquegua por la zona de frontera, y hemos hecho pues como 3 asambleas y hemos rescatado como a 200 no mas pero no 800, entonces ahí también digamos algo que no es, puede ser 40 y con la estadística no es proporcional” (Operador, UT Puno).

En cuanto a los problemas generados en los procesos por demanda, estos giran sobre todo en la **capacidad de reacción de SISFOH**, por un lado, para brindar las directrices de manera oportuna, y por otro para responder a las preafiliaciones.

Se manifiesta malestar por parte de los operadores del Programa en las UT respecto a las directrices brindadas para afiliar y pre afiliar. Tales directivas se hacen de conocimiento en las UT de manera tardía, en muchos casos cuando ya se han emprendido actividades de afiliación. En este caso, se refiere situaciones en las que se provee una directiva que señala dónde se focaliza la intervención del Programa (en qué zonas intervenir y en cuáles no), cuando ya se han realizado ACV, generando desconfianza y malestar y creando una falsa expectativa en población que no podrá ser integrada al programa (a través del procedimiento de pre afiliación), por no residir en un área focalizada por SISFOH.

"Se nos dio a conocer por ejemplo (…) el año pasado se nos dio a conocer tarde ya lo que es la directiva del SISFOH entonces nosotros intervenimos en lugares donde no debimos haber intervenido porque no estaba dentro incluido en los lugares del SISFOH, pero esa es la información que también recibimos de la sede central" (Operador, UT Puno).

En cuanto a la respuesta de SISFOH a las solicitudes para el otorgamiento de condición socioeconómica, todas las UT, las autoridades e incluso las potenciales usuarias, manifiestan coincidentemente que existe un **grave problema de capacidad de respuesta oportuna por parte de SISFOH**. Dichas respuestas se han remitido en distintos plazos, y en el peor de los casos ha demorado más de un año en atenderlas

(como sucedió en UT Puno). Al respecto el funcionario de UCF, reconoce que el flujo seguido para la resolución de las condiciones socioeconómicas transita por diversas instancias⁴², las cuales a su vez tienen sus propios ritmos y dinámicas. Como ya se mencionó el hecho de las condiciones en las que operan las ULF (y todas las limitaciones que esto acarrea) no facilitan una respuesta rápida y oportuna.

“(…) en campo funciona que el solicitante no busca tener una condición socioeconómica, lo que busca es acceder a un programa social. Entonces el usuario (…) va al programa social a afiliarse, pero sorpresa, tiene que cumplir ciertos requisitos. Lo más probable es que los requisitos que llamamos categóricos que pide el programa social [por ejemplo], que resida en la zona, residente habitual y la condición socioeconómica. Pero cuando buscan la condición socioeconómica de esa persona, no se encuentra, entonces le dicen “Vaya al SISFOH” (…) ni siquiera le dicen “Vaya a la Unidad Local de Focalización” (…) entonces el pobre señor de repente viene hasta acá [Lima] preguntando “¿Por qué no tengo ese papel”, “o ¿por qué no tengo esa constancia?” (…) Entonces nosotros le informamos “Señor lamentablemente usted tiene que ir a la Unidad Local de Focalización de su Distrito”, va una ida, una vuelta, en la Unidad Local de Focalización le comentan “Señor muy bien lo vamos a empadronar”, normalmente esa oficina tiene 3 o 2 personas, inclusive 1, entonces esa persona tendrá que programar en al menos una semana la visita del hogar al señor, va, lo visita, toma la información, la digita, si la Municipalidad en el peor de los casos no tiene acceso a internet o no tiene computadora, tendrá que ir a una Unidad de enlace Regional o a la Municipalidad Regional para poder ingresar, enviar la información, envía la información, si tenemos la suerte de que esa información es consistente pasa al proceso del cálculo de la condición socioeconómica, si es que no ocurriera eso, tendría alguna inconsistencia, por lo tanto se le informa a la Unidad Local de Focalización para que corrija la información. Hay un bucle, hay un retroceso, si estaba coherente la información y tiene clasificación socioeconómica, esta información es en una semana o una quincena, subida” (Funcionario UCF)

Sin embargo, el mismo funcionario manifiesta que este procedimiento se complejiza pues además de los análisis de consistencia de la información brindada por las ULF se realiza una validación de la identidad de la persona (cotejo con DNI, nombres, apellidos), el cual es un proceso que se “terceriza” a través de la RENIEC, a quien se le envía y se espera el retorno de la información validada. Tras todo este procedimiento el funcionario de la UCF calcula un promedio de dos meses para ofrecer respuesta a las UT. Sin embargo, esto en el campo no se corrobora, pues los plazos manifestados son mucho más amplios entre 5 meses a más de un año⁴³.

⁴² Y no en todos los casos, bajo control de SISFOH, como lo descrito líneas arriba sobre la dependencia de las ULF a las municipalidades.

⁴³ Y esto cuando se comunica, pues se refieren los casos que son respondidos afirmativamente sobre su ingreso al Programa, en tanto no se envía ninguna comunicación oficial sobre el resto de personas pendientes (no se sabe si están en espera o han sido del todo negadas sus solicitudes).

6.3.1.3 Percepción general de los actores del subproceso de afiliación: planificación

Operadores	UOAL	<p>La UOAL tiene un papel central sobre el proceso de planeación para la afiliación. Siendo considerado como la mayor dificultad para el desarrollo de esta etapa los altos niveles de inconsistencia y data desactualizada provista por SISFOH. Sobre el resto de acciones que comprendería la planificación del proceso de afiliación (coordinaciones al interior de la UOAL y con las UT) no se manifiestan mayores inconvenientes, existiendo un fluido intercambio de información y comunicación. Existe una percepción generalizada que el entrampamiento se genera en SISFOH, sin embargo también manifiestan reconocer las limitaciones que esta tiene por el tipo de estructura que maneja a través de ULF dependientes de los gobiernos locales. Tal es la calidad de las bases obtenidas de los barridos censales, que incluso en algunos casos consideran que recuperarlas implicaría casi tanto (en esfuerzo como en recurso) que hacer un nuevo censo:</p> <p>“(…) si hay un montón de inconsistencias en verdad por salvar, creo que es difícil que el SISFOH pueda salvar la data, yo creo que lo ideal, es que vuelvan hacer un nuevo censo” (Funcionario UOAL).</p>
	UT	<p>La UT como la UOAL tiene un papel central en este proceso de planificación, sin embargo sobre la obtención de hogares elegibles su papel es más receptivo, es decir recibe desde la sede central tal data. Sin embargo, las falencias encontradas en las mismas obligan en ciertos casos, un trabajo adicional a los operadores locales del Programa, intentando cruzar dicha información con otras fuentes (por ejemplo RENIEC).</p> <p>En esta parte del proceso de afiliación (la planeación), los actores que más intervienen y son determinantes son el JUT, el CTT y el CTZ.</p> <p>Comparten la percepción de que la información provista por SISFOH contienen muchas inconsistencias y resulta siendo una data muy desactualizada (trabajan sobre lo recogido el 2012), lo cual les obliga a redoblar esfuerzos para cubrir esos vacíos y errores. Del mismo modo, los procesos de afiliación por demanda vienen cubriendo de alguna manera dicha necesidad (de población focalizada para el Programa), sin embargo los retrasos producidos en la respuesta de SISFOH sobre las condiciones socioeconómicas de los potenciales hogares se constituyen en otro obstáculo para el proceso de afiliación.</p>
Autoridades		<p>En general son actores con poco conocimiento del proceso de planificación para la afiliación al Programa, y en específico de la obtención de los hogares elegibles.</p> <p>Sin embargo, como autoridades y representantes de sus localidades, canalizan muchas de las dudas y quejas de la población respecto al Programa.</p> <p>Entre las autoridades entrevistadas, son los representantes de las municipalidades y en algunos casos de la gobernación quienes manifiestan algo más de conocimiento sobre el papel de SISFOH en el proceso de obtención de hogares elegibles. En tanto madres líderes, representantes de barrios, comunidades y otros, simplemente manifiestan desconocimiento de procesos más detallados.</p> <p>La percepción generalizada es que aun cuando el Programa</p>

	logra convocar e integrar a muchos hogares en situación de pobreza y pobreza extrema en este, existe aún mucha población que no ha sido censada y no incluida por ello.
Usuarías	<p>Son actores con total desconocimiento del proceso de planificación para la afiliación al Programa y en específico de la obtención de los hogares elegibles.</p> <p>Tienen una idea muy vaga de cómo se seleccionan a las personas a participar del Programa, suelen vincular el empadronamiento con el acceso al mismo solo cuando se interesan por ser incluidas como beneficiarias del Programa, y detectan que el haber sido empadronadas o no, la razón de ello.</p> <p>Por otro lado, hay una percepción generalizada de que existe por un lado mucha filtración, es decir hogares que no deberían beneficiarse del mismo por contar con recursos⁴⁴, y por otro y al mismo tiempo una inadecuada focalización, por existir personas que estando en situación de pobreza no acceden al beneficio del Programa. Sobre esto, último no logran fundamentar claramente las posibles causas⁴⁵.</p>

6.3.1.4 Obstaculizadores del subproceso y oportunidades de mejora:

De los diversos problemas que se presentan en el subproceso de planificación, son la falta de pertinencia del insumo básico para el proceso de afiliación (listado de hogares en pobreza o extrema pobreza) y respuesta oportuna de SISFOH (CSET), los que vienen ocasionando los mayores obstáculos para el adecuado desempeño de este subproceso.

Cuando ponemos el enfoque sobre la pertinencia de la “lista de hogares elegibles”, estamos pretendiendo analizar desde si este insumo básico, manifestado por la Directiva y por todos los actores, está respondiendo o no para el propósito diseñado: el que accedan al Programa aquellas personas en situación de pobreza y pobreza extrema. En tanto, al referirnos a la falta de respuesta oportuna estamos destacando, que estas si bien llegan a las UT, en la mayoría de casos lo hacen con una demora considerable, que en muchos casos vienen generando malestar sobre todo en la población usuaria (desconfianza, deserción e incluso conflicto).

En ese sentido, el insumo proveído (listas SISFOH) se constituye en uno de las principales obstaculizadores, pues la base de datos que se utiliza para la focalización contiene una serie de deficiencias vinculadas a la inconsistencia de la información, entre las que destacan:

- Desactualización de la información (data muy antigua y que ya no responde a la realidad en la que se ejecuta el proceso afiliación),
- Duplicidad de usuarios en un mismo padrón

⁴⁴ Una situación muy mencionada tanto en la sierra, como en la Costa (aunque la zona más vinculada a la andina, El Chorro), refieren a la minería como actividad en la cual muchas de las parejas de las actuales usuarias del Programa, se estarían desempeñando lo que les generaría suficiente recurso económico como para ser consideradas como “pobres”. Sin embargo, se destaca, tanto por autoridades como por algunos de los operadores locales de JUNTOS que dichas actividades en minería suelen ser temporales y solo por determinados periodos.

⁴⁵ En parte, esa imposibilidad de tener elementos al respecto para el análisis, se debe a cómo se plantearon las entrevistas a profundidad y grupos focales con las usuarias, las cuales por carencia de rigor metodológico no se logró obtener suficiente información para un mayor análisis.

- No actualización del padrón tras los procesos de afiliación (usuarios ya afiliados que siguen apareciendo en los listados de personas por afiliar),
- Información incompleta (no refieren direcciones de los hogares, solo zonas).
- Niveles de filtración identificados, entre otras.

Ha originado que exista una percepción de los actores involucrados (operadores y beneficiarios) de que el Programa no está llegando realmente a quienes deben llegar. Que tanto la filtración, hogares cuyos recursos económicos no les haría “aptos” para ser atendidos por el Programa, como la mal abordada focalización, hogares que aun teniendo las condiciones socioeconómicas requeridas por el Programa⁴⁶ no acceden a él, estaría originando no solo malestar a nivel de los operadores quienes se ven en la necesidad de trabajar sobre esa base de datos (una tercera verificación), sino también sobre los hogares receptores del Programa.

"(...) hay varios en realidad [problemas referidos a SISFOH] por ejemplo había titulares que vivían en una zona. Pero que los miembros de su familia estaban como registrados como que vivieran en otras zonas ese tipo de cosas, si hay un montón de inconsistencias en verdad por salvar, creo que es difícil que el SISFOH pueda salvar la data, yo creo que lo ideal, es que vuelvan hacer un nuevo censo" (Operador, UT La libertad)

"No ha venido [el censo], yo he estado en campo tampoco, yo salgo a trabajar, entonces habrá llegado a pedirte, en pampa entonces no me encuentran en la casa, por eso he quedado sin censar" (Usuarías, UT Puno).

Y es que la importancia de la base provista por SISFOH, no solo se da por su uso al momento de emprender el proceso de afiliación en las UT, sino que ésta se utiliza como insumo para el establecimiento de las metas del Programa. En tal sentido si las metas para programar las campañas de afiliación no mantienen estándares mínimos de calidad y pertinencia, los cálculos para el cumplimiento de metas por UT, no son realistas y por tal con altas probabilidades de no poder alcanzarlas. En teoría, este mal planteamiento de las metas producido por una base de información inadecuada (relación de hogares elegibles), repercute en la eficiencia del proceso (no siendo racional en el uso de los recursos para el logro de objetivos).

"Como le repito digamos algunas metas en algunos distritos es bastante pero no existe la población, no viene, entonces no hay como convocar usuarios, entonces no es posible, generalmente lo que nos falta es un censo más actualizado y que se tenga una base de datos realmente del SISFOH “Estos son los pobres” y como antes era más fácil nos llegaba el listado pegábamos en los sitios más fáciles” (Operador, UT Puno).

"(...) teníamos una meta si mal me recuerdo era de 800 sin embargo ese día no asistieron más de 50, entonces ¿Por qué? ahí digamos ya no es por la convocatoria si no de acuerdo a esa meta que teníamos, era no sé 800 pero sin embargo la población, no había más población, ¿En qué sentido? porque en alguno momento ese dato ha venido de algún censo anterior de esas personas y esas personas son fluctuantes, están por Tacna, Moquegua por la zona de frontera, y hemos hecho pues como 3 asambleas y hemos rescatado como a 200 no mas pero no 800, entonces ahí también digamos algo que no es, puede ser 40 y con la estadística no es proporcional” (Funcionario, UT Puno)

⁴⁶ E incluso, en varios de los casos, cumpliendo con los criterios categóricos, y que por no tener una base actualizada estarían siendo excluidos del Programa.

Sin embargo, a pesar de ello, lo que ocasionaría estas deficiencias de la relación de usuarios, no es la paralización de las acciones, ni el alcance de metas⁴⁷, pues las UT a través de diferentes estrategias como por ejemplo el coordinar⁴⁸ con otras instituciones (RENIEC, Instancias de los sectores de salud y educación, DEMUNA, gobiernos locales, gobernación, ONGs, organizaciones sociales, entre las principales), o el cruce de la información con bases anteriores manejadas por la propia UT, han logrado responder a las deficiencias de las bases de datos e incluso gracias a los esfuerzos puestos, sobre pasar las metas propuestas.

“(…) el primer bimestre hemos sobre pasado nuestra meta, creo que en afiliaciones hemos logrado el 140 o 150% (…)” (Operador, UT Huancavelica)

Sin embargo todo ello, está produciendo como ya se mencionó antes que la labor de los operadores de las UT se recargue a costa del trabajo adicional de consistenciamiento de los padrones, y de redoblar esfuerzos para cumplir una meta difícil y en ocasiones poco factible de alcanzar⁴⁹.

Por otro lado, las consecuencias de esta situación también atañen a la población a quien está dirigida el Programa, pues genera en ellas falsas expectativas, y por otro lado desconfianza y suspicacia sobre quiénes son los realmente beneficiarios.

“(…) cuando fui a una asamblea el año pasado por la zona de Churcampa, una señora se me acerca y me dice: A mí me han censado pero nunca me han preguntado a mí, cuando yo regrese encontré en la puerta de mi casa el sello de haber sido hogar censado, entonces por ahí se siga dando todos estos problemas de filtración que al final nos perjudica a nosotros porque la población y las autoridades van a seguir diciendo que JUNTOS sigue atendiendo hogares que no son pobres”(Operador UT Huancavelica).

Y en este caso no solo es por el hecho de no aparecer en las listas, sino que aun solicitando su empadronamiento, el proceso seguido para obtener la respuesta de SISFOH es tan largo, y obstaculizado por los elementos analizados en los hallazgos⁵⁰, que su reacción en ocasiones deja de ser oportuna, por ejemplo en los casos en los cuales se ofrece la respuesta cuando el hogar ya no se encuentra en la zona o el hogar pierde algunas de sus condiciones de miembro objetivo, etc.

“Es un poco de expectativa para la población, que tal si admitimos 100 que hemos pre afiliados de los cuales sale 20 y 80 no sale (…)

el SISFOH encontrara algo, de acuerdo a su evaluación, entonces eso genera algún malestar en la población "Yo me inscrito, me han inscrito" basta que ellos firmen algo piensan que ya están en el programa (…)

pueden decir que JUNTOS hasta ahora se demoren, entonces ya no es problema de JUNTOS también pues, hemos captado si bien es cierto pero también estamos esperando la respuesta, eso es fundamental". (Funcionario, UT La Libertad)

⁴⁷ Es más, casi todas las UT, a excepción de la Libertad, manifestaron que vienen cumpliendo (e incluso en algunos casos sobrepasando sus metas), sin embargo dicha información para este análisis, no puede ser corroborado con fuentes estadísticas.

⁴⁸ Formal, pero en su mayoría informalmente.

⁴⁹ Probablemente la detección y corrección de dicha información está implicando costos tan altos (económica y horas/hombre) como el que implicaría desarrollar un nuevo empadronamiento.

⁵⁰ El tránsito y ritmos propios de distintas dinámicas institucionales (municipio, RENIEC, SISFOH, UOAL. UT).

Oportunidad de mejora

De las diversas entrevistas se pueden esbozar algunas posibilidades y condiciones de mejora del subproceso de obtención de hogares elegibles. Esto en función a lo manifestado como posible, y en algunos casos son procesos de alguna manera ya emprendidos por los diversos actores intervinientes en este subproceso:

- La UCF manifiestan que los lineamientos y directrices se encuentran en proceso de diseño e implementación con los cuales se organizará el desarrollo de las actividades de empadronamiento en las ULF. Una vez puestas en marcha estas, permitirán a las ULF operar con mayor organicidad y nivel técnico. Uniformizar los procedimientos permitirían, ante las restricciones sobre el control (especialmente el técnico) que tiene la UCF sobre las ULF (ya que estas últimas son dependencias municipales), mejorar la calidad de los procesos y los productos resultantes (hogares empadronados correctamente dentro de los estándares técnicos deseables). Sin embargo, no será suficiente con el establecimiento de directrices y herramientas claras para la ejecución de los empadronamientos, sino que esta debe ir de la mano con un proceso de apropiación y capacitación organizado y liderado por las UCF, en coordinación cercana y conjuntamente con las diversas municipalidades. Los gobiernos municipales deben comprender e identificar la importancia que les brinda el constituir una estructura estable y consistente de focalización, para que se brinde las mejores condiciones para la selección de personal, para el desarrollo del trabajo, establecimiento de metas de empadronamiento, capacitación permanente, entre otras, que permitan a las ULF operar. Las municipalidades más que un aliado debe constituirse en un socio estratégico, para lo cual es imprescindible la asistencia y asesoría técnica de la UCF.
- En el mismo tenor del párrafo anterior, el Plan de Incentivos Municipales (PIM), se constituye en un instrumento para incentivar y promover la realización de los empadronamientos de manera constante. Por ello de la mano con las entidades destinadas a normarlo, las UCF y los propios Municipios deberían trabajar por aprovechar dichos mecanismos y se mejore de esa forma los procesos de focalización.
- Aun con sus limitaciones existe un nivel de comunicación de cierta fluidez entre las instancias municipales y los gestores del Programa en las UT y que puede constituirse en punto de partida. Por lo cual, debiera aprovecharse esta oportunidad para constituir mecanismos más fluidos de intercambio de información sobre las necesidades y resolución de casos, en especial los correspondientes al empadronamiento por demanda. En alguna de las UT, ya existe algún grado de coordinación con las ULF, donde incluso algún personal de esta unidad participa de manera activa en las ACV, canalizando pedidos de empadronamiento (por demanda), y/o resolviendo dudas al respecto. Dicha estrategia debiera plantearse a nivel de todas las UT, pudiendo con ello gestionarse en menores tiempos las solicitudes de clasificación socioeconómica⁵¹.

⁵¹ No obstante, debe tomarse en cuenta que esto solo sería un factor que incide sobre el ingreso de la solicitud, para lograr mejor resolución en tiempos más acordes (y no tan extensos, como viene

6.3.2 Asamblea Comunal de Validación y formalización de afiliación

6.3.2.1 Resumen

En líneas generales las UT estarían siguiendo los lineamientos de la Directiva, sin embargo, a la vez estarían realizando y poniendo en práctica una serie de estrategias que no podríamos calificarlas para ser exactos como “no formales”, dado que la Directiva no es específica y no brinda detalles sobre el cómo operativizar las grandes líneas que plantea en su contenido. En tal amplio espectro las UT vienen poniendo prácticas de ensayo- error.

Si bien los procesos de afiliación a través de ACV se delinear por mecanismos homogéneos descritos en la normativa, se debe destacar que las UT pueden ajustar sus prioridades, acciones y estrategias en función al “tipo de afiliación” que se viene ejecutando, la cual tiene que ver por ejemplo con si la ACV está priorizando la afiliación de casos pendientes, observados de afiliaciones anteriores, si se está realizando pre afiliaciones (no censados), o se desarrolla procesos regulares con listas de hogares elegibles (previamente consistenciadas por la UOAL).

Se destaca en esta etapa dentro de todos los actores intervinientes el papel central de los gestores locales, quienes llevan sobre sí la puesta en operaciones la ejecución de la ACV, desde su preparación, convocatoria, ejecución y formalización de la afiliación. En este trayecto recibe la asistencia de los otros miembros de la UT (GI, Comunicador, administrador) para resolver y poner en marcha acciones concretas (logística, administrativa, financiera, comunicacional), así mismo el trabajo de los gestores es acompañado por el CTZ quien le asiste técnicamente en todo el proceso, resuelve contingencias (del tipo técnico como operativo), así como supervisa el cumplimiento de lo delimitado por la normativa vigente. En esta fase el principal problema detectado está relacionado a las restricciones logísticas y facilidades para que los operadores (en este caso y sobretudo los gestores locales) puedan desarrollar sus actividades con solvencia. Ante esta limitante, el equipo de campo (CTZ y GeL), acude a establecer “alianzas informales” con otros actores sociales relevantes de la comunidad, como son las autoridades y líderes (lideresas) locales con el objetivo de cubrir los vacíos que la gestión logística del Programa ocasiona.

Es la Asamblea Comunal de Validación (ACV) el evento por excelencia en la cual se respalda el proceso de afiliación del Programa JUNTOS. Esta es, como ya se mencionó la reunión en la que se desarrolla, a través de una consulta pública con la(s) comunidad(es), la validación de la información respecto a los criterios categóricos de

sucediendo) a las necesidades de la población debe trabajarse a nivel de todo el sistema SISFOH, es decir engranar ULF, UCF, UOAL y UT.

hogares censados o no de las zonas priorizadas por el Programa. El resultado de la ACV es el primer paso para la afiliación propiamente dicha.⁵²

Un aspecto que hay que explicitar previamente a la descripción del proceso que se sigue para la puesta en marcha de la ACV y la consecuente formalización de la afiliación, es el distinguir la particularidad del proceso de afiliación en las UT seleccionadas para el Estudio.

Si bien todas la UT seleccionadas implementaban las acciones correspondientes para la validación y afiliación, 5 de ellas coincidían en estar realizando un proceso que implicaba “rescatar” usuarios que no habían sido afiliados de procesos anteriores, por no haberse presentado o porque habiéndolo hecho no llegaron a completar el proceso al no formalizar través de entrega de documentos, firma de acta de compromiso o recibir la aprobación y ratificación de SISFOH en la categoría socioeconómica correspondiente para acceder al programa.

"(...) durante el 2013 nosotros primeramente hemos hecho disposición para que los posibles usuarios del año 2012, del proceso 5 y 6 [referido a la 5ta y 6ta SISFOH] que fue en octubre del año 2012, hemos tratado de que ellos se apersonen y firmen el acuerdo de compromiso". (Funcionario, UT Puno)

Al mismo tiempo además de “recuperar validados de otros procesos”, se realizaban pre afiliaciones⁵³ en algunas de estas UT (Puno, Huancavelica, Piura, Yurimaguas). En el caso de la UT de La Libertad, las pre afiliaciones no son realizadas por las altas brechas de afiliaciones que aún mantienen (de procesos anteriores). Solo el caso de la UT de San Martín difiere a las otras UT, ello, en razón a ser la UT de más reciente implementación y por lo mismo, no tiene pendientes de afiliar, ni respuestas que otorgar a hogares validados y observados. Del mismo modo, debiendo cubrir su primera lista SISFOH, aun no inicia procesos de afiliación por demanda. Cabe destacar a todo esto, que la decisión sobre qué priorizar o enfocar en las ACV de las distintas UT se dan en función de lo que UOAL propone como metas de afiliación.

A continuación se presenta un resumen que permite observar el “tipo de proceso de afiliación” que vienen llevando a cabo cada una de las UT del Estudio⁵⁴.

Unidad Territorial	Característica de proceso de afiliación
San Martín	Es UT más reciente, su primer proceso de afiliación. Utiliza listados SISFOH, no tiene pendientes de afiliar. No realiza pre afiliaciones.
Yurimaguas	5ta y 6ta SISFOH, recuperación usuarios de procesos anteriores, pendientes de afiliar (por falta de documentación, firmas de Actas de Compromiso), por espera de respuesta de aprobación/ratificación

⁵² La afiliación se formaliza posteriormente tras la entrega de los requisitos de la afiliación y el ingreso de la información correspondiente (en físico o en SITC-JUNTOS).

⁵³ Es decir, de personas no consideradas en el padrón de hogares elegibles, por no haber sido censados, pero que solicitan su inscripción al Programa. Como se manifestó, esto solo se producirá una vez que SISFOH dé su aprobación y otorgue la CSET y formalice su afiliación (cumplimiento de requisitos).

⁵⁴ Es importante poner en contexto el tipo de afiliación que se da en las ACV de las UT del Estudio, pues dependiendo de esto se seleccionarán las estrategias para la programación, convocatoria y ejecución de las mismas.

	SISFOH. Realizan Pre afiliaciones.
Puno	5ta y 6ta SISFOH, recuperación usuarios de procesos anteriores, pendientes de afiliar (por falta de documentación, firmas de Actas de Compromiso), por espera de respuesta de aprobación/ratificación SISFOH. Realizan Pre afiliaciones.
Huancavelica	5ta y 6ta SISFOH, recuperación usuarios de procesos anteriores, pendientes de afiliar (por falta de documentación, firmas de Actas de Compromiso), por espera de respuesta de aprobación/ratificación SISFOH. Realizan Pre afiliaciones.
La Libertad	5ta y 6ta SISFOH, recuperación usuarios de procesos anteriores, pendientes de afiliar (por falta de documentación, firmas de Actas de Compromiso), por espera de respuesta de aprobación/ratificación SISFOH, no pre afilian por las altas brechas de afiliación por cubrir.
Piura	5ta y 6ta SISFOH, recuperación usuarios de procesos anteriores, pendientes de afiliar (por falta de documentación, firmas de Actas de Compromiso), por espera de respuesta de aprobación/ratificación SISFOH. Realizan Pre afiliaciones.

