

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



Tópicos de teoría económica: una reflexión a partir de la implementación del Sistema de Focalización de Hogares

Trabajo de Suficiencia Profesional para obtener el título profesional de Licenciado en Economía que presenta:

Paulini Sanchez, Javier Alexander

Asesor:

José Carlos Orihuela Paredes

Lima, 2023

Informe de Similitud

Yo, Orihuela Paredes, Jose Carlos, docente de la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) de la tesis/el trabajo de investigación titulado Tópicos de teoría económica: una reflexión a partir de la implementación del Sistema de Focalización de Hogares del/de la autor(a)/ de los(as) autores(as) Paulini Sanchez, Javier Alexander

dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 13%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el 24/07/2023.
- He revisado con detalle dicho reporte y la Tesis o Trabajo de Suficiencia Profesional, y no se advierte indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lugar y fecha: Lima, 17 de agosto del 2023

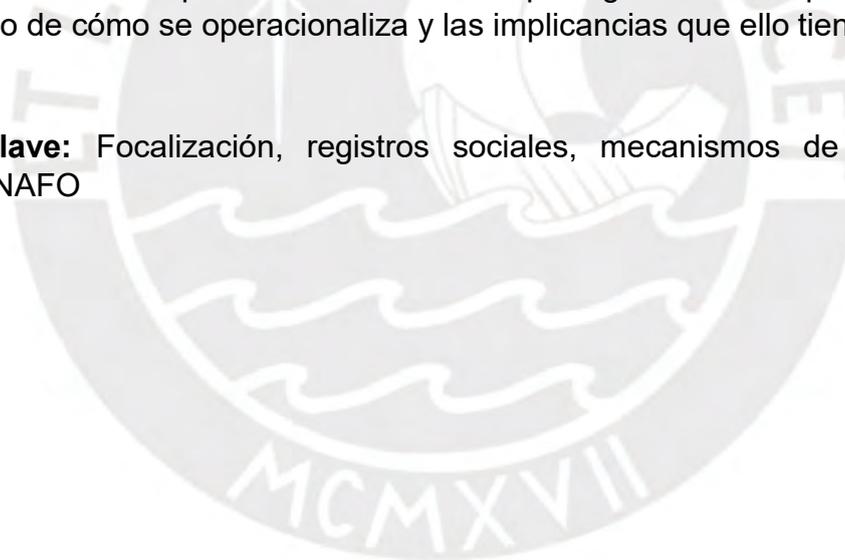
Apellidos y nombres del asesor / de la asesora: <u>Orihuela Paredes, Jose Carlos</u>	
DNI: 06785398	Firma 
ORCID: 0000-0002-2999-5561	

Resumen

Este trabajo se enmarca en la experiencia profesional como Director General de Focalización e Información Social (DGFIS) en dos periodos, el primero, entre octubre de 2016 y abril de 2018 y, el segundo, desde enero 2023 hasta la actualidad. La DGFIS es el órgano rector y conductor del Sistema Focalización de Hogares (SISFOH) que administra el Padrón General de Hogares (PGH) en el que se registra la condición socio económica (CSE) de los hogares, luego de pasar por un proceso de toma de información a cargo de los Gobiernos Locales (GL) y de determinación de la CSE a cargo de la DGFIS.

El trabajo analiza y muestra algunos temas centrales de la implementación del SISFOH, en cuyo desarrollo conceptual y operativo el autor ha tenido un papel central. La construcción de función de producción “Cadena de Valor” del proceso que se sigue para otorgar CSE a los hogares, el análisis de los conceptos de filtración y sub cobertura vinculada a la operación del SISFOH, el cálculo de brechas a nivel distrital respecto de hogares no atendidas ni registrados en el PGH y la aproximación al bienestar que maneja el SISFOH y sus alternativas son temas centrales y actuales de la política de desarrollo e inclusión social vigente. Este documento ayuda a entender aspectos centrales de la política de focalización que sigue el estado peruano y sobre todo respecto de cómo se operacionaliza y las implicancias que ello tiene.

Palabras clave: Focalización, registros sociales, mecanismos de focalización, SISFOH, SINAFO

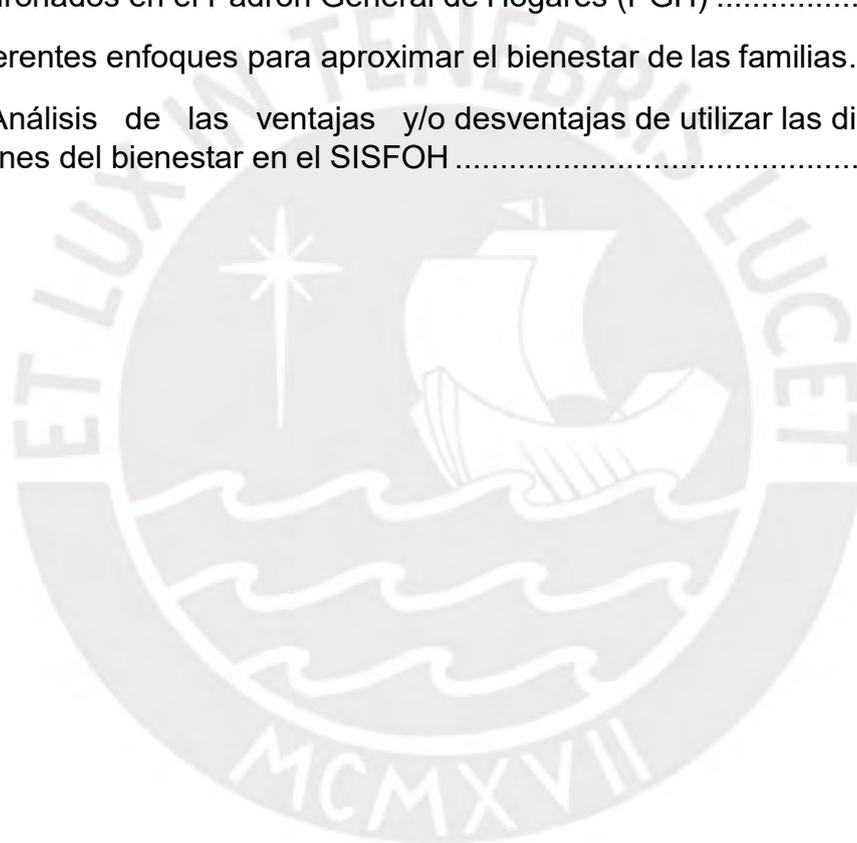


Índice

Introducción	1
1. Contexto profesional	3
2. Tópicos de la teoría económica: una reflexión a partir de la implementación del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH)	6
2.1 La función de producción o la cadena de valor para la obtención de la clasificación socioeconómica (CSE).....	6
2.2 Reflexión sobre la medición de la filtración y sub cobertura de los programas sociales en el Perú a partir de la implementación del SISFOH.....	10
2.3 Estimación de brechas de cobertura en los distintos tipos de ULE y su relación con la oferta y demanda por clasificación socioeconómica (CSE).....	14
2.4 Aproximaciones al concepto de “bienestar”: una reflexión a partir de la implementación del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH)	17
Conclusiones	19
Bibliografía	22
Anexos	23
Anexo 1: Biografía del autor.....	23
Anexo 2: CV resumido del autor.....	24

Índice de tablas

Tabla 1. Ejemplos de distintos tipos de mecanismos y criterios de focalización.....	4
Tabla 2. Comparación de la tasa de pobreza y el número de pobres que se estima con la ENAHO y los registrados en el PGH.....	12
Tabla 3. Razones que explican la diferencia en la tasa de pobreza reportada por ENAHO y la registrada en el PGH.....	13
Tabla 4. Análisis de filtración 2021 de los principales programas sociales... ..	14
Tabla 5. Tasa de cobertura de hogares respecto de la estimación de hogares objetivo a ser empadronados en el Padrón General de Hogares (PGH)	16
Tabla 6. Diferentes enfoques para aproximar el bienestar de las familias... ..	17
Tabla 7. Análisis de las ventajas y/o desventajas de utilizar las distintas aproximaciones del bienestar en el SISFOH	18



