Proyecto de Ley N° 793/2021-CR

CONGRESO DE LA REPUBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
18 NOV. 2021
RECIBIDO
Firma: Hora: 12:50

LEY QUE MODIFICA, INCORPORA Y REGULA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY Nº 30435, LEY QUE CREA EL SISTEMA NACIONAL DE FOCALIZACIÓN (SINAFO)

Los Congresistas de la República que suscriben, a iniciativa de la Congresista de la República que suscribe, **HILDA MARLENY PORTERO LÓPEZ**, en ejercicio de las facultades de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente Proyecto de Ley:

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República
Ha dado la siguiente Ley

LEY QUE MODIFICA, INCORPORA Y REGULA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY Nº 30435, LEY QUE CREA EL SISTEMA NACIONAL DE FOCALIZACIÓN (SINAFO)

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto fortalecer el Sistema Nacional de Focalización (SINAFO) y la aplicación de su normativa, modificando, incorporando y regulando diversas disposiciones de la Ley N° 30435, Ley que crea el Sistema Nacional de Focalización, a fin mejorar el proceso de focalización, fortalecer los mecanismos de control y maximizar el uso de los recursos asignados en el cumplimiento de sus competencias.

Artículo 2.- Modificación de diversos artículos de la Ley Nº 30435, Ley que crea el Sistema Nacional de Focalización, modificado mediante Decreto Legislativo Nº 1376

Modifíquense los artículos 1°; 3° literal b) y c); 6°; 7° literal d); 8° numeral 8°.6; 9°; 12°; 13°; 18°; 19°, y la Sétima Disposición Complementaria Final de la Ley Nº 30435, Ley que crea el Sistema Nacional de Focalización (SINAFO), en los términos siguientes:

> *"**Artículo 1. Objeto de la Ley***
> *La presente Ley tiene como objeto crear el Sistema Nacional de Focalización (SINAFO) y establecer los principios, alcance, organización, ámbito, procesos, procedimientos y la estrategia para calidad del proceso de focalización; y especifica los integrantes del Sistema y sus funciones en concordancia con la Política Social y en articulación con el Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (SINADIS)".*
> *(...)*

*"**Artículo 3. Definiciones generales***
(...)

b. Criterios de elegibilidad
Los criterios de elegibilidad se basan en las condiciones que deben ser cumplidas por los potenciales usuarios de las intervenciones focalizadas. Estos criterios pueden incluir, entre otros, variables socioeconómicas, relacionadas a condiciones socioeconómicas, variables de vulnerabilidad, relacionadas a enfermedades, aspectos climáticos, seguridad alimentaria, entre otros, de las personas, hogares, viviendas, centros poblados, comunidades, grupos poblacionales o jurisdicciones geográficas que deberían recibir los beneficios de las intervenciones focalizadas.

Estos criterios pueden ser aplicados de manera independiente o combinada, de acuerdo con el tipo de intervención. Todo programa de focalización individual puede aplicar criterios socioeconómicos dependiendo de la población objetivo que busca atender.

c. Focalización

La focalización es el proceso mediante el cual se efectivizan los procedimientos de identificación, elegibilidad, afiliación y egreso.

Los tipos de focalización de las intervenciones públicas definidas en el marco de la política social, según los criterios de elegibilidad que se establezcan, pueden ser:

1. Focalización geográfica

Determinación de una población objetivo, cuyo criterio principal se basa en la ubicación geográfica de las personas, hogares, viviendas, centros poblados, comunidades, grupos poblacionales o jurisdicciones geográficas.

2. Focalización individual

Determinación de una población objetivo basada en la evaluación de las condiciones de las personas o sus hogares, diferentes de su ubicación geográfica".
(...)

*"**Artículo 6. Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social***
El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social se encuentra a cargo del Sistema Nacional de Focalización (SINAFO), dicta las normas y lineamientos, y establece los procedimientos básicos que aplican los integrantes del Sistema.

En tal sentido, diseña y regula los procedimientos de focalización y evalúa sus resultados."

"Artículo 7. Atribuciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS)
Son atribuciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), en el marco del Sistema Nacional de Focalización (SINAFO):
(...)

d. Administrar el Padrón General de Hogares (PGH) bajo estándares de calidad, seguridad y confidencialidad. Asimismo, certificar, de manera exclusiva, la clasificación socioeconómica.
(...)"

"Artículo 8. Entidades a cargo de las intervenciones focalizadas definidas en el marco de la política social del Estado
(...)

8.6. En las intervenciones focalizadas, que se requiere el criterio socioeconómico como criterio de elegibilidad aplicado a sus usuarios, se utiliza la clasificación socioeconómica certificada por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS)".

*"**Artículo 9. Gobiernos locales y regionales***
Los gobiernos locales y regionales son responsables de:

9.1 Los gobiernos locales son responsables en su jurisdicción de la recolección, levantamiento, verificación, sistematización, custodia de la información de la población y el espacio físico donde esta habita, de acuerdo con las disposiciones que el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis) emita para dicho fin. Asimismo, los Gobiernos Locales proveen Cartografía e información catastral al Midis, para el fortalecimiento del sistema de información geográfica del SINAFO.

9.2 Los Gobiernos Regionales son responsables en su ámbito de articular las estrategias municipales para el cierre de brechas de información, coordinadamente con el MIDIS. También son responsables de proveer a los demás actores del SINAFO información geográfica de los límites provinciales y distritales de su jurisdicción, definiendo estrategias de acción con los Gobiernos Locales cuando existan discrepancias en dicha información. Asimismo, los Gobiernos Regionales dirigen la implementación de los espacios de transparencia y rendición de cuentas a la ciudadanía, en el marco del SINAFO, con acompañamiento del MIDIS."
(...)

*"**Artículo 12. Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)***
El Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) es responsable de proporcionar al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis) y a las entidades a cargo de las intervenciones focalizadas, datos sobre las personas, hogares, centros poblados, comunidades, grupos poblacionales o jurisdicciones geográficas; así como otros datos de los que disponga y sean relevantes para el adecuado funcionamiento del Sistema Nacional de Focalización (SINAFO). Asimismo, es responsable de establecer un código único para identificar centros poblados, a fin de ser usados por los integrantes del Sistema Nacional de Focalización (SINAFO)".

*"**Artículo 13. Personas naturales y las instituciones públicas que brindan información al Sistema Nacional de Focalización (SINAFO)***
Las personas naturales y las instituciones públicas que brindan información al Sistema Nacional de Focalización (SINAFO) participan en el proceso de focalización.

13.1 Las personas naturales que brindan información en el marco del proceso de focalización, lo realizan con carácter de declaración jurada. La información prestada por la ciudadanía solo puede ser usada para propósitos de focalización.

13.2 Las instituciones públicas, bajo responsabilidad, proporcionan de manera oportuna y periódica, al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) la información que administran y que sean requeridas por este para el funcionamiento del Sistema Nacional de Focalización (SINAFO).

Las instituciones públicas son responsables por el uso y la implementación de las medidas de seguridad y confidencialidad que correspondan respecto a la información a la cual acceden y/o proporcionan, en el marco de la normativa vigente sobre protección de datos personales.

El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) resguarda, y es responsable por el uso y la implementación de las medidas de seguridad de la información que accede, recopila y trata en el marco de la normativa vigente."
(...)

"Artículo 18. Procedimiento de egreso
El procedimiento de egreso consiste en la desafiliación de los usuarios de acuerdo a los criterios de egreso establecidos por las entidades a cargo de las intervenciones focalizadas, en coordinación con el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS)".

*"**Artículo 19. Mecanismo de Intercambio de Información Social (MIIS)***
(...)

19.1. Establézcase el Mecanismo de Intercambio de Información Social (MIIS), a cargo del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis), con el propósito de:

a) Constituir el instrumento que los integrantes del Sistema Nacional de Focalización (SINAFO) adoptan para intercambiar datos en tiempo real, simplificando y agilizando los procedimientos de identificación, elegibilidad, afiliación y egreso de los usuarios, manteniendo una política de seguridad y confidencialidad con arreglo a la legislación vigente.
(...)

c) Disponer de datos confiables, organizados, clasificados y actuales respecto de las características de índole socioeconómica, demográfica, de vulnerabilidad, de discapacidad, étnica, geográfica, entre otras, a nivel de personas, hogares, viviendas, centros poblados, comunidades, grupos poblacionales o jurisdicciones geográficas de modo que faciliten la implementación de diferentes esquemas de priorización y de mecanismos de focalización a nivel individual o colectivo.

19.2. Las bases de datos disponibles del Padrón General de Hogares (PGH), del Registro Nacional de Usuarios (RNU) y del Registro Nacional de Intervenciones Sociales (RNIS), a cargo del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), pasan a ser parte del Mecanismo de Intercambio de Información Social (MIIS).

19.3. Las bases de datos disponibles del Registro Nacional para medidas COVID-19, conformado de acuerdo a lo dispuesto por los Decretos de Urgencia Nº 052-2020, Nº 098-2020, Nº 10-2021, Nº 21-2021 y Nº 080-2021, en cuanto a la información de hogares y las personas que los conforman pasan a ser parte del Mecanismo de Intercambio de Información Social (MIIS) bajo la denominación de Registro Nacional de Hogares (RNH) y la administración del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS).

El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) y el Ministerio de Salud (MINSA) garantizan el suministro de información del Registro Único de Identificación de las Personas Naturales (RUIPN) y de hechos vitales con la finalidad de mantener actualizado el RNH. El MIDIS aprueba los protocolos de suministro de información previa opinión favorable del RENIEC y el MINSA, de acuerdo a sus competencias.

19.4. El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social puede solicitar información o bases de datos que administran las entidades de la administración pública e integrarlas en el Mecanismo de Intercambio de Información Social (MIIS), para el cumplimiento de sus objetivos".
(...)

"DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL
(...)

***SÉTIMA**. Toda referencia al Registro Nacional de Beneficiarios de los Programas Sociales y Registro Nacional de Programas Sociales, debe entenderse como Registro Nacional de Usuarios (RNU) y Registro Nacional de Intervenciones Sociales (RNIS), respectivamente.*
(...)".

Artículo 2.- Incorpora el Capítulo V a la Ley Nº 30435

Incorporase el Capítulo V, que contiene los artículos 20°, 21° y 22° a la Ley Nº 30435, Ley que crea el Sistema Nacional de Focalización (SINAFO), modificado mediante Decreto Legislativo N° 1376, con el siguiente texto:

"CAPÍTULO V
ESTRATEGIA DE CALIDAD DEL PROCESO DE FOCALIZACIÓN

Artículo 20. Objeto de la Estrategia de Calidad del Proceso de Focalización
La Estrategia de Calidad del Proceso de Focalización tiene como objeto evaluar y mejorar de manera continua, la implementación del proceso de focalización, y es desarrollada bajo la conducción del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.

La Estrategia contempla el uso de la información generada el proceso mismo de focalización, así como la de terceros respecto a posibles incumplimientos del proceso de focalización, para lo cual se establecen mecanismos de articulación intergubernamentales e intersectoriales, así como con la ciudadanía.

Artículo 21. Seguimiento y monitoreo del proceso de focalización
El seguimiento y monitoreo del proceso de focalización se realiza a través de indicadores que visibilicen el cumplimiento de los procedimientos del referido proceso por parte de sus diversos actores. Dicha información es pública y se socializa a través de, entre otras, herramientas informáticas y/o eventos con la participación de la ciudadanía.

Artículo 22. Auditorías de calidad
Las auditorías de calidad implican la verificación posterior del cumplimiento de los procedimientos del proceso de focalización regulados en el marco del SINAFO, bajo un enfoque de mejora continua. Para el proceso de determinación de la clasificación socioeconómica, el MIDIS es el responsable de regular y efectuar las auditorias correspondientes.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

***PRIMERA**. - El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social realiza las adecuaciones que correspondan a la reglamentación de la presente Ley, dentro de los sesenta (60) días contados a partir de su publicación en el diario oficial El Peruano.*

***SEGUNDA**. - La presente Ley entre entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano.*

***TERCERA. -** En un plazo de treinta (60) días contados desde la entrada en vigencia de la presente Ley, se aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 30435, Ley que crea el Sistema Nacional de Focalización (SINAFO), mediante Decreto Supremo refrendado por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.*

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA

***PRIMERA.-** Autorícese al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, en el marco del Sistema de Focalización de Hogares, a acceder hasta el 30 de junio de 2022, a las bases de datos de la planilla pública que administra el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), información de consumo del hogar en servicio de electricidad que administra el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN), información de declaración de rentas de la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria (SUNAT), e información de registro de propiedad vehicular de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP); con la finalidad de determinar la clasificación socioeconómica o la actualización de información de los hogares registrados en el Padrón General de Hogares (PGH) vigentes desde el 2013.*

A partir del 1 de julio de 2022, el acceso a las bases de datos personales en el marco del referido Sistema, queda sujeto a lo dispuesto en el artículo 13 de la presente Ley."