Esta sección la dividiremos en los siguientes aspectos de implementación del mecanismo de validación y formalización de la afiliación:

- Programación del proceso de ACV
- Difusión y convocatoria de ACV
- Ejecución de ACV
- Formalización de la afiliación

a) Programación del proceso de afiliación

El subproceso anterior –planificación- se concadena con este, ya que la programación del proceso de afiliación se ajusta a la proyección de metas por UT y la focalización a partir de los listados de hogares elegibles.

La programación del procesos implica prestar atención a las siguientes cuestiones: dónde y cuándo se afilia, quién lo realiza, quiénes participan, qué se necesita.

La UT recibe los insumos de la UOAL para programar las ACV (metas, listado nominal de hogares elegibles y lineamientos para la afiliación). Al inicio de los procesos de afiliación la UOAL incluso llega a realizar acompañamientos y capacitaciones al personal de la UT actualizándolos sobre los procedimientos y las metas que se esperan alcanzar. Una de las UT incluso refiere concertar videoconferencias para hacer efectivas dichos procesos formativos⁵⁵.

“Fue en marzo (...) de acá no sé cuándo será otro, pero esta nueva gestión de Lima lo está implementando y muy buena cualquier duda la asistencia técnica nos da [la videoconferencia].” (Operativo UT La Libertad)

⁵⁵ No podemos inferir esto como una práctica generalizada ya que solo fue mencionada por una UT (La Libertad)

En UT como la de Huancavelica, el JUT en coordinación con el CTT y el GI, una vez que reciben el listado de hogares pendientes de afiliar y aquellos que nunca han sido atendidos por el Programa, realizan una labor de contrastación y “limpieza” de la información brindada a través del cruce con otras bases.

"desde mi posición coordino con el coordinador territorial y con el gestor de información para un poco seguir cruzando la información que nos envían desde Lima a través del sistema que manejamos nosotros y una vez que estamos ya organizando y luego de limpiar la información, ya se hace el trabajo de la planificación del ACV" (Funcionario, JUT Huancavelica)

Se proceden a identificar los puntos donde se realizarán las ACV, a través de una reunión de coordinación entre el CTT y los CTZ determinan la distribución del trabajo. Establecidos los puntos a partir de las metas y listados, los CTZ se reúnen con los GeL para acordar los lugares en donde se realizarán las ACV. En varias de las UT mencionan que elaboran un Plan de Asambleas donde se refiere dichos datos. Una vez determinado los puntos donde se desarrollarán las ACV, el CTZ los consolida, siendo el JUT encargado de armar el cronograma final de toda UT para luego ser remitido a la UOAL.

“se consolida con el Coordinador Técnico Zonal que es el responsable de la zona y de los gestores locales, y de esta forma que se consolida se arma el cronograma final y eso desde la jefatura se remite a UOAL” (Funcionario, UT Huancavelica).

La elección de lugares suelen decidirse tomando como criterios:

- El lugar donde se concentre la mayor cantidad de posibles usuarios al Programa.
- Un punto central intermedio en términos de distancia de los centros poblados⁵⁶
- Acceso de la población, en cuanto a la movilidad disponible para la zona.

Sin embargo, en ocasiones para determinar lugares donde hacer la ACV se basan en disposiciones de la sede central vinculadas a alcanzar metas específicas, como por ejemplo lugares donde se debe "recuperar"⁵⁷ y disminuir brechas (en las metas alcanzadas de anteriores procesos de afiliación).

“[Respondiendo a la pregunta de dónde deciden hacer la ACV] (...) por ejemplo ahora en esta última asamblea nos ha llegado de Lima eso, lo que les falta recuperar del año 2012 y hay una indicación que debemos recuperar al menos 30 %” (Funcionario, UT Puno)

También se han presentado situaciones, como las planteadas en aquellas UT que vienen realizando el proceso de afiliación de la 5ta SISFOH (de recuperación), donde

⁵⁶ Si se convoca más de un centro poblado. Si se da el caso que se realiza una ACV donde se agrupan varias comunidades, debe el GeL asegurar la presencia de autoridades de cada una de las comunidades convocadas.

⁵⁷ Tiene mayor probabilidad de ocurrir esto en las UT que vienen llevando en marcha sus procesos de afiliación sobre la 5ta y 6ta SISFOH, y donde encuentran nichos de personas identificadas por zonas que no han sido afiliadas en anteriores procesos y la intención es reducir dicha brechas.

hay un número reducido de personas por afiliar (ya identificadas y ubicadas). Las personas no participan propiamente de una ACV para ese efecto sino se acercan las usuarias al GeL para coordinar y formalizar su afiliación (regularmente para entrega de DNI o para firma de Acta de Compromiso).

"En algunas ocasiones hemos programado una meta de 2 por recuperar, entonces ya los ha ubicado el gestor a los 2, entonces simplemente vienen se apersonan, firman, ahí no hay asamblea porque ya paso la asamblea, simplemente estamos captando algunos pendientes por DNI o más que todo en la firma del acuerdo" (Funcionario, UT Puno).

Respecto a cuándo se celebrarán las asambleas no existe un criterio único para determinarlo, en general se toman en cuenta factores de contexto externo, como por ejemplo en zonas de la sierra se suele elegir los días de ferias comerciales ("el mercado", "la plaza"), dado que suele ser cuando hay mayores probabilidades de desplazamiento de la población desde las zonas más lejanas y por lo mismo existe mayor cantidad de vehículos para trasladarse.

"(...) el medio de accesibilidad y el día en que podrían venir todas las personas, en donde hay movilidad, en este caso por ejemplo: El día de ayer ha sido jueves, jueves es día de feria, (...) los jueves hay movilidad para todas las comunidades por eso es que se pueden desplazar así tranquilamente". (Operativo, UT Puno)

Sin embargo sobre este criterio en una misma UT existía una percepción opuesta sobre la elección de ese día, se aducía que en los días de feria, las personas están concentradas en esas labores comerciales y prestan menor atención a otras (como participar en asambleas), sobre todo en el caso de las autoridades.

"(...) entonces verifican que día puede ser la asamblea, no puede ser digamos un día de plaza por decir, es comercio en la localidad, tiene que ser un día donde disponga mayor tiempo y también las autoridades de repente propongan que día pueden asistir, es una interacción con los mismos actores" (Funcionario, Puno)

Por otro lado, sobre el horario para la realización de las ACV, estas suelen ser jornadas largas, que empiezan a las 8 o 9 de la mañana, y terminan pasadas las 5 de la tarde, y en ocasiones pueden durar hasta entrada la noche (pasadas las 8)., esto ocurre sobre todo cuando las ACV tienen exceso de concurrencia⁵⁸. No obstante, contextos específicos como el que ocurre en La Libertad (El Porvenir), debido a las condiciones de inseguridad y delincuencia de la zona, se decide que las ACV (en realidad cualquier actividad referida a la afiliación), aun cuando haya muchas personas convocadas, se programen hasta temprano por la tarde.

"[refiriendo lo dicho por un GeL] (...) me da miedo el Porvenir (...) se fue hacer su perifoneo pero los chicos tienen miedo ir en las tarde"

⁵⁸ Refieren en procesos de afiliación de otros años, han habido ACV donde han asistido hasta 600 personas, como lo ocurrido en la UT Piura (El Chorro), dada la magnitud de la convocatoria debió hacerse en varios días (hasta 4 días), y en un ambiente para tal concentración de personas (coliseo del Municipio).

“El Porvenir a nivel nacional lamentablemente estamos ya ustedes saben que estamos en violencia (...) y delincuencia, entonces que reúna las condiciones para el gestor” (Operador, UT La Libertad).

Un elemento primordial para afinar y delimitar mejor el lugar así como la fecha en la que se realizará la ACV, es la coordinación entre los GeL y las autoridades. En ocasiones las fechas y horarios seleccionados tendrán que ver con que las autoridades y líderes locales puedan acudir a la ACV. Otra de las fuentes de las que se provee información el GeL para determinar donde se realizará las ACV son los representantes de los EESS e IIEE,

“el gestor local un poco recoge la información a través del establecimiento de salud o de la escuela o de alguna autoridad, más o menos como ellos conocen su territorio saben en qué partes están concentrados estos hogares entonces determinan cual es el punto cercano para estas personas poder ir” (Funcionario, UT Huancavelica).

Una vez determinada el cronograma de las ACV, el GeL ingresa el evento al sistema (para ello recibe la orientación del GI). Al mismo tiempo, realiza el GeL el requerimiento logístico, de comunicación y de recurso económico para movilizarse⁵⁹ a las zonas donde se ejecutarán las ACV, para ello coordina con el Administrador, el gestor de comunicaciones, el GI y el CTZ. Es este último quien suele canalizar todos los requerimientos de sus GeL a cargo para su respectiva derivación a las áreas correspondientes.

Parte de los materiales esenciales del que deberá proveerse el GeL para la ejecución de las ACV son los formatos impresos de afiliación, pre afiliación, declaraciones juradas, actas de compromiso, listados nominales de hogares, base de datos de IIEE y EESS. Todos estos materiales deben ser provistos por el GI. Otros, como materiales de escritorio, papelería, de escritorio, son solicitados al área de logística. En algunas UT, la administración, prevé la preparación de una especie de kits de materiales para la realización de las diferentes ACV, de tal manera organiza mejor los materiales considerando que el grupo de GeL suelen ser grandes (sobre los 100 en la mayoría de casos).

“para los gestores locales lo que nosotros solemos hacer es entregar, como más o menos éramos 124, no 115 aproximadamente el año pasado, se le ha proporcionado bolsas, ósea se ha condicionado una bolsa en donde se le ha puesto todos los materiales para todos de forma equitativa, porque había 2 campañas creo en donde todos tenían afiliaciones, casi en todos los distritos” (Administradora, UT Puno).

La solicitud de pasajes se suele realizar cuando menos con 15 días de anticipación, pues este transita su trámite regular, hasta llegar a la sede central para su autorización y posterior otorgamiento. Anteriormente importes menores de 200 soles eran otorgados a través de la caja chica de la UT, sin embargo nuevas disposiciones señalan que los pasajes deben ser depositados a la cuenta bancaria del GeL.

⁵⁹ Para la realización del trabajo de campo (coordinación con autoridades, preparación, difusión y ejecución de las ACV). Cada UT maneja un tarifario según distancias y medios de transporte.

“no estamos satisfechos pero así cumplimos al 100%, así no tengamos asignado el pasaje o no nos den, tenemos que cumplir con el trabajo, yo sinceramente siempre he cumplido pero a veces nos hace sentir mal, como le digo yo el año pasado si me sentí mal porque nosotros trabajamos dos en el mismo distrito y mi colega (...) como el monto era mayor a 200 se le depositaba a su cuenta” (Operador, UT Huancavelica).

Al respecto en algunas UT manifiestan que dicha disposición es contraproducente pues el GeL muchas veces sale al campo sin disponer el dinero para su movilización. Para que el GeL pueda salir a comunidades con el dinero depositado en su cuenta, debe considerarse los siguientes supuestos: que el depósito se haya realizado antes de su salida al campo y que pueda acudir a una entidad bancaria (por lo general en distritos o ciudades). Sin embargo, tomando en cuenta que por lo regular, el GeL trabaja en zonas – caseríos y comunidades alejadas- donde no suele haber entidades bancarias, por lo que el GeL, debe esperar llegar a una localidad que cuente con bancos y disponer de tiempo para la transacción de retiro. Lo que suele suceder, por lo manifestado por los entrevistados es que la disposición del dinero para transporte suele darse con retraso (en ocasiones, cuando el GeL ya está en campo), y por tal se ve obligado a utilizar su propio recurso (o a través de préstamos) para continuar operando, haciendo el retiro de su cuenta cuando “baja a la localidad” o incluso al final de todo el proceso de ACV (pues implica a su vez inversión de tiempo)

“Los no formales bueno como prestarle dinero al GL para que salga (...) eso es cuestión de nosotros (...) vuelvo a repetir nuestro problema es la logística” (Funcionario, UT San Martín)

A diferencia de lo que ocurre con el GeL y el CTZ, el JUT y el CTT si perciben viáticos para sus salidas al campo⁶⁰. El supuesto es que el GeL pertenece a la zona donde realiza su trabajo de campo, y por tal no debiera requerir de viáticos para el trabajo de campo.

“es algo ilógico que por ejemplo: El gestor, el local es el que gana menos y hace el trabajo más grande digamos y solamente se le asigne movilidad, el jefe de la unidad territorial supuestamente es el que gana más y para ir, para llegar hasta allá donde está el gestor le dan viáticos, y le dan movilidad” (Administrador, UT San Martín).

“(...) la idea que se tiene es que si salgo al campo, obviamente la Institución me va a dar mis viáticos cuando llegaron dijeron ya no van a salir a campo, la parte clave del programa no da viáticos, al programa no le interesa si comes, donde haz dormido o te has puesto tu sleeping y te has puesto en medio del canchón, eso no, pucha pero ya, ¡todos tristes!, no porque van a vivir de los viáticos, no lo tememos de esa manera, pero creo que las cosas deberían ser más clara, hay un mecanismo cuando haces una convocatoria, cuando dice que vivía dentro de San Martín, San Martín tiene 10 distritos pero eso no significa que yo viva en Tocache y me asignan Tocache y que acá obviamente solo se le va a dar su pasaje, como antes decía solo te vamos a dar tu pasaje de retorno” (Operativo, UT San Martín).

⁶⁰ Que son por lo regular para supervisar y monitorear las ACV.

Del lado de las comunicaciones⁶¹, el personal encargado en la UT, coordina con el área correspondiente en la UOAL para la difusión de las ACV.

Finalmente, la coordinación con las autoridades es un punto sobre el cual no brinda mayor detalle la Directiva, y sin embargo es un tema sobre el cual invierte gran parte del tiempo los diferentes operadores de las UT. La comunicación en esta etapa con las autoridades y líderes locales es muy fluida, se da desde los distintos niveles (JUT, CTT, CTZ y GeL). Sin embargo, es el GeL quien más contacto mantiene con estos actores. En la fase de preparación de la ACV, el GeL coordina con éstas⁶² aspectos relativos a⁶³:

- Identificar el lugar, fecha de realización de las ACV
- Facilitación de local para la realización de ACV
- Facilitación de ambientes para trabajar en los centros poblados (GeL): para atención al público, para realización de coordinaciones, para trabajo de gabinete.
- Facilitación de movilidad para traslados a los centros poblados y caseríos.
- Facilitación de equipo (computadora, fotocopidora) y material de escritorio.
- Facilitación de la conexión a internet.
- Invitación a participar del evento de validación

b) Difusión y convocatoria de ACV

Una vez establecidos los cronogramas de ejecución de ACV e informado la UOAL de estas, el comunicador de la UT establece la coordinación con la sede central para el establecimiento de estrategia comunicacional. En teoría esto es lo que manifestaron tanto funcionarios de la UOAL como de las UT, sin embargo las fuentes primarias revisadas carecen de suficiente información al respecto, ya que el tema fue superficialmente abordado y no se contó con el testimonio del o los actor (es) involucrado (s)⁶⁴. Por otro lado, debe destacarse que a pesar de lo manifestado, no todas las UT tienen la plaza de comunicador cubierta⁶⁵, por lo cual dicho procedimiento probablemente sería realizado por algún otro miembro del equipo de la UT. Dicha posibilidad no fue abordada por ninguna de las entrevistas realizadas, y por tal no es posible determinarlo.

Sin embargo, podemos delinear dos escenarios: en el caso de que si haya un comunicador en la UT, y en la que no. De cualquier modo, en cualquiera de los dos

⁶¹ Lamentablemente no se consideró para la presente investigación la aplicación de ningún instrumento de recolección al gestor de comunicaciones, por lo tanto existe insuficiente información relacionada a cómo se realiza el proceso con la UOAL y de los mecanismos y lineamientos con que se cuenta desde esa área.

⁶² Las más mencionadas en esta etapa de preparación son: el gobernador, teniente gobernador, representante municipal (en especial el agente municipal), representante de los sectores salud y educación y las madres líderes.

⁶³ No en todas las UT se da de manera homogénea dicha coordinación. Aquí se hace mención a manera de consolidado la mayor parte de temas del espectro en los que gira las coordinaciones con la autoridades en la etapa de preparación.

⁶⁴ Es decir, hubiese sido importante para la investigación contar con los aportes de representantes del área de comunicación de las UT o de algún representante de la UCI

⁶⁵ Solo 4 de las 6 UT contaban con comunicador.

escenarios, son los gestores locales quienes marcan la pauta del trabajo de difusión, siendo el comunicador (de existir) personal de soporte.

“[Referido a si el GeL coordina con Gestor de comunicación para la difusión] (...) con el Gestor de Comunicación, salvo que sea algo muy de repente que no podamos pero poco (...) nosotros somos los que nos encargamos de todo” (Operativo, UT Piura)

En el primer escenario, cuando existe un personal responsable de la comunicación, una vez que la UOAL le transmite los lineamientos⁶⁶ para la difusión de los eventos durante la campaña de afiliación, será la persona encargada de coordinar la contratación de proveedores para la difusión. En este caso, deberán ser autorizados y contratados desde la sede de Lima. Por lo general, suelen privilegiar como medio de transmisión a la radio. Siendo las más utilizadas aquellas de alcance nacional o regional, haciendo poca incidencia en radios locales o comunales⁶⁷. Lo mismo pasa para la provisión de material impreso para la difusión (afiches, volantes, etc.), la decisión de compra y adquisición de estos pasa por la autorización del órgano correspondiente en la sede central del Programa. Un aspecto a destacar de la difusión y convocatoria por radio, es que cuando se trata de convocar a personas de la lista de hogares elegibles (las personas que fueron censadas y que fueron seleccionadas por cumplir las condiciones para pertenecer al Programa), la difusión de la misma se centra en nombrar una a una a las personas con nombre y apellido en la emisión radial e invitarlas a participar de la asamblea.

En el segundo escenario, cuando no hay un comunicador, todas las acciones de difusión son comandadas por el gestor local, y en la mayoría de casos de necesitarlo, apoyado por el CTZ. En todos los casos presentados se manifestó que para optimizar el tiempo y el escaso recurso con el que cuenta el GeL para realizar su labor de difusión, se apoya de la estructura organizativa y redes de las autoridades locales, representante de los sectores, líderes comunales y barriales, madres líderes y otras organizaciones de las localidades.

“Se hace coordinaciones con las Autoridades, con las madres líderes y se hace la convocatoria para dichos eventos” (Operativo, UT Piura)

La difusión a través de estos actores, suele darse en dos sentidos, bien a través de los medios de comunicación propios con los que pudieran contar cada uno de las organizaciones (por ejemplo radios municipales, comunales, comunicación en sus reuniones, etc.), o bien con la difusión casa por casa en los centros poblados que han sido convocados. Esta estrategia, el buscar la colaboración y compromiso de los actores sociales de las comunidades y centros poblados, es fundamental para el trabajo de difusión emprendida por los GeL, más aun considerando los diversos y lejanos lugares a los que tendría que ir, y que sin la colaboración de estos actores/aliados tal tarea sería casi imposible de cumplir a cabalidad⁶⁸.

⁶⁶ Esto fue referido teóricamente en las entrevistas, sin embargo ninguno señaló detalle de cuáles eran tales lineamientos.

⁶⁷ Esto sobre todo por ser por lo general radios “no formales” y que no brindan los comprobantes requeridos del servicio ofrecido.

⁶⁸ Considerando solo los tiempos de traslados a las zonas focalizadas, que suelen ser alejadas (varias horas de camino)

“(…) inclusive a nuestras madres líderes, tenemos que comunicarles (…) porque para nosotros principalmente ese es nuestro nexos, nuestras madres líderes son un nexos fundamental entonces sin ellas tampoco no podríamos hacer nada” (Operador, UT Puno)

Otra de las acciones que realizan los GeL en su rol de difusión cuando le es posible, por cuestiones de tiempo y económicas (es decir contar con medios para movilizarse al lugar), es el acercarse a los centros poblados para coordinar directamente la difusión a través de medios locales como el perifoneo en carro, mercados, la colocación de afiches e incluso listas nominales de las personas convocadas en espacios públicos como instituciones educativas, centros de salud, locales comunales, municipio, mercados, etc.

“La difusión por si acaso, es el pegado de los padrones en el mercado, en la municipalidad, para que la gente después lo llaman con megáfono, a veces tienen radio, para que se acerquen a ver si está su nombre, en la lista donde está su nombre van a ver en local comunal, a tal hora, tal día, tienes que estar, ya así más o menos es la mecánica” (Funcionario, UT San Martín).

Tal como ocurre con la transmisión por radio, el uso del listado nominal para llamar a participar a los inscritos en esta, es una estrategia que sirve solo cuando la afiliación se centra a la lista SISFOH y sobre todo si se trata de “recuperar” usuarios de anteriores convocatorias y que por diversas razones no asistieron o no formalizaron afiliación.

Ocurre incluso en ocasiones, cuando el GeL logra las facilidades de espacio para atender a la población (de los centros poblados donde realizará la ACV), hace atenciones por horas, brindando orientación y difusión sobre el Programa. Esta posibilidad regularmente sucede si se existe voluntad y compromiso de las autoridades locales, o líderes locales, y tal como ocurre en algunas UT (como en la Libertad), si recibe el apoyo en las coordinaciones de sus superiores (sobre todo CTZ y JUT) para descentralizar su accionar.

La difusión y convocatoria suelen darse con poco tiempo de anticipación, dependiendo de la dinámica impuesta por la UT, puede darse con 10 días de anticipación, o incluso hasta un día antes como ocurrió en la UT de Piura, este último caso debido a cambios y rotación de personal⁶⁹. Sin embargo la media rondaría los 5 días previos a la realización del evento de validación y afiliación.

c) Ejecución de la ACV

Aun cuando está definido la ACV como una instancia donde los participantes expresan su opinión y acuerdo sobre aquellos hogares que desean pertenecer al programa a partir del cumplimiento de los dos criterios categóricos (tener miembros objetivos y residir en el distrito por más de seis meses), en terreno existen algunas modalidades

⁶⁹ El personal que tenía que preparar, difundir y ejecutar la ACV llevaba poco tiempo designado en dicha localidad.

en su realización las cuales pueden estar definidas en muchos casos en razón al tipo de validación que se realizaría (pendientes, observados, no censados, etc.) y de la cantidad de personas que se espera que asistan. Así se tiene ACV donde se convoca a más de una comunidad, asambleas con excesiva concurrencia⁷⁰, las cuales suelen durar más de un día, e incluso también existe la modalidad denominada por uno de los operativos de la UT de Huancavelica como “mini asambleas” donde solo se valida y afilia a un número reducido de personas⁷¹ (2 a 5 personas/hogar).

En otros casos incluso, como en la UT de Puno este proceso simplemente se constituye en la formalización de la afiliación, considerando que son personas que pudieron haber pasado ACV anteriormente.

“En algunas ocasiones hemos programa meta 2 por recuperar, entonces ya los ha ubicado el gestor a los 2 entonces simplemente vienen se apersonan, firman, ahí no hay asamblea porque ya paso la asamblea, simplemente estamos captando algunos pendientes por DNI o más que todo en la firma del acuerdo” (Funcionario. UT Puno)

Para cualquiera de las modalidades, el rol del GeL es central, en este recae gran parte de la responsabilidad del evento de validación y posterior afiliación, desde la preparación, convocatoria, así como la ejecución propiamente dicha de la asamblea.

“[Sobre rol del GeL] (...) respetar el cronograma, invitar a las autoridades y los potenciales usuarias y actuar como facilitador y llevar la logística necesaria para ese acto” (Funcionario, UT Puno).

En la ACV el GeL tiene como rol principal ser facilitador de la misma, sin embargo ocurre que en ciertas UT, que dicho rol lo asume o protagoniza la autoridad que preside la reunión, como se apreció en el trabajo de campo en la ACV de Huancavelica.

Del mismo modo, aun cuando la presencia del GeL es obligatoria, en casos de una convocatoria amplia, se dispone que otras personas de la UT apoyen el evento (otros GeL, CTZ, CTT, e incluso el JUT), esto para agilizar trámites, ordenar a los participantes, recepcionar documentos, llenar de formatos, brindar orientación, etc.

En la ACV además del gestor local, participan obligatoriamente una o más autoridades de la localidad. Su participación en la ACV es obligatoria, sin su presencia el evento no se puede realizar.

“(...) las autoridades a la asamblea, las autoridades tienen que estar, porque si no hay autoridad se puede suspender de repente la asamblea” (Funcionario. UT Puno)

Entre las personas que suelen participar del evento se tiene: los gobernadores, los tenientes gobernadores, representantes municipales principalmente el agente municipal, representantes de base como presidentes de comunidades, líderes barriales, presidente de organizaciones (vaso de leche, comedores, comités de defensa, asociaciones como la del adulto mayor, etc.), representante de los sectores (educación y salud), madres líderes, representante de la defensoría, representantes del Comité de Vigilancia y transparencia ciudadana, etc. Sin embargo de este listado, son los tres primeros los que más acuden a las ACV, en tanto que los dos últimos mencionados

⁷⁰ Que fácilmente sobrepasa el centenar.

⁷¹ Normalmente esto son casos pendientes de afiliar, o de hogares validados que anteriormente habían sido observados y a los cuales SISFOH reevaluó positivamente.

(Defensoría y CVTC) son los que menos presencia manifiestan. El papel de las autoridades y líderes es la de validar a las personas que se presentan a partir de los criterios categóricos. Ocasionalmente, si se coordina previamente y si existe la disposición, participan representantes de la ULF, quienes apoyan brindando orientación o incluso recogiendo solicitudes de empadronamiento para aquellas personas que no han sido censadas y desean participar del Programa.

La ACV suele seguir el mismo programa en todos los casos, dependiendo de la modalidad arriba descrita se puede incidir más en una parte que en otra. El programa suele ser como sigue: en todos los casos se inicia a la mañana, cuando las autoridades y un número considerable de los convocados se han presentado, se forma una mesa de honor donde se ubican algunas de las autoridades y líderes presentes, se elige a un presidente que presida la mesa (regularmente suele ser el representante de la gobernación o del municipio). El presidente de la mesa da la bienvenida, y presenta la ACV a la población asistente, continua luego el GeL quien presenta los principales aspectos del Programa (objetivo, criterios categórico, requisitos, procedimientos de validación y afiliación, criterios de permanencia, etc)⁷². Continúa luego, con la etapa de validación propiamente dicha, empezando por aquellas personas pendientes de afiliar, terminada con estas se pasa a llamar una a una a las personas que se encuentren mencionadas en el padrón. En último lugar toca el turno a aquellas personas que no fueron llamadas y deseen también ser consideradas en el Programa, para su pre afiliación. A todo este grupo de personas se les llama por su nombre y apellido, en algunas ACV les chequean previamente el DNI, en otras estas se acercan al frente de la asamblea con el DNI donde el gestor comprueba la identidad, y pregunta a los concurrentes por la persona. Se indica en principio que lo que se valida son los criterios categóricos, pero en varias de las ACV también refieren información de la persona solicitante relacionada a su situación económica. En caso de que alguien de la asamblea presente objeción por la condición económica manifestada, se le observa, siempre y cuando tenga los criterios categóricos. En los hechos, de las ACV que pudieron ser objeto de observación en el periodo del Estudio, no se dio ningún caso de observación por condición socioeconómica, la mayor cantidad de validaciones con observación se dieron por tener DNI no vigente el miembro titular.