Índice de gráficos

Gráfico 1. El funcionamiento del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH) en el contexto del Sistema Nacional de Focalización (SINAFO).....	5
Gráfico 2. La función de producción para obtener la clasificación socioeconómica (CSE).....	8
Gráfico 3, Muestra de cómo funciona el algoritmo y como este se estima para cada uno de los geo dominios	9



Introducción

El SISFOH creado desde el 2005 en el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) con la finalidad de hacer más eficiente el uso de los recursos públicos, buscando principalmente reducir los problemas de filtración. Desde el 2011 y hasta la actualidad, el SISFOH opera en el MIDIS y manteniendo la necesidad de optimizar los recursos evitando los problemas de filtración, también busca ser una política para incluir a los invisibles, para ser un instrumento que ayude a incrementar coberturas de ciudadanos que requieren los servicios del estado.

El trabajo resume y analiza algunos de los tópicos de investigación en torno a la conceptualización y operación del SISFOH en el Perú. Estos han sido seleccionados por su relevancia y también porque el autor ha tenido una participación crítica en el desarrollo de los mismos.

En la sección 3.1 analiza la construcción de función de producción o “Cadena de Valor” del proceso que se sigue para otorgar CSE a los hogares. Este proceso se llevó a cabo el 2017 y tenía como objetivo identificar el rol que cumplen cada uno de los actores (MIDIS y GL) y mostrar que lo que se entrega es claramente un producto “hogar con CSE” que sirve para evitar los problemas típicos de la focalización filtración y sub cobertura.

La sección 3.2 analiza con detalle los conceptos de filtración y sub cobertura y los vincula con las características de la implementación del SISFOH. Aquí se muestra las diferencias que existe en las tasas de pobreza calculada con la ENAHO y la registrada en el PGH y como esa situación tiene implicancias respecto de la filtración o sub cobertura que algunos estudios o cálculos plantean.

En sección 3.3 muestra como se ha operacionalizado la construcción de “brechas de Empadronamiento a nivel distrital” y como es que estas brechas muestran diferencias importante dependiendo del tipo de municipalidad y sus características. La apuesta es que la información y análisis de brecha se convierta en un incentivo específico para mejorar el desempeño de las Unidades Locales de Empadronamientos (ULEs).

La sección 3.4 resumen la aproximación al bienestar que maneja el SISFOH y, además, muestra las otras opciones complementarias que podría asumir este sistema (enfoque multi dimensional de la pobreza, la equidad y la vulnerabilidad económica)

El SISFOH está en permanente construcción y mejora, y el análisis de estos tópicos plantea conclusiones y recomendaciones específicas que, al implementarlas, ayudaría a una mejor operación del sistema y a levantar algunas de las restricciones que presenta.



1. Contexto profesional

La DGFIS es el ente rector del Sistema Nacional de Focalización (SINAFO) cuyo objetivo es lograr una adecuada asignación de los recursos públicos de las intervenciones públicas definidas en el marco de la Política Social del Estado. La DGFIS es una de las cuatro direcciones generales que tiene a su cargo el Viceministerio de Políticas y Evaluación del MIDIS.

Según el TUO de la Ley 30435, Ley de creación del SINAFO este busca optimizar los cuatro procesos de la focalización:

- **Identificación**, procedimiento en el que se realiza la identificación de las personas, hogares, viviendas, comunidades y centros poblados según sea el objetivo de la intervención.
- **Elegibilidad**, procedimiento que conlleva a evaluar el cumplimiento de los criterios de elegibilidad que se aplican a los usuarios de las intervenciones focalizadas
- **Afiliación**, procedimiento que consiste en la incorporación de la población que cumple con los criterios de elegibilidad, según la disponibilidad presupuestaria.
- **Egreso**, procedimiento que consiste en la desafiliación de los usuarios de acuerdo a los criterios de egreso establecidos por las entidades a cargo de las intervenciones focalizadas

Como se muestra en el gráfico 1, para el proceso de elegibilidad las intervenciones públicas pueden decidir utilizar tanto mecanismos de focalización individual como mecanismos de focalización geográfica. Estos mecanismos pueden responder a criterios socioeconómicos como a otros criterios categóricos. Las intervenciones públicas pueden, e incluso se puede afirmar que es deseable que utilicen una combinación de instrumentos de focalización individual y geográfica que apunten tanto a criterios socioeconómicos como a otros criterios categóricos, esto con la finalidad de asegurar el uso óptimo de los recursos. La tabla 1, muestra ejemplos que cruzan el tipo de mecanismo (individual o geográfico) y los criterios de focalización que se usan.

Tabla 1

Ejemplos de distintos tipos de mecanismos y criterios de focalización

Tipo de mecanismo	Criterio socioeconómico	Otros criterio categórico
Mecanismos de Focalización individual o por hogar	✓ Clasificación del SISFOH	✓ Personas con algún tipo de discapacidad
Mecanismos de focalización geográfica	✓ Mapa de pobreza distrital	✓ Centros poblados que no tienen acceso a agua potable

Fuente: Elaboración propia

En el caso que las intervenciones definan que van a utilizar un mecanismo de focalización individual para aproximar el criterio socio-económico, están obligadas a utilizar la clasificación que otorga el SISFOH. Esto evita la proliferación de mecanismos que existían anteriormente para aproximar este criterio, lo que no permitía la generación de economías de escala y la necesaria independencia que debe tener la elaboración de este tipo de mecanismos.

