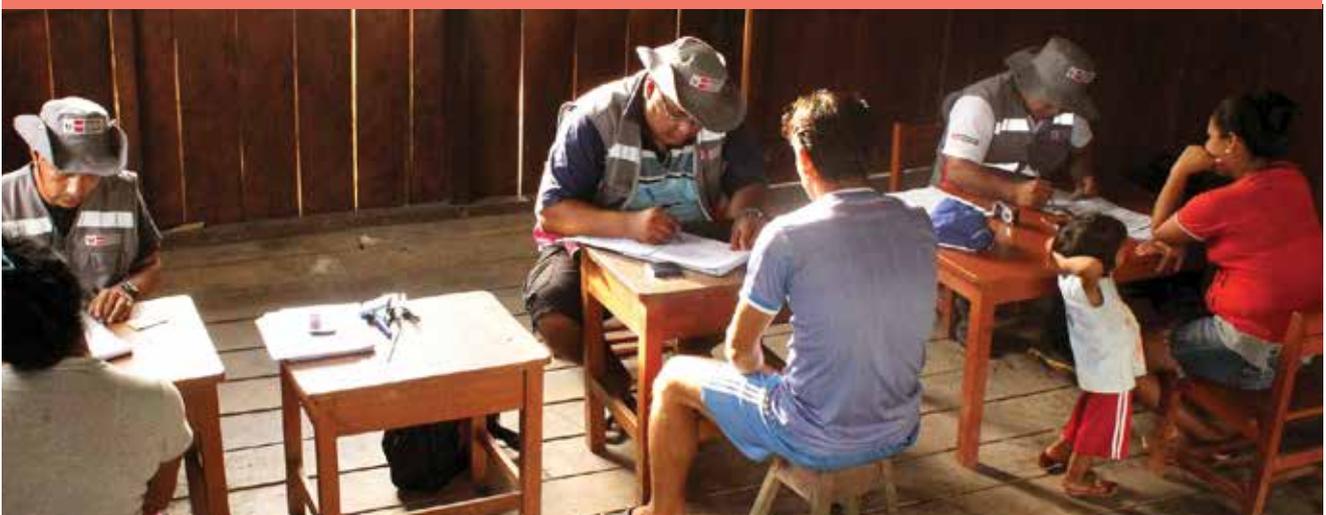


INFORME DE EVALUACIÓN



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.

SISFOH

INFORME DE EVALUACIÓN

Título

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.

Autor:

Lorena Alcazar, Milagros Alvarado y Emilio Legonía

Año de publicación:

2018

Eje de política:**Tipo de publicación:**

Documento de política, documento para decisores, informe de evaluación

Resumen ejecutivo:

El Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH), es un sistema intersectorial e intergubernamental que provee información socioeconómica a los Programas Sociales (PPSS), instrumentos de política, herramientas y subsidios del Estado, sobre las características socioeconómicas de los hogares, que les permita identificar a los potenciales usuarios. Su objetivo es contribuir a mejorar la equidad y eficiencia en la asignación de los recursos públicos, en beneficio de aquellos grupos poblacionales en situación de pobreza y pobreza extrema que realmente requieren ser beneficiados. La información que proporciona el SISFOH es un insumo importante, que complementado con las demás políticas, normas, programas y presupuesto asignado, sirven para orientar la política de desarrollo e inclusión social, la cual actualmente se enmarca en el Sistema de Focalización Nacional (SINAFO).

Supervisor:

Leslie Miranda

**Unidad de Coordinación de Cooperación Técnica y Financiera - UCCTF Ministerio
de Economía y Finanzas - MEF**

Banco Mundial

**Asistencia Técnica para el Apoyo al Programa de Gestión de Resultados para la
Inclusión Social, Contrato de Préstamo BM N° 8222-PE**

**Componente 3: Fortalecimiento de la orientación por resultados y de la capacidad
de monitoreo**

**Subcomponente 3.2: Evaluaciones de la política social y los programas sociales del
MIDIS**

**Consultoría: 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 - Jefe del Estudio**

Actividad 3.2.1.30

Consultora: Lorena Alcázar Valdivia

Contrato No. I-353-0-8222

Entregable: 3 de 3

Lima, 21 de Julio de 2017

Contenido

Resumen Ejecutivo	3
1. Introducción y objetivos.....	10
2. Metodología de la Evaluación	12
2.1. Selección de la muestra	17
3. Marco conceptual y revisión de experiencia internacional	20
3.1. Marco conceptual	20
3.2. Algunas lecciones de las experiencias internacionales	26
4. El SISFOH: características principales, evolución y análisis de su diseño.....	38
4.1. El SISFOH: responsables y fases de la CSE.....	38
4.2. Evolución del SISFOH: Principales cambios e implicancias	42
4.3. Cambios recientes relevantes: SINAFO, mejoras de procesos informáticos, cambios normativos y otros	47
4.4. Análisis del diseño del SISFOH.....	50
5. Estructura, actores y procesos	53
5.1. Principales Actores	53
5.2. Procesos y subprocesos operativos del SISFOH	67
5.3. Limitaciones de implementación de procesos y subprocesos operativos en la práctica .	76
6. La determinación de la clasificación socio económica de los hogares	78
6.1. El algoritmo y su evolución	78
6.2. El uso de bases de datos administrativas (los filtros)	82
6.3. La recolección de datos de hogares para la CSE	86
6.4. Las posibilidades del uso de focalización geográfica	89
7. Conclusiones y recomendaciones	94
7.1. Fortalezas y buenas prácticas	94
7.2. Conclusiones y recomendaciones por tema	96
8. Referencias bibliográficas	111
9. Matriz de problemas identificados, conclusiones y recomendaciones	114
10. Anexos	125
Anexo 1: Lista de entrevistados	125
Anexo2: Matriz resumen de la información levantada en el trabajo de campo.....	128
Anexo 3: Instrumentos	130
Anexo 4: Guía de Observación - SISFOH	150
Anexo 5: Acta sobre el cambio de muestra	152

Resumen Ejecutivo

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). Para ello 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 ULE) a través de un ejercicio comparativo entre la normativa y lo que se da en la práctica. La evaluación se guio por interrogantes tales como: ¿qué se busca conseguir con el SISFOH?, ¿con qué recursos cuenta el SISFOH (humanos, logísticos, tecnológicos) para lograr sus objetivos?, ¿en qué medida el diseño y estructura actual permiten logro los objetivos?, ¿qué cambios son prioritarios para su mejor funcionamiento e implementación?

Para responder a los objetivos del presente estudio, se aplicó una metodología de tipo cualitativa. Así, la evaluación buscó analizar de manera integral 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.

La evaluación consistió en una primera etapa de trabajo de gabinete de 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 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, la Posta Médica y los hogares. Esta observación permitió una mejor comprensión del contexto, de la situación de los usuarios, de los procesos enmarcados en el SISFOH y de las prácticas (positivas y negativas) que se vienen dando.

Siguiendo la estructura de la evaluación, se presenta a continuación los principales hallazgos y recomendaciones.

En primer lugar un problema clave transversal a los demás temas identificados durante la evaluación y que 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. De este modo, 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 ULES, 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 DGFO 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.

En cuanto al diseño del SISFOH, se tiene que para lograr un buen sistema de focalización, según Leite (2017), 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. Ante esta situación, 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.

Una segunda conclusión gira en torno a 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 hoy el SISFOH. 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.

La tercera conclusión tiene que ver con la falta de transparencia y las consecuencias que esto trae en el funcionamiento del SISFOH. La más importante es la desinformación que genera en el ámbito local, es decir entre los municipios, la ULE, los solicitantes y los usuarios. Durante el trabajo de campo se identificó que esta falta de transparencia se ve reflejada en la práctica de ocultar información relevante sobre el proceso de 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 un filtro para excluir a los hogares de la condición de pobreza. Frente a esta falta de transparencia, se requiere canales de comunicación y procesos transparentes, claros y

permanentes y fortalecer la capacitación y asistencia técnica desde el SISFOH hacia las ULEs, 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.

En ese marco, como ya se mencionó, es fundamental el rol de engranaje y transmisión de información que juegan los coordinadores territoriales. Sin embargo, se corre con la limitación encontrada en campo, de la insuficiente cantidad y presencia de estos debido a que se tiene un solo coordinador territorial por departamento. Esto no da para atender las necesidades de las múltiples ULE a su cargo, tomando en cuenta las heterogeneidades locales. Ante esto, 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.

Una conclusión esencial de este estudio respecto a los procesos del SISFOH es que no existe una mirada territorial en la operatividad del SISFOH. 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 a 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 de mejoras en el sistema para la asistencia técnica y de comunicación con las ULE. Por ello, es fundamental buscar resolver la falta de mirada territorial, ampliar y fortalecer los canales de articulación entre las direcciones que conforman la DGFO, 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

Adicionalmente, se tiene que los procesos de sistematización o virtualización de la información, para que esta llegue de manera electrónica desde las ULE al MIDIS y viceversa, generan grandes mejoras en la operatividad del sistema. De este modo, el cambio más reconocido es la reducción de los plazos en la determinación de la CSE. No obstante, estas mejoras aún no son percibidas en las ULE más rurales, donde aún los procesos que en zonas urbanas duran 15 días, pueden tomar de 3 a 6 meses. 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 recogido 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. Se espera que esto se implemente en el presente año. Sobre este punto es importante recomendar que se debe tomar en cuenta en los procesos los casos de ULE sin internet para buscar darles facilidades que puedan acortar los procesos.

Si bien se han generado importantes mejoras en sistematización de procesos, se observó que algunas áreas de la DGFO aún presentan una alta carga laboral, y para algunos casos, como en la DOF 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 DOF disponga de tiempo para realizar tareas de consistencia y pensar en estrategias traducidas en mejoras del SISFOH. Para resolver esto 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.

Sobre los procesos del SISFOH, pero también vinculado a la metodología de este, se encontró también que 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: el re-test; lo cual refleja la preocupación de la DGFO por implementar estos mecanismos. No obstante, aún no se conocen los resultados de estos mecanismos, no se combinan con otros procesos, ni tampoco se desarrollan mecanismos de supervisión ex ante. Por lo tanto, 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.

Más allá de los procesos y subprocesos del propio SISFOH, es fundamental considerar que el Municipio y, dentro de ellos las ULE, representa el principal brazo operativo del SISFOH. Es la ULE quien identifica, atiende e informa a los solicitantes del sistema y recibe e impulsa 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.

Pese a lo anterior, es importante mencionar el caso de una buena práctica identificada en los municipios de Cerro Colorado y Mollendo, en Arequipa, y de Pallanchacra, en Pasco, donde se tuvo la iniciativa de dotar a la ULE de recursos de infraestructura, materiales, logísticos y humanos para contar con un equipo y las condiciones necesarias para responder a los requerimientos de la población local. A esto debe agregarse otra buena práctica identificada en algunas ULE de Arequipa: la aplicación simultánea de la S100 y la FSU; la cual viene impulsada por la falta de recursos de las ULE y busca abaratar los costos en tiempo y dinero para empadronadores, solicitantes y usuarios programas.

También, 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.

Así, 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,

Otro gran problema de las ULE es la alta rotación del personal de las ULE (alrededor de 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 realizan una labor bastante mecánica y regularmente cometen errores en el llenado de las fichas. Ante esto, son sumamente importantes los mecanismos de incentivos y la mejora y fortalecimiento de canales de transmisión de información transparente mencionados líneas arriba.

Respecto a los solicitantes y usuarios, la principal conclusión es que estos son el principal objetivo del SINAFO, del cual el SISFOH es instrumento, sin embargo, esto no se ve reflejado en la mirada que se tiene desde el MIDIS. Los solicitantes y usuarios asumen costos de dinero y tiempo para poder acceder a la clasificación y posteriormente al programa o SIS. Es imprescindible tomar en cuenta sus necesidades, sus expectativas y sus condiciones y generar mecanismos o canales que permitan hacer escuchar su voz.

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.

En ese sentido, una recomendación importante es que el SISFOH debe 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 sobretodo 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).

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 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.

1. Introducción y objetivos

El objetivo general de la presente consultoría es 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). Para ello se buscó comprender, más allá de los procesos operativos, la lógica del diseño, los objetivos, la implementación y articulación con programas y su puesta en escena en los niveles más locales (las ULE), a través de un ejercicio comparativo entre la normativa y lo que se da en la práctica.

La metodología desarrollada fue de tipo cualitativa, tomando en cuenta lo planteado por la literatura reciente sobre implementación de políticas, donde se plantea la necesidad de evaluar los procesos de implementación combinando una perspectiva ‘de arriba hacia abajo’¹ con una perspectiva de ‘abajo hacia arriba’² (Schofield and Sausman 2004). Así la evaluación busca analizar de manera integral ambas entradas al proceso de evaluación: 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 (Barrett 2004).

La evaluación utiliza la revisión de literatura conceptual y de experiencias internacionales, normativa y estudios y documentos sobre el SISFOH así como un trabajo de campo basado en entrevistas en profundidad a una serie de actores a nivel central (funcionarios actuales y anteriores, expertos y otros actores) y local (8 distritos en dos regiones seleccionadas), lográndose un total de 95 entrevistas. Adicionalmente, se realizó la observación de los procesos, recursos y percepciones en los distritos seleccionados para una mejor comprensión del contexto, de la institucionalidad del sistema, de la situación de los usuarios, de los procesos enmarcados en el SISFOH y de las prácticas (positivas y negativas) que se vienen dando, tanto a nivel del Estado central como a nivel intermedio y local (municipios, ULE).

En el capítulo 3 se desarrolla un breve marco conceptual sobre el proceso de focalización en la implementación de políticas públicas y una revisión sucinta de la experiencia internacional sobre el tema. En segunda sección de este capítulo, se revisa tres de las más amplias y conocidas experiencias de focalización de la región. Se trata de las experiencias de Brasil, Chile y Colombia.

¹ La perspectiva ‘de arriba hacia abajo’ está basada en un modelo racional, normativo, de la implementación de políticas, que en términos de una estrategia de evaluación de procesos, se traduce en la importancia de analizar el diseño del programa, la medida en que el diseño mantiene su integridad al ser llevado a la práctica y los cuellos de botella que surgen de la implementación. El objetivo de este tipo de análisis es brindar recomendaciones que permitan corregir errores y mejorar la eficiencia y eficacia de los programas.

² Este enfoque plantea que es importante considerar que las intervenciones sobre todos cuando se aplican en realidades diversas, rara vez mantendrán de manera exacta las características especificadas en el diseño. En este sentido se debe tomar en cuenta la naturaleza de los procesos de formulación e implementación de políticas en el campo. Como señalan Schofield y Sausman (2004), es fundamental que los decisores de política cuenten con un mecanismo de *feedback* que les permita monitorear y acceder a las realidades sobre la que sus intervenciones operan.

Cada uno de estos sistemas fue creado con el objetivo de asignar eficientemente los escasos recursos públicos entre la población que más lo necesita.

En el capítulo 4 se aborda las principales características, evolución y análisis del diseño del SISFOH. Se presentan los responsables y las fases de la CSE; la evolución del SISFOH y sus principales cambios e implicancias; los recientes cambios relevantes vinculados al SINAFO, las mejores de procesos informáticos y los cambios normativos; y finalmente un análisis del diseño del SISFOH.

En el quinto capítulo se presenta la estructura, los actores y los procesos que constituyen al SISFOH. Se realiza un repaso por los principales actores, sus funciones y limitaciones, para pasar a un análisis de los principales procesos y sub-procesos operativos del sistema. Finalmente, se hace un examen de las principales limitaciones de implementación de estos procesos y subprocesos en la práctica. En este capítulo se tiene en cuenta la lógica de operación normativa del sistema, para a partir de allí comparar con las prácticas de campo observadas y evaluar si funcionan o no.

Así, en el capítulo 6 se aborda la determinación de la clasificación socioeconómica de los hogares. En primer lugar, se hace un análisis del algoritmo y su evolución; luego, del uso de las bases de datos administrativas (los filtros), posteriormente de la recolección de datos de hogares para la clasificación socioeconómica; y finalmente se plantean algunas ideas sobre las posibilidades del uso de la focalización geográfica.

Finalmente, en el capítulo 7, se presentan las principales conclusiones y recomendaciones para los temas relevantes identificados a lo largo del estudio respecto al diseño, metodología, estructura, actores y procesos del SISFOH.

2. Metodología de la Evaluación

La metodología desarrollada fue de tipo cualitativa, tomando en cuenta lo planteado por la literatura reciente sobre implementación de políticas, donde se plantea la necesidad de evaluar los procesos de implementación combinando una perspectiva 'de arriba hacia abajo'³ con una perspectiva de 'abajo hacia arriba'⁴ (Schofield y Sausman 2004). Así la evaluación busca analizar de manera integral ambas entradas al proceso de evaluación: 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 (Barrett 2004).

La evaluación utiliza la revisión de literatura, normativa y un trabajo de campo basado en entrevistas en profundidad a una serie de actores a nivel central y local (95 entrevista en total) y la observación de los procesos, recursos y percepciones en los distritos seleccionados para una mejor comprensión del contexto, de la institucionalidad del sistema, de la situación de los usuarios, de los procesos enmarcados en el SISFOH y de las prácticas (positivas y negativas) que se vienen dando, tanto a nivel del Estado central como a nivel intermedio y local (municipios, ULE).

Así, la metodología utilizada para la evaluación del diseño y proceso operativo del SISFOH incluye los siguientes elementos:

- Revisión de literatura conceptual y de experiencias de sistemas de focalización.
- Revisión bibliográfica de materiales, documentos oficiales y otros recursos vinculados con focalización (y su implementación).
- Revisión de información de documentación de las diferentes direcciones de SISFOH (reportes, informes intermedios y finales, entregas de cargo).
- Entrevistas en profundidad con los actores involucrados en la concepción, diseño e implementación del sistema a nivel central.
- Entrevistas en profundidad con los actores involucrados en la implementación y procesos operativos del SISFOH.

³ La perspectiva 'de arriba hacia abajo' está basada en un modelo racional, normativo, de la implementación de políticas, que en términos de una estrategia de evaluación de procesos, se traduce en la importancia de analizar el diseño del programa, la medida en que el diseño mantiene su integridad al ser llevado a la práctica y los cuellos de botella que surgen de la implementación. El objetivo de este tipo de análisis es brindar recomendaciones que permitan corregir errores y mejorar la eficiencia y eficacia de los programas.

⁴ Este enfoque plantea que es importante considerar que las intervenciones sobre todos cuando se aplican en realidades diversas, rara vez mantendrán de manera exacta las características especificadas en el diseño. En este sentido se debe tomar en cuenta la naturaleza de los procesos de formulación e implementación de políticas en el campo. Como señalan Schofield y Sausman (2004), es fundamental que los decisores de política cuenten con un mecanismo de *feedback* que les permita monitorear y acceder a las realidades sobre la que sus intervenciones operan.

- Entrevistas semi-estructuradas con responsables de unidades locales de empadronamiento (ULE), funcionarios de municipios vinculados a programas sociales, actores administrativos de entidades locales responsables de programas sociales y SIS sobre percepciones, conocimiento y reacciones a la intervención.
- Observación a nivel local del desarrollo y cumplimiento de actividades vinculadas al SISFOH y de la infraestructura, mobiliario, logística, recursos humanos y otros recursos vinculados al SISFOH.

La investigación se inició con una revisión de los principales documentos normativos y de gestión del programa, así como de las principales lecciones aprendidas de tres sistemas de focalización de la región. El detalle de la documentación y la normativa respecto a la creación, los procesos, el organigrama y la metodología utilizada para la evaluación, son mencionadas en la bibliografía del presente informe. Con estos insumos se afinaron los temas y generaron los instrumentos para la recolección de información a nivel central y local. La matriz que guio la construcción de estos instrumentos para la aplicación de las entrevistas es la que se muestra en el siguiente Cuadro.

Cuadro 2: Objetivos, preguntas, instrumentos y actores de interés

Objetivos específicos	Preguntas preliminares del estudio	Instrumentos a emplear	Actores de interés
<p>Evaluar si el diseño operativo del SISFOH es el adecuado para la obtención de los resultados esperados</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuál es el problema que se busca resolver con el SISFOH? ¿Cuáles son sus objetivos? ¿Cuál es la referencia utilizada para el diseño del modelo operativo que orienta las acciones del SISFOH? • ¿Cuáles son los instrumentos y/o servicios que genera y/o brinda el SISFOH? • ¿Los elementos de diseño del SISFOH son pertinentes y adecuados según sus objetivos? • ¿Es pertinente que el SISFOH desarrolle criterios adicionales a la condición socioeconómica para focalizar? ¿Es pertinente considerar criterios de focalización geográfica además de la focalización individual? • ¿Qué experiencias relevantes de buenas prácticas en focalización existen en países similares? 	<ul style="list-style-type: none"> • Revisión de literatura de experiencia internacional. • Revisión de normativa • Revisión de instrumentos • Entrevistas en profundidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Dirección General de Focalización-DGFO • Responsables de las áreas operativas del SISFOH • Responsables de los programas JUNTOS, Pensión 65 y SIS • Responsable de unidades locales de empadronamiento (ULE) • Ex funcionarios de la DGFO
<p>Identificar y describir la evolución del diseño del SISFOH (línea de tiempo)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cómo ha evolucionado el diseño del SISFOH desde su creación? ¿Dichos cambios se encuentran documentados? ¿Cuál fue el sustento considerado para las principales modificaciones? • ¿Cómo han cambiado sus instrumentos? ¿Estos cambios fueron pertinentes? ¿Permitieron una mayor eficiencia o eficacia en la operatividad del SISFOH? 	<ul style="list-style-type: none"> • Revisión de literatura de experiencia internacional. • Revisión de normativa y documentación SISFOH • Entrevistas en profundidad 	<ul style="list-style-type: none"> • DGFO • Responsables de las áreas operativas del SISFOH • Responsable de ULE • Ex funcionarios de la DGFO • Expertos en focalización.

<p>Identificar y describir la evolución de la metodología para la determinación de la clasificación socio-económica, y dificultades que ha enfrentado.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué algoritmo se utiliza para la determinación de la clasificación socio-económica (CSE)? ¿Cómo ha cambiado a lo largo del tiempo? ¿Qué dificultades ha enfrentado la aplicación del algoritmo a lo largo del tiempo? ¿Por qué? • ¿Qué mecanismos de validación de la CSE se han implementado (por ejemplo, validación comunal y uso de registros administrativos)? ¿Qué dificultades ha enfrentado la aplicación de estos mecanismos? ¿Por qué? 	<ul style="list-style-type: none"> • Revisión de literatura de experiencia internacional. • Revisión de normativa • Revisión de mecanismos de validación • Entrevistas en profundidad 	<ul style="list-style-type: none"> • DGFO • Responsables de áreas operativas del SISFOH • Responsables de los programas JUNTOS, Pensión 65 y SIS • Ex funcionarios de la DGFO • Expertos en focalización.
<p>Identificar y describir el mapa de procesos y subprocesos operativos del SISFOH y los actores que contempla la normativa.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuáles son los procesos y subprocesos operativos contemplados en la normativa vigente del SISFOH? ¿Qué actores son los que debe involucrar su implementación, tanto a nivel central como local, según dicha normativa? • ¿Existen mecanismos de inducción y formación continua dirigida a los funcionarios y operadores de la UCF y de las ULE contemplada en la normativa vigente? 	<ul style="list-style-type: none"> • Revisión de literatura de experiencia internacional. • Revisión de normativa • Revisión de los procesos y subprocesos • Revisión de Protocolos • Entrevistas en profundidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Responsables de las áreas operativas del SISFOH • Responsable de ULEs • Responsable de la DOF • Funcionarios de municipios • Actores locales de programas sociales y SIS • Usuarios y Potenciales usuarios
<p>Describir las adaptaciones que realizan la UCF y las ULE para implementar los procesos operativos del sistema a nivel local, frente a las reglas de operación y otros instrumentos normativos formales del SISFOH.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Todos los procesos y subprocesos operativos del SISFOH están documentados y son de conocimiento de los operadores del SISFOH? • ¿Qué actores regionales y locales se involucran en la implementación de los procesos y subprocesos del SISFOH? ¿Cuál es la articulación entre los distintos actores? • ¿Cómo se articulan los diferentes procesos y subprocesos operativos del SISFOH a nivel local/regional? • ¿Qué aspectos contemplados en la normativa del SISFOH son difíciles de implementar a nivel regional y/o local? ¿Por qué? • ¿Existe alguna diferencia entre los procesos y subprocesos operativos del SISFOH formalmente definidos y la forma en que realmente se implementan En caso que sí, ¿cuáles son estas diferencias?, ¿por qué se dan? 	<ul style="list-style-type: none"> • Revisión de literatura de experiencia internacional. • Revisión de normativa • Revisión de los procesos y subprocesos operativos • Revisión de organigrama y actores • Protocolos de procesos de inducción y capacitación • Entrevistas en profundidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Responsables de las áreas operativas del SISFOH • Responsable de las ULE • Responsable de la DOF • Responsables territoriales • Funcionarios de municipios vinculados a programas sociales • Actores locales de programas sociales y SIS • Usuarios y Potenciales usuarios
<p>Identificar y analizar las fortalezas, cuellos de botella que facilitan o dificultan alcanzar de manera</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué procesos y subprocesos del SISFOH presentan cuellos de botella y riesgos? ¿Qué los causa? • ¿Qué buenas prácticas identificadas podrían replicarse? • ¿Cuáles son las fortalezas y debilidades de los procesos del SISFOH? 	<ul style="list-style-type: none"> • Revisión de literatura de experiencia internacional • Revisión de normativa • Revisión de los procesos y 	<ul style="list-style-type: none"> • Responsables de los programas JUNTOS, Pensión 65 y SIS • Responsables de ULE • Expertos en focalización.

<p>oportuna, eficiente y sostenible, tanto los objetivos del SISFOH, y responder a las necesidades y de los usuarios.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuáles son las oportunidades y amenazas para la gestión de procesos operativos del SISFOH? • ¿Qué condiciones del contexto central, regional y/o local afectan los procesos y subprocesos operativos del SISFOH? • ¿Con qué insumos y recursos en tiempo, personal y financiamiento cuentan los operadores (ULE) a nivel local? • ¿Qué expectativas genera en la población la CSE y los programas sociales? ¿Existen mecanismos para evaluar la satisfacción de los usuarios? 	<p>subprocesos operativos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Revisión de organigrama y actores • Protocolos de procesos de inducción y capacitación • Entrevistas en profundidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Responsable de la DOF • Responsables territoriales • Funcionarios de municipios vinculados a programas sociales • Usuarios y Potenciales usuarios
<p>Identificar y evaluar las oportunidades de mejora del SISFOH.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué componentes de los procesos operativos del SISFOH requieren ser fortalecidos? ¿De qué manera? • ¿Qué actores serían los responsables de implementar los cambios y mejoras? • ¿Qué componentes de la normativa de procesos y subprocesos operativos del SISFOH requerirían ser modificados? ¿Por qué? • ¿De qué manera se puede mejorar el rol de los distintos actores que intervienen en los procesos y subprocesos operativos del SISFOH? • ¿Cuál es el sustento de la viabilidad de los cambios propuestos? ¿Qué actores serían los responsables de implementarlos? ¿Qué elementos del contexto en el que opera el SISFOH debe ser tomado en cuenta para mejorar sus procesos? 	<ul style="list-style-type: none"> • Revisión de literatura de experiencia internacional • Revisión de normativa • Revisión de los procesos y subprocesos operativos • Revisión de organigrama y actores • Entrevistas en profundidad 	<ul style="list-style-type: none"> • DGFO • Responsables de las áreas operativas del SISFOH • Director Ejecutivo de SIS • Responsables de los programas JUNTOS, Pensión 65 y SIS • Ex funcionarios de la DGFO • Expertos en la materia de focalización. • Responsables territoriales
<p>Elaborar recomendaciones generales y específicas que el SISFOH pueda implementar, tanto a nivel normativo como operativo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuáles son las lecciones aprendidas a partir de esta evaluación? • ¿Qué componentes de la normativa de procesos debe mantenerse? ¿Cuáles deben modificarse? • ¿Cuál es la opinión de la UCF a nivel central respecto a la posible modificación de los procesos operativos? • ¿Cuál es la opinión y disposición de los actores locales de las ULE respecto a las modificaciones propuestas? 	<ul style="list-style-type: none"> • Revisión de literatura de experiencia internacional • Revisión de normativa • Revisión de los procesos y subprocesos operativos • Entrevistas en profundidad 	<ul style="list-style-type: none"> • DGFO • Responsables de las áreas operativas del SISFOH • Responsables de los programas JUNTOS, Pensión 65 y SIS • Responsables de ULE • Ex funcionarios de la DGFO • Expertos • Responsables territoriales

Durante una segunda etapa, se llevaron a cabo entrevistas semi-estructuradas y en profundidad con los principales actores del sistema del nivel central; tanto del MIDIS, como de los programas JUNTOS, Pensión 65 y expertos en materia de focalización. En el Cuadro 3 se muestra al detalle los actores entrevistados a nivel central.

Cuadro 3. Lista de entrevistados detallada del nivel central

Lugar Técnica /	Depart.	Prov. / Dist.	Actores Entrevistados	
Lima: Nivel Central				
Entrevista en profundidad	Lima	Lima	Ex funcionarios de MIDIS	
			Ex Ministra de Desarrollo e Inclusión Social	1
			Ex Viceministra de Políticas y Evaluación Social del Ministerio	1
			Ex Director Ejecutivo del Programa Pensión 65 y JUNTOS	1
			Ex funcionarios de DGGU	
			Ex Directora de la DOF y ex Coordinadora de UCF	1
			Ex Asesora del Viceministerio de Prestaciones Sociales del MIDIS	1
			Ex Director de Operaciones de DGGU	1
			Funcionarios de MIDIS / DGGU	
			Viceministra de Políticas y Programas del Ministerio	1
			Director General de Focalización	1
			Director de Diseño de Focalización de DGFO	1
			Director de la DOF	1
			Directora de Calidad de la Información	1
			Funcionarios de la Dirección de Operaciones de Focalización-	
			Especialista en gestión de solicitudes	1
			Supervisora ULE	1
			Analistas legales	2
			Macrocoordinadores Territoriales	2
			Especialistas en Procesamiento y Administración del PGH	2
			Responsables de procesos de focalización de PS (SIS y JUNTOS)	
			Asesor del Director del SIS	1
			Sub-gerente de afiliaciones del SIS	1
Jefe de la Unidad de Tecnologías de la Información	1			
Experto en temas de pobreza y sistemas de focalización	1			
Ex Director de DCI, y Geo estadística y Selección de Usuarios	1			
Total entrevistas nivel central			24	
Taller de validación	Lima	Lima	Taller de validación de hallazgos y recomendaciones con actores de la DOF y la UCF	1

Durante una tercera etapa, se llevaron a cabo entrevistas semi-estructuradas y en profundidad con actores relevantes a nivel local; tanto de municipios y ULE, como de los programas JUNTOS, Pensión 65, SIS y usuarios y potenciales usuarios de dichos programas. En el Cuadro 4 se muestra al detalle los actores entrevistados a nivel local.

Cuadro 4. Lista de entrevistados detallada del nivel local

Lugar Técnica /	Depart.	Prov. / Dist.	Actores Entrevistados	
Costa				
Entrevistas en profundidad / Entrevistas semi-estructuradas	Arequipa	Distritos: Mollendo, Cerro Colorado, Vitor y Quilca	En cada distrito, se entrevistó a:	
			Municipio / ULE	11
			Programas Sociales y SIS	5
			Usuarios (Pensión 65 y SIS)	12
			Solo en 1 de los distritos- 4 potenciales usuarios de Pensión 65 y SIS.	6
			Responsables territoriales	2
			Total Entrevistas Arequipa	36
Sierra				
Entrevistas en profundidad / Entrevistas semi-estructuradas	Pasco	Distritos: Chaupimarca, Pallanchacra, Ninacaca, Ticlacayán	En cada distrito, se entrevistó a:	
			Municipio / ULE	9
			Programas Sociales y SIS	4
			Usuarios (JUNTOS, Pensión 65 y SIS)	14
			Solo en 1 de los distritos- 4 potenciales usuarios de Pensión 65 y SIS.	5
			Responsables territoriales	3
			Total Entrevistas Pasco	35

Complementariamente a la aplicación de entrevistas en profundidad a los actores de interés de la consultoría (muestra no representativa), se aplicaron observaciones utilizando técnicas etnográficas: observación participante y conversaciones informales con actores claves. Entre los espacios observados estuvieron, la dinámica de los responsables del SISFOH dentro de la ULE del Municipio, las dinámicas dentro de la Micro Red o Posta Médica en la atención a los asegurados al SIS, entre otros y los hogares de usuarios y potenciales usuarios. Con ello se identificó información y datos que no se pueden recoger con las entrevistas y que son relevantes para conocer y describir mejor la dimensión de distintos hechos sociales de interés para el estudio: como, por ejemplo, la situación material de las viviendas de los usuarios de programas, potenciales usuarios o usuarios suspendidos; las carencias de los municipios en términos de recursos materiales, financieros, humanos; el nivel de dispersión y falta de conectividad de los distritos.

2.1. Selección de la muestra

La evaluación se desarrolló en 8 distritos de 2 departamentos (4 en cada departamento). En coordinación con la DGFO y la DGSE, la elección de la muestra cumplió con los siguientes criterios:

- Un departamento de la costa y uno de la sierra.
- Cuatro distritos con población rural mayor a 50%.
- Departamento y distrito donde el proceso del SISFOH sean implementados con facilidad, y mayores dificultades.

Tomando en cuenta estos criterios, se procedió a analizar la información a nivel distrital. Para clasificar a los distritos se tomaron en cuenta variables como el grado de ruralidad obtenido como porcentaje de ruralidad en cada distrito según el Censo del 2007, el porcentaje de la población que cuenta con la Clasificación Socioeconómica del SISFOH, y la percepción cualitativa sobre el desempeño de las ULE del equipo técnico de la DGFO.

Una de las primeras limitaciones fue el Estado de Emergencia decretado por el Fenómeno de “El Niño Costero” que muchos distritos y provincias vienen atravesando, donde se consideró no era conveniente ni para los distritos ni para los fines del estudio realizar trabajo de campo. Por ello, el equipo consultor, coordinó con la Dirección General de Seguimiento y Evaluación y la Dirección General de Focalización para reformular la selección de regiones y distritos de acuerdo a los criterios mencionados líneas arriba.

De este modo, el equipo investigador determinó junto a las direcciones mencionadas, que las regiones a visitar sean Arequipa y Pasco, en reemplazo de Cajamarca y Ayacucho, propuestas inicialmente. Posteriormente, al observar de manera desagregada la información se procedió a seleccionar los distritos, eligiendo 8 distritos en los dos departamentos. El cuadro siguiente presenta los indicadores de los distritos seleccionados. Para ambos departamentos, se han seleccionado distritos donde el porcentaje de hogares con CSE sea distinto. Asimismo, se eligieron cuatro distritos que cuentan con población rural alrededor de 50% según los criterios establecidos y distritos con una percepción sobre el desempeño de las ULE bueno y malo. Se espera que al elegir una muestra con variabilidad en estos indicadores, los resultados se puedan contrastar para identificar las fortalezas y debilidades en la forma en la que opera el SISFOH bajo distintos contextos.