Los requisitos solicitados una vez culminado el proceso de validación, son el DNI (regularmente una copia) la cumplimentación de los formatos para la afiliación o pre afiliación según el caso, además de ello de la Declaración Jurada y la Firma del Acta de Compromiso. En varias de las UT, además de estos documentos les solicitan DNI de los niños, constancia de estudios, SIS e incluso en ciertos casos constancia de residencia (emitida por alguna autoridad local o comunal). Se refiere al respecto que estos últimos documentos no son obligatorios, pero igual se reciben en la asamblea, puesto que una vez la persona sea afiliada, probablemente tendrán que hacer entrega de los mismos.

⁷² Algunas UT como las de Huancavelica han elaborado una presentación en power point para que el GeL homogenice su discurso en todas las ACV que dirija. En caso de no existir el equipo para proyectarlo, el gestor se encargara de reproducir el mismo contenido en papelotes.

Terminado, este procedimiento se procede a llenar el acta con los resultados de la ACV y se pide la firma de las autoridades⁷³. En teoría, una vez firmada el Acta se da por culminada la ACV y ya no puede ser validada ni afiliada ninguna persona más. Sin embargo, ha habido ocurrencias en las cuales ello ha sucedido.

Posteriormente a la culminación de la asamblea, el GeL se comunica con el CTZ para informarle, casi siempre por vía telefónica, los resultados e incidencias de la ACV. En caso de haberse presentado casos, de difícil resolución el CTZ solicita que el GeL remita un correo electrónico informándolo, para que a su vez pueda ser derivado a la UOAL para su asistencia técnica. Además de esto, en algunas UT han considerado que el GeL elabore un cuadro resumen (en Excel) para ser remitido a CTZ y este puede ir adelantando los consolidados, que a su vez deberá entregar al CTT.

d) Formalización de la Afiliación

Esta se inicia cuando GeL, ingresa la información de los resultados de la ACV al Sistema (SITC-JUNTOS), y con ello se completa la afiliación de los hogares. El producto de esto es el padrón de hogares afiliados. Para que el hogar forme parte de dicho padrón deberá haber cumplido con todos los requisitos tras la validación en la asamblea, de no ser así se ingresa la información, se le otorga un código pero permanece como pendiente de afiliar.

El GeL suele realizar el ingreso de los resultados de la ACV al sistema, en un periodo que fluctúa entre los dos días hasta los 15 días posteriores a la asamblea. Usualmente suelen acudir a las oficinas de las UT para el ingreso al sistema. Sin embargo, hay quienes manifiestan que ante el déficit de equipos de cómputo algunos deciden hacerlo fuera de ella, o en ciertos casos recurrir al propio equipo (laptop), llevándolo a la oficina.

Para esta parte del proceso, el GeL recibe el soporte técnico del GI, así mismo la verificación y supervisión de algunos de los casos de muestra tomados al azar por parte del CTZ.

Se ingresan en el sistema los resultados de la ACV, determinándose las categorías referidas en la normativa (hogares validados sin observación, con observación, no validados asistentes, no validados ausentes, validados no censados, no validados no censados), y con ello, solicita regularmente vía correo electrónico al GI que cierre la ACV en el sistema. Una vez hecho esto ingresa el Acta de compromiso al sistema, con lo cual se le otorga la afiliación al hogar y forma parte del Padrón de hogares afiliados.

La parte de la formalización de la afiliación se cierra con la organización de los legajos⁷⁴ de los hogares afiliados, cuyo contenido obligatorio es DNI vigente del titular, DJ, Ficha AFI, y Acta de compromiso, en caso hubiese entregado otros documentos la usuaria, se los anexa. Dichos legajos organizados por el GeL, son entregados al CTZ, quien verifica a través de una muestra de ellos, que estos se encuentren completos y

⁷³ De las que aún permanecen hasta esta parte del evento.

⁷⁴ En los últimos años se está prestando más atención a la organización de legajos y que estos se mantengan archivados con todos los documentos completos y con las firmas respectivas. Tal cuidado no era previsto anteriormente por lo que existe hasta la fecha buena cantidad de legajos antiguos incompletos o incluso extraviados.

cumpliendo las condiciones para su archivo. Cuando finalmente el CTZ da el visto bueno, los entrega a la Administración de la UT para su archivamiento.

6.3.2.2 Constatación y hallazgos

Lo manifestado en la Directiva se orienta sobre todo al papel de la UOAL y sus instancias, en relación a esta etapa, no brinda detalles⁷⁵ más específicos de cómo las UT deben llevar a cabo la preparación, convocatoria, ejecución de la ACV, como tampoco de la formalización de la afiliación. En tal sentido la cuestión operativa de los procesos, apenas es delineado muy gruesamente, señalándose a lo sumo el responsable a tal o cual actividad. Por tal razón, y ciñéndose a lo estricto de la norma, la UT estarían cumpliendo con ella. Pero antes de afirmarlo, es importante señalar una reserva y mencionar que las entrevistas realizadas contienen muchos vacíos como para afirmar categóricamente que cada uno de los actores cumplen con lo estipulado en la norma. Dichos vacíos se centran en el papel de la UCI y el personal de comunicación de la UT. Sin embargo en líneas generales las UT estarían siguiendo los lineamientos, y a la vez realizando y poniendo en práctica una serie de estrategias que no podríamos calificarlas para ser exactos como “no formales”, puesto que la Directiva no brinda ninguna estrategia definida para la operatividad del proceso de afiliación.

“(…) los lineamientos que nos dan, las directivas, si ,si se adecuan no, y además esto es un poco como comentaba en la reunión que tuvimos en Lima es de repente hacer la directiva más precisas, como se hace una asamblea pues no tenemos, la mejor dicho serian manuales, serian un poco manuales, eso faltaría, los manuales, pero dentro la directiva el alineamientos si se están, si no que faltarían la implementación de manuales (...)” (Funcionario, UT Yurimaguas).

Al presentarse la Directiva introduciendo líneas generales del flujo a seguir para la puesta en marcha de la ACV y la posterior formalización de la afiliación, quedan entre líneas diversos procesos que si bien no son mencionadas, pueden ser comprendidas de manera tácita y a libre interpretación de las UT (la elección de los puntos y fechas donde realizar las ACV, la búsqueda de aliados estratégicos para la preparación y difusión de la ACV, el establecimiento de modalidades de asambleas, el uso de recursos propios para resolver contingencias, etc.). Se manifiesta que las UT tienen a nivel de la gestión cierta autonomía para desarrollar las actividades tendientes a poner en marcha los procesos indicados en la normativa.

“(…) cada UT va identificando para poder gestionar de mejor forma, porque igual tenemos autonomía, cada Unidad Territorial gestiona de mejor forma ¿no? pero no es informal” (Operativo, UT Huancavelica).

⁷⁵ Por otro lado, no se esperaría de la Directiva tal detalle, en tanto si correspondería su desarrollo en un protocolo. Al respecto, se recoge de las entrevistas, ambigüedad sobre el tema. Pues si bien alguno de los operadores locales lo mencionan, nunca lo hacen de manera explícita, que pareciera más bien su uso como genérico (por sustituir las palabras lineamientos, procedimiento). Se suma a esta impresión, el hecho que sea solo mencionado por pocas personas (no más de dos) y otras de hecho señalan no conocer protocolos específicos siendo la Directiva o el plan de afiliación su pauta. Debe también considerarse que la Directiva no menciona nada al respecto. Finalmente, este no fue un tema consultado en las entrevistas por lo que tampoco se contaría con elementos para el análisis.

Sin embargo esa autonomía es relativa pues, casi todas las operaciones deben ser autorizadas por los órganos competentes de la UOAL. Desde la provisión de pasajes, la contratación de proveedores de materiales para la logística como para la comunicación, la resolución de situaciones vinculadas al sistema informático, etc.

En la fase de preparación debe destacarse algunas acciones que la Directiva no manifiesta y que son referidas por algunas UT. Una de estas, es el proceso de depuración que pasan las listas de hogares elegibles remitidas por la UOAL. Esta si observamos en el acápite anterior, de planificación, se constituiría en una tercera depuración (la primera es la que realiza el mismo SISFOH, la segunda es la realizada por las UTI, y esta tercera en la propia UT). Si bien esta no es una práctica manifestada por otras UT, no se podría dar por descontado que no lo realizan tomando en cuenta lo manifestado en el punto anterior sobre las deficiencias encontradas en los padrones enviados (SISFOH). En realidad, probablemente si las bases de datos no contuvieran tantos fallos, las UT no destinarían tiempo a realizar dicha tarea.

"(...) desde mi posición coordino con el coordinador territorial y con el gestor de información para un poco seguir cruzando la información que nos envían desde Lima a través del sistema que manejamos nosotros y una vez que estamos ya organizando y luego de limpiar la información, ya se hace el trabajo de la planificación del ACV" (Funcionario, UT Huancavelica)

Otra estrategia no manifestada en la Directiva, y que se pone en ejecución en algunas de las UT para una mejor organización y control de la ejecución de las ACV es la elaboración de herramientas de planificación como de planes de asamblea u hojas de ruta de los gestores locales⁷⁶.

"pasa luego de las directivas socializadas con los CTZ, ellos empiezan a elaborar juntamente con los gestores su plan de asamblea de validación, elaboran su cronograma en que puntos es que se van a desarrollar estas asambleas de validación comunal" (Funcionario UT Huancavelica)

"Mayormente los GeL los primeros días (...) tienen que hacer la entrega de la documentación que ellos normalmente presentan a la unidad, como es la programación de las actividades, sus hojas de rutas, una vez que ya tenemos la programación de las asambleas ellos ya se constituyen a campo" (Funcionario, UT Puno).

En cuanto a la convocatoria, contrastando lo que menciona la Directiva con lo que sucede en campo, tal como se refirió, al manifestarse la norma como muy genérica, no brinda suficientes elementos para identificar operaciones que la ponen en marcha. Sin embargo, se pueden destacar algunas diferencias. La Directiva respecto a la convocatoria se centra en el papel y rol de la Unidad y área de Comunicaciones (tanto a nivel central y de las UT). Se señala que la convocatoria deberá ser coordinada entre la UOAL y la UCI antes de realizarse el desplazamiento a campo de los GeL. Por otro lado se destaca el papel del Comunicador de la UT quien apoya todo el proceso de

⁷⁶ Si bien varias de las UT mencionan realizar esta acción (sobre todo a nivel de GeL y CTZ), la falta de homogeneidad en como lo nombran, haría suponer que no estaría normado por algún otro instrumento de gestión (manual, protocolo, etc. de afiliación).

convocatoria de la ACV (tanto a hogares elegibles como a las autoridades locales). Lo reportado en las entrevistas, no permiten determinar el papel central de la Unidad de comunicaciones en este subproceso, del mismo modo el papel del especialista de comunicaciones de la UT, no se destaca, siendo en la mayoría de casos un papel subsidiario, siendo el GeL (e incluso el CTZ) quienes asumen la convocatoria de ACV. Por otro lado, son las autoridades y líderes locales quienes en los hechos vienen apoyando la difusión y convocatoria con la población. Se manifiesta que el papel del especialista de comunicaciones se ciñe sobre todo a las coordinaciones vinculadas a la contratación de los medios de comunicaciones formales (en su mayoría radio) así como la provisión de material divulgativo (banner, afiches, volantes, etc.).

“(…) y le dije jefe este incluso (…) que un poco más de apoyo para el área de comunicaciones porque me está pidiendo que señalice un banner en cada local. Un banner en cada local, quizás unas de las limitaciones es la logística (…) [sobre qué provee el gestor de comunicaciones] solo volantes para llenar el formato, afiche para los requisitos del programa y me ha gestionado el perifoneo (…) él me ha gestionado el pago, se ha contratado a un señor” (Operativo, UT La Libertad).

“(…) [sobre el papel del gestor de comunicaciones] ellos creo tienen, el difunde a través de las emisoras que hay aquí, emite los comunicados, los comunicados son, es que le pone las radios locales, ahora en eso básicamente la difusión que se ha visto acá, pero había un detalle que parece que la, la sede central nos había, había puesto algunos parámetros de que habían definidos” (Operativo, UT Yurimaguas).

Sobre la ejecución de las ACV, la norma señala escuetamente que en ésta se valida a través de consulta pública los hogares que se presentan a ella, siendo el GeL el encargado de dar a conocer el objetivo, criterios categóricos, requisitos y procedimientos de validación. En tanto la Directiva, no manifiesta tales procedimientos. Tal generalidad en la norma determina que las UT tengan un margen amplio para el desarrollo de las ACV. De tal manera no distingue particularidades en su ejecución, en el trabajo de campo para el Estudio, por otro lado, se ha distinguido que aun cuando existe un formato estandarizado para la ejecución de las mismas, manifestado líneas arriba, se distingue “tipos” de ACV, las cuales a su vez dependen de sobre qué se focaliza como meta de afiliación y por ende de convocatoria. Es decir, no todas las ACV manejan una misma dinámica, se manifiesta en tal sentido “convocatorias abiertas” y “convocatorias cerradas”. Esto depende de si la ACV tiene como propósito afiliar a hogares pendientes o situaciones de UT que requieren cerrar brechas de cobertura de pasadas convocatorias (como ocurre en la UT de La Libertad), o si por otro lado se convoca a un número mayor de población, donde incluso cabe la posibilidad de pre afiliación (personas no censadas y que no están en los padrones de SISFOH).

“nos acomodamos a las circunstancias, por ejemplo hay hogares que después como se convoca, la convocatoria a veces es abierta y a veces cerradas no para todos, porque no podemos cubrir, no podemos cubrir del todo ósea nuestra, por ejemplo aquí en la ciudad no se puede cubrir todo ósea toda para la difusión, en el momento se empiezan a avisar (…) Lo que ha sucedido por ejemplo el día de hoy ha sido que habido hogares que después de la asamblea validación, del evento de validación han aparecido (…) y lo que se les ha dicho es de que va ver otra, otra asamblea, en el que, en el que

vamos a tener que trabajar con ellos, así más o menos (...) ósea porque, se buscaba, o se busca ahorita afiliar a los hogares que tenemos pendientes” (Operativo, UT Yurimaguas)

Del mismo modo, dependiendo de la convocatoria se determinará si esta sería una ACV de amplia convocatoria donde la participación y asistencia puede llegar a ser profusa, donde inclusive puede llegar a cientos de personas (por ejemplo UT Huancavelica), o por otro lado de convocatoria mínima. Estas últimas son calificadas como “mini ACV”, donde participan un número reducido de personas (4 o 5 como máximo) para ser validadas en presencia de sus autoridades.

Las convocatorias de gran concurrencia, suelen requerir del trabajo y apoyo de más de un GeL, en ocasiones GeL de otras zonas de las UT acuden a estas, CTZ u otro personal de la UT (JUT, comunicador, etc.) para apoyar el desarrollo de la ACV (en cuestiones organizativas, revisar documentos y completar formatos), y además de destinarse más de un día para su ejecución (se refieren ACV realizadas hasta en 4 días)

“[sobre ACV] (...) y en algunas ocasiones cuando son el número mayor se les asigna otro gestor o uno, dos más aledaños a esos sitios que no están programados colaboran ese día” (Funcionario, UT Puno).

También son referidas modalidades de “varias ACV” en un solo evento de validación. En realidad. Se constituye en una ACV donde se realiza diferentes validaciones, según tipo de convocatoria, es decir, por ejemplo en una ACV se realiza validación de la quinta y sexta SISFOH (dos listado distintos), pre afiliaciones, etc.

En cuanto a la formalización de la afiliación, en líneas generales se cumple en las UT lo que la Directiva señala. Sin embargo, sobre todo en las UT de la sierra, se evidencia con mayor predominancia la transición entre Directivas anteriores y la vigente, en lo que respecta a los requisitos solicitados para la formalización de la afiliación. En la actual Directiva, el documento básico a presentar es el DNI vigente de la titular, sin embargo, en algunos casos se les solicita además los documentos de los niños y niñas del hogar a afiliar, SIS, constancias de estudios, y en algunos casos incluso recibo de agua o luz y certificado de habitabilidad de la autoridad competente. Los dos últimos, se da en el menor de los casos, y se solicita o recepciona de manera opcional. En tanto en lo que refiere a DNIs de otros miembros de la familia (además de la titular), seguro y constancia del IIEE, suele presentarse con mayor regularidad. En todos los casos, todos estos requisitos son solicitados de manera optativa, según lo referido por el equipo operativo de la UT, sin embargo cuando se consulta a las usuarias, éstas no manifiestan el carácter optativo (no obligatorio) de estos requisitos.

De otro lado, también se indica que dichos requisitos, aun cuando no son obligatorios para la afiliación, son de todas maneras recepcionados pues si bien no son requeridos para el proceso de afiliación, si serán solicitados con posterioridad para los siguientes procesos del Programa (TIM, verificación de corresponsabilidades, etc.)

Otro de los temas sobre la formalización de la afiliación en el cual se evidencia algunas diferencias es lo que respecta a los plazos para ingresar los datos en el sistema (SITC), estos varían de UT a UT. Son solicitados el ingreso desde el día siguiente hasta dos semanas posteriores a la ejecución de la ACV. En tanto en la norma, esto no queda claro, ya que esta refiere que el plazo de ingreso es hasta 10 días antes de la fecha programada para la transferencia de incentivos monetarios (TIM). En todo caso, en ninguna UT es referida esta condición como medida referencial para el cumplimiento de plazos.

Existen algunos factores facilitadores que valdría la pena destacar, en esta etapa del proceso también es valorada y reconocida por parte de todos los miembros del equipo operativo de las UT de Juntos, el acompañamiento técnico por parte de la UOAL, las cuales incluso se despliegan a través de diferentes estrategias: visitas a campo, consultas por correo, videoconferencias, etc.

“(…) han venido de la UOAL, han venido primero, el Sr XX a capacitar a todos los GeL, hubo el inicio que fue lo primero, luego ha venido una vez, dos veces ha venido el Sr. YY, dos veces, ahí le hemos explicado en la medida que hemos avanzando, hemos ido conociendo cuales eran los casos especiales, y esos casos especiales le hemos preguntado directamente acá en Tarapoto y ya después a través de correo” (Funcionario, UT San Martín).

“En tema de capacitación, en tema de asesoría en tema de asistencia técnica nos da (...) [la videoconferencia] fue en marzo, de acá no sé cuándo será otro, pero esta nueva gestión de lima lo está implementando y muy buena cualquier duda la asistencia técnica nos da” (Operativo, UT La Libertad).

“(…) tenemos una buena coordinación con los responsables de la UAOL en este caso que es la misma operación de afiliaciones, indicaciones de la sede central, ellos cualquier cosa que le preguntamos responden, entonces hay una buena articulación con nuestra unidad” (Funcionario, UT Yurimaguas).

De la mano a este aspecto, es reconocido el rol central que juegan los gestores, tanto por los funcionarios UOAL como por el equipo de las UT. Es valorado y destacado el compromiso, experiencia y capacidad del personal de campo, en este caso los GeL

“hemos logrado el 140 o 150%, esto se debe a esta coordinación que ya dije antes que el gestor local está haciendo, con el establecimiento de salud, con las autoridades, con el sector educación, entonces vamos identificando donde están las sub coberturas y a través de ellos también hacemos la convocatoria para que lo eventos de asamblea se lleven a cabo (...)” (Operativo, UT Huancavelica).

“(…) facilitan que los gestores este primero concientizados, en la labor que va desempeñar” (Operativo, UT Yurimaguas)

Por el lado de la difusión, convocatoria y posterior ejecución de las ACV, además de ser valorado el rol central del GeL, se constituye en un factor facilitador la participación y apoyo de algunos actores externos, en este caso las autoridades locales, representantes del gobierno central (gobernadores, tenientes gobernadores) y local (agentes municipales), líderes comunales (presidentes de comunidades, barriales, organizaciones de mujeres, etc.). Todos estos actores, en distinto nivel y dependiendo

del contexto contribuyen al proceso de difusión y ejecución, los cuales antes las limitaciones del Programa para la gestión (provisión y facilidades logísticas) de las ACV, se conforman en un “recurso informal” que provee de insumos para operar en campo.

Así tenemos que en la difusión es importante la contribución de estos actores sociales porque:

- Convocan a la población, sobre todo de los caseríos más lejanos, utilizando sus propios medios (visita casa por casa), pegado de afiches, etc.

“[Respondiendo sobre si el Gestor llega a las comunidades] en lo que pueda hacerlo, pero normalmente las coordinaciones lo hace el brazo derecho y muy importante esta la madre líder que tenemos en cada comunidad, entonces a través del teléfono se coordina en esos puntos donde el gestor local no puede llegar, en lo que le permita llegar el tiempo, en el tiempo adecuado si llega pero no a todas las comunidades porque es un poco complicado en cuanto al territorio disperso que tiene Huancavelica” (Funcionario, UT Huancavelica).

“Si, como la población normalmente hay en los centros poblados viene lejos, en sus chacritas, así se trabaja con ellos, tienen una semana a veces, el mismo gobernador, el agente municipal se van a sus casas, ellos camina, por decir una hora se van a verlo en sus casitas para que les haga la invitación” (Operativo, UT San Martín)

“Él [gestor local] nos llamaba, decía por favor si me pueden apoyar están desocupadas las madres líderes, tienen comunicación con nosotros, nosotros le apoyamos en pasar a voz a las mamás que se van a integrar si son nuevas porque ingresen sus documentos ahí en eso lo apoyamos (...) pegamos afiches, papelotes, les paso la voz. Algunas lo tengo su número telefónico las llamo (...) de nuestro propio bolsillo.” (Madre Líder, UT La Libertad).

“Sí [si apoya otros actores la convocatoria] en algunos casos digamos baja e interactúa con la autoridad local, puede ser presidente de la comunidad, puede ser una madre líder representativa del lugar, o más que todo los tenientes gobernadores de que están en los distintos centros poblados o comunidades, siempre hay un teniente, son las personas que realmente conocen” (Funcionario, UT Puno).

- Coordinan y hacen uso de medios de comunicación locales (radios municipales, comunales, perifoneo).

“(...) en caso mío a mí me han apoyado bastante por decir la municipalidad, como ellos manejan lo que es su radio y su gobernador también, lo que es difusión” (Operativo, UT San Martín).

“(...) normalmente si llega porque por decir la municipalidad maneja lo que es difusión por la radio, el gobernador también, y es más este programa si es bien querido por la población, si, si llega” (Operativo, UT San Martín).

- Facilitan de movilidad y transporte al GeL (por ejemplo en el caso de unidades de transporte de las municipalidades).

“Entonces este hacemos los perifoneos, generalmente para la campaña lo que es volanteo y perifoneo (...) con camionetas muchas veces de la municipalidad” (Autoridad local, UT La Libertad).

“(...) porque incluso utilizamos este (...) hasta se utilizan los carros de los servicios de la municipalidad para poder poner el spot” (Operativo, UT La Libertad).

- Brindan información de difusión del Programa (objetivos, requisitos, procedimientos generales), etc.

“(...) yo si le pregunto al teniente, (...), pregunto todo pero no podía estar, si, el teniente me ha avisado (...) que el gobernador venga también que informe bien” (Usuarías, UT Puno).

“[sobre a quién acuden cuando tienen dudas] acuden a nosotras, o nos dice por favor denos el número el gestor por si cuando hay retiración” (Madre Líder, UT La Libertad).

“(...) primero, hablamos con la madre líder (...) luego conocí la reunión porque llega a entender que para que se formó la madre líder, (...) para poder nosotros contar con ella y yo cuando primeramente fui y le pregunté a la madre líder (...) y me dijo que tenía que esperar porque yo todavía no estaba censada” (usuarias, UT Piura).

En la ejecución de ACV:

- Proveen, facilitan y/o coordinan de lugar donde se realizará la asamblea.
- Facilitan de equipos (computadora, proyector) y mobiliario para la reunión.

“(...) se les da las facilidades con computadora porque muchos, el programa no le asigna una computadora al responsable, fotocopiadora entonces sacan la fotocopia hacen el uso de la computadora no hay ningún problema eso se da las facilidades desde luego ese es el compromiso que asumió la municipalidad (...) se ha dado todas las facilidades para atender se designado una oficina un espacio todo el espacio de la Casa de la Cultura (...) asignado a JUNTOS” (Autoridad local, UT La Libertad).
- Facilitan de apoyo de personal⁷⁷ al GeL para el desarrollo de la ACV (organizar a las participantes, llenado de formatos, recoger documentos, etc.).

“[gestor local] nos decía si lo podíamos apoyar en pasar la voz porque algunas no tienen tiempo o no vienen a leer los documentos o no saben, él nos decía saben que traigan a las mamás nuevas. Díganles a sus madres que son nuevas que ahora ha salido un nuevo padrón (...) lo traíamos para acá, por favor escuchen que es necesario para ustedes y ya” (Madre Líder, UT La Libertad).

“(...) cuando empezaron a validar (...) la municipalidad asignó personal mismo que percibe el sueldo de la municipalidad para que apoyar en, primero en ordenamiento para pedidos de la A a la Z y luego empezar en validar los datos, todo ello” (Autoridad local, UT La Libertad).

⁷⁷ Este elemento fue de los menos mencionados, pero con el propósito de consolidar todos las facilidades brindadas por los actores externos, se incluye en la lista

Posterior a la ACV⁷⁸:

- Colabora con el recojo de documentos (requisitos para la afiliación), sobre todo en los casos cuando el GeL no puede trasladarse a localidades lejanas.

El factor facilitador del subproceso de formalización de la afiliación responde a una fortaleza operativa del propio equipo de la UT, en este caso se manifestaron en las diversas entrevistas a operadores locales realizadas en el trabajo de campo, existir un buen canal y flujo de comunicación entre el Gestor de Información (quien provee la orientación y el soporte técnico para el ingreso de información al sistema y que determina la formalización de la afiliación) y el Gestor local (quien provee de la información recogida del proceso de afiliación a través de las ACV). Dicho flujo, permite que en términos operativos sea efectivo.

Como ya se indicó, la Directiva se revela muy genérica, lo cual ocurre también para la difusión y ejecución de la ACV, así como para la formalización de la afiliación. Por tal los mecanismos para realizarla, más allá de manifestarse como “informales” son más bien “mecanismos operativos complementarios”, ya que permiten operar y poner en ejecución las acciones.

La principal dificultad que se afronta a nivel de la etapa preparativa de la ACV, gira en torno a la provisión logística y económica (pasajes) de los GeL. Cabe destacar que el papel del GeL en el subproceso de implementación de las ACV, mecanismo por excelencia para la afiliación, es central y protagónica, de alguna manera en torno a su labor en campo y gabinete se engrana el resto de dinámicas (de la UT). Por tal resulta determinante para el buen desenvolvimiento de los GeL y la obtención de los resultados que se esperan de la afiliación que se les ofrezca a los gestores de las facilidades logísticas para la realización de su trabajo. Esto por lo manifestado en todas las UT, sin excepción⁷⁹, no ocurre. Las limitaciones a las que se ve expuesta el GeL van en todos los órdenes, solo a manera de consolidado se expone un listado de ellas⁸⁰ :

- No cuenta con la provisión suficiente ni a tiempo (no es oportuno) de los pasajes para el trabajo de campo, teniendo que utilizar sus propios recursos para movilizarse o depender de la buena voluntad de otras instancias que pudieran ayudarle a trasladarse (como por ejemplo a través de las camionetas de los municipios).