***SEGUNDA. -** El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) asume, de acuerdo a lo dispuesto en el numeral 19.3 del artículo 19 de la presente Ley, la administración del Registro Nacional de Hogares dentro de los ciento veinte (120) días contados a partir de la publicación de la presente Ley. En tanto el MIDIS implementa las condiciones necesarias para tal fin, la operatividad, administración y soporte tecnológico del Registro Nacional para medidas COVID-19 se mantienen a cargo del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC).*

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

***ÚNICA. -** Deróguese las incorporaciones del literal d) y e) en el artículo 3, literales k), l) y m) en el artículo 7 y el Capítulo VI de la Ley N° 30435, Ley que crea el Sistema Nacional de Focalización, realizadas por el artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1376.*

Lima, noviembre de 2021

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: LOPEZ UREÑA Ilich Fredy FAU 20161749126 soft
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 18/11/2021 15:38:34-0500

Firmado digitalmente por: ARAGON CARREÑO Luis Angel FAU 20161749126 soft
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 18/11/2021 12:39:35-0500

Firmado digitalmente por: FLORES ANCACHI Jorge Luis FAU 20161749126 soft
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 18/11/2021 12:01:19-0500

Firmado digitalmente por: MONTEZA FACHO Silvia Maria FAU 20161749126 soft
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 18/11/2021 12:34:25-0500

CONGRESO
REPÚBLICA

BICENTENARIO
PERÚ 2021

HILDA MARLENY PORTERO LÓPEZ

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

Firmado digitalmente por: JAUREGUI MARTINEZ DE AGUAYO Maria De Los Milagros Jackeline FAU 20161749126 soft
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 17/11/2021 11:26:29-0500

Firmado digitalmente por: PABLO MEDINA Flor Aidee FAU 20161749126 soft
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 16/11/2021 20:45:31-0500

Firmado digitalmente por: BARBARAN REYES Rosangella Andrea FAU 20161749126 soft
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 16/11/2021 17:43:34-0500

Firmado digitalmente por: ALCARRAZ AGUERO Yorel Kira FAU 20161749126 soft
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 15/11/2021 16:09:39-0500

Firmado digitalmente por: PORTERO LOPEZ Hilda Marleny FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 15/11/2021 10:12:03-0500

Firmado digitalmente por: MORI CELIS Juan Carlos FAU 20161749126 soft
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 15/11/2021 12:27:21-0500

HILDA MARLENY PORTERO LÓPEZ
Congresista de la República

Firmado digitalmente por: ARRIOLA TUEROS Jose Alberto FIR 25542661 hard
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 15/11/2021 15:31:02-0500

Firmado digitalmente por: VERGARA MENDOZA Elvis Hernan FAU 20161749126 soft
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 15/11/2021 14:15:47-0500

Firmado digitalmente por: VERGARA MENDOZA Elvis Hernan FAU 20161749126 soft
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 15/11/2021 14:16:37-0500

Firmado digitalmente por: PAREDES FONSECA Karol Ivett FAU 20161749126 soft
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 17/11/2021 19:00:52-0500

Firmado digitalmente por: ESPINOZA VARGAS Jhaec Darwin FAU 20161749126 soft
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 18/11/2021 09:28:43-0500

Firmado digitalmente por: SOTO PALACIOS Wilson FAU 20161749126 soft
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 18/11/2021 11:01:38-0500

PERÚ
CONGRESO de la REPÚBLICA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **22** de **noviembre** del **2021**
Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 793** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **INCLUSIÓN SOCIAL Y PERSONAS CON DISCAPACIDAD.**

HUGO ROVIRA ZAGAL
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS

1. ANTECEDENTES

1.1. Los derechos sociales como derechos fundamentales desde de la posición del Tribunal Constitucional, como máximo intérprete de la Constitución

El Tribunal Constitucional peruano (en adelante, TC) ha sostenido en reiterada jurisprudencia que el Estado peruano, de acuerdo con los artículos 3 y 43 de la Constitución Política del Perú de 1993, es un Estado social y democrático de derecho, y que, en tal sentido, se sustenta "en los principios esenciales de libertad, seguridad, propiedad privada, soberanía popular, separación de las funciones supremas del Estado y reconocimiento de los derechos fundamentales" (Sentencias 0008-2003-AI/TC, fundamento 10, y 01470-2016-PHC/TC, fundamento 16 y siguientes).

Los derechos fundamentales tienen una doble dimensión, en el sentido de poseer tanto una dimensión subjetiva o referida a los sujetos titulares de estos, así como una dimensión objetiva o referida a los bienes o institutos jurídicos constitucionales que constituyen su contenido con independencia de sujetos titulares. En ese sentido, "lo subjetivo" hace referencia al "sujeto" titular, mientras que "lo objetivo" hace referencia al "objeto" de protección. Con ello, los derechos fundamentales son, al mismo tiempo, garantías subjetivas y garantías institucionales. Los derechos fundamentales, como garantías subjetivas, protegen posiciones jurídicas de derecho subjetivo, es decir, protegen al titular de determinadas situaciones jurídicas reconocidas por la Constitución; así, por ejemplo, el derecho a la libertad de expresión, el derecho a la libertad de cátedra, etc. Los derechos fundamentales, corno garantías institucionales, protegen determinados contenidos objetivos reconocidos en la Constitución, los que constituyen elementos básicos del modelo de Estado de derecho, excluyéndolos del ámbito de disposición del legislador y de otros poderes públicos; así, por ejemplo, la libertad de cátedra, la libertad como instituto, etc.

Derechos a acciones positivas por parte del Estado

Los derechos fundamentales, en su dimensión subjetiva, son situaciones jurídicas de derecho subjetivo que tienen por objeto la garantía de bienes jurídicos constitucionales derivados de la dignidad humana. En ese sentido, los derechos fundamentales, como derechos subjetivos, son derechos a algo. Ese "algo" puede ser un dar, un hacer o un no hacer. Tradicionalmente se ha definido a los derechos fundamentales como prerrogativas de las personas ante el Estado a fin de que este no interfiera en sus esferas de libertad individual. Esta posición es defendida por la teoría liberal de los derechos fundamentales. Sin embargo, al

tener los derechos fundamentales una estructura de derechos subjetivos, no solamente podríamos hablar de derechos a omisiones o abstenciones, sino que además es posible hablar de derechos a acciones positivas. En ese sentido, los derechos fundamentales, además de poseer una doble dimensión, tienen un doble carácter, ya que no solo se limitan a derechos de abstención, sino que además abarcan, estructuralmente, a los derechos a acciones positivas [Cfr., Victor Abramovich y Christian Courtis, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Trotta, Madrid 2002, págs. 21 y ss; Rodolfo Arango, *El concepto de los derechos sociales fundamentales*, 1ra. ed., Legis, Bogotá 2005, págs. 37 y ss.].

Ahora bien, la pregunta que surge en este extremo consiste en ¿quién es el destinatario de los derechos fundamentales a acciones positivas? En primera línea el destinatario de dichas acciones es el Estado. Al ser este quien reconoce tiene como finalidad suprema la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad. En efecto, la gran mayoría de Constituciones reconoce a la dignidad humana como el fin supremo y concepto legitimador del Estado, por lo que es este quien en primera línea debe garantizar su protección y desarrollo. Ciertamente, la sociedad en su conjunto también es destinataria de las acciones y abstenciones que los derechos fundamentales instituyen, por lo que es siempre posible hablar del respeto intersubjetivo de espacios de libertad y deberes intersubjetivos de solidaridad social. En este caso se verificará el deber del Estado a realizar prestaciones positivas a favor de los titulares de derechos fundamentales.

Los derechos a acciones positivas por parte del Estado consisten precisamente en realizar acciones fácticas o normativas a efectos de dar cumplimiento a la obligación correlativa derivada del derecho subjetivo que ostentan los particulares. Dichas acciones positivas responden a tres tipos de derechos: derecho a protección, derecho a la organización y procedimiento y derecho a acciones positivas en sentido estricto o derechos sociales fundamentales [Robert Alexy, *Teoría de los derechos fundamentales*, CEPC, Madrid 2007, págs. 391 y ss].

a) Derecho a protección

Son derechos que ostentan los privados ante el Estado a fin de que este les proteja de la intervención de terceros. El Estado, en ese sentido, está obligado a desarrollar políticas fácticas y normativas para impedir o minimizar la afectación de los ámbitos de libertad de las personas por parte de otros particulares. Ello justifica, por ejemplo, la necesidad de que el Estado emita normas en materia penal, civil, tributaria, administrativa, etc., así como cree entes reguladores de servicios públicos.

A nivel de su interpretación, los derechos de protección se enfrentan al problema de su inevitable colisión con otras posiciones jurídicas. En efecto, mientras que, por ejemplo, el Estado protege al consumidor respecto a algunas prácticas de las empresas, de otro lado se está afectando el derecho a la libertad de empresa. La solución interpretativa a dicha relación de

tensión radica en la determinación de un punto de equilibrio entre ambas situaciones jurídicas por medio del principio de proporcionalidad en sentido amplio.

b) Derecho a la organización y procedimiento

Derechos que buscan, mediante la organización de un sistema y la implementación de un procedimiento, efectivizar los derechos fundamentales. El Estado debe poner a disposición de los titulares de derechos fundamentales una organización que permita atender sus requerimientos de acción estatal (fáctica o jurídica), así como un procedimiento para hacer efectivos dichos requerimientos. El titular del deber correlativo a este derecho es el legislador, quien deberá estructurar organizaciones a efectos de brindar realizar la obligación de dar o hacer del Estado, así como el procedimiento que los titulares del derecho deben cumplir para acceder a dichas prestaciones. Se refiere entonces "al aseguramiento de los derechos fundamentales por medio de la organización y el procedimiento" [Konrad Hesse, *Bestand und Bedeutung der Grundrechte-sicherung durch Organization und Verfahren*", en: NJW (1982), pág. 2.].Este tipo de derechos a acciones positivas del Estado es entendido en la doctrina corno un *status activus processualis*, pues confiere a su titular la capacidad de exigir al Estado instituya organismos y procedimientos para hacer valer sus derechos fundamentales [Peter Háberle, *Grundrechte im Leistungsstaat*, en: VVDStRL 30 (1972), pág. 43-141 (86)].

c) Derecho a acciones positivas en sentido estricto o derechos sociales fundamentales

Son posiciones jurídicas subjetivas de derecho fundamental que confieren a su titular la capacidad de exigir al Estado una prestación positiva (fáctica o jurídica) en su favor. En ese sentido, el titular tiene la capacidad de exigir judicialmente la efectivización de dicha prestación positiva. Por ejemplo, el titular del derecho a la pensión tiene la capacidad de exigir al Estado, una vez cumplidos los requisitos formales de ley, le provea de una asignación dineraria; correlativamente el Estado tiene la obligación jurídica de brindar dicho derecho.

Los derechos sociales fundamentales pueden ser entendidos como derechos explícitamente reconocidos por el ordenamiento positivo o como derechos adscritos a la Constitución interpretativamente. El reconocimiento positivo de los derechos sociales implica el haber incorporado en el catálogo de derechos fundamentales reconocidos a los derechos sociales, o haber suscrito pactos internacionales sobre derechos económicos y sociales que justifiquen su incorporación al ordenamiento positivo interno. El reconocimiento interpretativo de los derechos sociales ocurre cuando estos no han sido reconocidos explícitamente en el ordenamiento positivo y no pueden ser válidamente deducidos a partir de los tratados internacionales suscritos por el Estado. En ese sentido, son los órganos de interpretación

constitucional los que deben construir interpretativamente a partir de la dignidad humana y las condiciones fácticas de la realidad social nuevos derechos.

Los derechos sociales fundamentales tienen una estructura normativa de derecho subjetivo, en ese sentido contienen una relación de correspondencia entre un titular y un destinatario respecto a una determinada acción. En ese sentido, los derechos sociales fundamentales facultan a su titular a exigir una determinada prestación por parte del destinatario del mandato, correlativamente, el destinatario del mandato tiene una obligación jurídica de cumplir con la prestación.

Reconstruir una estructura de derecho subjetivo para los derechos sociales fundamentales y justificar su vinculatoriedad ya sea como prerrogativas o como obligaciones jurídicas no es complicado, los problemas centrales de los derechos sociales se encuentran a nivel de su efectivización por parte del destinatario de estos. En efecto, la realización del mandato de deber ser de estos derechos está sujeto a cuestiones presupuestales y de política pública. Sin embargo, ¿es posible a partir de estas circunstancias fácticas justificar la no concretización de los derechos sociales fundamentales?

Los derechos sociales fundamentales como obligaciones concretas del Estado

Los derechos sociales fundamentales, en tanto posiciones jurídicas subjetivas a acciones positivas por parte del Estado, representan obligaciones concretas para este respecto a los titulares de estos. En ese sentido, la problemática respecto a los derechos sociales fundamentales no gira en torno a si estos son derechos fundamentales vinculantes, sino respecto a la forma en que estos han de ser cumplidos por el Estado.

En efecto, tal y como el TC ha expresado en la sentencia recaída en el Expediente 0008-2003-A1/TC, fundamento 12, "el Estado peruano, definido por la Constitución de 1993, presenta las características básicas de un Estado social y democrático de derecho, y en cuya configuración adquieren relieve dos aspectos básicos: la existencia de condiciones materiales mínimas para alcanzar sus presupuestos, y la identificación del Estado con los fines de su contenido social". Asimismo, ha dejado sentado que estas condiciones materiales mínimas, "buscan garantizar la igualdad de oportunidades en todo nivel social, así como neutralizar las situaciones discriminatorias y violatorias de la dignidad del hombre; por ello, el logro de estas condiciones materiales mínimas de existencia requiere la intervención del Estado y de la sociedad en conjunto" (Sentencias emitidas en los Expedientes 02945-2003-AA/TC, fundamento 9 y 02016-2004-AA/TC, fundamento 8).

En ese sentido, los derechos sociales fundamentales no son meras normas programáticas de eficacia mediata, corno tradicionalmente se ha señalado para diferenciarlos de los denominados derechos civiles y políticos de eficacia inmediata, pues justamente su mínima satisfacción representa una garantía indispensable para el goce de los derechos civiles y políticos (Sentencias emitidas en los Expedientes 02945-2003-AA/TC, fundamento 11 y 02016-2004-AA/TC, fundamento 10).