Cuadro 5. Distritos seleccionados para visitas de campo

	Departamento	Provincia	Distrito	% de hogares con CSE ^{1/}	% de rurales	Percepción cualitativa sobre el desempeño	Tiempo desde capital
1	Arequipa	Arequipa	Cerro Colorado	91.4%	0.5%	√	30 m
2	Arequipa	Camaná	Quilca	61.5%	74%	X	2h 40m
3	Arequipa	Islay	Mollendo	91.3%	5%	√	2h 30m
4	Arequipa	Arequipa	Vitor	60.7%	47%	X	1h 30m
5	Pasco	Pasco	Chaupimarc a	75.4%	0%	√	15 m

6	Pasco	Pasco	Ninacaca	75.1%	47%	X	1h
7	Pasco	Pasco	Pallanchacra	94.9%	60%	X	1h
8	Pasco	Pasco	Ticlacayán	87.8%	61%	√	1h

1/ Porcentaje de hogares con CSE calculado como ratio entre número de S100 Consistentes y número de S100 que cuentan con CSE.

Fuente: MIDIS (2017)

3. Marco conceptual y revisión de experiencia internacional

En el presente capítulo desarrollamos, en un primer momento, un breve marco conceptual sobre el proceso de focalización en la implementación de políticas públicas y una revisión sucinta de la experiencia internacional sobre el tema. Como segunda sección, revisamos tres de las más amplias y conocidas experiencias de focalización de la región. Se trata de las experiencias de Brasil, Chile y Colombia. Se eligió proponer revisar la experiencia de Chile, Colombia y Brasil principalmente por las siguientes razones:

- a. En estos casos la importancia de los programas sociales como instrumento central de la política social fue la clave para instrumentalizar los sistemas de selección de usuarios. Un siguiente objetivo fue la eficiencia en el uso de los recursos públicos, es decir, reducir la filtración y hacer uso adecuado de los recursos del Estado. Esta situación es parte de las causas y/o motivaciones que crearon y continúan siendo discutidas por los equipos técnicos del SISFOH en Perú para su mejor operación.
- b. Acercarse a modelos con diferencias metodológicas en el recojo y verificación de la información. Conocer los beneficios y limitaciones de ambos esquemas contribuirá a entender mejor la lógica de operación ad hoc al modelo peruano.
- c. Conocer los resultados de un modelo que se alimenta por encuestas (Caso Brasil) versus un modelo que se sustenta en la demanda de los potenciales usuarios (caso Chile), sumará a los resultados esperados que se plantean en la experiencia peruana.
- d. La cercanía geográfica de las experiencias, permite comparar las realidades y encontrar similitudes en la operación, entre estas y la peruana.

3.1. Marco conceptual

En esta sección describimos el proceso de focalización en contraste a una decisión de universalización de políticas. Ello conlleva a diseñar un mecanismo de identificación de usuarios en base a instrumentos de focalización los cuales describimos y señalamos, para cada uno, sus fortalezas y debilidades. Por último, concluimos esta revisión con criterios objetivos deseables para el diseño de cualquier sistema de focalización.

El gasto social, como herramienta del sector público, permite incrementar el nivel de bienestar de la población tanto como reducir la desigualdad en la distribución de bienes o servicios. Ante ello, la decisión de intervención del Estado puede ser de manera universal, “donde se evita incurrir en los costos asociados a la identificación de los potenciales usuarios” (DNP-Colombia, 2007, pág. 8) al no

discriminar entre los potenciales usuarios de las políticas, o focalizada, al discernir entre la población elegible y no elegible por los programas.

En este sentido, la focalización es un instrumento útil para direccionar los recursos públicos del Estado a través de canales (como programas sociales) que lleguen a corresponderse en beneficios ofrecidos exclusivamente a cierto grupo de personas definidas ex-ante por sus características como la población objetivo de una intervención; pudiendo ser concebida, por ejemplo, como población pobre, pobre extrema o vulnerable. De esta forma, en comparación con las políticas universalizadas, las políticas focalizadas precisan de la elegibilidad de un conjunto no nulo de usuarios dentro de la población (i.e. la Población en Proceso de Desarrollo e Inclusión Social-PEPI del MIDIS). Ellos serán quienes, a través de alguno de los métodos de focalización, sean los socialmente elegibles para recibir los beneficios de los programas sociales diseñados por el Estado al ser quienes “socialmente lo merecen” (Raczynski, 1995).

En este marco, y tras definir a la población objetivo, una de las tareas más complejas es definir los criterios correctos y posibles operacionalmente, que permitan identificar las características del grupo al que se quiere beneficiar a través de una intervención (DNP-Colombia, 2007; Beltrán y Cárdenas, 2012); sin embargo, resulta igualmente complejo e importante la forma en que se identifica y clasifica a la población de acuerdo a los criterios definidos. Por ello, la focalización puede hacer menos o más costosa la tarea de reducción de pobreza en función de la efectividad en identificar a la población objetivo; la cual “estará determinada tanto por el costo incurrido en el proceso de identificación de los usuarios de la política social como por la magnitud de los beneficios otorgados, y de otro, por los desincentivos y los costos de participación relacionados con el proceso de focalización” (DNP-Colombia, 2007, (pág. 8).

Como refiere Beltrán y Cárdenas (2012) una focalización de programas sociales adecuada permite “un mejor uso de los recursos públicos pues la intervención se asigna a quienes más la requieren”. Coady et. al. (2002), muestran en su análisis de 111 programas en 47 países en el mundo que “la focalización sirve para asignar eficientemente los recursos, pues en el 50% de dichos programas los pobres reciben al menos 25% más beneficios que los no pobres” (Beltrán y Cárdenas, 2012).

Así también, en el informe de la DNP-Colombia (2007), se muestra cómo los resultados de la focalización son superiores a los de programas suministrados de modo universal; citando el estudio de Grosh (1995) donde analiza 30 programas subsidiados implementados en América Latina y el Caribe, refiere que este autor encontró que “los programas universales, o a la oferta, destinan el 37% de los beneficios al 40% de los hogares pobres, mientras que los localizados aún en el peor de los casos, logran destinar a ese grupo de personas alrededor de un 59% de los beneficios” (DNP-Colombia, 2007: pág. 15).

Podemos tomar la clasificación de Escobal et al. (2001) para dividir a los instrumentos de focalización en dos grandes grupos, a saber: (i) focalización por indicadores socioeconómicos y (ii) focalización

por auto selección. En este sentido, para el primero, tendremos aquellos que definen los instrumentos que “se basan en indicadores socioeconómicos que permiten identificar a la población objetivo de los programas, es decir, que ofrecen criterios de discriminación entre situación de pobreza y no pobreza” (pág. 7); mientras que, para los segundos, se usa algún esquema de “desincentivos a la participación de poblaciones no pobres, por lo que propician la autoexclusión de la población no pobre sin incurrir en costos de administración y monitoreo de focalización” (pág. 8).

Entrando a los tipos de focalización por indicadores socioeconómicos, contamos con los instrumentos categóricos, los individuales y los geográficos. Entendemos la focalización categórica (también llamada estadística) como aquella que determina a sus usuarios a través de una característica observable de la población que la hace automáticamente parte de la población a ser atendida. Es decir, basta con comprobar el cumplimiento de la característica definida en este instrumento para que el individuo u hogar pase a ser parte de la población potencialmente beneficiaria, sin necesidad de considerar otras características individuales o del ámbito geográfico (i.e. en el Perú, focalización categórica a poblaciones amazónicas quienes reciben la condición automática de pobres extremos).

En cuanto a los instrumentos individuales, estos son aquellos basados en la identificación de individuos u hogares pobres a través de información desagregada y alguna metodología estadística que permita conocer la situación de los gastos o ingresos de dichos agentes económicos (pues es común no contar con información de gastos o ingresos para toda la población).

En la actualidad, uno de los mecanismos más utilizados en la práctica de la focalización es el *Proxy Mean Test*. Esta metodología estadística de focalización individual utiliza regresiones multivariadas para correlacionar ciertas variables proxies con la situación de pobreza y gastos/ingresos. El principal objetivo de este método, es lograr tener una estimación M.E.I. (mejor estimador insesgado) respecto al nivel de la variable objetivo que defina oficialmente la condición de pobreza. Este problema surge ante la falta de un censo que recoja adecuadamente los ingresos de toda la población; por ello, su uso depende de la utilización al unísono de un censo nacional –donde no se mide la variable de bienestar deseada- y una encuesta representativa nacional que sí mida dicha variable.

Con ello, se estima un modelo estadístico predictivo en la encuesta que permita- con las mismas variables luego de verificar su definición y su distribución similar- llevar las pendientes estimadas a los datos censales para calcular el ingreso/gasto predicho en toda la población. Por lo general, se buscan variables que sean de fácil medición y alta correlación con la pobreza, tal como características demográficas, capital humano, características de la vivienda y activos productivos (AustraliaAID, 2011).

Algunos de los problemas que enfrenta el Proxy Mean Test es que al ser un proceso de predicción estadística dependerá mucho de la capacidad del modelo y las variables elegidas para determinar correctamente la clasificación socioeconómica de los hogares. Una aproximación individual de este

tipo siempre tendrá un componente de error inherente al método estadístico que causará cierto grado de error de inclusión y error de exclusión - que puede ser tolerable o no. Este nivel de error del instrumento deberá ser validado y analizado fuera de la muestra de estimación e, idealmente, buscará ser corregido con otras metodologías de focalización u otros instrumentos de levantamiento de errores; tal como información cualitativa de los hogares y el trabajo de manera responsable y pertinente de asistentes sociales en la evaluación de casos de focalización errada.

En este sentido, debe tenerse claro las variables a ser predicha por el Proxy Mean, y decidirse si han de ser los gastos, los ingresos o los activos del hogar. Asimismo, la selección de variables y su introducción en el modelo deben ser criterios a ser evaluados por algún método confiable, tal como los procesos de optimización *stepwise* disponible en la mayoría de paquetes estadísticos. No solo la capacidad de identificación del modelo dependerá de las variables elegidas sino que la calidad del recojo de la información será una dimensión a tener en cuenta al aplicar este proceso de focalización.

El Proxy Mean, sin embargo, sufre el problema de ser un proceso estático de focalización, en el sentido que no incluirá información dinámica de los hogares; con lo cual, estará obviando a la población de pobres transitorios que no son pobres para el período de análisis y a los vulnerables. Una manera relativamente fácil de corregir ello es considerar líneas de vulnerabilidad en vez de líneas de pobreza (Herrera y Cozzubo, 2016) o incluir variables muy correlacionadas con el proceso de las transiciones de pobreza dentro del modelo predictivo de la variable de bienestar seleccionada.

Como tercer grupo de instrumentos, contamos con aquellos basados en el espacio geográfico. Así, la focalización geográfica es uno de los tipos de focalización por indicadores socioeconómicos, a diferencia de la focalización por demanda, que busca identificar espacios donde se concentra la población objetivo (i.e. pobre) o donde existe concentración espacial de la población a ser atendida (i.e. bolsones de pobreza) y con ello facilitar el gasto público y social (Escobal et al., 2001)

Hasta el momento, el MIDIS no ha empleado criterios de focalización geográfica dentro de su algoritmo que, por lo general, resultan en la primera etapa del proceso de focalización para luego ser complementados con otras herramientas de focalización individual. En la actualidad, existe un proceso de focalización categórica, es decir una focalización a ciertos grupos poblacionales por características que los identifican y se correlacionan con su nivel de pobreza, para el caso de las comunidades amazónicas. Cabe destacar que esta focalización no es geográfica pues el criterio para que dichos individuos formen parte de la población beneficiaria es su pertenencia a poblaciones nativas amazónicas y no un determinado nivel de pobreza a nivel geográfico (a pesar que se encuentre una alta correlación, este no es el atributo empleado para la condición de extrema pobreza que reciben).

Para aplicar criterios geográficos de determinación de la pobreza es crucial elegir el tipo de instrumento de focalización en relación a su costo y efectividad para cada contexto, tomando en cuenta la precisión para identificar a los pobres y los potenciales errores de inclusión y exclusión. De

esta forma, “los instrumentos de focalización geográfica [...] han mostrado ser costo efectivos a niveles de agregación a los que los costos de elaboración e implementación de instrumentos individuales son prohibitivos” (Escobal, 2001: pág. 8); tal como es el caso de poblaciones aisladas, dispersas, bolsones de pobreza urbanos, etc. de los cuales hablaremos líneas más adelante.

Entre las ventajas del uso de criterios de focalización geográfica, Bigman y Fofack (2000) mencionan:

- i. El bajo costo de implementación y monitoreo en relación a otros métodos de focalización
- ii. Criterios claros de identificación de la población objetivo
- iii. Se evitan problemas de restricción de información no disponible o recojo de la misma que resultan en insumos para otros métodos.
- iv. Relativa baja influencia en el comportamiento de los hogares potencialmente usuarios pues resulta costoso para un hogar cambiarse de localidad con el mero objetivo de recibir un programa social.
- v. Capacidad de complementar el instrumento geográfico con el uso de otros criterios de elegibilidad basados en la focalización individual o a demanda.

Cabe resaltar que estas ventajas mencionadas en la utilización de instrumentos geográfica dependerán siempre del nivel de agregación al cual se realice la tarea de focalización. Lo ideal resulta emplear niveles de agregación reducidos donde la población es homogénea; de esta forma se mejora la precisión de la determinación de pobreza, aunque ello puede ser complicado de lograr en la práctica.

Sin embargo, la focalización geográfica (y el uso de mapas de pobreza) también enfrenta una serie de limitaciones. Escobal et al. (2001) resaltan los siguientes puntos:

- i. La escasa información disponible a nivel de hogares que permita elaborar indicadores a niveles de agregación suficientemente detallados y el límite de representatividad estadística de las encuestas; en especial sobre los datos sobre niveles de consumo de los hogares que sirvan de base para la construcción de indicadores directos de bienestar (como los derivados de metodologías de línea de pobreza; incidencia, brecha, severidad).
- ii. La atención de espacios geográficos sobre la base de indicadores de pobreza estimados mediante encuestas de hogares (representativas a niveles de agregación elevados), inducirá siempre un nivel determinado de error de inclusión en las zonas focalizadas –al tener dentro de un espacio geográfico tanto pobres como no pobres- y de error de exclusión de población objetivo que residan en zonas donde no se cumple el criterio de bienestar seleccionado para la identificación con el instrumento geográfico.
- iii. La utilidad de los mapas a lo largo del tiempo requiere del desarrollo de sistemas de actualización permanente que incluyen actualizar las bases censales, y encuestas,

tanto como desarrollar metodologías que permitan complementar las bases censales con información actualizada, no necesariamente censal.

- iv. La precisión del ordenamiento de áreas geográficas de un mapa de pobreza depende de la homogeneidad de la población al interior de los mismos, por lo que su utilidad está limitada por el nivel de agregación geográfico para el que sea utilizado.

Cabe destacar que cualquiera sea el instrumento elegido, la elección debe seguir criterios de costo-efectividad que pueden conducir a la utilización de varios tipos de instrumento dependiendo de la estrategia utilizada en cada etapa de diseño e implementación del programa pues todos los instrumentos conllevan a errores de focalización, ya sean estos de error de inclusión o error de exclusión. Así, entendemos que el error de exclusión, o error tipo I; es aquel que no clasifica como usuario a quien cumple con las características demandadas en la definición de población objetivo (i.e. clasificar como no pobre a un hogar pobre). Por el otro lado, el error de inclusión o error tipo II; es aquel donde se identifica como usuario a quienes no presentan las características demandadas en la definición de población objetivo (i.e. clasificar como pobre a un hogar no pobre).

Dichos errores pueden deberse a diferentes factores, más allá del potencial mal diseño del sistema de focalización, tal como menciona DNP-Colombia (2007). Respecto al error de exclusión, este puede deberse por la presencia de asimetría de información, al no conocer la existencia o condiciones de los programas sociales, o resultar de los altos costos de transacción y estigmatización que desmotivan a los potenciales usuarios de acceder a la intervención pública. El error de error de inclusión, puede basarse en la declaración falsa de información socioeconómica por los usuarios al buscar su entrada al programa o la manipulación de los encargados de las afiliaciones y empadronamiento de población. Es crucial resaltar que el error de inclusión “tiende a considerarse menos grave que el de exclusión” (DNP-Colombia, 2007, p. 12).

Se debe tener en cuenta que, independientemente del instrumento de focalización elegido para encontrar a la población objetivo, cualquier sistema de focalización debe buscar cumplir ciertos criterios objetivos y cuantificables que determinaran su pertinencia y efectividad acorde a lo mencionado por Leite (2017).

En primer lugar, el sistema de focalización con la batería de instrumentos elegidos deberá buscar minimizar el error de inclusión de unidades no objetivas bajo el diseño de la intervención pública. Es decir, se debe buscar una efectiva identificación de los hogares no pobres para lograr excluirlos de los beneficios sociales que han sido diseñados con la intención de solamente atender a las unidades pobres. Este objetivo está en directa relación con la capacidad predictiva de los instrumentos empleados para la identificación y el grado de sinergia que puedan tener al complementarse unos con otros.

En segundo lugar, en directa concordancia al criterio previo, y viéndolo desde el otro tipo de error de focalización, el sistema deberá también maximizar la cobertura de los hogares identificados como

población objetivo. También este criterio guarda una relación directa con la capacidad de la correcta identificación de los instrumentos, aunque también con temas presupuestales de los programas sociales y de alcance efectivo que puede resultar en otra barrera de acceso a la intervención pública en áreas geográficas de poca presencia estatal o altos costos de transporte.

Como tercera condición, el sistema de focalización debe tener como objetivo siempre ser transparente ante la población y otros actores políticos tanto como consistente en sus procesos y en el tiempo al evolucionar las políticas, programas y criterios de focalización. Esto permitirá a la población estar informada de los objetivos públicos que se buscan y las posibilidades de atención que brinda el Estado, tanto como a otros actores políticos de entender los lineamientos de la intervención pública nacional para poder sumar fuerzas a ello. Asimismo, aplicar clara y coherentemente los criterios de focalización determinados permite un mayor control ciudadano y de otros actores; lo cual, disminuye la posibilidad de emplear la política pública para el beneficio propio en forma de manipulación política.

Finalmente, se debe buscar que el sistema sea lo más costo efectivo posible con la posibilidad de lograr sinergias entre los instrumentos de focalización descritos líneas arriba y en la mira de reducir el costo de la actividad de focalización que requiere recursos del Estado que, de no ser efectivamente usados, podría ser empleados en la propia ampliación de los programas sociales. Por ello, la elección del tipo de instrumento dependerá del costo-efectivo que cada uno sea, es decir, de la precisión con la cual sean capaces de identificar a la población objetivo dado un presupuesto limitado (Escobal et al., 2001).

3.2. Algunas lecciones de las experiencias internacionales

En esta sección se describen tres de las más amplias y conocidas experiencias de focalización de la región. Se trata de las experiencias de Brasil, Chile y Colombia. Cada uno de estos sistemas fue creado con el objetivo de asignar eficientemente los escasos recursos públicos entre la población que más lo necesita. Todos ellos, además han experimentado una serie de ajustes y mejoras desde su creación a la fecha, los mismos que han ido desde la revisión del diseño operativo, la metodología de determinación de la clasificación socioeconómica, el modelo de recojo de información, los mecanismos de fraude, entre otros.

El objetivo de conocer las experiencias permite conocer las fortalezas y limitaciones de los modelos y otorga más elementos en el análisis para la construcción de un sistema nacional, fortalecido y capaz de lograr efectivamente sus metas. Pero además, el análisis comparativo permite situar la experiencia peruana, ubicarla en el contexto internacional y definir qué tipo de intervención busca llegar a ser.

a. El caso de Brasil⁵

La experiencia en Brasil se denomina *Registro Único para Programas Sociales del Gobierno Federal de Brasil* y se define como el instrumento utilizado para reunir información sobre las familias de bajos ingresos (que viven con hasta medio salario mínimo por persona o tres salarios mínimos de ingresos totales). Su utilización es obligatoria para todos los programas sociales federales dirigidos a la población en dicha franja de ingresos. Estar inscrito en el Registro Único es, por lo tanto, obligatorio para quienes quieran acceder al Programa Bolsa Familia (Gazola, 2015).

El registro fue creado en el 2001 y ha ido evolucionando junto al proceso de mejoras y cambios aplicados en el modelo de transferencias condicionadas durante la última década en Brasil. En particular, en el 2011, como parte de la política de inclusión social, se puso en marcha el Plan Brasil sin Miseria con el cual se promovió la expansión de los programas sociales que utilizan el Registro Único.

En total son 37 programas federales que usan el sistema de focalización, 22 con fines de selección de usuarios, 11 con fines de monitoreo y 4 para acciones complementarias a las del programa de transferencias monetarias condicionadas Bolsa Familia.

Los objetivos del Registro Único son los cinco siguientes:

- i. Servir como entrada para las políticas y programas sociales para las personas de bajos ingresos.
- ii. Ser una herramienta de planificación para las políticas públicas para las familias de bajos ingresos.
- iii. Permitir la identificación y caracterización de los segmentos vulnerables de la población.
- iv. Coadyuvar a la convergencia de los esfuerzos para atender con prioridad a las familias en situación de vulnerabilidad.
- v. Permitir la creación de indicadores que reflejan las diversas dimensiones de la pobreza.

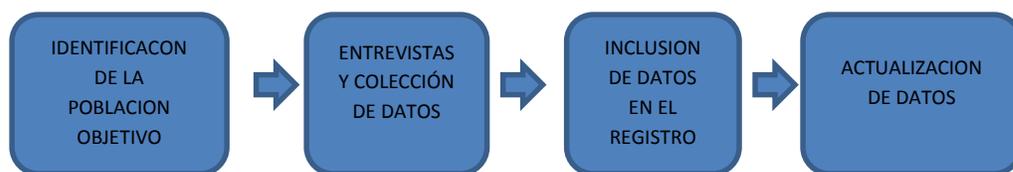
La información que obtiene el registro de las familias puede categorizarse de la siguiente manera:

Información de la familia, las variables que se recogen son: composición de la familia, dirección y características del hogar, acceso público a agua, saneamiento y electricidad, gastos mensuales y vinculación con los programas sociales.

Información individual de los miembros de la familia, se tiene información del estado civil, formación académica, situación en el mercado laboral e información de ingresos, entre otros.

⁵ Esta sección se basa en Gazola, Aline (2015). Mejores prácticas en la implementación de programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina. BID. Falcao, Tiago (2017) Registro Unico para los Programas Sociales del Gobierno Federal de Brasil en Seminario Internacional de Focalización, MIDIS y presentación sobre el Registro Unico: <http://dds.cepal.org/eventos/presentaciones/2016/0418/Panel-II.1.Brasil-FRibeiro.pdf>

El ciclo de operación del Registro se resume en el siguiente esquema:



La primera fase se conoce como *Identificación de la Población Objetivo*. En esta etapa, la Municipalidad tiene el rol de identificar ex ante a la población potencial a entrevistar y obtener datos sobre la concentración geográfica de la pobreza. Un segundo mecanismo empleado para identificar a la población objetivo, es la Encuesta Nacional por Muestra de Domicilios y los datos del “Empadronamiento Distrital de Población y Vivienda”.

La siguiente etapa es la *aplicación de entrevistas y colección de datos*, se realiza de preferencia a través de entrevistas a domicilio. La información es auto reportada. Y al acabar el llenado del cuestionario, se solicita al declarante que firme los formularios aplicados. Luego, de este proceso, *se registran los datos en el sistema*, culminando así la tercera etapa del proceso de registro. Un último momento, es la *actualización de datos*. Para esta tarea, es la municipalidad la responsable de promover medidas para que la población, cada vez que tiene un cambio en su composición, en sus ingresos, en su situación laboral, entre otros, se acerque al Municipio y actualice esos aspectos. Esta acción se realiza dentro de los 24 meses de haber realizado el registro.

Este registro se articula a través de un modelo descentralizado, donde los principales actores son:

- i. Gobierno Federal: responsable de reglamentos, normativa y directrices. Dentro de este se encuentra el SENARC, que es el organismo responsable de coordinar, acompañar y supervisar la implantación y la ejecución del Registro así como evaluar la calidad de su información y definir estrategias para su perfeccionamiento, y el Ministerio de Desarrollo Social.
- ii. Estados: apoyan técnica y estratégicamente a los municipios.
- iii. Municipalidades: son los operadores en campo del sistema. Identifica a los potenciales usuarios, los registra, los visita, promueve la actualización de la data, etc.
- iv. Caja Económica Federal: operador logístico del modelo. Implementa todos los sistemas operativos, de capacitación a los municipios, entre otros, por encargo del Ministerio de Desarrollo Social.

El sistema promueve su sostenibilidad, siguiendo tres acciones de manera permanente:

- i. Capacitación
- ii. Investigación Registral

iii. Plan de Monitoreo de la Gestión Municipal

Dada la complejidad del modelo, el personal de los municipios es permanentemente capacitado y actualizado. Esta actividad se realiza en coordinación con los Estados. Las capacitaciones pueden ser presenciales o a distancia. Adicionalmente, se realizan investigaciones que consisten en cruzar datos de las familias del Registro Único con información contenida en otras bases de datos y registros administrativos. Esta acción se realiza con el fin de identificar posibles indicios de inconsistencias catastrales y, así, promover su actualización. Por último, se aplican sistemas de monitoreo o seguimiento a los municipios, el objetivo es identificar buenas prácticas de gestión que puedan ser aplicadas en otras municipalidades y, así, posibilitar la mejora de la gestión de los procesos de registro.

A estas acciones, debe sumarse el plan comunicacional que acompaña la implementación del Registro, con el fin de informar oportunamente a los distintos actores del funcionamiento del modelo y de sus responsabilidades y deberes.

A la fecha se tienen 78'514,926 millones de personas registradas, 26'771,992 familias registradas y de éstas el 85% son familias de bajos recursos. Adicionalmente, el Registro muestra que el 55% de las inscritas son mujeres, que el 90% de los responsables de las unidades familiares son mujeres con baja escolaridad o analfabetas, que el 80% de los hogares son urbanos y que predomina la presencia de niños, niñas y adolescentes entre 5 y 19 años.

De otro lado, los principales retos que la experiencia brasilera ha enfrentado en este proceso de definición y creación de un sistema de focalización de hogares, de casi 15 años, han sido entre otros:

- Un enorme esfuerzo de colaboración de los distintos Ministerios a nivel nacional, estadual y municipal
- El desarrollo de una estructura de incentivos para los distintos actores del sistema; usuarios, ministerios y municipalidades.
- Diseño y puesta en práctica de herramientas para implementar monitorear esta propuesta.

A manera de resumen se puede afirmar que el Registro Único es un mapa que representa a las familias más pobres y vulnerables de Brasil, con un amplio potencial para el uso de las políticas públicas, aplicando un modelo descentralizado y con información autodeclarada, bajo un permanente sistema de incentivos (capacitación, investigación registral y monitoreo) para alcanzar sus metas eficientemente.

b. El caso de Chile⁶

En Chile, el sistema de focalización llamado *Registro Social de Hogares*, se implementa en el Ministerio de Desarrollo Social y forma parte de la política social del país. Este sistema reemplazó a la Ficha de Protección Social (FPS) desde el 01 de enero de 2016, con el objetivo de apoyar la postulación y selección de usuarios de las instituciones y organismos del Estado que otorgan prestaciones sociales, y corregir los problemas que enfrentaba el mecanismo anterior.

La FPS se encontraba sumamente cuestionada y deslegitimada en la ciudadanía y entre los expertos, dado que este instrumento era percibido como: injusto, poco transparente y se usaba de manera poco adecuada para ingresar a los programas sociales. La FPS no necesitaba ser renovada en el tiempo, de modo que las familias podían postular a beneficios sociales sin necesidad de ser re-evaluados, y dado que no se verificaba la información, los declarantes entregaban información falsa y no recibían ninguna sanción por ello. Frente a esta coyuntura, el actual Gobierno de la Presidenta Bachellet, dispone el diseño y puesta en práctica de un modelo de selección de usuarios de programas sociales basado en la exclusión de los grupos acomodados, utilizando información de registros administrativos de ingreso y bienes durables de las familias.

Los objetivos del sistema son:

- i. Diseñar un sistema de apoyo a la selección de usuarios de los programas sociales.
- ii. Fortalecer el sistema de protección social.
- iii. Mejorar los instrumentos de gestión del sistema, entre ellos la ficha de protección social
- iv. Transitar hacia el uso masivo de registros administrativos y otorgar una mayor responsabilidad al Estado en la identificación de los usuarios de los programas e incentivos sociales.

Este Nuevo Sistema, está constituido por los siguientes componentes⁷:

- Un Registro Social de Hogares.
- Instrumentos y mecanismos de apoyo a la selección de usuarios de beneficios, programas y/o prestaciones sociales creadas por ley, que incorpora una calificación socioeconómica y la asistencia técnica a la oferta programática, y los procesos de control y supervisión del sistema.

⁶ Esta sección ha sido elaborada considerando la ponencia del jefe de la División de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social en el Seminario Internacional sobre Focalización del 18 de Mayo en Perú, considerando el Protocolo para el ingreso y actualización en el Registro Social de Hogares, aprobado con Resolución N°0580 del 2 de junio de 2017 <http://www.registrosocial.gob.cl/wp-content/uploads/2016/01/Protocolos-para-el-ingreso-y-actualizaci%C3%B3n-Resoluci%C3%B3n-0580-del-2017.pdf> y <http://www.uchile.cl/portal/presentacion/vicerrectoria-de-asuntos-estudiantiles-y-comunitarios/direccion-de-bienestar-estudiantil/becas-y-beneficios/124902/registro-social-de-hogares>

⁷ Tomado de <http://www.registrosocial.gob.cl/wp-content/uploads/2016/01/Manual-de-apicaci%C3%B3n-23-feb-2016.pdf>

Estos procesos se llevan a cabo en los municipios, los cuales son apoyados por el Ministerio de Desarrollo Social para solventar los gastos administrativos y las necesidades tecnológicas, de capacitación y asistencia técnica que requiera la implementación del nuevo sistema.

En la actualidad, el Registro Social de Hogares (RSH) contiene información auto reportada de personas y hogares, información proveniente de los registros administrativos disponibles en el Estado e información de los usuarios de prestaciones sociales administradas por entidades públicas y/o privadas. Es decir, el Registro Social de Hogares es un sistema de información construido con datos aportados por el hogar y bases administrativas que posee el Estado, como:

- Registro Social de Hogares
- Servicio de Impuestos Internos (SII)
- Registro Civil
- Administradora del Fondo de Cesantía (AFC)
- Instituto de Previsión Social (IPS)
- Superintendencia de Salud
- Ministerio de Educación, entre otros.

Por su parte, el proceso para la determinación de la clasificación socioeconómica (CSE) se realiza a través de tres pasos:

- i. Determinación de los ingresos
- ii. Cálculo del índice de necesidades
- iii. Test de medias (Proxy means test).

Esta determinación se realiza luego que se tiene toda la información necesaria.

Cabe indicar que cuando un postulante no registra información de ingresos en las bases administrativas que posee el Estado, se toma en consideración los valores de ingresos reportados por el postulante al Registro Social de Hogares, es decir, se usa la autodeclaración.

El mecanismo para registrarse es online o presencial. El primero se realiza a través del portal del sistema. El segundo se realiza acercándose en persona a la municipalidad donde reside y solicitando este registro.

El esquema de funcionamiento considera las siguientes etapas:

- Ingreso en el Registro Social de Hogares
- Actualización
- Rectificación
- Complemento

Debe indicarse que cuando un hogar ya formaba parte del sistema anterior, lo único que debe hacer es solicitar la actualización de la información. Pero cuando el hogar es nuevo, debe solicitar su ingreso en el sistema. Primero, se realiza la verificación de la información en las bases de datos administrativas y luego, se aplica el formulario de ingreso al RSH. Este formulario es aplicado por un encuestador municipal, debidamente capacitado y se realiza a través de una visita domiciliaria. La encuesta que se aplica recoge información de la composición del hogar, del nivel educativo de los miembros del hogar, de la situación laboral de los miembros, entre otros y es declarativa.

En el primer año de funcionamiento, los ciudadanos ingresaron 1´997,157 solicitudes, las mismas que provinieron de 1´111,238 personas. Estas solicitudes fueron realizadas por 951,251 hogares, lo que corresponde al 20.3% de hogares del RSH.

Los principales resultados a la fecha son:

- Se cuenta con un sistema de apoyo a la selección de usuarios de prestaciones sociales. Este sistema es más simple, justo, transparente y moderno.
- 31 servicios públicos reciben información del Registro, por distintas vías: web services, consultas en la web, intercambio de archivo, entre otros.
- 51 prestaciones sociales utilizan actualmente la CSE para la asignación del usuario.
- 23 servicios han contado con asistencia técnica de caracterización y análisis de la población objetivo definida por cada prestación y diseño y rediseño de beneficios, programas y/o prestaciones sociales.

A manera de resumen, se puede afirmar que el nuevo modelo:

- Se basa en la institucionalidad del modelo pasado. Es decir, implementa su operación en las comunas o municipios. Para ello, se firman convenios con estas instituciones y se definen roles, funciones e incentivos en su operación. En particular, el municipio recibe financiamiento por ficha aplicada, pero este subsidio considera algunas características de los municipios, como son su tamaño, su nivel de ruralidad, el nivel de acceso, su conectividad, entre otros.
- Mejora los instrumentos de recojo de información, los complementa con los datos de las bases administrativas y define mecanismos para evitar el fraude.
- La información que recoge es autodeclarada y permite que el postulante emplee distintos mecanismos para acceder al sistema: presencial y on line.

c. El caso de Colombia⁸

La experiencia en Colombia se implementa a través del Sistema de Identificación de Potenciales Usuarios de Programas Sociales (SISBEN), creado en 1994, con el objetivo de ordenar a la población según su calidad de vida, del más pobre al más rico, de tal manera que la inversión social llegue verdaderamente a quien tiene que llegar. A febrero del 2017, el 76% de la población colombiana ha sido registrada en el sistema, es decir, 36´244,626 personas han sido clasificadas en el SISBEN.

Sin embargo, en estos 23 años de existencia el SISBEN ha tenido tres versiones y se encuentra implementando la versión IV. La primera, vigente de 1994 a 2003 y conocida como SISBEN I, buscaba responder a las modificaciones institucionales que habían tenido lugar en la última década del siglo pasado. La Constitución de 1991 y el considerable incremento en el gasto social que ésta dispuso, hicieron necesario el desarrollo de una herramienta que ayudara a focalizar los recursos y en este contexto nació el SISBEN I. El algoritmo para su cálculo se hizo público y, a pesar de la utilidad del instrumento, empezaron a evidenciarse manipulaciones, en especial en época electoral.