“Claro justamente utilizaba las camionetas de serenazgo este, nosotros le damos las facilidades porque generalmente si bien es cierto. El distrito es un poco eh... peligroso ¿No? Por esa misma facilidad este o por protección al facilitador se les brinda ese apoyo con la camioneta” (Autoridad, La Libertad)

⁷⁸ Sobre todo en este momento se hace mayor referencia al papel que cumple las Madres Líderes, como “intermediarias” del GeL.

⁷⁹ Lo cual hace presumir que no es un asunto de contingencia o coyuntura especial de la administración de alguna (s) UT en específico, sino más se constituye en un problema estructural.

⁸⁰ Esto no quiere decir que todos los GeL afrontan todas y cada una de las dificultades que aquí expondremos, solo para efectos de análisis se señala un consolidado de todas las limitaciones señaladas en torno a la provisión logística.

Incluso aun cuando si bien el GeL dispone de su propio dinero para realizar su trabajo, con la condición de luego que este va a ser repuesto, los trámites para esto son tan estrictos (en términos de rendición), que muchas veces se quedan sin que le sea devuelto el dinero.

"nosotros tenemos bastante problemas (...) al tema de la movilidad propiamente dicha en todo caso de la partida económica asignada sino en el caso de la rendición, porque el programa supuestamente (...), atiende a las personas de pobreza y pobreza extrema, que ellos básicamente en su mayoría, o en su gran porcentaje están este (...)viviendo en zonas rurales, por lo tanto son zonas marginales que digamos no existe empresas de transporte que lleguen hasta esas zonas, en todo caso empresas de transporte formalmente constituidas (...) y para conseguir una boleta de una empresa realmente a veces es algo imposible para los mismos gestores, entonces tienen que ver ellos... la manera de como sustentar esos gastos, hablan con la autoridad local, [quien] hace un documento donde se certifican que ese personal del programa ha estado en esa localidad haciendo el trabajo que se le ha encomendado entonces para nosotros poder reconocer esa movilidad" (Operativo, UT San Martín)

- No siempre cuenta con la provisión logística en cuanto formatos a utilizar en las afiliaciones, tienen el número justo que si por cualquier contingencia necesitarán de más, deberá el GeL ver la manera de agenciarse, regularmente lo asume él mismo. Por otro lado puede ser motivo de retraso, el disponer de los formatos actualizados, varias de las UT manifestaron que no contar con las Actas de Compromiso con la firma del Director Ejecutivo recién nombrado, produjo retrasos para el proceso de afiliación.

"Son responsabilidades entonces este mes si o si tenemos que realizar las afiliaciones que se han demorado un poquito por un tema que Lima cambio la directora nacional entonces la firma de los acuerdos, ya no iban porque estaba con el nombre de la anterior directora entonces eso como que nos ha atrasado incluso (...) hay un tema de que los anteriores acuerdos tenía la afirma anterior director" (Operador, UT La Libertad).

- Dificultades en la provisión de materiales de escritorio como papel, lapiceros, papelotes, etc. Esta es una situación incluso destacada por los representantes de los municipio (La Libertad), quien concientizado en la labor del Gel y de la importancia del Programa para la población le provee al gestor de las facilidades logísticas posibles, no sin antes reconocer que este es un tema que el Programa debería proveerle

"mejoraría en todo (...) facilitar de más logísticas para el personal de JUNTOS así desde el programa (...) muchas veces solo le mandan a ellos y punto se cabo. No tienen en algo en que escribir, algo en que sentarse, que se yo" (Autoridad La Libertad).

"no tenemos nada, no tenemos ni un centavo, nos desplazamos así con nuestros propios medios (...) lo único que nos han dado para una afiliación nos han dado un pomo de tinta para tampón, un lapicero y papel carbón, nada más" (Operativo UT Puno)

"(...) Los anteriores gestores ya no querían venir porque perdían su tiempo y gastaban de su plata a veces o llevamos de nuestra casa plumones (...) de acá he sacado mi cinta marketing porque no hay goma, cinta no hay, que nos da para nuestro legajos da una vez al mes algo pero no es suficiente" (Operativo La Libertad)

- No cuenta con equipo de cómputo ni medios tecnológicos, así como tampoco cuenta con facilidades de acceso a internet que facilitarían las coordinaciones y el envío de reportes

"(...) tenemos que hacer malabares, en este caso utilizar y aplicar los medios, una, que es del municipio hemos aprovechado en utilizar un data display para dar a conocer los que es Juntos, nada más, el resto ya pues de nuestros propios medios". (Operativo UT Puno)

- No cuenta con un espacio fijo para la coordinación y atención de consultas en los centros poblados, teniendo en ocasiones que hacerlo en condiciones inadecuadas o como sucede en ciertas zonas de alta incidencia de inseguridad (El Porvenir en La Libertad) poniendo en riesgo su integridad.

"(...) porque yo también he viajado 20 horas y de ahí tenemos que trasladarlos a la zona de extrema pobreza donde se prioriza las asambleas en la zona rural, porque (...) nosotros como no contamos con viáticos solo nuestro pasaje todos tantos como CTZ como gestores hay que quedarse en una plaza de armas esperando la lluvia, el frío, hasta que habrán las instituciones entonces este no tienen donde quedarse el gestor" (Operativo, UT La Libertad)

- No cuenta con viáticos para la realización de su labor en campo. El supuesto para el no otorgamiento de viáticos es que los gestores contratados son de las zonas a las cuales acuden para el trabajo campo y por ello no debieran necesitar de viáticos para su trabajo.

"No, no les damos viáticos. ¿Por qué?, porque acá tienen la normativa de que por ejemplo, si a mí me contrataron y me asignan a la zona de Tambogrande, por ejemplo, en la zona de Tambogrande, ahí yo me voy a desarrollar, entonces yo estoy aquí mismo y para movilizarme si me dan lo que son pasajes, para los caseríos y todo porque yo pertenezco a Tambo Grande". (Operativo, UT La Libertad)

Sin embargo, muchas veces la asignación de zonas se hace a través de sorteos, que pueden hacer que coincidan o no con su zona de residencia.

"Porque cuando yo vine en Febrero, ya, yo llegué con un buen grupo de gestores (...) si bien es cierto el TDR te dice, "necesito Gestor con este perfil". (...) Para que gane tanto porque el Gestor gana 2000, (...) ya bien bacán, ingresaron, todo pues, incluso en la hora de la firma del Contrato ya cuando viene el chocolateo ya algunos se van, empiezan a desertar" (Operativo, UT Piura)

No se considera por otro lado, que aun cuando el gestor resida en la misma zona de trabajo, los centros poblados donde debe coordinar actividades, suelen encontrarse muy distantes, a varias horas de camino. Y este es que la falta de vías y medios de transporte, además de la difícil geografía son características de nuestras zonas rurales

(sobre todo en sierra y selva). Y por tal solo tras trasladarse implica mucho tiempo, disponiendo de menor tiempo para desarrollar sus actividades. Tal contingencia les obligaría en ocasiones a quedarse a pernoctar en las zonas (perjudicando su economía, pues lo suelen realizar a cuenta de sus recursos), o bien a dejar el trabajo inconcluso por la falta de facilidades para permanecer en la zona.

"El otro problema también es que el GeL tiene que tratar de ir y venir el mismo día, no tiene asignado viáticos, solamente pasajes y hay algunas zonas que tiene que pernoctar en ese lugar (...) en la prácticamente lo han hecho pero lógicamente está afectando el bolsillo ya directamente al GeL, pero el GeL si no quisiera hacerlo no lo hace, y está dentro de su derecho porque solamente le han dado pasaje, entonces tener ese problema es lo que nos dificulta las convocatorias" (Operativo, UT San Martín)

Finalmente todo esto repercute en su trabajo, pues pudiendo afianzar procesos como por ejemplo la difusión tiene que restringirse, por las faltas de recursos para poder hacerlo en la zona.

"(...) lo que quisiéramos es que nos apoyen con pasajes, viáticos (...) porque con eso, si nos quedaríamos en el caso mío, si me quedaría yo ahí en el distrito, yo ya no atendiera a partir de las 8 de la mañana si no me dedicaría a afiliar más temprano o sino hasta me quedaría hasta tarde de la noche, hasta que termine todo.(...) Es al día siguiente donde tengo que ir de nuevo, así, y el mes pasado yo me estuve yendo aparte, ósea ellos solamente ellos me estaban dando para mis 3 asambleas, dentro de las cuales no me daba el tiempo de poder hacer asambleas y afiliaciones entonces yo tenía que ir al día siguiente pagando de mi propio pasaje (...)ya no me cubría eso y ahora si está cubriendo en este mes (...) Si claro es una gran limitante en eso" (Operativo, UT San Martín).

Y es que considerando que el GeL en parte viene asumiendo gastos que el Programa debiera asumir para su trabajo (pasajes no reembolsados, materiales logísticos, etc.), el asumir gastos mayores repercute contra su propia economía, y finalmente terminan resistiendo su ánimo para el trabajo, lo cual termina en deserción y renuncia al puesto.

"Al gastar el GeL de su bolsillo, y al no ser reembolsado, le está haciendo sobrar entre comillas al programa"

"La verdad que, no, porque el quedarse allá implica un gasto de lo que es hospedaje, que están 40 hasta 45 soles y comida que esta de 7 soles para arriba, entonces nosotros solamente tenemos pasajes, no viáticos, entonces para quedarse una noche estaríamos gastando ya casi 50 soles, todavía no se puede hacer esos gastitos. (...) Después que terminamos la asamblea, dependiendo a veces terminamos a las 4 entonces nos vamos al paradero y es un problema porque a esa hora ya no hay a veces ya no hay personas que se van a Tarapoto, entonces esperamos 40 minutos hasta que se llene el carro" (Operativo, UT San Martín)

Ante todas estas dificultades que afrontan en la mayoría de los casos los GeL, como hemos observado, responden a través de dos estrategias principalmente: recurren a recursos propios (en dinero y materiales) o préstamos de parte de algún otro miembro de la UT, y/o el trabajo de coordinación realizado por el GeL o por el CTZ⁸¹ para lograr la colaboración de las autoridades y líderes locales y que estas de manera voluntaria y colaborativa contribuyan en brindar las facilidades para el trabajo de los GeL.

⁸¹ Como ocurre de manera excepcional en el caso de la UT de La Libertad.

Y es que gran parte de los problemas no tienen en realidad que ver con la falta de los recursos, sino con la capacidad de gestión para hacer uso de ellos, los cuales se entrampan en largos procedimientos, que genera que cuando estos lleguen a su destino, estos ya no resultan oportunos.

"Claro, más que los recursos, porque creo que actualmente los recursos lo tienen. Sino que es el tiempo en que llegan los recursos, o sea que lleguen a tiempo (...) que lleguen antes de que se realice un determinado evento, para que se pueda utilizar en el momento, porque al cabo que ha llegado después, entonces ahí como que ya pierde su objetivo. Más que los recursos creo que ahorita si los tienen cada quien se les brinda los recursos que solicitan de acuerdo a lo que cada coordinador y cada gestor solicitan (...) que esto sea a tiempo (...) en el momento que ellos (...) van a utilizar". (Funcionario, UT San Martín)

"por lo menos lo que he visto de presupuesto de otras UT que han tenido evaluaciones del 2013 nunca llega al 100 % de gastos (...) el otro problema que lógicamente nunca van a gastar es el cobro, por ejemplo: Tienen 30 millones de soles para transferencias, en otras UT he visto que llegan a 26, 27 millones, tampoco llegan al 100% [de gasto] (...) en nuestro caso lógicamente ya tenemos 4 meses acá, no nos han dado, más que un millar de papel, un ejemplo, entonces está sobrando ese dinero que no lo gasta la UT, lo gasta Lima (...) es el que te envía papel, entonces a la hora que refleje en su avance financiero, no va a reflejar porque nunca nos envió, entonces de hecho va a sobrar" (Funcionario, UT San Martín)

Un recurso recientemente implementado para facilitar el traslado del personal de campo, son las motocicletas. Estas son utilizadas para trasladarse en las localidades (por lo general en el ámbito del distrito), donde estas "descansan". Las motocicletas son aparcadas en lugares previamente establecidos (en ocasiones son locales proveídos por el gobierno local o por alguna organización), y el combustible para su funcionamiento proveído por la UT. Como se menciona las motocicletas solo facilitan el traslado desde un punto a otro, sin que ello signifique que esta se utilice en toda la ruta del GeL. Si bien este medio de transporte facilitaría en alguna medida el traslado, sobre todo de los GeL a las comunidades, éste no está exento de dificultades y limitaciones. Dicho recurso, implica que se tenga habilidades adquiridas para su conducción, por lo cual no todos los GeL pueden hacer uso de este recurso. Siendo en las últimas convocatorias a ocupar puesto de GeL, uno de los requisitos solicitados.

Una de las dificultades manifestadas es que dicho medio de transporte no facilitaría el trabajo de las GeL mujeres, ya que estas motocicletas estarían diseñadas para el manejo de hombres (máquinas muy grandes y pesadas), por lo que su uso por el personal femenino estaría restringido, debiendo estas de hacer con mayor asiduidad el trámite de solicitud de viáticos.

"Cosa que acá no ocurre, aquí no ocurre de que el tema de que son delgadas y que son altísimas para las mujeres que somos muy chiquitas" (Operativo, UT La Libertad).

"un día yo necesitaba el apoyo de una moto en la cual yo le dije que mi compañera de ciudad de Dios que si estaba asignaba porque a mí no me asignaron moto por mi gestación, entonces mi compañera le dije que por favor, por favor le rogué, le suplique que me empreste su moto" (Operativo, UT La Libertad).

Por otro lado, se señala en algunas UT, que las motos enviadas, no estarían cumpliendo las condiciones mínimas para que puedan ser utilizadas, puesto que por

un lado son motocicletas que no rinden o no son adecuadas para el tipo de rutas de la zona rural, en tal sentido, aun cuando se cuenta con el recurso no se estaría utilizando, por ser inadecuadas para el contexto geográfico específico de las zonas.

“Es bien cierto que las motos nos ayuda pero, nos ayudan nos favorecen pero no en todos los sectores te soy sincera, esas motos tal vez se nos ha dado o se ha hecho un rango general para todos, tú conoces en la sierra o en algunos sitios son peligrosos porque las llantas son delgadas” (Operativo, UT La Libertad).

“(…) una motivación fue si van a llegar motos nuevas, puedes ver el primer talón toditas son motos que han pasado los 40000 kilómetros, súper matadas, se les han dado para que prueben, no tienen fuerza, no resisten la geografía de nuestra zona, lo mismo que nada” (Operativo, San Martín)

Finalmente, otra limitación para la utilización de las motocicletas, es el contexto de peligrosidad y riesgo de algunas zonas, sobre todo son manifestadas en las UT de la costa, donde los altos niveles de delincuencia, constituye un elemento de riesgo a la integridad del GeL, por lo que prefieren no utilizarlas, a ser víctima de robos y agresiones.

“(…) si ocurre mucho el tema del robo, vandalismo ya que estamos en un distrito que está incluido como uno de los más peligrosos a nivel nacional. Imagínate después de haber hecho una propaganda gigante en televisión de que cada moto cuesta, esta valorizada en 11 mil soles estamos hablando de una persona que anda en una moto de 11 mil soles. Si te roban 2 motitos son como 33 mil soles, entonces acá hay 6 motitos 66 mil soles estamos hablando de una cantidad fuerte en la cual no solamente corre peligro nuestra vida sino también nuestra vida y nuestra integridad” (Operativo, UT La Libertad).

“Con chaleco, la moto si los chicos tienen miedo porque las motos son nuevas los chicos tienen miedo, los chicos solo usan la moto cuando van al centro de salud así, si van con su chaleco pero tienen miedo ellos dicen: me quita la moto” (Funcionario, UT La Libertad).

En los contextos de inseguridad y delincuencia, el disponer de un recurso como las motocicletas se constituiría en una responsabilidad adicional que tendría que asumir el GeL lo cual podría generarle intranquilidad y zozobra para realizar su trabajo.

“mira le dije a un chofer que me ayudara porque todavía estaba con el corte, entonces necesitaba urgente y le dije por favor llévame a Guaquilla no, me dijo es peligroso. No salimos ya entonces llévame a Anlape no también es peligroso ya, ya entonces sabes que avanzamos con Fora no, es peligroso entonces me pare le dije: dime donde me pueden llevar, solo a Guadalupe (...) ahora otro mi compañera tuvo que traer la moto de Guadalupe hasta acá (...) porque recibió una carta de amenaza, el lugar donde estaba guardando la moto. La señora donde ella estaba guardando su moto con autorización del Programa (...) le habían amenazado de que tiene que pagar un cupo, entonces imagínate que nosotros la moto que te das cuenta es una moto gigante hermosa (...) con la bandera de JUNTOS eso llama más la atención. Porque dicen a las finales si lo roban la moto no es de ella, ella no va a pagar y punto final, pero en realidad nosotros somos responsables de esas motos. Mira nos roban la responsable soy yo o por robarlo me empujan. Me dicen para, me acuchillan. ¿Qué puedo hacer?” (Operativo, UT La Libertad).

La limitación en los recursos económicos y logísticos para el traslado y permanencia del personal de campo a las zonas rurales (y donde ocurren las ACV), también repercute en el trabajo de convocatoria y difusión de las ACV, en la medida que el GeL

en algunas UT contarían con pasajes (y estaría autorizados) solo para hacer una visita para la difusión en las zonas donde se ejecutarán las ACV, si el GeL acudiera más de una vez, este deberá hacerlo con su propio recurso.

“bueno en la vida siempre hay déficit, (...) nosotros tenemos por norma otorgar un pasaje ¿No?, ahora digamos si el gestor viene y tiene que volver a ir, ya eso ya asume por su propia cuenta” (Funcionario, UT Puno).

“(...) a veces nosotros queríamos ir dos veces al distrito para hacer la difusión y solamente nos decía una sola vez, pero ahora en este mes, si, gracias a Dios después de los inconvenientes que hemos tenido, eso también hemos presentado un documento al JUT, a la CTZ, ahora si nos están dando todo el apoyando con lo que es pasaje” (Operador, UT San Martín).

Esta restricción en los recursos para operar en campo, y específicamente en lo concerniente a la convocatoria y difusión, repercutiría en la eficacia de la convocatoria, pues al no poder darse el seguimiento adecuado, el GeL no puede tener el control sobre ella, teniendo que dejarla en ocasiones en manos de otros actores ajenos al Programa (como los representantes o autoridades locales o las madres líderes, por ejemplo), que si bien son un apoyo, no se puede garantizar que se esté realizando adecuadamente (considerando que esta es una contribución voluntaria).

Otras de las limitaciones en la difusión y convocatoria de ACV, sobre todo en aquellas manifestadas como “cerradas”,⁸² tiene que ver con los padrones que se proveen las UT para identificar quienes serán convocados para la validación. Esto básicamente porque como se mencionó en la sección anterior, al presentar los padrones inconsistencies, en cuanto a la identificación de los hogares elegibles (ya sea porque han sido mal identificados/focalizados o por contar con insuficiente información para localizarlos), los GeL en tal sentido, partirán de una base errada, dificultándosele el proceso de convocatoria debiendo de redoblar esfuerzos para la localización de dichas familias⁸³.

Otra de las dificultades presentadas en la convocatoria y difusión de la ACV tiene que ver por un lado con los medios seleccionados para realizarlas, la gestión de estos y el tipo de mensaje que se brindan a través de los mismos. Sobre lo primero, como ya se mencionó el medio de comunicación que más se utiliza y privilegia es la radio, si bien este resulta siendo el más apropiado, por ser el más recurrido en las zonas rurales, la selección de qué tipo de radios se utilizarán no siempre se constituye en la más adecuada. Ello porque son utilizadas aquellas radios denominadas “formales” y de alcance regional o provincial, y que no necesariamente tienen cobertura en las zonas más alejadas (como son las zonas donde la población en situación de pobreza se localizan).

“si bien es cierto podemos usar el medio de comunicación para convocar ahí también tenemos limitaciones solo podemos utilizar radios formales, hasta el momento lo han estado haciendo desde Lima contrato un proveedor y este es el que contrata a estas radios formales que tenemos aquí y muchas veces esas radios no tienen cobertura a nivel de su totalidad al 100% de la región, por ahí están todavía las limitaciones en

⁸² Utilizando como recurso básico los padrones proporcionados por SISFOH.

⁸³ Y a ello hay que adicionar que por lo desactualizado de las listas, muchas de las familias empadronadas y focalizadas en el padrón ya no se encontrarían en la zona por lo que esto puede constituir trabajo desperdiciado.

cuanto a comunicación y convocatoria, difusión sobre el evento para poder obtener mejores resultados" (Funcionario, UT Huancavelica).

Y es precisamente el segundo aspecto (la gestión de los medios de comunicación), lo que determina dicha selección. Si bien, teóricamente cada UT cuenta con un comunicador(a)⁸⁴, resulta siendo la UCI quien determina qué medios de comunicación deben ser contratados, en tanto el especialista de la UT se constituye solo en un gestor de las decisiones tomadas en la UCI. Por lo manifestado en las entrevistas, esta decisión se toma considerando la "formalidad" del medio (que emita recibos o facturas), así como el tipo de cobertura⁸⁵, el carácter centralista de la toma de decisiones repercute en ocasiones en la idoneidad del medio de comunicación seleccionado.

"[respondiendo sobre cómo se desarrolla la estrategia de comunicación] (...) te diré todo es centralista, que hace, de Lima de frente hacen su contacto con las radios (...) ya sabe que radios tiene que ponerse los avisos o los spot (...) y estas las difunden, ósea Lima y la emisora, en otras palabras (...) simplemente los spot que le envían de Lima ellos no los pasan a nosotros para que luego nosotros lo pasemos en los medios que tenemos (...) en los parlantes, eso nada más (...) o sea la comunicadora de acá de Puno, no tiene, no juega un rol importante en ese sentido, según lo que veo, según mi percepción" (Operador, UT Puno).

El tercer elemento, el tipo de mensaje que se brinda en los medios de comunicación (radio, perifoneo, afiches, etc.), es otro aspecto destacado en las entrevistas como una limitante. Si bien no es referido como el más grave de los problemas, requiere ser mencionado y dimensionado⁸⁶. Se tiene así que, los operadores del Programa⁸⁷, cuestionan los mensajes brindados en los medios de comunicación, tanto de contenido como de forma. Sobre el contenido, se manifiesta que la información que brinda los spots y el material de difusión puede resultar siendo confuso, pues este señala que en la ACV se podrán inscribir solo con la presentación de su DNI, lo cual generaría confusión y falsas expectativas en algunas personas que acuden a las ACV, pues estas exigirían su inscripción al Programa, sin contar que se debe pasar por un proceso y el cumplimiento de mayores requisitos que la sola presentación del DNI⁸⁸.

"y los mensajes también deben ser adecuados (...) dice "Inscribirse al programa Juntos, es fácil, ven con tu DNI" y listo ¿No? no es así (...) sabemos bien que primero (...) es una pre afiliación, no es una afiliación al programa Juntos, al momento tenemos que inscribirlos, al inscribirlos ¿Qué hacemos? pasamos por un filtro el cual es el SISFOH ¿No? , toda nuestra base de datos enviamos al SISFOH y en el SISFOH le dan pues su calificación socioeconómica" (Operador, UT Puno).

⁸⁴ Como ya se manifestó, esto no siempre ocurre así (no todos las UT tendrían un/una comunicador).

⁸⁵ Sobre cómo y porqué se determina la contratación de un medio de comunicación u otro, lo que se propone aquí son solo aproximaciones, pues como ya se mencionó no se contó entre los entrevistados con personal a cargo de las comunicaciones (ni de la UCI, ni de la UT).

⁸⁶ Esto podría ser ahondado en estudios posteriores enfocados en la percepción de las familias usuarias e incluso impacto del mensaje que les llega del Programa a través de los medios de comunicación seleccionados.

⁸⁷ Solo se tiene algunos testimonios al respecto de los operadores, no contándose con mayor información de las usuarias. Los grupos focales realizados con ellas no reportan mayores aportes, más allá de identificar la radio y el "boca a boca" como medios a través del cual se enteraron de la ejecución de la ACV y del Programa en general.

⁸⁸ Sobre todo en los casos de ACV donde se realizarán pre afiliaciones (hogares no censados por SISFOH).

Por el lado de la forma, se manifiesta que siendo los contenidos elaborados en la sede (Lima), estos no siempre toman en cuenta las particularidades y contextos culturales de los destinatarios de los mensajes a comunicar, por ejemplo se manifiesta en Puno, que los spots difundidos sobre el Programa son en quechua huancavelicano, que no es el que se maneja ni con la que se identifica la población de la zona.

“el otro medio que siempre maneja es la radio, y la radio pues (...) hay un error también por parte de la sede central (...) nos envían los spot publicitarios a las radios con quechua Huancavelicano que jamás va a entender acá la población, sabemos muy bien que acá el quechua es quecha Cusco- Puno (...) es muy distinto a eso y eso es una observación para nuestros amigos de la sede central” (Operador, UT Puno).

Del mismo modo, se señala que contribuye indirectamente a la labor de difusión que el personal, sobre todo de campo (GeL y CTZ), se encuentren debidamente identificados con distintivos del Programa (chalecos, gorras, credenciales, etc.), así mismo porque dicha identificación redundante en alguna medida a mayor seguridad del personal en campo.

“el gestor tiene su chaleco, el que está más expuesto es el CTZ porque a nosotros no nos dan chalecos, eso también opino que nos den chaleco porque (...) el chaleco te protege mucho, para mí no es un fotocheck el Porvenir así tú te quedes de noche te respeta el yo entro a esas calles” (Operador, UT La Libertad).

Son diversas las opiniones de las UT que apostarían por una mayor autonomía en las decisiones de la estrategia comunicacional, lo cual permitiría una mejor utilización de los recursos y asegurarse que el mensaje en realidad llegue a las personas a las que se desea convocar.

