Proyecto de Ley N° 3041/2022-CR

PERÚ
CONGRESO de la REPÚBLICA

MARÍA ELIZABETH TAIPE CORONADO

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"



"PROYECTO DE LEY QUE FORTALECE EL SISTEMA NACIONAL DE FOCALIZACIÓN RESPECTO DE LA OBLIGATORIEDAD DE LOS GOBIERNOS LOCALES DE EMITIR UN PLAN DE EMPADRONAMIENTO"

Los congresistas de la República, integrantes del Grupo Parlamentario **PERÚ LIBRE** a iniciativa de la Congresista **MARÍA ELIZABETH TAIPE CORONADO**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Estado y conforme lo establecen los artículos 74 y 75 del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente proyecto de ley:

FÓRMULA LEGAL

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Ha dado la siguiente Ley:

LEY QUE FORTALECE EL SISTEMA NACIONAL DE FOCALIZACIÓN RESPECTO DE LA OBLIGATORIEDAD DE LOS GOBIERNOS LOCALES DE EMITIR UN PLAN DE EMPADRONAMIENTO

Artículo 1. Objeto de la ley

La presente ley tiene por objetivo identificar progresivamente, al total de la población en situación de pobreza, con la finalidad de que el Ministerio de Inclusión Social - MIDIS cuente con una base real y actualizada para que los ciudadanos puedan acceder oportunamente a los programas del Estado, por otro lado se busca que sean los gobiernos locales quienes reporten esta información, con el propósito de informar a la ciudadanía sobre el procedimiento para ingresar al sistema de focalización y ser elegibles para los programas que el Estado tiene a disposición a través del MIDIS.

Artículo 2. Modificación del artículo 9 de la Ley 30435, Ley que Crea el Sistema Nacional de Focalización SINAFO

Se modifica el artículo 9 de la Ley 30435, Ley que Crea el Sistema Nacional de Focalización SINAFO, en los siguientes términos:

> **"Artículo 9. Gobiernos locales y gobiernos regionales**
>
> Corresponde a los gobiernos locales y a los gobiernos regionales, respectivamente:
>
> 1. Los gobiernos locales son responsables en su jurisdicción de la recolección, levantamiento, verificación, sistematización y custodia de la información de la población y del espacio físico donde esta habita, de acuerdo con las disposiciones que el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) emita, para dicho fin los gobiernos locales deberán:
>   a. **Presentar al MIDIS, anualmente, el Plan de Empadronamiento de Ciudadanos, el cual deberá contener la programación de visitas para empadronamiento de ciudadanos a los asentamientos humanos, centros poblados y todo sector que esté bajo su jurisdicción y cuente con habitantes.**

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PORTALATINO AVALOS Kelly Roxana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12/09/2022 10:44:11-0500

b. Presentar al MIDIS, anualmente un informe, el cual deberá contener la data de la recolección, levantamiento, verificación y sistematización de ciudadanos por cada sector intervenido.

2. (...)

Artículo 3. Incorporación del inciso (e) al artículo 73 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades

Se incorpora el inciso (e) al artículo 73 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, en los siguientes términos:

"Artículo 73.- Materias e Competencia Municipal

(...)

(e) Planificar y promover mecanismos para el levantamiento de información en cada sector de su jurisdicción para la identificación y registro de la población en condición de pobreza y vulnerabilidad.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Financiamiento para la implementación de la ley

Las disposiciones de la presente ley se financian con cargo a los recursos de los Pliegos involucrados, sin demandar recursos adicionales al tesoro público.

SEGUNDA. Reglamentación

En un plazo que no exceda de los 30 días calendario, desde la publicación de la presente norma, el Poder Ejecutivo realizará las modificaciones reglamentarias para el cumplimiento de esta ley.

TERCERA. Vigencia de la Ley

La presente Ley, entra en vigencia a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: FLORES RAMIREZ Alex Randu FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/09/2022 17:53:36-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: TAIPE CORONADO Maria Elizabeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/09/2022 15:33:57-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: QUITO SARMIENTO Bernardo Jaime FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/09/2022 16:21:40-05

MARÍA ELIZABETH TAIPE CORONADO
Congresista de la República

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: QUISPE MAMANI Wilson Rusbel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: GONZA CASTILLO Américo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CRUZ MAMANI Flavio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **14** de **setiembre** del **2022**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 3041-2022-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO.**
2. **INCLUSIÓN SOCIAL Y PERSONAS CON DISCAPACIDAD.**

.....
JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

"PROYECTO DE LEY QUE FORTALECE EL SISTEMA NACIONAL DE FOCALIZACIÓN RESPECTO DE LA OBLIGATORIEDAD DE LOS GOBIERNOS LOCALES DE EMITIR UN PLAN DE EMPADRONAMIENTO"

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

La presente iniciativa legislativa tiene por objetivo identificar progresivamente, al total de la población en situación de pobreza, con la finalidad de que el Ministerio de Inclusión Social cuente con una base real y actualizada para que los ciudadanos puedan acceder oportunamente a los programas del Estado, por otro lado se busca que sean los gobiernos locales quienes vayan en busca de esta información, con el propósito de informar a la ciudadanía sobre el procedimiento para ingresar al sistema de focalización y ser elegibles para los programas de que el Estado tiene a disposición a través del MIDIS.