En un intento por corregir las falencias se desarrolló la segunda versión—SISBEN II—en la que el instrumento se convirtió en un índice de calidad de vida. Ésta es la versión que se aplica desde 2003 y que fue reemplazada por el SISBEN III en el año 2010. Como resultado de ese proceso de perfeccionamiento, el SISBEN II estableció lineamientos para fijar el número de entrevistas, instauró procesos de vigilancia y control, y eliminó algunas de las variables—el ingreso per cápita, por ejemplo—utilizadas en la primera versión.

El SISBEN III, entonces, se diseñó teniendo en cuenta las experiencias anteriores y buscando conservar el enfoque del índice de calidad de vida, al tiempo que identifica y define las dimensiones y funcionamientos que deben desarrollar los ciudadanos. Ello se hace conforme a los lineamientos de la Constitución, los objetivos de desarrollo del milenio y los resultados de consensos públicos y procesos participativos. En esta versión, se redefinen las variables, se utiliza una base de datos nueva para construir el algoritmo y se desagrega geográficamente—catorce ciudades principales, resto urbano y rural (<https://egob.uniandes.edu.co/index.php/es/me-publicaciones/notas-de-politica/15-notas-de-politica/38-el-sisben-su-diseno-y-evolucion>)

Esta versión ha sido reemplazada, recientemente por el SISBEN IV, debido a que la anterior presentaba varios problemas, los mismos que pueden ser resumidos en dos grupos: uno relacionado con su enfoque, y otro con la calidad de su información. El primero se refiere a que la metodología se relaciona exclusivamente al estándar de vida de los hogares, con importantes limitantes para identificar la capacidad de generación de ingresos de los hogares. Además, se identifica un desgaste

⁸ Esta sección ha sido elaborado sobre la presentación en el Seminario Internacional sobre Focalización, realizado en Lima, mayo 2017. Considerando además la versión aprobada el pasado 5 de diciembre del 2016 y colocada en <https://www.sisben.gov.co/Documents/Compes%20IV/6285-CONPES%203877.pdf>

de las ponderaciones de las variables que componen el índice, y un no reconocimiento de las diferencias de pobreza entre territorios. El segundo problema se relaciona con la deficiente calidad de la información de la población registrada, que surge por la desactualización y manipulación de la misma. Además, se identifican falencias en la recolección de información y la verificación, ante la falta de interacción entre los distintos sistemas de información y registros administrativos (<https://www.sisben.gov.co/Documents/Compes%20IV/6285-CONPES%203877.pdf>).

En esta nueva versión, el potencial usuario se acerca al municipio de su lugar de residencia, solicita la entrevista, luego, el personal del municipio visita el hogar, aplica una encuesta, enseguida, se prepara un expediente con la información recogida, y se envía a la Dirección Nacional de Planeación (DNP). Esta dirección revisa y clasifica al hogar y procede con el envío de la información a los programas y subsidios sociales del País, para que éstos se encarguen de definir el corte de usuarios, según su presupuesto.

Como valor agregado de esta propuesta, se incorpora la georreferenciación de los hogares durante la recolección de información, y el desarrollo de una encuesta SISBEN que permitirá calcular el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) a nivel municipal, departamental y nacional. El desarrollo e implementación de la nueva versión del SISBEN está a cargo del Departamento Nacional de Planeación, quien da los lineamientos a las entidades territoriales para el levantamiento de información y acompaña a las entidades públicas en la transición hacia el uso del nuevo instrumento. La financiación es a través de recursos de la nación por un valor de 70.343 millones de pesos y una contrapartida de las entidades territoriales por 62.389 millones de pesos. Cabe indicarse que si bien los interesados se acercan al municipio a solicitar la CSE actualmente, se espera que la recolección de la información se realice mediante un operativo de barrido en todo el país entre 2017 y 2019. (<https://egob.uniandes.edu.co/index.php/es/me-publicaciones/notas-de-politica/15-notas-de-politica/38-el-sisben-su-diseno-y-evolucion>).

Cabe añadir que se ha incorporado un sistema de rendición de cuentas y sanciones para los fraudes. El modelo parte del supuesto que desde el marco normativo, es necesario promover en los ciudadanos el reporte de información fidedigna, pero es igualmente importante la definición de procedimientos para la verificación de las inconsistencias que se detecten, y su sanción cuando se pruebe falsedad de la información.

En ese sentido, en esta nueva versión se ha trabajado la normatividad que determina las sanciones tanto a los servidores públicos encargados del SISBEN como a la ciudadanía, en caso de participar o propiciar la manipulación de la información. Llegando en el caso de un servidor público (administrador del SISBEN) que incurra en falsedad documental al registrar información falsa en la base de datos a un proceso penal, con sanciones disciplinarias y la pérdida del cargo. Por su parte, el ciudadano puede incurrir en delitos tales como falsedad en documento público, fraude a subvenciones, falsedad procesal y falso testimonio, llegando también a sanciones penales.

d. Lecciones de los casos revisados

Como puede verse en estos tres modelos revisados, los sistemas de focalización surgen como respuesta a una necesidad de eficiencia y eficacia en la gestión social, se trata en todos los casos, de llegar a quien tiene que llegar el gasto social. La forma que se ha empleado para captar la información puede ser por demanda o búsqueda de los usuarios (censos o encuestas de hogares), y los métodos operativos se sustentan en brazos operativos a nivel municipal. Sin embargo, el éxito o fracaso de las intervenciones depende en gran medida de la gestión de los sistemas, los mismos que aún se encuentran en proceso de mejorar y en evaluación.

Los sistemas de seguimiento y monitoreo aparecen como instrumentos importantes a ser considerados e implementados en los procesos de focalización, como mecanismos para promover la sostenibilidad y legitimidad de los modelos. Las prácticas empleadas consisten en visitas domiciliarias *ex post*, procesos de *re test*, entre otros.

El modelo de gestión de los sistemas revisados, en todos los casos se basa en sistemas desconcentrados y cuyo brazo operativo se implementa a nivel municipal (distrital) y/o provincial. El tipo de arreglo institucional que muestra ser el más efectivo es el uso del “contrato social” entre el municipio y la autoridad central, tanto Chile como Colombia así lo señalan. Pero no es sólo un convenio de partes, con roles y funciones, sino se trata de un modelo con financiamiento y asistencia técnica desde el gobierno central hacía los distritos. En el caso de Chile, se llega a financiar y asignar recursos por ficha aplicada.

Bajo este mismo enfoque, se verifica que dada la diversidad y heterogeneidad de municipios en los países, una fórmula aplicada, es la clasificación de los municipios según el tamaño poblacional de éste, los recursos presupuestales asignados, la cercanía con el nivel provincial, los índices de ruralidad, entre otros. Con esta categorización de los municipios, se procede a establecer instrumentos de financiación entre estos y el Gobierno Central.

En cuanto al recojo de los datos en el campo, se observa en los modelos revisados, que estos promueven la revisión de base de datos y/o la visita al domicilio del potencial usuario. El instrumento que se aplica, es variable, existen formatos o fichas de recojo de datos muy complejas y completas, como en el caso de Chile y otras más simples. La mayoría de los casos emplea la información declarada por el postulante.

Finalmente, indicar que los modelos de focalización han tendido a desarrollar estrategias para reducir el fraude y/o corrupción, concentrando mucho esfuerzo en normativa y mecanismos de control para reducir este problema, que buscan aprovechar al máximo el uso de bases administrativas.

En consecuencia, de las experiencias internacionales podemos señalar:

- i. Los sistemas de focalización demandan no sólo del compromiso político de los gobernantes, sino de considerables asignaciones presupuestales, para desarrollarse con efectividad y eficiencia. En ese sentido, y como se analiza en las siguientes secciones de la evaluación, un sistema con escasos recursos presupuestales, como el caso de Perú, limita sus resultados ex ante, pues no le permite implementarse operativamente como ha sido definido en su diseño. Adicionalmente, no le permite asegurar la participación efectiva de los municipios, la contratación del personal de campo que demanda, la supervisión permanente y la cobertura nacional que exige el modelo. A eso hay que sumar que, la escasez de los recursos promueve la tarea (muchas veces agotadora y poco efectiva) de pensar y diseñar incentivos (no monetarios) para que los diversos actores del sistema cumplan con efectividad su rol y tareas asignadas. Por ello, se recomienda incrementar el presupuesto del SISFOH de tal manera que alcance la cobertura definida, efectivice la participación activa de los municipios, incremente el número de profesionales en campo, realice sistemáticamente los procesos de supervisión de calidad y oriente y brinde asistencia técnica al personal de las ULE.
- ii. Los sistemas de focalización tienen alcance nacional y se instrumentalizan a nivel municipal. Es decir, se observa que los modelos tienden a ser centralizados para el proceso de determinación de la clasificación socioeconómica (CSE) pero dependen de las municipalidades para el proceso de recojo y validación primaria de la información de los usuarios. En ese sentido, se observa que el modelo peruano ha replicado esta estructura desde sus inicios, con mayores funciones y alcances para este actor operativo en los últimos años, pero aún con insuficiente capacidad presupuestal y de recursos humanos para asegurar una adecuada implementación.
- iii. Los sistemas de focalización emplean instrumentos complejos. En los tres casos revisados, se cuenta con una ficha completa, que recoge información sobre los miembros del hogar a nivel de educación, de historia laboral, de vivienda, entre otros. Son fichas largas, aplicadas en las viviendas de los potenciales usuarios, y que demandan tiempo y conocimiento del profesional que la aplica. En todos los casos, la data es autodeclarada y se hace uso de bases de datos administrativas para su validación. Como se analiza más adelante, en el caso de Perú, la S100 es una ficha general, que recoge datos básicos del hogar y la FSU, es un instrumento más elaborado, pero no levanta información sobre vulnerabilidad o riesgo de esta condición. Tiene un marco de aplicación general, no discrimina por ámbito geográfico u otras categorías. La CSE en Perú define tres categorías: pobre, pobre extremo y no pobre. En las otras experiencias, como el SISBEN y o el Registro Social de Hogares una vez ordenada la población, cada programa asigna un punto de corte y selecciona sus usuarios dependiendo de su presupuesto.

- iv. Los sistemas de focalización deben desarrollar sistemas de monitoreo y evaluación de sus procesos operativos. La aplicación del re-test, la capacitación permanente al personal a cargo del sistema en campo, la verificación en bases administrativas complementan y son empleadas en todos los sistemas como formas de asegurar la legitimidad, la sostenibilidad y efectividad del modelo. En el caso de Perú, el SISFOH se sostiene en los municipios, no obstante, la capacidad administrativa y presupuestal que poseen estas instancias del poder ejecutivo local, es heterogénea y carece de incentivos capaces de lograr su adecuado funcionamiento, tal como se analiza más adelante.

4. El SISFOH: características principales, evolución y análisis de su diseño

El Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH), es un sistema intersectorial e intergubernamental que provee información socioeconómica a los programas sociales y subsidios del Estado, para la identificación de sus potenciales usuarios. Su objetivo es contribuir a mejorar la equidad y eficiencia en la asignación de los recursos públicos, en beneficio de aquellos grupos poblacionales priorizados. La información que proporciona el SISFOH es un insumo importante, que complementado con las demás políticas, normas, programas y presupuesto asignado, sirven para orientar la política de desarrollo e inclusión social, la cual actualmente se enmarca en el Sistema de Focalización Nacional-SINAFO.

El SISFOH cuenta con una serie de criterios, reglas, procedimientos para recoger información que posteriormente es utilizada por los programas sociales, para que estos puedan identificar a los potenciales usuarios en situación de pobreza y extrema pobreza que realmente requieren ser beneficiados con el programa; asignando, así, los recursos públicos de manera eficiente.

En esta sección se busca identificar las principales características y evaluación del SISFOH, así como comprender y analizar el diseño del sistema. En un primer momento se presenta los antecedentes y principales particularidades del SISFOH para luego pasar hacer un recuento de su evolución y finalmente hacer un ejercicio de comprensión de su diseño. Esto nos permitirá analizar los principales avances y dificultades del diseño del SISFOH, con la finalidad dar recomendaciones para su mejora.

4.1. El SISFOH: responsables y fases de la CSE

La presente sección desarrolla la conformación histórica de los responsables que conforman el SISFOH y las fases de determinación de CSE como se está estructurado actualmente, para entrar luego a las siguientes secciones de la evaluación del SISFOH y del análisis del diseño del SISFOH.

Inicialmente, con la RM N° 399-2004-PCM, la organización institucional del SISFOH estaba conformada por (a) La Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS), y su Comité Técnico Social Multisectorial; (b) La Unidad Central de Focalización (UCF); las Municipalidades de las ciudades y sus correspondientes ULF; (c) los Programas sociales; (iv) los Ministerios responsables de los programas sociales referidos en el literal anterior. Posteriormente, con la RM N° 257-2015-MIDIS, se establecen responsabilidades del SISFOH, conformado por las siguientes integrantes: (a) el MIDIS mediante la Dirección General de Gestión de Usuarios (DGGU) y la Unidad de Focalización de Usuarios (UCF); (b) las Unidades Locales de Empadronamiento (ULE) de las municipalidades distritales y provinciales; (c) los programas sociales y subsidios de Estado.

Finalmente, con la RM N° 070-2017-MIDIS, se reorganiza la estructura del SISFOH, quedando conformada por los siguientes integrantes: (a) el MIDIS, a través de la Dirección General de Focalización (DGFO) y sus unidades orgánicas (DDF, DCIF y DOF); (b) los Gobiernos Locales; (c) las Unidades Locales de Empadronamiento de los Gobiernos Locales; y (d) Las entidades a cargo de Intervenciones Públicas Focalizadas.

A partir del trabajo de campo, se identificó que, a nivel central, la organización y estructura del SISFOH viene funcionando de manera más o menos eficiente, generándose la CSE de modo más rápido o inmediato que hace 3 años (2014). Sin embargo, esta nueva organización del SISFOH y agilización de la CSE, no han llegado a resolver problemas vinculados al cumplimiento de objetivos relacionados al sistema que recaen sobre los municipios o que el buen o mal funcionamiento de la ULE siga dependiendo de la voluntad directa del alcalde o que la transmisión de información sigue siendo poco clara desde el nivel central a nivel local, por ejemplo; esto se discutirá con mayor profundidad en los acápites correspondientes a los actores y procesos.

Cuadro 6: Responsables que conforman el SISFOH, según año y RM

2004	2015-2016	2017
RM N° 399-2004-PCM	RM N° 257-2015-MIDIS	RM N° 070-2017-MIDIS
La Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS) y su Comité Técnico Social Multisectorial	El MIDIS mediante la Dirección General de Gestión de Usuarios (DGGU)	El MIDIS, a través de la Dirección General de Focalización (DGFO) y sus unidades orgánicas (DDF, DCIF y DOF)
La Unidad Central de Focalización (UCF)	La Unidad de Focalización de Usuarios (UCF)	Los Gobiernos Locales
Municipalidades y sus correspondientes ULF	Unidades Locales de Empadronamiento (ULE) de las municipalidades distritales y provinciales	Las Unidades Locales de Empadronamiento de los Gobiernos Locales
Programas Sociales	Los Programas Sociales y Subsidios de Estado	Las entidades a cargo de Intervenciones Públicas Focalizadas
	Ministerios responsables de PS	

Fuente: Elaboración propia

El modelo de operación del SISFOH se define por demanda, es decir, los potenciales usuarios de los programas sociales, son los que deben acercarse a las ULE de los municipios de sus lugares de residencia a solicitar la CSE. Luego del llenado de los instrumentos de focalización, entre ellos las fichas S100 y FSU, se procesa la información de manera centralizada, en Lima, y se obtiene la CSE, y se envía a la ULE nuevamente para que esta la entregue al usuario que la solicitó. De esto se hablará posteriormente en el sub-capítulo de procesos y sub-procesos del SISFOH.

El Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH), emplea las siguientes herramientas para recoger información de hogares para su clasificación como no pobres, pobres o pobres extremos; y la determinación de su ingreso a los programas sociales. Estas herramientas son: (i) el Formato de

Solicitud S100 y (ii) la Ficha Socioeconómica Única (FSU). La primera permite solicitar la evaluación de la clasificación socioeconómica (CSE) de los hogares. El formato de solicitud S100 es de obligatoria suscripción para solicitar la CSE del hogar. La segunda (FSU) recoge información socioeconómica de los hogares, que consiste en una cartilla de preguntas que permite el acopio y registro de información de la vivienda, el hogar y las personas residentes habituales con el objeto de determinar la clasificación socioeconómica de las personas y/o sus hogares.

La Clasificación Socioeconómica (CSE) es la medida de bienestar del hogar y tiene una vigencia de tres (03) años. En ese sentido, son 13 las intervenciones públicas que fueron seleccionadas luego de la revisión y análisis, porque éstas emplean la focalización individual para la identificación y selección de sus potenciales usuarios (Ver Cuadro 7).

Cuadro 7. Intervenciones Públicas que emplean focalización individual

N°	Nombre de la Intervención Pública	Tipo de Focalización
1	Programa para la Generación de Empleo Social Inclusivo Trabaja Perú "Trabaja Perú"	Individual
2	Programa Nacional de Empleo Juvenil "Jóvenes Productivos"	Individual
3	Impulsa Perú	Individual
4	Beca 18	Individual
5	Seguro Integral de Salud (SIS Gratuito)	Individual
6	Fondo para la Inclusión Energética (FISE)	Individual
7	Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres "Juntos"	Individual
8	Programa Nacional de Asistencia Solidaria "Pensión 65"	Individual
9	Programa de Pensión por Discapacidad Severa	Individual
10	Programa Nacional Vida Digna	Individual
11	Fondo Mi Vivienda - "Techo Propio" -Bono Familiar Habitacional	Individual
12	Programa Nacional de Vivienda Rural-PNVR	Individual Hogar
13	Fondo Mi Vivienda-" Bono de Protección de Viviendas Vulnerables a los Riesgos Sísmicos".	Individual

Elaboración: Dirección de Diseño de Focalización- Dirección General de Focalización (MIDIS)

Las intervenciones públicas que no fueron incluidas en la propuesta señalada en el informe N° 039-2017-MIDIS/VMPES/DGFO-DDF, son 8, porque éstas emplean los criterios de focalización geográfica para la identificación y selección de sus potenciales usuarios (Ver Cuadro 8)

Cuadro 8. Intervenciones Públicas que emplean focalización geográfica

N°	Nombre de la Intervención Pública	Tipo de Focalización
1	Incentivos a comunidades nativas/campesinas tituladas por la conservación de bosques, en el marco del mecanismo de transferencias directas condicionadas (TDC)	Geográfica Comunidades Nativas

2	Programa Nacional de Yachay	Geográfica Zonas de intervención
3	Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural - Agrorural	Geográfica Tierras eriazas inscritas en el MINAGRI
4	Haku Wiñay/Noa Jayatay - FONCODES	Geográfica Centros Poblados Rurales
5	Turismo Rural Comunitario	Geográfica Centro poblado
6	Cuna Más	Geográfica Centro poblado
7	Programa Nacional de Mejoramiento de Barrios	Geográfica Barrios
8	Fondo de Inversión en Telecomunicaciones-FITEL	Geográfica Centro poblado

Elaboración: Dirección de Diseño de Focalización- Dirección General de Focalización (MIDIS)

La determinación de la clasificación socioeconómica (CSE) consta de 4 etapas o fases, como se muestra en la Cuadro 9.

Cuadro 9. Fases de determinación de CSE⁹

Fases	Etapas
La Fase 1. Presentación de la solicitud de CSE.	a. Registro de la solicitud de la CSE (paso 1). El ciudadano o ciudadana se acerca al Municipio o PS.
La Fase 2. Obtención de Información.	b. Revisión de la solicitud (paso 2). A cargo del Municipio (ULE).
	c. Registro y envío de la información (paso 3). ULE del Municipio registra y envía la información a la DOF.
La Fase 3. Determinación de la CSE.	d. Cálculo de CSE (paso 4). Que realiza la DOF.
La Fase 4. Registro y uso de la CSE	e. Registro del resultado de la CSE (paso 5) del hogar en el PGH
	f. Acceso al resultado de la CSE (paso 6). Se da a conocer en la página web de CSE, en la ULE de la Municipalidad o en los módulos de los PS.

Fuente: Elaboración propia.

La Fase 1 es la Presentación de la solicitud de CSE. Aquí el ciudadano o ciudadana se acerca a la Municipalidad del distrito donde vive para presentar una solicitud de Clasificación Socioeconómica (CSE). Los Programas Sociales y subsidios del Estado también pueden recoger las solicitudes de la ciudadanía. Para presentar la solicitud se requiere: (i) llenar el formato S100; (ii) mostrar DNI de todos los integrantes del hogar; y (iii) mostrar recibo de servicios públicos (luz y agua). En esta Fase 1, el personal de la Unidad Local de Empadronamiento (ULE) de la Municipalidad realiza el Registro de la solicitud (paso 1).

La Fase 2 es la Obtención de Información. Esta consiste en una Revisión de la solicitud (paso 2) por parte de la Municipalidad, para saber si la solicitud presentada por el hogar requiere visita al hogar. A partir de esta revisión se pueden encontrar dos casos: (i) aquellos hogares que no requiere

⁹ Según la Directa N°012-2015-MIDIS, Directiva de Operación del SISFOH.

aplicación de FSU: estos son hogares con recién nacidos y que cuentan con CSE, hogares con menores de 18 años de edad y que cuentan con CSE y hogares que residan en pueblos indígenas de la Amazonía (según normatividad vigente); y (ii) aquellos hogares que Requieren aplicación de FSU: estos con hogares en circunstancias distintas a las indicadas anteriormente. Posteriormente dentro de esta misma fase, se realiza el Registro y envío de la información (paso 3). Aquí, el personal de la ULE de la Municipalidad registra y envía la información a la Dirección de Operaciones de Focalización (DOF).

La Fase 3 es la Determinación de la CSE. Esta consiste en el Cálculo de la CSE (paso 4) que realiza la DOF, a partir de la información proporcionada por el hogar. En ese sentido, la DOF: (i) revisa la información de bases de datos administrativas: nivel de ingresos (de corresponder); (ii) revisa la información de consumo de servicios públicos del hogar: luz (de corresponder); y (iii) aplica el Índice de Focalización de Hogares (de corresponder). De acuerdo a toda la información antes revisada, la DOF determina la CSE de los hogares.

La Fase 4 es el Registro y uso de la CSE. Esta consiste en el registro del resultado de la CSE (paso 5) del hogar en el Padrón General de Hogares (PGH), y en el uso del resultado de la CSE (paso 6), el cual se da a conocer: (i) a través de la página web de consulta de CSE de los hogares; (ii) en la ULE de la Municipalidad; o (iii) en los módulos de los Programas Sociales y subsidios del Estado a los cuales desean postular.

4.2. Evolución del SISFOH: Principales cambios e implicancias

El SISFOH se crea mediante RM N°399-2004-PCM en el año 2004, con el objetivo de establecer “los criterios y reglas para la asignación de recursos de los programas sociales en los ámbitos locales y proveer de información relevante para la identificación de las personas y hogares cuya atención sea prioritaria” (Beltrán y Cardenas, 2012, p. xx). El Sistema nació bajo la rectoría de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), específicamente de la Comisión Interministerial de Asuntos Social (CIAS), pero en octubre del 2005, fue trasladado al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), bajo la Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales (DGAES). Durante 6 años operó en este sector, y es a fines del 2011, que por mandato de la Ley 29792 (Ley de Creación del MIDIS), que fue transferido nuevamente a la PCM, sin embargo, este paso duro poco, dado que mediante el Decreto de Urgencia N°001-2012, el SISFOH fue transferido al MIDIS y es a través de la Ley N° 29951, Ley de presupuesto 2013, que se define su transferencia definitiva a este sector.

La incorporación del SISFOH a MIDIS trajo una serie de revisiones y cambios en su operación, los cuales se han ido traduciendo en medidas concretas como¹⁰;

¹⁰ Información obtenida de las entrevistas con ex funcionarios del SISFOH y revisión de las entregas de cargo de los mismos.

a. Aplicación de un proceso de depuración de la información. Esta medida fue la respuesta a la baja calidad de información que se encontró cuando el Padrón General de Hogares- PGH paso de PCM a MIDIS pues encontraron que la calidad no era la deseada y no había una trazabilidad con la información de periodos pasados.

b. Incorporación de viviendas colectivas y otras situaciones. Para el caso de las viviendas colectivas, no existía – y ha sido recientemente incorporado, en la Directiva N°07-2017-MIDIS – un protocolo de empadronamiento.

c. Introducción de una propuesta de enfoque de pobreza multidimensional y no solo una aproximación de los ingresos con un *Proxy Mean Test*. Esta propuesta está actualmente siendo evaluada para su próxima implementación, mediante la incorporación de los dos algoritmos de carencias o pobreza multidimensional de reevaluación.

d. Respecto a la focalización geográfica, se realizó una propuesta de metodología para zonas alejadas de la selva con altos niveles de incidencia, donde se aceptaba un leve nivel de inclusión y se pensó en un trabajo articulado a través de un sistema de alerta desde las comunidades para detectar a los no pobres. Esta propuesta representa el antecedente de lo que después fue aprobado en el acápite 7.9 de las disposiciones específicas de la Directiva N°012-2015-MIDIS, para el otorgamiento de la CSE a hogares de personas que forman parte de los pueblos indígenas que se ubican en la Amazonia Peruana.

e. En cuanto a las Bases de Datos Administrativas, se llegaron a realizar manuales de uso, capacitación y aprobación de protocolos para su operación.

Otro aspecto relevante de mencionar es que la óptica de la focalización cambia drásticamente al pasar del MEF y PCM al MIDIS. En esto último, el SISFOH, buscó ser el ente articulador de los programas sociales sectoriales para diseñar una suerte de política de respuesta a los principales indicadores priorizados por el Estado. El diseño de la focalización dentro del MEF tuvo un enfoque de lograr reducir al máximo la filtración y se basaba en el monitoreo constante; mientras que en el MIDIS, la focalización se debe centrar en los dos tipos de errores – exclusión e inclusión – con una planificación en el cierre de brechas sociales. Así, con el paso al MIDIS, se consideró que el SISFOH debía buscar evitar la inclusión pero a un costo razonable y que permita atacar la exclusión. Adicionalmente, se automatizaron y aceleraron varios procesos, como el llenado y traspaso de la información de las fichas S100 y FSU.

De otro lado, en Mayo del 2016, se aprueba la Ley N° 30435, donde se crea el Sistema Nacional de Focalización (SINAFO) y el Decreto Supremo N° 007-2016-MIDIS que aprueba el reglamento de dicha ley. La citada Ley tiene como “objeto crear el Sistema Nacional de Focalización y establecer los principios, alcance, organización, ámbito, procesos, procedimientos, infracciones y sanciones que lo regulan; 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).” El MIDIS está "a cargo del Sistema Nacional de Focalización (SINAFO), dicta las normas y lineamientos, y establece los procedimientos básicos del Sistema Nacional de Focalización (SINAFO) que aplican los integrantes del Sistema. En tal sentido, diseña y regula los procedimientos de focalización y evalúa sus resultados.”

Podemos afirmar, entonces, que la definición y puesta en marcha del Sistema Nacional de Focalización, ubica al SISFOH en un contexto de actuación complejo pero articulado a la labor del MIDIS y a la política social del país. En cuanto a su composición y organización, el SISFOH también la ha ido ajustando a través de estos años, mediante las diversas Directivas de Operación aprobadas. En el siguiente Cuadro 10 se resume la evolución de la organización considerando la secuencia de la normativa.

Cuadro 10. La organización del SISFOH según las distintas directivas.

La Organización del SISFOH según las distintas Directivas				
	RM 399-2004-PCM	Directiva N°001-2012-MIDIS	Directiva N°012-2015-MIDIS	Directiva N°006-2017-MIDIS
<i>Estructura: el SISFOH esta conformado por:</i>	La Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS), y su Comité Técnico Social Multisectorial	MIDIS mediante la DGGU y la UCF	MIDIS mediante la DGGU y la UCF	MIDIS a través de la Dirección General de Focalización (DGFO) y sus unidades orgánicas.
	La Unidad Central de Focalización	Las ULE de las municipalidades provinciales y distritales (antes ULF)	Las ULE de las municipalidades provinciales y distritales	Los Gobiernos Locales
	Municipalidades de las ciudades referidas en el numeral 1.3 de la presente Directiva y sus correspondientes Unidades Locales de Focalización;	Los programas sociales y los subsidios del Estado.	Los programas sociales y los subsidios del Estado.	Las Unidades Locales de empadronamiento de los gobiernos locales
	Programas sociales referidos en el numeral 1.3 de la presente Directiva	La operación del SISFOH esta a cargo de la UCF	La operación del SISFOH esta a cargo de la UCF	Las entidades a cargo de las Intervenciones Públicas Focalizadas (programas)
	Ministerios responsables de los programas sociales referidos en el literal anterior.			

Fuente: Elaboración propia

Como puede notarse, la estructura base del sistema se mantiene, siempre con un órgano rector, un órgano ejecutor y un órgano operador. De PCM a MEF, y de MEF a MIDIS, por un lado se pasa de un modelo que asignaba los recursos para los programas sociales a una herramienta que determina la CSE de los individuos de los hogares que participan de los programas sociales, por otro lado, de unidades locales de focalización a unidades locales de empadronamiento y de programas sociales a intervenciones públicas focalizadas.

En resumen, el SISFOH determina la CSE de los individuos de manera centralizada, pero recoge los datos de campo mediante un proceso descentralizado basado en la red nacional de municipalidades provinciales y distritales.

En el Cuadro 11 se presenta la evolución normativa desde el 2004 a la actualidad.

Cuadro 11. Evolución del SISFOH en el marco de la Política Social del Perú

2004- SE CREA EL SISFOH					
Mediante DS N° 130-2004-EF se establecen criterios y mecanismos para mejorar la equidad y calidad en el gasto social y la prioridad de atención a los grupos beneficiarios, a través de la Focalización		Se crea el SISFOH, mediante RM N° 399-2004-PCM (22 diciembre 2004)		RM N°400-2004-PCM se aprobó el índice de asignación geográfica, la metodología de focalización de hogares y la FSU	
2005- SISFOH SE TRASLADA A MEF					
RM N°372-2005-PCM se encargo a la Dirección de Asuntos Económicos del MEF, la conducción del SISFOH					
2007- INEI A CARGO DE LOS PROGRAMAS SOCIALES Y SISFOH DE LA FOCALIZACION INDIVIDUAL DE HOGARES					
DS N° 027-2007-PCM se establecieron políticas nacionales con priorización en los pobres y pobres extremos y hogares conducidos por mujeres.			DS N°029-2007-PCM se aprobó plan de reforma de los PPSS y al SISFOH se le asignó la tarea de otorgar CSE a los hogares para que PPSS seleccionaran a individuos como beneficiarios.		
2010					
Mediante RM N° 320-2010-PCM, Se aprueba la FSU y la metodología de cálculo de índice de Focalización de Hogares (actualización)					
2011- SE CREA EL MIDIS. SE TRANSFIERE EL SISFOH A PCM					
Ley 29792: Se crea MIDIS			RM N° 342-2011-PCM		
2012- TRANSFERENCIA DEL SISFOH A MIDIS HASTA DICIEMBRE DE 2012					
DU N° 001-2021					
2013					
Mediante Art.23 de la Ley de Presupuesto del 2013 se transfiere permanente el SISFOH a MIDIS, bajo la Dirección General de Gestión de Usuarios.					
2015					
RM N°023-2015-MIDIS aprueba Directiva N° 001-2015- Directiva que regula la operatividad del SISFOH (20.1.2015)			RM N°257-2015-MIDIS aprueba Directiva N° 012-2015, que regula la operatividad del SISFOH (16.12.2015)		
2016					
RM N°039-2016- MIDIS, se modifica la Directiva 012-2015. Se incorporan tareas a las ULE y se pone	RM N° 052-2016- MIDIS se aprueba la metodología para la revaluación de la CSE (7.3.2016)	Ley 30435- Ley que crea SINAFO- Sistema Nacional de	DS N°007-2016- MIDIS se aprueba el reglamento del SINAFO	RM N°052- 2016-MIDIS, se aprobó la Metodología de	RM N°269- 2016-MIDIS, se fortalece SISFOH en el marco del
2017					
RM N°037-2017-MIDIS se entregan funciones del SISFOH a distintas direcciones del MIDIS (6.3.2017)		RM N° 070-2017-MIDIS se aprueba nueva Directiva N° 006-2017, Directiva que regula la operatividad del SISFOH (2.5.2017)- Hay transferencia de recursos a las ULE y nuevos procesos en el ciclo de la CSE. Así como plazos para la revalidaciones.			

Fuente : Normatividad SISFOH. Elaboración propia

Finalmente, se puede concluir que el SISFOH se encuentra en proceso de adecuación al Sistema Nacional de Focalización (creado en Mayo del 2016) y como tal, en la implementación de nuevas

acciones y tareas. La reciente Directiva de Operaciones fue aprobada mediante RM N°070-2017-MIDIS el pasado 3 de Mayo. Siendo éste un instrumento más completo en relación a las versiones previas, con precisiones en cuanto a figuras de reclasificación, las distintas formas de hogar o tipos de vivienda (colectivas, fuerzas armadas, acogida, etc.), con un nuevo actor principal como es el Municipio (antes participaba a través de las ULE), etc.

Las fases de su evolución

Como fue indicado en la primera parte de esta sección, desde su creación a la fecha, el SISFOH presenta una serie de cambios y ajustes en su diseño operativo. Estos pueden ser clasificados como tres momentos o fases claves en la evolución del sistema, a saber:

1. ***Fase inicial.*** Esta etapa comprende desde su creación y funcionamiento en la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) hasta la etapa en el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Durante esta etapa se organiza la operación, se definen las acciones regulares, se crean los instrumentos para la determinación de la CSE y se produce la institucionalización del instrumento en la política social del país. Cabe anotar que en esta primera fase, se trabajó con bases administrativas y algunas encuestas puntuales que se realizaron para recoger información. Esta etapa duró entre el 2005 y 2011. A nivel estratégico, el diseño del SISFOH asignaba los recursos públicos para los programas sociales y definía la elegibilidad y priorización de áreas de las intervenciones sociales.