“(...) que nos permitan desde cada unidad territorial ver nuestras estrategias de comunicación, o sea lo que hemos dicho es y hemos verificado nuestra población particularmente Huancavelica, (...) su nivel cultural educativo es bajo lamentablemente, entonces si salen con una forma de comunicación, difusión, afiches, folletos no hay cultura de lectura, entonces no hay mayor impacto o efecto, y lo que nosotros hemos indicado es la radio, la radio llega hasta el último lugar si es que hay buena señal (...) pero creo que es el medio casi tiene una mayor cobertura, eso estamos proponiendo de que cada unidad territorial contrate tal vez a un proveedor que nos pueda brindar el servicio y entregarnos facturas obviamente con los procedimientos que tenemos de hacer el requerimiento, hacemos las cotizaciones y vemos quién nos puede brindar mejor servicio, se hace la contrata con ellos, y ellos ya sabrían al final si contratan una radio formal o a través de la radio municipal y hay otras radios de familias que no emiten lamentablemente tal vez un recibo, una boleta, una factura pero si yo contrato al proveedor aquí, él es el que a mí como JUNTOS me va a remitir cuenta ¿no es cierto?. Entonces eso estamos viendo”. (Funcionario, UT Huancavelica)

“Si tú tienes tu grabación, y tú tienes que utilizar tus estrategias. Tú te vas al alto parlante del mercado y tu colocas ahí tu grabación que lo llevas ahora en tu memoria que se difunda, tú ves la forma de como difundir tu asamblea o la radio local ese es otro tema, lo que le pedía al comunicador era difusión en medio locales (...) hallar radios si hay radios en la pero es un radio localcito que no se escucha si no una radio de Trujillo y esto que se lo aprueben en Lima difusión más en radios este en radios de Trujillo” (Operador, UT La Libertad).

Un aspecto con la que debe lidiar el GeL que trasciende el proceso de difusión, es “recelos” que pueden existir entre los actores sociales que lo apoyan. Como ya se manifestó si bien tanto las autoridades como los líderes y lideresas locales se constituyen en aliados del Programa, estos no se encuentran exentos de rivalidades y suspicacias. Así tenemos que por ejemplo entre los representantes del gobierno a nivel local (sobre todo los tenientes gobernadores) manifiestan sus reservas y recelos al papel que la madre líder juega como colaboradora del Programa. Sin embargo, debe destacarse que esta especie de “rivalidad” se genera por la percepción que el representante del gobierno tiene de no estar siendo tomado en cuenta por los operadores del Programa, no brindándosele la información del Programa, siendo las ML por otro lado las destinatarias de la información más actualizada.

“(…) incluso los tenientes de los caseríos que vienen y me dicen ‘Gobernador ahora los ingenieros ya no nos invitan a la, a participar nosotros a las reuniones, nomás hacen sus reuniones con las madres líderes’ (…) nosotros como tenientes nos dejaron de lado” (Autoridad, UT Piura).

Aunque también se genera suspicacia cuando se vincula el papel de la ML como instrumento para lograr otros fines (por ejemplo, el político).

“¿De dónde salió la promoción de madres líderes?, o sea el buscar madres líderes. ¿De dónde salió? ¿Por qué?, hay madres líderes cierto, mucho les apoyan a ellos en el trabajo los ingenieros, pero también es cierto que madres líderes, las madres líderes aprovechan esta situación, a veces para encaminarlo de otra manera (...) toman protagonismo (...) y se sabe que ya se acercan elecciones (...) municipales y puede que se encamine de esa manera, y se sabe los cambios que están a la expectativa de quien está liderando un grupo para poder este...buscar. ¿No?, un...una participación” (Autoridad, UT Piura).

En cuanto a la ejecución propiamente de las ACV, la principal dificultad la constituiría la percepción casi generalizada (por todos los actores intervinientes) de que la Asamblea no se constituiría en un mecanismo efectivo para evitar la filtración al Programa. Si bien es reconocida y valorada la ACV como mecanismo participativo (donde interviene la comunidad), es reconocido también, y al mismo tiempo, sus limitaciones como medio para lograr que las familias que pertenecen al Programa realmente cumplan con los criterios de pobreza. En tal sentido, por la observación realizada en campo, para el presente estudio, las ACV devienen en ocasiones en eventos mecánicos, donde se solo se confirma la pertenencia de la familia al Programa.

“[referido a la ACV] (...) no se valida (...) porque te digo, conocemos la idiosincrasia de nuestra población (...) siempre nos vamos a inclinar hacia nuestros parientes, hacia nuestras amistades, no es sincera la información (...) en un momento nosotros los gestores locales decíamos "Junto ahora ya se ha vuelto el programa de los vivos" (...) no podemos hacer nada porque simplemente tenemos dos criterios para elegir" (Operativo, UT Huancavelica).

Las observaciones (o rechazos) a los casos de posibles familias que cuentan con recursos económicos estarían ausentes, en buena medida por evitar el conflicto o por presión de los propios vecinos (que verían mal que se ponga en evidencia a una de las familias de la comunidad). De tal presión tampoco estaría libre la misma autoridad.

"(...) que usted le está diciendo que esa familia no puede estar metida [referido al Programa], entonces la cogen con la autoridad" (Autoridad, UT Piura).

"al principio nuestras autoridades locales, por no quedar enemistad, eso detectamos al inicio cuando tuvimos nuestra segunda ACV, en la primera no más termino la asamblea y dijeron "mire este señor que está ausente tiene su negocio, uy tiene una bodega grande, y bodega en un pueblo no es solo abarrote, es un bazar, librería " y así "Yo no voy a decir me va a agarrar cólera" estaba eso que si yo digo y soy del pueblo me agarraron, me marcaron" (Operativo, UT San Martín).

En tal sentido, la ACV centraría su función solo a la corroboración de los criterios categóricos. Si bien las ACV son definidas como instancias donde se decide públicamente la adscripción de los hogares al Programa, donde la participación de la población y de la autoridad son igual de necesarias e importantes, lo detectado en algunas de las ACV (sobre todo los de la sierra), es la autoridad (en estos casos los gobernadores) quien determina quien es validado o no en la Asamblea. La población en estos eventos solo son espectadores. Pero tal situación ocurre, incluso por propia confusión de funcionarios de la UT.

"(...) porque al final este...es la autoridad quién valida en el cumplimiento de los 2 criterios categóricos" (Funcionario, UT Huancavelica)

En cuanto al subproceso de formalización de la afiliación se presenta como principal dificultad, coincidiendo con los otros subprocesos, las insuficientes facilidades logísticas que se brindan para el desarrollo de las tareas de formalización, que en gran parte tiene que ver con un trabajo de gabinete.

"(...) un poquito de mucha dificultad para nosotros ha sido el proceso de afiliación en el sistema, el ingreso de datos por las condiciones que estamos, no tenemos mobiliario, tenemos una capacidad mínima de máquinas, tenemos personal que tenía que estar acá sentaditos en esas cajitas que fungían de mesas con sus laptop, ingresando, hemos tenido muchas deficiencias por el tiempo que se han demorado no ha sido solo por ello si no por las condición que estábamos" (Operativo, UT San Martín).

"(...) dentro de la unidad hemos estado muy involucrado desde el JUT, la parte administrativa, el gestor de comunicación, como te digo en base a todas nuestras dificultades de tener gente sentadita en el piso porque no hay sillas (...) está usando una máquina que está sin nada, que por el hecho que es de allá no tiene una mesa para trabajar, y cuando estábamos en pleno proceso de afiliación él estaba en su cajita en el tercer piso" (Operativo, UT San Martín).

6.3.2.3 Percepción general de los actores del subproceso de afiliación: Asamblea Comunal de validación

Operadores	UOAL	<p>Brinda un acompañamiento al subproceso, pero sobre todo su intervención es para la autorización de provisiones de los recursos para ejecución de ACV y la formalización de las afiliaciones.</p> <p>Es muy valorado el apoyo técnico de la UOAL, en tanto en lo que respecta al tema logístico, este es visto como un inconveniente por parte de las UT, ello debido sobre todo por los procedimientos engorrosos y largos que hay que atravesar, resultando en la respuesta no oportuna a las necesidades de los operadores locales</p>
------------	------	---

	<p style="text-align: center;">UT</p>	<p>El actor central de este subproceso es el gestor local, quien asume diversas tareas en campo como en gabinete.</p> <p>"los gestores son el corazón del programa Juntos, para mi apreciación, ellos hacen todo el trabajo, lleva los 4 procesos del programa Juntos como está establecido, entonces realmente más conocen al gestor que al jefe de la unidad territorial, o la coordinadora técnico zonal (...) nosotros somos uno más que va y acompaña, en realidad a la persona que más relación y vínculo tienen las autoridades y la población general es con el gestor" (Funcionario, UT San Martín).</p> <p>Aunque se siente respaldado por los diferentes miembros del equipo de la UT, sobre todo del CTZ, encuentra para la realización del trabajo muchos obstáculos, especialmente de provisión logística. Lo cual repercute en su trabajo e incluso en sus propios intereses personales.</p> <p>Aunque en la Directiva se manifiesta una participación cercana del área de comunicación, ésta en terreno casi se encuentra invisibilizada.</p>
<p>Autoridades</p>	<p>No existe una homogénea colaboración de las autoridades y líderes, así como existen quienes son muy colaborativas, hay otros que pueden resultar obstaculizando el proceso</p> <p>Entre las autoridades que manifestaron mayor voluntad de colaboración y potencian el proceso de afiliación como aliados sobre todo del GeL, se encuentran los gobernadores (y tenientes gobernadores), y los representantes municipales, en particular el agente municipal. Estos actores son fundamentales pues cubren el vacío dejado por el Programa, apoyando de manera directa y sostenible las ACV (sobre todo en materia de difusión y de proveer recursos).</p> <p>En cuanto al conocimiento general sobre el Programa y el mecanismo de validación y afiliación aplicado por este, tienen una idea general, y no siempre acertada.</p> <p>En la labor de difusión las autoridades de gobierno y las madres líderes compiten en apoyo, sin embargo hay testimonios de algunos representantes de la gobernación que manifiestan algún malestar por ser las madres líderes convocadas para ese apoyo y no ellos.</p> <p>La participación de otro tipo de representantes es mínima en especial del CVTC</p>	
<p>Usuaris</p>	<p>En líneas generales las usuarias reconocen y valoran las ACV como mecanismo para ingresar a JUNTOS, ello debido también al posicionamiento que tiene el Programa en las zonas de intervención.</p> <p>La participación en ACV, no suele ser muy activa, más bien se mantiene en un segundo plano al momento de las validaciones. No suelen objetar, en la misma ACV, por temor a represalias y conflictos. En tanto tras la celebración de la Asamblea, puede llegar a manifestar su observación sobre algún caso que pasó la validación.</p>	

6.3.2.4 Obstaculizadores del subproceso y oportunidades de mejora:

De los problemas que se presentan en el subproceso de ACV y formalización de la afiliación es el relacionado a las **restricciones logísticas y facilidades para operar** las ACV (preparación, difusión, convocatoria, ejecución) y la formalización de la afiliación.

Las restricciones se constituyen en obstaculizadores del subproceso en la medida que los retrasan y el personal de campo debe de invertir tiempo destinado a sus responsabilidades para gestionar el aprovisionamiento de los recursos (propios u otros actores sociales) necesarios para el trabajo. En tal sentido el Programa no está siendo eficiente en la gestión de recursos, y "sobrecargando" al personal de las UT (en

especial a los GeL), pues no solo deben abocarse a cumplir con sus responsabilidades sino también a establecer coordinaciones vinculadas a cubrir vacíos que la gestión logística ocasiona.

Esta situación a su vez repercute en la **insatisfacción laboral**, especialmente del personal de campo (GeL), quienes al no ver compensado sus esfuerzos, e incluso teniendo que utilizar su propio recurso (o solicitando apoyo de otros actores sociales) para operar, deviene en las altas tasas de renunciadas, lo cual obliga a las UT a reacomodar su equipo con menos personal del que se requiere, lo que determina que el personal que se queda se sobrecargue de trabajo. Este círculo vicioso, no se cierra, pues las causas no son abordadas (las restricciones para operar), apenas son paliados de manera distinta por las UT, sin embargo en este escenario, resulta siendo la contribución de las autoridades y líderes locales fundamental para que se logre las metas (de afiliación).

"tendríamos que tener mayor presupuesto y que se tomen en serio esto porque a veces como que el programa te dan metas y a veces ¿Qué haces si tienes metas y no tienes el suficiente medio económico? o la logística necesaria para realizar este trabajo,(...) ¿Por qué te digo esto? Porque siempre agarrado del anterior proceso que ha sido de mantenimiento de hogar y por la radio pasan los spot, que era en marzo y en la 15 de marzo, el 20 de marzo recién está llegando los afiches, y las cosas son demasiadas tardías, así siempre suele suceder, o sea las cosas deben ser a la par, por decir si tenemos material logístico para esa actividad o ese proceso deben estar en el momento, o bien antes de tal manera se prevé y se hace la difusión necesaria".
(Funcionario, UT San Martín)

6.3.2.5 Oportunidad de mejora

Las UT ya vienen desarrollando mecanismos para la operativización de las ACV, que responden a características del proceso y al contexto geográfico, social y cultural de la población donde se interviene. Mucho de estos procedimientos, de alguna manera se encuentran validados, dado que se han ejecutado en campo, por lo cual tras un sistemático estudio de los mismos podrían ser incluidos en los protocolos que se diseñen para la difusión y ejecución de ACV, de tal manera dichos lineamientos podrían constituirse en más específicos y orientados no solo a brindar generalidades sino también a resolver casuísticas.

Otro elemento a considerar como una oportunidad para la mejora del subproceso de ejecución de ACV y formalización de la afiliación es la apertura, la voluntad y compromiso manifestado por el equipo de las UT, y en especial de los responsables de trabajo de campo. Por lo que aun laborando en condiciones no ideales, vienen desarrollando con efectividad su trabajo (y alcanzando sus metas) desplegando estrategias que impulsan la sinergia con otros actores locales. En tal sentido, resulta necesario brindarles (desde la sede y las UT) las facilidades logísticas y de capacitación/actualización (en los procesos y procedimientos), para potencializar y reconocer aún más su trabajo. Por otro lado, también se manifiesta de parte de los actores sociales intervinientes, una voluntad y compromiso (aunque manifestado de manera heterogénea), por colaborar y contribuir con el Programa, por lo que un detallado análisis sobre en qué espacios podrían estos ser potencializados, sería de

gran utilidad para poder brindar herramientas desde el Programa para un mejor logro de objetivos (y no depender solo de la “buena voluntad”)

Así mismo, debe destacarse, el trabajo en equipo al interior del equipo de la UT, en líneas generales este ha sido referido como bueno, aun a pesar de las limitaciones logísticas y de infraestructura. Sin embargo, es posible aprovechar esta condición para mejorar los flujos de comunicación internos, donde las actividades y tareas de cada uno de los miembros del equipo sea conocida por todos e identificado los diferentes procesos.

Otra de las posibilidades de mejora de los procesos lo estaría presentando el caso de la UT La Libertad, con su experiencia descentralizadora de los procesos de afiliación. Esta podría constituirse y evaluarse como una experiencia piloto. El modelo de descentralización que propone la UT de La Libertad, parte del respaldo brindado desde la misma jefatura de la UT

"El jefe nos da todo, el actual jefe nos da todo el respaldo toda las facilidades incluso lo que estamos haciendo en el Porvenir. Él lo está tomando como modelo para que haga lo mismo en otra zona, porque el gestor se va de acá y por experiencia te digo porque yo también he viajado 20 horas y de ahí tenemos que trasladarlos a la zona de extrema pobreza donde se prioriza las asambleas en la zona rural" (Operador, UT La Libertad).

La estrategia básica, en este modelo lo constituye la articulación con diversas instituciones y autoridades, que permite resolver la falta de facilidades del Programa (para la convocatoria, para la atención de usuarios, para el trabajo de campo, para la limitación logística, etc.) es así que se vincula con distintas instancias como: RENIEC, COFOPRI, DEMUNA, Gobiernos locales, Gobernación, ONGs, organizaciones de base y comunitarias, etc.

"(...) entonces nosotros como no contamos con viáticos solo nuestro pasaje todos tantos como CTZ como gestores hay que quedarse en una plaza de armas esperando la lluvia, el frio hasta que habrán las instituciones entonces este no tienen donde quedarse el gestor y el jefe lo está tomando como modelo me han dado un comunicado a todos que coordinen con las diferentes instituciones para ubicar locales a los gestores. Este modelo de Porvenir estamos tratando de mejorar, porque nuestra meta es señalarlo este, difundirlo más que la gente sepa que estamos descentralizados. Es más las líderes, estamos en 2 club de madres las líderes de clubes están contentísimas. Nos agradecen una señora nos viene, de otro club de madres yo te doy escritorio, te doy silla, te doy todo aquí para que se vengan a mi zona" (Operador, UT La Libertad).

"(...) incluso mandamos a otra institución que nos manden este a COFOPRI le mandamos que nos mande este el listado, las direcciones y los nombres de las personas tituladas del distrito (...) bueno yo he trabajado ahí (...) y que tendría que autorizar Lima, igual manda tu memoria ¿No? mande mi memoria con los nombres. Hasta ahorita no nos dan respuesta (...) estoy viendo la forma para poder conseguir las direcciones (...) pero sin embargo mira en vista de que no tenemos la direcciones de todos en las reuniones con barrios caminamos con esos listados, entonces estamos haciendo reuniones barrio por barrio con el listado, camina el gestor. El gestor con el líder del barrio, (...) verifican si esas personas viven ahí" (Operador, UT La Libertad).

"(...) Locales adecuados, es más acá hay un sitio en lima no sé si conocen ANPERU es una ONG que lo dirigen unos españoles que están en Chepén en pueblo nuevo el

jefe tuvo una reunión con la madrecita (...) que es la directora ejecutiva (...) también la ofrecido lo mismo que el Porvenir locales, logísticas, mobiliarios allá en esa zona" (Operador, UT La Libertad).

Pero como se observa tal apoyo de las instituciones estaría sujeto a la voluntad particular del funcionario a cargo, no estaría delimitado necesariamente en sus funciones y por tal tampoco sujeto a obligatoriedad.

"Tengo que darle solución mi salida es (...) la jefa de la DEMUNA me dice: (...) habla con el gerente para que nos dé tóner para que acá imprimas tus AFIS si es que acá no hay un AFIS porque hay un cajón de AFIS y hay que buscar y si alguno no hay por A o B motivo tengo que imprimirlo entonces me he ido ayer a buscar al gerente (...) yo no me puedo dormir en mis laureles y decir oye no dio resultados porque no me distes tengo que tocar puerta afuera (...) la salida es tocar puerta afuera y menos mal que esta gestión, esta municipalidad nos está apoyando en todo (...) le dije a su administradora a su jefe de desarrollo social por favor le das todas las facilidades internet, computadora todo dale, entonces el gestor ya se quedó contento" (Operador, UT La Libertad).

Del mismo modo, la experiencia de la UT de La Libertad también se sostiene de la identificación y el trabajo con la organización de base predominante en los centros poblados, en el caso de El Porvenir, la organización barrial.

"(...) reuniones por barrios que nos están funcionando muchísimos el gestor llega a un barrio y coordinamos con, tenemos un líder en cada barrio, con ese líder camina" (Operador, UT La Libertad).

Para el caso de la UT La Libertad la experiencia de descentralizar las operaciones ha funcionado por la convergencia de diferentes factores: respaldo de la jefatura, voluntad de los diferentes actores locales e identificación de las organizaciones de base con las que trabajar.

"Esta descentralización que continúe (...) que no me pidan, aunque el jefe ya me acepto que no pidan que volvamos acá [la oficina] que continuemos que atendiendo es estos locales y seguir posesionando esos locales de intervención que hemos aperturado" (Operador, UT La Libertad).

Sin embargo, tal experiencia no podría ser replicable, sin que antes se tome en cuenta que para que un trabajo descentralizado funcione, debe darse las condiciones, por lo que no podría ser tomado como una fórmula, si es que primero no se realiza una evaluación de las condiciones y las sinergias posibles en cada ámbito y contexto específico.

6.3.3 Monitoreo y supervisión

6.3.3.1 Resumen

Los lineamientos de la Directiva sobre el monitoreo y supervisión del proceso de afiliación resultan siendo muy genéricos, no detalla con claridad procedimientos, estrategias, ni responsabilidades. Por tal resulta complicado de determinar la concordancia entre lo que se manifiesta en esta con lo ocurrido en terreno. En términos generales, al presentarse tan poco específica, se diría que la implementación en campo se estaría cumpliendo.

Los insumos para el análisis (entrevistas) respecto a cómo se viene desarrollando el monitoreo es insuficiente, por lo cual profundizar sobre sus alcances y limitaciones no es posible, sin embargo ello tal vez pueda deberse a que el sistema de monitoreo hasta el momento que se desarrolló el levantamiento de información, aun no se encontraba implementado. En cambio sí se observa como constante la confusión existente en todos los actores entrevistados entre lo que define el monitoreo y la supervisión, ambos términos suelen ser utilizados indistintamente como sinónimos, no distinguiendo especificidades, ni competencias.

Sobre la actividad de supervisión esta se encuentra más cercanamente desarrollado en las UT. Son los principales agentes de supervisión, el CTZ, el CTT, el JUT y el GI. Si bien se menciona se realiza la supervisión con el objetivo de primero asegurar el cumplimiento de los lineamientos de afiliación y segundo ofrecer correctivos de mejora, sobre lo segundo se observa que existe la intencionalidad de brindar dichos correctivos y modificaciones, pero las estrategias y medidas no resultan muy solventes ni consistente. Como aspecto positivo se observa que muy recientemente viene emprendiéndose desde la UOAL esfuerzos por homogeneizar la forma en la que se desarrolla los procedimientos de supervisión, aunque para el momento de desarrollada la investigación, aun no se evidenciaba una opinión sobre estas (por apenas estar implementándose) ni mucho menos el impacto que pudiera generar sobre la mejora de los subprocesos de afiliación. La principal dificultad se centra sobre la incapacidad del sistema de responder a las actuales demandas, dado el crecimiento de los hogares afiliados. Del mismo modo relacionado a esto, el centralismo presente de los procesos hace que no se trabaje delegando acciones a las UT, creando dependencia de la UOAL y retrasando la capacidad de respuesta a las necesidades presentadas.

a) Monitoreo

Sobre los sistemas de monitoreo no hay mucho que decir, este funciona sobre todo a nivel central y a través del sistema (SITC- JUNTOS). Los indicadores que desde el sistema se arrojan permite a los diferentes niveles de decisión tomar medidas para la mejora de los subprocesos. Esta labor es básicamente de gabinete y desde la UT, es el GI quien lo pone en operación a través de las instrucciones y requerimientos que recibe de la jefatura de la UT, así como de la Unidad a cargo en la UOAL.

“los mecanismos de monitoreo para el proceso de afiliación son definidos por la jefatura y por la coordinación técnica territorial a nivel de supervisión, ahora el monitoreo ya cuando vienen acá a gabinete se podría decir a pasar la información al sistema, lo hago yo sacando el reporte de registro de forma deseable, los cuales ósea solamente verifico 2 estados, que esté cerrado y que no esté cerrado, cerrado es cuando toda la información esta validada por RENIEC y por JUNTOS y no cerrado es cuando hay un problema de duplicidad, o por problemas de no coincidencias del DNI, bueno eso es el monitoreo” (Operativo, UT Huancavelica)

b) Supervisión

Este se realiza a dos niveles tanto en campo como en gabinete. En la UT, la supervisión se realiza siguiendo una línea de jerarquía: los gestores locales son supervisados por los CTZ, tomando para ello una muestra de algunas de sus intervenciones (ya sea las de campo como las de gabinete), a los CTZ los superviza el CTT, bajo el mismo tenor de la muestra (dada la cantidad), y finalmente a este último lo supervisa el JUT. Sin embargo, hay que mencionar que sobre el trabajo del GeL (y sobre todo en la ejecución de ACV), pueden intervenir en la supervisión cualquiera de los actores antes mencionados e incluso la UOAL.

Hasta poco antes del desarrollo de la investigación, las UT improvisaban instrumentos para el recojo de la información tras la supervisión (el informe era la modalidad más recurrentemente), sin embargo, se mencionó en casi todas las UT que estas habían sido provistas recientemente de unas fichas para organizar mejor la supervisión:

"participa el CTZ, participa el CTT y también la jefatura y en algún momento podríamos hacer que el gestor de información o la administración"

"(...) lo que hacemos es hacer el monitoreo, la supervisión, si bien es cierto ahora nosotros tenemos un modelo que nos han enviado desde la UOAL, eso lo hemos aplicado ahora donde nos indica algunos criterios, algunos valores que si está cumpliendo o no, entonces eso lo estamos aplicando ahora, pero anteriormente lo que hacíamos era ir, verificar si se está cumpliendo de acuerdo a la directiva o programación que habíamos hecho (...) este último modelo que nos ha enviado UOAL nos parece interesante, porque con eso (...) vamos a recoger si realmente todo el personal está aplicando tal cual la directiva y en función a eso veremos finalmente si tenemos que ajustar algunas cosas que se están dando en forma irregular" (Operativo, UT Huancavelica).

6.3.3.2 Constatación y hallazgos

Como principal factor favorable, se tiene los esfuerzos que desde la UOAL vienen emprendiendo para mejorar el sistema, y vincular tanto la supervisión con el monitoreo, a partir de un sistema de alertas que indicarían el desempeño de los actores encargados de la supervisión, si estos lo ejecutan o no las supervisiones requeridas. Aun cuando esta iniciativa no se había implementado, si resulta siendo un

primer paso para consolidar un sistema de monitoreo y supervisión que tienda a asegurar la ejecución de actividades programadas y el alcance metas.

“y se va a venir del módulo de monitoreo que todavía no está implementado, es la posibilidad de que el gestor, el CTZ pueda hacer supervisión sobre los registros de afiliación en un 30, en un 80 o 20, no me acuerdo el porcentaje, pero un porcentaje dado ya por decir tu eres el gestor local y afilias 10 yo como CTZ a cargo, tengo la obligación de revisarte 3 (...) y el sistema me va a controlar, entonces si yo revisó más de 3 como CTZ soy más eficiente, estoy revisando más y dejo un marcador en el sistema que revisado tus afiliaciones, sino revisó nada el sistema te avisa que el CTZ no está cumpliendo con su función de supervisar. Entonces la supervisión ahora va estar muy amarrada al sistema. Lo mismo con UOAL, tiene la responsabilidad de revisar tanto los CTZ como a los gestores locales de un determinado porcentaje de afiliación. Nos llega esta meta. El sistema va a decir, sabes que el señor de UOAL no está monitoreando, no está supervisando de acuerdo a los parámetros que le corresponden o si lo está haciendo mucho más de lo que le corresponde es muy eficiente, te va a indicando, entonces todo esos temas de control lo estamos tratando de integrar, como una herramienta este, que permita confrontar todo el sistema de inconsistencia que hemos tenido con la data que viene desde SISFOH (...) a ese nivel no podemos hacer mucho, pero creo que si hacia dentro podemos trabajar bastante” (Funcionario, UOAL)

Por otro lado, el sistema actualmente operativo contiene algunas falencias que no permiten desarrollar los procesos de monitoreo con fluidez, por ejemplo se menciona que las posibilidades que brinda el sistema para visualizar consolidados de los resultados, no es posible de realizar desde la UT. Para lograrlo el GI tendría que seguir procedimiento nada operativos, como hacer copia de imágenes de secciones del sistema (de los indicadores que se quiere consolidar y reporta) y con ellas realizar un reporte.

Por otro lado, se cuestiona la idoneidad del sistema, dado que al parecer este ya no estaría respondiendo a la actual demanda de afiliaciones. Esto produce que el sistema colapse y retrase la capacidad de respuesta.

