



PERÚ

Ministerio de Desarrollo
e Inclusión Social

REVISIONES DE EVIDENCIAS | 9



Sistema de Focalización de Hogares
– SISFOH

MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL

Patricia Elizabeth Donayre Pasquel

Ministra

Javier David Loza Herrera

Viceministro de Políticas y Evaluación Social

José Enrique Velásquez Hurtado

Director General de Seguimiento y Evaluación

Elmer Lionel Guerrero Yupanqui

Director de Evaluación

Elaborado por:

Leslie Miranda Solano

David Tarazona Cervantes

Revisado por:

José Enrique Velásquez Hurtado

Elmer Lionel Guerrero Yupanqui

Foto de carátula: MIDIS

ISBN: XXX-XXX-XXX-XXX-X

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú: N° 2020-XXXXX

Primera edición, octubre 2020

Versión electrónica

Primera edición

© Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2020

Av. Paseo de la República 3101, San Isidro

Teléfono: (01) 631-8000 / (01) 631-8030

Página web: www.gob.pe/midis

La publicación electrónica de este documento se encuentra disponible en forma gratuita en:
<http://evidencia.midis.gob.pe/>

Reservados algunos derechos

Este documento ha sido elaborado por el equipo profesional de la DGSE del MIDIS. Las opiniones, interpretaciones y conclusiones aquí expresadas no son necesariamente reflejo de la opinión del MIDIS. El MIDIS no garantiza la veracidad de los datos que figuran en esta publicación. Nada de lo establecido en este documento constituirá o se considerará una limitación o renuncia a los privilegios del MIDIS, los cuales se reservan específicamente en su totalidad.

Cita de fuente

Perú. Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. (2020). Revisión de Evidencias N° 9 del Sistema de Focalización de Hogares - SISFOH. Elaborado por Leslie Miranda y David Tarazona. Lima: Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. 30 p.

Índice

Presentación.....	5
Introducción.....	7
1. Revisión de literatura.....	10
2. El Plan Anual de Evaluaciones (PAE),2013-2019.....	13
3. Estudios desarrollados.....	15
3.1. 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.....	15
4. Discusión y agenda futura.....	25
Referencias	29

Presentación



Presentación



Este documento tiene como objetivo presentar los principales hallazgos y recomendaciones de los estudios desarrollados por la Dirección General de Seguimiento del MIDIS durante el año 2017 con relación al Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH).

Se presenta un estudio correspondiente a la modalidad de evaluación de diseño, procesos y resultados. Los resultados sugieren que el SISFOH viene cumpliendo su función básica de identificar a personas o grupos poblacionales en situación de pobreza como potenciales beneficiarios de intervenciones, pero que este proceso no permite identificar poblaciones en situaciones especiales, como las que son vulnerables por condición étnica, por cuestiones temporales (crisis) o por problemas de acceso geográfico. El SISFOH no cuenta con un mecanismo de estímulo o fortalecimiento de capacidades de los gobiernos locales, que en la práctica son los responsables de las tareas de recojo de datos. Asimismo, se encuentran dificultades en el proceso de estimación de la condición socioeconómica de los hogares, lo cual es consistente con la evidencia nacional recopilada.

Finalmente, a la luz de los hallazgos y recomendaciones que se presentan, se ha elaborado una agenda futura de temas a ser puestos a discusión y que requerirían mayor análisis.

Introducción



Introducción

El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), creado el 11 de octubre de 2011 mediante Ley N° 29792, tiene como finalidad mejorar la calidad de vida de la población, promoviendo el ejercicio de derechos, el acceso a oportunidades y el desarrollo de capacidades. Como parte del trabajo del MIDIS, resulta de mucha importancia contar con información que permita identificar a los usuarios potenciales de las diferentes intervenciones públicas que forman parte de la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social.

Las cifras del Instituto Nacional de Estadística e Informática (2019) dan cuenta que si bien los niveles de pobreza, en el periodo previo al COVID-19, habrían mostrado una disminución importante, aun existían bolsones de pobreza en las zonas rurales y en los grupos de pobladores indígenas. Así, el año 2018, el 45% de los pobres eran residentes del área rural, elevándose a 78% para el caso de los pobres extremos. Por otro lado, según autopercepción del grupo étnico de origen, la mayor proporción de pobres, a nivel nacional, se encuentra en la población que se auto-identifica de origen nativo (Quechua, Aymara u origen amazónico con 26,2%) seguida de la población que se perciben como afrodescendientes con 22,5%. Para una instancia como el MIDIS resulta fundamental poder identificar dónde se encuentra estas poblaciones y quienes las integran.

El Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH), fue creado el 20 de diciembre de 2004, mediante Resolución Ministerial N° 399-2004-PCM, con el fin de proveer información socioeconómica a los programas sociales para que identifiquen y seleccionen a sus beneficiarios. Inicialmente, el SISFOH se encontró en el ámbito de la Secretaría de Gestión Multisectorial, de la Presidencia del Consejo de Ministros. Luego, mediante Resolución Ministerial N° 372-2005-PCM, de fecha 14 de octubre de 2005, se dispone que la operación del SISFOH se encuentre

bajo el ámbito de la Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales del Ministerio de Economía y Finanzas, a partir de lo cual, la implementación del SISFOH se empezó a dar progresivamente.

En enero de 2012, mediante Decreto de Urgencia N° 001-2012, se aprobó que el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH) sea transferido al MIDIS, creado el año anterior, y posteriormente, con la ley N° 29951 “Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013”, se dispone que la Dirección de Operaciones (DO), a cargo del SISFOH, esté bajo el ámbito de la Dirección General de Focalización (DGFO), actualmente denominada Dirección General de Focalización e Información Social (DGFIS) del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) de manera permanente. Actualmente, el SISFOH es un sistema intersectorial e intergubernamental que ha establecido un conjunto de criterios, reglas y procedimientos para identificar a los potenciales usuarios de las intervenciones públicas focalizadas.

1. Revisión de Literatura



Revisión de Literatura

La evidencia proporcionada por Herrera (2017) establece, partiendo de la premisa que todo algoritmo estadístico conlleva un nivel de error, que la política de focalización realizada en el Perú, en pro de la reducción de pobreza, debe enfatizar la disminución del error de exclusión. Sin embargo, según dicho estudio el algoritmo que se emplea en el SISFOH para el cálculo de la condición socioeconómica (CSE)¹ presentaría ciertas limitaciones como: i) una secuencia inadecuada y el uso de bases administrativas no confiables, ii) el hecho de que su aplicación difiere de la normativa, iii) errores de programación y estimaciones econométricas inadecuadas, entre otros diferentes aspectos operativos. Otras cuestiones que según el autor presentan dificultades son la exclusión de los pobres transitorios, la ausencia de instrumentos de focalización geográfica y la no inclusión de las poblaciones aisladas/dispersas.

Por su parte, Ñopo realizó un estudio en el 2017 donde se analizó diversos aspectos del proceso de focalización de hogares del MIDIS. El autor revisó la focalización desde diversas perspectivas: diálogos con los funcionarios actuales a cargo del sistema, entrevistas a expertos que tuvieron alguna responsabilidad con el sistema en un pasado reciente, revisión de la bibliografía producida en el programa (informes de consultoría), revisión de experiencias internacionales y análisis propio de los datos. El estudio concluye que el algoritmo de focalización de hogares, en líneas generales, funciona bien. Sin embargo, en la revisión detallada del mismo se encontró algunos márgenes en los que se puede mejorar su operatividad. Por ejemplo: hace falta un criterio objetivo para la elección de variables explicativas (más allá de la inspección visual del poder predictivo de las mismas), existen re-escalamientos y reordenamientos de algunas variables que no siguen criterios objetivos y verificables, la estimación secuencial de un modelo de componentes principales y un logit parece ser sub-óptima, hay estimaciones que se

¹ En el caso particular del Perú, se entiende como que la Clasificación Socioeconómica (CSE) es “la medida de bienestar del hogar”. La CSE clasifica a los hogares como: No pobre, Pobre o Pobre Extremo. Esta clasificación cuenta con una vigencia de 3 años. Tomado de <https://www.gob.pe/437-sistema-de-focalizacion-de-hogares-sisfoh> [Revisado el 08/10/2020]

realizan con el conjunto de hogares de la ENAHO pero deberían hacerse exclusivamente con los hogares que no presentan las características que los excluirían de ser considerados “pobres”, y finalmente, las estimaciones que se hacen apilando las ENAHO 2007-2015 podrían presentar problemas de representatividad en el tiempo.