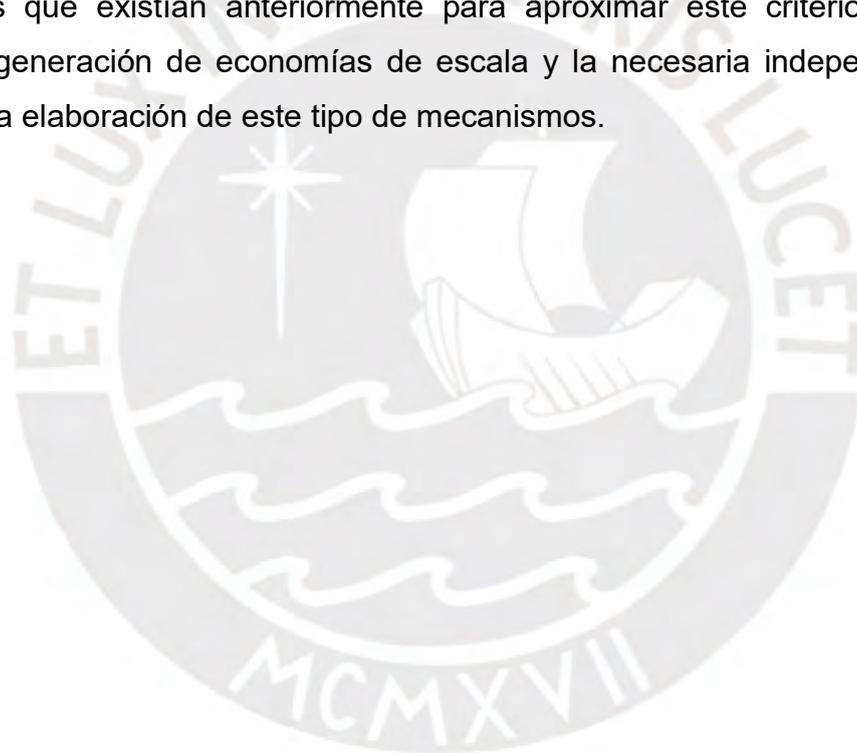
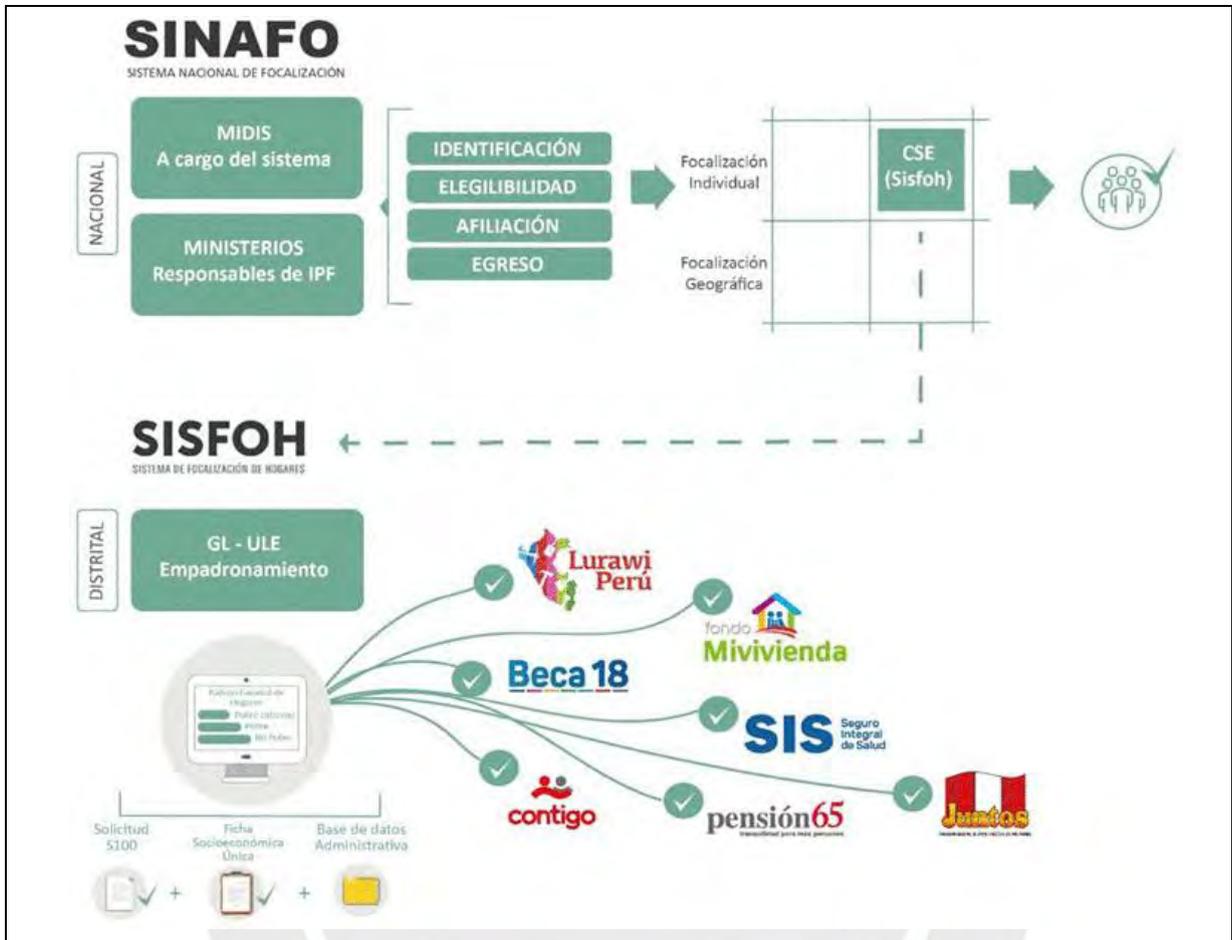


Gráfico 1

El funcionamiento del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH) en el contexto del Sistema Nacional de Focalización (SINAFO)



Fuente: Dirección General de Focalización e Información Social (DGFIS)

Como se muestra en el gráfico 1, actualmente son 7 las intervenciones que utilizan la CSE que entrega el SISFOH para identificar a sus usuarios: Juntos, Pensión 65, Contigo, SIS, Beca 18, Fondo Mi Vivienda y Lurawi Perú. Muchas intervenciones no las utiliza por los problemas de cobertura que tiene actualmente el registro, en la medida que esto se incrementa más intervenciones utilizarán este mecanismo para identificar a sus usuarios.

2. Tópicos de la teoría económica: una reflexión a partir de la implementación del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH)

2.1 La función de producción o la cadena de valor para la obtención de la clasificación socioeconómica (CSE)

La Cadena de Valor Público es fundamentalmente un modelo descriptivo, más que un método prescriptivo. Su potencial primordial radica en posibilitar una expresión simple y rigurosa de lo que es. El núcleo del modelo lo constituye lo que en algún momento denominamos cadena de producción pública. Ésta postula que el sector público puede ser entendido como un conjunto de instituciones dedicadas a generar productos –bienes o servicios– que se entregan a la población. Estos productos constituyen la razón de ser de una institución ya que, a través de ellos, satisfacen necesidades sociales contribuyendo de este modo en forma directa al logro de políticas. Los objetivos de política, a su vez, se operacionalizan en resultados e impactos esperados; ambos cotejables y susceptibles de seguimiento. Para producir los bienes y servicios se requieren cantidades y calidades adecuadas de insumos y, para adquirirlos, se necesitan recursos financieros. Se denomina operación al proceso mediante el cual se transforman recursos en productos (Aníbal Sotelo, 2012).

En la lógica de la gestión por resultados, la cadena de valor debe empezar por responder la pregunta, que debería ser la más relevante en la gestión pública, ¿cuál es el problema que buscamos resolver?, es decir, en este caso, ¿cuál es el objetivo de la implementación de un sistema de focalización de hogares?. Los sistemas de focalización buscan reducir errores de inclusión (“filtración”) y los errores de exclusión (“sub cobertura”) en las intervenciones o políticas selectivas, es decir, se implementa un sistema de focalización para que las intervenciones públicas que necesitan utilizarlo puedan reducir el riesgo de equivocarse en la selección de sus usuarios y evitar que personas que por sus características no deben recibir los beneficios del programa (error de inclusión) y/o evitar que personas que si deben recibir el programa, dadas sus condiciones de vida, no lo reciban (error de exclusión). En el caso particular del SISFOH, el criterio por el que se busca evitar los dos errores citados es el socio económico generalmente asociado a la pobreza y/o vulnerabilidad económica de los hogares.

Para que las instituciones públicas puedan evitar cometer esos errores es necesario que puedan tener acceso a una base de datos que contengan información de hogares y personas en las que se ha identificado la condición socioeconómica (CSE) de los potenciales usuarios para que puedan realizar el cotejo correspondiente. Esa base de datos se denomina Padrón General de Hogares (PGH) y contiene la CSE de hogares y los miembros del mismo.

Como ya se mencionó anteriormente, las normas han determinado que sea una sola institución la que entregue ese producto, en este caso el MIDIS quien tiene a cargo la implementación del SISFOH. Existen condiciones de monopolio para la generación de esta información. Si cada institución generara su propio mecanismo para la generación de la CSE se genera un desorden y los costos, como sociedad, serían mucho mayores y surgirían problemas. Es más eficiente que sea sólo una institución, con gran expertise acumulado, con una metodología validada por expertos nacionales e internacionales e independientes de la implementación de programas la que se encargue de esta tarea.

¿Cómo es la función de producción del SISFOH para proveer información de la CSE a nivel de cada hogar?