“(…) por ejemplo (...) nuestro sistema actualmente ya está dando sus últimos este, colapsando (...) asumo que es porque el sistema fue creado para un determinado número de usuarias, el número de usuarias con respecto a cuándo nosotros iniciamos que ya fue posterior cuando inició a nivel Nacional se ha multiplicado, nosotros iniciamos en Mayo del 2007 abonando a un aproximado de 7000 usuarias (...) actualmente estamos abonando a 72000, 73000, 77000” (Operativo, UT Piura)

También se manifiesta que existe cierta incongruencia de los procesos, en la medida que se refieren lineamientos para implementar a nivel del proceso de afiliación y que no necesariamente se corresponde con su implementación a nivel de sistema, es decir, no se avanza a la par lo determinado por el proceso de afiliación, con lo que el sistema es capaz de realizar (o en todo caso reportar)

“si son adecuados aunque informáticamente justo faltan definir algo, faltan validar algunas cosas porque el año pasado hemos tenido esos problemas que por ejemplo: Para el proceso de afiliación se nos indicó que los hogares con mayor a un año de afiliación se les haga el registro de PREAFI, entonces se les hizo el registro de PREAFI, se ingresó en el módulo pero no quería cerrar el formato porque ya tenía el

código Juntos, ese mecanismo lo han implementado a nivel de proceso de afiliación, pero a nivel del sistema no lo han implementado” (Operativo, UT Huancavelica).

“antes del proceso de afiliación a inicio de año, nos indicaron que hagamos el registro de asamblea en el sistema, pero sistema a la fecha no contempla para PREAMFI registro de asambleas en el sistema, entonces hay cosas que si bueno en el procedimiento o en la directiva están establecidos pero todavía en el sistema no se completa” (Operativo, UT Huancavelica).

Un problema medular, y no solo del sistema de supervisión y monitoreo es la centralización de los procesos (soluciones al sistema), lo cual repercute en retrasos y demoras, en este modelo el GI solo es usuario final, con opción solo a consultar y no hacer reportes o responder a problemas que se generen en el sistema, su solución solo depende de la acción de los responsables de la Unidad central.

"A veces, (...) justo en los días de junta teníamos que se iba la señal, o sea no había sistema, teníamos que llamar a Lima para verifiquen (...) Sí [lo verifican], desde Lima, acá nosotros somos usuarios, somos como el nombre lo indica gestores nada más, asesoramos las dudas que tienen los usuarios y se las derivamos a Lima y esperamos una respuesta". (Operativo UA, Piura).

6.3.3.3 Percepción general de los actores del subproceso de afiliación: monitoreo y supervisión

Operadores	UOAL	La UOAL comanda el proceso concerniente a dinamizar tanto el sistema de monitoreo y supervisión, siendo su responsabilidad brindar las directrices para hacerlo operativo. Sin embargo, dicha labor viene desarrollándose con gran retraso, considerando el tiempo que viene operando el Programa.
	UT	Las UT se manejan en el margen de la implementación, tienen pocas opciones de ofrecer alternativas que pudieran ser integradas al sistema en general. Y ello no solo se debe al nivel de dependencia con la UOAL a este respecto, sino también tiene que ver con que por todos falencias en el proceso de afiliación, el personal de las UT, se ven desbordados por el alto número de urgencias por responder (del día a día), sin que les quede mucho tiempo a reflexionar sobre las mejores maneras de llevar a cabo los procesos.
Autoridades		Estos actores no tienen injerencia, intervención ni mayor conocimiento sobre los procesos de supervisión y monitoreo. La única salvedad al respecto cabe hacerla con respecto al Comité de Transparencia y Vigilancia Ciudadana (CTVC) ⁸⁹ , el cual según Directiva debiera participar de manera indirecta en los procesos de supervisión, sin embargo esto en campo no sucede. Es incluso dentro de los representantes de organizaciones de los menos posicionado en las localidades (no los conocen), y de los que menos participan del proceso de afiliación
Usuaris		De todos los actores, son las usuarias quienes no manifiestan conocimiento alguno sobre los procesos de supervisión y monitoreo.

⁸⁹ Lamentablemente se cuenta con muy poca información de primera mano (de entrevistas a miembros de estos CTVC). Siendo el motivo del apartado brindar las percepciones de los propios actores sobre los subprocesos analizados, el contar con una sola entrevista a este tipo de actor resulta insuficiente (para contrastar, triangular y lograr una adecuada saturación de la información), para inferir alguna tendencia o distinguir alguna diferencia. Por ello, lo manifestado en este subproceso sobre cómo interviene el CTVC se realiza a partir de la poca información brindada por los otros actores sobre esto, y el tratamiento de la única entrevista (La Libertad) se da manera casuística.

	<p>Ello no llama la atención, dado que no estaría en su ámbito conocerlos o realizarlos.</p> <p>Su única intervención al respecto de la supervisión se da cuando sirven de fuente a los CTZ para constatar si el trabajo de información del GeL llegó a ser comprendida por las usuarias, pero sobre lo que no hay evidencia en la información recolectada, es sobre la percepción (de su participación) en dicho proceso.</p>
--	--

6.3.3.4 Obstaculizadores del subproceso monitoreo y supervisión y oportunidades de mejora:

La principal dificultad del subproceso de monitoreo y supervisión, es que estos no funcionan como un sistema integrado, cada cual funcionaba de manera aislada (y confusamente en ciertos casos). Ahonda este problema, la poca claridad de los diferentes actores sobre estos subprocesos, quienes no pudieron distinguir con claridad mayores diferencias entre uno y otro. Dicha situación, repercute por otro lado, en la dificultad para identificar las responsabilidades de quién y cómo se desarrolla el proceso. El riesgo de asumir una acción como transversal sin determinar con claridad competencias y procedimientos, puede devenir en que las actividades no sean asumidas sistemáticamente por nadie.

Si bien, el GI procesa la información y el CTT y JUT lo reportan, los instrumentos y lineamientos para realizarlos se muestran poco claros⁹⁰. Así mismo, se manifiesta que la centralización de los procesos⁹¹, y las limitaciones que tienen los operadores de la UT (y en específico el GI, que lo opera), para generar información que pudiera ser útil para retroalimentar su propio proceso de afiliación, obstaculiza los procesos de mejora. La dependencia a la sede, a su vez, afecta la capacidad de respuesta y las posibilidades de tomar medidas correctivas oportunamente.

Oportunidad de mejora:

La oportunidad de mejora del subproceso de monitoreo y supervisión se determina a partir de las acciones que han empezado a implementarse desde la UOAL. Al respecto, manifiestan que dichas medidas, se encontraban en una fase inicial de implementación, por lo que evaluar sus resultados resultaba aún prematuro. Sin embargo, debe destacarse que un importante paso es el haber podido determinar los principales nudos críticos en el procesamiento y generación de información. Dicha labor emprendida por los especialistas de la UOAL, podrá obtener mayores impactos y apuntar a un sistema más integrado, en la medida que se dialogue con el personal gestor de información de la UT. Y es precisamente, la integración del proceso de supervisión y monitoreo como uno de los más destacados, en la medida que se encuentran vinculados y uno retroalimenta al otro.

⁹⁰ Al momento de realizado el trabajo de campo, apenas se venía implementando medidas (estrategias e instrumentos) para organizar y dar mayor integralidad a los procesos de monitoreo y supervisión.

⁹¹ El sistema se opera desde la sede (Lima), las UT tienen un acceso restringido para la generación de información específica.

7 Nudos críticos estructurales

Se definen los nudos críticos estructurales del proceso de afiliación teniendo en consideración a aquellas situaciones o elementos que obstaculizan, paralizan o retrasan el fluido desempeño del proceso. En tal sentido, se ha seleccionado en función a un análisis de cómo afectan a todo el flujo de proceso⁹², cómo se vinculan entre ello y cómo son de alguna manera desencadenantes para más de una dificultad presentada en el proceso de afiliación.

Así podemos señalar nudos críticos del proceso de afiliación a cuatro niveles:

3.1 A nivel de entrada o insumo⁹³: relación de hogares en situación de pobreza y pobreza extrema proporcionada por SISFOH

Este es el principal nudo crítico en razón que afecta tanto a la pertinencia como la oportunidad en la que se ofrece la respuesta a las demandas de información. La falta de un insumo consistente en calidad y otorgado a tiempo afecta todo los subprocesos y es uno de los mayores desencadenantes de limitaciones, lo cual repercute en el alcance de metas. Este insumo es caracterizado con serias deficiencias las cuales radican en la falta de consistencia, data desactualizada, las demoras en los procesos de generación de nueva información.

Respondiendo a la pregunta central planteada desde el Programa, del porqué las primeras convocatorias evidenciaron altos niveles de ausentismo a las asambleas comunales (50% aproximadamente), el origen de este radicaría en los listados, los cuales no han estado en gran medida logrando su objetivo, el de focalizar a los hogares que cumplan con las condiciones de pobreza exigidas por el Programa.

En tal sentido, no está siendo convocada la población (en toda su dimensión) a la que está dirigida el programa. Ante tal situación, los hogares en situación de pobreza acuden a las ACV para solicitar su inscripción y afiliación al Programa, lo cual tras atravesar un largo procedimiento donde intervienen diversas injerencias (desde la Municipal hasta la del Programa) e instancias reciben (solo si la respuesta es afirmativa) la condición para ser incorporados al Programa (CSET).

Dicho proceso puede tardar hasta un año. Todo ello está generando que exista una percepción de los actores involucrados (operadores y beneficiarios) de que el Programa no está cumpliendo a cabalidad con sus objetivos ni llegando realmente a quienes deben llegar. Que tanto la filtración, hogares cuyos recursos económicos no les haría “aptos” para ser atendidos por el Programa, como la mal abordada focalización, hogares que aun teniendo las condiciones socioeconómicas requeridas por el Programa no acceden a él, estaría originando no solo malestar a nivel de los operadores quienes se ven en la necesidad de trabajar sobre esa base de datos (una tercera verificación), sino también sobre los hogares receptores del Programa, en los cuales se crea desconfianza y en ciertos casos visos de conflicto.

⁹² Y no solo del subproceso, como se ha realizado en los acápites anteriores.

⁹³ Se refiere al insumo con el que debe contar el proceso de afiliación para operar (de entrada al sistema: relación de hogares-SISFOH).

3.2 A nivel operativo: facilidades logísticas y laborales

Este nudo crítico se presenta sobre todo a nivel de la oportunidad, es decir no está llegando las facilidades logísticas ni laborales a tiempo como para responder a las necesidades creadas en el proceso de afiliación. Tanto las limitaciones logísticas como las pocas facilidades para el trabajo (pasajes, viáticos, relaciones de trabajo) perjudican el proceso completo de afiliación, y es desencadenante de otros problemas. Los principales afectados de dichas dificultades son el personal de campo, quienes tienen que realizar su trabajo en condiciones precarias y en ciertos casos hasta de inseguridad.

Tales condiciones están repercutiendo en la alta movilidad de este personal quienes al presentárseles otras oportunidades laborales renuncian. Ocurrido esto, se suma los procesos entrampados para la contratación de nuevo personal, lo cual obliga a mayor recarga del trabajo entre el personal que se encuentra operando, convirtiéndose en un círculo de insatisfacción y falta de sintonía con las necesidades básicas del personal para la realización de su trabajo. Para salvar tal brecha el personal de campo en coordinación con las Jefaturas de las UT se ven obligados a desarrollar mayores niveles de coordinación con las autoridades locales y líderes locales, lo cual no está contemplado a cabalidad en la Directiva. Todo esto, da como resultado retrasos en el cumplimiento de las acciones, sobre esfuerzo de los operadores locales, e indirectamente insatisfacción de la población por no ser respondidas sus demandas en tiempos prudenciales.

Si bien no se manifiesta de manera general incumplimiento de metas en torno a la afiliación en las UT del estudio⁹⁴, ni se señala insuficiencia en los recursos presupuestados para operar, y en ningún caso se indica que hayan sido problemas presupuestarios la causa de suspensión o retraso de alguna actividad de afiliación programada⁹⁵, existe la percepción de que parte de las operaciones está siendo sostenida económicamente y con recursos propios –directa o indirectamente- por el mismo personal, y en este caso sobre todo por el personal de campo (GeL) y los actores sociales externos al Programa (autoridades, líderes, representantes locales y comunales). Y son los gastos operativos para el trabajo de campo los que mayor dificultad viene generando⁹⁶ y entrampando procesos como por ejemplo la difusión y convocatoria para la ejecución de ACV.

Y tal como se señaló en el punto anterior, siendo las listas de hogares a ser validados (proporcionado por SISFOH), uno de los principales nudos críticos, resulta siendo una

⁹⁴ Incluso en varias de ellas se indica que para el periodo en el cual venían ejecutando el proceso de afiliación ya habían logrado superar las metas propuestas.

⁹⁵ Solo se manifiestan como causas para que esto ocurra, factores externos al Programa como cuestiones climatológicas o situaciones de conflicto social (huelgas, etc.)

⁹⁶ Aunque no es el único, por ejemplo en el subproceso de formalización de afiliación, los GeL deben recurrir ante la falta de equipos y medios proporcionados por el Programa, a sus propias computadoras personales, a sus propios accesos a internet (en ocasiones proporcionados por otras instituciones como la Municipalidad), a utilizar su tiempo de descanso (fines de semana, horas extras, etc.) para cumplir con plazos y metas.

tarea necesaria para las UT el afinar la difusión y convocatoria ya que esta se constituye en un factor importante para disminuir la filtración y mejorar y favorecer la focalización. Aun cuando se está logrando ser eficaces en el cumplimiento de metas, esta no ocurre necesariamente debido a la plataforma de recursos que el Programa pone a disposición de sus unidades operativas, sino que ésta sostenida en parte con los recursos (de tiempo, logístico, de redes sociales, de infraestructura, de equipos, económicos, etc.) de otros agentes. Y es que esta deficiencia en las facilidades logísticas y laborales para el desarrollo de las actividades de afiliación, más que manifestarse por una carencia, se deriva por los retrasos que generan los procesos administrativos para la provisión de recursos, cuyos ritmos responden al carácter centralista de los procesos (y que se constituye en otro nudo crítico estructural), tal como se desarrollará en el siguiente acápite.

"el administrador no tiene autonomía económica, o sea no somos una unidad ejecutora de presupuesto, somos una receptora, entonces como recepción la verdad que Lima si está fallando con nosotros, en el sentido que estas son las condiciones en las que estamos trabajando, tenemos 43 gestores, imagínate 43 este gestores en estos dos ambientes, ósea realmente no estamos reuniendo las condiciones de equipos, de mobiliario, de ambientes, de espacio, en realidad entonces yo veo que ahí, en la parte administrativa de parte de Lima no tenemos ese apoyo, en solucionar nuestros problemas inmediatos, materiales, papel, una tijera, una cinta para pegar los padrones, para hacer las convocatorias, no llegan oportunamente, entonces como que el gestor, dice "pero ósea yo voy a poner de mis honorarios para poder hacer mi trabajo, voy a sacar mis útiles de escritorio para hacer mi trabajo", entonces nos sentimos un poco abandonados y se comparte en realidad, se entiende más es por allá nuestra debilidad" (Funcionario, UT San Martín).

3.3 A nivel de funcionamiento de todo el sistema: centralismo de los proceso

Este nudo crítico actúa sobre la oportunidad de respuesta, ya que buena parte de los procesos se encuentran centralizados en la sede central y son resueltos desde ella (planificación, provisión de recursos, comunicación, manejo del sistema informático), los niveles de dependencia de la UT y el poco manejo autónomo de procesos operativo estratégicos estarían desencadenando la falta de fluidez de los procesos de afiliación. Del mismo modo se destaca, que aun siendo respondidos las demandas de las UT, están suelen darse con mucho retraso y ello debido a que la UOAL debe responder a todas las UT del Programa, así mismo se manifiesta que muchos de los procesos implementados desde la UOAL, no en todos los casos, están considerando la particularidad de funcionamiento del contexto local.

La gestión centralizada de las respuestas a las demandas operativas de las distintas UT, repercuten a que la resolución de necesidades, problemas y contingencias no sea oportuna. La capacidad operativa de respuesta de la sede central (UAOL) se ve desbordada, más aún si dimensionamos el tamaño de la operación:

Nivel de atención del Programa ⁹⁷	Nº
Departamentos atendidos	15
Provincias atendidas	151
Distritos atendidos	1157
Centros poblados con hogares afiliados	42588

En tal sentido, la UT responde a los requerimientos de 15 UT, que sin embargo, si lo determinamos desde su unidad de intervención, implicaría un foco de atención sobre un total más de 42 mil centros poblados. Pero el panorama se complejiza, si además ponemos en perspectiva la dimensión de procesos. Es decir, las UT y las UOAL, no solo están operando y respondiendo al subproceso de afiliación, sino que en paralelo desarrollan acciones de los otros procesos operativos del Programa (mantenimiento del Padrón, verificación, liquidación), así como de sus procesos transversales (monitoreo, supervisión, etc.). Si bien, se señala que en la mayoría de casos las acciones de afiliación se ejecutan concentradas en periodos específicos “campañas”, también se ha señalado, que las otros procesos del Programa siguen operando (aunque con menos concentración de actividades), por lo que los gestores y coordinadores (en el caso de la UT), especialistas, jefes de unidades (en las UOAL), deben maniobrar con todas estas actividades operativas y activas.

Un tercer nivel de complejidad, que redundante a que el centralismo se constituya en un nudo crítico del proceso de afiliación es el carácter intersectorial del Programa. Es decir, el Programa opera no solo por la acción de las distintas unidades de la UOAL, sino por la concurrencia e intervención de otros sectores: salud, educación, RENIEC, SISFOH, etc. Cada uno a su vez responde a sus propios procesos y ritmos, y en casi todos los casos también a niveles centralizados de operación.

Si tomamos en consideración, todas esas dinámicas y diversas dimensiones para la operación del proceso de afiliación, el nivel de respuesta se complejiza y ralentiza, más aun si no existen suficientes mecanismos e instrumentos para la gestión de los procesos, tal como se manifiesta en las distintas Unidades territoriales del Estudio.

⁹⁷ Fuente: Web JUNTOS (datos del 2015) http://www.juntos.gob.pe/modulos/mod_infojuntos/index.html

8 Conclusiones y recomendaciones

8.1 Conclusiones

Las conclusiones se definirán vinculadas a los objetivos planteados para la investigación. Si bien el presente análisis constituye una aproximación a partir de los hallazgos cualitativos producto del trabajo de campo (entrevistas a operadores de la sede central, de las unidades territoriales, autoridades y líderes locales y usuarias), importantes para responder varios de los objetivos trazados, sin embargo, también se debe manifestar los alcances de la misma, en la medida que para obtener una mayor contundencia en las conclusiones debieran estos ser confrontados con otro tipo de acercamientos, como la cuantitativa. ¿Qué idea tenemos de la etnografía?

Niveles de la etnografía: Proceso reflexivo Trabajo de campo Texto

Por otro lado, para determinar las presentes conclusiones, también se ha tomado en consideración que estas correspondan sobre todo a aquellos puntos coincidentes en las que confluyen las distintas UT, del mismo modo, se manifiestan las diferencias más destacables cuando estas, según el análisis, resultan necesarias para comprender en su integridad el proceso de afiliación.

O.G⁹⁸: Evaluar si el proceso de afiliación de usuarios del Programa JUNTOS cumple con los procedimientos establecidos por la normativa vigente del Programa, y evaluar la eficacia y eficiencia de los procesos establecidos en la normativa vigente.

- Dado que la normativa vigente es tan general, en efecto no se podría afirmar categóricamente que esta no se cumple en las UT. La Directiva deja un amplio margen de maniobra a las UT, pues en mucho de los casos no detalla lineamientos específicos. De otro lado, los lineamientos están más centrados a brindar elementos del accionar de las diferentes Unidades de las UOAL, más que centrar sobre los procedimientos de las UT.
- Aunque para evaluar la eficiencia y la eficacia de los procesos establecidos por la normativa vigente, se necesitaría más elementos que un análisis solo a nivel cualitativo, sino que se combine con la aproximación cuantitativa, en la medida de determinar más allá de las percepciones de los actores si se lograron los objetivos y las metas con los menores recursos dispuestos. Sin embargo, es posible a partir de lo manifestado por los distintos actores intervinientes trazar algunas líneas de reflexión de cómo se viene percibiendo el logro de los objetivos y metas (eficacia) y si esto se vienen obteniendo a partir de un uso racional de los recursos para lograrlo (eficiencia). De lo obtenido de las entrevistas se puede determinar algunos elementos que permiten afirmar que se logra la eficacia de los procesos planteados para la afiliación del Programa, en la medida de que se logran los objetivos y metas planteadas. En gran medida, es valorado por los actores, el papel del personal de campo (especialmente de los GeL y de los CTZ), los cuales a partir de los lineamientos bases del Programa (metas establecidas, plan de afiliación y la

⁹⁸ Objetivo general

normativa correspondiente) organizan con el apoyo del resto del equipo de la UT la ejecución de las ACV, mecanismo por excelencia para la validación y afiliación del Programa. Sin embargo, esto a su vez es posible, en la medida que se cuente con el apoyo de otros actores que no forman parte de la estructura formal del Programa. En este caso se señala el papel trascendental de las autoridades, líderes y ciertos representantes locales y comunales, quienes a través de la plataforma y la estructura (recursos, infraestructura, logística y sobre todo sus redes) que avala su representación, ponen a disposición del Programa, contribuyendo al logro de los objetivos y metas.

- Su papel (autoridades y líderes) resulta determinante, sobre todo cuando se pone de por medio con los criterios de eficiencia. Gran parte de los testimonios de los operadores de campo de las UT, manifestaron que en la mayoría de los casos se ejecuta la afiliación con serias limitaciones de recursos de diferente tipo: del insumo para la focalización, logístico, comunicacional y administrativo.
- En tal sentido, si bien el Programa logra la eficacia en la implementación de las acciones, no sucede lo mismo con la eficiencia. Se señala que la principal limitación lo impone el insumo básico para el desarrollo de las afiliaciones, las listas provista por SISFOH, al ser estas las que en gran medida sirven de insumo para el planteamiento de metas para la afiliación, al contener severas deficiencias de inconsistencia para la identificación de potenciales hogares usuarios, determina en ciertos casos que se focalice realizar las ACV en ciertos casos lugares donde por desactualización de la data ya no hay mayor presencia de hogares que cumplan con los requisitos exigidos por el Programa. Esta situación solo se conoce tras la indagación que emprende el GeL a través de las redes que haya podido establecer en las zonas. Todo ello le implicaría a este y otros operadores como los CTZ y GI, la inversión del recurso tiempo para obtener una mejor focalización. Esta tarea, por otro lado, no se encuentra dentro de lo establecido en los lineamientos, por lo cual parte del tiempo que debiera utilizar para otras tareas (si señaladas en los lineamientos), las usan para esta labor de “consistenciamiento”. Esta situación no ocurría si las bases cumplieran los estándares para la identificación de usuarios adecuadamente.
- Por otro lado, dichas inconsistencias tienen una mayor repercusión en la medida que las UT para cumplir con los requerimientos de afiliación (por ejemplo en los casos que se les solicita cerrar “brechas de cobertura” y por ende “recuperar” casos), en función a las metas establecidas desde la UOAL que utilizan a su vez, de base el listado SISFOH, la UT debe emprender acciones para la difusión y convocatoria de ACV, invirtiendo tiempo, trabajo, recurso humano, económico y logístico, que finalmente no redundan en una utilización racional y eficiente de los recursos, ya que se manifiesta logros de metas inferiores a los esperados.
- Otros de los recursos que no son gestionados eficientemente, es el de los costos para traslado de los operadores de campo (particularmente los GeL). Y este recurso que es sustancial para la puesta marcha de las ACV, se constituyen en limitante, no por la falta de este, sino por los mecanismos que no están permitiendo un fluido flujo entre la necesidad operativa y los procedimientos para obtenerlos. Los procesos al ser centralizados en gran parte de desde la sede, se ralentizan y se constituyen en elementos

obstaculizadores. Ante ello, en ciertos casos el apoyo de las autoridades locales, pueden contribuir a que esta limitante no determine una paralización de las acciones (por ejemplo uso de las unidades de transporte de los municipios), en otros casos es el uso del propio recurso económico por parte del GeL o inclusive el préstamos por parte de otros miembros de la UT los que permiten la movilización del personal de campo (bajo la premisa de que habrá posterior reembolso⁹⁹). Del mismo modo, esa limitación en la provisión de pasajes, repercute en la imposibilidad de que el GeL pueda permanecer el mayor tiempo posible en las comunidades donde se realizarían las ACV, lo cual le podría permitir por un lado un mayor trabajo para la convocatoria y difusión y por otro una mejor organización para la ejecución de la ACV. Esta limitación, como ya se manifestó también viene siendo suplida por el apoyo de otros actores (como las Madres Líderes, agentes municipales y tenientes gobernadores.

- Un elemento en el que coinciden en torno a la eficiencia de la gestión de los recursos, en este caso humano, es que si bien el papel de la “comunicación” es valorado por las UT para lograr una buena difusión del Programa y en específico para la afiliación, en la mayoría de los casos se manifiesta una intervención marginal por parte del área a cargo (tanto a nivel de la sede, como de las UT), en el proceso de afiliación. Lo cual se evidencia en que no se cuenta en todos los casos del personal destinado a esta función. Incluso en un par de ellas (de las 6 UT objeto del estudio) no tienen personal operativamente trabajando en esa área. En los casos donde si hay se refiere que la labor de estos suele ser más bien subsidiaria, siendo en la mayoría de casos asumida por los GeL, las autoridades y/o representantes comunales.
- Se debe destacar que si bien los operadores de campo reciben fortalecimiento de capacitación sobre los lineamientos para su trabajo de gestión de ACV, no ocurre así, a las vinculadas al manejo de grupo o asambleas y siendo este un elemento importante de su trabajo (sobre todo en su papel de facilitador de ACV), se detecta en el manejo de los eventos de validación, que no existe un adecuado o uniforme manejo de las mismas: no brindándose en todos los casos la misma información, el excesivo uso de lenguaje técnico en contextos rurales y con poblaciones situación de pobreza, la confusión del rol de facilitador, ocurriendo en ciertas ACV, que dicho rol es asumido por otros actores (autoridad local). El riesgo de esto último, radica sobre todo en los espacio de “vulnerabilidad”¹⁰⁰ que esta situación podría estar generando, confundiendo a la población de quien lleva el proceso de afiliación, y en alguna medida profundizando situaciones de posible presión del poder político, objetivo ajeno al Programa “ciertas personas, en función de poder político o social, podrían lograr ser incluidas en JUNTOS, pese no reunir los requisito establecidos”¹⁰¹.
- En general, se percibe las limitaciones para lograr la eficiencia, cuando los procedimientos no se presentan claros, lo que sobre todo ocurre en los casos

⁹⁹ Situación, que por lo rígido de los procedimientos administrativos no siempre ocurre, terminado en ocasiones los operadores “costeando”, en hechos, sus gastos operativos.

¹⁰⁰ Defensoría del Pueblo, “Aportes de la Defensoría del Pueblo a la promoción de la ética pública en los Programas sociales del Estado”. Informe 001-2011- DP/APCA6-PEPPCPPP

¹⁰¹ Op. Cit, pg. 80

de validaciones pendientes a afiliar (a evaluar por SISFOH) debido que no han sido censados. El proceso seguido regularmente es de una “doble validación”, ya que pasando una primera validación y tras la espera de la respuesta de SISFOH, el solicitante pasará una segunda. Todo ello implica, inversión del recurso tiempo tanto para la usuaria como para los operadores del Programa.