Otro hallazgo relevante fue que la demanda por empadronamiento es heterogénea a lo largo del país. Por otro lado, cuando los hogares piden reclasificación socioeconómica por disconformidad con los resultados, se identifican cambios en la información que proveen los hogares en visitas continuas. Los cambios se observan principalmente en el ingreso familiar y en el acceso a servicios básicos. Esto último podría invalidar las ganancias predictivas por filtros de bases administrativas. Sin embargo, no existe evidencia de comportamientos estratégicos sistemáticos a nivel de geodominio. Otro aspecto que se resalta es la necesidad de mejorar la identificación de grupos vulnerables, el manejo de las excepciones (para personas sin vivienda, hospitalizados o reclusos, y sus familias).

En el año 2017, la DGSE implementó el estudio: “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”, con la finalidad de identificar oportunidades de mejora en la implementación del SISFOH.

Este documento se ha organizado en cuatro secciones, la sección 2 presenta los estudios de la DGSE finalizados, la sección 3 presenta los hallazgos y recomendaciones de dichos estudios, mientras que en la sección 4 se plantea, a la luz de la evidencia descrita, una agenda futura de investigación, para finalmente presentar las referencias.

2. El Plan Anual de Evaluaciones (PAE), 2013 – 2019

2.El Plan Anual de Evaluaciones

El Plan Anual de Evaluaciones (PAE) es la herramienta administrativa empleada por la DGSE del MIDIS para enlistar las evaluaciones y/o estudios a ser implementados. La Tabla 1 muestra el estudio desarrollado por DGSE el año 2017.

Tabla 1: Estudios desarrollados por la DGSE entre el 2017-2018

N°	Estudio	Año en el que aparece por primera vez en el PAE	Tipo de Estudio	Periodo de desarrollo del Estudio
1	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	2017	Evaluación de diseño, procesos y resultados	Abril 2017- Julio 2017

3. Estudios desarrollados

3. Estudios desarrollados

A continuación, se presenta una breve descripción del objetivo general, metodología empleada, principales hallazgos y recomendaciones del estudio mostrado en la Tabla 1.

3.1. 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.

+Objetivo general y metodología

El estudio fue desarrollado entre abril y julio de 2017 por Lorena Alcázar Valdivia. El objetivo general del estudio fue evaluar el diseño y la implementación de los procesos asociados a la determinación de la clasificación socioeconómica en el marco del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH). Se buscó comprender la lógica del diseño, los objetivos, la implementación y la articulación con programas y su puesta en escena en los niveles más locales (las ULE²) a través de una comparación entre la normativa y lo que ocurre en la práctica.

Se aplicó una metodología de tipo cualitativa en la que se buscó analizar el diseño y cómo éste es llevado a la práctica, y la experiencia de los actores finales, tanto los sujetos sobre los cuales se busca intervenir, como los actores responsables de llevar las intervenciones a la práctica. El estudio se realizó en dos etapas. Primero se produjo la revisión de literatura, normativa, documentación oficial del SISFOH y entrevistas a actores claves vinculados al SISFOH. En una segunda etapa, se realizó un trabajo de campo basado en entrevistas a actores relevantes del nivel local del SISFOH, JUNTOS, Pensión 65 y el Seguro Integral de Salud (SIS). En total se realizaron 95 entrevistas. Del nivel central, se entrevistó a funcionarios y ex funcionarios del MIDIS y del

² “La Unidad Local de Empadronamiento (ULE) es la responsable de recibir e impulsar el trámite de las solicitudes de CSE, ante la DO, y de ser el caso recoger la información de los hogares solicitantes de su ámbito local, de acuerdo con los documentos técnicos emitidos para el cumplimiento de dicho fin. Estas unidades se encuentran constituidas en las municipalidades distritales y provinciales”. Tomado de <http://www.sisfoh.gob.pe/ule/importancia-de-la-ule> [Revisado el 08/10/2020]

SISFOH, JUNTOS, Pensión 65, el SIS y expertos en materia de focalización. Del nivel local, se entrevistó a alcaldes de municipios, responsables de la ULE, gestores de JUNTOS, Pensión 65, SIS, así como a solicitantes y usuarios de dichos programas. Complementariamente, se realizaron observaciones con técnicas etnográficas en espacios relevantes del nivel local como la ULE, los establecimientos de salud y los hogares.