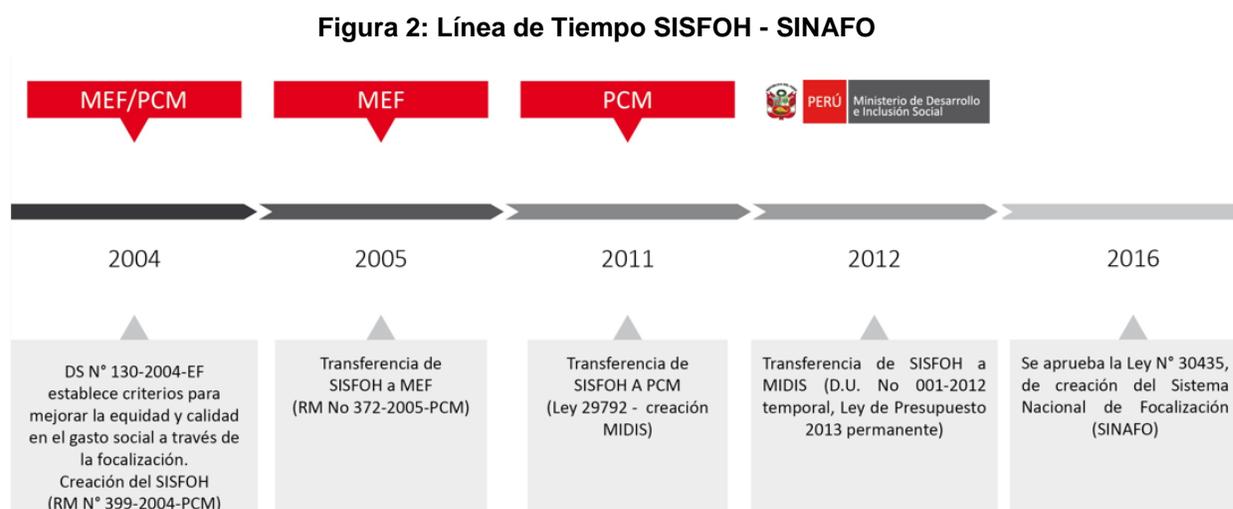
2. ***Fase intermedia (revisión y generación del Padrón de Hogares).*** Esta fase se inicia con la transferencia temporal del sistema a la Presidencia del Consejo de Ministros – PCM, a fines del 2011; luego con la transferencia al recientemente creado Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), en el 2012; y concluye con la creación del Sistema Nacional de Focalización (SINAFO) en Julio de 2016, por el MIDIS.

Durante estos años, el SISFOH se concentró en el ordenamiento y la calidad de la información que procesa. Desde el inicio de la fase, se consideró necesario llevar a cabo un “Empadronamiento Distrital de Población y Vivienda” mediante el uso de INEI, para el recojo de la data entre el 2012 y 2013 y la generación del Padrón de Hogares. En segundo lugar, revisó las distintas bases de datos y fuentes empleadas para la determinación de la CSE. Tercero, revisó los procesos e instrumentos que aplicaba y sugirió mejoras en cada uno de estos. Cuarto, modernizó los procedimientos para la CSE haciendo uso de bases y sistema electrónico interconectado. Y quinto, creó y enmarcó el sistema de focalización dentro de una política nacional de focalización, al crear y poner en marcha el SINAFO. En resumen, se puede afirmar que durante estos 5 años de funcionamiento, el SISFOH se centró en mejorar las bases de datos y los procesos operativos del mismo.

3. **Fase de consolidación.** Etapa actual, se inicia con la creación del SINAFO y se encuentra en el momento de implementación operativa a nivel nacional y en articulación con los distintos actores definidos en la norma. La emisión de la Directiva 006-2017-MIDIS define las características del presente momento del SISFOH. En esta etapa se aplican los sistemas informáticos mejorados, las directivas de operación ajustadas, se aplican re-test, se desarrollan procesos de consistencia de la información recogida, entre otros.

Durante esta etapa se han introducido o se vienen introduciendo mejoras importantes en la operatividad del sistema, como es la transferencia de recursos a los municipios para operar el empadronamiento del SIS, la aplicación del re-test, el uso de tablets, el cierre del aplicativo “busca personas”, entre otros que se mencionan en el siguiente acápite

A manera de síntesis, en la siguiente Figura 2 se muestra la evolución del SISFOH y cómo se enmarca en el reciente creado SINAFO.



Fuente: Paulini (2017)

4.3. Cambios recientes relevantes: SINAFO, mejoras de procesos informáticos, cambios normativos y otros

Como ha sido indicado en el marco del creado Sistema Nacional de Focalización (SINAFO), el SISFOH encuentra un nuevo rol y funciones, así como una estructura organizativa y administrativa más compleja y completa.

Esta nueva organización y complejidad se visualiza con más claridad en la reciente Directiva N°006-2017-MIDIS aprobada el pasado 2 de mayo y en la que se precisan las siguientes principales medidas:

a. El SISFOH incorpora en su estructura a los gobiernos locales y los separa de las unidades locales de empadronamiento. Es decir, ahora los gobiernos locales no sólo tendrán la responsabilidad de implementar las ULE sino que además, les asignan nuevas funciones en el sistema.

b. Los programas o prestaciones sociales, ahora son llamados: Intervenciones Públicas Focalizadas (IPF).

c. Se crea la Dirección General de Focalización (antes DGGU- Dirección General de Usuarios) y se implementan 3 direcciones bajo su ámbito y que son las responsables de implementar la política de focalización y operar al SISFOH. Estas direcciones son: Dirección de Diseño de la Focalización (DDF), Dirección de Operaciones de Focalización (DOF) y la Dirección de Calidad de la Información de Focalización (DCIF).

d. La DOF tiene entre otras funciones “brindar asistencia técnica y contribuir al fortalecimiento de capacidades de las ULE”.

e. Las funciones de los Gobiernos Locales son entre otras;

- Gestionar administrativamente el funcionamiento de la ULE en la municipalidad.
- Cerrar brechas entre la población distrital y el empadronamiento de hogares.
- Generar las condiciones para que el personal de las ULE reciban la capacitación que proporciona el MIDIS.
- Supervisar progresivamente el uso de los mecanismos electrónicos para la emisión y recepción de información respecto al proceso de focalización., etc.

f. En las fases para la determinación de la CSE se ha incorporado una nueva, llamada “Certificación de la CSE”. Es decir, ahora son 6 momentos, a saber:

- Solicitud de la CSE
- Empadronamiento del hogar
- Determinación de la CSE
- Registro en el PGH
- Certificación de la CSE
- Acceso al resultado de la CSE.

g. La CSE tiene una validez nacional, es decir, la CSE será válida en todo el territorio nacional hasta el fin de su vigencia. Previamente dependía del lugar de residencia y la persona debía mostrar que residía en el lugar por lo menos 6 meses.

h. Se ha incorporado un articulado vinculado con el “Deber de colaboración de las personas”, las mismas que de ser incumplidas pueden llevar a la desestimación o cancelación de la CSE.

i. Se han considerado las consecuencias ante el incumplimiento de las responsabilidades de las ULE, las mismas que van desde una comunicación electrónica, una comunicación formal al Alcalde, envío del incumplimiento a la Defensoría del Pueblo y la publicación en la página web del Sistema de las ULE en falta.

j. Se regulan casos especiales como los casos de las personas indocumentadas, la incorporación de menores de edad, los pueblos indígenas, atención simplificada para situaciones de emergencia médica de hogares que no cuenten con CSE, personas que residan en viviendas colectivas y hogares sin vivienda, entre otros.

k. Se redefine el proceso de reevaluación y se fija que éste sólo se pide una vez por CSE vigente. Esta definición incorpora un nuevo procedimiento, el mismo que se encuentra en proceso de implementación y que permitirá aplicar un método diferente al algoritmo cuando se trata de situaciones de reclasificación. No sé conoce aún el porcentaje de casos que solicitarán este mecanismo, pero se considera relevante mencionar su revisión, en la medida que forma parte del proceso de atención al usuario y del sistema de reclamos y quejas.

l. Se incorporará de manera gradual la estimación de la CSE de los extranjeros, en estricta coordinación con la entidad competente de migraciones.

m. Se deja sin efecto el aplicativo “busca personas” usado en el Sistema Integral de Salud-SIS. Esta cancelación tiene implicancias operativas en el modelo, en la medida que ha aumentado considerablemente el número de solicitantes de la CSE y demanda mayor tamaño de las ULE para responder a esta situación.

Además de los cambios normativos antes indicados, podemos también señalar:

- Que el SISFOH ha reducido los plazos en la determinación de la CSE (de un tiempo promedio de 6 meses a un plazo aproximado de 15 días). Este resultado se explica por las mejoras en los sistemas informáticos, con servidores de mayor capacidad y banda de uso, por procesos y sistemas con consistencia de información incorporados, entre otros. En consecuencia, es posible afirmar que la eficiencia operativa del SISFOH para el plazo de la determinación de la clasificación socioeconómica ha mejorado considerablemente.
- En el SISFOH se ha creado un aplicativo off line que permite recoger la información de las fichas del modelo así como el actual esfuerzo por implementar el uso de tablets para el recojo de información a nivel nacional.
- Una siguiente iniciativa es emplear la firma electrónica y reducir los tiempos de remisión de la información. Este ejercicio se encuentra en proceso de desarrollo y se espera implementarlo en los próximos meses.

- Otro cambio reciente es la introducción de la validación comunal, aún en fase de piloto, como mecanismo de verificación complementario para la determinación de la CSE. Se encuentra que este instrumento muestra resultados interesantes a nivel de las zonas rurales. Lo cual favorece el balance hacia la reducción de los errores de exclusión.
- Finalmente, el SISFOH ha iniciado la aplicación de mecanismos como el re-test y protocolos de supervisión para asegurar la calidad de la información que se recoge. Estos nuevos mecanismos contribuyen con el proceso de calidad de la data y efectividad en el otorgamiento de la CSE

4.4. Análisis del diseño del SISFOH

En el presente acápite se desarrollarán algunas ideas en torno a la situación actual del diseño del SISFOH. Esta sección gira en torno a temas identificados como esenciales para el diseño, que han sido desarrollados en el marco conceptual y que serán profundizados posteriormente a lo largo del informe. Entre ellos están el costo-efectividad del modelo, el balance entre los enfoques del error de inclusión y el error de exclusión, la transparencia, los mecanismos de análisis y verificación de consistencia, y la no toma en cuenta de la heterogeneidad de las realidades de los municipios.

Teniendo como punto de partida que el Estado cuenta con pocos recursos para realizar el gasto social, el cual permite generar bienestar y reducir la desigualdad en la distribución de bienes y servicio; tenemos que este, el Estado, puede intervenir de manera universal o focalizada. Como se explica en el marco conceptual, una focalización de programas sociales adecuada permite “un mejor uso de los recursos públicos pues la intervención se asigna a quienes más la requieren” (Beltrán y Cárdenas, 2012). En esa línea, se tiene que uno de los temas de diseño que guía el funcionamiento e implementación del SISFOH es que este cuenta y opera con pocos recursos y llega a la mayor población posible identificada como beneficiaria por focalización. Por tanto, se puede decir que es un sistema costo efectivo; con pocos recursos logra avances importantes.

Es importante que el criterio de costo-efectividad no distorsione la necesidad de invertir en el proceso de focalización. A nivel local es importante la asignación de recursos para asegurar que las ULE cumplan con una buena labor de empadronamiento, teniendo en cuenta que este proceso descansa en ellas. A nivel central la asignación de recursos también es fundamental para actividades operativas, de asistencia técnica o capacitación, de control de calidad de la información recogida, y de monitoreo a las ULE. La inversión en estos aspectos asegura la cobertura de necesidades de las entidades o instituciones que componen el sistema, pero principalmente, asegura la sostenibilidad del SISFOH.

El estudio ha identificado que los recursos invertidos en el SISFOH son bastante bajos y eso no permite que se atiendan los aspectos mencionados líneas arriba. Además, esta asignación no se enmarca en una figura de programa presupuestal o en un marco de convenio de desempeño, que asegurarían la sostenibilidad del sistema. La poca inversión o el reducido gasto en la operatividad del sistema, implica ciertos (a veces muchos) sacrificios en términos del trabajo y atención de aspectos clave, como la asistencia técnica y el monitoreo a la entidad que viene a ser el brazo operativo del sistema: el municipio y dentro de este la ULE; así como la ampliación de la cobertura de atención y el mejor acercamiento al usuario.

Otro tema importante identificado es la falta de un balance en la preocupación entre el error de inclusión y el error de exclusión. Como se menciona en la literatura, es sabido que algunos de los problemas que enfrenta el Proxy Mean Test, que es la metodología utilizada por el SISFOH, es que al ser un proceso de predicción estadística dependerá mucho de la capacidad del modelo y las variables elegidas para determinar correctamente la clasificación socioeconómica de los hogares. Una aproximación individual de este tipo siempre tendrá un componente de error inherente al método estadístico que causará cierto grado de error de inclusión y error de exclusión - que puede ser tolerable o no. Esto adquiere aún más importancia en el actual contexto de la reciente creación del SINAFO, donde se enmarca hoy el SISFOH. Para el SISFOH, se encontró que existe mucha preocupación por el error de inclusión, debido principalmente, al uso del mecanismo de identificación de usuarios por demanda y otras características del sistema como el sumo cuidado por el fraude. No se ha logrado aún implementar medidas que se enfoquen en la reducción de error de exclusión tales como campañas de búsqueda de potenciales usuarios. Tampoco generando condiciones para mayores recursos y alienación de los incentivos de los actores en las municipalidades.

Un tercer tema esencial encontrado es la falta de transparencia en la información relevante que se brinda desde el nivel central hacia los niveles locales, respecto al proceso de la CSE. Esto se da porque no hay un diseño de estrategias de comunicación y capacitación, que vaya dirigido intencionalmente a evitar la manipulación de información. Esto se ha visto reflejado, a partir del trabajo de campo, en el poco conocimiento del municipio o la ULE, o la distorsión de este, a través de mitos que se vienen creando en las localidades, respecto al proceso de la CSE. Estos no dominan temas vinculados a los filtros que se usan, creen que la reevaluación a través del envío de fotografías puede cambiar la clasificación de un hogar o creen que el préstamo es un filtro excluyente en la clasificación de pobre.

Esta falta de conocimiento de parte del municipio y la ULE, se puede atribuir a una falta de diseño de una estrategia de comunicación, pero la principal razón parece ser la falta de transparencia, por la intención que existe para esconder información por miedo a ser manipulada y al fraude. Esta falta de transparencia y miedo al fraude, genera que no se construyan mecanismos de monitoreo y sanciones para evitar la manipulación de la información. Las experiencias internacionales, como los

casos de Brasil y Chile, nos dicen que se confía más en lo que registra el usuario (la auto declaración) y que, los sistemas se han preocupado en mayor medida por asegurar mejores mecanismos de detección de inconsistencias, fraudes y de sanción; en tanto se le otorga más información a los actores locales y usuarios con el objetivo de lograr mayor transparencia.

Otro tema importante para el diseño que se encontró con el estudio es que éste no contempla suficientes mecanismos de análisis y verificación de consistencia. Desde el nivel central recién se vienen implementando algunos mecanismos de verificación como el re test, sin embargo este, en el diseño, debe de ser cruzado con otros mecanismos que hagan la consistencia de la información que se levanta en campo como parte del trabajo de la ULE, de su sistematización y de la CSE.

Ejemplo de ello es el trabajo que se realiza en el área de Gestión de Solicitudes de la DOF, donde se reciben las DJ de los solicitantes a la clasificación para comparar la información que contiene con la que virtualmente se ha llenado con la S100 o la FSU; sin embargo, dada la gran cantidad de DJ que llegan la labor queda limitada a la verificación de la firma del documento (este debe ser firmado por el alcalde o el gerente municipal).

Finalmente, otro tema esencial que el diseño del SISFOH no toma en cuenta es la heterogeneidad de realidades locales de los municipios, tanto contextuales como institucionales. Para el SISFOH, tal como está diseñado actualmente, existe una sola figura de municipio, cuando en realidad la diferencia entre realidades es muy grande; contextualmente, desde la dispersión geográfica, e institucionalmente, desde el acceso a internet. Esto genera serios problemas, principalmente para los municipios ubicados en zonas rurales, los cuales requieren de un tratamiento especial. Así también, se tiene información de que existen aproximadamente 500 municipios que no cuentan con internet, lo que genera muchas dificultades para su proceso de CSE.

5. Estructura, actores y procesos

En este capítulo se presentará una aproximación a las principales responsabilidades, actividades y problemáticas que presentan los diferentes actores del SISFOH así como su relacionamiento con los programas sociales. Dentro de la estructura del SISFOH encontramos a nivel central, a las direcciones responsables dentro de la DGFO, a nivel intermedio a los coordinadores territoriales y a nivel local a los municipios, la ULE y los solicitantes y usuarios. Los actores del propio SISFOH se analizan en la sección de procesos de este capítulo. Por su parte, los programas sociales, como Juntos, Pensión 65 y el SIS atraviesan la estructura del SISFOH en estos tres niveles.

5.1. Principales Actores

Como ha sido mencionado en secciones previas, el sistema se estructura a través de actores, roles y funciones tanto en el ámbito nacional, como en el ámbito provincial y local. No obstante, al haberse definido un modelo con pocas consideraciones sobre la realidad local se evidencian prácticas poco efectivas para alcanzar los resultados, así como actores que enfrentan incentivos perversos para operar con efectividad y eficiencia, como se verá más adelante.

En las Cuadro 12 y 13, se presentan los principales actores, sus funciones y las limitaciones observadas. En este primer acápite se presentan los actores, como son: el MIDIS (no SISFOH), los programas sociales, el Coordinador Territorial, el Municipio, las ULE y los solicitantes y usuarios; y en el acápite 5.2 se aborda lo relacionado al propio SISFOH, es decir, la DGFO y las respectivas direcciones a su cargo.

Cuadro 12: Actores del nivel central, incentivos y limitaciones

Actores	Objetivos	Limitaciones
MIDIS	Liderar la política social y como tal asignar efectivamente los recursos a los hogares que lo necesitan	No asigna recursos
DGFO	Aplicar adecuadamente el sistema para otorgar los subsidios y programas a quienes corresponda. Otorgar la CSE adecuadamente.	Recursos humanos y presupuestales. No hay presencia nacional. No cuentan con un brazo operativo que cumpla con los objetivos del SISFOH. Exceso de preocupación por evitar manipulación de información.
Oficina de Comunicaciones del MIDIS	Contribuir con la meta estratégica	Poca participación en el proceso del SISFOH
Coordinadores Territoriales	Ser el nexo entre el SISFOH y los operadores locales y contribuir a la adecuada CSE	Sin personal en cada una de la regiones. Falta de transparencia.
Programas Sociales	Identificar usuarios de acuerdo a sus objetivos	Poca articulación con SISFOH

Fuente: elaboración propia

Cuadro 13: Actores del nivel local, incentivos y limitaciones

Actores	Funciones	Limitaciones
Municipios	Atender a la población que más lo necesita con subsidios o programas del Estado	Poco conocimiento del modelo. Escasos recursos para la operación. Riesgo de manejo político. No tienen incentivos para cumplir los objetivos del SISFOH.
ULEs	Identificar a los usuarios de los programas sociales	Insuficiente personal y recursos asignados para completar la tarea. Poco conocimiento del modelo. Personal con alta rotación. Responden al alcalde, no al SISFOH.
Solicitantes / Usuarios	Recibir los programas sociales	Desconocimiento de proceso de CSE.

Fuente: elaboración propia

a. El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social

El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, es el ente rector de la política social del País. No obstante, el MIDIS es un Ministerio recientemente creado y aún se encuentra en la fase de consolidación de sus funciones a nivel nacional y regional, razón que explica de alguna manera la poca capacidad que aún tiene para comportarse como el rector de la materia. El MIDIS se crea sin una base institucional previa, sin infraestructura propia, sin personal ni normas jurídicas, y otras condiciones que dificultan a nivel operativo regional y local, su implementación completa, pero que evidencian que ha existido una enorme capacidad de gerencia social que ha facilitado la instalación del sistema y la construcción del modelo.

Un siguiente actor es la Dirección General de Gestión de Usuarios (hoy DGFO), cuya función es ser el órgano del MIDIS encargado de elaborar lineamientos, criterios, reglas, documentos técnicos que orienten el funcionamiento del SISFOH. El resultado de una adecuada operación permite otorgar los subsidios y programas a quien corresponda. No obstante esta Dirección enfrenta limitaciones principalmente en términos de recursos humanos y presupuestales para la operación nacional y carece de una estructura funcional ad hoc a nivel regional y local.

La Unidad Central de Focalización (hoy dividida en tres direcciones: DOF, DDF y DCIF) se analiza en detalle en la siguiente sección, no obstante se menciona en esta primera parte a modo de completar la presentación de la estructura central.

Otro actor del sistema, es la Oficina de Comunicaciones del MIDIS, la misma que tiene la función de elaborar en coordinación con la UCF estrategias comunicacionales para que las ULE difundan entre los residentes de su jurisdicción, los mecanismos para obtener la CSE y las responsabilidades de los integrantes del SISFOH. No obstante, se observa aún una limitada coordinación entre ambos actores en el territorio.

Las municipalidades distritales y provinciales forman parte de la estructura organizativa del SISFOH a través de las ULE, y tienen como funciones:

- Gestionar administrativamente el funcionamiento de la ULE en la municipalidad.
- Cerrar brechas entre la población distrital y el empadronamiento de hogares.
- Generar las condiciones para que el personal de las ULE reciban la capacitación que proporciona el MIDIS.
- Supervisar progresivamente el uso de los mecanismos electrónicos para la emisión y recepción de información respecto al proceso de focalización., etc. (Tomado de Directiva N°006-2017-MIDIS)

Atender a la población que más lo necesita con subsidios y/o programas del Estado debería ser su principal objetivo social, pero estas entidades tienen poco conocimiento del modelo y carecen de recursos para la operación, pero además, responden a intereses personales y particulares del alcalde de turno, en determinadas circunstancias.

b. Los Coordinadores Territoriales

Entre el nivel nacional y el nivel local, encontramos la figura del coordinador territorial del SISFOH, el cual tiene la función de supervisar, dar apoyo y capacitación y brindar asistencia técnica a los equipos de las ULE. Pero este profesional, enfrenta una serie de limitaciones, que reducen su capacidad de operación en el terreno. Estas restricciones se asocian a la poca capacidad operativa que tienen para atender a todas las ULE de su ámbito, la poca presencia que tienen en la estructura u organigrama del SISFOH con las reciente RM N° 070-2017-MIDIS, la insuficiente capacitación que reciben, la poca transparencia del sistema que les impide brindar información más completa a las ULE, entre otros.

En la última Directiva de Operatividad del SISFOH, aprobada mediante RM N° 070-2017-MIDIS, se precisan ya no sólo a las ULE sino también a las municipalidades como actores del sistema, pero no se señalan a los Coordinadores Territoriales como integrantes de la composición del SISFOH y como se visualiza a lo largo de estos años, este actor ha ido cobrando especial relevancia en la operación regional. En ese sentido, se recomienda una política de recursos humanos ad hoc a las características del sistema, con personal a nivel regional suficiente para atender las demandas de las ULE, para promover buenas y adecuadas prácticas; así como procesos de capacitación inicial y continua para mejorar la transmisión de la información.

Respecto a las funciones y roles que tienen los Coordinadores Territoriales (CT). Según los Términos de Referencia a los que se pudo tener acceso a través de la DGFO, encontramos que estos deben:

- a. Brindar asistencia técnica y acompañamiento a las municipalidades, principalmente, a través de las unidades a cargo del proceso de empadronamiento.
- b. Brindar asistencia técnica a las unidades a cargo del empadronamiento de las municipalidades en materia de gestión, monitoreo, planificación, empadronamiento, entre otros temas relacionados con sus funciones.
- c. Brindar información y orientación a equipos del MIDIS en las regiones en temas relativos a focalización.
- d. Coordinar y participar activamente en la ejecución del plan de fortalecimiento de capacidades dirigidos a las municipalidades en materia de focalización.
- e. Capacitar al personal de las municipalidades a cargo del proceso de empadronamiento.
- f. Elaborar y ejecutar planes de supervisión para verificar la aplicación de metodologías, herramientas e instrumentos.
- g. Identificar y cuantificar las necesidades de fortalecimiento de las ULF de los ámbitos asignados a su responsabilidad.
- h. Realizar seguimiento a la programación de actividades de las ULF de los ámbitos asignados bajo su responsabilidad.
- i. Coordinar con el coordinador de enlace y coordinadores territoriales del MIDIS.
- j. Elaborar informes de seguimiento e informes técnicos relacionados con las actividades de focalización y empadronamiento de los ámbitos asignados bajo responsabilidad.
- k. Otras funciones que en materia de su competencia le sean asignadas.

A partir de la lista de roles y funciones de los CT, podemos decir que estas se encuentran sobredimensionadas para la capacidad que pueda tener un solo CT asignado para un departamento o región y que tenga que brindar asistencia técnica, coordinar, capacitar y realizar seguimiento a todas las municipalidades y las ULE que puedan encontrarse en su ámbito geográfico.

c. EL Nivel Local: Municipios, ULE, usuarios y solicitantes

Municipalidades

Uno de los principales problemas de los municipios es la falta de información de los alcaldes respecto al funcionamiento y procesos que involucran al SISFOH y la Clasificación Socioeconómica (CSE), así como la forma en que este sistema se debe articular con los programas sociales. Esta falta de información muchas veces viene dada por o tiene como consecuencia la falta de interés por los programas y la voluntad para asumir responsabilidades vinculadas al sistema, como el empadronamiento.

En esa línea, también se identificó que esta falta de interés o voluntad tiene como asidero la escasez de recursos del municipio para poder contratar personal calificado de manera permanente y

proporcionar recursos a los responsables y empadronadores de las ULE para sus actividades de empadronamiento.

A esta situación debemos añadir que los municipios tienen un componente político, dado que enfrentan las demandas de la población y en la medida que los alcaldes satisfagan éstas, se obtiene rédito o beneficio, lo cual se traduce en votos y reelección.

Una restricción adicional es la incapacidad de los alcaldes para atender a su población cuando esta obtiene la CSE de no pobre, y por ende, no accede a los programas sociales de su jurisdicción. Se encuentra que no tienen las herramientas para explicar que sucede y además no pueden resolverlo.

Por otro lado, se encontró que hasta el 2016 las municipalidades de ciudades no principales con menos de 500 viviendas urbanas, recibían incentivos municipales por la meta “Mejora de la gestión del empadronamiento sustentado en la planificación y calidad de la información a cargo de las Unidades Locales de Focalización.” Hasta el 2015 las municipalidades de ciudades no principales con más de 500 viviendas urbanas, recibían incentivos municipales por esta misma meta¹¹. Sin embargo, se recogió en las entrevistas a funcionarios del nivel central que estos incentivos municipales, antes de ser premios al buen funcionamiento eran utilizados para poder cumplir con las actividades de empadronamiento, además de que la recepción de estas eran en julio y diciembre, lo cual restringía las acciones que se podían realizar con estos recursos. La recomendación en este punto es que se tome como modelo estrategias de inventivos como la de “Compromisos de Desempeño” que aplica el MINEDU para las UGEL, que consiste en un desembolso trimestral a estas entidades a condición del cumplimiento de determinadas metas.

Una siguiente restricción es que el municipio representa el brazo operativo del SISFOH, sin embargo, este no responde como debería a los objetivos del SISFOH por las razones antes planteadas: falta de información, interés y voluntad del alcalde, falta de recursos y otras que se desarrollan en otras secciones, como la falta de transmisión de información y capacitación en el proceso de CSE a los empadronadores y responsables de la ULE. Así, desde el MIDIS y la DGFO, sería importante discutir el papel que tienen los municipios en la operatividad del SISFOH, para brindarle las condiciones necesarias (recursos, capacitación) para que pueda cumplir con los objetivos del sistema. Es importante que desde el MIDIS se gestione los recursos necesarios para la creación de partidas presupuestales dirigidos al cumplimiento de los objetivos del SISFOH, y que estos recursos sean permanentes y no se restrinjan a 1 o 2 años fiscales para resolver temas puntuales (como viene sucediendo con el DL 1643, para el empadronamiento de afiliados al SIS).

Debemos adicionar que el personal en territorio (ULE) no siempre cumple con el perfil técnico para el recojo de información necesaria. Es decir, los profesionales que laboran en estas instancias no

¹¹ <https://www.mef.gob.pe/es/modernizacion-e-incentivos-para-gobiernos-locales-y-regionales/plan-de-incentivos-municipales-a-la-mejora-de-la-gestion-y-modernizacion-municipal>

son seleccionados por el sistema, sino por los alcaldes y muchas veces con bajas remuneraciones, lo que promueve una alta rotación.

A manera de resumen podemos afirmar que los problemas de los municipios se concentran en el escaso interés de los alcaldes para dar soporte y apoyo a las ULE, lo cual se materializa en: (i) la falta de incentivos para realizar la labor de empadronamiento (ii) la no asignación de personal bien capacitado y remunerado, que pueda centrarse en gestiones propias de la ULE y que este dedicado exclusivamente a los funciones de la ULE, (iii) la falta de estabilidad (rotación) del personal, (iv) la no dotación de recursos financieros, logísticos (vehículo para el transporte, tiempo para salidas de campo) y de infraestructura (espacio), y (v) el pobre despliegue de información hacia la población respecto a las actividades vinculadas al SISFOH y los programas sociales.

Sobre el punto ii arriba mencionado, se encontró que existe un alto número de personal de la ULE de los municipios que no tiene dedicación exclusiva a labores del SISFOH sino que las debe compartir con otras funciones o labores que le asigna el municipio. Según información proporcionada por la DGFO, se tiene que de 3,205 registros de personal de la ULE a nivel nacional, 2,028 “desempeña además otras funciones dentro de la Municipalidad”. Es decir, que el 63% de personal que trabaja en las ULE, tiene que distraerse de sus tareas del SISFOH para cumplir con otras que le da la municipalidad.

Una siguiente característica observada es que existen diferencias significativas entre los municipios más grandes y más urbanos (Cerro Colorado, Mollendo, ambos en Arequipa) y los más pequeños y con mayor población rural (Quilca, Vítor y Ninacaca). Esta diferencia radica en que en los distritos más grandes existe un mayor interés de parte del alcalde para apoyar y respaldar las actividades de la ULE; esto se ha visto reflejado en tener a cargo a un coordinador bien capacitado, responsable, activo para cumplir con las metas de empadronamiento y los compromisos que les corresponde dentro de la ULE. En los dos distritos identificados, este coordinador lleva un tiempo prolongado como responsable de la ULE o anteriormente de los programas sociales. En el caso de Cerro Colorado, se cuenta con aproximadamente 4 personas, además de la coordinadora, dentro de la ULE para cumplir con sus responsabilidades, mientras que en Mollendo con 1 persona permanente y 1 esporádica, además de la coordinadora, para cumplir con las metas de empadronamiento que tienen. Así también, Cerro Colorado cuenta con una oficina grande especialmente acondicionada para los trabajadores de la ULE, mientras que Mollendo con un cubículo. En ambas municipalidades, las coordinadoras cuentan con el apoyo de recursos financieros para sus salidas de campo.

El distrito de Chaupimarca, en Pasco, pese a ser grande y urbano, no cuenta con las características antes mencionadas de sus pares Cerro Colorado y Mollendo; en tanto no se tiene mucho apoyo del alcalde, el personal no está bien capacitado y hay mucha rotación, y no se cuenta con apoyo financiero para algunas actividades de la ULE. Esta situación corresponde más bien a los municipios más pequeños y rurales, como son Quilca, Vítor y Ninacaca; en los cuales se encontró desinterés

por parte del alcalde en las actividades de la ULE y personal poco capacitado y activo a cargo de esta unidad. Sin embargo, salen de este patrón de los distritos pequeños y rurales Pallanchacra y Ticlacayán; en estos se encontró más bien un alcalde interesado y que apoya las actividades de la ULE, así como personal medianamente calificado y responsable con sus funciones. En estos distritos se tienen otros tipos de problemas como son los rezagos de la actividad minera, que alteran la clasificación de los hogares, así como la movilidad y la dispersión de la población.

De otro lado, es importante identificar que los municipios más grandes y urbanos son los que tienen más facilidad para llegar a su población pobre o pobre extrema, tanto en términos de recursos como en accesibilidad a ellos. Son los municipios más pequeños y con mayor población rural los que encuentran mayores dificultades para cerrar la brecha entre la población pobre y pobre extrema y la sub-cobertura de los programas; en tanto no cuentan con los recursos necesarios (financieros, de personal, logístico e infraestructura) para poder llegar a población realmente en situación de extrema pobreza y alejada. Como el caso del municipio de Ticlacayán, en donde se hacen esfuerzos para salir a campo a empadronar a población alejada y dispersa, pero solo alcanzándole los recursos para salir 1 vez por mes y enfrentándose a riesgos de no encontrar a la población de interés a empadronar (por ejemplo, ancianas o ancianos para Pensión 65), por no tener medios para comunicarles de su visita ni estrategias para hacerles saber que fueron a buscarlos (como dejar una nota en su casa).

Finalmente, la verificación en campo o empadronamiento se hace en la mayoría de los casos, sin el apoyo presupuestal del Municipio. Este es un tema importante, mencionado durante las entrevistas tanto con directores del MIDIS como con responsables de las ULE. La falta de presupuesto permanente de los municipios hacia las ULE, que permita cerrar las brechas de subcobertura para los diferentes programas sociales y el SISFOH, es una preocupación general. Como se verá en la sección sobre el SIS, una iniciática específica o puntual es la del cierre de brechas de afiliados al SIS que no cuentan con CSE. A partir de esta, durante el presente 2017, se están asignando recursos a los Municipios para el cierre de esta brecha. Sin embargo, esta es una iniciativa circunstancial o transitoria. Lo que se necesita más bien es una asignación de recursos constante, que permita a las ULE cumplir con sus metas de empadronamiento.

Unidades Locales de Empadronamiento-ULE

“La Unidad Local de Empadronamiento (ULE) es la responsable de recibir e impulsar el trámite de las solicitudes de CSE, ante la DOF, 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.¹²” Como se ha venido mencionando, al igual que la falta de recursos de las municipalidades, el principal problema de las ULE es la falta de recursos para la contratación de

¹² <http://www.sisfoh.gob.pe/ule/importancia-de-la-ule>

personal y el cumplimiento de sus actividades de empadronamiento. Esta falta de recursos se ve reflejado en los bajos sueldos que recibe el personal de la ULE, teniendo en cuenta que, muchas veces, este sueldo sirve para la realización de su trabajo de campo y labor de empadronamiento. Así, gracias a información proporcionada por la DGFO, se puede observar que el grueso de trabajadores de la ULE percibe entre 500 y 1500 nuevos soles, con un 29.1% que percibe solamente entre 500 y 1000 nuevos soles.

Rangos de sueldos del personal de la ULE a nivel nacional

Sueldo Trabajador ULE	Cantidad	Porcentaje
0-500	57	1.8%
500-1000	932	29.1%
1000-1500	1,380	43.1%
1500-2000	535	16.7%
2000 a mas	301	9.4%

Fuente: elaboración propia a partir de información proporcionada por la DGFO

Igualmente, se identificó que las ULE no vienen cumpliendo con los objetivos del SISFOH al limitarse a la labor de empadronamiento, que en algunos casos se realiza pobremente sin mucho interés ni iniciativa de parte de los responsables. Al respecto, según información proporcionada por la DGFO, se tiene que de 3,205 personas que trabajan en las ULE, de los cuales 1,700 son “Responsables” de la ULE, 2571 son “Empadronadores” y 2088 son “Digitadores”. Esto podría significar que en la mayor parte de municipios encontraríamos personal de la ULE haciendo las veces de responsables, empadronadores y digitadores a la vez. Además de que en gran parte de los municipios habría siempre 2 empadronadores y digitadores, que podrían ser la misma persona.