- Otro elemento constante, paradójicamente, en todas las entrevistas realizadas a operadores del Programa, es que en ningún caso se manifiesta la falta de financiamiento como una causa para que se suspendan o retrasen en su ejecución de actividades (esto solo ocurre, por causas externas como huelgas, por factores climatológicos que lo impidan). Llama esto la atención, pues si bien manifiestan problemas en términos de provisión financiera, esto no tiene que ver directamente con cuestiones de cálculo presupuestal, sino con el tema de gestión de los recursos, los cuales por los procedimientos establecidos (y centralizados), suelen recoger un circuito muy largo y que depende de la coincidencia de ritmos y tiempos de diferentes actores, lo que suele generar retrasos y que se traduce en la mayoría de casos en malestar de quienes deben utilizar y operativizar los recursos.
- En sentido general el proceso de afiliación esta resultado eficaz en tanto no del mismo modo eficiente, ya que la eficacia está siendo lograda a partir de la combinación de otros recursos (sociales) ajenos al Programa. En cierta medida dicho proceso está siendo sostenido por esta (la voluntad de apoyo de autoridades y representantes locales, así como por la “disposición” del propio personal del campo de trabajar en condiciones de carencia y restricción). Todo ello hace que las bases de la eficacia no necesariamente se encuentren en una plataforma firme pues depende el logro de objetivos y metas a factores externos (y en muchos casos “voluntarios”). En resumen, el proceso, de afiliación está logrando ser eficaz (alcanza objetivos y metas) sin embargo, ello no está significando el mejor uso de los recursos (y ello básicamente por cómo se vienen gestionando).

O.E b)¹⁰²: Evaluar el proceso de afiliación y sus procedimientos, así como las estrategias y mecanismos de acción -formales y no formales- utilizados, identificando los contextos en los cuales los mecanismos no formales tienen una mayor contribución.

- Es la ACV el mecanismo por excelencia para el proceso de validación y posterior afiliación al Programa. Resulta este siendo parte de un proceso “legitimador” en la comunidad para la integración de las familias elegidas al Programa. Si se atiende a este propósito (legitimación), se puede afirmar que la ACV como mecanismo sí responde a este. Sin embargo como mecanismo formal que permita la “validación” o evitar la “filtración” de hogares que no cuenten con las características solicitadas por el Programa, se presenta este mecanismo como restringido, en razón que formalmente en la ACV solo se “validan” los criterios categóricos y no los socioeconómicos. En tal sentido, esa sería a opinión de los diferentes actores entrevistados (operadores, autoridades y usuarias) la principal limitación de las ACV, pues estas

¹⁰² Objetivo Específico b).

finalmente terminan constituyendo en un mecanismo “formalista” (e incluso casi mecánico) para formar parte del Programa. En las UT manifiestan que las Asambleas, en esa lógica, no están siendo en todos los casos mecanismos efectivos para validar a la población que se pretende focalizar para el Programa. Resulta ser una opinión casi generalizada que la población “no es del todo sincera”. Y por ello, las ACV no resultan siendo mecanismos eficaces para la lograr evitar la filtración. Esta situación se entrapa, si se tiene en consideración que si bien el mecanismo para lograr evitar filtración (del tipo socioeconómico) es la base de datos que provee SISFOH. Sin embargo, al no haberse mostrado éstas confiables en todos los casos para la adecuada categorización de la pobreza, las deficiencias en la focalización y la filtración se hacen más evidentes.

- Por ello, en campo se vienen implementado, mecanismos del “tipo no formal”. Que sin embargo, tampoco podrían ser calificados tan categóricamente como tales, dado lo general como se presentan los lineamientos de afiliación en la normativa. Por lo cual, más que calificarlos como “no formales” se puede determinar como “mecanismos operativos complementarios”. En ese sentido, se plantean “pre validaciones” (en la medida que se pueda agilizar convocatorias, afinar focalizaciones y evitar filtraciones) donde los principales representantes y autoridades tienen acceso a la lista de SISFOH y en coordinación previa con el GeL se determina un especie de “identificación” o “mapeo” de la población a convocar. Otras formas de abordar las afiliaciones dependerán de la cantidad de personas convocadas, lo cual orientará a hacer ACV que impliquen mayor nivel de organización y coordinación logística (cuando son grandes números de personas), y la inversión de más de un día por ACV. Por otro, lado, también dependiendo de las metas solicitadas por UOAL, las UT se ven en la necesidad (cuando son casos para “recuperar”) de realizar “mini ACV”, invitándose básicamente a las autoridades de dónde proceden las personas convocadas (suelen ser realizadas con pocas personas, ya previamente identificadas). Por otro lado en el contexto que varias de la UT vienen desarrollando diferentes tipos de afiliaciones (afiliaciones regulares, de la quinta SISFOH, de la sexta SISFOH, pre afiliaciones propiamente dichas, regularizaciones), se concibe dependiendo de la cantidad de convocados “una ACV en dos”. Es decir, en apreciación del personal operativo del Programa (de las UT), se realizan “formalmente” una ACV, donde se ejecuta dos tipos (o más) de afiliaciones.
- Otro aspecto que se destaca en unas UT más que en otras (sobre todo las correspondientes a la sierra), es que si bien en la Directiva se manifiesta que la “validación” se realiza con la opinión y participación tanto de las autoridades y la comunidad, en los hechos estas “validaciones” en ACV, en realidad se obtienen de la opinión que ofrezca la autoridad, constituyéndose la ACV en muchos casos espacios donde la autoridad dictamina en presencia de la población la integración de determinada familia al Programa . Al respecto, también se puede agregar que si bien en las entrevistas se manifestaron que ha habido casos en el pasado de “rechazos” para que una familia integre el Programa, en ninguna de las ACV objeto de observación para el Estudio ha presentado situaciones de objeción (ya sea esto por opinión de la autoridad ni de la población). El momento de manifestar la objeción y rechazo, suele presentarse en las ACV tras la parte introductoria (explicación de qué es el

Programa, etc.), luego de esta, la Asamblea se convierte en un evento de procedimientos mecánicos, cuya complejidad solo se ve incrementada cuando hay muchas personas a validar y afiliar.

- Por otro lado, es necesario destacar un elemento estratégico para que se desarrolle estos “mecanismos operativos complementarios” en campo, y esto es la participación (e involucramiento) de las autoridades y líderes locales. Su participación, a diferencia de lo que refiere la normativa, trasciende a la mera “validación” en la Asamblea, su participación se vuelve central, con lo cual este apoyo informalmente está permitiendo en ciertas UT operar, sobre todo en aquellas donde existe obstáculos logísticos. Además de constituirse, como ya se mencionó, en un aliado para resolver las inconsistencias de las listas provistas por SISFOH y en general para la convocatoria. Sin embargo, esta afirmación debe ser matizada, en la medida que el “apoyo y colaboración” depende mucho a factores ajenos al Programa, como la disposición, voluntad y compromiso de estas personas y sus organizaciones para que se haga efectiva la colaboración, por ello no se podría decir que se trata de “articulaciones” ya establecidas, sino que en cierto casos se encuentran aún a nivel de “coordinaciones y establecimientos de vínculos”.
- Entre los actores externos que se destacan en este proceso como colaboradores estratégicos, tenemos por un lado a las autoridades locales de mayor contacto y vinculación con la comunidad, en este caso son los Tenientes gobernadores y a los Agentes municipales, quienes siendo representantes locales (a nivel del municipio y de la gobernación). Estos colaboran a un nivel más operativo en la medida que contribuyen a la identificación de posibles usuarios (focalización), a la difusión y la convocatoria de la propia ACV, así como participan de la “validación” en su rol de representantes (y conocedores de la comunidad) en las ACV.
- Otro de las personas que son reconocidas tanto por los operadores locales del Programa, las autoridades y las usuarias, son las Madres Líderes. Las cuales en diversas circunstancias son reconocidas como “las intermediarias” del GeL. Su papel se centra sobre todo en los previos de las ACV (convocatoria y difusión), y en ciertos casos incluso apoya al GeL a recabar los requisitos que la usuaria necesita para formar parte del Programa. Ambos tipos de actores (a nivel de autoridad local, como de base), se constituyen en “el apoyo” del GeL quienes facilitarían la posibilidad de acceder a las poblaciones donde por la distancia y las limitaciones logísticas se obstaculiza su ingreso y permanencia en las comunidades, sin este apoyo, le sería más dificultoso dar un seguimiento más cercano al proceso de convocatoria y difusión del ACV.
- Pero la forma en la que se manifiesta la colaboración no está siempre exenta de algunos roces y reservas. Se tiene así que entre algunos de los actores existe cierto recelo y algún nivel de competencia. Este se presenta sobre todo al nivel de los representantes del nivel político, quienes perciben que vienen siendo dejados de lado por el papel de intermediaria vienen fungiendo la ML en su apoyo al Programa. Esto en la medida que se aduce que son ellas las que reciben la información que las autoridades debieran obtener sobre el Programa.

- Sin embargo, el rol que cumplen las madres líderes como colaboradoras y aliadas tampoco es homogéneo ni de la misma dimensión en todos los lugares, en algunos casos su compromiso y participación es más activo y reconocido (como en el caso de la UT de Piura, por ejemplo), y en otros no es su papel identificado claramente (como en el caso de la UT de San Martín). Es necesario tomar en cuenta que su participación tiene límites y está circunscrito al trabajo voluntario. El riesgo que se corre al respecto es que actores como estas vinculadas indirectamente e “informalmente” al proceso de afiliación (y en general de todo el Programa), se le puede exigir, sin proponérselo, el asumir responsabilidades y cargas que debieran estar en manos del personal del Programa. No obstante, dado las limitaciones (facilidades logísticas, para el transporte y permanencia en las zonas), en dichas circunstancias su aporte viene siendo fundamental para lograr la eficacia en torno a la afiliación.
- Otro tipo de actores que es importante destacar en el proceso de afiliación, son aquellos del tipo decisor, en este caso, nos referimos a los representantes del gobierno (gobernadores) y a los del nivel local (representantes de Direcciones municipales¹⁰³). Su intervención, se aboca además de la propia “validación” en ACV, en el respaldo que sus instancias puedan proveer al Programa (a través del GeL) en cuanto a las facilidades para operar en campo, es decir desde proveer de una oficina, material de cómputo, acceso y conectividad, traslados a las comunidades, uso de sus recurso comunicacionales (radios municipales, comunales), en general poner a disposición todas las redes que estás instancias pudieran tener como capital social.
- Si bien el gobernador es un aliado en los procesos de afiliación, hay que considerar que este actor tiene diferente desenvolvimiento según el caso (distinto perfil), tomando en cuenta que no todos tienen el mismo conocimiento sobre el Programa, el nivel de involucramiento tampoco es homogéneo (algunos manifiestan mayor voluntad de apoyar que otros). Debe tenerse en cuenta que estos cargos son de confianza, por lo que pueden ser cambiados en cualquier momento. Por ello debiera pensarse en procesos de capacitación sobre el programa para este tipo de autoridades que se manifiestan más cercanas (para el apoyo) al Programa: gobernadores, tenientes gobernadores, agentes municipales.
- Las madres líderes tienen un papel central, de apoyo y soporte en la difusión. De alguna manera contribuye a garantizar la convocatoria. En tanto que el papel del gobernador se hace más central más en la ejecución de la ACV, se hace más presente y se encuentra mejor posicionado.
- Un aspecto que es manifestado por los operadores es la concurrencia de dos procesos del Programa, que requieren la atención del personal de la UT (y sobre todo del GeL). En casi todos los casos (5) se señalan que paralelamente al proceso de afiliación (regularmente concentrada sus actividades por campañas), se realiza el mantenimiento del Padrón, el cual se constituye en una acción transversal para todo el Programa. Es importante relevar este tema,

¹⁰³ Hay poca evidencia manifestada del involucramiento a nivel de gobierno local a través de los alcaldes, más bien el gobierno municipal interviene a través de sus representantes de instancias medias: direcciones, gerencias, unidades, etc.

pues es necesario que se determine si el tiempo establecido para la afiliación es suficiente, teniéndose que cumplir con otras acciones y metas del Programa (más allá de la propia afiliación).

- Cinco de las UT al momento del trabajo de campo del Estudio, llevaban pocos meses ejecutando con la nueva Directiva, por lo cual la evaluación de su implementación en el momento de realizado el Estudio podía resultar aún muy apresurado, por estar en la mayoría de los casos en proceso de transición entre una y otra norma.

O.E. d)¹⁰⁴: Identificar los aspectos que afectan, de manera positiva o negativa, el proceso de afiliación y sus procedimientos, entre los cuales se deben considerar las características socio-culturales de las poblaciones, y brindar recomendaciones técnicamente viables para mejorar su desempeño.¹⁰⁵

- Desde el punto de vista de las condiciones y características socioculturales de las poblaciones, un aspecto que interfiere en el proceso de obtención de hogares para el proceso de afiliación, es la percepción y valoración que la comunidad tiene sobre la importancia y necesidad del “ser empadronado”. Los testimonios de diferentes actores demuestran que no ha existido una suficiente comprensión de dicha necesidad. En tal sentido, todo ello ha redundado en que exista niveles considerables de omisión en los barridos censales¹⁰⁶, y por ello mucha de la población (potencial para pertenecer al Programa) no se encuentran focalizadas en las respectivas listas provistas por SISFOH.
- Las principales razones que se aducen (directa e indirectamente), son en primer lugar lo “inapropiado” de la ficha aplicada, por lo extensa que esta resulta. Se indica al respecto, que esta demanda que más de un miembro de la familia invierta de largas horas para responderla (a través de los empadronadores), lo que obligaría a estas personas el dejar otras labores de mayor urgencia o necesidad (trabajo en la chacra, atención de las labores domésticas, etc.). Otra de las razones alegadas, es la desconfianza o temor de cómo y para qué será utilizada la información recogida. Todo esto en realidad, tiene que ver con insuficiente información que la población tiene sobre la importancia de ser empadronado, y/o el posible inadecuado abordaje que se pudiera estar dando en el recojo de la información (a nivel comunicacional, organizativo o incluso metodológico en la aplicación de la FSU).
- También hay que considerar las dinámicas propias de las poblaciones rurales, las cuales dependiendo del contexto¹⁰⁷, podría facilitar o no para que dichas omisiones censales se hagan menos frecuentes. Y es que la familia rural, como

¹⁰⁴ Objetivo Específico d).

¹⁰⁵ Se debe advertir que las conclusiones sobre este objetivo específico, son sobre todo aproximaciones e intuiciones en base a la teoría y la información de fuentes secundarias (Arróspide, 2009; Correa, 2013; Defensoría del Pueblo, 2011; PCM, 2010), ya que la información recogida en campo para este Estudio ofrece insuficiente evidencia como para brindar afirmaciones más concluyentes.

¹⁰⁶ No siendo el único factor, a esto como ya se mencionó, habría que sumarle el enfoque (técnico y teórico) de la ficha aplicada, la insuficiente capacitación metodológica y falta de lineamientos claros para el desarrollo del empadronamiento, procesamiento y control de la calidad de la data, entre otros.

¹⁰⁷ Este es un aspecto que requeriría de mayor análisis, que sin embargo, con las fuentes de las entrevistas y grupos focales realizadas para este Estudio resultaría aventurado realizar mayores aproximaciones

unidad social, no es ente o estructura fija, que permanezca necesariamente en un espacio o ámbito geográfico por amplios periodos de tiempos. Dadas las características y necesidades de las familias rurales (muchas de ellas en condición o situación de pobreza), obliga a los diferentes miembros de esta a movilizarse de su ámbito regular de residencia. A diferencia de lo que puede ocurrir con las familias urbanas, donde “el hogar/la casa familiar” necesariamente es el punto de referencia para ubicar a los miembros adultos de la familia, no ocurre lo mismo con la familia rural. En primer lugar, se observa en muchos casos, una alta movilidad del tipo estacional, es decir, parte (o todos) los miembros de la familia deben trasladarse a otros lugares para obtener el recurso económico que les permita cubrir sus necesidades como familia. En tal sentido, pueden dedicarse por periodos de tiempos, a labores agrícolas como peones, comercializar productos, trabajar en mina, en pesca, labores domésticas remuneradas, etc. Dichas labores una vez culminadas, y obtenido el recurso necesario, determinaría el retorno a la “casa familiar”. Regularmente, esta movilidad, suele darse en mayor medida, en los miembros masculinos del hogar (padre), sin embargo, ello no podría referirse como exclusivo a dicho género.

- Aun cuando necesariamente no sean las mujeres las que más se movilizan de sus hogares por periodos largos (por cuestiones de trabajo remunerado)¹⁰⁸, es necesario señalar que dicha situación influye (la movilidad del miembro masculino de la familia) en que ésta tenga que asumir probablemente una mayor carga familiar y establecer estrategias diversas para resolverlas. En tal sentido, su permanencia “en casa” es menos probable que lo que puede suceder en “casas urbanas”, donde podría ser más posible “encontrar a la Señora” para responder a los empadronamientos. Puesto, que siendo en muchos casos las familias rurales pobres, unidades domésticas de subsistencia, las mujeres (y también hombres cuando están en la zona), deben dedicarse además de resolver las cuestiones del cuidado doméstico, el proveerse de alimentos y recursos, lo cual suele darse a partir de la atención que pueda dar “a la chacra”. Las características (de acceso e infraestructura de caminos) de las zonas rurales, en general, obliga a sus pobladores que deban movilizarse a distintas distancias, a muchas o varias horas de camino de la “casa familiar”, en el caso de las mujeres por ejemplo, para acudir a la chacra, proveerse de insumos para las necesidades familiares, resolver temas de salud y educación de los hijos, etc. Por ello, que esperar que una persona adulta este permanente en casa para responder el empadronamiento¹⁰⁹ no siempre es seguro. A esto habría que agregar, la necesidad de comprender los ritmos y hábitos propios de dichas poblaciones.
- Por otro lado, se hace prioritario también entender el tipo de dinámica que se establece en la familia rural, donde la familia nuclear no es necesariamente la más presente. Los vínculos que se establecen entre familias (sobre todo las consanguíneas), determinan que estas se muevan más sobre el espectro de la familia extendida. Más aun cuando se trata de familias en situación de pobreza, donde el establecimiento de redes puede contribuir a la subsistencia. Así, en

¹⁰⁸ No se tiene suficiente evidencia ni para afirmarlo o negarlo, por tal quedaría esta afirmación a nivel de hipótesis

¹⁰⁹ Aun cuando, como refiere una personal de un Municipio entrevistado, el personal de la ULF acude hasta en tres ocasiones antes de decidirse a “rescindir” de la familia.

ciertos casos, la familia puede permanecer periodos considerables de tiempo en el hogar de “los abuelos, de los padres, de los tíos, de los hermanos” etc., donde se establecen unidades familiares del tipo extensa que no necesariamente terminan siendo unidades estables o permanentes.

- En cuanto a los aspectos del tipo sociocultural que pudiera obstaculizar la difusión y convocatoria para las ACV tenemos, el no siempre adecuado reconocimiento de los medios de difusión y comunicación más pertinentes para las poblaciones rurales. En ese sentido, el recurrir a medios convencionales (y sobre todo utilizados en medios urbanos) no estaría en sintonía con cómo se informa y se comunica en las poblaciones rurales¹¹⁰. Si bien el uso de la radio para la difusión y convocatoria es el más extendido, dado a su cobertura y facilidades, el recurrir a emisoras y señales del tipo “nacional” o “regional”, no resulta siendo siempre la mejor elección en contextos rurales, dado que su alcance y audiencia en este contexto suelen ser limitados. La población tiende a sentir mayor identificación y mejor aceptación a los medios de comunicación más cercanas a sus contextos no solo geográficos sino a también sociales, en este caso, las radios locales, municipales, comunales, barriales, perifoneo, entre otras, son las que mejor acogida suelen tener. Al respecto del mensaje que suele ser más reconocido y que contribuiría a una mejor convocatoria para las ACV, es el escuchar el nombre de las personas convocadas¹¹¹ a través de la radio. Lo mismo ocurre, cuando los padrones son pegados en lugares públicos y la población tiene acceso a verlo (o que otras personas que los conocen lo hagan), e identifican su “nombre”, esto se constituye en un elemento que “convence” a participar de las ACV.
- A este respecto, un aspecto valorado positivamente en las poblaciones rurales es la “cercanía” que esta población pueda tener con los medios y personas que informan y difunden el mensaje del Programa (ya sea para convocar, como para dar conocer sus objetivos y requisitos). Por ello, es la comunicación personal la que resulta (o en todo caso entre los más mencionados) como más efectiva, “el casa a casa” “el boca a boca”. Y son los agentes, reconocidos y legitimados por la población, por su presencia o por el rol que cumplen en la comunidad, los que tienen mayor impacto al momento de convocar. Así la participación de los agentes municipales, tenientes gobernadores, líderes barriales y madres líderes son los más reconocidas en las instancias de la difusión y convocatoria a ACV.
- Un aspecto a destacar, por lo menos en dos de las UT fueron mencionadas, y que pudieran influir negativamente en la decisión de participar o no del Programa, es el factor de las creencias religiosas¹¹². En algunas de las UT se manifestó que hay cierta percepción negativa sobre el “obtener dinero” sin esfuerzo, pues eso es “para gente ociosa” o “dinero malo”, y que no

¹¹⁰ Al respecto, hay que tomar en cuenta a su vez que en un análisis mayor debería considerarse distinciones más finas del contexto geográfico, social, cultural etc. en la que se desenvuelve distintos tipos de poblaciones rurales.

¹¹¹ Esto ocurre, solo cuando se realiza la convocatoria a ACV usando como insumo para su ejecución las listas provistas de SISFOH, y no tanto cuando se trata de “pre afiliaciones” (se convoca especialmente a familias no censadas).

¹¹² Aunque los datos no brindan suficiente evidencia sobre el peso que este factor pudiera tener para el tema de cobertura, se considera pertinente manifestarlo como un elemento a destacar, para determinar posibles limitantes de acceso a los procesos de validación y afiliación de la población rural.

corresponde a la de su ética religiosa. Del mismo modo, debe ponderarse que en ciertas comunidades la presencia y poder de la autoridad religiosa (se menciona “pastores”), puede ser tan influyente, que si no se toma en cuenta sus prioridades y opiniones puede correr en riesgo que alguna actividad convocada por el Programa no se realice o no alcance las metas esperadas (por ejemplo, que una festividad religiosa coincida con la ejecución de una ACV).

- La percepción de la población sobre la efectividad y pertinencia de las ACV como mecanismo para integrar a las “familias pobres” al Programa, suele ser valorado y tener una opinión positiva. Sin embargo, cuando se pregunta sobre si en las ACV se refiere la “verdad” sobre la situación de la familia solicitante, es opinión generalizada por todos los actores sin excepción (operadores, autoridades y usuarias), que las ACV son espacios donde prácticamente “se da conformidad”, pues son contadas las ocasiones¹¹³, en las cuales a algunas de las solicitantes es “observada” o “rechazada” por la Asamblea, por no responder a los criterios de pobreza y categóricos exigidos para pertenecer al Programa. Se manifiesta que en las ACV no necesariamente se dice la verdad. Las razones que se aducen, de porqué esto sucede, van desde temas de autopercepción de la pobreza (“todos somos pobres”¹¹⁴), solidaridad (“ser solidario con el vecino”), evitar conflictos o peleas con sus vecinos, o temor a represalias por parte de la propia persona “observada” o incluso de la propia comunidad
- Una de las características socioculturales de las poblaciones rurales en situación de pobreza y pobreza extrema son los bajos niveles educativos alcanzados por dicha población. De esta, suelen ser las mujeres las que alcanzan las más altas tasas de analfabetismo (total o funcional), y precisamente son ellas las que suelen ser identificadas y seleccionadas por el Programa como titulares para la afiliación. Si bien, no se puede dar como extensible dicha condición para toda la población que participó de este Estudio, llama la atención que un considerable número de entrevistadas manifestará no saber leer (o no hacerlo regularmente, analfabetismo funcional), por lo cual su vinculación con el Programa se dificulta, incluso desde la misma convocatoria¹¹⁵, así como para el llenado de formatos para la afiliación, y demás trámites. De la mano de esto, la exclusión de esta población también se traduce en la poca familiaridad y dificultades que tienen para enfrentarse a instancias del Estado, las cuales deben proveerles de algunos de los requisitos para pertenecer al Programa: como el de identificación (DNI-RENIEC), la salud (SIS-EESS), la educación (constancias educativas-IIIEE). Esta condición obstaculiza el proceso de ingreso al Programa de la potencial usuaria (y su familia), la cual sin el “acompañamiento” cercano, podría constituirse en factor de exclusión. Esta es una de las razones, por la cual la presencia del Programa

¹¹³ Como se mencionó en las seis ACV observadas para este Estudio, no se observó ningún caso “rechazado”.

¹¹⁴ Correa, N y Roopnaraine, T. (2013). Pueblos Indígenas y Programas de transferencia condicionados. Estudio etnográfico sobre la implementación y los efectos socioculturales del Programa Juntos en seis comunidades andinas y amazónicas del Perú. IFPRI-PUCP. Un testimonio en uno de los grupos focales lo grafica: “(...) aquí todos necesitamos señorita, aquí trabajan en domingo, cuando tenemos varios hijos no nos alcanza, estudian, más que nada en su educación no nos alcanza, antes cuando trabajan en la mina todos podemos estar beneficiados no sé porque ahora nos objetan (...)” (Usuarias UT Huancavelica).

¹¹⁵ En los casos, donde tienen que servirse de otras personas (amigos y familiares) para identificar su nombre en los padrones que se colocan convocando a las familias a ser validadas en ACV.

a través del acompañamiento “presencial” de su representante en las comunidades (GeL) es tan demandada y requerida. Sin embargo, por todas las dificultades logísticas, así como para el traslado y permanencia del personal en campo, que ya se mencionaron, dicho “acompañamiento” no se hace posible. Por ello, el papel de las ML, así como de ciertas autoridades locales más cercanas a la población (agentes municipales y tenientes gobernadores) resultan siendo fundamental para acortar esas distancias. Nuevamente, se refuerza la idea, del papel que están jugando ciertos actores sociales externos al Programa que “informalmente” vienen cubriendo espacios y necesidades que el Programa no está atendiendo.