La realización o cumplimiento de los derechos sociales

Si bien es cierto que la realización o cumplimiento de los derechos sociales fundamentales implica que el Estado implemente políticas públicas que representan el gasto de recursos públicos, ello no es un argumento suficiente como para hacer depender la realización de los derechos fundamentales de cuestiones presupuestales. En efecto, tal dependencia desnaturalizaría el mandato de deber ser de los derechos sociales fundamentales, reduciéndolos nuevamente a meros ideales programáticos sin fuerza vinculante para el Estado.

Sin embargo, es innegable que la ejecución inmediata y total de los mandatos prescritos por los derechos sociales fundamentales tornaría impracticable todo tipo de política de ejecución y planeamiento presupuestal para el Estado. Por tanto, es necesario tener en cuenta tanto el carácter vinculante de los derechos sociales, así como el carácter progresivo estos, a fin de no caer ni en la idealización de un cumplimiento absoluto ni en la trivialización pragmática de su mandato de deber ser.

Cumplir tanto con el carácter vinculante de los derechos sociales fundamentales, así corno con las restricciones pragmáticas que su implementación implica, es necesario diseñar una estructura de cumplimiento progresivo o escalonado que parta desde una obligación mínima vinculante para el Estado hacia distintos umbrales de cumplimiento progresivo sujetos a las condiciones presupuestales del Estado. Garantizar niveles mínimos de cumplimiento en materia social permite asegurar las precondiciones necesarias para el desarrollo de los individuos en condiciones de igualdad. Así, se ha sostenido que "los derechos [sociales] surgen de la exigencia de que una sociedad basada en el derecho debe tratar con igual importancia las vidas de cada ser individual" [*David Bilchitz, Poverty and Fundamental Rights, Oxford University Press, Oxford efectivización progresiva de dos umbrales urgencia de las prestaciones que el Estado 183 y ss*]. Esta estructura se ordena en función de umbrales de realización o cumplimiento del mandato de deber ser de los derechos sociales fundamentales para el Estado.

Primer umbral: la obligación esencial mínima del Estado

Este primer umbral de realización o cumplimiento corporiza una obligación del Estado ante los ciudadanos respecto a garantizar la realización mínima del contenido de los derechos sociales fundamentales. Ciertamente, dicha

obligación ha sido reconocida por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU en la Observación General N° 3 del año 1990 como una de las obligaciones a ser cumplidas por los Estados parte en el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Para el Comité, una obligación esencial mínima es aquella que garantiza "la satisfacción de, cuando menos, niveles esenciales mínimos de cada uno de los derechos, es de incumbencia de los Estados parte" [Observación General N° 3, pág. 10]. La satisfacción de tal obligación esencial mínima representa, por tanto, el contenido vinculante que el Estado solo en circunstancias especialmente justificadas está en posición de incumplir. En efecto, el propio comité prevé esta situación cuando afirma que "a fin de que un Estado parte sea capaz de justificar su fallo en satisfacer sus obligaciones mínimas esenciales con base en la falta de recursos a disposición, se debe demostrar que cada esfuerzo que ha sido hecho ha estado dirigido a usar todos los recursos que están a su disposición a fin de satisfacer, como una cuestión de prioridad, dichas obligaciones mínimas" [*Ibídem*]. Por lo tanto, la obligación esencial mínima viene a ser la razón justificante del reconocimiento de los derechos sociales fundamentales como razones vinculantes para los Estado parte del Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "si el Pacto ha de ser leído de tal manera que no establezca tal obligación mínima esencial, estaría ampliamente privado de una razón de ser" [*Ibídem*].

Segundo umbral: políticas programáticas de desarrollo en materia social

El segundo umbral de realización o cumplimiento de los derechos sociales fundamentales se refiere los medios orientados a complementar y desarrollar la exigencia mínima esencial de dichos derechos. El Estado está obligado a realizar, de manera progresiva, políticas programáticas orientadas a incrementar el nivel de bienestar social de los individuos, así como también a justificar las medidas que ha ido realizando en este sentido. "El segundo umbral implica un interés importante en poseer los recursos generales y capacidades necesarias para tener y realizar un amplio espectro de propósitos" [David Bilchitz, *Poverty and Fundamental Rights*, *op. cit.*, pág. 7]. La condición necesaria para el cumplimiento de este umbral lo representa la satisfacción de las obligaciones incondicionales mínimas comprendidas en el primer umbral.

Tercer umbral. Satisfacción de finalidades individuales

El tercer umbral de realización o cumplimiento está conformado por las condiciones que los individuos en forma individual o colectiva requieren para alcanzar diversos propósitos específicos de su interés derivados del derecho social fundamental tutelado. En ese sentido, el Estado podrá cumplir discrecionalmente con este umbral de necesidades en función las restricciones presupuestales que su concretización impliquen. Por tanto, el Estado es libre de valorar la prioridad en la realización de los mismos en

tanto su nivel de urgencia y necesidad no demande el cumplimiento incondicionado o condicionado del primer o segundo nivel respectivamente.

Los derechos sociales fundamentales, por definición, pueden ser desarrollados de manera progresiva. Sin embargo, el aseguramiento de un primer umbral de cumplimiento incondicionado es requisito necesario para que dichos derechos no se vean reducidos a meros fines programáticos o simples buenas intenciones.

1.2. Política Social de Estado

La Política Social vigente del Estado peruano, tiene entre sus objetivos: i) Reducción de la pobreza, ii) Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación, iii) Acceso universal a una educación pública gratuita, de calidad, promoción, defensa de la cultura y del deporte, iii) Acceso universal a los servicios de salud y a la seguridad social, vi) Acceso al empleo pleno, digno y productivo, v) Promoción de la seguridad alimentaria y nutrición, vi) Fortalecimiento de la familia, protección y promoción de la niñez, la adolescencia y la juventud.
Para cumplir con los objetivos antes señalados, se diseñan y crean, entre otros, intervenciones públicas universales e intervenciones públicas focalizadas. Los primeros se basan en la demanda y, por tanto, son autofocalizados, como es el caso de los servicios de la educación pública, la atención de salud en establecimientos públicos, etc. Los segundos se denominan focalizados porque como los recursos son limitados, no es posible brindar cobertura universal, y desde la oferta, se establecen criterios de elegibilidad y de priorización de la población objetivo para acceder a ellos.

De conformidad con el numeral 3 del artículo 19° y el artículo 20° de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (en adelante, CIAS) es la instancia de coordinación y de discusión de la Política Social del Estado al interior del Consejo de Ministros, que se encuentra presidida por el Presidente del Consejo de Ministros y es la encargada de dirigir, articular, coordinar y establecer los lineamientos de política y del gasto social, así como supervisar su cumplimiento; teniendo como función principal reducir la pobreza y la extrema pobreza.

El numeral 4 del artículo 8° del Reglamento del Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (en adelante, SINADIS), aprobado por Decreto Supremo N° 008-2016-MIDIS, establece que la Secretaría Técnica de la CIAS (ST-CIAS) está a cargo del titular del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (en adelante, MIDIS) o de su representante designado por Resolución Ministerial. En tal sentido, mediante Resolución Ministerial N° 112-2018-MIDIS se designó a la Viceministra de Políticas y Evaluación Social como Secretaria Técnica de la CIAS.

En línea con lo antes señalado, las prioridades nacionales de la Política Social del Perú 2016 – 2021 establecidas por la CIAS[1], son: 1) Eliminación de la pobreza extrema y reducción de la pobreza total de 22% a 15% en cinco años; 2) Toda capital de distrito contará con el paquete de servicios básicos: agua, saneamiento, electricidad y telefonía; se incrementará la proporción de hogares del ámbito rural con acceso a agua, saneamiento, electricidad y telefonía, 3) Desarrollo Infantil Temprano – Reducción de la Desnutrición Crónica Infantil en menores de 5 años y la Anemia en menores de 3 años, y 4) Reducir las brechas de acceso a las oportunidades de desarrollo de las comunidades nativas de la Amazonía.

1.3. Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social

Las Políticas Nacionales[2] constituyen decisiones de política pública para priorizar un conjunto de objetivos y acciones para resolver un determinado problema público de alcance nacional y sectorial o multisectorial en un periodo de tiempo.

En ese sentido, la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (en adelante, PNDIS)[3] es el marco de normas, lineamentos, objetivos, estrategias, metas, acciones e instrumentos que organizan y orientan las intervenciones que desarrollan los agentes públicos de los tres niveles de gobierno para el logro de resultados y metas comunes en el cierre de brechas de acceso a servicios públicos universales de calidad y oportunidades de desarrollo integral a favor de la población excluida del país.

La Política fue diseñada sobre la base de las experiencias existentes y la coordinación a nivel intersectorial e intergubernamental, como una herramienta de gestión vinculante basada en la articulación para el logro de resultados en cinco ejes estratégicos, definidos mediante un enfoque de ciclo de vida, en atención a las necesidades específicas de cada etapa del desarrollo humano y la importancia de las intervenciones tempranas sobre los resultados en etapas posteriores de la vida de un individuo: i) Nutrición infantil; ii) Desarrollo Infantil Temprano; iii) Desarrollo integral de la niñez y adolescencia; iv) Inclusión económica; y, v) Protección del Adulto Mayor.

Con el objeto de asegurar el cumplimiento de la PNDIS, el SINADIS se constituye como un sistema funcional que orienta la intervención del Estado, destinada a

[1] Acta N° 003-2016-PCM/CIAS, de fecha 12 de octubre de 2016.

[2] Artículo 8 del Reglamento que regula las Políticas Nacionales, aprobado mediante Decreto Supremo N° 029-2018-PCM y modificado con Decreto Supremo N° 038-2018-PCM.

[3] Según el artículo 3 del Reglamento del Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social aprobado por el Decreto Supremo N° 008-2016-MIDIS.

reducir la pobreza, las desigualdades, las vulnerabilidades y los riesgos sociales; con la participación entidades del nivel intergubernamental e intersectorial. El ente rector del SINADIS es el MIDIS.

En este marco, el Sistema Nacional de Focalización (en adelante, SINAFO), creado por la Ley N° 30435, se constituye como una herramienta que sirve a los propósitos del SINADIS; y, por ende, a la PNDIS.

1.4. Sistema Nacional de Focalización (SINAFO)

El 17 de mayo del 2016, se publica en el Diario Oficial El Peruano, la Ley N° 30435, Ley que crea el Sistema Nacional de Focalización (SINAFO), aprobado por el Congreso de la República del Perú.

En el año 2018, luego de dos años de vigencia de la Ley N° 30435, fue modificada por el Decreto Legislativo N° 1376, dispositivo legal que fuera aprobado en el marco de la delegación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo por el Congreso de la República mediante Ley N° 30823.

El SINAFO tiene por objeto lograr una adecuada asignación de los recursos públicos de las intervenciones públicas definidas en el marco de la Política Social del Estado, con la finalidad de contribuir al cierre de brechas relativas a los problemas o necesidades que dichas intervenciones buscan resolver. Asimismo, permite conocer a dónde tiene que llegar una intervención pública (sea bien o servicio) y si dicha intervención pública es lo mejor que se puede hacer por determinado grupo poblacional en situación de vulnerabilidad.

La focalización en el marco del SINAFO, es el proceso mediante el cual se efectivizan los procedimientos de identificación, elegibilidad, afiliación y egreso de los usuarios de las intervenciones públicas focalizadas, con un enfoque de resultados en el ciudadano y no acotado al proceso de obtención de clasificación socioeconómica.

Es decir, es una herramienta importante que contribuye a conectar a la ciudadanía con los servicios e intervenciones públicas para alcanzar objetivos y resultados de la Política Social de Estado.

2. EXPOSICIÓN DE LA PROBLEMÁTICA QUE FUNDAMENTA LA NECESIDAD DE LA PROPUESTA NORMATIVA

2.1. Sobre la relevancia y pertinencia de las definiciones generales modificadas e incorporadas por el Decreto Legislativo N° 1376

a) Respecto a la definición de "Criterios de elegibilidad": Esta definición es restrictiva, es decir, solo permite su aplicación a nivel de individuos, hogares o zonas geográficas.

Asimismo, se aprecia que la definición incorpora dos definiciones: "criterio socioeconómico" y "criterio categórico"; no obstante que éstas, vistas en el contexto de la sistemática de la Ley de creación del SINAFO, presenta problemas de carácter conceptual y hace una distinción innecesaria, que se sustenta a continuación:

i. En primer lugar, las definiciones consignadas no permiten establecer una clara delimitación con respecto al contenido y alcance de ambos criterios, en tanto lo que se conceptúa como "socioeconómico" y, por lo tanto, como "no socioeconómico", no tienen un contenido que se reconozca como universal, unívoco ni inmutable en el tiempo.

ii. En segundo lugar, ambas definiciones tampoco corresponden a lo que de ordinario se entiende por "criterio", término que hace siempre referencia al *principio, norma o idea según la cual se puede juzgar o emitir un juicio de valor con respecto a un asunto, materia u objeto y tomar una determinación sobre éste*.

iii. En tercer lugar, el texto consignado bajo el epígrafe "criterio socioeconómico", reconduce la definición a la idea incorrecta o errónea de que el criterio socioeconómico es un producto que se obtiene de la clasificación socioeconómica, cuando, en rigor, ésta última es, más bien, el resultado de la valoración y ponderación de la información socioeconómica recogida con arreglo a criterios previamente definidos. El "criterio socioeconómico" es, en este contexto, el que determina el contenido del catálogo de variables que han de ser tomadas en cuenta para establecer qué información concerniente a las personas y su entorno ha de ser registrada y evaluada para determinar su perfil socioeconómico y asignarle una clasificación socioeconómica.

iv. En cuarto lugar, en la definición de "criterio categórico", las características no socioeconómicas de la población se identifican como su único y exclusivo contenido, mientras que el perfil individual, del hogar o de la zona geográfica como cuestiones relacionadas o vinculadas al criterio, pero no a las características de la población.

b) Respecto a la definición de "Focalización"

La modificación efectuada por el Decreto Legislativo Nº 1376 a la definición de "Focalización" presenta una inconsistencia al confundir los conceptos de focalización y clasificación socioeconómica, respecto a su aplicación a nivel individual (de hogar) y geográfica.