+Principales hallazgos

Con respecto al diseño:

- Para lograr un buen sistema de focalización, se requiere ser costo-efectivo, minimizar el nivel de filtración, maximizar el nivel de cobertura y desplegar mecanismos de transparencia y consistencia en su aplicación. En el caso del SISFOH, se puede concluir que este opera con pocos recursos y funciona de manera costo-efectiva. Sin embargo, esto ha llevado a optar por un enfoque por demanda y asumir los problemas de error de exclusión que este genera.
- Se observa la falta de un balance entre el error de inclusión y el error de exclusión. Se le da demasiada importancia a minimizar el error de inclusión, debido al temor al fraude y la filtración, lo cual ha generado comportamientos como la falta de transparencia en la información que se proporciona a las ULE y usuarios. Sumado a lo anterior, no se ha logrado aún implementar medidas que se enfoquen en la reducción de error de exclusión tales como campañas de búsqueda de solicitantes. La resolución de este desbalance adquiere una importancia significativa en el contexto de reciente creación del SINAFO, en el cual se enmarca el SISFOH.

Con respecto a la implementación:

- Un problema clave, transversal a los demás temas identificados durante la evaluación, se refiere a la falta de recursos para cumplir adecuadamente con los objetivos del SISFOH. La carencia de recursos genera muchas limitaciones en todos los niveles del sistema, restringiendo la dimensión de las actividades que permitirían asegurar el cumplimiento de los objetivos del SISFOH. A nivel central, se limita el despliegue de acciones operativas, de asistencia técnica o capacitación, de control de calidad de la información recogida, de validación y consistencia de dicha

información, y del monitoreo a las ULE, entre otras actividades que son importantes para la conseguir una buena operatividad del sistema. Esta falta de recursos también recorta o impide que desde la DGFIS se pueda ejercer una mayor autoridad sobre los municipios y a resolver el problema de falta de alienación de objetivos entre el SISFOH y los alcaldes y funcionarios municipales.

- Se identificó falta de transparencia y desinformación en el ámbito local, es decir, entre los municipios, la ULE, los solicitantes y los usuarios. Durante el trabajo de campo se constató que esta falta de transparencia se ve reflejada en la práctica de ocultar información relevante sobre el proceso de la CSE a los actores locales. Este problema se debe a factores como dificultades de comunicación y de capacitación a actores estratégicos y a la búsqueda de evitar la posible manipulación de la información. Esto ha generado que actores locales, desde el alcalde hasta los potenciales usuarios, tengan poco conocimiento respecto a los procesos de CSE y hasta se generen mitos al respecto. Ejemplo de ello, es una creencia común de que el tener préstamos de dinero sea una razón para excluir a los hogares de la condición de pobreza.
- Se observa que es fundamental el rol de engranaje y transmisión de información que juegan los coordinadores territoriales del MIDIS. Sin embargo, se tiene la limitación de insuficiente cantidad y presencia de éstos, debido a que se cuenta con un solo coordinador territorial por departamento, lo cual resulta insuficiente para atender las necesidades de las múltiples ULE a su cargo, tomando en cuenta las heterogeneidades locales.
- Una conclusión esencial de este estudio respecto a los procesos del SISFOH, es que no existe una mirada territorial en la operatividad del mismo. La articulación de las direcciones de línea del SISFOH a nivel central y a nivel territorial se encuentra en proceso de construcción, dada la creación del SINAFO y el nuevo rol asignado al SISFOH en el sistema. Esta insuficiente articulación entre las direcciones del SISFOH para el trabajo de algunos temas que requieren una mirada más integral se ve reflejada en la falta de comunicación con los municipios, pero también en la falta del despliegue a nivel local para la asistencia técnica y comunicación con las ULE.
- Los procesos de sistematización o virtualización de la información,

para que ésta llegue de manera electrónica desde las ULE al MIDIS y viceversa, generan grandes mejoras en la operatividad del sistema. De este modo, los encargados de las ULE urbanas reconocen que se ha producido la reducción de los plazos en la determinación de la CSE gracias a las mejoras implementadas. No obstante, estas mejoras aún no son percibidas en las ULE más rurales donde los procesos solían demorar entre 3 a 6 meses; mientras que en zonas urbanas duraban 15 días.