8.2 Recomendaciones

8.2.1 Para la planificación

- Mejorar los sistemas de empadronamiento, para que las bases de datos utilizadas para la afiliación realmente focalice las personas que deben estar en el programa. Ello implica considerar varios niveles de mejora: desde la estructura institucional que acoge los procesos y sistemas de levantamiento de información (municipio); tener mayores niveles de control operativo desde la UCF de las ULF; y que éste a su vez provea oportunamente de los lineamientos e instrumentos operativos para la recuperación de la información en zonas rurales; todo ello acompañado por un trabajo de sensibilización en alianza con los gobiernos locales con las poblaciones rurales sobre la importancia del empadronamiento para acceder a los programas sociales.
- Asegurar que las Unidades Locales de Focalización se encuentren operativas, para que puedan responder a las demandas de empadronamiento y la posibilidad de acceso al Programa.
- Revisar los instrumentos operativos, como las FSU, y realizar un análisis sobre los criterios que se están tomando en cuenta para evaluar la pobreza de las zonas rurales, porque pueden estar dejándose fuera diversas variables que permitiría una mejor focalización de las poblaciones rurales que responda a sus contextos socioculturales (de conformación de hogares y familias, tipos de ingresos, etc.).
- Realizar el cálculo, para ver cuánto tiempo, esfuerzo y recurso se está invirtiendo en el trabajo de consistenciamiento, detección y corrección de la base de datos propuesta para seleccionar los hogares elegibles (SISFOH). Probablemente esta labor está implicando costos tan altos (económica y horas/hombre) como el que implicaría desarrollar un nuevo censo.
- Establecer y socializar con claridad el proceso y flujo seguido para la reevaluación socioeconómica así como el levantamiento de información para el otorgamiento de CSET. Se observa a nivel de las UT, no se maneja una información uniforme sobre dicho proceso. Del mismo modo, utilizar los medios creados (pero que no están siendo usados) para verificar el estado de las solicitudes enviadas a SISFOH, al mismo tiempo de observar la posibilidad de

habilitar la opción a través del cual la persona consultante de la UT¹¹⁶, pueda manifestar una alerta sobre la demora en la respuesta del mismo.

- Cumplir con los periodos establecidos según normativa para resolución de casos que solicitan condición socioeconómica, los cuales debieran ser comunicados (de otorgársele o no CSET) a los solicitantes a través de la UT. Los plazos no debieran extenderse más allá de una campaña a otra de afiliación.
- Mejorar los flujos de comunicación entre el Programa y la UCF, sobre los procesos llevados a cabo. Se manifiesta que la UCF no maneja los cronogramas consolidados de los periodos de afiliación de todos los Programas sociales, por lo cual al no manejar dicha información tienen menor posibilidad de planificación, lo que genera que en determinados momentos se concentre el trabajo y tengan menor capacidad resolutive.
- Procurar la actualización de las bases de datos de manera permanente, para lo cual una estrategia podría ser establecer alianzas con otras instituciones del Estado que pudieran manejar base de datos de constante actualización (por ejemplo COFOPRI, Registros Públicos, SUNAT, ONP, etc.).
- Considerar un Plan formativo para el equipo operador del Programa en las UT (sobre todo a los GeL y CTZ) que además de brindar capacitación/actualización sobre los lineamientos de la actual Directiva, incluya además procedimientos en las principales casuísticas presentadas en campo. Así mismo para mejorar las habilidades en la difusión y desarrollo de ACV puede considerarse la capacitación, en estrategias comunicativas en contextos de poblaciones rurales y en situación de pobreza. Según la experiencia previa manifestada por los actores, considerarlas previamente a la primera campaña de afiliación del año, se puede utilizar diversos medios, como el presencial e incluso la modalidad de video conferencia.
- Considerar la experiencia descentralizadora emprendida en alguna de las UT para la organización del trabajo y de recursos de la Unidad Territorial (UT La Libertad). De la experiencia narrada, se señala como elemento fundamental para que esta operación descentralizada del personal de campo funcione, la necesidad de una articulación eficaz con las instancias de los gobiernos locales, gobernación e incluso de organizaciones de base. Sobre la base de una plataforma que concentre voluntades sobre el Programa previamente sensibilizados, se puede articular el trabajo de los GeL en unidades geográficas más focalizadas (centros poblados, caseríos, barrios, etc.). Tomar en cuenta que para que un trabajo descentralizado funcione se tiene que dar las condiciones, por lo que no podría ser una fórmula replicable, si es que primero no se realiza una evaluación de las sinergias posibles en cada ámbito.
- Considerar la capacitación a nivel de jefaturas y coordinaciones sobre manejo y buen trato del personal, considerando que cada Unidad territorial maneja un número considerable de personal (sobre todo de campo). Esto redundaría en

¹¹⁶ Dicha posibilidad podría ser canalizado a través del GI o el CTT de la UT.

mejorar las condiciones de trabajo del personal, mantenerlos motivado y reducir las posibilidades de renunciadas.

- Integrar el enfoque de género y el intercultural dentro de toda la planeación y ejecución de todos los procesos. Considerar que las necesidades, expectativas y formas de adquirir y manejar información se diferencia de hombres a mujeres, y se particulariza aún más cuando se toma en cuenta las características socio culturales propias de cada región a la que pertenecen¹¹⁷. Detenerse en este elemento no es marginal, ya que de un adecuado análisis al respecto se podrá elegir las estrategias y acciones más pertinentes, oportunas y de impacto para el público que se pretende asistan a las ACV para afiliarse. Por ejemplo, en las etapas de preparación de las ACV, qué organizaciones, tienen mayor alcance e influencia de las zonas rurales (qué tipo de organizaciones son cómo se podría trabajar con ellas para hacerlas aliadas al programa), qué medios de comunicación, qué espacios son los más propicios para que la población a la que destina el programa se informe de ésta¹¹⁸, qué formas y medios de comunicación son los más adecuados para transferir información y sensibilizar en las potenciales usuarias en las ACV, etc.

8.2.2 Para la implementación de ACV

- Desarrollar un mapeo y directorio de organizaciones sociales y del tipo institucional presentes en los centros poblados donde se ejecutarán las ACV, para determinar aliados estratégicos que pudieran contribuir en la difusión y convocatoria de las ACV, así como en la identificación de posibles o potenciales familias usuarias del Programa. Además de los aliados regulares como municipio (las instancias de mayor competencia como por ejemplo DEMUNAS, Gerencias de Desarrollo Social, etc.), gobernación, IIEE y EESS, se puede rastrear otras como: APAFA, promotores de salud comunitaria, Juntas Directivas (comunales, barriales, zonales, etc.), rondas campesinas, Vaso de Leche, Comedores populares, asociaciones productivas (de hombres y mujeres), organizaciones de mujeres, Madres Líderes, asociaciones del adulto mayor, ONGs, etc. La determinación dichas organizaciones dependerá del contexto específico, por tal no todas las organizaciones tendrán el mismo nivel de incidencia, presencia e influencia en las localidades. Por lo cual una vez realizado ese mapeo, se propone que se determine, ayudados con informantes claves de las propias comunidades, el nivel de incidencia de estas organizaciones en la zona; esto contribuiría a priorizar con que organizaciones se establece mayores coordinaciones así como focalizar en qué ámbito puede

¹¹⁷ Si bien la información recolectada y los hallazgos de este Estudio no han permitido profundizar al respecto (por el tipo instrumento aplicado, por el enfoque metodológico para la aplicación por las preguntas realizadas), esta debiera ser una tarea a ser emprendida en futuras investigaciones

¹¹⁸ Por ejemplo, un hecho a destacar es que varias de las mujeres usuarias manifestaban en las entrevistas o grupos focales tenían problema para la lectura (se les dificultaba, eran analfabetas totales o funcionales), por lo que se tenían que servir de otras personas (regularmente otras mujeres), que en ocasiones podría provocar que la potencial usuaria se disuada a participar de las ACV. Este dato no puede ser analizado de manera tan sistemática en este informe, pues este recoge de información tangencial no consultada y de la que se tiene referencia solo por haber sido mencionado en el marco de otros temas. De comprobarse una fuerte incidencia de este tema, y no ser considerado para las estrategias en las que se convoca (por ejemplo) probablemente sumara a las razones por las cuales personas focalizadas no asisten a las ACV.

esta resultar más apropiada una colaboración conjunta, es decir, algunas organizaciones podrían contribuir más a la difusión y convocatoria, otras a la identificación de potenciales familias usuarias, otras en apoyo logístico y movilidad y transporte, a la validación y legitimización de las ACV, etc.

- Procurar espacios de capacitación a las autoridades locales y comunales, especialmente a aquellos, que según la experiencia vienen participando más cercanamente en el Programa¹¹⁹ como por ejemplo los representantes de la gobernación (sobre todo tenientes gobernadores), de los municipios (especialmente agentes municipales), organizaciones sociales (por ejemplo organización de madres líderes, líderes comunales y barriales), en temas vinculados a los procesos y requisitos del Programa (sobre todo en lo vigente a la actual normativa). Dada las responsabilidades de estas personas, la capacitación debe ser diseñada con un programa específico, de manera sintética sobre los objetivos, requisitos y principales procedimientos del Programa. Tomar en cuenta que estos espacios bien dosificados (se propone 1 vez cada campaña de afiliación) suelen ser bien valorados por la autoridades y líderes.

A este mismo respecto, considerar que en muchas de las dinámicas institucionales y organizacionales (ajenas al Programa) suelen haber movilidad de funcionarios y representantes¹²⁰ por lo que debe considerarse su inducción en el Programa.

- En el caso de las organizaciones de Madres Líderes, quienes guardan una cierta dependencia al Programa, pues esta surge a partir de su participación en el mismo, considerar algunos estímulos e incentivos por su apoyo. En ese sentido, por ejemplo es muy valorado por ellas la capacitación que se les brinde para formar su liderazgo¹²¹. Del mismo modo, considerar mecanismos para compensar los gastos en los que incurren por apoyar al GeL en la convocatoria y difusión. Por ejemplo, algunos casos mencionaron que utilizan su propio dinero para trasladarse o el saldo de su teléfono cuando hay necesidad de comunicarse con el GeL o con alguna (s) de las usuarias o convocadas, lo cual lo hacen de manera voluntaria.
- Contar con el respaldo de la Jefatura territorial para que los GeL y CTZ puedan realizar las coordinaciones con las autoridades y líderes locales, para lo cual dado la dispersión de las zonas de intervención, pueden utilizar mecanismos como los implementados por algunas de las UT: cartas de presentación/invitación, circulares, etc.

¹¹⁹ Ya sea por lo que manifiesta la norma (CVTC) o por lo que se da en la dinámica del proceso en campo (por ejemplo gobernación y municipio).

¹²⁰ En la investigación se evidenció que muchas de las autoridades (sobre todo tenientes gobernadores y representantes de organizaciones, aun cuando participaban de las ACV, en las entrevistas manifestaron tener muy poco (o solo referencial) conocimiento del Programa, en la mayoría de casos dicha situación se presentó por ser autoridades que recién asumían un cargo.

¹²¹ Estos estímulos e incentivos contribuirían a no asumir el rol de la ML de manera meramente como aliada instrumental para el Programa.

- Todas las UT deben contar con un especialista comunicador como parte del equipo base de las UT, se debe intentar que esta persona, además de ser el nexo con la UOAL (en materia de comunicación), pueda ser la persona que aterrice los lineamientos de la estrategia comunicacional según la dinámica y el contexto específico donde se interviene con el Programa. Por tal el acompañamiento al GeL y al CTZ (sobre todo) en la etapa de difusión y convocatoria debe ser cercana y de liderazgo en el proceso¹²².
- Realizar la identificación de los principales medios de comunicación (formales y no formales) de los centros poblados donde interviene el Programa. Así mismo, considerar el uso de más de uno al mismo tiempo. Tomar en cuenta que en las zonas rurales no necesariamente los medios de comunicación formales¹²³ son los que tienen mayor alcance de la población de los caseríos más lejanos.
- Buscar una mayor autonomía para que cada UT maneje la estrategia de comunicación, en ese sentido la UT tenga la posibilidad de contratar a los proveedores (por ejemplo medios de comunicación como radios comunales, perifoneo en lugares públicos, etc.) más efectivos e idóneos de acuerdo al contexto de la población.
- Establecer en colaboración con los especialistas en comunicación de las UT y de la UOAL, de un protocolo para el desarrollo del programa de las ACV. Este debe incluir manejo de ideas claves a referir sobre el Programa, uso de lenguaje no técnico, en la medida de lo posible utilizar una comunicación sencilla. Considerar que mucha de la población de las zonas rurales en situación de pobreza tienen bajos niveles de escolaridad¹²⁴, y en lugares donde el idioma predominante no es el castellano, prever que el GeL designado tenga familiaridad con el mismo, o en todo caso coordinar con alguna persona de la localidad que facilite la comunicación. Del mismo modo, el protocolo debe prever la elaboración de material guía o de apoyo. Un buen ejemplo de esta lo presenta la UT de Huancavelica quienes tuvieron la iniciativa de elaborar diapositivas con los contenidos a brindar en cada ACV, con el propósito de uniformizar (y de alguna manera controlar) el mensaje que brindaba cada uno de los GeL¹²⁵. Así mismo este debe contener las estrategias para la comunicación de mensajes con poblaciones rurales.
- Realizar una evaluación de los actuales mecanismos de solicitud de fondos, rendiciones y reembolsos. Determinar en estos las dificultades que están generando los actuales mecanismos, ubicar los cuellos de botella donde se viene entrapando el proceso, y los costos financieros y humanos que esto está generando en la operación de los procesos de afiliación. A partir de ello,

¹²² Y no un rol marginal, subsidiario o simplemente complementario en el mejor de los casos, e inexistente en varios de las situaciones analizadas.

¹²³ Y los que suelen ser los más utilizados coordinados por la UCI y el responsable de la comunicación en las UT.

¹²⁴ Y tal como se destaca de las entrevistas y grupos focales a usuarias, coincidentemente muchas de ellas manifestaban no saber leer ni escribir y en algunos casos analfabetismo funcional.

¹²⁵ En los casos donde no se contaba con el equipo proyector, dichas diapositivas servían de guía para ser copiadas y replicadas en papelotes.

plantear mecanismos más flexibles de solicitud de fondos, rendición y reembolsos, tomando en cuenta las condiciones que se dan en las zonas rurales (por ejemplo, dificultades de obtener documentos que sustenten la rendición). Considerar, algunas alternativas para sustentar gastos como el determinar un porcentaje más amplio para hacerlo bajo la modalidad de Declaración Jurada, o incluso lo que mencionan algunas UT, como el otorgamiento de constancias de la autoridad local que certifique la presencia del GeL en la zona (a manera de documento justificante).

- Evaluar la propuesta manifestada por la UT de San Martín para agilizar la provisión de logística y pasajes a los gestores locales, a través de la creación de una subsección a nivel regional (y no como viene sucediendo que todos lleguen y esperen respuesta de la sede central-Lima) para una más oportuna y eficiente provisión de requerimientos por regiones. Esto podría contribuir a una disposición de recursos y materiales más oportuna.
- Realizar un análisis de costo-beneficio en la provisión de viáticos de los y las gestores locales, ya que si este resulta un factor determinante para su alta movilidad y deserción (renuncias), el determinar elementos y criterios para ser brindados –los viáticos- bajo ciertas condiciones especiales estipuladas por el programa (largas distancias, costos altos del transporte -como sucede en la selva-, número de actividades a realizar en la visita de campo, afianzamiento de algún procedimiento, etc.), puede finalmente repercutir a reducir los costos económicos y en tiempo invertido, que implican la búsqueda, selección, inducción de nuevo personal, así como la repercusión en la sobrecarga de trabajo de todo el equipo de la UT.
- Considerar que si bien dentro del perfil para seleccionar a los GeL se considera que este resida en la zona, tomar en cuenta que dada la gran dispersión de los centros poblados y la lejanía de estos, existe una alta probabilidad de que el personal de campo tenga que movilizarse a muchas horas de distancia (y en algunos casos incluso pernoctar), por lo cual a manera de disuadir la renuncia se recomienda prever estrategias de incentivo para el personal de campo (particularmente los GeL), sobre todo de aquellos que asumen la responsabilidad de organizar y ejecutar las ACV en las zonas más alejadas. Para estos casos se puede determinar montos fijos para ser utilizados como viáticos, y promover de tal manera su mayor permanencia.
- Disponer de todas las facilidades para el desarrollo del trabajo de los GeL, Esto significa proveer oportunamente de los materiales logísticos, de equipo y de medios económicos o de transporte que permita movilizarse tanto a personal de campo (GeL) hombres como mujeres¹²⁶. Del mismo modo, la dotación de pasajes no debiera ser una limitación para el desarrollo del trabajo de campo, esto implica desde el desarrollar adecuadamente la difusión (por ejemplo, como el tener que afianzar la difusión a determinada zona), el afinar la convocatoria (sobre todo en los casos de pendiente de afiliar), coordinar con

¹²⁶ Una limitante manifestada por el personal femenino, es la dificultad de utilizar las motos por ser estas de estructura muy pesada e inadecuada para el uso de las mujeres.

las autoridades, asegurar la organización y la logística para la ejecución de las ACV. Se debe así mismo realizar los ajustes/actualización del tarifario de rutas al inicio de cada campaña de afiliación.

Dentro de las facilidades para el trabajo considerar la posibilidad de mejora de la comunicación de los gestores y CTZ (sobre todo) dado el nivel de coordinación que ambos mantienen, a partir de la contratación de una línea básica de telefonía móvil.

En cuanto a los materiales, estos deben considerarse en suficiente cantidad para el uso y reposición^{127,128}, estos deben ser de distinto orden: material de escritorio, para la difusión (afiches, volantes, trípticos, etc.), formatos para la validación y afiliación, etc. Se sugiere manejar una lista de cotejo (check list) de todos los materiales con los que debe contar el GeL para salir a campo. Una buena alternativa es la que plantea una de las UT, la cual prepara una especie de kit de materiales.

- Desarrollar un protocolo para la ejecución de ACV en base a toda la experiencia ganada en las diferentes regiones en el tiempo que el Programa viene operando a partir de la ACV como mecanismo para la validación. Considerar objetivos, participantes, número de asistentes, roles, duración, programa, recursos y materiales que se requieren para su desarrollo, organización para la recepción de documentos, llenado de formatos, así como presentar las posibles contingencias que pudieran suceder y sus respectivas soluciones. Tomar en cuenta que el uso de protocolos es una manera de homogenizar y ordenar la forma y contenidos de cómo se realiza las ACV.
- Coordinar la participación de representantes de las ULF en las ACV, ello permitirá una derivación más rápida y oportuna de los casos de población no censada, así como la absolución de consultas referidas al empadronamiento en los centros poblados donde se desarrolla la ACV. Dicha coordinación debiera ser a dos niveles tanto desde el nivel municipal (instancia del que depende la ULF) y a nivel UCF (órgano del que depende funcionalmente).
- Tomar en cuenta mecanismos alternativos o modalidades para la validación y afiliación, además de las ACV. Por ejemplo, en situaciones donde la validación se ha realizado con anterioridad, y solo es la formalización de la afiliación, la usuaria no tendría que participar nuevamente de una ACV, la cual implica en la mayoría de casos una jornada completa. Tal como una de las UT manifiesta, es una opción válida la realización de reuniones pequeñas con las personas pendientes de afiliación y con presencia de autoridades y líderes representativos que pudieran conocer a la solicitante. En todo caso se deben establecer los criterios para estas formas excepcionales en un protocolo para la validación en ACV u otras modalidades (por ejemplo: cuando se trate de reuniones con convocadas no mayor de cinco personas, que mantenga los criterios categóricos, que no haya pasado más de 6 meses de haber pasado la

¹²⁷ Por lo manifestado, los GeL y CTZ utilizan su propia línea y saldo para las coordinaciones de trabajo.

¹²⁸ Considerando que los GeL trabajan en zonas alejadas, y la probabilidad de que cuenten con medios de proveerse puede ser mínima.

validación en ACV, se asegure la participación de al menos una autoridad o líder de la localidad a la que pertenezcan las solicitantes, etc.).

- Considerar procedimientos que permitan incluir a hogares pobres de zonas consideradas no pobres, para que las brechas de pobreza sean cerradas, y el factor de residencia no se vuelva factor de exclusión.

8.2.3 Formalización de la afiliación

- Recibir el equipo de la UT (en especial GeL y CTZ) una capacitación y actualización en los procesos de formalización de la afiliación. Tomando especial atención en el uso del SITC. Como en los otros casos se sugiere al inicio de cada campaña de afiliación (puede formar parte de uno de los temas previstos a capacitar/actualizar).
- Disponer de equipo de cómputo suficiente para la operativizar la formalización de la afiliación en los tiempos establecidos. Por lo manifestado por los especialistas, para que ello ocurra la razón por computadora debe ser de cuando máximo dos GeL por equipo¹²⁹ del mismo modo, observar la posibilidad de contar con un stock de equipo de cómputo portátil a disposición de las UT para ser proveído a aquellos GeL que tengan que movilizarse a las zonas más lejanas.

Del mismo modo, considerar la posibilidad de adquirir USB de internet inalámbrico para las permanentes contingencias de falta de acceso a Internet en las zonas rurales. Estos dos instrumento para el trabajo (portátiles y usb inalámbrico) pueden formar parte del Kit de emergencia de las UT para casos especiales donde las dificultades de equipo e internet debido a la lejanía pueda ser impedimento para que los GeL cumplan con los tiempos establecidos (cuya entrega y disposición al GeL debiera ser evaluada por el administrador de la UT). Todo esto redundará las facilidades otorgadas para realizar el trabajo de campo y gabinete en las mínimas condiciones previstas.

- Priorizar la organización y el ordenamiento de legajos de las últimas campañas de afiliación, los cuales deben ser organizados cada uno cumpliendo con los lineamientos establecidos según norma para su archivo (en folders, uso de código de barras, caratulas, formatos y documentos completos con sus respectivas firmas. De igual manera, se puede utilizar una lista de cotejo para determinar el cumplimiento de cada una de las características del legajo.
- Proveer de todo el material necesario para la conformación de los legajos, así mismo la oficina de la UT debe contar con un espacio físico para el archivamiento de estos.

¹²⁹ En la actualidad se ha manifestado casos inclusive de 6 GeL por equipo. Lo cual hace que el personal tenga que llegar de madrugada a la oficina o trabajar sábados o domingos, para lograr hacerse de una computadora para el ingreso al Sistema.

8.2.4 Para Monitoreo y Supervisión

- Buscar las estrategias informáticas para que el sistema sea más flexible y permita generar reportes consolidados y no solo ver la información por persona. Tomar en cuenta que los informes consolidados permiten un mejor monitoreo de actividades, metas, detectar vacíos y alcances.
- Buscar otros mecanismos como el uso de herramientas web services, a través del cual los programas sociales puedan acceder a la información procesada de forma remota. Cuyo acceso debería ser brindado al personal de la TI y GI, y estos puedan tener la posibilidad de conectarse a la base de datos de la UCF y de la sede de manera virtual¹³⁰.
- Brindar mayores posibilidades de interacción del GI de las UT con el Sistema, donde éste pueda tener competencias (aunque con cierta restricción) para realizar mayores operaciones que solo el de visualización. Sería de gran utilidad que el GI tuviera la posibilidad de generar reportes consolidados y usos de filtros de los indicadores de la UT para retroalimentar a la jefatura y darles seguimiento. La actual dependencia a la sede central ralentiza la generación de la información, lo cual hace se pierda oportunidad para la toma de medidas correctivas y de mejora.
- Incluir mejoras en el sistema, como por ejemplo el contar con la opción de hacer comparaciones/contrastaciones para determinar que no hay duplicidad de titulares o miembros objetivos, es decir la posibilidad de hacer filtros.
- Evaluar la posibilidad de contar con una sola herramienta donde se pueda tener concentrado los diversos sistemas para dar seguimiento al proceso de afiliación. Por ejemplo, tener en el mismo sistema los indicadores de control del Programa y del proceso de afiliación, integrado con el de la obtención de metas y presupuestos ejecutados. El seguimiento a la estadística permitiría un mejor seguimiento y toma de decisiones correctivas para la mejora de las metas.
- En el plano operativo, se puede incluir al Sistema mecanismos de alertas, que permitan acompañar los procesos y avisar por ejemplo cuando hay una ACV sin cerrar, lo que permitiría al propio GeL mantenga más control de sus procesos de ingresos de datos. Por otro lado, se sugiere para evitar confusiones con la duplicidad de ingresos por usuario, que los códigos se generen recién cuando la persona está afiliada, y no como se realiza actualmente (pre-afiliada).
- Continuar con la implementación del sistema de Monitoreo vinculando a su plataforma la posibilidad de dar seguimiento a las supervisiones realizadas en UT y la inclusión de alertas para dar seguimiento a su ejecución.

¹³⁰ Y no como viene sucediendo, pues dicha información es transmitida a través del envío de CD, lo cual implica la demora de los procesos.

- Continuar con el establecimiento de criterios, lineamientos e instrumentos para la supervisión a los distintos niveles, y determinar el nivel y ámbito de competencia de la supervisión, para que no exista una sobre-supervisión sobre ciertos procesos y miembros del equipo de la UT y por otro lado, sub-supervisión sobre otros procesos.
- Utilizar de manera más efectiva lo que reporta el Sistema para la toma de decisiones y de medidas correctivas para el alcance de metas propuestas en los plazos establecidos.
- Brindar competencias claras a partir de las normativas sobre las responsabilidades del equipo de las UT y la UOAL respecto a la supervisión y monitoreo del proceso de afiliación.
- Determinar con lineamientos específicos de cómo se relaciona y retroalimenta el proceso de mantenimiento del padrón con el proceso de afiliación. Determinar procesos y competencias más claros.

8.2.5 Algunos elementos a considerar para la normativa

Una evaluación general de la Directiva vigente permite observar que esta contiene algunos vacíos a ser destacados para lograr una mejor operatividad del proceso de afiliación:

- La Directiva se centra sobre todo en las responsabilidades y procedimientos seguidos desde las diferentes unidades de la UOAL (UTI, UCI, UPP, UCF, etc.), abordando de manera muy limitada las competencias de las diversas áreas de la UT. Se sugiere definir mejor procedimientos a este nivel.
- Dado que el trabajo con autoridades y líderes locales se constituye en un elemento estratégico, que en campo ha permitido operacionalizar los procesos de afiliación, debería establecerse mayores elementos que permita formalizar en alianzas y acuerdos (sobre todo con instancias del Estado y del gobierno local).
- Del mismo modo, dimensionar el real papel que juegan los CTVC en el proceso de afiliación (según normativa en la validación y la supervisión), pues en campo estos no vienen participando de manera activa en dichos procesos.
- Ofrecer mayor claridad en la estrategia comunicacional para la difusión y convocatoria del proceso de afiliación. En ese sentido, debería establecerse con mayor claridad el papel y responsabilidades del comunicador de la UT en este proceso.
- Desarrollar con mayor claridad y precisión la definición y el establecimiento de los mecanismos y estrategias de monitoreo y supervisión (estas se presentan muy genéricas en la Directiva), así como las respectivas competencias, procedimientos y responsabilidades tanto a nivel de la UOAL como de la UT.

9 Bibliografía

- Arróspide, M. Presupuesto Público evaluado: Programa Nacional de Apoyo Directo a los más pobres- “JUNTOS” (Documentación y Análisis de los procesos). PCM, Lima, 2009.
- Contraloría General de la República. Programa sociales en el Perú. Elementos para una propuesta desde el control gubernamental.
- Correa, N. Pueblos Indígenas y Programas de transferencias condicionadas. Estudio etnográfico sobre la implementación y los efectos socioculturales del Programa JUNTOS en seis comunidades andinas amazónicas. Lima, 2013.
- Defensoría del Pueblo. Aportes de la Defensoría del Pueblo a la Promoción de la Ética Pública en los Programas Sociales del Estado. Informe 001-2011 DP/APCS6-PEPPCPPP.
- PCM. Informe Compilatorio: el programa JUNTOS, resultados y retos. Lima, 2010.
- Sotelo, A. El Análisis PROBES (Problemas, Objetivos y Estrategias). Un Método para el Análisis Situacional y la Formulación de Estrategias. Universidad Nacional de la Plata, 1997