Esto aspecto es crítico, pues es una de las limitaciones del Sistema de Focalización de Hogares (en adelante, SISFOH), que la Ley que crea el SINAFO ha soluciona al permitir definir esquemas de focalización no vinculados a la clasificación socioeconómica o al concepto de pobreza, así como definir el proceso de focalización de manera integral más allá de la clasificación socioeconómica.

c) Respecto a la definición de "Clasificación socioeconómica"

La incorporación de esta definición, realizado por el Decreto Legislativo N° 1376, no obedece a razones de necesidad y utilidad para la interpretación, desarrollo normativo y aplicación posterior de la Ley, toda vez que no se trata de una noción nueva o carente de referentes en la normativa administrativa y técnica previa. Se entiende, asimismo que, por su carácter eminentemente operacional, la definición de "clasificación socioeconómica" tendría que ser, en todo caso, objeto de regulación en un dispositivo legal de naturaleza reglamentaria o técnica. Y que actualmente, se encuentra definida en el Reglamento vigente de la Ley que crea el SINAFO, es decir, en el artículo 2 del Decreto Supremo N° 001-2020-MIDIS.

Asimismo, en el texto de la definición, se aprecia un problema de conceptualización. En efecto, al vincular la clasificación socioeconómica con el "bienestar de un espacio geográfico" se distorsiona el concepto de bienestar, en la medida en que el bienestar solo puede ser atribuido a las personas. En otras palabras, en tanto éste supone o implica una situación o estado de pleno disfrute de todas aquellas condiciones (físicas, mentales, materiales, subjetivas, económicas, sociales, psicosociales o de cualquier otra naturaleza) que dan lugar a la satisfacción y a la realización humana, debe necesariamente entenderse que el bienestar puede ser únicamente atribuido a las personas.

En consecuencia, asignar la clasificación económica, entendida como una "medida de bienestar", a un espacio geográfico y, consecuentemente, generar a partir de allí una definición de "clasificación socioeconómica geográfica" –en referencia a la ubicación geográfica de centros poblados, circunscripciones político-administrativas, viviendas u unidades de referencia análogas–, no solo resulta inadecuado, por insostenible, sino también trastoca y desnaturaliza los conceptos de "clasificación socioeconómica" y de "bienestar" asociado a ésta.

d) **Respecto a la definición de "Información social relevante"**

En primer lugar, se observa que la definición es imprecisa y tan general que no aporta elementos ni parámetros para discriminar la información social que es relevante de la que no lo es, dejando librada al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social tal determinación sobre la base de su exclusiva discrecionalidad.

En segundo lugar, la definición también parece quedarse corta en relación a las necesidades de información que el funcionamiento del SINAFO plantea, pues el hecho de referir y circunscribir la información al ámbito de lo "social" podría dar lugar, con fundados argumentos, a una lectura e interpretación que, en principio, deje fuera de su alcance otro tipo de información, como la de carácter socioeconómico o sociodemográfico que, en rigor, tienen un alcance mayor y trascienden el ámbito de lo que se reconoce como estrictamente social.

En tercer lugar, no es menos importante advertir que la definición carece de objeto, toda vez que el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social tiene, en virtud de otras normas vigentes en el ordenamiento jurídico, la potestad de requerir y, por lo tanto, acceder a toda aquella información social que considere relevante para *"...efectuar el análisis y toma de decisiones en el marco del proceso de focalización, la gestión de una intervención pública social y los procesos de determinación de la clasificación socioeconómica..."*. Con arreglo a las normas en materia de transparencia y acceso a la información pública[4]. Por ejemplo, la información social, socioeconómica, sociodemográfica así como cualquier otra información de naturaleza análoga que recopilan, sistematizan, procesan y registran los organismos públicos competentes se reputa como información de acceso público[5], de manera que cualquier persona interesada puede solicitarla y acceder a ella.

Dicho de otro modo, debe tenerse presente que en el contexto de un Estado unitario, la entidad estatal que, para el cumplimiento de su finalidad y funciones, requiera acceder y disponer de la información social recopilada, sistematizada, procesada y registrada por el propio Estado, podrá requerirla al organismo encargado sin expresión de causa, sin previa justificación de relevancia y sin acuerdo interinstitucional previo, quedando este último obligado a entregarla, incluso sin costo para la entidad solicitante, por el solo hecho de requerirlo.

Asimismo, esta definición también resulta incongruente con la normativa que regula la protección de datos personales, conjuntamente con las disposiciones de acceso a la información personal.

2.2. Respecto a los roles y atribuciones de los integrantes del Sistema Nacional de Focalización

[4] Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por Decreto Supremo N° 021-2019-JUS.

[5] Esta es la regla general, pero tiene excepciones. Una de las excepciones está referida a la información que se relaciona con la seguridad nacional.

a) Roles y atribuciones del MIDIS:

i. En relación a certificar, de manera exclusiva, la clasificación socioeconómica, sea geográfica o del hogar

El segundo párrafo del literal d) del artículo 7, modificado por el Decreto Legislativo N° 1376, señala que el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, además de administrar el Padrón General de Hogares, también se encarga de certificar, de manera exclusiva, la clasificación socioeconómica, sea geográfica o del hogar, según corresponda. Sin embargo, ello presenta inconsistencias de orden conceptual, dados los fundamentos expuestos en párrafos precedentes respecto a la definición de Clasificación Socioeconómica, que incorporó el citado Decreto Legislativo.

El Padrón General de Hogares[6] se define como una base de datos de hogares y sus integrantes que incluye la composición del hogar, la identidad de sus integrantes y su Clasificación Socioeconómica (en adelante, CSE).

La CSE que se determina en el marco del SISFOH[7], cuyo resultado final se encuentra registrado en el Padrón General de Hogares (en adelante, PGH), se constituye como una medida de bienestar del hogar. Y el término "hogar[8]" se define como el conjunto de personas que, estando o no vinculadas por lazos de parentesco, ocupan una misma vivienda o local como casa-habitación y cubren sus necesidades a partir de un presupuesto común.

En ese sentido, la clasificación socioeconómica mide el bienestar del que disfrutan los integrantes de un hogar, y no de manera "individual". Por tanto, la clasificación socioeconómica que certifica el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, ante las Entidades a cargo de la implementación de intervenciones focalizadas, es la del hogar.

ii. En relación al rol subsidiario del MIDIS para el empadronamiento de hogares y la participación de terceros acreditados:

La incorporación del literal k) al artículo 7 de la Ley de creación del SINAFO, que atribuye al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social un rol subsidiario en la realización de las actividades de empadronamiento de hogares, así

[6] Conforme al literal i) del artículo 2 del Decreto Supremo N° 001-2020-MIDIS, que aprueba el Reglamento de la Ley que crea el SINAFO.

[7] El SISFOH es un sistema intersectorial e intergubernamental que forma parte del SINAFO, el cual provee información socioeconómica de los hogares y sus integrantes a las entidades a cargo de la implementación de las Intervenciones Públicas Focalizadas para la identificación de sus potenciales usuarios.

[8] Conforme al literal h) del artículo 2 del Decreto Supremo N° 001-2020-MIDIS.

como en la sistematización y custodia de la información recogida para el efecto; no cuenta con el sustento jurídico necesario ni suficiente.

Frente al argumento de que la responsabilidad subsidiaria que se asigna al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social encuentra un sólido fundamento jurídico en la Ley Nº 27783, Ley de Bases de la Descentralización, específicamente en la disposición que señala que la asignación y distribución de competencias y funciones entre niveles de gobierno se rige por el principio de subsidiariedad (artículo 4, literal f), cabría hacer dos observaciones.

El texto en el que se aborda el principio de subsidiariedad[9], tiene dos partes que deben leerse e interpretarse de manera conjunta o interrelacionada. En la primera, se formula la premisa que expresa la idea que subyace en este principio, dotándolo de contenido y sentido, y, en la segunda, se señalan la cualidad y el propósito que definen el resultado final de la asignación (léase distribución) de competencias y funciones entre niveles de gobierno. En la premisa se afirma que *"Las actividades de gobierno en sus distintos niveles alcanzan mayor eficiencia, efectividad y control de la población si se efectúan descentralizadamente."*; significando con ello que, los servicios públicos deben, de manera preferente, estar a **cargo del nivel que se encuentra más cercano a la población**, y, en adelante, atendiendo a otras consideraciones, como las externalidades, las economías de escala, la especialización u otras, asignar la función a los siguientes niveles de gobierno en orden de menor a mayor alcance territorial, tomando en cuenta lo que se señala en la segunda parte del texto: *"La subsidiariedad supone y exige que la asignación de competencias y funciones a cada nivel de gobierno, sea equilibrada y adecuada a la mejor prestación de los servicios del Estado a la comunidad"*[10].

- La noción de "subsidiariedad", del literal k) del artículo 7, parece tomar distancia de la Ley de Bases de la Descentralización, que entiende el término "subsidiario" como equivalente a "supletorio", que significa "en defecto de" o "en apoyo del responsable o principal".
- El texto del Decreto Legislativo Nº 1376 no se pronuncia sobre los supuestos que habilitarían la participación subsidiaria del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social en el empadronamiento de hogares, ni deriva al Reglamento del SINAFO su estipulación; por lo que, deja

[9] En su definición más amplia, el principio de subsidiariedad dispone que un asunto debe ser resuelto por la autoridad más próxima al objeto del problema.

[10] De esta manera, en estricta aplicación del principio de subsidiariedad, los gobiernos regionales serían, en todo caso, los llamados a compartir funciones con los gobiernos locales en el empadronamiento de hogares.

librada a la discrecionalidad de dicho Ministerio determinar en qué casos su rol subsidiario estaría eventualmente justificado. Debe tenerse presente que la potestad reglamentaria que la Constitución reconoce como una atribución del Presidente de la República debe sujetarse a ciertos requisitos, los mismos que le imponen el deber de reglamentar las leyes sin transgredirlas ni desnaturalizarlas. Esto implica, entonces, que en ausencia de una norma que señale los supuestos en los que el rol subsidiario del Ministerio estaría habilitado o que autorice expresamente al Reglamento su regulación, debe entenderse que lo que se ha generado es un vacío normativo que solo podría ser subsanado por la vía de una modificación de la Ley.

En suma, la incorporación del numeral k) al artículo 7 de la Ley, resulta contradictorio con el enfoque territorial de la Política Social y la normativa sobre el proceso de Descentralización, que permiten el fortalecimiento del nivel local y regional respecto a la articulación de sus estrategias de cierre de brechas.

iii. Respecto a la atribución de dirigir procesos operativos para determinación de CSE:
A través del literal l) incorporado al artículo 7 de la Ley N° 30435, a través del Decreto Legislativo N° 1376; se atribuye la responsabilidad al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social de dirigir los procesos operativos para la determinación de la CSE. Dicha consideración es de índole operativo, por lo tanto, lo pertinente es que sea regulada a nivel de norma reglamentaria.

iv. Respecto a la atribución de definir con otras entidades el uso de la CSE:
Mediante el literal m) incorporado al artículo 7 de la Ley N° 30435, a través del Decreto Legislativo N° 1376; se atribuye la responsabilidad al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social de definir con otras entidades el uso de la CSE. Esta responsabilidad es contradictoria con la definición de criterios de elegibilidad y las responsabilidades de las entidades a cargo de las intervenciones.

b) Respecto a las atribuciones de los Gobiernos Locales y Gobiernos Regionales

Gobiernos Locales: De la redacción del artículo en comparación con la redacción original, se aprecia que se ha cambiado las responsabilidades del Gobierno Local de "recolección, levantamiento, verificación y sistematización de la información de la población y el espacio físico donde esta habita", por "empadronamiento, sistematización y custodia de la información de su población". No obstante, estas responsabilidades no cuentan el sustento jurídico necesario ni suficiente en los argumentos que se consignan en la Exposición de Motivos que fundamenta las modificaciones incorporadas por Decreto Legislativo N° 1376, y cuyos argumentos se han expuesto de manera

integral en párrafos precedentes respecto a "rol subsidiario del MIDIS para el empadronamiento de hogares y la participación de terceros acreditados".

Gobiernos Regionales: Se les faculta para "ejercer en su jurisdicción las acciones de control al proceso de focalización bajo los lineamientos que emita el Midis", y que recibirán recibirá "asistencia técnica y acompañamiento por parte del Midis". En ello, se aprecia una incongruencia, porque la función de control de proceso de focalización corresponde a las entidades a cargo de la implementación de las intervenciones públicas focalizadas. El rol de los Gobiernos Regionales es importante y relevante para el ámbito de articulación de las estrategias municipales para el cierre de brechas de información, que se debe realizar de forma coordinada con el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.

El artículo 9 de la Ley establece que, para "coadyuvar al proceso de focalización los gobiernos regionales efectúan acciones de capacitación a los gobiernos locales de su jurisdicción"; sin embargo, en la práctica, estas responsabilidades de los Gobiernos Regionales han sido inaplicables. Ello se puede explicar por su poca participación en los procesos de recojo de información en campo, a nivel de hogares, que en general es coordinado entre el nivel local y el nacional.

En el análisis de la problemática, es importante señalar que, la situación de la Demarcación Territorial en el Perú, hasta el momento, evidencia un bajo avance en el proceso de saneamiento de límites. Alrededor del 80% de distritos a nivel nacional no cuentan con sus límites totalmente definidos. Además de ello, la dinámica de fragmentación del territorio está ocasionando creaciones de nuevas circunscripciones político-administrativas que no cumplen con la normativa vigente. De los 1874 distritos, 934 tienen menos de 3800 habitantes y de estos 606 no superan los 2000 habitantes.