Se tiene un contingente de cerca de 500 ULE sin internet, a las cuales no se les ha tenido en cuenta para el diseño de estrategias para mejorar los plazos de determinación de la CSE. En esa línea, una de las fortalezas más importantes que ha sido identificada es el desarrollo de procesos informáticos virtuales o electrónicos para reemplazar procesos manuales que demandan costos en tiempo y dinero. Se ha identificado que se vienen desarrollando aplicativos informáticos como el uso de plataformas off-line a través de Tablets para el empadronamiento, así como el uso de las firmas electrónicas, cuya implementación estaba por iniciar a la fecha de desarrollo de la evaluación.

- Si bien se han generado importantes mejoras en sistematización de procesos, se observó que algunas áreas de la DGFIS presentaban una alta carga laboral, y en algunos casos, como en la Dirección de Operaciones (DO)³, mucho de este recargo de labores son procesos mecánicos cuya finalidad es poco relevante, como el caso de la información física de Declaraciones Juradas que llega desde las ULE y que deben cotejar con la información virtual del sistema. Esta y otras muchas tareas impiden que el personal de la DO disponga de tiempo para realizar tareas de consistencia y pensar en estrategias traducidas en mejoras del SISFOH.
- La supervisión de los procesos no se realiza de manera sistemática y sostenible. Si bien una fortaleza interesante identificada es que se viene implementando un mecanismo de verificación de la consistencia de la información levantada en campo (re-test) lo cual refleja la preocupación de la DGFIS por implementar estos mecanismos. No obstante, aún no se conocen los resultados de estos mecanismos, tampoco si se combinan con otros procesos. Asimismo, no se desarrollan mecanismos de supervisión a las ULE.
- Más allá de los procesos y subprocesos del propio SISFOH, es

³ Anteriormente, Dirección de Operaciones de Focalización (DOF).

fundamental considerar que los municipios y, dentro de ellos, las ULE representan el principal brazo operativo del SISFOH. Son las ULE las que identifican, atienden e informan a los solicitantes del sistema y reciben e impulsan a nivel local el recojo de información necesario para realizar la CSE; sin embargo, no cuentan con los recursos necesarios para lograr cumplir eficientemente con sus funciones. Además, los municipios no necesariamente responden a los objetivos del SISFOH, dado que no reciben recursos suficientes para la contratación de personal apropiado y el cumplimiento de sus actividades operativas, ni cuentan con los incentivos adecuados para hacerlo. Más bien se generan incentivos perversos, porque la población asume que el alcalde y la ULE son los responsables de la clasificación y la afiliación a los programas sociales. Los alcaldes, además de otros funcionarios de la municipalidad, no siempre están adecuadamente informados o conocen en términos generales los procesos de la CSE, no tienen recursos para salir a empadronar, y enfrentan incentivos distintos a los alineados con los objetivos del SISFOH.

- El SISFOH parece no tomar en cuenta la realidad de las municipalidades y el impacto que esto genera sobre el recojo de datos y la implementación de los procesos diseñados centralmente. No se toma en cuenta las diferentes complejidades vinculadas al tamaño, la lejanía, el nivel de ruralidad o la asignación presupuestal que reciben. Se debe enfatizar, además, que existen aproximadamente 500 municipios que no cuentan con internet, que representan el 27% del total de país. Otro gran problema de las ULE es la alta rotación del personal (aproximadamente cada 3 meses). Por lo general, los empadronadores son personal con un perfil bastante bajo y no reciben capacitación adecuada, ni están informados del proceso de clasificación. Por ello, se ha encontrado que realizan una labor bastante mecánica y regularmente cometen errores en el llenado de las fichas.
- Por otro lado, de manera transversal a todos los programas sociales, se identificó que no existe articulación de procesos ni intercambio de información entre el SISFOH y los programas sociales a nivel central y local. En primer lugar, no se tienen protocolos de procesos que permitan aprovechar sinergias entre la

información manejada por el SISFOH y por los programas sociales que envían a las ULE, con el fin de evitar duplicidad e ineficiencias del trabajo de estas últimas. En muchos casos los gestores de los programas sociales recogen información en el campo, como por ejemplo sobre casos de exclusión; sin embargo, esta información se pierde porque no se cuenta protocolos para su uso.