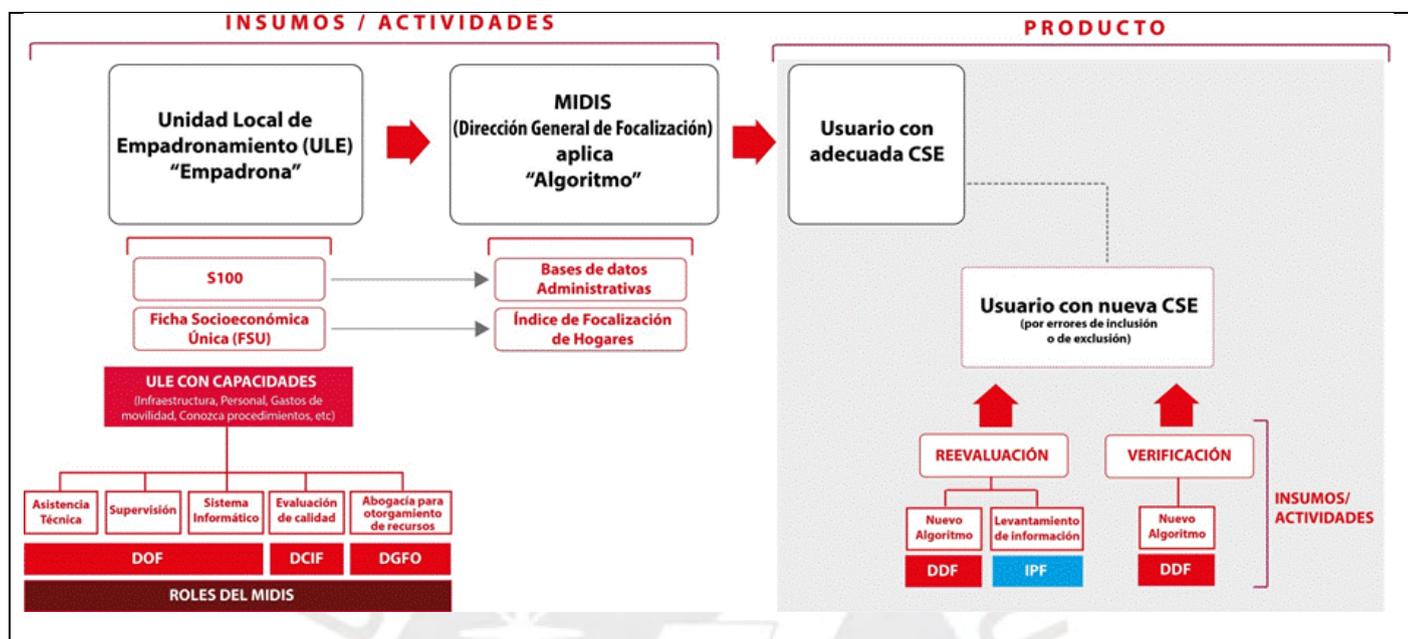
Como ocurre en la mayor parte de las instituciones públicas, “la función de producción esta partida” es decir, que distintas instituciones públicas, en este caso en dos distintos niveles de gobierno, participan en el proceso de producción y por eso el reto de la coordinación y de tener un sistema que los unifique es indispensable¹.

La función de producción mostrada en el gráfico 2, refleja los distintos procesos y los actores que participan para que el SISFOH pueda entregar la base de datos que contiene el PGH. Para un entendimiento más cotidiano y para fijar mejor los conceptos, se puede comparar esta función de producción con la que se sigue para la preparación de un buen plato de comida, donde la participación del chef o una buena receta es una parte indispensable del proceso, a lo que se añade la disponibilidad de buenos ingredientes.

¹ El ejemplo más gráfico y reciente de una función de producción partida se da en el sector salud. Así por ejemplo durante la pandemia del COVID era necesario tener a una persona vacunada y para eso dos instituciones tenían que realizar su trabajo. El MINSA, como ente rector del sistema se encargó de adquirir las vacunas pero fueron los establecimientos de salud, a cargo de los GR los que se encargaban de la aplicación de las vacunas

Gráfico 2

La función de producción para obtener la clasificación socioeconómica (CSE)



Fuente: Dirección General de Focalización e Información Social (DGFIS)

El rol del chef

La DGFIS, específicamente la Dirección de Diseño y Metodología es “el Chef” que toma la información recogida por las ULEs y la procesa con un “algoritmo” que estima el nivel de gasto del hogar a partir de la información que se recoge en la Ficha Socioeconómica Única (FSU). Como se muestra en el gráfico 3, en realidad son quince los algoritmos que corren uno paraca cada uno de los geo dominios y esto obedece claramente a que las condiciones de vida de cada uno de los territorios del país son diferentes y la asociación de las variables con el gasta difieren dependiendo de la zona geográfica del país donde se encuentra el hogar.

Se hace el símil con el chef porque se hacen muchas pruebas en el laboratorio que es la ENAHO, de ahí es de donde se obtienen los coeficientes de las variables que serán imputadas a los valores que se recogen para cada hogar con la FSU.

Gráfico 3

Muestra de cómo funciona el algoritmo y como este se estima para cada uno de los geo dominios

	AREA RURAL							AREA URBANA							
	Costa			Sierra			Selva	Costa			Sierra			Selva	Lima
	Norte	Centro	Sur	Norte	Centro	Sur		Norte	Centro	Sur	Norte	Centro	Sur		
Vivienda															
1. Ratio de hacinamiento	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
2. Variable 2, etc															
Servicios															
1. Combustible usado para cocinar	+	+	+	+	+	+	+		+		+	+	+	+	+
2. Variable 2, etc															
Bienes															
1. Bienes per-capita	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2. Variable 2, etc															
Población															
1. Años de educación de mayores de edad		-	-	-	+			-	-	-		-	-	-	-
2. Variable 2, etc															
Cálculo de IFH se compara con los umbrales para obtener una CSE	Cada área tiene un umbral no pobre / pobre y / pobre extremo														
	Clasificación Socioeconómica: No pobre / Pobre / Pobre Extremo														

Fuente: Dirección General de Focalización e Información Social (DGFIS)

De igual manera, se utilizan también bases de datos administrativas que ayudan a determinar la no pobreza de los hogares. Actualmente las bases de datos administrativas que se pasan son: planilla del sector público (MEF), la tenencia de seguros de salud privados (SUSALUD), la tenencia de vehículos (SUNARP) y las declaración anual de ingresos y rentas (SUNAT). Para la utilización de cada una de estas bases de datos se elaboran pautas metodologías que se construyen a partir de pruebas que se hacen en la base de ENAHO, que como ya se mencionó, es el laboratorio donde realizan dichas pruebas.

Los ingredientes

Los ingredientes los ponen las ULEs y son los datos de cada uno de los hogares que se recogen a través de la FSU en la que se obtiene la información básicas de las características de la vivienda y los datos de cada uno de los integrantes del hogar (sexo, nivel educativo, parentesco con el jefe de hogar, si reciben programas sociales).

La información que se recoge no es una encuesta sino un registro administrativo, una declaración jurada. La validación de la identidad de los miembros del hogar es una característica fundamental de este levantamiento de información.