Por otro lado, tampoco se cumple con la buena transmisión de información a los usuarios sobre el proceso de CSE, la reclasificación y otros temas relevantes, debido a que los mismos responsables de la ULE no los tienen claros. Además, pero tan o más importante, las ULE no responden al SISFOH sino a su alcalde que como hemos visto no necesariamente comparte los objetivos del sistema.

Un tema relevante es la situación de cerca de 500 ULE de municipios ubicados en zonas rurales que no cuentan con servicio de internet, a las cuales se les requiere un tratamiento diferente en el proceso operativo del SISFOH, dadas las limitaciones que conlleva la falta de internet. Teniendo en cuenta que estos 500 municipios representan alrededor del 27% del total de municipios (1842) entre provinciales y distritales; esto se hace una tarea urgente de resolver. La heterogeneidad de los municipios es un tema relevante que debe tomarse en cuenta para discutir y plantear diferentes tipos de operatividad.

Cabe resaltar también la sensación de frustración que enfrentan muchos los encargados de las ULE frente a su incapacidad de entender y menos aún explicar a los usuarios por qué no logran la ansiada clasificación. Así también, se identificó que en varias de las ULE visitadas, los responsables de éstas

guardan un espíritu de caridad o solidaridad hacia los solicitantes, por lo que los ayudan a que obtengan su clasificación de pobre o pobre extremo para que ingresen en el programa que requieren. Esta es una práctica común que se ve reflejada en el fomento de continuos intentos de los solicitantes en el llenado de información para su clasificación.

Usuarios y solicitantes

En relación con este importante actor, un primer hallazgo relevante es el problema de los altos costos de tiempo y dinero que tiene que asumir para poder acceder a un programa. Estos actores requieren realizar entre 3 y 5 visitas a la ULE para contar con su CSE y para acceder a los programas sociales un número similar. Lo que nos muestra este hallazgo es que el enfoque del SISFOH, de los programas y del SIS, no parece tener en cuenta lo que demanda y requiere el usuario.

Por otro lado, la falta de transparencia en la información que proporciona la ULE a los solicitantes y usuarios, también se ha hecho manifiesta en varias de las entrevistas realizadas en campo. La evidencia o ejemplo más claro es que muchos de los empadronadores no saben a ciencia cierta cuáles son los principales filtros para el proceso de CSE o que sugieren a los solicitantes o usuarios que requieren su clasificación que armen un “file” con documentación y fotos para enviar a Lima para que desde el MIDIS se resuelva el problema de su clasificación; cuando en la normativa no se contempla este mecanismo para la clasificación. Esto, como ya se ha mencionado, se debe a dificultades desde el nivel central para transparentar información de la CSE y capacitar mejor en el proceso de empadronamiento, tanto a nivel conceptual como práctico.

No todos los potenciales usuarios de los programas sociales se informan del proceso que deben seguir para hacerse usuarios de los mismos, dado que la información no es perfecta ni el mercado funciona perfectamente. Pero además, las personas con menos recursos, son las personas con menos oportunidades y más alejadas del sistema formal, por lo tanto, asumir que tendrán incentivos para acercarse a solicitar su CSE, es un supuesto a revisar. Cabe además indicar que no se busca que al usuario o solicitante se le describa cómo y qué variables son parte del algoritmo del SISFOH pero sí diseñar una estrategia comunicacional hacia la ventanilla final (que se vincula con el público objetivo) que sepa y pueda comunicar claramente en qué consiste el proceso y cómo funciona. Esta afirmación se sustenta en las entrevistas de campo realizadas. *“La ULE no sólo levanta información sino que va donde los hogares de la lista que el SISFOH ha identificado, entonces, también hay problemas al responder a la población” (Rosa Macedo, encargada de la ULE Cerro Colorado), “Todos quieren, muchos se van descontentos, culpan a la municipalidad por ser malos gobernantes. Al final, el que se queda es el que debe estar” (Francisco Chamorro, Alcalde de Pallanchacra- Pasco), “Mandamos fotos, junto con la S100 y FSU, pero sentimos que nuestro trabajo es insulso, no se consideran las fotos en los expedientes que enviamos. Hay personas de Pensión 65 que se han suicidado al haberlos sacado del programa” (Manuel Vera, alcalde de Cerro Colorado).* Se sugiere en ese sentido, una estrategia comunicacional capaz de transmitir los mensajes y llegar a las

poblaciones más vulnerables y que logre involucrar al alcalde y que entienda los beneficios para la población de su municipio. En ese sentido, sería importante que a los alcaldes se les de los recursos, las herramientas y los incentivos necesarios para que desde su municipios dirija estrategias de comunicación que permita llegar a toda la población. Esto podría darse, como se desarrolla más adelante, a través de convenios o compromisos entre el SISFOH y los municipios.

d. Nivel Transversal: Los Programas Sociales

Los programas sociales (hoy Intervenciones Públicas Focalizadas-IPF) son los actores del sistema que emplean criterios de focalización individual, y que seleccionarán a los usuarios tomando en cuenta la CSE certificada de la UCF. La principal limitación que se enfrenta aquí es la falta de articulación entre los programas y el SISFOH. Los programas demandan información del SISFOH sin conocer a cabalidad las limitaciones que este a su vez enfrenta para generarla y no existen protocolos de intercambio de información que permitan aprovechar sinergias y evitar ineficiencias del trabajo de las ULE y de todos los involucrados incluyendo los usuarios.

Antes de entrar en la problemática de cada programa social, es importante mencionar que una dificultad común a todos estos es la manera heterogénea de relacionamiento con el SISFOH. Es decir, que dadas las características, las poblaciones objetivo y los procesos diferenciados de cada programa, la relación de estos con el SISFOH se da de forma distinta. Esto puede variar, además, por la relación entre las autoridades del programa y del SISFOH a nivel nacional, regional y local.

Otro problema identificado como relevante es la falta de una ampliación de las categorías que tiene el SISFOH para clasificar a los hogares. Esto es no quedarse con las 3 categorías con las que cuenta actualmente (no pobre, pobre y pobre extremo). Sin complejizarse en las categorías que se puedan crear, sería importante que el SISFOH abra otras que ayuden a los programas a seleccionar más fácil y claramente a sus usuarios. Esto es posible, teniendo en cuenta que la información que recoge el SISFOH es rica en detalles y puede trabajarse para que dentro de las 3 categorías con las que cuenta se puedan acoger a otras. Así, por ejemplo, dentro de la categoría de no pobre, se podría considerar una subcategoría que diferencia la situación de vulnerabilidad que pueda tener un hogar; o para el caso de la categoría de pobre se puede generar categorías continuas como quintiles.

En esa línea, debe hacerse manifiesto que el SISFOH proporciona muy poca información, dado el gran esfuerzo que hace para recoger una cantidad significativa de datos y que potencialmente puede procesar, y eso genera serias limitaciones tanto para los programas sociales como para las ULE y el propio SISFOH (a él mismo podría serle útil la producción de información más detallada).

JUNTOS

El programa de transferencias monetarias condicionadas, JUNTOS, tiene como objetivo mejorar el capital humano de las niñas y niños de los hogares usuarios, localizados en las zonas de pobreza y

pobreza extrema del Perú. En ese sentido, focaliza su intervención teniendo en cuenta los niveles de pobreza, la residencia de los hogares y la identificación de escuelas y centros de salud, para el cumplimiento de las corresponsabilidades definidas con los hogares. El proceso de afiliación de hogares al programa se inicia con los envíos de las bases de datos del SISFOH conteniendo la relación de los potenciales usuarios por pobreza. Luego, del proceso de depuración de Juntos, estas listas son remitidas a las oficinas descentralizadas del programa, para convocar a las asambleas de validación comunal. Las asambleas son procesos comunitarios, tomadas de prácticas ancestrales de los andes peruanos, que convocan a los pobladores y autoridades de las comunidades, para verificar que la población de los listados del SISFOH son pobres y residen en la localidad.

La posible práctica inadecuada en el caso del SISFOH en relación a Juntos, es el incentivo a la posibilidad de que se produzca la manipulación política del programa por parte del alcalde del municipio, de manera que se beneficie a las personas que lo apoyaron en su campaña a través, por ejemplo, de las asambleas de validación comunal. Esta situación fue referida como un riesgo por parte de la jefa del programa a nivel de Pasco; sin embargo, a nivel local, funcionarios del municipios y responsables de la ULE dieron a entender que había poco riesgo asociado a la manipulación política del programa, en tanto las asambleas de validación comunal estaban compuestas por actores de diferentes instituciones locales (posta médica, escuelas, juntas comunales, etc.) que no siempre coincidían políticamente y que aseguraban la transparencia del mecanismo de validación.

En ese sentido emplear este instrumento como método de validación ex post para la CSE es una recomendación a seguir, en particular, en las zonas rurales del país, dado su uso y el nivel de participación de las autoridades en estos eventos.

Cabe indicar que en el caso de Juntos, la definición por demanda del SISFOH puede estar excluyendo a muchas familias de escasos recursos que se localizan en zonas muy alejadas y de la amazonia del país y que no cuentan con información para conocer del funcionamiento de este sistema de focalización.

Pensión 65

El Pensión 65, es otro programa de transferencias monetarias, pero no existe condiciones para este subsidio, sólo ser adulto mayor, es decir, tener más de 65 años y estar en situación de pobreza extrema.

Para el caso de la consultoría, a nivel central, se identificaron dos problemas relevantes para el SISFOH vinculados a Pensión 65. El primero está relacionado con lo mencionado líneas arriba respecto a la apertura de nuevas categorías por parte del SISFOH. Se evidenció que la condición de pobre extremo, es una situación que se alcanza en el caso del SISFOH cuando las familias se hallan en situación de indigencia humana. A partir de lo observado en campo, el equipo consultor identificó que resulta bastante complejo que un adulto mayor obtenga la categoría de pobre extremo, siguiendo

estas consideraciones del sistema. En tanto muchos de ellos, puede no vivir en condiciones de extrema precariedad pero sí de sumo abandono, por lo que las condiciones materiales no captarían apropiadamente el estado de extrema pobreza en que podría vivir. Por lo tanto, muchas personas adultas mayores en los lugares visitados que necesitan ser atendidos por el programa se quedan fuera del mismo. Esta reflexión, nos lleva a proponer la sugerencia de abrir la categoría de pobreza y generar nuevas categorías, dentro de las cuales podrían definirse la condición para el caso de los usuarios de Pensión 65.

El segundo problema identificado está relacionado con la ficha y el algoritmo, los cuales no captan la situación de muchos de los adultos mayores respecto a su situación dentro de una vivienda con varios hogares, donde se le da un espacio para residir pero sin que nadie se haga responsable de este. Entonces, el adulto mayor se encuentra “arrimado” dentro de una vivienda sin ninguna protección o cuidado de parte de la familia que la conforma, por tanto se configura como un hogar aparte, que requiere de una asistencia especial.

Un tema adicional a mencionar es la restricción presupuestal que presenta el programa para alcanzar la cobertura de la totalidad de los adultos mayores identificados como potenciales usuarios del mismo. El programa, bajo sus propios criterios, decide a quién va dirigida su cobertura.

A nivel más local, se encontraron dificultades en su relación con la ULE, y esto viene en marcado debido a la pronta necesidad de reclasificación de un contingente importante de usuarios para este año 2017 y para el 2018. En ese sentido una primera dificultad identificada es la duplicidad en la lista de quienes tiene que reclasificar la ULE. El SISFOH remite la lista de los usuarios de los programas que requieren actualización de la CSE, dado que esta está por caducar, y por su parte, el programa Pensión 65, también remite la lista de los adultos mayores, que necesitan este ejercicio. Con lo cual se tienen dos envíos con similar información pero con poca coordinación, produciendo confusión e ineficiencias en la operación de las ULE.

En esa línea, se tiene que los responsables de la ULE y dentro del mismo municipio no están bien informados sobre el propio programa Pensión 65, respecto a sus objetivos, las características de su población objetivo y sus procesos. Esto se traduce en que no siempre tienen clara la diferencia entre las mencionadas listas que envía el SISFOH y el programa, ni tampoco tienen la información completa respecto a que las condiciones de extrema pobreza que deben tener los adultos mayores que se hacen usuarios del programa.

Seguro Integral de Salud (SIS)

Para el caso del Seguro Integral de Salud (SIS), se tiene que a partir de la Resolución Jefatural N° 126-2015-SIS, aprobada el 11 de junio del 2015, se establece el uso del SISFOH para la afiliación regular y directa de las personas al SIS.

El procedimiento para la afiliación consiste en acercarse a los establecimientos de salud del distrito de residencia de la persona según su DNI y presentar este para su verificación dentro del sistema SUSALUD, para confirmar si la persona no cuenta con un seguro particular o de EsSalud¹³. Inicialmente, se plantea que la persona podía llevar su recibo de agua o luz al centro de salud para que el personal lo evalúe en el SISFOH. Sin embargo, el personal de los centros de salud SIS nunca fue capacitado para ello por lo que el proceso se cambió. Ahora las personas deben ir primero a la ULE a solicitar su clasificación en el SISFOH y luego regresar al centro de salud con el resultado de la clasificación correspondiente para la verificación de su no afiliación a un seguro particular o EsSalud. Luego de tener la clasificación correspondiente y la verificación de no contar con otro tipo de seguro, se le afilia al SIS.

El primer problema identificado con el SIS es la desarticulación con el SISFOH, en el sentido que entre este seguro y este sistema no hay canales de diálogo o intercambio de información que facilite la afiliación de las personas al seguro utilizando el SISFOH. Como se ha podido notar, desde el inicio el personal de los centros de salud del SIS no fueron capacitados para la utilización del SISFOH por lo que el proceso se tornó más largo y complejo para el solicitante: se pretendía que todo el proceso de afiliación se realice en el centro de salud del SIS, pero por la falta de articulación, ahora, en la práctica, el solicitante debe ir primero al centro de salud, desde ahí lo mandan a la ULE para que saque su clasificación SISFOH, y luego debe regresar al centro de salud SIS para que allí verifiquen si no cuenta con otro seguro particular o EsSalud. Es decir, el proceso es, ahora mucho más largo y costoso para el solicitante. Una vez más, desde el SISFOH y SIS, no se piensa en el usuario, para hacer más fácil, rápido y costo-efectivo el proceso de afiliación al seguro.

A lo anterior se agrega que para acceder al SIS se debe tener la clasificación de pobre o pobre extremo dentro del SISFOH. Pero el SISFOH no considera dentro de su algoritmo la condición de vulnerabilidad, discapacidad o enfermedad para definir la pobreza. Es por esto, que muchas personas se quedan fuera del SIS. Esta afirmación es respaldada por el trabajo de campo, en el cual se encontró que existe una alta demanda por parte de población vulnerable, discapacitada o con alguna enfermedad que no puede afiliarse al SIS por no cumplir con los criterios de pobreza del SISFOH donde no se toma en cuenta los mencionados criterios.

Respecto a la brecha de afiliados al SIS que no cuentan con PGH, se recogió que esta llega a ser de aproximadamente 3.6 millones de afiliados que aún no cuentan con PGH. Como refiere el Decreto Supremo N° 124-2017-EF, “mediante Decreto Legislativo N° 1346, se establecen disposiciones para optimizar los servicios que son financiados a través del Seguro Integral de Salud (SIS)... en dicho marco, la Primera Disposición Complementaria Final del citado DL N° 1346, señala que todo asegurado al régimen subsidiado por afiliación regular deberá contar con su clasificación

¹³ Las madres gestantes y los niños recién nacidos hasta los cinco años, de acuerdo a ley, son afiliados al SIS Gratuito automáticamente. Las personas víctimas de violencia política, los presos, bomberos y menores en centros de rehabilitación también cuentan con este beneficio.

socioeconómica en el Padrón General de Hogares o ser considerado como vulnerable de acuerdo a la definición que se establezca mediante Reglamento o conforme se dispone en la legislación vigente; para tal efecto, se autoriza al pliego Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, durante el año fiscal 2017, a realizar modificaciones presupuestarias en el nivel institucional, a favor de los Gobiernos Locales.” En un artículo de la Agencia Peruana de Noticias-ANDINA¹⁴ (del 20.01.2017), se entrevista a Daniel Beteta, ex director del SIS, quien precisa que: “las personas que no tienen clasificación socioeconómica en el Padrón General de Hogares (PGH, que administra el MIDIS) y se encuentran en el SIS gratuito podrán obtenerla gradualmente manteniendo su afiliación, con lo cual se garantiza la protección a su salud. Si se les otorga condición de pobre o son consideradas como vulnerables tendrán derecho al SIS gratuito¹⁵.”

En esa línea, la primera disposición complementaria final del DL N° 1346, da un plazo de 12 meses (con posible prórroga, por única vez, hasta por doce (12) meses adicionales) para que se cierra dicha brecha de 3.6 millones de afiliados que no cuentan con PGH o se determine su clasificación socioeconómica¹⁶. En ese sentido es que el artículo 1 del Decreto Supremo N° 124-2017-EF (Objeto del DS), refiere autorizar la transferencia de una partida presupuestal para el año 2017 por la suma de quince millones sesenta y un mil setecientos siete y 00/100 soles (S/ 15 061 707,00)¹⁷. Esto quiere decir que se les transferirá recursos financieros a los municipios para que estos, a través de las ULE, cumplan con el empadronamiento de aquellos afiliados al SIS que aún no cuenten con un PGH. No pudiendo utilizar los municipios dichos recursos para fines ajenos a los fines estipulados, como lo menciona el artículo 3 (Limitación al uso de los recursos) del mencionado DS N° 124: “Los recursos materia de la Transferencia de Partidas a que hace referencia el numeral 1.1 del artículo 1 del presente DS no podrán ser destinados, bajo responsabilidad, a fines distintos para los cuales son transferidos.”

A partir de las entrevistas con funcionarios de la DOF, se recogió que este presupuesto ya ha sido repartido a los municipios. Dentro de cada municipio se ha identificado la cantidad de afiliados al SIS que no cuentan con PGH, y se ha distribuido el presupuesto según dicha cantidad identificada en cada municipio. La meta es que se cierre la brecha lo antes posible; sin embargo, la preocupación general es que dicho presupuesto debería ser permanente para los municipios y no un caso excepcional, ya que la labor de empadronamiento y clasificación socioeconómica no es un ejercicio estáticos, sino bastante dinámico que requiere de un recursos o financiamiento para el contrato de

¹⁴ <http://www.andina.com.pe/agencia/noticia-sis-decreto-legislativo-1346-permitira-seguir-protegiendo-salud-afiliados-650270.aspx>

¹⁵ En caso contrario podrán acceder al SIS semi-contributivo, que es un subsidio parcial.

¹⁶ “Para lo dispuesto a lo establecido en la presente disposición (DL N° 1346), el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) determinará la clasificación socioeconómica de todos los asegurados al régimen subsidiado por afiliación regular, en un plazo de doce (12) meses contados a partir que el MINSA alcance al MIDIS.”

¹⁷ Esto para el “pliego 040: Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, a favor de diversos pliegos Gobiernos Locales, para el financiamiento de lo establecido en la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1346.”

personal, salidas de campo, talleres informativos o de validación o el despliegue de campañas informativas.

Por otro lado, luego de revisar el mencionado DL 1346, se identificó un vacío legal, en el sentido de que se establece la condición de vulnerabilidad para el SIS pero aún éste no ha definido los criterios ni se encuentra referencia para el proceso o introducción del criterio de vulnerabilidad dentro de la CSE del SISFOH. Esto en atención a la primera disposición del mencionado DJ 1346, la cual refiere que: “Dispóngase que todo asegurado al régimen subsidiado por afiliación regular deberá contar con su clasificación socioeconómica en el Padrón General de Hogares o ser considerado como vulnerable de acuerdo a la definición que se establezca mediante Reglamento o conforme se dispone en la legislación vigente.”

Finalmente, un problema recurrente encontrado en campo es la falta de actualización de la base de datos de la Superintendencia Nacional de Salud (SUSALUD), la cual tiene registrada la afiliación de las personas al sistema de salud privado o EsSalud. A partir de las entrevistas al personal de los centros médicos del SIS, los responsables de las ULE y los usuarios y solicitantes del SIS, se recogió que muchos de los solicitantes para SIS aún se encuentran en la base de datos de SUSALUD como afiliados a EsSalud, pese a que hace mucho tiempo ya no lo están. Esto genera un serio impedimento o retraso de la afiliación de las personas al SIS, y hace más largo y costoso aún (se suma el tema del SISFOH) el camino para que las personas se afilien al SIS.

5.2. Procesos y subprocesos operativos del SISFOH

Antes de iniciar esta sección, es importante indicar que las intervenciones del Estado se operativizan a través de normas, planes y presupuesto. Por lo tanto, una evaluación de las mismas, debe partir de una estructura que revise que estos instrumentos existan y luego, se procede con el análisis teórico-práctico de los mismos.

Para fines de la presente sección, es necesario primero conocer cuál es la estructura y lógica de operación normativa del SISFOH, para a partir de allí comparar con las prácticas de campo observadas y evaluar si funcionan o no.

Como ha sido indicado, el SISFOH fue creado al amparo de la norma ministerial, RM N° 399-2004-PCM, con el objetivo de proveer información a los programas sociales, la cual sería utilizada para identificar y seleccionar a sus usuarios, priorizando la atención a los más pobres. Sin embargo, el SISFOH no cuenta con marco lógico, dado que no es una intervención social, sino una herramienta para la asignación eficiente de los recursos del Estado. Por lo tanto, revisar su fin, objetivos, resultados, actividades e indicadores, será una tarea que se realizará a través de los instrumentos de gestión aprobados.

Para este ejercicio, nos basaremos en la Directiva N°012-2015-MIDIS, pero debe indicarse que recientemente ha sido aprobada la RM N°070-2017-MIDIS, la cual aprueba una nueva Directiva de Operación: Directiva N°006-2017-MIDIS, del 3 de Mayo del presente año. Sin embargo, para efectos del análisis se tendrán en cuenta los cambios propuestos en esta última directiva, como respuesta a la mejora de los resultados.

En este documento se indica que el SISFOH está conformado por los siguientes integrantes:

- a. El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), a través de la Dirección General de Focalización y sus unidades orgánicas.
- b. Los Gobiernos Locales.
- c. Las Unidades Locales de Empadronamiento de los Gobiernos Locales.
- d. Las entidades a cargo de las Intervenciones Públicas Focalizadas (IPF).

Por su parte, la Dirección General de Focalización (DGFO) es el órgano de línea dependiente del Despacho Viceministerial de Políticas y Evaluación Social del MIDIS, que tiene por objetivo implementar el SINAFO y conducir acciones que permitan el proceso de focalización que permita identificar y gestionar a los potenciales usuarios de la IPF que se ejecuten bajo criterios de focalización y en articulación con la Política de Desarrollo e Inclusión Social. La DGFO cuenta con tres unidades a su cargo, a saber:

- Dirección de Diseño de Focalización,
- Dirección de Calidad de la Información de Focalización y
- Dirección de Operaciones de Focalización.

Cada una de ellas tiene un conjunto de responsabilidades y funciones asociadas al Sistema Nacional de Focalización, entre las que destacan, formular, proponer y coordinar los lineamientos nacionales de focalización, definir, implementar y supervisar los estándares que deben cumplir los diferentes proveedores de información, evaluar los instrumentos de focalización, y en particular, se debe precisar el rol de la DOF, que tiene a su cargo la operación del SISFOH.

Entre las principales atribuciones de la DOF, destacamos las siguientes¹⁸:

- a. Generar y administrar la información del PGH, el Registro General de Usuarios (RNU) y el Registro Nacional de Programas Sociales (RPS) bajo estándares de calidad, seguridad y confiabilidad.

¹⁸ Tomado de la Directiva N°006-2017-MIDIS aprobada mediante RM N°070-2017-MIDIS el pasado 2 de Mayo. La misma que se halla en línea con el reciente aprobado ROF del MIDIS, aprobado mediante D.S: N° 007-2017-MIDIS.

b. Determinar la clasificación socioeconómica (CSE) de los hogares y/o cualquier otro criterio de focalización de los potenciales usuarios de las IPF, de acuerdo con las disposiciones establecidas por el MIDIS.

c. Certificar la CSE de los potenciales usuarios ante las entidades a cargo de las IPF, proporcionando la información registrada en el PGH.

d. Actualizar los datos de los hogares registrados en el PGH, de acuerdo con la disponibilidad de acceso a bases de datos administrativas (BDA) o cualquier otro instrumento que posibilite la incorporación o actualización de información al PGH y que la DGFO apruebe.

e. Coordinar con los Gobiernos Locales, por intermedio de las ULE, con las entidades a cargo de las IPF y con otras entidades que intervengan en el proceso de determinación de la CSE, el envío de la información necesaria para la determinación de la CSE.

f. Brindar asistencia técnica y contribuir al fortalecimiento de capacidades de las ULE.

Entre las principales funciones de la DDF, se citan:

a. Formular, proponer y coordinar los lineamientos nacionales de focalización, así como la implementación de las metodologías y los procedimientos del proceso de focalización de acuerdo con las características de cada IPF.

b. Generar información de datos geoestadísticos y espaciales en el marco de sus competencias y brindarla a la DOF, a fin de incorporar la información de Ubigeos en el PGH y en el proceso para la determinación de la CSE, así como los lineamientos para implementar la información catastral de hogares que se encuentren en el PGH.

c. Mantener actualizadas las metodologías y procedimientos de proceso de focalización, pudiendo considerar cualquier otro instrumento que posibilite la incorporación o actualización de información al PGH.

Por su parte, la DCIF, de acuerdo a sus funciones, tiene las siguientes responsabilidades:

a. Definir, implementar y supervisar estándares que deben cumplir los diferentes proveedores y/o copiadores de información para los registros y bases de datos a cargo de la DGFO.

b. Definir los estándares de calidad que se requieren aplicar en los procedimientos del proceso de focalización.

c. Formular e implementar acciones de evaluación de la calidad de información de las bases de datos y registros, en el marco del proceso de focalización.

d. Proponer, implementar y supervisar los procesos operativos para la provisión de información de los usuarios conforme con las políticas y estándares de calidad y seguridad de la información.

e. Formular normas y procedimientos de gestión y control de los procesos operativos para la provisión de información de los usuarios y registros a cargo de la DGFO...

f. Evaluar los instrumentos de focalización del SINAFO

g. Establecer medidas para el control y prevención del fraude o inconsistencias de la información que deben adoptar los integrantes del SINAFO.

De otro lado, las fases para determinar la CSE definida en la citada norma, R.M.N°070-2017-MIDIS, son 6, y son:

a. Solicitud de la CSE

b. Empadronamiento del hogar (de corresponder)

c. Determinación de la CSE

d. Registro del PGH

e. Certificación de la CSE

f. Acceso al resultado de la CSE

La primera fase consiste en el registro de los datos de los integrantes del hogar en el Formato S100, el cual se registra en línea de acuerdo con los mecanismos electrónicos correspondientes. Las personas se presentan a la ULE más cercana, así como ante la IPF respectivamente, solicitan la CSE presentando su DNI y el de todos los miembros de su hogar, así como el recibo de luz y de agua de la vivienda donde se ubica el hogar.

Luego, el empadronador accede al sistema de registro, donde incorpora la información del formato S100. Cuando se trata de una IPF, el formato S100 será derivado a la ULE de la jurisdicción.

La siguiente fase es la de empadronamiento, la misma que consiste en recoger información del hogar que solicitó la CSE por medio de la aplicación de la FSU. Este instrumento se registra en línea según los mecanismos electrónicos correspondientes. La aplicación de la FSU, según la norma, se realiza cuando la información obtenida del formato S100 no es suficiente para determinar la CSE. Completado el proceso de empadronamiento, la información es procesada en el aplicativo electrónico que administra la DOF.

Comienza entonces, la tercera fase, "Determinación de la CSE", la misma que es realizada de manera automática empleando los aplicativos informáticos y pasando las reglas de consistencia y metodología para CSE. La condición tiene un plazo de 3 años, y es válida en todo el territorio nacional hasta el término de su vigencia.

El registro del PGH, es la fase siguiente y consiste en el proceso mediante el cual la DOF incorpora en el PGH, la CSE obtenida por el hogar. El siguiente proceso llamado “certificación de la CSE”, es una nueva etapa del proceso y se define como la acción mediante la cual la DOF certifica la CSE de los hogares registrados en el PGH ante las entidades a cargo de las IPF que demanden dicha información como criterio de elegibilidad de sus potenciales usuarios o usuarias. Finalmente, la etapa de acceso al resultado de la CSE, es la actividad mediante la cual se informa al hogar del resultado de la CSE, para este fin, hace uso del aplicativo de consulta ciudadana, el mismo que está a disposición de los ciudadanos y también se puede recabar a través de las ULE.

No obstante la nueva Directa, como fue citado previamente, para fines del análisis de los resultados de la presente evaluación, se tomará como punto de referencia, la Directiva N°012-2015-MIDIS, la misma que estuvo en vigencia hasta el 2 de mayo del 2017 y que ha sido el marco normativo empleado en campo.

Teniendo en cuenta lo antes descrito y comparando con la información de campo, podemos indicar lo siguiente:

- 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 a SISFOH en el sistema. Es decir, cada una de ellas (DDF, DOF y DCIF), tiene roles y funciones específicas, pero al actuar de manera coordinada y ordenada, implementan la operación del modelo en el territorio. En ese sentido, se revisaron las competencias de éstas en campo y luego de las reuniones con cada uno de los Directores, podemos afirmar que no siempre y no necesariamente las coordinaciones en la sede central se plasman adecuadamente en el territorio. Para sustentar esta afirmación, mencionamos que se sostuvieron reuniones con los directores de línea de la DGFO, y personal de la Dirección de Operaciones y se encuentra que los profesionales desconocen situaciones que están bajo su ámbito de actuación, como es el caso de conocer qué mecanismos de supervisión de la calidad de la información deben ser ejecutados en campo, para asegurar información correcta, que luego sirva al cálculo de la CSE. O, que en el área de DDF no se ha trabajado directamente con las Bases de Datos Administrativas siendo esta tarea siempre asignada a la DOF. Ambas áreas trabajan con distintos sistemas de información (i.e. tablas relacionales en ORACLE vs. bases de datos en formato Excel y Stata); lo cual ha dificultado el traspaso de información cuando se ha pedido una memoria de los procesos realizados y más aún cuando consultores externos han solicitado bases de datos completas (i.e. OSINERGMIN). En ese sentido, se sugiere que los equipos de las direcciones del sistema encuentren un mecanismo de comunicación permanente, de tal manera que las tareas de campo y las tareas que por función le corresponden se desarrollen de manera articulada.

- La DOF presenta una alta carga laboral debido a la información que llega desde las ULE y que deben procesar (se reciben entre 12000 y 13000 solicitudes diarias, las mismas que son atendidas por 8 profesionales expertos en consistencia, los cuales revisan 1600 fichas por día cada cual, logrando tener a la fecha un retraso de un día en la revisión de la información que reciben); esto no permite que los profesionales de dicha dirección dispongan de más tiempo para pensar en el diseño de planes o estrategias que se traduzcan en mejoras en la operatividad. Esto es, el tiempo que podrían tomarse para realizar un ejercicio de sistematización de la información que llega desde las ULE, para que sea analizada y utilizada como punto de partida para futuras mejoras en la operatividad¹⁹. Sin embargo, se conoce que los procesos operativos se han reducido en tiempo, que se ha logrado procesar toda la información del stock de fichas almacenadas en la DOF y que actualmente, la determinación de la CSE toma aproximadamente dos semanas como máximo, según reporte de los casos de campo.

Los subprocesos operativos en la DOF pueden resumirse en:

- Consistencia de la información recibida de la ULE
- Asistencia técnica
- Procesamiento de la información y determinación de la CSE.

En cada uno de estos subprocesos se han establecidos mejoras, funciona como una línea de producción, con metas de atención diaria y profesionales centrados en sus objetivos y acciones. Se percibe que hay escaso tiempo para realizar tareas en campo y en detenerse a pensar en el sistema de una manera más integral y con una mirada de más largo plazo. Esta tarea recae principalmente en el equipo de asistencia técnica (que tiene esta función por competencia) y está siempre pensando en la mejora de los procesos del modelo, no necesariamente desde el usuario.

- La estructura de operación del SISFOH es poco conocida por los distintos actores entrevistados en el ámbito municipal. Llama la atención el poco conocimiento de los procesos del SISFOH por parte de los operadores de las ULE entrevistadas. No se trata de personal operativo de los programas sociales, sino se trata del equipo de la oficina que es capacitada por SISFOH para operar el sistema. Además, en la mayoría de los casos, se refieren a personas de contacto en Lima, más que a la unidad orgánica responsable. Lo mismo ocurre en las autoridades locales y personal de los municipios entrevistados, se habla de un sistema, ubicado en Lima, que es el responsable de hacer el ejercicio de CSE y que responde según la ficha enviada. Pero, donde el desconocimiento es completo, es en el segmento de los usuarios de los programas sociales, donde ninguno de los entrevistados reporto saber qué es el SISFOH ni cómo se estructura o funciona. *Me pidieron información de mi casa, mi DNI y visitaron mi*

¹⁹ Esta conclusión es producto de las conversaciones sostenidas con los distintos profesionales de la DOF, los que nos manifestaron que muchos cruces de información pueden realizarse pero que por el momento no se han realizado. Se asume que es por la alta carga de trabajo diaria y operativa que enfrentan.

hogar, pero no sé porque me sacaron de Pensión 65 (Eufemio Condori, ex usuario de Pensión 65).

- La implementación del Sistema Nacional de Focalización (SINAFO) y la ubicación del SISFOH en este modelo, es una situación que tampoco es conocida por los distintos usuarios del servicio. Cabe indicar al respecto, que su incorporación en la política de inclusión y desarrollo social, se puede considerar clave en la medida que contextualiza y enmarca la operación del SISFOH e identifica el sistema nacional, los actores, las funciones y sobretodo las competencias de cada uno de ellos- en particular la del SISFOH. Bajo este enfoque, se aclara la figura del SISFOH: como una herramienta vital en el sistema, pero no el responsable del sistema.

- El proceso de CSE y sus distintas etapas, tal como se indica en la normativa (Directiva N°012-2015-MIDIS), no se aplica por igual en todas las regiones. Es decir, el pedido de solicitud por parte del potencial usuario surge debido a que se acerca al programa social en el que desea afiliarse y éste le informa que debe obtener su CSE. Entonces, el usuario va a la ULE de su distrito de residencia y solicita información sobre este proceso. El personal de la ULE del distrito le informa que debe traer su DNI y un recibo de luz o agua para la respectiva acreditación. El usuario regresa en un segundo momento llevando consigo la documentación solicitada y es atendido por el personal de la ULE, el mismo que completa la ficha S100. En muchos casos, como en Cerro Colorado y Vitor en Arequipa, Los Olivos en Lima, las fichas S100 no son llenadas en el sistema como lo indica la norma, sino que se espera a aplicar la encuesta en campo (FSU), para recién ingresar la información de la S100 en el sistema. Cuando el sistema arroja la CSE de los hogares, se le informa a los potenciales usuarios de su condición final. Al respecto debe indicarse lo siguiente:

- La ficha S100 se ingresa en el sistema luego de aplicar en campo la FSU debido a que la información que se consigna en el local de la ULE no siempre es la correcta, como por ejemplo la dirección del usuario. El personal de la ULE informó que sí se digitaba la dirección de la S100 como indica la norma y luego en campo se verifica otra dirección o se precisa mejor la dirección, entonces, se ha perdido una ficha y se ha llenado por gusto, empleando tiempo y personal. De allí, que en varias ULE se verificó que no se sigue el procedimiento operativo como se señala en la directiva.