- Por otro lado, en el caso del SIS se identificó como un importante problema la ausencia de un criterio que tome en cuenta la vulnerabilidad de los solicitantes que presentan discapacidad o enfermedad crónica. La consideración de la vulnerabilidad como un criterio de inclusión dentro del SIS ha sido manifestada en el DL 1346, pero no aún no se corresponde con ninguna normativa enmarcada en el SINAFO. Para resolver esta dificultad del acceso al SIS, es necesario completar e implementar esta categoría de vulnerabilidad (concretando los actuales esfuerzos del SISFOH en esta línea). Esta afirmación es respaldada por el trabajo de campo, donde se encontró que existe una alta demanda de población vulnerable, discapacitada o con alguna enfermedad, que no puede afiliarse al SIS por no cumplir con los criterios de pobreza.
- Relacionado a lo anterior, se encontró que existe la necesidad de ampliar las categorías dentro de la CSE que hoy se restringen a tres categorías, uno de la cuales (pobre extremo) es muy difícil de identificar. Ejemplo de ello son los adultos mayores que no acceden a Pensión 65 por no llegar a ser clasificados como pobres extremos. Las 3 categorías con las que se cuenta actualmente no son suficientes ni ayudan a una buena identificación de potenciales usuarios para los programas. Esto es posible, teniendo en cuenta que la información que recoge el SISFOH permite generar más categoría o incluso un ranking continuo.
- Así también, actualmente la metodología del SISFOH no tiene implementados mecanismos de re-evaluación frente a la insatisfacción del usuario con la clasificación recibida. Si bien en la directiva reciente se norma el proceso que se debe llevar a cabo, en la práctica no existe aún una ruta viable y/o plan de implementación. Más bien se encontró en el campo que los encargados de las ULE realizan amplios esfuerzos por preparar expedientes para la reevaluación que creen que serán evaluados en Lima.

- Finalmente, un serio problema es el uso del gasto de electricidad como filtro (Bases Administrativas de OSINEGMIN). Este parece calificarse de manera estática, con un umbral demasiado bajo y sin tomar en cuenta contingencias en los hogares. Además, se logra filtrar a muy poca población y es fácilmente manipulable. Por ello, mientras no se resuelvan los problemas con este filtro, es necesario suspender su uso como filtro y trabajar para buscar formas de usarlo de forma complementaria o como alerta.

+Principales recomendaciones

Con respecto al diseño:

- Es primordial la incorporación de instrumentos costo-efectivos que ayuden a reducir costos, incorporando instrumentos como la focalización geográfica, cuya ventaja es el bajo costo de implementación y monitoreo en relación a otros métodos de focalización.
- Se recomienda buscar un mayor balance entre la preocupación por buscar minimizar el error de exclusión e inclusión, lo cual debe manifestarse en todas las áreas y procesos, además de asumir al “solicitante” como centro de atención del sistema. Debe utilizarse mecanismos distintos a la focalización por demanda, más en línea con la implementación de campañas de empadronamiento en las zonas con mayores errores de exclusión.

Con respecto a la implementación:

- Se requiere canales de comunicación y procesos transparentes, claros y permanentes y fortalecer la capacitación y asistencia técnica desde el SISFOH hacia las ULE, ya sea de manera física o virtual. Es importante considerar que, en un contexto de mayor transparencia y conocimiento de los procesos de CSE por los actores locales, se requerirá más y mejores mecanismos de detección y sanción de fraudes.
- Se requiere una estrategia que aumente la cantidad de estos coordinadores territoriales y que estén bien capacitados para asegurar la transmisión de información desde el MIDIS hacia las ULE, tomándose en cuenta la heterogeneidad local y promoviendo uso de plataformas on-line con tutoriales de procesos del sistema o con grupos itinerantes para zonas alejadas.