Ante esta situación de carencia de límites distritales saneados y no definidos, muchas instituciones generan cartografía de carácter referencial, como la que genera el INEI (Marco Censal Nacional), la cual provee información estandarizada y codificada a diversas instituciones y viene siendo usada como una herramienta de apoyo para gestionar el territorio

Así, como parte de los procesos de identificación de los hogares en los territorios, es necesario que los Gobiernos Regionales puedan suministrar información de los límites provinciales y distritales de su jurisdicción que permita la ubicación jurisdiccional de los hogares y con ello el fortalecimiento del sistema de información geográfica en el marco del SINAFO.

Actualmente, la única información de límites provinciales y distritales que emplean las entidades a cargo de las intervenciones públicas focalizadas

(IPF), son las que publica el INEI como ámbitos censales. Esta información tiene limitaciones al usarse de forma no acorde a su diseño. Un ejemplo puntual viene a ser los centros poblados ubicados en la zona fronteriza, donde el INEI le asigna un UBIGEO para fines censales que no necesariamente es el distrito al que legalmente pertenece dicho centro poblado. Esta situación dificulta la implementación de las intervenciones públicas en estos territorios.

c) Sobre las atribuciones del Instituto Nacional de Estadística e Informática

La modificación realizada al artículo 11, por el Decreto Legislativo Nº 1376, soluciona una inconsistencia de la redacción original respecto a que el INEI tenía la obligación de proporcionar el código único de hogares y de viviendas, y solo lo restringe al de viviendas. Sin embargo, pese a ello, para el INEI no ha sido podido solucionar los problemas respecto a la asignación de los códigos de vivienda.

2.3. Gestión de la información personal y acceso a información

Estos aspectos se encuentran regulados en los artículos 13, literal a) numeral 19.1 del artículo 19 y en la Novena Disposición Complementaria Final, modificadas e incorporada a la Ley 30435 por el Decreto Legislativo Nº 1376, respectivamente.

Los textos del artículo 13 y del literal a) del numeral 19.1 del artículo 19 de la Ley de creación del SINAFO introducen una regulación específica en relación al acceso e intercambio de los datos consignados en los bancos de datos personales que administran las entidades públicas, en la que se establece, en primer lugar, que las entidades públicas están obligadas a entregar al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social los datos y/o las bases de datos personales que administran, con excepción de la información personal referida a la salud, a la vida sexual, a la afiliación sindical y a las creencias o convicciones religiosas, políticas o morales; y, en segundo lugar, que para el acceso e intercambio de dichos datos no se requiere el consentimiento previo del titular de los datos.

Esta regulación se ampara, como lo señala la Exposición de Motivos del Decreto Legislativo Nº 1376, en el numeral 1 del artículo 14 de la Ley Nº 29733, Ley de Protección de Datos Personales, que establece que para el tratamiento de los datos personales no se requiere el consentimiento previo del titular de los datos siempre que éstos *"...se recopilen o transfieran para el ejercicio de las funciones de las entidades públicas en el ámbito de sus competencias"*; y, en el artículo 11 del Reglamento de la Ley de Protección de Datos Personales, aprobado por Decreto Supremo Nº 003-2013-JUS, que interpreta que la norma contenida en dicho numeral se refiere al *"...tratamiento de datos personales que resulte imprescindible para ejecutar la interoperabilidad entre las entidades públicas..."*.

Analizado de manera aislada, es decir, desvinculado de la sistemática que subyace en la Ley de Protección de Datos Personales y la configura como un conjunto articulado y coherente de normas, el enunciado del numeral 1 del artículo 14 de la Ley de Protección de Datos Personales tiene algunas lecturas posibles.

Una primera, que deriva del texto la interpretación según la cual la excepción al consentimiento previo del titular de los datos aplica exclusivamente a los datos personales que las entidades públicas recopilan o transfieren a otras entidades públicas para el cumplimiento de sus funciones. A esta interpretación se adscribe, en principio, el artículo 11 del Reglamento de la Ley antes citado. Una segunda, a partir de la cual se interpreta que el supuesto contenido en este numeral alude a *"...la recopilación y transferencia de datos (...) realizada por una entidad pública para el cumplimiento de sus funciones y competencias"*[11]; por lo que, los datos que obran en las bases de datos personales que administra una entidad pública solo podrían ser objeto de tratamiento sin el consentimiento previo del titular de los datos cuando dicha entidad lo requiera para el cumplimiento de sus funciones. Y, una tercera, con arreglo a la cual debe entenderse que en tanto el enunciado no distingue entre bancos de datos personales de administración pública y bancos de datos personales de administración privada, la excepción al consentimiento previo del titular de los datos hace extensivo su alcance a cualquiera de estas fuentes, lo que, en principio, habilitaría el acceso de las entidades públicas a cualquier banco de datos personales con la única condición de que se acredite que es para el cumplimiento de sus funciones.

Ahora bien, toda vez que, en aplicación del principio de interpretación sistemática de las leyes, la norma contenida en el numeral 1 del artículo 14 de la Ley de Protección de Datos Personales debe leerse e interpretarse conjuntamente con las normas contenidas en las demás disposiciones que conforman este cuerpo normativo, el contenido, sentido y alcance de la excepción al consentimiento previo del titular de los datos a que se refiere este numeral solo pueden ser determinados en su conexión o relación con dichas normas. Para el efecto, se requerirá, por tanto, leer e interpretar el texto consignado en el citado numeral básicamente con arreglo a los principios rectores agrupados en el Título I de la Ley y a las reglas generales que aplican al tratamiento de los datos personales que están recogidas en el artículo 13.

Son cinco los dispositivos legales que se identifican como los más relevantes en orden a la vinculación que las materias reguladas en ellas tienen con el tratamiento de las excepciones al consentimiento previo del titular de los datos personales enunciados en el artículo 14 de la Ley: el artículo 6, en el que se desarrolla el "Principio de finalidad" como uno de los principios rectores que deben ser observados por quienes tienen relación con el tratamiento de datos

[11] Por ejemplo: EGUIGUREN PREALI, Francisco José "El derecho a la protección de los datos personales. Algunos temas relevantes de su regulación en el Perú". En: THĒMIS-Revista de Derecho 67, 2015, pp. 131-140.

personales; el artículo 12, que se refiere al valor y efecto vinculante de los principios rectores; y, los numerales 13.2, 13.5 y 13.6 del artículo 13 que, respectivamente, abordan las condiciones que aplican al establecimiento de limitaciones al ejercicio del derecho a la protección de datos personales, el consentimiento previo del titular de los datos como requisito para el tratamiento de sus datos y el consentimiento "reforzado" para el tratamiento de los datos sensibles. Concretamente, de las normas antes citadas, se infiere lo siguiente:

a) La recopilación de datos personales responde siempre a una finalidad, la misma que debe ser determinada de manera explícita e inequívoca al momento de la recopilación de los datos.

b) El tratamiento de los datos personales no puede extenderse a una finalidad distinta a aquella que fue establecida al momento de la recopilación de los datos, salvo que el tratamiento se efectúe en el marco de actividades de valor histórico, estadístico o científico y siempre que en estos casos se utilice un procedimiento de disociación o anomización.

c) Lo señalado en los literales a. y b. que preceden vinculan jurídicamente –obligan– a los titulares y encargados de los bancos de datos personales, sean de administración pública o de administración privada, así como a todos quienes tengan alguna vinculación con el tratamiento de los datos.

d) Igualmente, lo señalado en los literales a. y b. precedentes aplica como criterio interpretativo para resolver cualquier situación o controversia que pueda presentarse en el marco de aplicación de la Ley o de su reglamento, así como al desarrollo de cualquier disposición legal complementaria o especial sobre la materia.

e) Las limitaciones al ejercicio del derecho a la protección de datos personales solo pueden establecerse por ley y proceden exclusivamente cuando se acredite que se establecen en garantía de otros derechos fundamentales o bienes constitucionalmente protegidos.

f) El tratamiento de los datos personales se rige por las reglas del consentimiento, de manera que para su tratamiento debe recabarse previamente el consentimiento informado, expreso e inequívoco del titular de los datos.

g) Las excepciones al consentimiento previo del titular de los datos, sean sensibles o no, se establecen exclusivamente por ley y deben ser manifiestas, precisas y estar inequívocamente fundadas en razones de interés público debidamente acreditadas[12].

[12] Tratándose de recortes o limitaciones al ejercicio de derechos fundamentales, el Tribunal Constitucional (TC) ha emitido jurisprudencia en la que se precisan las reglas que deben observarse para su establecimiento; de manera que, para leer correctamente y determinar lo que significa o implica el hecho de que las excepciones al consentimiento previo del titular de los datos deban estar fundadas en razones de interés público debidamente acreditadas, deberá tenerse en cuenta los

En ese contexto, la excepción prevista en la norma del numeral 1 del artículo 14 de la Ley de Protección de Datos Personales debe ser nuevamente leída e interpretada en su contenido y alcance. En esta nueva lectura, deberá tomarse en cuenta, asimismo, que los derechos fundamentales se interpretan conforme al principio *pro homine* (pro persona)[13], y que, con arreglo a jurisprudencia reiterada por el TC, los derechos tienen un contenido esencial o contenido constitucionalmente protegido que es absolutamente indisponible o intangible para el legislador; entendiendo, en este orden de ideas, que la configuración legal de los derechos fundamentales debe desenvolverse dentro de las fronteras jurídicas de su contenido esencial así como de los principios y valores constitucionales, de manera que una regulación legal desatiende el contenido esencial o constitucionalmente protegido de los derechos fundamentales cuando desvirtúa su naturaleza o afecta su entidad o cuando los somete a limitaciones que los hacen impracticables o los despojan de la protección que la Constitución les dispensa[14].

Además, de acuerdo con el TC, para ser válidas, las limitaciones que afecten el contenido "no esencial" –porque el esencial es intangible– de un derecho fundamental tienen, a su vez, que cumplir con algunas condiciones[15]. En primer lugar, deben estar previstas en la ley de forma expresa, rigurosa y precisa, de tal manera que ni su determinación ni su interpretación queden libradas al arbitrio y discrecionalidad de las entidades públicas. En segundo lugar, deben perseguir objetivos legítimos y estar directamente vinculados a la protección de un fin constitucional. En tercer lugar, deben ser estrictamente necesarias, lo que implica que se deberán elegir las medidas menos gravosas y restrictivas posibles. Y, en cuarto lugar, deben ser proporcionales al grado de satisfacción que se espera obtener con la protección del fin constitucional en cuestión, es decir, que el grado de satisfacción sea al menos mayor que las desventajas que implique restringir o limitar el derecho fundamental.

---

parámetros de constitucionalidad que, con arreglo a esta jurisprudencia, deben observarse para el establecimiento de este tipo de medidas.

[13] Estar a "favor del hombre", como principio interpretativo, implica que las limitaciones que aplican al contenido y alcance de los derechos reconocidos o a su ejercicio deben interpretarse de la forma más restrictiva posible, y, de manera inversa, se deberá recurrir a la interpretación más extensiva posible cuando se trate de reconocer derechos protegidos o de configurarlos legalmente (NÚÑEZ, Constanza, *Una aproximación conceptual al principio pro persona desde la interpretación y argumentación jurídica*, Serie Materiales de Filosofía del Derecho N° 2017/02, Seminario Gregorio Peces-Barba - Grupo de investigación "Derechos humanos, Estado de Derecho y Democracia", Universidad Carlos III, Madrid.

[14] Sentencias del TC en los expedientes N° 1042-2002-AA/TC (FJ. 2.2.4) y N° 1417-2005-AA/TC (FJ. 11, 12 y 20).

[15] Ver, por ejemplo, las sentencias del TC en los expedientes N° 0004-2004-AI/TC (FJ. 39), N° 00005-2013-PI/TC (FJ. 29) y N° 00009-2014-PI/TC (FJ. 16, 25 y 27).