En el 2019, a nivel mundial se inicia la pandemia generada por el COVID -19 enfermedad proveniente de la ciudad de Wuham ubicada en China, los primeros casos tuvieron lugar en diciembre de 2019, sin embargo, en pocos meses se expandió a nivel mundial, llegando a reportarse el primer caso en Perú el 5 de marzo del año siguiente.

A las pocas semanas, mediante Decreto Supremo 044-2020-PCM el Estado decretó el Estado de Emergencia a nivel Nacional mediante el cual se dispuso el aislamiento social obligatorio (cuarentena), en razón a que los niveles de contagio se incrementaron exponencialmente.

Esta decisión del Estado puso en evidencia las grandes brechas que aún tenemos por cerrar, nuestros hospitales colapsaron por la alta demanda de atención, nuestras escuelas permanecieron cerradas durante 2 años, sin poder implementar un sistema de educación remota con resultados, nuestra economía se vio directamente afectada debido a que el gobierno, en aras de subvencionar a los ciudadanos menos favorecidos, emitió una serie de bonos, implementó hospitales provisionales, comprometió presupuesto para la compra de vacunas, ello solo por mencionar algunos de los miles de aspectos en los cuales el país se vio realmente afectado.

En este camino, el gobierno central buscó aliados estratégicos para llevar apoyo a los ciudadanos menos favorecidos, aquellos que su trabajo dependía el día a día y que sus ingresos se redujeron a cero tras entrar en confinamiento obligatorio, a niveles de empleabilidad, según el Instituto Peruano de Economía se perdieron 1.1 millones de empleos, este apoyo lo encontró en los gobiernos locales, sobre quienes recayó la responsabilidad de hacer llegar a este grupo de ciudadanos canastas básicas familiares, por otro lado, como ya se ha mencionado el estado emitió una serie de bonos (dinero en efectivo) para poder soslayar esta etapa tan difícil. Sin embargo, durante la asignación de estos subsidios, en muchos casos no llegó a la población que realmente necesitaba, que se encontraban en situación de pobreza, surgiendo la pregunta entre los que no fueron beneficiados por qué no les correspondía estos beneficios, si la situación de necesidad por la que estaban pasando era evidente.

Ante esta interrogante, nace la interrogante de cuál era el criterio para ser elegible y acceder a las medidas que implementó el Estado para el alivio de la economía, siendo ello así el Ministerio de Inclusión Social indicó que se venía trabajando con la base de datos del SINAFO, de donde se recogía la información de focalización de los y las ciudadanas que situación de pobreza y que eran elegibles para acceder a estos beneficios.

El Sistema Nacional de Focalización fue creado mediante Ley, N° 30435, en su Título Preliminar marca los siguientes principios rectores:

> *"Artículo único. Principios*
>
> *Los principios del Sistema Nacional de Focalización (Sinafo) son los siguientes:*
>
> *a. Cierre de brechas*
> *Reducción de brechas relacionadas con problemas o carencias que afectan el ejercicio ciudadano de los derechos económicos y sociales de las poblaciones en situación de pobreza, vulnerabilidad o exclusión y que se desarrollan en el marco de la política social del Estado.*
>
> *b. Inclusión*
> *Acceso de las poblaciones en situación de pobreza, vulnerabilidad o de exclusión a las intervenciones públicas definidas en el marco de la política social del Estado con la finalidad de que todas las personas puedan ejercer sus derechos, aprovechar sus habilidades y tomar ventaja respecto de las oportunidades que se encuentran en su medio.*
>
> *c. Eficacia*
> *Las acciones desarrolladas en el marco del Sistema Nacional de Focalización (Sinafo) se orientan al cumplimiento oportuno de los objetivos generales y los resultados de las políticas sociales, en articulación con los objetivos estratégicos definidos en la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social.*
>
> *d. Eficiencia*
> *Las acciones desarrolladas en el marco del Sistema Nacional de Focalización (Sinafo) buscan maximizar el impacto sobre la población objetivo de las políticas sociales del Estado al mínimo costo posible, mediante una correcta gestión de usuarios.*
>
> *e. Participación y transparencia*
> *La población tiene el derecho de participar, a través de la vigilancia en la gestión del Sistema Nacional de Focalización (Sinafo). La información generada o a que haya tenido acceso el Sistema Nacional de Focalización (Sinafo) se pone al alcance de las entidades que corresponda en el cumplimiento de sus funciones, respetando la normativa vigente.*
>
> *f. Interculturalidad*
> *El proceso de focalización reconoce, respeta y valora las diferencias culturales existentes en el país, y las considera en el diseño de sus mecanismos e instrumentos a fin de promover la inclusión social."*[1]