El rol de rectoría de la DGFIS en este proceso consiste en capacitar y dar asistencia técnica a cada una de las ULEs. Pone también a disposición la plataforma informática en que los datos son registrados. Estas funciones están a cargo de la

Dirección de Operaciones (DO). La DGFIS también implementa mecanismos para asegura la calidad del recojo de los datos y su digitación en el sistema, además las reglas que se siguen para la consistencia de la información, esta labor está a cargo de la Dirección de Calidad de la Información (DCI)

Sub procesos adicionales

Dada la naturaleza estadística de la función de producción y, por tanto, que la probabilidad de error es intrínseca a este proceso es indispensable que el SISFOH implemente un sub proceso de re-evaluación de la CSE que ha recibido un hogar mecanismo que se activa cuando alguno de los integrantes del deciden pedir una re-evaluación ya que no están conforme con la CSE que les ha sido asignada. El proceso consiste en realizar un segundo levantamiento de información y pasar, de ser necesario, un algoritmo alternativo, construido sobre la base de la pobreza multidimensional que tiene probabilidades distintas del algoritmo que se aplica regularmente

22 Reflexión sobre la medición de la filtración y sub cobertura de los programas sociales en el Perú a partir de la implementación del SISFOH

Según Devereux, Masset, Sabates-Wheeler, Samson y Rivas 2015, en la literatura sobre focalización, la aplicación de estos instrumentos genera dos tipos de errores:

Error de inclusión (Filtración)		Es la proporción de beneficiarios de los programas que reciben una transferencia social a pesar que no se encuentran dentro de los criterios de elegibilidad
Error de exclusión (Sub cobertura)		Es la proporción de individuos u hogares que no reciben transferencias sociales a pesar que cumplen con los criterios de elegibilidad

El mismo documento plantea que los errores de inclusión y exclusión pueden estar asociados al concepto de pobreza y también a otros criterios de elegibilidad.

Tipos de error	Criterios de elegibilidad	Pobreza
Inclusión (filtración)	Reciben, no son elegibles	Reciben, no son pobres
Exclusión (sub cobertura)	No reciben, son elegibles	No reciben, son pobres

El objetivo del SISFOH es reducir los errores de inclusión (filtración) y errores de exclusión (sub cobertura) respecto de la clasificación socioeconómica (CSE) cuya principal aproximación es la pobreza.

Si asumimos que la ENAHO brinda la metodología óptima para determinar cuándo un hogar es pobre o no pobre, la metodología del SISFOH puede cometer errores en la identificación de los hogares:

Error de inclusión en el PGH		Cuando un hogar, y sus integrantes, han sido clasificados en el PGH como pobre o pobre extremo y le correspondería en realidad una clasificación de no pobre
Error de exclusión PGH		Cuando un hogar, y sus integrantes, han sido clasificados como no pobre y, en realidad, debería haber sido clasificado como pobre o pobre extremo

Como se ha explicado, el SISFOH entrega a algunas de las intervenciones sociales la información de la CSE de sus potenciales usuarios. La pregunta que surge es, si el programa social que teniendo en cuenta la información de la CSE entregada por SISFOH sólo permite que las personas con categoría de pobre o pobre extremo sean sus usuarios, está incurriendo en algún problema de filtración. La respuesta es que desde el punto de vista administrativo el programa no tiene un problema de

filtración, sin embargo, es muy posible que realmente puedan existir algunos problemas

Como se explicó, en el capítulo 2, La metodología de CSE del SISFOH es una “aproximación estadística” al nivel de pobreza del hogar y que, como tal, tiene las limitaciones propias de la estadística. Hay diferencias claras entre la tasa de pobreza que nos da la Encuesta Nacional de Hogares, fuente oficial de la pobreza y la tasa de pobreza que da el Padrón General de Hogares. El 2021 la tasa de pobreza, según ENAHO, fue de 26%, sin embargo, la tasa de pobreza en el PGH fue de 59%. (ver tabla 2).

Tabla 2

Comparación de la tasa de pobreza y el número de pobres que se estima con la ENAHO y los registrados en el PGH

Categoría	ENAHO		PGH	
	Personas	%	Personas	%
No pobre	24,663,116	74%	10,618,593	41%
Pobre	8,608,339	26%	15,229,536	59%
Pobre no extremo	7,236,539	22%	7,789,667	30%
Pobre extremo	1,371,800	4%	7,439,869	29%
Total	33,271,455	100%	25,848,129	100%

Fuente: (i) Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) 2021. (ii) Padron General H 31/12/2021.

Elaboración propia

La pregunta que surge inmediatamente es ¿qué explica la diferencia en estas dos medidas?. En la tabla 3 se explican las razones que explican porque la tasa de pobreza y el número de pobres tiende a ser mayor en el PGH

Tabla 3

Razones que explican la diferencia en la tasa de pobreza reportada por ENAHO y la registrada en el PGH

	ENAHO	PGH	Resultado
Diferencias respecto del periodo de referencia	La medición de la pobreza que se mide en la ENAHO tiene un horizonte temporal de un año, es quiere decir que el muestreo se hace todos los años y busca reflejar la pobreza de ese periodo	El PGH es una base de datos que tiene hogares que han recibido la CSE el mismo año pero también que en recibido la CSE hasta seis años antes, es decir, hay un “Pobreza acumulada”	PGH tiende a tener una tasa de pobreza más alta
Diferencias respecto de la población que incluye	La ENAHO representa estadísticamente a toda la población	Como en todo registro social, quienes van a estar principalmente ahí serán los hogares pobres	PGH tiende a tener una tasa de pobreza más alta
Diferencias en el recojo de la información	La ENAHO demora 3 horas porque es exhaustiva en el recojo del dato del gasto del hogar. La información es recogido por personal entrenado en esta tarea y a las familias se les informa que los datos que otorgan son sólo para fines estadísticos por lo que sus incentivos para mentir son bajos	Tomar la FSU demora 30 minutos ya que no recoge datos del gasto sino que estos se aproximan mediante algoritmo. La información es levantada por personal con alta rotación y con menos entrenamiento y, en este caso, las familias si tienen altos incentivos a “mentir” ya que se les informa que los datos que otorga servirán para darles la CSE	PGH tiende a tener una tasa de pobreza más alta

Fuente: Elaboración propia

Los estudios que analizan la filtración de los programas o intervenciones sociales utilizan la información de la ENAHO y, como se ha mostrado, la tasa de pobreza de ENAHO tiende siempre a ser menor que la registrada en el PGH, por lo tanto, estos estudios van a mostrar siempre un nivel importante de filtración en los programas. La tabla 4 muestra que la tasa de filtración del programa Juntos el 2021 se estima en 38%, mientras que la de Pensión 65 en 69%, a pesar de que ambos programas utilizan al SISFOH para identificar a los usuarios que viven en pobreza (programa Juntos) o pobreza extrema (pensión 65). Estos resultados llevarían a pensar que el SISFOH no está funcionando pero lo que las cifras también muestran es que el porcentaje de usuarios que están en los quintiles 1 y 2, los más vulnerables es 83% en el caso de Juntos y 77% en el caso de Pensión 65.

Tabla 4
Análisis de filtración 2021 de los principales programas sociales

Error de Focalización	Juntos - Hogares 1/	Pensión 65 - Hogares 1/	PVL - Hogares 1/
Filtración	38.4%	66.8%	45.3%
% usuarios en 1er. Quintil	54.0%	55.3%	39.5%
% usuarios en 2do. Quintil	29.3%	22.0%	31.0%
% usuarios en 3er. Quintil	12.1%	12.8%	19.6%
% usuarios en 4to. Quintil	4.1%	7.6%	8.4%
% usuarios en 5to. Quintil	0.5%	2.2%	1.6%

Nota:

Se generó la variable **gasto autónomo** ([gasto total bruto] - [ingresos de transferencias públicas] - [donaciones]) y a partir de ella se generó la **CS E de los hogares**.

Para generar los quintiles se consideró el **gasto autónomo mensual per cápita**.

1/Algún miembro de su hogar ha sido beneficiario (En los últimos 3 años [2019-2021]).

Para Juntos se considera como **hogares** en filtración si tienen **CS E de No pobre**.

Para Pensión 65 se considera como **hogares** en filtración si tienen **CS E de Pobre y No pobre**.

Para PVL se considera como **hogares** en filtración si tienen **CS E de No pobre**.