Asumiendo que el consentimiento del titular de los datos no constituye una condición que hace al núcleo esencial del derecho a la protección de datos personales[16], sino a su contenido no esencial, la excepción al consentimiento previo del titular de los datos personales que, en línea con las normas del numeral 1 del artículo 14 de la Ley de Protección de Datos Personales y del artículo 11 de su Reglamento, recogen los textos modificados del artículo 13 y del literal a) del numeral 19.1 del artículo 19° de la Ley de creación del SINAFO, sería válida en tanto cumpla con las condiciones que señala el TC. Con base en la evaluación de conformidad de estas normas con respecto a las condiciones de validez que identifica el Tribunal, no es posible afirmar, sin embargo, que la excepción al consentimiento del titular de los datos personales prevista en las modificaciones que incorpora el Decreto Legislativo N° 1376 en la Ley de creación del SINAFO, cumpla con todas las condiciones. No es claro, por ejemplo, que cumpla con los requisitos de rigurosidad y precisión exigibles a la formulación normativa; que la excepción, que resulta en una medida restrictiva al ejercicio del derecho a la protección de datos personales, sea estrictamente necesaria. Es decir, que no se disponga de medidas alternativas idóneas para alcanzar el mismo fin; o, que el objetivo que se persigue con la excepción, a pesar de ser un objetivo legítimo, esté directa e indiscutiblemente vinculado a la protección de un fin constitucional. A continuación, se desarrolla una breve sustentación de las razones que dan pie a las afirmaciones anteriores:

a) En el texto se advierten problemas de construcción y de imprecisión en el lenguaje, siendo importante destacar el hecho de que se hace un empleo poco riguroso de los términos que dan lugar a las definiciones contenidas en la legislación general relativa a la protección de datos personales, así como problemas consistencia interna. Esta última observación se hace patente cuando se lee de manera coordinada los textos del tercer párrafo del artículo 13 y del literal a) del numeral 19.1 del artículo 19 de la Ley N° 30435, toda vez que, mientras que en la primera de las disposiciones mencionadas la información exigible por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social se limita expresamente a los datos que obran en los bancos de datos personales de administración pública, en la segunda no se distingue entre bancos de datos personales de administración pública y banco de datos personales de administración privada, de manera que la información exigible se extendería a la información que contienen los bancos de datos personales en general.

b) En cualquiera de los escenarios mencionados en el párrafo precedente, la excepción al consentimiento previo del titular de los datos también recorta y afecta el derecho a la intimidad. En el primer escenario, por ejemplo, la excepción implicaría la afectación de la reserva tributaria, mientras que en el segundo se proyectaría tanto sobre la reserva tributaria como al secreto

[16] También denominado derecho a la autodeterminación informativa. Se define como el derecho que tiene toda persona a conocer y decidir, quién, cómo y de qué manera recaba y utiliza sus datos personales.

bancario y al secreto bursátil; manifestaciones del derecho a la intimidad que se encuentran reguladas por leyes especiales en las que se establecen, de manera expresa y taxativa –y no genérica, como ocurre en el caso del Decreto Legislativo N° 1376–, los supuestos en los que no se requiere el consentimiento previo del titular de la información personal que obra en los registros de la administración tributaria, de las instituciones del sistema financiero y de las que operan en el mercado de valores, y en las que, además, se precisa el objetivo y la finalidad que se persigue en cada caso y se identifican y precisan los datos que pueden ser objeto de tratamiento sin dicho consentimiento así como el uso que las entidades y/o instancias autorizadas pueden dar a la información a la que acceden bajo los términos de las excepciones establecidas[17].

c) La excepción al consentimiento previo del titular de los datos, incluso si se entendiera circunscrita a la información que obra en los bancos de datos personales de administración pública, puede ser tenida como una medida que recorta y afecta de manera innecesaria y desproporcionada el ejercicio del derecho a la protección de datos personales y otros derechos vinculados, como los derechos a la vida privada y a la intimidad y el derecho al secreto y a la inviolabilidad de las comunicaciones y documentos privados, en tanto existen vías alternativas que podrían ser igualmente eficaces para acceder a los datos personales que se requieren para cubrir las necesidades del SINAFO y operar el Mecanismo de Intercambio de Información Social. Para efectos de la clasificación socioeconómica, por ejemplo, se podría incluir un rubro en los instrumentos o formularios en los que el declarante o informante representante del hogar autorice expresamente el acceso del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social a la información contenida en los bancos de datos personales de administración pública y privada –se entienden referidos a los que no son de acceso público– que requiere para verificar, contrastar o realizar los cruces de información necesarios.

d) El cumplimiento de las funciones que se asignan al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social en materia de focalización constituye un objetivo legítimo, como lo es el también el cumplimiento de las funciones que tienen asignadas las demás entidades públicas con arreglo a ley, pero ello no implica que el objetivo que se persiga con el cumplimiento de todas las funciones asignadas esté directa e indiscutiblemente conectado con la protección de un fin constitucional. En otras palabras, la salvaguarda del interés público, que está a la base de la necesidad genérica de que las entidades públicas cumplan de manera efectiva y eficiente las funciones de su competencia, constituye un objetivo legítimo, pero el interés público en el que se su cumplimiento se

[17] Ver: el artículo 85 del Texto Único Ordenado del Código Tributario, aprobado mediante Decreto Supremo N° 133-3013-EF, los artículos 140, 143 y 143-A de la Ley N° 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros, así como los artículos 45 y 47 del Texto Único Ordenado de la Ley del Mercado de Valores, aprobado por Decreto Supremo N° 093-2002-EF.

sustenta no siempre está directa e inequívocamente vinculado con la protección de un fin constitucional. Cuando se habla de fin constitucional, los ejemplos que saltan a la vista son el goce y ejercicio de las libertades y derechos fundamentales, la seguridad nacional, la seguridad jurídica, el acceso a la justicia o la transparencia del mercado, entre otros que, como se puede apreciar, corresponden a cuestiones que están implícitas en la búsqueda del bienestar general o del bien común. Habría que demostrar, en consecuencia, que el objetivo que se persigue con la excepción al consentimiento previo del titular de los datos personales, que el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social requiere para el cumplimiento de las funciones que tiene asignadas en materia de focalización, está directa e indiscutiblemente asociado a la protección de un fin constitucional.

Por consiguiente, con base en las observaciones y argumentos que se plantean en este apartado, es necesario excluir del texto de la Ley de creación del SINAFO las modificaciones introducidas por el Decreto Legislativo N° 1376 en relación al tratamiento de los datos personales sin el consentimiento previo de su titular; sobre todo si se toma en cuenta, además, que estas modificaciones no aportan nada sustantivamente distinto ni mejor a lo que señalan la Ley de Protección de Datos Personales y su Reglamento.

Por otra parte, respecto a la Novena Disposición Complementaria Final, agregada por el Decreto Legislativo N° 1376, es necesaria su derogación, no solo con el propósito de mejorar y precisar el texto de las normas que contiene, sino también para suprimir la que se consigna en el segundo párrafo, en el que se alude a la práctica que tiene por objeto suscribir convenios o contratos entre las entidades públicas para el acceso e intercambio de información, así como eliminar del texto las referencias a la política social.

a) Suscripción de convenios y contratos: En el marco de un Estado unitario el intercambio de información entre entidades públicas, incluso si se trata de entidades adscritas a distintos niveles de gobierno, no puede quedar supeditado a la suscripción de acuerdos interinstitucionales, dado que estas entidades no pueden válidamente sustraerse al cumplimiento de sus obligaciones legales sin incurrir en responsabilidad. Por lo demás, incorporar una regulación expresa en ese sentido, podría ser vista o leída, en última instancia, como la claudicación de la fuerza normativa de la ley frente al ejercicio de una práctica que, por más común o frecuente que sea, carece de base o sustento jurídico.

b) Referencias a Política Social: Es necesario que sea retirada esa referencia, porque se debe circunscribir el texto de la norma a la materia que es objeto de la regulación. Es decir, la materia normada en la Ley de creación del SINAFO es la focalización y no la Política Social, la inclusión de este tipo de referencias no es pertinente.

En suma, la problemática identificada es la incorporación conceptos y disposiciones que son directamente contradictorios con el marco legal sobre protección de Datos Personales. Puesto, que faculta al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social a acceder a información de carácter personal sin consentimiento del titular, y a cualquier información que dicho sector "considere relevante". Asimismo, intenta regular aspectos de la política nacional de gobierno digital como la estructura de datos respecto a la identificación de registros de otras entidades, que durante la vigencia del Decreto Legislativo Nº 1376, no ha sido eficaz, porque no ha podido ser implementado.

2.4. Gestión de información de bases de datos que administran los integrantes del SINAFO, en el marco del Mecanismo de Intercambio de Información Social (MIIS)

La modificación efectuada en los literales c) del numeral 19.1 del artículo 19, por el Decreto Legislativo Nº 1376, respecto de la redacción original es haber cambiado los términos "comunidades, grupos poblacionales o jurisdicciones geográficas" por "circunscripción político administrativa", y cambiar la referencia al "mecanismos de focalización a nivel individual o colectivo" por "proceso de focalización". En ese sentido, dichos cambios no generan aportes sustanciales y no guardan coherencia con el concepto de focalización en el marco del SINAFO.

Asimismo, en el marco del Mecanismos de Intercambio de Información Social, se identifica la necesidad de incorporar el *Registro Nacional para medidas COVID-19 en el marco de la Emergencia Sanitaria*, que se encuentra administrado por el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC). Dicho Registro fue creado por Decreto de Urgencia Nº 052-2020, ante la necesidad del Estado de contar con un instrumento de alcance nacional, que permita realizar una adecuada identificación de los hogares vulnerables del país, para efecto de implementar las medidas extraordinarias y excepcionales en el marco de la emergencia sanitaria.

Dicho Registro Nacional para medidas COVID-19 resulta de vital importancia para la toma de decisiones de políticas públicas; por ello, mediante el artículo 27 de la Ley N° 31084, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2021 se dispuso su continuidad.

En ese contexto, existe la necesidad que dicho Registro Nacional forme parte del Mecanismo de Intercambio de Información Social (MIIS), y otorgar facultades al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social a solicitar información o bases de datos que administran las entidades de la administración pública e integrarlas en el marco del MIIS del SINAFO.

2.5. Pertinencia de la "rectoría" del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social sobre el SINAFO

La modificación de artículo 6, realizada por el Decreto Legislativo Nº 1376 atribuye al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social la condición de ente rector del SINAFO a partir de una postura sobre su naturaleza jurídica que no fue finalmente recogida en el texto del referido Decreto Legislativo. Esta modificación plantea, en ese orden de ideas, un problema de consistencia o conformidad tanto con respecto a la normativa que regula la organización y funciones del Poder Ejecutivo, como con relación a la que regula la creación, organización y funcionamiento del SINADIS.

Los argumentos para desestimar la modificación incorporada en el artículo 6, encuentran base suficiente en el análisis y los fundamentos que, en su oportunidad, fueron expuestos en un informe[18] emitido por la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros a solicitud del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, en el marco de las coordinaciones y consultas técnicas efectuadas para acordar el texto definitivo del Decreto Legislativo Nº 1376. En este informe, que aborda con suficiente detalle la cuestión planteada en el título de esta sección, se concluye lo siguiente:

a) El SINADIS constituye un sistema funcional expresamente creado como tal por la Ley Nº 29792, Ley de creación, organización y funciones del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, con el objeto de asegurar el cumplimiento de las políticas públicas dirigidas a reducir la pobreza, así como la desigualdad y la vulnerabilidad, en sus diferentes expresiones, y los riesgos sociales (artículo 21). En línea con lo anterior, esta Ley reconoce al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social como el ente rector del SINADIS, atribuyéndole, igualmente de modo expreso, la calidad de autoridad técnico-normativa del Sistema a nivel nacional (artículo 24).

b) El SINAFO, en cambio, es un "sistema" en sentido lato o amplio. No constituye un sistema funcional en los términos previstos por los artículos 43 y 45 de la Ley Nº 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE). Reitera, en ese sentido, la idea de que el SINAFO debe ser entendido y definido, más bien, como *un medio que contribuye a conectar eficazmente a los usuarios con las intervenciones focalizadas de la política social*[19]*, contribuyendo a la generación de información confiable para garantizar y facilitar la*

[18] Informe Nº 05-2018-PCM-SGP/SAAP/HCS-GVR, del 2 de febrero del año 2018.

[19] Texto citado en el Informe en referencia al Dictamen de la Comisión de Inclusión Social y Personas con Discapacidad recaído en los proyectos de ley Nº 1848/2012-CR, 1986/2012-CR, 2209/012-CR, 3953/2012-CR, 4063/2014-CR y 4203/2014-CR que sustenta la propuesta de Ley de creación del *SINAFO*.

implementación de las intervenciones focalizadas definidas en la política social del Estado[20].

c) El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social se encuentra a cargo del SINAFO, pero no ejerce función de rectoría con arreglo a lo que dispone tanto la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo como la Ley de creación del SINAFO. Es en su condición de entidad a cargo del SINAFO que se le reconoce competencia para establecer los procedimientos básicos que regulan el funcionamiento del Sistema y para dictar los lineamientos nacionales, las normas y los procedimientos que regulan el proceso de focalización (artículos 6 y 7), enfatizando el carácter vinculante que éstos y éstas tienen para todos los organismos e instituciones que lo integran.

Cabe agregar que, del análisis que propone el informe elaborado por la Secretaría de Gestión Pública, se desprende claramente que el SINAFO, al margen de la denominación que recibe en su Ley de creación, debe ser visto y tratado como un medio para asegurar que los recursos públicos, destinados al cierre de brechas en el acceso a condiciones para el pleno ejercicio de los derechos fundamentales en materia económica y social, se asignen y apliquen de manera que se cumpla con los objetivos de desarrollo e inclusión social definidos en el marco de la política social del Estado. Consecuentemente, el SINAFO debe ser entendido y regulado como una herramienta o mecanismo que sirve a los propósitos y objetivos del SINADIS, es decir, como una suerte de instrumento o brazo ejecutor de este último, y no como un sistema distinto, separado o complementario –en rigor más bien paralelo– que responde a objetivos que le son inherentes o le son propios y que se vincula con el SINADIS a partir de relaciones que, básicamente, son de coordinación.

Como correlato de lo anterior, las competencias y atribuciones técnico-normativas que se reconocen al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social con relación al funcionamiento del SINAFO y la implementación del proceso de focalización, no lo configuran, por sí mismas, como un ente rector, no le confieren tal calidad con relación al SINAFO, pues con arreglo a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo la cualificación de ente rector, que se reserva exclusivamente a los ministerios, se limita explícitamente a dos cuestiones: a las políticas nacionales y sectoriales relacionadas con el ámbito de competencia material que corresponde al ministerio en cuestión (artículo 22, numeral 22.2, LOPE) y al funcionamiento de los sistemas funcionales que, igualmente con arreglo al ámbito de competencia material que le corresponda, les sean adscritos (artículos 43 a 45, LOPE). En otras palabras, es finalmente en su calidad de ente rector del SINADIS que la Ley Nº 30435 reconoce al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social como el órgano del Poder Ejecutivo que se encuentra a cargo del SINAFO y ejerce, con respecto a éste, atribuciones de carácter técnico-normativo.