- Se requiere resolver la falta de mirada territorial, ampliar y fortalecer los canales de articulación entre las direcciones que conforman la DGFIS, incluyendo la participación de los Coordinadores Territoriales. Ello debe incluir visitas de campo de manera periódica, por parte de funcionarios estratégicos del SISFOH del nivel central, para que recojan de primera mano lo que sucede efectivamente en el territorio y las localidades, y a partir de ello se reflexione sobre cambios y mejoras a priorizar.
- Se debe tomar en cuenta en los procesos los casos de ULE sin internet para buscar darles facilidades que puedan acortar los procesos.
- Se recomienda aumentar el número de personal y presupuesto para lograr implementar mejoras, desarrollar experiencias de campo. Además, se recomienda continuar el trabajo de búsqueda de mejoras en los procesos que permitan mayor eficiencia y reducir el trabajo mecánico excesivo.
- Se recomienda programar como parte de la lógica de intervención del sistema, la implementación de mecanismos de verificación y evaluación de la calidad de los procesos ex - ante y ex - post de la CSE.
- Teniendo en cuenta que el municipio es el principal brazo operativo del SISFOH, es imperativa la búsqueda de mecanismos para asignar recursos a los municipios. Dándole continuidad a iniciativas como lo logrado recientemente con la asignación de recursos para el empadronamiento de usuarios del SIS que no cuentan con CSE. Ello, debe estar acompañado de un esquema de incentivos que responda a los objetivos del SISFOH y que se base en la firma de acuerdos (o contratos) con cada una de las municipalidades, definiendo funciones, actividades y metas, para lo cual se recomienda mirar el caso de los compromisos de desempeño de las UGEL o los FED que se otorgan a los gobiernos regionales. Otra posibilidad es generar un programa presupuestal para el SISFOH, tomando como referencia la estrategia de “Mejoramiento de atención al ciudadano”, un programa presupuestal de la PCM. Mientras se consigue la asignación de los recursos apropiados se puede diseñar incentivos no monetarios para promover una participación más activa y comprometida por parte de miembros de la municipalidad y la ULE. Una manera es

replicar esquemas de premios, los mismos que pueden ser financiados con fondos del sector privado. Todo lo anterior se debe hacer tomando en cuenta la heterogeneidad de los municipios, las particularidades de las localidades y las instituciones, para identificar y diferenciar cuáles son los procesos más idóneos para cada realidad.

- Coordinar y protocolizar procesos eficientes de intercambio de información con los programas sociales que incluyan el intercambio de información sobre usuarios próximos a necesitar re clasificación y sobre todo aprovechar sinergias con el trabajo de los gestores y promotores de los programas que hacen trabajo en el campo y detectan problemas de CSE de errores de inclusión y de exclusión (protocolos de entrega de información y de generación de alertas).

4. Discusión y agenda futura

4. Discusión y agenda futura

De la revisión del estudio desarrollado por la DGSE y de la literatura relevante, se han identificado algunos temas necesarios para profundizar y discutir de cara a la mejora continua del SISFOH.

Gestión de la evidencia generada por DGSE

La evaluación realizada por la DGSE al SISFOH, ha sido útil para identificar problemas de diseño y procesos (implementación) asimismo propuestas de mejora. En virtud de la evaluación, el 29 de diciembre de 2017 se firmó un acta de compromisos de mejora⁴ entre la DGSE y la DGFIS (ex DGFO) que ha permitido implementar mejoras en la gestión del SISFOH. El cumplimiento de compromisos de mejora por parte del SISFOH han permitido a la entidad optimizar aspectos como normatividad, consulta con pobladores, comunicación con pobladores y capacitación, asistencia técnica y supervisión de ULE. Aún queda pendiente alcanzar mejoras en cuanto a las reglas de consistencia de los datos y a la generación de un sistema de alertas; fortalecer las acciones de prevención de fraudes; actualización de la metodología de cálculo de la condición socioeconómica de los hogares (CSE) e incorporar procedimientos de focalización geográfica.