- La verificación en campo o empadronamiento se hace, en la mayoría de los casos, sin el apoyo presupuestal del Municipio. La práctica que se evidenció en varios casos (i.e. Cerro Colorado y Vitor) consiste en que el potencial usuario es quien paga la movilidad del empadronador para que este cumpla con la visita. Y en otros casos se realizan colectas entre el personal de las ULE para financiar el empadronamiento. Lo

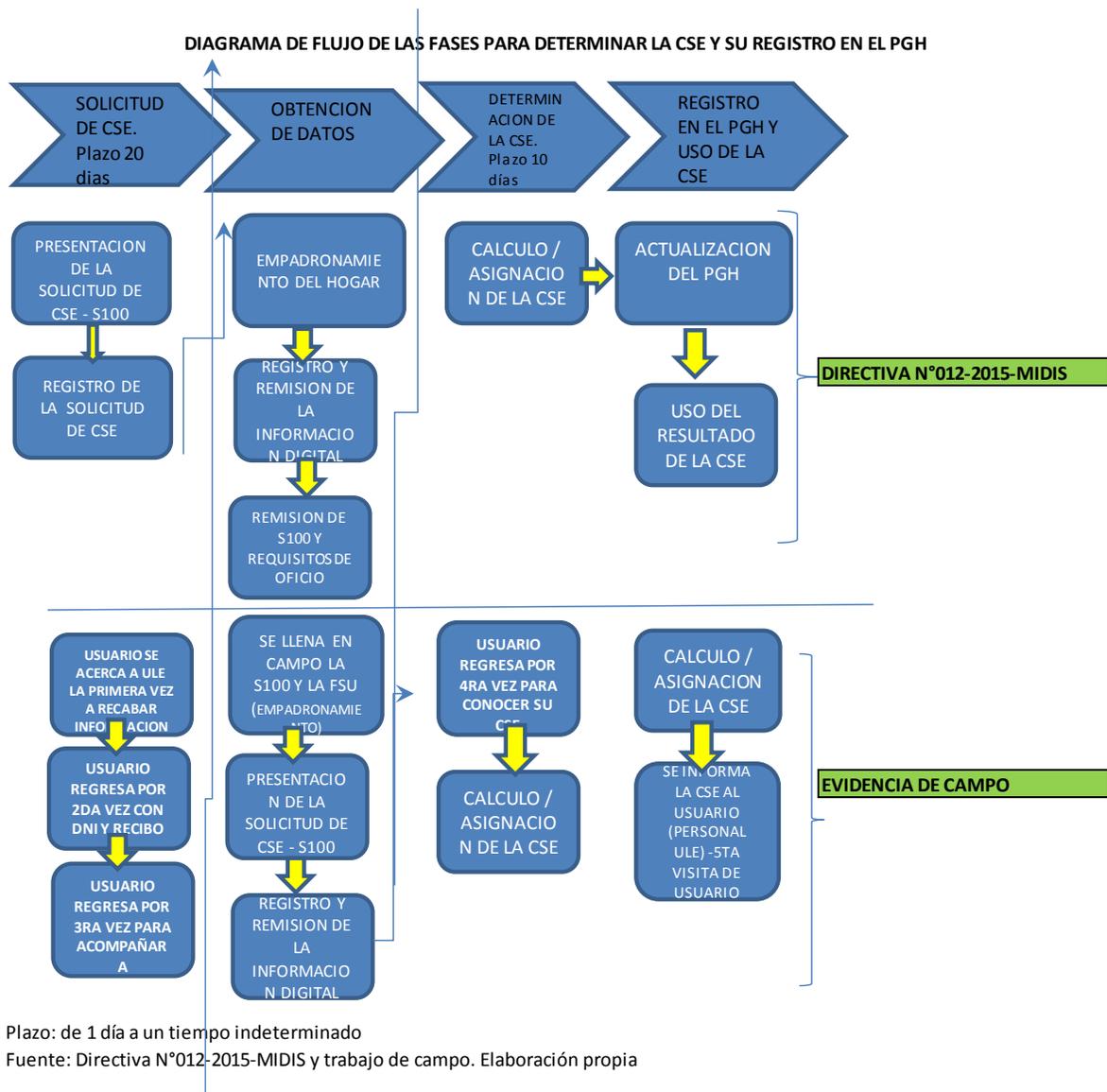
cual no sólo muestra que no se tiene claro el rol de los municipios en el proceso de CSE, sino que se evidencia desconocimiento de las prácticas de campo del que diseña la norma. Llama la atención las distintas formas de colaboración o solidaridad entre las personas de bajos recursos para financiar el empadronamiento. *“El empadronamiento se hace con la plata de los propios empadronadores” (Dora Vargas, asistente administrativa SINAFO ULE Mollendo). “se colecta dinero en las oficinas de la municipalidad para poder salir a campo, porque en la oficina de presupuesto no me dan recursos (Eliana Aira, Coordinadora ULE Chaupimarca),*

- Los usuarios no sólo van una o dos veces al Municipio durante el proceso de CSE, sino que las visitas pueden llegar a ser 5. La primera para pedir información, la segunda para registrarse en el sistema (llevando su DNI y recibo de luz o agua, si cuentan con estos servicios). La tercera para coordinar la visita de empadronamiento. La cuarta para saber si llegó el resultado y la quinta cuando, habiendo recibido la CSE no están de acuerdo con el resultado y piden re-evaluación. Esta práctica vuelve a evidenciar poca claridad y efectividad del proceso operativo y un alto costo social y financiero para los usuarios.

- La etapa de comunicación de la CSE le resta mucho tiempo y personal a la ULE. Esto debido a que según el procedimiento, la respuesta debe ser dada de manera personal y únicamente al usuario. La mayoría de estas personas son adultos mayores y/o personas de muy bajos recursos, que impide que la revisión de la CSE sea hecha por ellos mismos desde un aplicativo electrónico. Entonces, recurren al personal de la ULE para ser apoyados. Durante la visita se mencionó que se implementó el uso del correo electrónico para que se entregue la CSE por esta vía, pero son muy pocas personas las que acceden a este servicio. No funcionó en opinión del personal de la ULE entrevistado.

Como se puede verificar existen varios momentos del proceso de CSE que no se cumplen en la realidad como precisa la directiva. Sin embargo, no sólo se trata de verificar con la evidencia encontrada que hay diferencias entre lo que se debe hacer y lo que se hace en la práctica, sino que además, se trata de revisar si las prácticas que se dan en la realidad o campo, son efectivas. Es decir, si logran el objetivo que pretende conseguir la norma: determinar la clasificación socioeconómica de manera eficiente. A continuación, a manera de comparación, la Figura 3 nos muestra lo que debería hacerse y lo que se hace:

Figura 3. Diagrama de flujo: Fases para determinar CSE y su registro en PGH



Lo que se puede concluir es que el objetivo se cumple, es decir, se logra otorgar la CSE de los individuos, pero no siempre en los plazos ni siguiendo los procesos propuestos. Entonces, la recomendación es flexibilizar los procesos asociados con la CSE, otorgar más grados de libertad en las actividades de campo del personal de la ULE y permitir la definición de incentivos diversos al interior del Municipio y de las ULE de tal manera que se promueva el empadronamiento en los tiempos considerados.

La reevaluación de la CSE es un elemento que llamó la atención en campo, en ese momento no estaba en vigencia la actual directiva, que regula el procedimiento con mayor precisión. Pero a la fecha de las visitas no era así, y lo que se encontró fue la necesidad permanente de contar con un mecanismo adicional y alternativo para satisfacer este pedido de la población. Las personas que no son calificadas como pobres, se acercan varias veces a la ULE a solicitar que ésta vuelva a

clasificarlas y dado que la directiva no ponía límites a este pedido, las ULE volvían a realizar este ejercicio varias veces, incluso se tomaban fotos de las viviendas y se elaboraba un informe y se enviaba a Lima para una revisión diferente. Lo que no queda claro, es si en Lima, se aplicaba otro algoritmo o sistema complementario para analizar estos casos o si se informa a la ULE que no se usarán los expedientes para evitar el desperdicio futuro de esfuerzos y recursos.

5.3. Limitaciones de implementación de procesos y subprocesos operativos en la práctica

El modelo de operación del SISFOH se define por demanda, es decir, los potenciales usuarios de los programas sociales son los que se deben acercar a las ULEs de los municipios de sus lugares de residencia a solicitar la CSE. Luego del llenado de los instrumentos de focalización, se procesa la información de manera centralizada, en Lima, y se obtiene la CSE, y se envía a la ULE nuevamente para que esta la entregue al usuario que la solicitó.

No obstante, y como ha sido mostrado en las secciones previas, existe una serie de limitaciones en la implementación del citado modelo; las mismas que pueden agruparse en las siguientes categorías:

- No todos los potenciales usuarios de los programas sociales se informan del proceso que deben seguir para hacerse usuarios de los mismos, dado que la información no es perfecta ni el mercado funciona perfectamente. Pero además, las personas con menos recursos, son las personas con menos oportunidades y más alejadas del sistema formal, por lo tanto, asumir que tendrán incentivos para acercarse a solicitar su CSE, es un supuesto a revisar. Se sugiere en ese sentido, una estrategia comunicacional capaz de transmitir los mensajes y llegar a las poblaciones más vulnerables.

- La información que se declara y obtiene por parte de los potenciales usuarios, no es verificada. En ese sentido, la calidad de la data que se recoge no ha sido previamente validada y carece de mecanismos o incentivos para ser recogida de la mejor manera posible. Si bien se sabe, que se viene implementado un re-test muestral como parte del proceso de supervisión, este mecanismo no ha sido aplicado en anteriores oportunidades y no se conocen aún sus resultados. Por lo tanto, se resalta y felicita su implementación en la operación del SISFOH, pero también se deja indicado que al momento de la evaluación en campo, este instrumento no estaba en marcha.

- El personal en territorio no siempre cumple con el perfil técnico para el recojo de información necesaria. Es decir, por un lado, el sistema tiene su brazo operativo en las municipalidades provinciales y locales, pero los profesionales que laboran en estas instancias no son seleccionados por el sistema y además, presentan una alta rotación. En segundo lugar, los coordinadores territoriales del SISFOH, son uno por región, debe atender

a todas las municipalidades de su ámbito, y hay evidencia de campo que muestra que no necesariamente aplica criterios de elegibilidad establecidos por el modelo. Por lo tanto, se recomienda una política de recursos humanos ad hoc a las características del modelo, que contenga incentivos económicos y no económicos, para promover buenas y adecuadas prácticas. Los procesos de capacitación inicial y continua, así como los mecanismos de supervisión ex post (tipo re-test) son altamente sugeridos para mejorar este resultado.

- Los procesos de implementación no se cumplen en los plazos propuestos en las directivas de operación. La Directiva N°012-2015-MIDIS indica que son 20 días hábiles los que tomaría a la ULE recoger la información y enviarla a la sede central, y 10 días los que se toma la DDF para procesar y otorgar la CSE. Sin embargo, como ha sido señalado, el usuario se acerca a la ULE una primera vez a recabar información. Luego, regresa en un segundo momento con los documentos de identidad y recibos solicitados. Este plazo, no es inmediato. Puede tomarse desde un día hasta meses. Cuando, el usuario regresa por segunda vez, no se llena la S100 y se envía, sino que hay evidencia en campo, que muestra que la práctica es llenar la S100 y la FSU durante la visita de empadronamiento. Entonces, el usuario deberá regresar en un tercer momento para acompañar al empadronador a su vivienda y completar el proceso. Este proceso puede tomar más de un día, en la medida que la ULE necesita planificar la visita de campo y segundo, gestionar el presupuesto para la movilidad. Cuando la movilidad no es otorgada por la Municipalidad, se aplican otras estrategias, las mismas que han sido mostradas y sustentadas con testimonios en la sección previa. El cuarto momento para el usuario, se produce en el empadronamiento y luego, habrá una quinta visita a la ULE para conocer los resultados de la CSE. En consecuencia, no puede afirmarse que existe un plazo determinado para el recojo de información. Lo que si puede evidenciarse es la reducción del plazo de entrega de la CSE por parte de la sede central, el cual se ha reducido a 15 días. Se recomienda, diseñar una estrategia comunicacional que acompañe el proceso de implementación de los procesos. En particular, se sugiere identificar los medios comunicacionales que emplean las personas potenciales usuarias de los programas sociales y con mayor vulnerabilidad y ubicadas en zonas rurales y de la amazonia para promover el sistema. Adicionalmente, se recomienda revisar el modelo operativo y reducir pasos del proceso, según la realidad en territorio.

6. La determinación de la clasificación socio económica de los hogares

En la actualidad, la focalización del MIDIS sigue un criterio de focalización de clasificación socio-económica individual (de hogares). El algoritmo vigente (2016) especifica la forma en que se determina a la población pobre y no pobre a través de una metodología de Proxy Mean Test combinada con el uso bases de datos administrativas y una selección categórica solo para el caso para la población nativa amazónica. No se emplea ninguno de los otros métodos de focalización disponibles y presentados en la sección del marco conceptual.

El algoritmo 2016, luego de determinar la condición de pobreza extrema para los centros poblados amazónicos identificados por focalización categórica (MINCUL-MIDIS), realiza una estimación de los gastos para todos los hogares utilizando el “Empadronamiento Distrital de Población y Vivienda” SISFOH como base censal, el cual cuenta con un total de población de 24'009,026 personas (mientras que la proyección al 2012-2013 del censo de población de 2007 fue de 30'464,836) para el periodo en que se realizó (2012-2013) y posteriormente usando la información recogida por las ULE continuamente a través del llenado de las fichas FSU en los hogares.

Como etapa previa a la clasificación socio económica basada en la información de la ficha FSU se usan las bases administrativas de electricidad (OSINEGMIN), planilla electrónica y SUNAT – con sus umbrales respectivos – como un filtro para excluir a los hogares no pobres. Los hogares que pasan este filtro continúan en el proceso llegan al Índice de Focalización de Hogares (IFH) que es la aplicación del Proxy Mean Test usando las fuentes previamente mencionadas.

Esta sección presenta la evolución y principales características de la metodología de la clasificación de hogares y del recojo y uso de sus fuentes de información (bases administrativas e información recogida por ULE) identificando sus principales.

6.1. El algoritmo y su evolución

En esta sección se presenta en breve la evolución del algoritmo de clasificación del MIDIS de acuerdo a las normas que lo rigen y las principales implicancias de estos cambios. Esto es importante para entender cómo ha cambiado la mirada de la focalización en el tiempo y que pueden haber implicado estos cambios en términos de logro de objetivos e implementación. Asimismo, la alta rotación de personal en el MIDIS ha generado algunos vacíos de conocimiento de los métodos previos; por lo cual, la presente sección puede servir a modo de resumen para contextualizar brevemente el análisis de la metodología del SISFOH.

El proceso de focalización de los hogares por parte del SISFOH ha evolucionado en el tiempo y ha sido normado mediante Resoluciones Ministeriales que explicitaban el algoritmo de focalización en

su totalidad. Tres hitos importantes han marcado los cambios metodológicos experimentados por el algoritmo de focalización, a saber:

- *Algoritmo MEF*, el cual se aprueba con la Resolución Ministerial N° 399-2004-PCM que crea el SISFOH y la Resolución N°400-2004-PCM, incluye la aprobación para el 2005 del Índice de Asignación Geográfica y la metodología de cálculo del Índice de Focalización de Hogares y el instrumento Ficha Socioeconómica Única (FSU) para el levantamiento de información.
- *Metodología 2014*, la cual es una propuesta de actualización del algoritmo aprobado en la RM N°320-2010-PCM del “*Algoritmo MEF*”; Esta actualización utiliza una metodología donde solo se sustituye la base de datos de la ENAHO 09 por la ENAHO apilada 2010-2012
- *Metodología 2015*, la cual incluye el uso bases administrativas de Planillas Públicas y Privadas y el consumo de agua y electricidad en el proceso de focalización;
- *Metodología 2016*, la metodología vigente hasta el momento

Un primer punto a resaltar es que el periodo de vigencia del algoritmo es mayor al tiempo en el que se han dado las actualizaciones de clasificaciones, por lo que los hogares actualmente registrados en el Padrón General de Hogares (PGH), al haber sido incorporados en diferentes momentos en el tiempo, han sido focalizados mediante diferentes algoritmos. Dado que la focalización de cada hogar tiene una vigencia establecida de tres años calendario, contamos así con hogares en el padrón que han recibido clasificación con el algoritmo MEF, el algoritmo 2014, el algoritmo 2015 o la versión del 2016. En la tabla a continuación se presenta la proporción de hogares del PGH que corresponde a cada algoritmo usado.

Cuadro 14: Proporción de hogares focalizados según algoritmo

Algoritmo aplicado	Número de Hogares	% hogares respecto al total
Metodología MEF 2010	4,622.811	70.41%
Metodología CARENCIAS ²⁰	10.387	0.16%
Metodología Amazónicos/ Nativos	309.587	4.72%
Metodología MIDIS 2014	294.274	4.48%
Metodología MIDIS 2015	416.788	6.35%
Metodología MIDIS 2016	912.051	13.89%
Total	6,565.911	100%

Fuente: Padrón General de Hogares. Elaboración Propia.

Como se puede apreciar sigue siendo largamente más importante el uso de la metodología MEF 2010, seguido por las metodologías del MIDIS del 2015 y la vigente 2106.

²⁰ Metodología de carencias (basadas en las NBI) es la metodología previa al MEF 2010.

La metodología del 2015 representó un cambio importante al anterior incorporando tres pasos en la estimación: (i) ingresos laborales por Planillas Públicas y Privados, (ii) consumo de agua y electricidad e (iii) Índice de Focalización Hogares (IFH). Estos tres pasos son explicados a continuación:

- i. Ingresos planillas. La información de planillas presenta los ingresos laborales de trabajadores del sector formal, que sólo llega al 26.7% (ENAHO, 2015). Dada la rotación entre sector formal e informal se considera un mínimo de datos de tres meses en el periodo semestral previo para que la información se incorpore. Se utiliza un valor de corte mayor a la línea de pobreza²¹.
- ii. Información de consumo de agua y electricidad. A nivel nacional, los hogares con agua dentro de la vivienda llegan al 76% de la fuerza laboral que se encuentra trabajando y con alumbrado en la vivienda llegan al 90% del total (INEI 2012). Se emplea como indicador el consumo per cápita del hogar en los servicios de agua y electricidad²².
- iii. Índice de Focalización de Hogares (IFH). El cálculo del IFH se realiza según la RM 277-2014-MIDIS y se actualiza el algoritmo de cálculo sobre la base de la metodología vigente con las variables de la ENAHO 10-12. La propuesta metodológica para el IFH con el uso de la ENAHO 2014 brinda el llamado IFH-2015.
- iv. Posteriormente, se construye una ENAHO apilada (*pooled*) 2007-2014 y se establece que la estimación de los modelos IFH se realice a nivel de 15 conglomerados geográficos compuestos por las combinaciones de los ocho dominios identificables ENAHO y la condición de ruralidad. Se realiza inspección de variables que coinciden entre la ficha FSU y ENAHO y se analizan variables con correlación significativa con la pobreza y el gasto per cápita. Una vez estas variables se consideran fuertemente correlacionadas con el gasto y pobreza se incluyen en la siguiente etapa²³.
- v. Finalmente se determinan los cortes para la CSE a través de la minimización del error de focalización y umbral de exclusión. El primero de ellos reporta el umbral que minimiza la

²¹ Para la selección de umbrales se toma en cuenta que estos instrumentos son usados como primera línea de detección de pobreza por lo cual se requiere de valores de sensibilidad que mejoren el rendimiento del índice para la clasificación en etapas posteriores. El umbral para Lima se fija en 383 soles, el resto urbano en 337 soles y el ámbito rural en 320 soles (arbitrario)

²² En cuanto a los umbrales, se evalúa el punto de corte vigente – calculado según el consumo promedio entre los hogares pobres- y adicionalmente los umbrales estimados a partir de metodologías señaladas. Para ello, se cuantifica el aporte marginal de cada umbral en el valor predictivo negativo en el ámbito rural y en el valor predictivo positivo en el ámbito urbano, respecto a los valores predictivos positivos y negativos obtenidos de emplear únicamente el IFH. Bajo este criterio se optó por los valores de consumo eléctrico per cápita de 18, 10.1 y 9.2 soles para Lima, resto urbano y rural respectivamente.

²³ La elección de variables se basó en el intento de capturar la mayor cantidad de dimensiones de pobreza, correlación estable en el tiempo y obtener un factor distribuido normalmente. Luego se estima el IFH usando el método de componentes principales con escalamiento óptimo a través de la estandarización de la variable en relación a la media y desviación estándar. Se utiliza solo el primer factor, con la mayor explicación de varianza, y se utilizan los ponderadores obtenidos del PCA.

función de error total del instrumento, definida como la suma del error de inclusión (EI) y el error de exclusión (EE)²⁴.

El siguiente cambio importante viene con la determinación de la *Metodología 2016*: El desarrollo de esta metodología está determinado por los siguientes pasos:

- i. Primero se excluye a aquellos hogares con la afiliación a seguros de salud privados o acceso a EPS por parte del jefe del hogar o cónyuge (como se menciona en la siguiente sección, este paso no se ha llegado a implementar).
- ii. Como segundo paso se procede a la exclusión de hogares en donde algún miembro cuente con algún vehículo según la base SUNARP
- iii. El paso 3 se refiere a la evaluación de ingresos del hogar según información SUNAT respecto a las rentas de 1ra, 2da, 3era, 4ta y 5ta categoría. La selección de umbrales para la definición del filtro toma en cuenta que el uso temprano de estos instrumentos para hogares no pobres exige altos valores de sensibilidad; por ello, se evalúa el rendimiento predictivo para las frecuencias de pobreza que se esperaría encontrar en el campo, a condición de que la predicción negativa se mantenga sobre el 90%. Para evitar la distorsión que se incurre por solo incluir a los formales se emplean valores de cortes mayores a la línea de pobreza y se comparan los ingresos mensuales promedio per cápita del hogar contra los umbrales en soles de 613 (Lima), 543 (resto urbano) y 358 (rural).
- iv. En el paso 4 se emplea el consumo per cápita de electricidad por red pública con base de datos OSINERGMIN, optándose por umbrales de 24 (Lima), 13 (resto urbano) y 9 (rural).
- v. El paso 5 consta del cálculo del Índice de Focalización de Hogares (IFH) en 8 conglomerados geográficos de la ENAHO. Para la construcción del IFH se evalúan todas las variables de la FSU dividiéndolas en cuatro categorías: (i) bienes del hogar, (ii) servicios básicos del hogar, (iii) calidad de la vivienda y (iv) población. Las categorías que aportan positivamente al IFH corresponden a variables asociadas a mayores niveles de precariedad. Luego de excluir las variables sin correlación fuerte con pobreza, se construye el IFH según el análisis por percentiles de las variables restantes para los 15 ámbitos (geodominios definidos por el equipo MIDIS en base al ámbito urbano o rural y el dominio –Costa Norte, Sierra Norte, etc.). Según el Análisis de Componentes Principales (PCA), con las variables seleccionadas, no es posible determinar un componente que pueda explicar más del 50% de varianza. Finalmente, la selección de umbrales y modelos del IFH para cada ámbito geográfico se

²⁴ Se utiliza como parámetro del costo en término de error de inclusión por la reducción en un punto porcentual del error de exclusión la ponderación de 2, teniendo así la minimización de $ET(U)=2*EE_p(U)+EI_p(U)$. En cuanto al umbral de exclusión, este reporta el mínimo punto de corte que reporte el error de exclusión de un 2%, es decir donde: $EE_p(U)=2\%$. En función de la prevalencia de la pobreza en el conglomerado en mención, se escogen los umbrales de los índices que conforman el IFH, estos son aplicados de forma paralela bajo un criterio de unión o de intersección. La decisión final sobre la determinación del punto de corte dependerá del aporte marginal en cuanto al valor predictivo, siendo deseable mejoras en el VPN para conglomerados con alta pobreza y mejoras en el VPP para conglomerados con baja incidencia.

realizan en simultáneo, tomando en cuenta conseguir un ROC (Receiver Operating Characteristic, análisis que permite evaluar un modelo en cuanto a su capacidad para discriminar correctamente entre la población que “tiene la condición” y “no tiene la condición”) superior al 0.75, recoger mayor cantidad de dimensiones socioeconómicas, tener una probabilidad post test negativo de pobreza menor al 10% y una sensibilidad mayor a 65%.

En general, lo que se observa en la evolución del algoritmo es que la primera versión 2010 surge ante la necesidad del MEF por combatir la filtración que presentaba con la estrategia vigente, pues como se señala en el documento metodológico 2014, “se observa que el algoritmo MEF subestima la pobreza no extrema en zonas rurales, mientras que en Lima y el resto urbano, sobreestima significativamente la pobreza extrema. El algoritmo MEF sobreestima la pobreza total tanto en Lima como el resto urbano” (MIDIS, 2014). La siguiente versión 2014 aparece ante la necesidad de actualización debido a los cambios estructurales de la economía peruana y el fuerte descenso de la incidencia de pobreza nacional tanto como rural al emplear datos más actualizados. Así se menciona que “el desempeño del algoritmo MEF-A (algoritmo 2014) es superior al algoritmo MEF tanto en la zona urbana como rural cuando se tiene en cuenta las tasas de coincidencia y el error de exclusión” (MIDIS, 2014). Las versiones 2015 y 2016 se actualizan tras contar con nuevos datos de la ENAHO y ante cambios en el promedio de gastos de los hogares y la cobertura de los servicios básicos.

Otro tema muy importante es los procesos de validación de la metodología. En la práctica la CSE determinada por el algoritmo de focalización no ha tenido ningún proceso de validación, ni a través de participación comunal ni del uso de registros administrativos, los cuales han sido más bien usados como filtros para hacer la clasificación más costo-efectiva. El uso de la participación comunal solo se ha realizado para la determinación del ingreso de los usuarios del programa JUNTOS.²⁵

En cuanto al algoritmo, encontramos que la validación realizada en la programación del mismo es incorrecta y no presenta una verdadera validación del proceso de clasificación socioeconómica. Es crucial considerar a futuro validaciones del proceso de focalización que se realicen correctamente y con procedimientos fuera de la muestra o pseudo fuera de la muestra. Una opción para lo primero es el uso de otras bases de datos representativas que midan el nivel de ingresos o gastos y para el segundo método, la aplicación del algoritmo en una sub muestra aleatoria de la muestra ENAHO empleada. Ello permitirá reajustar las decisiones tomadas dentro de los pasos del algoritmo al tener una noción de qué tan bien está funcionando este en la práctica puesto que, hasta el momento, no se tiene certeza del nivel de error del algoritmo actual al haberse hecho una validación incorrecta.

6.2. El uso de bases de datos administrativas (los filtros)

²⁵ Actualmente los encargados del SISFOH vienen también trabajando en la posible implementación de mecanismos de validación comunal a través de la aplicación de pilotos para el ámbito urbano y rural.

El algoritmo ha venido incorporando mejoras para la clasificación de los hogares a través de diversos canales, y uno de estos es el uso de bases administrativas. Es importante mencionar que en el caso peruano, a diferencia de experiencias internacionales, el uso de las bases administrativas en la metodología de clasificación socio económica es como filtros buscando lograr mayor costo efectividad principalmente. La aplicación de los filtros ha acompañado los procesos de mejoras en el algoritmo de focalización, sin embargo, hay aún importantes problemas a atender como se presenta a continuación.

Un primer problema es que el uso de las bases administrativas como filtro para encontrar mayor costo-efectividad puede ser contraproducentes y llevar a complicaciones que afectan la clasificación de los hogares, si este no se diseña e implementa metodológicamente bien.

En cuanto al uso de las bases administrativas de ingresos por Planilla Electrónica y base SUNAT, tanto en el año 2010 como el 2014 se emplea como corte 300 soles per cápita al considerarse el tamaño de familia promedio de 5 miembros. Con ello el hogar pasa a ser no pobre si cuenta con un ingreso superior a 1500 soles. Para la versión 2015 y 2016, los umbrales se diferencian por ámbitos: Lima, resto urbano y rural. Así para el 2015 los umbrales se fijan en 383, 337 y 320, para estos tres ámbitos respectivamente; mientras que en el 2016 se actualizan incrementándose a 631, 543 y 358, respectivamente. De lo encontrado en la consultoría realizada por Javier Herrera (Entregable II), al observarse la distribución acumulada de los ingresos per cápita con la ENAHO para el 2015, pareciera que el umbral elegido es el correcto tanto para trabajadores público como formales no públicos; además de ser una base que se actualiza con frecuencia. Sin embargo, un punto a desatacar es la poca cantidad de población que llega a discriminarse con este filtro dada la baja tasa de formalización (26.7% de ENAHO 2015) y, específicamente, que al aplicarse los umbrales de los documentos metodológicos oficiales para el ámbito rural, se observa una subcobertura cercana del 20% para trabajadores públicos y formales no públicos, el cual refleja un mal ajuste para este ámbito.

En cuanto a los filtros sobre servicios básicos, para el 2010 se emplea el gasto en luz y agua potable, siendo este último filtro descartado para los siguientes algoritmos. En el 2014, se emplean umbrales de gasto en electricidad por los mismos tres ámbitos: 18 soles para Lima, 10 soles para resto urbano y 9.2 para rural; respectivamente. En el 2016 estos umbrales son actualizados a 24, 13 y 9 soles, respectivamente.

Finalmente, los filtros de seguro de salud y tenencia de vehículos son solo incorporados para la versión 2016; veremos más adelante que sólo se incorporan para el algoritmo teórico pues en la práctica no se cuentan con dichas bases. Los filtros de tenencia de seguro de salud privado o EPS, así como el filtro referente a SUNARP sobre la tenencia de automóviles o camiones, mencionados ambos normado por el Decreto Supremo N° 007-2016-MIDIS, no son aplicados a ningún hogar para determinar su CSE. A pesar de la normativa, ninguna de estas bases de datos ha sido entregada o

puesta en disposición para el uso por parte del equipo de focalización. Existe gran preocupación por conseguir dichos datos y estos ya fueron pedidos a las entidades correspondientes²⁶.

Respecto a la efectividad y utilidad de los filtros, se ha identificado que los únicos filtros efectivamente considerados a la actualidad son los ingresos per cápita del hogar y el gasto en electricidad per cápita del hogar. Así, para los filtros aplicados en la focalización empírica se consideran tres bases de datos administrativas: la primera proveniente del Ministerio de Economía y Finanzas, la cual refiere a los trabajadores formales del sector público; la base administrativa de la SUNAT, la cual registra a la totalidad de trabajadores formales que declaren algún tipo de renta de 1ra, 2da, 3ra, 4ta o 5ta categoría; y la base de consumo eléctrico OSINERGMIN.

El Informe N° 014-2016-MIDIS-VMPEs/DGGU-DO referente a la transferencia y uso de la información de ingresos de planillas públicas muestra los procedimientos del uso de la información que el MEF proporciona al MIDIS para hacer operativo este primer criterio de exclusión. Esta base de datos administrativa se encuentra disponible para ser aplicada en el algoritmo y cuenta con una actualización mensual de los datos de ingresos de los trabajadores del Estado, aunque esta está rezagada dos meses. Esta base tiene la información del número de DNI del trabajador público como identificador del individuo y el monto pagado en soles; el cual se encuentra censurado al monto de 4800 soles para valores mayores a este.

La segunda base para el filtro de ingresos per cápita del hogar es la referente a los datos administrativo de SUNAT. Estos datos no han sido entregados al equipo MIDIS para ser utilizada directamente pues la SUNAT sólo puede remitir al MIDIS los resultados de la comparación de los ingresos de los hogares contra los umbrales, sin revelar información sensible²⁷. En la práctica, los datos con los que cuenta el equipo de focalización son una base de datos a nivel de individuos que identifica a cada individuo por DNI y presenta las categorías de ingreso por las cuales declara y una segunda base donde, luego de haber sido enviados los umbrales de ingresos previamente elegidos, se genera una variable dicotómica a nivel de hogar que señala si el hogar sobrepasa el umbral, se encuentra por debajo de este o no cuenta con la información requerida. Es importante resaltar que solo se cuenta con una versión de dicha base de datos entregada en el año 2016, la cual no ha sido actualizada hasta la fecha.

Por último, como se ha mencionado, el consumo de electricidad es utilizado como filtro o criterio para determinar la clasificación de no pobreza de los hogares previo al uso del algoritmo de la clasificación. El SISFOH cuenta con la base administrativa de OSINERGMIN sobre el consumo de electricidad por número de suministro. Esta base sí ha sido otorgada al equipo MIDIS y tiene una actualización trimestral con dos meses de rezago como se puede ver en el Cuadro 15.

²⁶ Al momento de la evaluación no se cuenta aún con la certeza o cuando llegarían estas bases al MIDIS.

²⁷ "En concordancia con el principio de Reserva Tributaria, dispuesto en la Constitución y en el Código Tributario, las operaciones relacionadas al método de cálculo se realizarán en las instalaciones de la SUNAT y sólo se remitirán al MIDIS los resultados de la comparación de los ingresos de los hogares contra los umbrales, sin revelar información sensible."

Cuadro 15. Actualización Base Administrativa OSINERGMIN

N° de entrega	Fecha	Trimestre 2015
4° entrega	29/02/2016	IV-2015
N° de entrega	Fecha	Trimestre 2016
1° entrega	31/05/2016	I-2016
2° entrega	31/08/2016	II-2016
3° entrega	30/11/2016	III-2016
4° entrega	28/02/2017	IV-2016

Fuente: MIDIS (2016d)

Para la determinación del uso del consumo de electricidad se utiliza como filtro el cálculo del consumo per cápita mensual promedio del hogar²⁸. Un problema inicial importante es que en la práctica este cálculo no se especifica en la Resolución Ministerial 151-2016-MIDIS, sino que se obtiene tal como refiere el Informe N° XX (sin número) - 2016 - MIDIS-VMPES/DGGU-DO [sic], “el consumo de energía eléctrica per cápita mensual promedio del hogar se calculará dividiendo el consumo mensual del suministro asociado al hogar entre el número de miembros del respectivo hogar.”