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) 2021. Elaboración: Dirección General de Focalización (DGFIS)

Una conclusión errónea sería asumir que los programas y/o el SISFOH no han implementado las acciones y/o medidas para evitar los niveles de filtración o pensar que son los “más ricos” que se benefician de estos programas. Como se ha mostrado, gran parte de la filtración es intrínseca a la metodología utilizada para aproximar a los pobres pero esta sí está evitando que los hogares de los quintiles 4 o 5 accedan a estas subvenciones.

2.3 Estimación de brechas de cobertura en los distintos tipos de ULE y su relación con la oferta y demanda por clasificación socioeconómica (CSE)

La brecha de cobertura se obtiene de la diferencia de los hogares que deberían estar empadronados en el PGH respecto de los hogares que a la fecha están registrados en el PGH. La estimación debe realizarse a nivel distrital ya que este es uno de los principales indicadores que tiene una ULE respecto de su desempeño. La idea es que la brecha sea lo menos posible y que vaya disminuyendo año a año.

¿Cómo se obtiene los hogares que deberían estar empadronados en el PGH?

Para estimar el número de hogares de cada distrito, se parte de la estimación de población a nivel de cada distrito estima el INEI para el 2022 en base a la información del Censo 2017. Como el objetivo es empadronar hogares, este es el número que debe ser estimado para cada distrito. Como se tiene la población total por distritos, para obtener el número de hogares se divide la población del distrito entre el número promedio de miembros del hogar de cada distrito, información obtenida del Censo 2017.

Utilizando la clasificación de PCM según tipología de distritos se propone que sólo en 242 distritos, que pertenecen a las grandes ciudades, debe priorizarse zonas para su empadronamiento en base a la información del Mapa de pobreza estratificado a nivel de manzanas, en el resto de distritos se asume que la población objetivo son todos los hogares que viven en ese distrito.

¿Cómo se obtiene los hogares empadronados?

Los hogares empadronados son los que están registrados actualmente en el PGH, pero no todos. En la actualidad y producto principalmente de la pandemia hay un conjunto de hogares que tienen una CSE vigente pero porque su CSE se amplió. La CSE en zonas urbanas tiene una vigencia de 4 años mientras que en la zona rural la vigencia demora 06 años. El total de hogares que actualmente está registrado en el PGH es 6.2 millones pero sólo 4.2 millones cumplen con las vigencias de los tiempos dados por la norma.

La tabla 5 muestra la tasa de cobertura la brecha de los hogares que deben ser empadronados según cada tipo de municipio. En general, lo que se muestra es que la cobertura del PGH en las zonas urbano marginales de las grandes ciudades es muy baja mientras que la cobertura de los distritos más rurales tiende a tener una cobertura mucho más alta.

Tabla 5

Tasa de cobertura de hogares respecto de la estimación de hogares objetivo a ser empadronados en el Padrón General de Hogares (PGH)

Tipología	Estimación de hogares objetivo 2022 que deben estar registrados en PGH (*)	Hogares registrados en el PGH (**) (Ene. 2023)	Tasa de Cobertura PGH	Brecha de hogares por empadronar
A0	2,314,013	422,113	18%	1,891,900
A1	1,152,184	427,011	37%	725,173
A2	1,332,641	778,956	58%	553,685
A3.1	390,547	232,759	60%	157,788
A3.2	484,948	337,768	70%	147,180
AB	722,238	659,272	91%	62,966
B1	178,042	167,411	94%	10,631
B2	485,354	516,803	106%	-31,449
B3	578,444	636,532	110%	-58,088
Total	7,638,410	4,178,625	55%	3,459,785

Fuente: (*) Calculo realizado a partir de estimación de la población 2022 que estima el INEI para cada uno de los distritos del país.

(**) La información de los hogares que están en el PGH viene de esa fuente de información

Las mayores tasas de cobertura de los distritos más pequeños y rurales se explican porque en estos lugares están principalmente los usuarios de programas sociales que utilizan la CSE para acceder a sus beneficios, lo que activa la demanda. Esto no ocurre en las zonas urbanas ya que hay muy poca presencia de programas que requieran la CSE para entregar sus beneficios. Además, la carga que tiene una municipalidad urbana de grandes ciudades es claramente muy superior a la de otras municipalidades más pequeñas. La obtención de la CSE de municipalidades más pequeñas debe ser uno de los temas centrales de la agenda de la municipalidad, lo mismo no ocurre con las municipalidades más urbanas y de ciudades principales donde la seguridad ciudadana, la limpieza pública, el control de los mercados, el cobro de tasas y contribuciones son las agendas principales de este tipo de municipalidades.

24 Aproximaciones al concepto de “bienestar”: una reflexión a partir de la implementación del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH)

La aproximación al “bienestar” que utiliza el SISFOH para determinar si las familias son pobres o pobres extremos es central pues es este criterio el que va a determinar si las personas u hogares acceden a un determinado programa social. La teoría plantea que hay tres principales aproximaciones al “bienestar de las personas” los que se desarrollan en la tabla 6.

Tabla 6

Diferentes enfoques para aproximar el bienestar de las familias

Enfoque de bienestar	Descripción
Pobreza Monetaria	Se compara el gasto o el ingreso de una familia con una canasta básica de alimentos. Son definidos como pobres o pobres extremos aquellos hogares cuyo gasto es inferior a esta canasta
Necesidades básicas insatisfechas	Se determinan un conjunto de “variables” y se define que los hogares son pobres o pobres extremos si tienen un determinado número de privaciones o si al calcular un “índice” el hogar tiene un valor inferior a un límite pre establecido
Desigualdad	En este caso no se determina si un hogar es pobre o pobre extremo sino que lo que se plantea es un ordenamiento de los hogares desde el más pobre hasta el menos pobre. Los hogares pueden ser agrupados en quintiles, deciles, veintiles, etc. La variable que permite hacer el ordenamiento puede ser el ingreso o gasto (de la aproximación monetaria) o el valor de índice de la aproximación multidimensional de la pobreza

Fuente: Elaboración propia

La aproximación al bienestar que utiliza el SISFOH es la monetaria, es decir que asumen que:

- ✓ El gasto monetario es la mejor aproximación a la condición de pobreza, es decir, que el gasto es la mejor aproximación para medir el “bienestar de las personas”.
- ✓ Como no es posible medir el gasto de cada uno de los hogares, una aproximación estadística, con los márgenes de error propios de estos instrumentos, es la mejor opción.

Sin embargo, algunas de los hogares y sus integrantes pueden SENTIR o PENSAR que son pobres ya que no tienen acceso a una serie de servicios básicos a

pesar que desde la perspectiva del gasto estas personas son calificadas como no pobres. Ese conflicto entre las diferentes aproximaciones al bienestar, en este caso, generan “consecuencias concretas” para un hogar y, por lo tanto, mayor conflicto.

Es indispensable analizar las ventajas y desventajas de que el SISFOH adopte cada una de estas aproximaciones, discutir las ampliamente, como se plantea en la tabla 7.

Tabla 7

Análisis de las ventajas y/o desventajas de utilizar las distintas aproximaciones del bienestar en el SISFOH

	Ventajas	Desventajas
Pobreza Monetaria	<ul style="list-style-type: none"> • Está alineada con la aproximación oficial al bienestar que tiene el estado peruano. 	<ul style="list-style-type: none"> • A pesar que la responsabilidad de la afiliación depende los programas sociales, si el SISOH define la condición de Pobreza o Pobreza extrema indirectamente está definiendo quienes pueden ser afiliados. • Esta condición no puede calcularse de manera directa sino que debe hacerse una “aproximación estadística”
Necesidades básicas insatisfechas	<ul style="list-style-type: none"> • El cálculo es directo, no una aproximación estadística • Es más fácil comunicar los resultados 	<ul style="list-style-type: none"> • Tiende a ser más alta y, por lo tanto, va a tener efectos fiscales negativos. Una mayor cantidad de personas van a ser identificadas como pobres. • Mayor probabilidad de fraude o de alteración de datos. • No está alineada a la aproximación oficial del bienestar que tiene el estado peruano
Desigualdad con enfoque de pobreza monetaria	<ul style="list-style-type: none"> • Los programas definen enteramente la afiliación de las personas como corresponde, existiendo mayor posibilidad de incluir en programas sociales a grupos poblacionales no pobres pero con grados de vulnerabilidad y que deben ser objetos de intervenciones 	<ul style="list-style-type: none"> • Dependiendo de número de cortes (quintiles o déciles) se introducen más distorsiones

Fuente: Elaboración propia

Incluso dentro del enfoque monetario es posible hacer un ajuste para tratar de aproximar mejor a las familias que viven en vulnerabilidad. Como se sabe hay un grupo de hogares que entran y salen de la pobreza Nos estamos olvidando de un tema de fondo: cualquier aproximación a la condición del bienestar siempre va a tener limitaciones.