[20] *Ibid.*, ítem 3.9, p. 13.

2.6. Respecto al uso de la Clasificación Socioeconómica, por parte de las entidades a cargo de las intervenciones focalizadas

El problema que se identifica en el numeral 8.6 del artículo 8, radica en disponer el uso de la CSE certificada por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, como una obligación de las entidades a cargo de las intervenciones públicas que la consideren como uno de los criterios de elegibilidad de sus usuarios, lo cual resulta restrictivo.

2.7. Respecto al procedimiento de egreso en el proceso de focalización

El artículo 18, modificado por el Decreto Legislativo Nº 1376, respecto a la redacción original fue cambiar el concepto de procedimiento de egreso por una descripción sobre modalidad u objetivos que no abonan de forma sustancial. Por ello, el problema que se identifica es sobre inconsistencia de orden conceptual.

2.8. En cuanto a la Función de Control al Proceso de Focalización

El Capítulo VI de la Ley Nº 39435, incorporado por el Decreto Legislativo Nº 1376 establece: ***"FUNCIÓN DE CONTROL AL PROCESO DE FOCALIZACIÓN"***

En la redacción del citado Capítulo se advierten problemas de formulación y de coherencia interna que requerirían ser subsanados. Ahora bien, al margen de que la materia normada, no requiera ser objeto de un desarrollo específico en la Ley de creación del SINAFO, por cuanto ya existe una amplia la legislación general aplicable a la gestión de las entidades públicas en la que esta función ha sido abordada y regulada.

Para el replanteamiento del texto consignado en este capítulo, se ha tenido en cuenta la doctrina que informa el desarrollo normativo de la función de control en la legislación general y las orientaciones que derivan de ésta. Las ideas que subyacen en la reformulación del capítulo se sintetizan en los párrafos que siguen a continuación.

- Se ha tenido en cuenta que la potestad o función de control en el ámbito gubernamental se dirige a cautelar, vigilar, comprobar o verificar que los actos, las actividades o la actuación de la administración del Estado se ajusten a los principios de legalidad, eficiencia, eficacia y economía, que el control puede ser externo (como el que realizan la Contraloría General de la República en el Perú o los tribunales de cuentas en otros países) o interno, que puede adoptar distintas formas de acuerdo con el objetivo que se persiga, y que puede, asimismo, ser previo, concurrente o posterior y tener, por lo tanto, un propósito tanto preventivo como correctivo.
- Igualmente, se ha tomado en consideración que el control abarca el conjunto de actividades y procedimientos dirigidos a proporcionar una valoración –total o parcial– de la legalidad de los actos administrativos así como de los actos

de la administración y de las demás actividades que realiza la administración del Estado, una valoración sobre los sistemas y procedimientos de gestión de las entidades públicas, particularmente en lo que respecta a su racionalidad económico-financiera y su sometimiento a los principios de buena gestión, o a cautelar la calidad de los bienes y/o servicios que las entidades públicas, o terceros contratados o encargados por el Estado, entregan a la población, entre otros asuntos. En este contexto, los objetos del control pueden ser diversos: la gestión económica-financiera, la administración y el uso de los bienes y recursos no financieros asignados a la institución para el cumplimiento de su finalidad y funciones, la adecuación de los sistemas y procedimientos que se realizan a las normas que los regulan así como a los fines u objetivos de la entidad, el cumplimiento de los resultados y de las metas establecidos en las políticas y planes institucionales, la calidad de los bienes y servicios finales así como de los procesos e insumos aplicados a la producción de bienes o la prestación de servicios a la población, entre otros.

En suma, la experiencia en la implementación del SINAFO ha mostrado que un enfoque de calidad de la información es aún demasiado restrictivo; por lo que, resulta necesario plantear un enfoque de calidad transversal al proceso de focalización.

3. PROPUESTA NORMATIVA PARA FORTALECER LA LEY QUE CREA EL SINAFO

En el presente apartado se formula la propuesta de mejora normativa, en base al análisis y fundamentos señalados en el apartado precedente, realizado en coherencia con el Ordenamiento Jurídico nacional, en el cual se expone la necesidad, pertinencia e idoneidad de efectuar modificaciones y ajustes normativos en la Ley Nº 30435, modificada por el Decreto Legislativo Nº 1376; con el objeto de habilitar un marco normativo cualificado, coherente y técnicamente solvente que respalde y promueva el desarrollo y funcionamiento coordinado, armónico, eficiente y eficaz del Sistema Nacional de Focalización (SINAFO).

3.1. Propuesta respecto a las definiciones generales modificadas e incorporadas por el Decreto Legislativo N° 1376

a) En cuando a las definiciones de "criterio de elegibilidad" y de "focalización", se propone retornar a la definición original de la Ley 30435. Debido a que, la redacción original de la definición inicial de criterios de elegibilidad de la Ley N° 30435, es general y multidimensional, en concordancia con los objetivos del SINAFO aplicable a individuos, hogares y diversas formas de agrupación organizacional y/o geográfica.

b) En cuanto a las definiciones de "clasificación socioeconómica" e "información social relevante", se propone la derogación de los literales d) y e) incorporados por el Decreto Legislativo N° 1376.

3.2. Propuesta para fortalecer los roles y atribuciones de los integrantes del Sistema Nacional de Focalización

a) Fortalecimiento del rol del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social

En ese aspecto se propone una redacción mucho más precisa, concordante con el marco legal del proceso de descentralización, respecto a cómo el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) ejerce su rol subsidiario, de manera articulada con el nivel local y el nivel regional. Asimismo, se propone retirar la responsabilidad del MIDIS de dirigir los procesos operativos, que debe ser regulada en las normas reglamentarias; y se retire la responsabilidad de definir el uso de la CSE la cual corresponde íntegramente a los espacios de definición de los criterios de elegibilidad.

En tal sentido, resulta necesario retornar a la disposición original del artículo 7 de la Ley SINAFO, suprimiendo: "*individual y dirigir los procesos operativos para generarla en coordinación con las entidades que correspondan*", toda vez que respecto a la palabra "individual" podría interpretarse que la clasificación socioeconómica se calcula de manera individual (persona), distorsionándose su uso en los procesos de focalización. También, respecto a: *"y dirigir los procesos operativos para generarla en coordinación con las entidades que correspondan"*, al ser una disposición operativa, es pertinente que sea desarrollado a nivel de un reglamento y no a nivel de una Ley.

b) Fortalecimiento de roles y atribuciones de los Gobiernos Locales y Gobiernos Regionales

Se propone consolidar las responsabilidades de los Gobiernos Locales de la Ley Nº 30435 y el DL Nº 1376, así como agregar la responsabilidad de suministrar cartografía e información catastral al MIDIS para el fortalecimiento del sistema de información geográfico del SINAFO.

En el caso de los Gobiernos Regionales, se propone delinear las responsabilidades de manera estratégica, que sean viables y coincidan con sus fortalezas como:

i. Articular estrategias del nivel local para el cierre de brechas de información y coordinarla con el nivel nacional,
ii. Implementar medidas que permitan sortear problemas/discrepancias de información geográfica/limítrofe en los distritos de su jurisdicción,
iii. Realizar seguimiento al cumplimiento de metas distritales y provinciales, y
iv. Liderar la implementación de los espacios de transparencia y rendición de cuentas (en concordancia con las modificaciones a la estrategia de calidad que se describe a continuación).

En cuanto a las funciones de los Gobiernos Locales es pertinente considerar las funciones asignadas en la redacción original, manteniendo de la redacción del Decreto Legislativo 1376, la función de "custodia de la información" generada a través de los instrumentos de recojo de información para el proceso de determinación de CSE, tales como S100 y FSU, considerando que dicha precisión le da un marco legal a la responsabilidad que tienen los Gobiernos Locales para la custodia de información que generan, y que vienen realizando como parte de la mejora continua de procesos.

Asimismo, como parte de los procesos de identificación de hogares en territorio se requiere que los Gobiernos Locales puedan suministrar información catastral que permita su ubicación y con ello el fortalecimiento del sistema de información geográfica de SINAFO. Esta información catastral permitirá al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) y las Entidades a cargo de las Intervenciones Públicas Focalizadas (IPF), entre otros, ubicar sobre el territorio a sus potenciales usuarios, acceso a servicios públicos y/o privados, seguimiento a sus usuarios; así como en el marco del Sistema Nacional de Catastro, disponer de códigos únicos catastral de predios.

Respecto a las funciones de los Gobiernos Regionales, considerando las coordinaciones que viene realizando el MIDIS con dichos gobiernos y las funciones que desarrollan en el marco del SISFOH, se prevé una responsabilidad más acorde a sus funciones. Es decir, que se definan como responsables en su ámbito, para articular las estrategias municipales para el cierre de brechas de información, coordinadamente con el MIDIS y en observancia de las normas sobre Descentralización.

c) Fortalecimiento de roles y atribuciones del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)

El INEI en el marco de sus funciones genera información estadística del país y, en el marco del SINAFO, brinda información respecto a personas, hogares, viviendas, centros poblados, comunidades, grupos poblacionales o jurisdicciones geográficas.

Asimismo, en el marco de un sistema de gestión integral de información territorial, genera Códigos Únicos de centros poblados en coordinación con la Secretaría de Demarcación y Organización Territorial de Presidencia de Consejo de Ministros, que emplean la mayoría de las entidades del Estado para la implementación de políticas públicas.

Por su parte, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, en el marco del SISFOH, genera códigos únicos de hogares que permite la identificación inequívoca de los hogares registrados en el PGH, y que las entidades a cargo de la implementación de las intervenciones públicas focalizadas emplean para la identificación de sus potenciales usuarios, así como para el seguimiento y monitoreo de la misma.

Asimismo, respecto a la generación de códigos únicos de vivienda se debe considerar que los Gobiernos Locales, en el marco del sistema nacional de catastro generan los códigos de vivienda, por lo que es importante que el MIDIS en el marco sus funciones coordinen la generación de estos códigos.

En línea con lo antes señalado, respecto a las atribuciones del INEI, consignadas en artículo 12 de la Ley Nº 30435, modificada mediante Decreto Legislativo Nº 1376, es necesario retornar a la versión original de la citada Ley, suprimiendo en el segundo párrafo los términos "hogar" y "vivienda"; dado que, el INEI no genera códigos únicos de hogares o viviendas, únicamente brindan información recogida en los diferentes eventos estadísticos con codificación correlativa con fines estadísticos y no para la implementación de intervenciones públicas.

Es así que, se propone retirar la obligación al INEI de proporcionar un código único de viviendas, labor que recaería para su redefinición al MIDIS. Este cambio, está en armonía con las nuevas responsabilidades asignadas a los Gobiernos Locales, creando un sistema de información geográfico liderado por MIDIS que articula la información del INEI y los Gobiernos Locales.

3.3. Fortalecimiento de la gestión de la información personal y acceso a información, en el marco de la protección de datos personales

En este punto, relacionado al artículo 13 de la Ley que crea el SINAFO, se propone retirar los aspectos contradictorios y armonizar la Ley SINAFO con el marco legal de protección de datos personales bajo tres lineamientos:

a) El acceso a datos personales debe ser autorizado expresamente por la persona titular de los datos personales,
b) La información prestada por los ciudadanos solo puede ser usada para propósitos y fines de focalización, y
c) Las entidades del Estado están obligadas a proporcionar a los actores del SINAFO toda la información que la ciudadanía hayan autorizado.

Asimismo, adicionar provisiones para el uso de la información, bajo estándares de confidencialidad, a otras entidades para diseño de política.

En ese sentido, se propone la modificación del artículo 13 de la Ley y, por coherencia interna, la derogación de la Novena Disposición Complementaria Final, incorporada por el Decreto Legislativo Nº 1376.

No obstante, se considera necesario establecer medidas transitorias para que el MIDIS, pueda acceder a las bases de datos que corresponda para determinar la clasificación socioeconómica o la actualización de los hogares registrados en el PGH, conforme a la Metodología para la determinación de la clasificación socioeconómica vigente; en un

plazo razonable que, en tanto se adecua lo dispuesto en el artículo 13 de la presente Ley.

3.4. Fortalecimiento de la gestión de información de bases de datos que administran los integrantes del SINAFO, en el marco del Mecanismo de Intercambio de Información Social (MIIS)

En este aspecto, regulado en el artículo 19 de la Ley que crea el SINAFO, se propone dotar al Mecanismo de Intercambio de Información Social (MIIS) como un instrumento que coadyuve a implementar la Política Social del Estado; manteniendo la redacción original de los literales a) y b) del numeral 19.1 del mencionado artículo.

Por otra parte, se propone incorporar las bases de datos del Registro Nacional para medidas COVID-19 en el marco de la Emergencia Sanitaria (en adelante, Registro Nacional), para integrar y formar parte del MIIS.

Como antecedente señalar que, mediante el artículo 3 del Decreto de Urgencia N° 052-2020, se creó el Registro Nacional para medidas COVID-19, cuya elaboración, administración y soporte tecnológico está a cargo del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), bajo los lineamientos que apruebe la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS), con la finalidad de consolidar y sistematizar la relación de hogares a nivel nacional para la adecuada identificación de aquellos hogares elegibles de los subsidios monetarios que se otorgan en el marco de la emergencia sanitaria y el Estado de Emergencia Nacional.

En virtud a la importancia del Registro Nacional para la toma de decisiones de políticas públicas, mediante el artículo 27 de la Ley N° 31084, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2021 se dispuso la continuidad del Registro Nacional para medidas COVID-19 en el marco de la Emergencia Sanitaria, encargándose la operatividad de dicho Registro al MIDIS, correspondiendo que el RENIEC asegure la implementación de mecanismos de actualización permanente de dicho Registro a partir de las fuentes del Registro Único de Identificación de Personas Naturales (RUIPN).