Es importante notar que la elección de umbrales de electricidad implica un 68% de casos filtrados, es decir hogares no pobres que el filtro no identifica para el total de no pobres y un 17% de casos excluidos para el total de hogares pobres, es decir hogares pobres que el filtro excluye y califica como no pobres. Para el caso de Lima Metropolitana, el nivel de filtración del total de no pobres es de 72% y de 4% de exclusión para el total de pobres; siendo el caso donde el umbral mejor ajusta para los pobres pero a costa de muchos errores de inclusión. En el resto urbano, el nivel de filtración del total de no pobres es semejante llegando al 65% y de 8% de exclusión para el total de pobres. Finalmente, en el caso de los hogares rurales y el umbral fijado al nivel de 9 soles de gasto per cápita de electricidad vemos el peor ajuste del umbral para todos los ámbitos. Así, el filtro implicará un nivel de filtración del total de no pobres de 70%, a la par de un nivel de 27% de exclusión para el total de pobres en dicho ámbito. (Informe N° XX (sin número) - 2016 - MIDIS-VMPES/DGGU-DO [sic])

Lo anterior representa un serio problema de exclusión de los hogares pobres porque además el error cometido en este proceso no podrá ser corregido en los siguientes pasos del algoritmo. Es decir, el hogar pobre que es erróneamente calificado como no pobre por su gasto en electricidad es removido definitivamente de los siguientes pasos del algoritmo, como el cálculo del IFH, con lo cual recibirá

²⁸ El INFORME Sin número - 2016 - MIDIS-VMPES/DGGU-DO [sic] da los pasos puntuales a seguir para, a saber: “El consumo de energía eléctrica per cápita mensual promedio del hogar se calculará dividiendo el consumo mensual del suministro asociado al hogar entre el número de miembros del respectivo hogar. Donde los montos promediados asignados al suministro asociado al hogar corresponden a la suma de los montos por mes en Nuevos Soles (especificado en la variable "Facturación"), dividida por el número de períodos únicos en los que se facturó un monto en moneda nacional (especificado en las variables "Año" y "Mes").” En dicho informe se resalta que “se requerirá de que se hayan facturado montos al suministro asociado al hogar por 3 meses, durante los 6 meses previos a la fecha del cálculo” y que “el cálculo se aplicará solo a los hogares que declararon en la S100 que no comparten suministro de energía eléctrica con otro hogar.”

una clasificación socioeconómica que no podrá ser corregida por el método econométrico del proxy-mean. Los hogares no pobres que no son identificados como tal por el filtro de electricidad aún podrían ser identificados en los siguientes pasos del algoritmo.

Así, en el caso del uso de esta base administrativa en particular se ha identificado limitaciones importantes entre las que cabe destacar: (i) la calidad de la base no ha sido evaluada, (ii) el uso de promedios con un número arbitrario de meses, (iii) la cobertura de la base, (iv) identificadores no compatibles en el número de suministro que no permite pegar las bases, (v) la programación errada del cálculo de umbrales de electricidad y (vi) el riesgo de aprendizaje para manipular el consumo de la electricidad por actores interesados. Esto hace pensar en que debe evaluarse el filtro de consumo de electricidad, debiendo ser utilizado luego de tener clara la forma más pertinente para su uso en el proceso de clasificación.

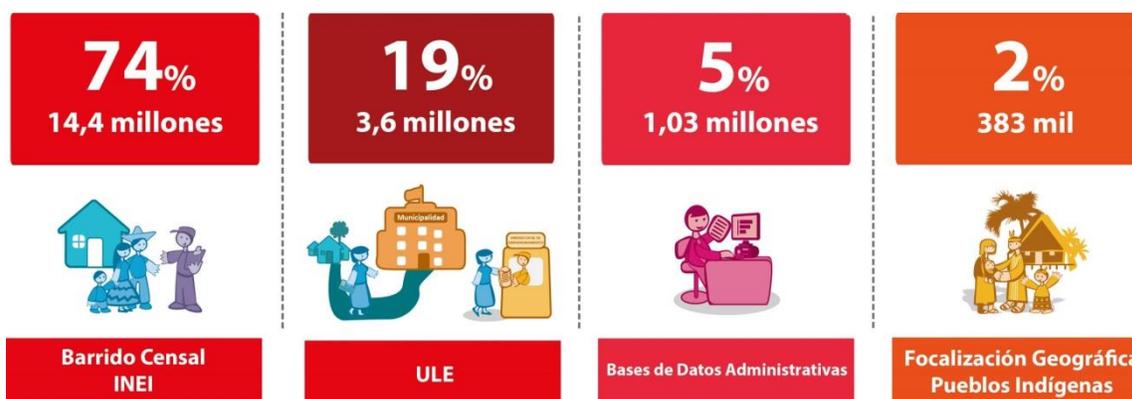
6.3. La recolección de datos de hogares para la CSE

Otra consideración relevante acerca de la metodología de clasificación de hogares se refiere a los mecanismos de recolección de información de los hogares para la CSE. En primera lugar, se contó con el “Empadronamiento Distrital de Población y Vivienda” del SISFOH para los años 2012 y 2013, el cual recoge el 74% de los hogares del PGH vigente. El “Empadronamiento Distrital de Población y Vivienda” SISFOH recogió un total de población de 24'009,026 personas (mientras que la proyección al 2012-2013 del censo de población de 2007 fue de 30'464,836). Posteriormente la CSE se basa en la información recogida por las ULE continuamente a través del llenado de las fichas FSU en los hogares.

Es decir, para los siguientes años, los instrumentos de recolección de datos fueron adaptados a un proceso por demanda, es decir, los potenciales usuarios (hogares) debían solicitar en las ULE su necesidad de recibir una clasificación socioeconómica en caso no contaran con una o estuvieran en desacuerdo con el resultado otorgado. De esta manera, entre los años 2013 al 2015 se aplicó la Ficha Socioeconómica Única (FSU) como herramienta de recojo de información, la cual era solicitada a las ULE por los potenciales usuarios de los programas; a la cual proseguía una verificación de la información con una visita al hogar por parte de los empadronadores.

Así como se muestra en el Figura 4, las principales fuentes del Padrón General de Hogares (PGH), para el 2017, son: el “Empadronamiento Distrital de Población y Vivienda” (74%), las ULE (19%), las Bases de Datos Administrativas (BDA) (5%) y la Focalización Geográfica de Pueblos Indígenas (2%).

Figura 4. Fuentes del Padrón General de Hogares (PGH) en el 2017



Fuente: PPT de Presentación “Metodologías y procesos de focalización. Caso peruano”.

La S100 se utiliza desde el año 2016, “de acuerdo a lo establecido en el numeral V, literal L de la Directiva N° 12-2015-MIDIS que regula la operatividad del Sistema de Focalización de Hogares”, el uso de los formatos 01 al 08 aprobados por la Directiva N° 001-2015-MIDIS deberá sustituirse por el Formato de Solicitud S100 (formato único)”. Para la mayor parte de los coordinadores de las ULE, el uso de este nuevo formato, acompañado de la virtualización de la información, ha mejorado mucho el proceso de clasificación al hacerlo más rápido y fácil. Esto se traduce, por ejemplo, según referencia de la responsable del SISFOH en Tlacayán, en que ya no se tiene que cargar con el peso de la documentación desde la ULE a la sede regional del SISFOH.

El proceso de recojo de información consiste en que en un primer momento se aplica la Ficha S100, para saber si el hogar cuenta con clasificación. Según lo recogido en las entrevistas a nivel central, se identificó que esta Ficha S100 funciona como un primer filtro de clasificación, cruzándose con las BDA de planillas y electricidad. Esto permite dar la clasificación de no pobre, pobre o pobre extremo. El problema es que este proceso no es transparentado, por tanto en los municipios, los responsables de la ULE, tienen la idea de que la S100 es sólo un primer paso para identificar si el hogar tiene clasificación o no, y ésta se daría luego con la FSU. Así, un primer paso es el trabajar en la simplificación y hacer más transparente el proceso de clasificación a través de sus instrumentos (S100 o FSU).

El protocolo que se da a las ULE para la recolección de datos es la aplicación inicial de la S100 y posteriormente de la FSU; sin embargo este orden no siempre es considerado. En Arequipa se encontró que las ULEs más activas en sus actividades habían, coincidentemente, asumido que la mejor forma de empadronar era aplicando simultáneamente la S100 y la FSU, con el objetivo de ahorrar tiempo y recursos financieros; en Pasco, pasa lo contrario, en tanto se respeta el protocolo, aplicándose primero la S100 y posteriormente la FSU. Desde el DGFO no se tiene ningún problema en que se aplique la S100 y la FSU al mismo tiempo, en tanto sea más eficiente, pero esta posibilidad

debería hacerse explícita. La razón es reducir los costos en tiempo y dinero, tanto para la ULE como para los potenciales usuarios. Esto es interesante porque esta práctica se da en las ULE con personal de mayor experiencia y manejo de los procesos para el recojo de información; pero las ULE con menor experiencia sí siguen el protocolo, lo cual les significaba más gastos.

Las entrevistas tanto con actores del nivel central y local, revelaron que existe mucha rotación en las ULE. Los miembros de la ULE, entre responsables y empadronadores, cambian cada tres meses. Esto genera que la labor de los empadronadores sea puramente mecánica, sin comprender el proceso que siguen los datos una vez recogidos por ellos y cayendo muchas veces en errores en el recojo de estos datos a través de las fichas. Así también, el llenado de la ficha S100 y FSU muchas veces presenta errores en las respuestas relacionadas al suministro de luz; lo cual complica y a veces hace imposible el pegado de esta información con las bases de datos administrativas que funcionan como filtros.

En ese sentido, un tema que viene a colación es que si bien cada departamento cuenta con un coordinador territorial encargado de apoyar a las ULE y dar capacitación al personal de estas que lo requiera, parece ser que este canal de transmisión de información no viene funcionando en la amplitud que se esperaría. Y además, fuera de este coordinador territorial, no se han planteado otros canales o mecanismos de capacitación que podrían ser más efectivos como plataformas web, como la de “PeruEduca” para la Jornada Escolar Completa²⁹.

No hay un conocimiento concreto por parte del personal de la ULE de qué BDA forma parte del proceso del algoritmo. Esto fue identificado en la mayor parte de entrevistas realizadas a las ULE, pues las respuestas iban desde un desconocimiento total del uso de filtros con BDA hasta el conocimiento de lo que menciona la Resolución Ministerial vigente que, como ya hemos visto, no es lo que se aplica en la realidad. En muchos casos surgió la preocupación por parte del personal de la ULE de la existencia de un **filtro por préstamos**. Esta información errada que llegaba hasta la ULE era transmitida luego a los hogares que solicitaban información y, muchas veces, ajustaban sus decisiones económicas de préstamos e inversión por la mala información brindada. Es decir, tanto ULE como hogares, están mal informándose en que existe un filtro sobre la tenencia de préstamos que determina la condición de no pobreza de los hogares.

Otro problema importante, consecuencia de la falta de capacitación y que termina en el mal llenado de las fichas, es la discrepancia que se tiene entre las definiciones de variables y sus categorías entre la FSU, S100 y el “Empadronamiento Distrital de Población y Vivienda”. Esta discrepancia se ve reflejada en la confusión que existe en conceptos como el de “hogar” entre los empadronadores al momento del recojo de la información. Ante esto, es importante la armonización de las definiciones

²⁹ Un ejemplo interesante de este tipo de canal es la plataforma de “PeruEduca” de la Jornada Escolar Completa (<http://jec.perueduca.pe/>), la cual proporciona documentos de orientación a docentes y coordinadores de escuelas para nuevos lineamientos en los enfoques pedagógicos.

por varias razones: en primer lugar, porque ayudaría a resolver el problema de los errores en el llenado de las fichas; en segundo lugar porque ayudaría con su utilización más directa en los cálculos del IFH; y en el cruce con otras bases utilizadas en el algoritmo (ENAHO) para evitar el uso de factores de ponderación necesarios para uniformizar estos criterios, que no han sido empleados por el MIDIS a pesar de estar ya construidos.

Otro problema mencionado reiteradamente por los empadronadores de las ULE, respecto a la estructura y el contenido de la FSU, ha sido su falta de apertura de categorías de variables observables como el material de la vivienda o los electrodomésticos; en el sentido de que sólo se registra la tenencia pero no el estado en que se encuentra estos bienes. Así por ejemplo, se puede tener electrodomésticos, pero estos pueden encontrarse en muy mal estado o malogrados. Así también, para el caso de zonas rurales, no se considera ningún tipo de activos económicos del medio rural, como cabezas de ganado, que podrían servir como variables explicativas del nivel de gasto del hogar. Estos problemas sin embargo responden a la metodología misma y no al proceso de recolección de información y llenado de la FSU.

Otro de los principales problemas vinculado a la metodología es el filtro de electricidad. Se tiene que uno de los criterios para la clasificación del hogar es el cruce con base de datos administrativos, dentro de los cuales se encuentra el gasto en consumo de electricidad (RM 052-2016-MIDIS, Art. 4.2). Este criterio parece calificarse de manera estática, con un umbral demasiado bajo y sin tomar en cuenta contingencia en los hogares. El consumo de electricidad puede llegar a ser un elemento dinámico, en el sentido de que puede variar debido a eventualidades o circunstancias particulares del hogar o de la red de alumbrado. De otro lado, respecto al umbral de luz, se identificó a partir de las entrevistas en las ULE que el umbral de consumo de luz que determina la clasificación de pobre extremo parece ser muy bajo, al no considerar que de antemano aquellos hogares ubicados en un área con alumbrado eléctrico pagan entre 5 y 8 nuevos soles por este último, a lo cual se suma el consumo de electricidad, resultando un umbral mucho más alto que el esperado como consumo de electricidad. Mientras no se resuelvan los problemas con este filtro, se recomienda suspender su uso como filtro y evaluar más bien su posible uso como complemento o mecanismo de alerta de fraudes de la CSE.

6.4. Las posibilidades del uso de focalización geográfica

Como se presentó en el capítulo del marco conceptual, la focalización geográfica es uno de los tipos de focalización por indicadores socioeconómicos que busca identificar espacios geográficos donde se concentra la población pobre o donde existen bolsones de pobreza y con ello facilitar el gasto público y social (Escobal et al., 2001)

Hasta el momento, el MIDIS no ha empleado criterios de focalización geográfica dentro de su algoritmo que, por lo general, se usan en la primera etapa del proceso de focalización para luego ser complementados con otras herramientas de focalización individual. En la actualidad, existe un proceso de focalización a ciertos grupos poblacionales por características que los identifican y se correlacionan con su nivel de pobreza, para el caso de las comunidades amazónicas (RM N° 257-2015-MIDIS) que representa aproximadamente el 2% del PGH. Cabe destacar que esta focalización no es geográfica pues el criterio para que dichos individuos formen parte de la población beneficiaria es su pertenencia a poblaciones nativas amazónicas y no un determinado nivel de pobreza a nivel geográfico (a pesar que se encuentre una alta correlación este no es el atributo empleado para la condición de extrema pobreza que reciben).

Para aplicar criterios geográficos de determinación de la pobreza es crucial elegir el tipo de instrumento de focalización en relación a su costo y efectividad para cada contexto, tomando en cuenta la precisión para identificar a los pobres y los potenciales errores de filtración y exclusión. De esta forma, “los instrumentos de focalización geográfica [...] han mostrado ser costo efectivos a niveles de agregación a los que los costos de elaboración e implementación de instrumentos individuales son prohibitivos”, como poblaciones aisladas, dispersas, bolsones de pobreza urbanos, etc. de los cuales hablaremos líneas más adelante.

En la sección conceptual se discutió también algunas de las ventajas y limitaciones que la literatura señala con respecto a la focalización geográfica. Así, como señalan Ravallion y Woodon (1997), la focalización geográfica puede partir de la idea que las diferencias observadas entre los niveles de bienestar de diferentes comunidades pueden resultar muy alejados para ser solamente explicados por características de los individuos u hogares; por lo cual los atributos geográficos pueden resultar en un correlato o causal importante de dichas brechas. Se mencionó también que este tipo de focalización tiene la ventaja del bajo costo de implementación y monitoreo en relación a otros métodos de focalización y que se basa en criterios claros de identificación de la población objetivo (Bigman y Fofack, 2000). Además, el criterio geográfico puede ser usado como complemento al uso de otros criterios de elegibilidad basados en la focalización individual o a demanda.

Cabe resaltar que estas ventajas mencionadas en la utilización de instrumentos geográfica dependerán siempre del nivel de agregación al cual se realice la tarea de focalización. Lo ideal resulta emplear niveles de agregación reducidos donde la población es homogénea; de esta forma se mejora la precisión de la determinación de pobreza, aunque ello puede ser complicado de lograr en la práctica. Por ello es clave la disponibilidad de información adecuada a un nivel de desagregación importante (adecuados mapas de pobreza).

Para el caso peruano, los dos últimos mapas de pobreza a nivel distrital realizados por el INEI son de los años 2009 y 2013, respectivamente. Consideramos que estos pueden ser empleados como un insumo importante en el desarrollo de la focalización geográfica como primer paso del algoritmo,

aunque no debería limitarse solo a ellos. Estos dos resultados en formato de mapa permiten saber el nivel de incidencia de la pobreza y la desigualdad en todos los distritos del Perú, además de poder ver una comparación de los mismos al contrastar el último mapa 2013 con las versiones anteriores. Así, un primer mecanismo sencillo de focalización geográfica puede pasar por decidir que distritos son catalogados como pobres (analizando los grupos robustos a los cuales pertenecen como resultado del mapa) e identificar a toda la población que vive en ellos como pobres o pobres extremos.

Sin embargo, este mecanismo debe tener en consideración que, para el caso peruano, los distritos conforman espacios muy heterogéneos tanto en tamaño en km², cantidad de población residente y desigualdad intradistrital; por lo cual, de aplicarse este método debería solo usarse en distritos en los que se observe una homogeneidad entre los residentes del mismo y, sobre todo, analizando si es que resulta un criterio costo efecto ante el levantamiento de datos por parte de la ULE.

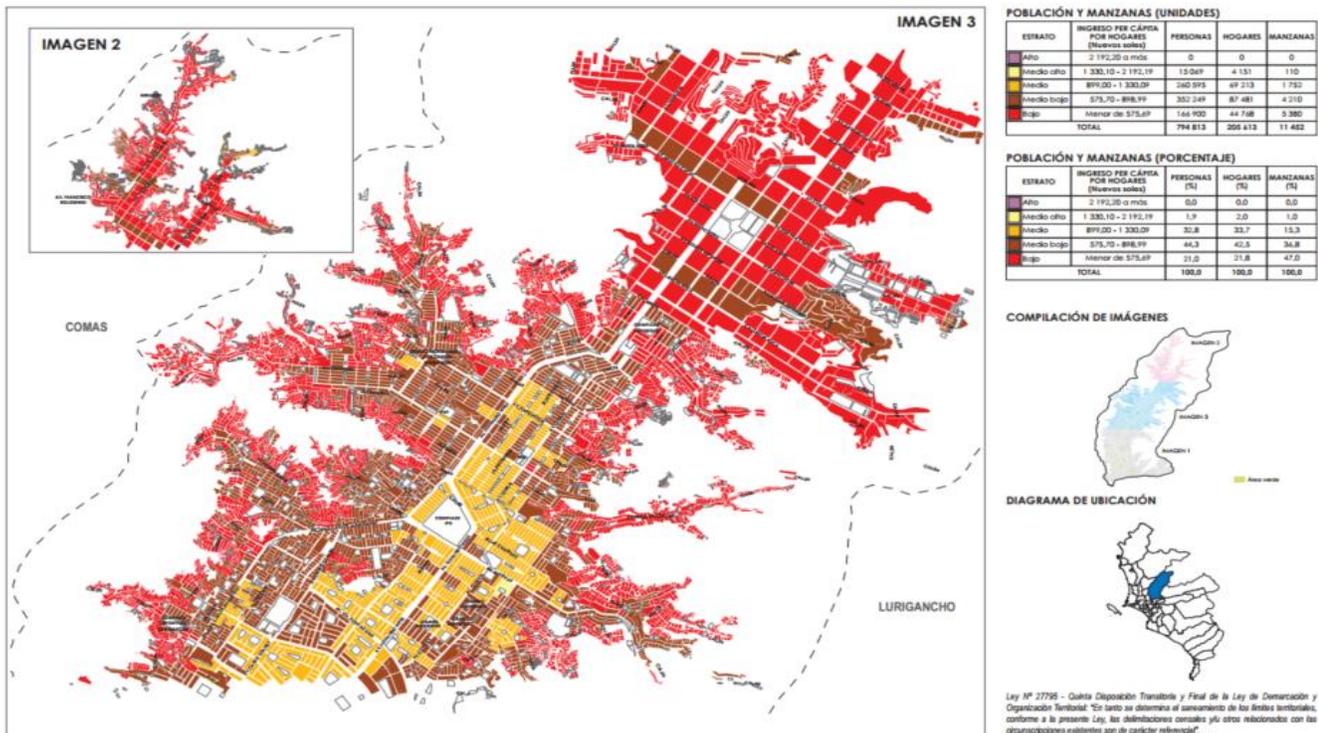
De esta manera, si se cuenta, digamos, con un distrito con un nivel de incidencia de pobreza de 80% cabe preguntarse si resulta costo eficiente enviar empadronadores a dicha localidad con el fin de detectar a ese 20% que podrían filtrarse dentro del algoritmo. Puede resultar que (i) los hogares no pobres nunca participen en los programas sociales por lo cual la filtración solo se daría en la clasificación más no en niveles de gasto público, (ii) que el costo de empadronar a todo el distrito sea tan elevado por diferentes motivos (población dispersa, zonas peligrosas, etc.) que el nivel de filtración de 20% represente incluso un costo menor para el sector público o (iii) que los niveles de población sean relativamente bajos con los cual el 20% de la población de la localidad puede representar una unidad muy pequeña que no justifica realizar un esfuerzo tan grande por identificar. Por ello, parece apropiado el uso de este tipo de metodologías en casos de distritos con niveles muy altos de incidencia de pobreza. En estos casos incluso, atender a hogares no pobres puede resultar no en un error sino en una buen práctica del MIDIS al poder ser estos hogares vulnerables u hogares con una gran cantidad de externalidades negativas dado su contexto.

Sin embargo es muy importante que el MIDIS busque formas de evitar los errores de focalización al aplicar técnicas geográficas y encontrarse en localidades que como señalábamos pueden ser muy heterogéneas y albergar a mucha población. Para ello, convendría, tal como menciona Escobal et al. (2001) reducir el nivel de análisis hasta una unidad donde se cuente con una caracterización homogénea de la población.

Afortunadamente, en el Perú actualmente el INEI, en su desarrollo de estadísticas georeferenciadas, ha venido desarrollando mapas a un nivel de desagregación menor. El documento del INEI (2016) respecto a los planos estratificados de Lima Metropolitana realizado como un trabajo de insumo para las decisiones de OSINERGMIN, presenta una caracterización de los ingresos de los hogares a nivel de manzanas para todos los distritos de Lima Metropolitana. Asimismo, ya se encuentra en elaboración las siguientes versiones de estos mapas para las grandes ciudades del

Perú y su metodología es pública; la cual podría ser replicada por el personal MIDIS de necesitarse con urgencia. Como ejemplo de lo anterior mostramos la Figura 5, para un distrito con una población cercana un millón y con gran heterogeneidad de ingresos interdistrital como es San Juan de Lurigancho. Lo que podemos observar del mapa es una gran dispersión en los niveles de ingresos, donde los hogares de menores ingresos se concentran en las márgenes del distrito; lo cual se contrasta con una zona más prospera situada en la parte baja del mapa que corresponde a avenidas principales del distrito con mayor afluencia de negocios.

Figura 5: Plano Estratificado a Nivel de Manzana por ingresos per cápita del hogar - San Juan de Lurigancho



Fuente: INEI (2016)

En estos casos urbanos, esta herramienta de nivel de manzanas puede representar una gran ayuda para reducir los niveles de errores de focalización si se empleara un mapa a un nivel de agregación mayor. Así, si hubiésemos decidido focalizar a este distrito bajo un criterio geográfico distrital, es muy probable que todos los habitantes de las zonas naranjas hubieran resultado en filtración. La reducción del nivel de agregación y de análisis, nos permite ver bolsones de pobreza urbanos; los cuales pueden ser utilizados como unidades geográficas independientes para efectuar su focalización según la dirección de los miembros del hogar o generar un mecanismo de delimitación de áreas donde resida esta población de menores ingresos.

Para el caso de la población rural, esto trae una nueva interrogante pues no se cuenta con una delimitación del territorio en manzanas como en los casos urbanos y los principales problemas a atender en este tipo de área son los de poblaciones dispersas y aisladas. En cuanto a ello, se considera que cuando se trata de un distrito muy pequeño y homogéneo en gastos o ingresos, la focalización geográfica a ese nivel puede resultar efectiva. Sin embargo para distritos de mayor tamaño o mayor heterogeneidad habrá que revelar las divergencias interdistritales pasando un nivel menor de desagregación tal como pueden resultar los centros poblados.

El punto crucial en el caso rural, que guarda estrecha relación con el tema de costo efectividad de la focalización geográfica, es el costo de empadronamiento para aquellas poblaciones que se encuentran aisladas o dispersas. Ante ello, una estrategia a realizar para lograr una efectiva focalización geográfica en el nivel rural pasa por definir cuáles son los centros poblados con estas características y sobre los cuales resultaría muy costoso empadronar. Ello puede realizarse pues ya se cuenta con archivos geo-referenciados de las coordenadas geográficas de los centros poblados, así como de las principales ciudades, las municipalidades, mapa de vías del MTC, hospitales, escuelas, etc. La tarea para dicha focalización rural geográfica pasará por definir el aislamiento y la dispersión, identificar los centros poblados con dichos atributos y estimar los costos potenciales de enviar personal de campo a estas localidades para tener una evaluación de si es que resulta costo efectivo empadronar a la población de dichos centros poblados o una definición geográfica de pobreza resultaría mejor dadas las razones que señalamos líneas arriba.

7. Conclusiones y recomendaciones

En la presente sección se presentan las principales conclusiones y recomendaciones de la evaluación del SISFOH. Estas han sido definidas a partir del trabajo de campo, la sistematización y análisis de la información, así como las reuniones y discusiones con los responsables de las direcciones DGFO, DDF, DOF y DCIF. El capítulo está organizado primero presentando las principales fortalezas, experiencias exitosas y buenas prácticas identificadas, para luego pasar a las conclusiones y recomendaciones, las cuales se intercalan en cada gran sección; es decir, se presentan las conclusiones de cada sección y subsiguientemente se presentan las recomendaciones vinculadas a dichas conclusiones.

7.1. Fortalezas y buenas prácticas

En la siguiente sección se presentan las principales fortalezas y buenas prácticas identificadas tanto a nivel central como local que pueden ayudar a la superación de riesgos y generar mejoras. En primer lugar hablamos de las fortalezas, dentro de las cuales hayamos la nueva estructura del SISFOH, la nueva normativa en la que se enmarca el SINAFO y la implementación de mecanismos de verificación de la información, como el re-test. Entre las buenas prácticas que podrían replicarse en otros ámbitos del país, identificamos la aplicación simultánea de la S100 y la FSU, así como las asambleas comunales de validación desarrolladas por el programa JUNTOS.

Principales fortalezas identificadas

- Se identificó que, a nivel central, la organización y estructura del SISFOH viene funcionando de manera más o menos eficiente, generándose la CSE de modo más rápido o inmediato que hace 3 años (2014), pasando de demorarse mínimamente 3 meses a demorar mínimamente 25 días. Esta nueva estructura organizativa donde se reconoce el papel de los municipios, por ejemplo, y que acompaña la creación del SINAFO, sienta las condiciones para mejoras en la operatividad. En el sentido que se tiene el armazón para poder generar cambios e implementar ya mencionado a lo largo del estudio, como son la dotación de mayores recursos a actores dentro de esta estructura, los mecanismos de verificación, validación y consistencia de la información recogida, o mayores y mejores canales de transmisión de información desde el MIDIS a los niveles locales del sistema. Todo esto, finalmente, tendrá un impacto importante en la eficiencia y velocidad con la que pueda laborar el SISFOH. Sin embargo, es importante mencionar, que hace falta la dotación de mayor personal a nivel intermedio, como coordinadores territoriales, que sirvan como engranaje en esta estructura.

- Como se menciona en el capítulo 4 respecto a los cambios relevantes recientes, vinculados a la creación del SINAFO, se encontraron mejoras y cambios entre los cuales tenemos como principales a: (i) la incorporación dentro de la estructura del SISFOH a los gobiernos locales y los separa de las unidades locales de empadronamiento; (ii) la creación de la Dirección General de Focalización (antes DGGU- Dirección General de Usuarios) y se implementan 3 direcciones bajo su ámbito, responsables de la política de focalización y operar al SISFOH: DDF, DOF y DCIF; (iii) la validez de la CSE a nivel nacional, es decir, la CSE será válida en todo el territorio nacional hasta el fin de su vigencia; (iv) la consideración de las consecuencias ante el incumplimiento de las responsabilidades de las ULE; (v) la regulación casos especiales como los casos de las personas indocumentadas, la incorporación de menores de edad, los pueblos indígenas, situaciones de emergencia; y (vi) la definición del proceso de reevaluación y se fija que éste sólo se pide una vez por CSE vigente.
 - Engarzado con lo anterior, es importante mencionar que se viene implementando un mecanismo de verificación de la consistencia de la información que se levanta en campo: el re test. Esto refleja la preocupación desde la DGFO por la implementación de este tipo de mecanismos. Sin embargo debe tenerse claro que el re-test, no debe ser el único mecanismo utilizado, sino que debe de ser cruzado con otros que hagan la consistencia de la información que se levanta en campo como parte del trabajo de la ULE, de su sistematización y de la CSE.
1. Cabe mencionar el interés que viene mostrando el SISFOH en particular y el MIDIS en general, para la realización de estudio tanto internamente como externamente a cargo de expertos, que generen evidencia rigurosa y juiciosa, para una mejor toma de decisiones en los cambios y mejoras de las políticas, estrategias e intervenciones. Ejemplo de ello son el re-test que se vienen implementando internamente desde el MIDIS y las dos evaluaciones cuantitativas que se han encargado a expertos sobre el algoritmo. Así, también ha sido la identificación de una preocupación más aguda por lo territorial por parte de los funcionarios del MIDIS; para observar en las diversas localidades lo que viene sucediendo in situ con el proceso de CSE. Esto permitirá superar los riesgos que pudieran presentarse en caso no se dieran estos estudios.
- El desarrollo de procesos informáticos virtuales o electrónicos para reemplazar procesos manuales o que demandan de, por ejemplo, el envío físico de documentación, puede ser recogida como una experiencia sumamente exitosa, porque acorta los tiempos para el proceso de CSE, dando mayores resultados y abriendo la posibilidad a mejor precisión o exactitud en estos. Es muy importante que se mantenga esta lógica para pensar en futuras mejoras de la operatividad del sistema en los diferentes procesos que pueda abordarse, desde el empadronamiento con georreferenciación hasta la ya avanzada firma electrónica. Se ha encontrado que los procesos de sistematización o virtualización de la información,

para que esta llegue de manera electrónica desde las ULE al MIDIS y viceversa, generan grandes mejoras en la operatividad del sistema. De este modo, el cambio más reconocido es la reducción de los plazos en la determinación de la CSE, esto gracias a la sistematización de varios procesos. No obstante, estas mejoras aún no son percibidas en las ULE más rurales, donde aún los procesos que en zonas urbanas duran 15 días, pueden tomar de 3 a 6 meses.

Principales buenas prácticas identificadas a nivel local

- Una buena práctica identificada en las ULE de Mollendo, Cerro Colorado y Vítor, en Arequipa, es la aplicación simultánea de la S100 y la FSU. Esto abarata costos de transacción en tiempo y dinero tanto para los empadronadores como para los solicitantes o usuarios de algún programa. Esta práctica, si bien no es la oficial que requiere la norma, es bien vista por los funcionarios de la DGFO, en tanto el espíritu de la norma es que las ULE apliquen como mejor les convenga los protocolos que se establecen desde el SISFOH. Sin embargo, queda pendiente la discusión de si esta práctica de aplicación simultánea de la S100 y FSU, debería plantearse de manera universal para todas las ULE.
- En las municipalidades de Cerro Colorado y Mollendo, en Arequipa, y Pallanchacra, en Pasco, se identificó, aunque diferenciadamente más en uno que en otros, el esfuerzo dotar a la ULE de recursos de infraestructura, materiales, logísticos y humanos para contar con un equipo apropiado y con las condiciones necesarias para responder a los requerimientos de la población local. Esto fue acompañado con campañas de empadronamiento y un pequeño levantamiento de información de ancianos en situación de alta vulnerabilidad (recogedores de basura, o indigentes, por ejemplo)
- Otra buena práctica, identificada en Pasco, es la de las asambleas comunales de validación desarrolladas por el programa JUNTOS. En estas asambleas se reúnen las principales autoridades de la localidad, entre ellos el alcalde, los directores de escuela, el director de la posta, los jefes o representantes de las comunidades y de las asociaciones de base, entre otros. Se presentan a estas autoridades a las personas que han sido seleccionadas como usuarios del programa JUNTOS, para que ellas opinen sobre si realmente los seleccionados se encuentran en situación de pobreza y requieren de los beneficios del programa. A decir de los usuarios, los miembros de la ULE, los gestores territoriales del programa JUNTOS y un alcalde entrevistado, este es un mecanismo de validación bastante útil; por lo cual, sería importante su réplica en otros programas o para el caso del SISFOH.

7.2. Conclusiones y recomendaciones por tema

Cabe mencionar en primer lugar un problema clave transversal a los demás temas identificados durante la evaluación y que se refiere a la falta de recursos para cumplir adecuadamente con los objetivos del SISFOH. Esto porque 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. De este modo, 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 ULES, entre otras actividades que son importantes para la conseguir una buena operatividad del sistema. Además, la falta de recursos podría obstaculizar el proceso de consolidación de la DGFO para articular sus direcciones y permitir que se generen espacios de discusión para la mejora del sistema con una visión más territorial. Esta falta de recursos también recorta o impide que desde la DGFO se pueda ejercer una mayor autoridad sobre los municipios, y contribuir a resolver el problema de falta de alienación de objetivos entre el SISFOH y los alcaldes y funcionarios municipales.

Para el nivel local, se debe partir de la premisa de que el municipio y la ULE cumplen con la función de brazo operativo del SISFOH, en tanto son los responsables del proceso de empadronamiento. Sin embargo, estas instancias no tienen ningún tipo de incentivo para cumplir apropiadamente con sus funciones, como se discute más adelante; pero tampoco tienen los medios para poder realizarlas. Esto se relaciona además con la falta de presupuesto para contratar personal idóneo y permanente tanto de encargados de la ULE (que en la mayoría de los casos comparten otras varias funciones del Municipio) como de los empadronadores y otro personal para realizar las tareas de campo.

Respecto a esta falta de recursos a nivel local, la recomendación es que se debe buscar dar sostenibilidad a mecanismos o canales como el recientemente asignado presupuesto para que los municipios empadronen a los afiliados al SIS que no cuentan con CSE. Se sugiere realizar estimaciones de las necesidades de las ULE en base a hogares por re clasificar y hogares no cubiertos (error de exclusión) para asignar recursos.