Conclusiones

Sobre función de producción

- La función de producción esta partida. El rol Central lo juegan las ULEs, ellas “traen los ingredientes para poder cocinar”. Si un chef no tiene buenos ingredientes va a ver muy limitada su capacidad de entregar un buen resultado. Si las ULEs no obtienen buena información, por más que la DGFIS tenga el mejor algoritmo, la mejor receta, el resultado va a ser negativo.
- Gran parte de la optimización de la función de producción esta justamente centrada en el levantamiento de información de los hogares, buscando implementar medios que garantice un mejor recojo de la información. El uso de fotos que permite la georreferenciación del hogar constituye una innovación importante que garantizaría que el empadronador llego al hogar. Asimismo, el uso de tablets, un formulario on-line permitirá también un avance en la calidad de información que se recoge en el hogar.
- El rol más importante de la DGFIS no es el procesamiento de la información sino que el rol de rectoría implica justamente en que puedan garantizar las condiciones mínimas de operación de las ULEs

Sobre tasa de filtración y sub cobertura

- Siempre van a existir diferencias entre la fuente oficial de pobreza (ENAH0) y el PGH que implican que la pobreza en el PGH sea mayor y, por lo tanto, que siempre exista la posibilidad de que se interprete, de manera equivocada, que hay filtración importante en programas sociales y que esa situación se explique ya sea por un mal funcionamiento de los programas o del sistema de focalización. Como se ha mostrado esas deferencias se explican por las características misma del diseño del PGH y no por un mal funcionamiento del sistema
- Algunas recomendaciones:

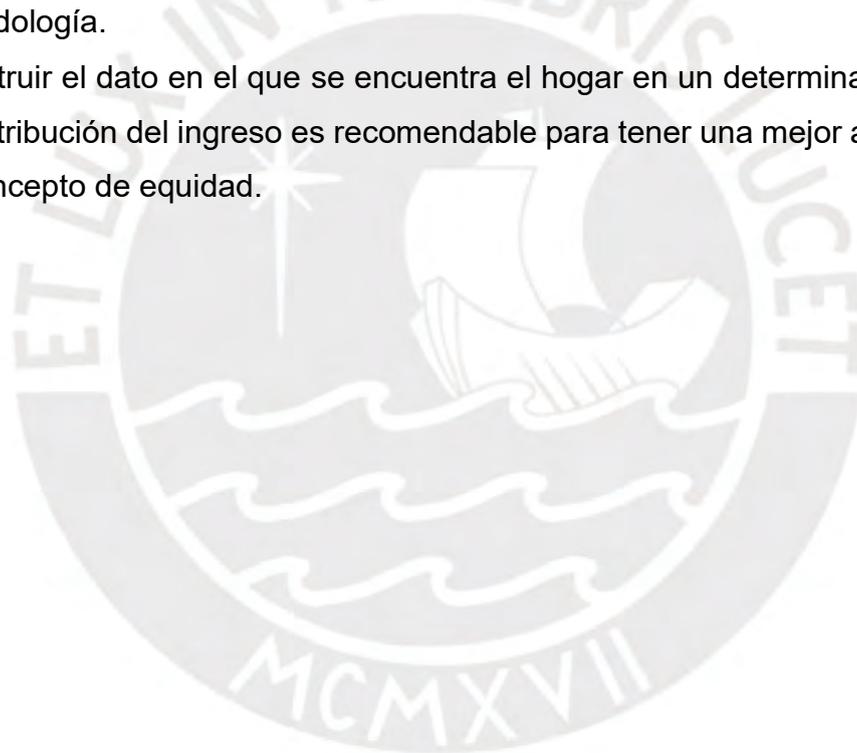
- ✓ Reducir los tiempos de vencimiento de la CSE, principalmente en zonas urbanas e implementar medidas para reducir la posibilidad que los empadronadores recojan datos erróneos, como por ejemplo la geofrenciación de los hogares visitados que aseguren que el empadronador visito el hogar. Incrementar el uso de bases de datos administrativas que evitan tener casos flagrantes de filtración.
- ✓ Difundir entre los funcionarios públicos, congresistas y medios de comunicación la información de las características de operación del SISFOH y del PGH para que se entienda la razón de estas diferencias y puedan defender la operación ante interpretaciones equivocadas.
- ✓ Que los programas sociales implementen otros mecanismos de focalización que aseguren que los más pobres y vulnerables sean los que accedan a sus servicios.

Sobre la estimación de brechas de cobertura en los distintos tipos de ULE y su relación con la oferta y demanda por CSE

- Actualmente la demanda por CSE juega un papel fundamental para asegurar altos niveles de cobertura de hogares empadronados en el PGH. Los hogares rurales donde, dada la operación de programas sociales, tiendes a tener mejor nivel de cobertura que el zonas urbanas.
- La estimación de la brecha a nivel de cada distrito genera incentivos positivos para que los municipios puedan establecer una sana competencia entre ellos, buscando siempre una mejor operación del sistema.
- En las zonas urbanas, en la principales ciudades del país el SISFOH debería implementar mecanismos de “barridos” en zonas urbano marginales donde la probabilidad de pobreza es muy alta para evitar los actuales niveles baja cobertura que se aprecia en estos ámbitos. La metodología a demanda debe mantenerse y ser aplicada en la zonas urbanas con características de mayor bienestar.

Sobre la aproximación al “bienestar” que usa el SISFOH

- No existe una manera inequívoca de aproximarse al bienestar del hogar, sin embargo, el SISFOH decidió utilizar la aproximación del gasto para determinar si un hogar es pobre o no pobre.
- Es necesario avanzar con metodología que ayuden a aproximar la pobreza multidimensional o por necesidades básicas insatisfechas las que pueden ser medidas y aproximadas a partir de la información que actualmente se encuentra registrada en la Ficha FSU.
- Realizar la estimación de la vulnerabilidad económica, lo que permitiría al SISFOH tener cuatro categorías en la CSE: pobre extremo, pobre, vulnerable económico y no pobre. Países como Colombia ya han implementado esta metodología.
- Construir el dato en el que se encuentra el hogar en un determinado quintil de la distribución del ingreso es recomendable para tener una mejor aproximación al concepto de equidad.



Bibliografía

Alcázar, Lorena, Alvarado Milagros y Legonía, Emilio,. (2017). Evaluación de la operatividad del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH): Evaluación del diseño, la metodología de determinación de la clasificación socioeconómica y sus procesos operativos. Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.

Alfageme, Augusta y Marielle del Valle (2009). Análisis de focalización de la política social. Serie de Documentos de Trabajo. D.T. N° 2009-12. Banco Central de Reserva del Perú.

Beltrán, Arlette y Cárdenas, María. (2012). Consultoría para la evaluación del diseño institucional y arreglos organizacionales del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH).

Herrera, Javier. Asistente: Ángel Cozzubo. (2017). Propuesta de Mecanismos de Focalización Geográfica y Sistematización y validación de la metodología de umbrales vinculados al uso de Bases de Datos Administrativas en el marco del enfoque de pobreza multidimensional.