Por tales motivos, es importante disponer que las bases de datos del referido Registro Nacional formen parte y sea uno de los componentes del MIIS. A su vez, es pertinente mantener la disposición que permite al MIDIS solicitar información o bases de datos que administran las entidades de la administración pública e integrarlas en el Mecanismo de Intercambio de Información Social (MIIS).

En cuanto a un aspecto de forma en la redacción vigente del numeral 19.2 del artículo 19, corresponde efectuar una actualización del término "Registro Nacional de Intervenciones Públicas Sociales" por "Registro Nacional de Intervenciones Sociales (RNIS)".

3.5. Estrategia de control, transparencia y calidad de la información del proceso de focalización

La propuesta normativa propone establecer la *Estrategia de calidad del proceso de focalización* que tiene un enfoque de mejora continua, el cual busca que en el proceso de focalización se identifiquen situaciones o aspectos que afecten o puedan afectar la calidad de dicho proceso que no permita su eficiencia y eficacia. Ello implica el planteamiento de propuestas de acciones de mejora y su implementación.

En ese sentido, la *Estrategia de calidad del proceso de focalización* reemplaza lo correspondiente a la *Función de Control al Proceso de Focalización* (incorporado por el Decreto Legislativo N° 1376) con la finalidad de fortalecer la implementación del Sistema Nacional de Focalización y la aplicación de sus normativas, toda vez que se busca asegurar la calidad del proceso de focalización a través del enfoque de mejora continua.

El presente planteamiento considera que no solo se enfoque en el control de calidad de información, como se encuentra en la actual normativa, sino en la calidad del proceso de focalización, que comprende los procedimientos que se realizan en las fases de Identificación, Elegibilidad, Afiliación y Egreso. Además del control de calidad de información, entre otros, para lo cual se efectuarán los siguientes mecanismos: (i) seguimiento y monitoreo del proceso de focalización, de manera simultánea, y (ii) auditorías de calidad, a través de verificaciones posteriores; todo ello con la finalidad de brindar un mejor servicio a la ciudadanía.

Del mismo modo, la Estrategia de calidad del proceso de focalización se efectuará a través de la creación de mecanismos de articulación intergubernamental e intersectorial.

En suma, se propone la derogación del "CAPÍTULO VI. FUNCIÓN DE CONTROL AL PROCESO DE FOCALIZACIÓN", e incorporar el "CAPÍTULO V. ESTRATEGIA DE CALIDAD DEL PROCESO DE FOCALIZACIÓN", para que el texto de la Ley sea coherente en su enumeración, y para lograr un eficiente control, transparencia y calidad de la información del proceso de focalización.

3.6. Modificación de la denominada rectoría del MIDIS sobre el SINAFO

Se propone mantener de la redacción original de artículo 6 de la Ley 30435, es decir, que se retire de la redacción el término "rectoría" del MIDIS sobre el SINAFO, al ser lo correcto que el MIDIS se encuentra "a cargo" del SINAFO, ello en concordancia con lo dispuesto por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

3.7. Respecto al uso de la Clasificación Socioeconómica, por parte de las entidades a cargo de las intervenciones focalizadas

En este aspecto, se propone restablecer la redacción del numeral 8.6. del artículo 8, además suprimir la palabra "individual", es decir, acotando el uso de cualquier criterio socioeconómico a la CSE.

3.8. Respecto al procedimiento de egreso en el proceso de focalización

Para superar las inconsistencias en la redacción, se propone la restitución de la vigencia del artículo 18, a su redacción anterior a su modificación efectuada por el Decreto Legislativo N° 1376.

4. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

De acuerdo al artículo 3 del Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado mediante Decreto Supremo Nº 008-2006-JUS, el análisis costo beneficio "*sirve como método de análisis para conocer en términos cuantitativos los impactos y efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permite cuantificar los costos y beneficios o en su defecto posibilita apreciar analíticamente beneficios y costos no cuantificables*".

Al respecto, señala también que el análisis costo beneficio es obligatorio en los anteproyectos de normas de desarrollo constitucional, leyes orgánicas o de reformas del Estado, leyes que inciden en aspectos económicos, financieros, productivos o tributarios, y leyes relacionadas con política social y ambiental. No obstante, agrega que las propuestas que no estén comprendidas dentro de las precitadas categorías sustentarán los alcances, las implicancias y sus consecuencias, identificando a los potenciales beneficiarios y afectados en forma clara y sencilla; aspectos que son desarrollados a continuación.

4.1. Costo de implementación de la propuesta legislativa

La aprobación de la presente ley no irrogará gastos adicionales al Tesoro Público, puesto que se financia con el presupuesto institucional del sector Desarrollo e Inclusión Social, es decir, su ejecución presupuestal se encuentra dentro del marco presupuestal de cada institución involucrada en la iniciativa legislativa.

4.2. Identificación de los beneficios vinculados con la implementación de la propuesta legislativa

Se han identificado determinados beneficios para la ciudadanía y entidades públicas, los cuales son:

a) Beneficios para la ciudadanía y población en general:

- Mejorar la consistencia y aplicabilidad de la definición de los criterios de elegibilidad y focalización utilizados por las intervenciones del Estado, a fin que refleje la realidad multidimensional de ciudadanía, superando definiciones desde el enfoque de pobreza monetaria.
- Incorpora la estrategia de control de calidad de la información del proceso de focalización, en la cual se mejora la capacidad de control social por parte de la ciudadanía en general.
- Se promueve la transparencia de toda la cadena de proceso de focalización, permitiendo a la ciudadanía conocer de manera transparente el manejo de su información y la de su hogar.
- Definir con claridad y fortalecer la gestión de la información de la ciudadanía que brinda su información personal y de sus hogares, para que sea protegida en concordancia con la normativa vigente sobre de protección de los datos personales.

b) Beneficios para las entidades públicas:

- Fortalecer los roles y atribuciones de los integrantes del Sistema Nacional de Focalización, en concordancia con el marco legal del proceso de descentralización, para mejorar la articulación de las estrategias para el cierre de brechas.
- Facilitar el intercambio de información tanto en el nivel institucional como tecnológico, fortaleciendo el diseño, análisis y seguimiento de la implementación de intervenciones focalizadas, en el marco de la Política Social de Estado.
- Consolidar responsabilidades de los Gobiernos Locales, de las cuales destaca, la de suministrar cartografía e información catastral para el fortalecimiento del sistema de información geográfico en el marco del Sistema Nacional de Focalización.
- Consolidar responsabilidades de los Gobiernos Regionales, delineando las responsabilidades de manera estratégica, que sean viables y coincidan con sus fortalezas, entre ellas, articular estrategias del nivel local, resolver problemas/discrepancias de información geográfica/limítrofe y liderar la implementación de los espacios de transparencia y rendición de cuentas.
- Promover el diseño intersectorial de las intervenciones focalizadas, lo que permite plantear respuestas más integrales a las necesidades de la ciudadanía.
- Promover la implementación de la gestión de procesos, facilitando la modernización de la gestión de las entidades involucradas en el proceso de focalización.

- Fortalecer la gestión de información de bases de datos que administran los integrantes del Sistema Nacional de Focalización., en el marco del Mecanismo de Intercambio de Información Social.

Adicionalmente, se identifica beneficios relacionados a otros actores de la sociedad, que son:

- Promover la adopción de un marco descentralizado y colaborativo para la implementación de intervenciones públicas focalizadas, facilitando la participación de actores privados.
- Mejorar la gestión de la información, que permite la participación de los sectores académicos de la sociedad.

Cuadro Nº 01
Beneficios de la iniciativa legislativa

POBLACIÓN EN GENERAL	ENTIDADES PÚBLICAS	OTROS ACTORES
– Mejorar la consistencia y aplicabilidad de la definición de los criterios de elegibilidad y focalización utilizados por las intervenciones del Estado, a fin que refleje la realidad multidimensional de ciudadanía, superando definiciones desde el enfoque de pobreza monetaria. – Incorpora la estrategia de control de calidad de la información del proceso de focalización, en la cual se mejora la capacidad de control social por parte de la ciudadanía en general. – Se promueve la transparencia de toda la cadena de proceso de focalización, permitiendo a la ciudadanía conocer de manera transparente el manejo de su información y la de su hogar. – Definir con claridad y fortalecer la gestión de la información de la	– Fortalecer los roles y atribuciones de los integrantes del Sistema Nacional de Focalización, en concordancia con el marco legal del proceso de descentralización, para mejorar la articulación de las estrategias para el cierre de brechas. – Facilitar el intercambio de información tanto en el nivel institucional como tecnológico, fortaleciendo el diseño, análisis y seguimiento de la implementación de intervenciones focalizadas, en el marco de la Política Social de Estado. – Consolidar responsabilidades de los Gobiernos Locales, de las cuales destaca, la de suministrar cartografía e información catastral para el fortalecimiento del sistema de información geográfico en el marco del Sistema Nacional de Focalización. – Consolidar responsabilidades de los Gobiernos Regionales, delineando las responsabilidades de manera estratégica, que sean viables y coincidan con sus fortalezas, entre ellas, articular estrategias del nivel local, resolver problemas/discrepancias de	– Promover la adopción de un marco descentralizado y colaborativo para la implementación de intervenciones públicas focalizadas, facilitando la participación de actores privados. – Mejorar la gestión de la información, que permite la participación de los sectores académicos de la sociedad.

ciudadanía que brinda su información personal y de sus hogares, para que sea protegida en concordancia con la normativa vigente sobre de protección de los datos personales.	información geográfica/limítrofe y liderar la implementación de los espacios de transparencia y rendición de cuentas. – Promover el diseño intersectorial de las intervenciones focalizadas, lo que permite plantear respuestas más integrales a las necesidades de la ciudadanía. – Promover la implementación de la gestión de procesos, facilitando la modernización de la gestión de las entidades involucradas en el proceso de focalización. – Fortalecer la gestión de información de bases de datos que administran los integrantes del Sistema Nacional de Focalización., en el marco del Mecanismo de Intercambio de Información Social.	

5. ANALISIS DE IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 4° del Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado por Decreto Supremo N.° 08-2006-JUS, el análisis del impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional tiene por finalidad analizar si la propuesta normativa trata de innovar supliendo vacíos en el ordenamiento jurídico; o, si modifica o deroga normas vigentes.

En ese sentido, la presente Ley modifica, incorpora y regula diversas disposiciones de la Ley N° 30435, Ley que crea el Sistema Nacional de Focalización, a fin mejorar el proceso de focalización, fortalecer los mecanismos de control y maximizar el uso de los recursos asignados en el cumplimiento de sus competencias.

6. VINCULACIÓN CON LAS POLITICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La presente norma se encuentra dentro del Segundo Objetivo del Acuerdo Nacional, que dice: "**Desarrollo con Equidad y Justicia Social**", específicamente en la Décima y Décimo Primera Política de Estado, denominadas "**Reducción de la pobreza**" y "**Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación**", respectivamente, que señalan:

> *"**10. Reducción de la 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 [...]".

*"**11. Promoción de la 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; [...]".

Asimismo, se encuentra dentro del Cuarto Objetivo del Acuerdo Nacional, que dice: "**Estado eficiente, transparente y descentralizado**", específicamente en la Vigésima Cuarta, Vigésima Sexta, Vigésima Novena y Trigésima Quinta Política de Estado, denominadas "**Afirmación de un Estado eficiente y transparente**", "**Promoción de la ética y la transparencia y erradicación de la corrupción, el lavado de dinero, la evasión tributaria y el contrabando en todas sus formas**", "**Acceso a la información, libertad de expresión y libertad de prensa**" y "**Sociedad de la información y sociedad del conocimiento**", respectivamente, que señalan:

*"**24. 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 [...]".

*"**26. Promoción de la ética y la transparencia y erradicación de la corrupción, el lavado de dinero, la evasión tributaria y el contrabando en todas sus formas***
Nos comprometemos a afirmar, en la sociedad y el Estado, principios éticos y valores sociales que promuevan la vigilancia ciudadana y que produzcan niveles crecientes de paz, transparencia, confianza y efectiva solidaridad [...]".

*"**29. Acceso a la información, libertad de expresión y libertad de prensa***
Nos comprometemos a garantizar el derecho de los ciudadanos a solicitar y recibir información, la obligación de brindarla por parte del Estado, y la transparencia y difusión de los actos de gobierno. Nos comprometemos también a resguardar la

libertad de expresión y erradicar toda práctica que la limite, así como a asegurar el derecho ciudadano a una información veraz, objetiva y de calidad. Del mismo modo, nos comprometemos a promover el ejercicio pleno y responsable de la más amplia libertad de prensa, permitir la libre creación de todo tipo de medios de comunicación y la difusión libre de ideas e información [...]".

*"**35. Sociedad de la información y sociedad del conocimiento***
Nos comprometemos a impulsar una sociedad de la información hacia una sociedad del conocimiento orientada al desarrollo humano integral y sostenible, en base al ejercicio pleno de las libertades y derechos de las personas, y capaz de identificar, producir, transformar, utilizar y difundir información en todas las dimensiones humanas incluyendo la dimensión ambiental. Promoveremos el acceso universal al conocimiento a través de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC), acompañado de la generación de contenidos, servicios y bienes digitales, así como del desarrollo de capacidades para que todos los peruanos puedan desempeñarse plenamente y de manera segura en el entorno digital, y de igual manera promoveremos mecanismos que fortalezcan el acceso, conectividad y su uso en las regiones del país. Promoveremos las TIC como medios para fortalecer la gobernabilidad democrática y el desarrollo sostenible, a través de un servicio moderno, transparente, eficiente, eficaz, efectivo y descentralizado al ciudadano [...]".