[1] Artículo único, Ley N° 30435, Ley que Crea el Sistema Nacional de Focalización

Para la identificación del problema nos remitiremos a los principios que rigen el sistema, con la finalidad de respetarlos a través del cumplimiento efectivo de la ley y sustentar la presente iniciativa legal.

De la lectura de estos principios se observa que no se están cumpliendo los siguientes preceptos:

- Acceso de las poblaciones en situación de pobreza
- Cumplimiento e impacto de las políticas sociales del Estado
- Entrega de información a las entidades correspondientes para el cumplimiento de las funciones referidas a las políticas sociales.

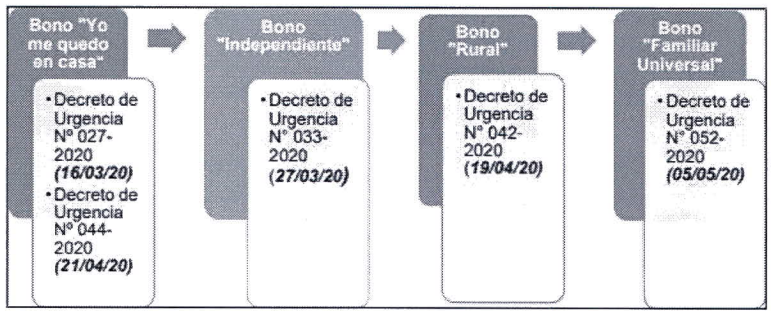
En ese sentido, es importante realizar las modificaciones pertinentes con la finalidad de determinar objetivos y responsabilidades para el cumplimiento de la ley.

Como se ha mencionado en la parte expositiva de este proyecto, los subsidios monetarios y no monetarios entregados por el Estado no llegaron a toda la población objetivo, hecho que puso en evidencia la falta de llegada del Estado a toda la población, hoy en día para que una persona o familia sea focalizada debe de acercarse al gobierno local que le corresponde para registrar su solicitud, para que posteriormente esta sea evaluada y finalmente (de calificar) ingresar al sistema de focalización.

El Estado como principal actor y gestor de las políticas públicas debe de encontrar los mecanismos de llegada al ciudadano a través de los 3 niveles de Estado y encontrar los mecanismos de promoción, intervención directa, registro, levantamiento de información in situ, con la finalidad que este trámite no le genere ningún gasto al ciudadano.

Esta falencia demostrada por los gobiernos locales, de no tener la capacidad de llegar al ciudadano, se vio reflejada durante la pandemia, debido a que no toda la población había sido ingresada al sistema de focalización, en muchos casos por desconocimiento del ciudadano, pero con gran cuota de responsabilidad del Estado, quien debió implementar políticas de promoción y alcance de este registro, sin embargo, no lo hizo, hecho que perjudicó a miles de peruanos.

La Defensoría del Pueblo emitió el informe especial N° 025-2020-DP mediante el cual precisó los bonos que fueron otorgados para mitigar el impacto económico en las familias afectadas directamente por el confinamiento social obligatorio y el alcance que tuvieron los mismos, en dicho informe presentó la siguiente gráfica:



Fuente: El Peruano
Elaboración: Defensoría del Pueblo

Respecto de los bonos y sus proyecciones, el informe mencionado indica lo siguientes:

BONO	PROYECCIÓN DE BENEFICIARIOS
YO ME QUEDO EN CASA	2 MILLONES 750 MIL HOGARES
INDEPENDIENTE	780 MIL HOGARES
RURAL	830 MIL HOGARES DE ZONAS RURALES
FAMILIAR UNIVERSAL	600 mil HOGARES ZONA URBANA / 250 MIL ÁMBITO RURAL

Fuente: Defensoría del Pueblo
Elaboración: Autora del Proyecto de Ley

En el punto 4. del mencionado informe, la Defensoría de Pueblo identificó que unos de los principales problemas, para el otorgamiento de los bonos, fue la desactualización del Padrón General de Hogares, la información comprendida en este padrón databa del año 2013, año en el que el INEI realizó el Empadronamiento Distrital de Población y Vivienda 2012 – 2013 "Barrido Censal" y así como de la información que recoge las Unidades Locales de Empadronamiento, a cargo de las municipalidades, llegando a la conclusión que esta información esta desfasada.