Hugo Ñopo. Equipo de apoyo: Jostin Kitmang, Hugo Fernández y Sebastián Sardón. (2017). Revisión de la metodología del índice de Focalización de Hogares (IFH) en el marco del enfoque de pobreza multidimensional. Informe de consultoría.

Monge, Álvaro, Enrique Vásquez y Diego Winkelried (2009). ¿Es el gasto público en programas sociales regresivo en el Perú? Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico: Consorcio de Investigación Económica y Social, Documento de Trabajo N° 84.

Raczynski, D. (1995). "Focalización de programas sociales: lecciones de la experiencia chilena". En: C. Pizarro y otros (eds.) Políticas económicas y sociales en el Chile democrático, CIEPLAN – UNICEF.

Sotelo Maciel, Aníbal Jorge (2012). "La cadena de valor público: un principio ordenador que previene la colisión metodológica". Revista Internacional de Presupuesto Público - ASIP N° 80. Noviembre / Diciembre 2012.

Stephen Devereux, Edoardo Masset, Rachel Sabates-Wheeler, Michael Samson, Althea-Maria Rivas and Dolf te Lintelo (2015). Evaluating the Targeting Effectiveness of Social Transfers: A Literature Review. IDS WORKING PAPER. Volume 2015 No 460. CSP WORKING PAPER Number 012. July 2015

Tanaka, Martín y Carolina Trivelli. (2002). Las Trampas de la Focalización y la Participación. Pobreza y Políticas sociales en el Perú durante la década de Fujimori. Documento de Trabajo N° 121. Instituto de Estudios Peruanos, IEP.

Anexos

Anexo 1: Biografía del autor

Master en Gestión de Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Barcelona. Bachiller en la especialidad de economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Con veintitrés (23) años de experiencia laboral en temas vinculados al desarrollo social y al diseño, implementación y evaluación de políticas públicas. Experiencia en cargos directivos y de alta responsabilidad en el Estado. Actualmente me desempeño como Director General del Servicio Nacional del Empleo del MTPE (en dos periodos) y me he desempeñado como Director General de Políticas Agrarias en MIDAGRI, Subsecretario de Desarrollo Territorial en PCM, Director General de Focalización del MIDIS, jefe de la Oficina General de Planificación y Presupuesto del MIDIS, Director de Seguimiento del MIDIS, Jefe de Presupuesto de EsSalud, entre los principales. Docente en la Maestría de Gobierno y Políticas Públicas de la PUCP y de la Maestría de Gerencia de Proyectos y Programas Sociales de la Universidad Cayetano Heredia. Consultor para diversas instituciones de cooperación internacional como el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la cooperación Alemana para el Desarrollo (GIZ), Cooperación Americana para el Desarrollo (USAID) y el Programa para las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).



Anexo 2: CV resumido del autor

EDUCACIÓN

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BARCELONA

2008-2009

Máster en Gestión de Políticas Públicas. Registro Nacional de Grados y Títulos de SUNEDU. Resolución N° 0255-2018-SUNEDU-0215-02.

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERU

1994-1998

Bachiller en Ciencias Sociales, mención en la Especialidad de Economía.

EXPERIENCIA PROFESIONAL

Ene. 2023 a la fecha	MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL (MIDIS) – DIRECCIÓN GENERAL DE FOCALIZACIÓN E INFORMACIÓN SOCIAL (DGSFIS)
Abr. 2022 – Ene. 2023	MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO - DIRECCIÓN GENERAL DEL SERVICIO NACIONAL DEL EMPLEO. Director General
Mar 2022	MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO. Asesor en la secretaria general
Dic 2021 – Feb. 2022	MINISTERIO DE DESARROLLO AGRARIO Y RIEGO – MIDAGRI. Director General de Políticas Agrarias
Sep 2020 – Dic 2021	PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS – SECRETARIA DE DESCENTRALIZACIÓN. Subsecretario de Promoción del Desarrollo Territorial
May. 2018 – May. 2020	MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO - DIRECCIÓN GENERAL DEL SERVICIO NACIONAL DEL EMPLEO. Director General
Nov. 2016 – Abr. 2018	MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL (MIDIS) – DIRECCIÓN GENERAL DE FOCALIZACIÓN. Director General
Sep. – Oct. 2016	PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS – SECRETARIA DE DESCENTRALIZACIÓN. Asesor principal
Oct. 2015 – Sep. 2016	MINISTERIO DE EDUCACIÓN. Dirección de Formación Inicial Docente. Asesor de asuntos económicos y gestión por resultados.
Abr. – Dic. 2014	PROGRAMA NACIONAL DE SANEAMIENTO RURAL (PNSR). Especialista en Supervisión y Coordinación Regional. Jefe (e) de la Unidad de Programación, Presupuesto, Seguimiento y Evaluación.
Abr. 2013 a Febr. 2014	MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL (MIDIS) – OFICINA GENERAL DE PLANIFICACIÓN Y PRESUPUESTO. Jefe
Mar. 2012 a Mar. 2013	MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL (MIDIS) – DIRECCIÓN GENERAL DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN. Director de Seguimiento.

Sep. 2011 a Feb. 2012	SEGURO SOCIAL DE SALUD – EsSalud. Gerente de Presupuesto
Jul. 2009 a ago. 2011	ABT ASSOCIATES INC. PROYECTO POLÍTICAS EN SALUD Y HEALTH SYSTEMS 2020 FINANCIADOS POR USAID. Especialista en Financiamiento
Nov. 2005 a jun. 2009	MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS – DIRECCIÓN NACIONAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO – ÁREA DE PRESUPUESTO POR RESULTADOS. Consultor / Sectorista
Ago. 2003 a Oct. 2005	GRUPO PROPUESTA CIUDADANA. Coordinador del Área de Vigilancia Ciudadana del Proceso de Descentralización. Encargado de la gestión presupuestal de los GR.
Sep. 2001 a Ago. 2002	FONCODES. Asesor de la alta dirección
Abr. 1999 a Ago. 2001	INSTITUTO APOYO. Analista. Participación en diversas investigaciones y consultorías del área de Políticas Sociales:

DOCENCIA

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ. Maestría en Gobierno y Políticas Públicas

Curso “Gestión por Resultados”. Semestres 2023-I, 2022-II, 2021-II, 2021-I, 2020 – I, 2019 – II.

Asesor de Proyectos de investigación 2020 hasta la actualidad

Curso “Gestión por Procesos”. Semestres 2018 – I, 2018 – II, 2019 – I

UNIVERSIDAD PERUANA CAYETANO HEREDIA. Maestría en Gerencia de Proyectos y Programas Sociales.

Curso “Financiamiento y Gasto Social”. Promociones XII, XI, X, IX y VIII. 2008- 2012

PUBLICACIONES

- Costs of the multimicronutrient supplementation program in Chiclayo, Perú. Aarón Lechtig, Rainer Gross†, Javier Paulini, and Daniel López de Romaña. Food Nutr Bull. 2006;27(4 Suppl Peru):S151-9.
- “¿Evaluación de impacto o impacto de la evaluación? Balance de las evaluaciones a programas de salud pública en el Perú”. En “Promoviendo el Derecho a la Salud de los Pobres: cinco estudios de interés”. CIES. Observatorio de la Salud. Lima, enero 2012.
- “La centralización de la descentralización presupuestal”. En: Centralismo y Concentración. Serie Perú Hoy No 18. Publicación Semestral del Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, DESCO. Lima, Diciembre 2010.
- "Presupuesto Público: una reflexión a partir de la implementación del programa de subsidios directos Pro Perú". En: Revista QUEHACER No 152, revista bimestral del Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, DESCO. Lima, enero-febrero 2005.