Identificación de grupos vulnerables particulares

Según el estudio realizado y la evidencia revisada, la forma en que se viene implementando el SISFOH no permite la identificación de grupos vulnerables particulares. La clasificación entre grupos de no pobres, pobres y pobres extremos si bien resulta funcional no permite identificar vulnerabilidades que ponen a las personas u hogares en riesgo alto de caer en pobreza. Por ejemplo, personas adultas mayores que viven solas y/o uno de sus miembros tiene problemas graves de salud; hogares que

⁴ <http://evidencia.midis.gob.pe/matriz-de-compromisos-acta-y-matriz-sisfoh/> [Revisado el 08/10/2020].

no hablan castellano, mas allá del jefe de hogar; familias con alta carga económica en cuidado de sus miembros (hogares con alto número de menores de tres años u hogares con más de un miembro convaleciente); también el caso de las comunidades nativas, los pueblos originarios y las poblaciones afroperuanas. Tampoco se observa alternativas de clasificación para situaciones de excepción como personas sin vivienda, personas hospitalizadas, personas recluidas en establecimientos penitenciarios y sus familias. En esta tarea resulta relevante la observación señalada por Herrera (2017) con respecto a que el SISFOH no muestra un componente de geolocalización muy desarrollado.

Fortalecimiento de capacidades de los gobiernos locales

Según la evaluación realizada y la evidencia consultada resulta relevante superar los problemas operativos en las Unidades Locales de Empadronamiento (ULE), que son instancias que funcionan en los gobiernos locales. Las ULE juegan un rol importante en el recojo de datos y en la verificación de las condiciones de vida de las personas que solicitan su CSE; por ende, las condiciones en que desarrollan su trabajo deberían ser óptimas y deberían recibir asistencia técnica y supervisión de manera continua. Los aspectos señalados se han empezado a promover a partir del cumplimiento de compromisos de mejora asumidos a partir de la evaluación realizada por DGSE. Las mejoras implementadas corresponden a fechas recientes, por lo que se requeriría conocer en qué medida las ULE han resultado fortalecidas. Se podría indagar cuáles son los aspectos específicos que requieren ser mejorados a través de una evaluación del modelo de trabajo en el que el gobierno central y los gobiernos locales establecen una corresponsabilidad en la identificación de las personas pobres y pobres extremos que son potenciales usuarios de programas sociales y otras intervenciones públicas. Además, se requiere identificar las buenas prácticas implementadas por distintos gobiernos locales como pudo hacer el estudio de Ñopo (2017) y evaluar su potencial de escalamiento a nivel nacional.

Desarrollo de bases de datos o padrones articulados intersectorialmente

Si bien el funcionamiento del SISFOH ha permitido identificar a los usuarios potenciales de las diferentes intervenciones y programas

sociales del MIDIS; no obstante, no se ha encontrado mayor utilidad para contribuir a la focalización de las intervenciones de otros sectores. Ñopo (2017) ha mostrado la experiencia de México y República Dominicana con respecto al desarrollo de padrones únicos de beneficiarios de programas del Estado. La implementación de un padrón único de potenciales beneficiarios de intervenciones del Estado debe ser discutida, ya que resulta claro que el desarrollo social del país no depende solo de las intervenciones del MIDIS.

Referencias

Referencias

- [1] Herrera, J. (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. IRD-PUCP.
- [2] Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) (2019). “Informe Técnico: Evolución de la pobreza monetaria 2007-2018”. Lima, INEI.
- [3] MIDIS (2013). “Conocer para incluir: Lineamientos para el Seguimiento, Evaluación y Gestión de la Evidencia de las Políticas, Planes, Programas y Proyectos del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social”. R.M. N° 192-2012-MIDIS. Lima, Perú.
- [4] MIDIS (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”. Informe Final elaborado por Alcázar Valdivia, L.; Alvarado, M.; Legonía, E. Servicio de Consultoría realizado para el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. Lima, Perú.
- [5] Ñopo, H. (2017). Servicio de consultoría de la revisión de la metodología del índice de Focalización de Hogares (IFH) en el marco del enfoque de pobreza multidimensional. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo No . PNUD IC 317/2016. Equipo de apoyo: Jostin Kitmang, Hugo Fernández y Sebastián Sardón.
- [6] Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) (2006). “The New Rural Paradigm: Policies and Governance”. OECD.



PERÚ

Ministerio de Desarrollo
e Inclusión Social

EVIDENCIA MIDIS

Conocer para incluir

<http://evidencia.midis.gob.pe/>