Por otro lado, la Defensoría del Pueblo indica que al amparo de las atribuciones que le confiere la Constitución, recibió quejas y petitorios de los ciudadanos que no fueron beneficiados con el bono "Yo me Quedo en Casa", siendo ello así llegaron a la siguiente conclusión:

> *"...asimismo, consideramos que* ***queda pendiente la urgente modificación de la regulación sobre el Sistema Nacional de Focalización de Hogares para garantizar un adecuado registro de información en el Padrón General de Hogares*** *y asegurar su actualización, de manera que cumpla con la finalidad de constituirse en la base de información que sustenta las políticas nacionales en materia de desarrollo e inclusión social en nuestro país" (el resaltado es nuestro).*

Es sustancial precisar lo expresamente manifestado por la Defensoría del Pueblo que a la letra dice:

> *"Asimismo, consideramos que* ***queda pendiente la urgente modificación de la regulación sobre el Sistema Nacional de Focalización de Hogares para garantizar un adecuado registro de información en el Padrón General de Hogares y asegurar su actualización****, de manera que cumpla con la finalidad de constituirse en la base de información que sustenta las políticas nacionales en materia de desarrollo e inclusión social en nuestro país*" (el resaltado es nuestro).

A pesar de los esfuerzos que hizo el Estado, a través de sus instituciones, como RENIEC, con la implementación de una plataforma para el registro de solicitud de los ciudadanos que requieran ser incluidos en el padrón de beneficiarios estas acciones también trajeron complicaciones, quejas y reclamos.

Por lo motivos, expuestos, es necesario hacer las modificaciones pertinentes para que las entidades responsables cumplan de manera eficiente y eficaz con la tarea de llegar a la ciudadanía, que los esfuerzos sean del Estado para cumplir los objetivos de promoción, levantamiento de información, registro y actualización de la información de la ciudadanía en situación de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad.

II. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente norma no colisiona con ningún texto constitucional y tiene por objeto fortalecer el Sistema Nacional de Focalización respecto de la obligatoriedad de los gobiernos locales de emitir un plan de empadronamiento, con la finalidad de actualizar progresivamente los padrones que contienen la información respecto de la focalización de hogares, con la finalidad de que todos los ciudadanos en situación de pobreza, pobreza extrema estén identificados y puedan ser elegibles para acceder a los programas y beneficios que el Estado implementa.

III. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

La aplicación de la presente medida no irroga egreso económico alguno a las entidades del Estado involucradas, ya que sólo busca establecer estrategias, plantearse objetivos y emitir informes anuales a las entidades del Estado involucradas en atender a la población en situación de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad. Por otro lado, la presente iniciativa no demandará gastos al Estado pues su implementación se financia con cargo al presupuesto institucional de las entidades involucradas, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

IV. RELACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa se ha desarrollado en concordancia con las siguientes Políticas de Estado:

a) **Décima, referida a la reducción de Pobreza**
"Nos comprometemos a dar prioridad efectiva a la lucha contra la pobreza y a la reducción de la desigualdad social, aplicando políticas integrales y mecanismos orientados a garantizar la igualdad de oportunidades económicas, sociales y políticas. Asimismo, nos comprometemos a combatir la discriminación por razones de inequidad entre hombres y mujeres, origen étnico, raza, edad, credo o discapacidad. En tal sentido, privilegiaremos la asistencia a los grupos en extrema pobreza, excluidos y vulnerables".
(...)

b) **Décimo primera, referida a la promoción de Igualdad de Oportunidades sin Discriminación**
"Nos comprometemos a dar prioridad efectiva a la promoción de la igualdad de oportunidades, reconociendo que en nuestro país existen diversas expresiones de discriminación e inequidad social, en particular contra la mujer, la infancia, los

adultos mayores, las personas integrantes de comunidades étnicas, los discapacitados y las personas desprovistas de sustento, entre otras. La reducción y posterior erradicación de estas expresiones de desigualdad requieren temporalmente de acciones afirmativas del Estado y de la sociedad, aplicando políticas y estableciendo mecanismos orientados a garantizar la igualdad de oportunidades económicas, sociales y políticas para toda la población".

(...)

c) **Vigésima Cuarta, referida a la afirmación de un Estado eficiente y transparente**

"Nos comprometemos a construir y mantener un Estado eficiente, eficaz, moderno y transparente al servicio de las personas y de sus derechos, y que promueva el desarrollo y buen funcionamiento del mercado y de los servicios públicos. Nos comprometemos también a que el Estado atienda las demandas de la población y asegure su participación en la gestión de políticas públicas y sociales, así como en la regulación de los servicios públicos en los tres niveles de gobierno. Garantizaremos una adecuada representación y defensa de los usuarios de estos servicios, la protección a los consumidores y la autonomía de los organismos reguladores".