Dicha asignación se debe enmarcar en un programa presupuestal o un convenio de desempeño, tomando en cuenta la heterogeneidad de municipios. Tomando como referencia el caso de Chile, se pueden firmar convenios con estas instituciones en los que se definen roles, funciones e incentivos en su operación. En particular, el municipio recibe financiamiento por ficha aplicada, pero este subsidio considera algunas características de los municipios, como son su tamaño, su nivel de ruralidad, el nivel de acceso, su conectividad, entre otros.

Si bien se entiende que los recursos no deben ser un escollo para la implementación de cambios y mejoras, son importantes para dotar de recursos humanos en todos los niveles del sistema, incorporar mecanismos de control, verificación, reevaluación, así como generar mayores capacidades y asegurar una buena y transparente transmisión de información desde el nivel central

al local. Es importante reconocer que para esto también es necesario del cambio y actualización de la normativa vigente, por lo que el proceso debe ser gradual y sustentado en evidencia.

Sobre el diseño del SISFOH

Como se desarrolla en el capítulo respectivo al diseño, se tiene que para lograr un buen sistema de focalización, según Leite (2017), 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. De este modo, pasaremos a abordar las principales conclusiones respecto a estas condiciones mencionadas y posteriormente, pasamos a las recomendaciones respectivas.

La primera conclusión respecto al diseño se relaciona con lo planteado anteriormente respecto a la falta de recursos. Se puede concluir que el SISFOH cuenta y opera con pocos recursos y funciona de manera costo-efectiva; esto ha llevado a optar por un enfoque por demanda y asumir los problemas de error de inclusión y especialmente de exclusión que este genera. Es importante reconocer que el gasto que se asigna para la operatividad es sumamente reducido y, por tanto, ello implica sacrificios, tanto para el nivel central como local, en términos de recursos humanos y de atención de actividades y aspectos clave para el funcionamiento del sistema, como son las condiciones para asegurar un buen recojo de información con el empadronamiento, la asistencia técnica, la capacitación, el monitoreo permanente, el despliegue de mecanismos de verificación y consistencia, la implementación de la re-validación, así como la dotación de incentivos a los municipios y la ULE para asegurar su compromiso con el SISFOH. Todo ello, enmarcado en una mirada que busque resolver las restricciones para el incremento en la cobertura de atención y acercamiento al usuario.

Una segunda conclusión gira en torno a la falta de un balance entre el error de inclusión y el error de exclusión. El diseño, el enfoque y la metodología que aplica el SISFOH no presentan un balance adecuado entre el énfasis en minimizar el error de inclusión y el énfasis para minimizar 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 para la CSE, con el fin de que no se manipule. Sumado a lo anterior, debido a la falta de recursos y el enfoque por demanda, 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 actual contexto de reciente creación del SINAFO, en el cual se enmarca hoy el SISFOH. Es importante mencionar que este poco énfasis en el error de exclusión se debe, entre otras cosas, principalmente a la falta de recursos, lo cual impide campañas de empadronamiento en zonas de alta sub-cobertura.

Como se mencionó, una consecuencia perversa de este desbalance y mayor preocupación por el error de inclusión es la falta de transparencia, de la cual hablaremos a continuación.

La tercera conclusión tiene que ver con la falta de transparencia y las consecuencias que esto trae en el funcionamiento del SISFOH. La más importante es la desinformación que genera en el ámbito local, es decir entre los municipios, la ULE, los solicitantes y los usuarios. Durante el trabajo de campo se identificó que esta falta de transparencia se ve reflejada en la práctica de ocultar información relevante sobre el proceso de CSE a los actores locales. Si bien este problema se debe a factores como dificultades de comunicación y de capacitación a actores estratégicos, una importante razón es 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 en los cuales se encuentran involucrados, y hasta se generen mitos al respecto. Ejemplo de ello es el desconocimiento sobre los filtros que se usan o en la expectativa de que existen mecanismos de re-evaluación mediante los cuales el SISFOH puede revisar y re-categorizar hogares basándose en el análisis de expedientes con información recogida por encargados de la ULE; así también se generan mitos como el que el préstamo de dinero sea un filtro para excluir a los hogares de la condición de pobreza.

Esta falta de información o la generación de información tergiversada generan, a su vez, consecuencias como: (i) la falta de compromiso de los alcaldes con el sistema porque no conocen sobre su funcionamiento y beneficios; y (ii) la generación de altos costos de tiempo y dinero para las ULE, los solicitantes y los usuarios, al embarcarse en procesos de ida y vuelta, entre el municipios y los hogares, que muchas veces no llevan a nada. Durante el trabajo de campo, se encontró mucha confusión y mitos entre los potenciales usuarios y los propios encargados de las ULE respecto al uso de filtros para la CSE. Por ejemplo hay una creencia generalizada de que se usa como filtro la obtención de préstamos para excluir a los hogares de la clasificación de pobre.

Respecto a los hallazgos anteriores una primera recomendación es la incorporación de instrumentos costo-efectivos que ayuden a reducir costos o que estos no sean muy significativos si se incorporan instrumentos como el de la focalización geográfica. Como ha sido mencionado, una de las ventajas de la focalización geográfica es el bajo costo de implementación y monitoreo en relación a otros métodos de focalización.

En cuanto a la falta de un balance entre el error de inclusión y el de exclusión, se recomienda buscar un mayor balance entre la preocupación del SISFOH por buscar minimizar el error de exclusión e inclusión, lo cual debe manifestarse en todas las áreas y procesos del sistema, 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 (levantamiento de información en zonas previamente

definidas). Ello pasa por lograr condiciones para mayor recursos, en otras recomendaciones de la matriz se presentan sugerencias respecto a cómo lograr esto.

Sobre la falta de transparencia, se debe fortalecer y ampliar procesos de comunicación, capacitación y asistencia técnica y de trabajo con actores locales. 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. Experiencias internacionales (casos de Brasil y Chile) que se basan más en lo que registra el usuario (auto-declaración) se han preocupado por asegurar mejores mecanismos de detección de inconsistencias, fraudes y de sanciones efectivos.

Sobre los principales actores y procesos

En esta sección abordamos las principales conclusiones respecto a los actores más relevantes para el sistema, entre ellos, y en el orden que serán abordados, el MIDIS (nivel central), los coordinadores territoriales (nivel intermedio), los municipios, las ULEs y los solicitantes/usuarios (nivel local), y los programas sociales (nivel transversal). Una primera idea que atraviesa las conclusiones respecto a los actores es que, como se menciona en la sección del documento correspondiente, al haberse definido un modelo con pocas consideraciones sobre la realidad local, se evidencian prácticas poco efectivas para alcanzar los resultados, así como actores que enfrentan incentivos no alienados para operar con efectividad y eficiencia. Se incluye asimismo aquí los principales hallazgos respecto a los procesos y subprocesos del principal actor el SISFOH incluyendo sus diferentes direcciones.

MIDIS

El MIDIS es el ente rector según la normativa del SISFOH, pero en la práctica esta autoridad no se verifica efectivamente en tanto no tiene control de lo que ocurre en su principal brazo operativo: el municipio. Como ha sido observado, tanto en el trabajo de campo como en las directivas, en la práctica, la rectoría del MIDIS depende principalmente de la decisión del alcalde para participar eficientemente en el sistema. A esto debe agregarse que se ha identificado que los canales de transmisión de información desde el nivel central (MIDIS, SISFOH) al nivel local (Municipio, ULE) son bastante pobres, para transmitir conceptos importantes que le corresponde a las ULE.

Dada la falta de rectoría del MIDIS sobre el municipio, se recomienda aprovechar la oportunidad generada en la creación del Sistema Nacional de Focalización (SINAFO) para posicionar el rol rector del sector Desarrollo e Inclusión Social (comunicacionalmente, en las negociaciones con los alcaldes, con los programas sociales, etc.). Es imprescindible mejorar los canales de comunicación desde el SISFOH hacia las ULEs, ya sea de manera física o virtual. Física a través de personal que capaciten, manuales, guías o documentos que expliquen de manera clara, resumida y transparente, la información pertinente a los niveles locales del sistema. Virtual a través de plataformas on-line y

off-line, que sean interactivas, fáciles de utilizar y claras que brinden información teniendo en cuenta que ésta se dará a través de un proceso de autoaprendizaje del personal de municipios y ULE.

Coordinadores Territoriales

Sobre los coordinadores territoriales, la principal conclusión es que es insuficiente la presencia y el trabajo del coordinador territorial. Al ser un solo coordinador territorial por departamento, su tiempo no da para atender las necesidades de las múltiples ULE a su cargo. Además, no se tiene en cuenta la heterogeneidad de las regiones, algunas bastante más complejas que otras. A esto se agrega que el coordinador territorial debe lidiar con casos en los que el alcalde no tiene voluntad de colaborar y otros que sí.

Frente a la insuficiente cantidad de coordinadores territoriales, es importante una estrategia que permita contar con la cantidad de recursos humanos necesarios y bien capacitados para poder asegurar la asistencia técnica a las ULE que se encuentran en el ámbito de la región de cada coordinador. Así mismo, es necesario que se tome en cuenta la heterogeneidad de las regiones, y dentro de cada región la heterogeneidad de las localidades. Es recomendable promover nuevos modelos de capacitación y asistencia técnica al personal de las ULE, empleando modelos de asistencia on-line, diseñando tutoriales de los distintos procesos del sistema, armando grupos itinerantes de capacitación para las zonas más alejadas del país, entre otros.

Procesos y sub-procesos operativos del SISFOH y sus direcciones

Una conclusión esencial de este estudio respecto a los procesos, es que no existe una mirada territorial en la operatividad del SISFOH. 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 a SISFOH en el sistema. Esta articulación no se plasma en la implementación de la operación del modelo en el territorio y no todas las áreas conocen la problemática del campo. 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 brazos operativos del sistema: los municipios, pero también podría decirse que se traduce en la falta del despliegue a nivel local de mejoras en el sistemas para la asistencia técnica y de comunicación con las ULE.

En segundo lugar, se tiene que los procesos de sistematización o virtualización de la información, para que esta llegue de manera electrónica desde las ULE al MIDIS y viceversa, generan grandes mejoras en la operatividad del sistema. De este modo, el cambio más reconocido es la reducción de los plazos en la determinación de la CSE. No obstante, estas mejoras aún no son percibidas en las ULE más rurales, donde aún los procesos que en zonas urbanas duran 15 días, pueden tomar de 3 a 6 meses. 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

línea de lo anterior, se ha recogido 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. Se espera que esto se implemente en el presente año.

En tercer lugar, se pudo concluir que algunas áreas de DGFO aún presentan una alta carga laboral, y para algunos casos, como en la DOF 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. Este proceso se restringe al escaneo de las fichas, en tanto el volumen de DJ que llega diariamente asciende a 12 mil, que deben repartirse entre 8 empleados (en promedio 1600 por cada uno). Esta y otras muchas tareas impiden que el personal de la DOF disponga de tiempo para realizar tareas de consistencia y pensar en estrategias traducidas en mejoras en la operatividad o realice un ejercicio de sistematización de la información que llega desde las ULE, para que sea analizada y utilizada como punto de partida para futuras mejoras en la operatividad.

En cuarto lugar, encontramos que la supervisión de los procesos del SISFOH no se realiza de manera sistemática y sostenible. Se vienen realizando procesos de validación a través del re-test, pero aún no se conocen los resultados de estos mecanismos, no se combinan con otros procesos, ni tampoco se desarrollan mecanismos de supervisión ex ante.

A continuación presentamos las recomendaciones relacionadas a los procesos y sub procesos:

Un primer tema fundamental es resolver la falta de una mirada territorial, es importante ampliar y fortalecer los canales de articulación entre las direcciones que conforman la DGFO (DDF, DOF y DCIF), incluyendo la participación de los Coordinadores Territoriales, en el marco del SINAFO. Esto debe decantar, además, en el fortalecimiento de la articulación con los municipios para que estos entiendan y se apropien de los cambios y las mejoras que puedan generarse desde la normativa en la operatividad del SISFOH y que tiene impacto sobre su labor en el empadronamiento. También, es fundamental que se plantee el diseño de estrategias de 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.

En segundo lugar, se identificó que se han hecho importantes avances con la reducción de los plazos en la determinación de la CSE; sin embargo, debe tomarse en cuenta en los procesos los casos de ULE sin internet para buscar darles facilidades que puedan acortar los procesos. En ese sentido, sobre los aplicativos informáticos (tablets y firma electrónica), se recomienda continuar el trabajo en esta línea y asegurar la asignación presupuestaria necesaria para su implementación en las ULE.

Otro problema, no menos importante es que para los procesos que se dan dentro de la DGFO es la alta carga laboral y trabajo mecanizado. Para resolver esto se recomienda aumentar el número de

personal y presupuesto para lograr implementar mejoras y generar e implementar más mecanismos de verificación de consistencia, desarrollar experiencias de campo, conocer experiencias internacionales in situ, entre otras mejoras que ya han sido identificadas por el equipo de la DGFO pero que aún no implementan. Además se recomienda continuar el trabajo de búsqueda de mejoras en los procesos que permitan mayor eficiencia y reducir el trabajo mecánico excesivo.

Finalmente, sobre la falta de supervisión sistemática de procesos del SISFOH, se recomienda programar como parte de la lógica de intervención del sistema, el sistema de evaluación de la calidad de los procesos ex - ante y ex - post de la CSE. El SISFOH ha iniciado la aplicación de mecanismos como el re-test (por parte de equipos del SISFOH) y protocolos de supervisión para asegurar la calidad de la información que se recoge. Estos nuevos mecanismos, aún en proceso de evaluación, contribuyen con el proceso de calidad de la data y efectividad en el otorgamiento de la CSE.

Municipios

La conclusión principal respecto a este actor se engarza con lo mencionado líneas arriba sobre el rol rector del MIDIS, y es que el Municipio representa el principal brazo operativo del SISFOH, pero éste no necesariamente responde a sus objetivos, dado que no recibe recursos suficientes para la contratación de personal apropiado y el cumplimiento de sus actividades operativas, ni cuenta con los incentivos adecuados para hacerlo. Más bien se generan incentivos perversos, porque la población asume que el alcalde es el responsable, tanto presupuestalmente como funcionalmente, de la clasificación y la afiliación a los programas sociales. A ello se agrega que 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.

La siguiente conclusión tiene que ver con la heterogeneidad de los municipios. 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 trata a todos los municipios por igual, sin tomar en cuenta esta heterogeneidad de realidades. Se debe enfatizar, además, que existen aproximadamente 500 municipios que no cuentan con internet, que representan el 27% del total de país.

Respecto a estos hallazgos relacionados a los municipios se recomienda:

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.

Algo importante a tener en cuenta es que, mientras se consigue la asignación de los recursos apropiados, en adición a ello, 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. Estas medidas, son en sí una estrategia de relacionamiento con los municipios, lo cual implica un proyecto de innovación con las características y los plazos que demandan iniciativas de este tipo. Se debería sumar el componente comunicacional a esta dinámica. En ese sentido, sería importante que a los alcaldes se les de los recursos, las herramientas y los incentivos necesarios para que desde su municipios dirija estrategias de comunicación que permita llegar a toda la población. Esto podría darse a través de convenios o compromisos entre el SISFOH y los municipios.

En cuanto a la heterogeneidad de municipios, se deben tomar en cuenta las particularidades de las localidades y las instituciones, así como sus realidades y complejidades para identificar y diferenciar cuáles son los procesos más idóneos para cada realidad, teniendo en cuenta para cada uno el detalle de procedimientos como la identificación de usuarios, el empadronamiento, la capacitación y la asistencia técnica, el monitoreo y el intercambio de información con el nivel central; buscando el balance entre la adecuación del MIDIS a las necesidades de los municipios y regiones, y viceversa.

Las Unidades Locales de Focalización-ULE

Respecto a la ULE, la principal conclusión es que estas son el motor del SISFOH, son quienes identifican, atienden e informas 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. Este resultado es producto de diversos factores, siendo el principal la falta de recursos financieros, pero también por falta de capacitación con información transparente y la toma en cuenta de que existe una heterogeneidad amplia entre las realidades de cada ULE.

Así también, otra conclusión no menos importante es que el buen o mal funcionamiento de la ULE depende mucho de la voluntad directa del alcalde; no existe una relación directa del SISFOH con las ULE, no existen canales que aseguren que la labor de esta no tenga que ceñirse a los incentivos o intereses que pueda tener el alcalde. Esto se debe a un problema de falta de convenios o contratos directos entre el SISFOH y la municipalidad. Esto es porque no hay una base de institucionalidad del

sistema con la firma de convenios de desempeño con los municipios donde se definan roles, funciones e incentivos para su operación.

Luego, se tiene que existe una alta rotación de personal dentro de las ULE, señalándose que este suele rotar cada 3 meses. Además de que se cuenta con canales pobres de transmisión de información o capacitación a este personal. Por lo general, los empadronadores son personal con un perfil bastante bajo y no reciben capacitación adecuada para el llenado de las fichas, ni están informados del proceso de clasificación. Por ello realizan una labor bastante mecánica y regularmente cometen errores en el llenado de las fichas, como por ejemplo en la identificación de miembros del hogar.

Para el caso de las ULE, las recomendaciones van, por un lado en diseñar un programa de capacitación transparente, claro y permanente para las ULE, a través de los coordinadores territoriales o plataformas on-line. Luego, buscar los mecanismos apropiados, a través de los municipios, para dotar de recursos a las ULE y puedan cumplir con sus objetivos. Finalmente, discutir y diseñar un modelo que tome en cuenta las diferencias existentes entre las localidades donde se encuentran los municipios. Sería importante firmar acuerdos (o contratos) con cada una de las municipalidades, definiendo funciones, responsabilidades y actividades de la ULE, pero también esquemas de premios directamente con partidas para ésta.

Para el problema de la alta rotación del personal de las ULE y canales pobres de transmisión de información, es importante dar mayor capacitación e incentivos a los responsables y empadronadores de las ULE; teniendo en cuenta que un paso previo es que estos incentivos requieren de que sus superiores en el municipio, en particular el Alcalde, esté interesado en el trabajo de la ULE. Además, claro está que se requiere la asignación de recursos para los municipios que permitan contratación de personal idóneo.

Los solicitantes y usuarios

Respecto a los solicitantes y usuarios, la principal conclusión es que estos son el principal objetivo del SINAFO, del cual el SISFOH es instrumento, sin embargo, esto no se ve reflejado en la mirada que se tiene desde el MIDIS. Los solicitantes y usuarios asumen costos de dinero y tiempo para poder acceder a la clasificación y posteriormente al programa o SIS. Esto se debe principalmente a que la mirada del diseño del SISFOH y los programas no está hecha para facilitar y hacer que los costos de acceso sean menores para los solicitantes y usuarios.

Para dos actores tan importantes como los solicitantes y usuarios, pero tan poco tomados como referencia en el diseño del sistema, es imprescindible tomar en cuenta su mirada, sus necesidades, sus expectativas y sus condiciones; todo ello a partir de la problematización de todas las trabas que se le presentan, la poca claridad y falta de transparencia en los procesos de clasificación y de re

evaluación para que estos puedan acceder a los programas. Para ello es fundamental generar mecanismos o canales que permitan hacer escuchar su voz.

Sobre actores del nivel transversal: Programas Sociales

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, ni dentro de estos 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 diferente tipo de información en el campo, como por ejemplo sobre casos de exclusión; sin embargo, esta información se pierde, no es compartida con el SISFOH ni incorporada al PGH, porque no se cuenta con procesos definidos o protocolos para hacerlo. En todo caso, se debe tener en cuenta que los programas sociales se vienen relacionando de manera heterogénea, poco sistematizada y muchas veces poco eficiente con el SISFOH, sin aprovechar sinergias en el trabajo en el campo.

Para el caso de JUNTOS, la conclusión es que dadas las características y la magnitud del programa, se presentan tensiones por la posibilidad de manipulación política o uso del programa para fines políticos del alcalde que se encuentre en la presente gestión. A esto se agrega que, si bien JUNTOS cuenta con procesos de validación, a través de asambleas comunales, donde las principales autoridades de la comunidad dan su aprobación sobre la clasificación de pobreza a los hogares de su localidad, cuando se identifica a hogares no pobres que han sido clasificados como pobres, este cambio de información no puede ser introducido en el PGH, porque no existen los protocolos para ello.

Para el caso de Pensión 65, se encontró que una seria preocupación es la reclasificación de un contingente importante de usuarios para este año 2017 y para el 2018. Esta tarea se hace más difícil aún por los problemas de duplicidad entre Pensión 65 y SISFOH en la lista de quienes tiene que reclasificar la ULE. Lo que se observó en campo es que Pensión 65 hace envíos directos a las ULE de la relación de usuarios que deben ser reclasificados; pero a su vez, el SISFOH también envía listas de los usuarios de todos los programas sociales que deben reclasificarse. Entonces, se genera bastante confusión dentro de las ULE, y se les hace trabajar el doble, generando incentivos perversos en el sistema.

Para el caso del Seguro Integral de Salud, la principal conclusión es la ausencia de un criterio que tome en cuenta la vulnerabilidad de los solicitantes que presentan discapacidad o enfermedad crónica, para que estos puedan acceder al SIS. Muchos de los solicitantes que presentan vulnerabilidad, por salir clasificados como no pobres, son excluidos de este seguro. 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.

En relación a los hallazgos presentados en relación a los programas sociales se presentan las siguientes recomendaciones:

Dos problemas transversales para todos los programas sociales es la falta de articulación de procesos con el SISFOH y la falta de intercambio de información entre estos y el SISFOH. En ese sentido, una recomendación importante es que el SISFOH debe coordinar y protocolizar procesos eficientes de articulación o intercambio de información para la relación con los programas sociales que incluyan aspectos como la forma de acceso a la CSE de sus usuarios a través, por ejemplo, del uso generalizado y directo de un sistema on-line, el intercambio de información sobre usuarios próximos a necesitar re clasificación, qué hacer en el caso de detección de filtraciones, y sobretodo 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).

En relación a los programas, teniendo en cuenta las tensiones que se generan por la posibilidad del uso de manipulación política para programas como JUNTOS; se recomienda implementar mayores mecanismos de validación de la clasificación para detectar inconsistencias y alertas de fraudes, los que además deben estar acompañados de sanciones efectivas. Se deben generar procesos que permitan que la ULE (y el SISFOH) pueda utilizar la información generada a través de la validación comunal.

Para el caso de Pensión 65, se identificó que este programa tiene el gran problema de que se le viene la reclasificación de un contingente importante de usuarios para el 2017 y el 2018. Esto se da en el marco de problemas de duplicidad permanente de esfuerzos entre el SISFOH y el programa. Para ello debe establecerse una única ruta de comunicación entre las ULE y el SISFOH, y entre el SISFOH y los programas sociales. La creación del SINAFO representa en ese sentido, una oportunidad para lograr esta definición. Teniendo en cuenta que la lista que envía SISFOH es del PGH que se han clasificados como clasificados de pobres extremos que son potenciales usuarios, mientras que la lista que envía el programa es de los usuarios que Pensión 65 ha seleccionado, por tanto la lista que envía SISFOH es más amplia que la del programa. Esta situación, para los responsables de la ULE, crea confusión, genera doble trabajo y finalmente produce un malestar.

Finalmente, para resolver la dificultad del acceso al SIS por parte de un grupo importante de solicitantes vulnerables, es necesario completar e implementar esta categoría de vulnerabilidad, que ya se toma en cuenta en el DL 1346 del SIS, pero que aún no se implementa en el marco del SISFOH. A lo anterior se agrega que para acceder al SIS se debe tener la clasificación de pobre o pobre extremo dentro del SISFOH. Pero el SISFOH no considera dentro de su algoritmo la condición de discapacidad o enfermedad. Es por esto, que muchas personas se quedan fuera del SIS. Esta

afirmación es respaldada por el trabajo de campo, en el cual se encontró que existe una alta demanda por parte de población vulnerable, discapacitada o con alguna enfermedad que no puede afiliarse al SIS por no cumplir con los criterios de pobreza del SISFOH.

Sobre la determinación de la clasificación socio económica de los hogares

Respecto a la metodología de determinación de la CSE del SISFOH, se han abordado los principales temas en torno a ésta a partir del algoritmo y su evolución, el uso de bases de datos administrativas (los filtros), la recolección de datos de hogares para la CSE, y las posibilidades del uso de focalización geográfica. En ese marco es que se plantean las conclusiones a continuación.

La primera conclusión tiene que ver con lo encontrado en las entrevistas a funcionarios del MIDIS y en el campo, y es que existen pocos mecanismos de verificación de la consistencia de la información que se levanta en campo como parte del trabajo de la ULE, de su sistematización y de la CSE. Desde el nivel central recién se vienen implementando algunos mecanismos de verificación como el re test, sin embargo este, en el diseño y la metodología, debe de ser cruzado con otros que hagan la consistencia de la información que se levanta en campo como parte del trabajo de la ULE, de su sistematización y de la CSE. Mecanismos de verificación como las alertas de fraudes o la consistencia de la información que se llena, no se han pensado para su implementación; principalmente por la falta de un diseño de estrategia de actividades que permita llevarlos a cabo.

Una siguiente conclusión es la falta de complementación entre el instrumento que se aplica actualmente (focalización individual a demanda) con otros que podrían ser bastante útiles para el proceso de CSE, y que ayude a resolver, además, el error de exclusión, como es la focalización geográfica. La idea es que la focalización individual se complemente con focalización geográfica para poner más énfasis en el error de exclusión; por ejemplo, la herramienta geográfica ayuda a identificar a los pobres en bolsones de pobreza que no puede detectar la focalización individual³⁰.

Luego se tiene que es necesaria la ampliación de categorías dentro de la CSE. Las 3 categorías con las que se cuenta actualmente (no pobre, pobre y pobre extremo) no son suficientes ni ayudan a una buena identificación de potenciales usuarios para los programas. Esto es no quedarse con las 3 categorías con las que cuenta actualmente (no pobre, pobre y pobre extremo). Sin complejizarse en las categorías que se puedan crear, sería importante que el SISFOH abra otras que ayuden a los programas a seleccionar más fácil y claramente a sus usuarios. Esto es posible, teniendo en cuenta que la información que recoge el SISFOH es rica en detalles y puede trabajarse para que dentro de las 3 categorías con las que cuenta se puedan acoger a otras.

³⁰ La DFGO viene planteando la posibilidad de aplicar un próximo levantamiento de información, que busque tener un carácter censal para ciertas localidades rurales de fuerte incidencia en pobreza. Agregando el levantamiento de información por demanda de los potenciales y actuales usuarios en zonas urbanas.

El principal problema con la restricción a tres categorías por parte del SISFOH es que es bastante difícil que se identifiquen niveles de pobreza como el de un adulto mayor que debe llegar a ser pobre extremo para poder acceder a Pensión 65. Esto hace que muchos de ellos que necesitan ser atendidos por el programa se queden fuera. Es relevante que dentro de la categoría de pobreza se generen nuevas categorías y que en el ejercicio de su creación se consulte a los programas para su definición, con el objetivo de que estas le sean útiles a estos últimos. Eso viene relacionado con lo encontrado para el caso de la vulnerabilidad, ya que los instrumentos que actualmente se utilizan para la CSE no permiten identificar la condición de vulnerabilidad de los hogares. Esto es particularmente importante en el caso de potenciales usuarios del SIS y Pensión 65 que requieren la clasificación en el caso de una enfermedad o discapacidad.

Así también, un tema relevante identificado es que no se encuentra actualmente 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. Durante el trabajo de campo se observó que los usuarios y los encargados de la ULE realizan esfuerzos para solicitar la re-evaluación (cuando se considera que un hogar es efectivamente pobre y obtiene la clasificación de no pobre); sin embargo no saben que estos esfuerzos no tendrán ningún resultado.

Se identificó que existen serios problemas con el uso del gasto de electricidad como filtro. Este parece calificarse de manera estática, con un umbral demasiado bajo y sin tomar en cuenta contingencias en los hogares. Además logra filtrar a muy poca población y es fácilmente manipulable.

Respecto a los hallazgos presentados en torno a la metodología de determinación de la CSE de hogares, se plantean las siguientes recomendaciones:

Para mejorar la costo-efectividad de la metodología del SISFOH, se recomienda el uso combinado de instrumentos, entre la focalización individual y la focalización geográfica, tomando en cuenta las ventajas de esta última, como (i) la disponibilidad de información de mapas de pobreza; (ii) bajo costo de implementación y monitoreo en relación a otros métodos de focalización; (iii) contar con criterios claros de identificación de la población objetivo; (iv) relativa baja influencia en el comportamiento de los hogares potencialmente usuarios pues resulta costoso para un hogar cambiarse de localidad, y (v) capacidad de complementar el instrumento geográfico con el uso de otros criterios de elegibilidad basados en la focalización individual.

Además, es importante introducir mecanismos de validación tales como la verificación de la consistencia de la información de la FSU (ex ante) el re test en muestras aleatorias de hogares y de distritos (ex post).

Respecto a la falta de categorías dentro de la CSE sería importante que, teniendo en cuenta que la información que recoge el SISFOH es bastante más rica que las tres categorías que se difunden, se

transfiera a los programas más categorías, quintiles o la información continua que se obtiene de la CSE. Así, por ejemplo, dentro de la categoría de no pobre, se podría considerar una subcategoría que diferencie la situación de vulnerabilidad que pueda tener un hogar; o para el caso de la categoría de pobre se puede generar categorías continuas como quintiles.

Otro problema importante ha resultado ser el uso del gasto de electricidad como filtro. La recomendación aquí es que mientras no se resuelvan los problemas, suspender su uso como filtro, y más bien trabajar para buscar formas de usarlo de forma complementaria o como alerta.

Sobre la falta de mecanismos de reevaluación, a partir de la directiva 070, es primordial trabajar en la reevaluación, teniendo como ejes que sea un proceso claro y transparente, y que se defina qué rol cumplirá el municipio, la ULE y las oficinas centrales del SISFOH.

8. Referencias bibliográficas

Barrett, S.M. (2004) 'Implementation Studies: Time for a revival? Personal reflections on twenty years of implementation research'. En: Public Administration, 82(2): 249-262.

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

Beltrán, Arlette. 2013. Análisis costo-efectividad de los instrumentos de focalización geográfica e individual, y propuesta y aplicación de una regla óptima de uso de los instrumentos, según unidad geográfica. MIDIS.

Bigman, D. and H. Fofack (2000) "Geographical Targeting for Poverty Alleviation: An Introduction to the Special Issue". The World Bank Economic Review 14 (1):129 -145.

Coady, David; Grosh, Margaret; y John Hoddinot. 2002. Targeting redux. FCND Discussion Paper No. 144. IFPRI.

Coady, David et al. 2004. La focalización de las transferencias en los países en desarrollo: Revisión de lecciones y experiencias. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial.

Departamento Nacional de Planeación. 2007. Mecanismos de focalización. Cuatro estudios de caso. Colombia.

Escobal, J; Torero, M & Ponce, C. 2001. Focalización Geográfica del Gasto Social: Mapas de Pobreza. Red CIES de Pobreza. Informe Final.

Gallegos, José. 2015. Informe de Entrega de Cargo de la posición de Director de la Dirección de Operaciones de la DGGU. MIDIS.

Granda Sandoval, César. 2015. Informe Final como Especialista para la Dirección de Operaciones. MIDIS.

Grosh, Margaret, y Baker, Judy. 1994. Measuring the Effects of Geographic Targeting on Poverty Reduction. LSMS Working Paper N° 99. Washington DC: Banco Mundial.

INEI. 2014. Metodología de cálculo del factor de ajuste para el empadronamiento distrital de población y vivienda 2012-2013. Informe Técnico.

INEI. 2015. Mapa estratificado de ingresos. Lima metropolitana.

INEI. 2015. Mapa de pobreza distrital 2013.

INEI. 2016. Planos estratificados de Lima Metropolitana a nivel de manzana 2016.

Lipton, M & Ravallion, M (1993) Poverty and Policy. Policy Research Working Papers. World Bank

Madueño, Miguel. 2002. "Revisión metodológica del Sistema de Identificación de Usuarios" Documento técnico preparado por encargo del Proyecto 2000 - Ministerio de Salud

Madueño, Miguel, Javier Linares & Alessandra Zurita. Mayo, 2004. Instrumento estandarizado de identificación de usuarios para programas sociales. Bethesda, MD: The Partners for Health Reformplus Project, Abt Associates Inc.

MIDIS. 2015. Metodología para la determinación de la clasificación socioeconómica Resolución Ministerial N° 107-2015-MIDIS.

MIDIS. 2016. Metodología para la determinación de la clasificación socioeconómica. Resolución Ministerial N° 151-2016-MIDIS.

MIDIS. 2016b. Reglamento de la Ley N° 30435, Ley que crea el Sistema Nacional de Focalización (SINAFO). Decreto Supremo N° 007-2016-MIDIS.

MIDIS. 2016c. Procedimientos para la transferencia y uso de la información de ingresos de planillas públicas provenientes del Ministerio de Economía y Finanzas. INFORME N° 014 - 2016 - MIDIS-VMPE/DGGU-DO

MIDIS. 2016d. Procedimientos para la transferencia y uso de la información de consumo de energía eléctrica proveniente del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería. INFORME N° - 2016 - MIDIS-VMPE/DGGU-DO

MIDIS. 2016e. Solicitud de evaluación de ingresos dispuestos por la UCF mediante el uso de información de rentas de primera, tercera, cuarta y quinta categoría de personas naturales, provenientes de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria. INFORME N° 056 - 2016 - MIDIS-VMPE/DGGU-DO

MIDIS. 2016f. Aprueba el Reglamento de la Ley N° 30435, Ley que crea el Sistema Nacional de Focalización (SINAFO). Decreto Supremo N° 007-2016-MIDIS.

MIDIS. 2016g. Establecer disposiciones para fortalecimiento del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH), en el marco del Sistema Nacional de Focalización creado por la Ley N° 30435, su Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 007-2016-MIDIS y normas complementarias. Resolución Ministerial N° 269-2016-MIDIS.

MIDIS. 2017a. Estado y hallazgos de la evaluación de la metodología de la determinación de la clasificación socioeconómica y de los procesos involucrados, en el marco de lo establecido en la Primera Disposición Complementaria de la R.M. N° 269-2016-MIDIS. INFORME N°004-2017-MIDIS/VMPE/DGSE/DE.

MIDIS. 2017b. Aprueba Directiva que regula la operatividad del Sistema de Focalización de Hogares-SISFOH. Resolución Ministerial N° 070-2017-MIDIS.

Paulini, Javier. 2016. Entrega del cargo de Director de Investigación y Métodos. MIDIS.

Raczynski, D. 1995. Focalización de los programas sociales: lecciones de la experiencia chilena. En: Políticas económicas y Sociales en el Chile Democrático. CEPLAN: 1995.

Ravallion, M. y Q. Woodon. 1997. "Poor areas or only poor people?". Policy Research Working Paper 1798. World Bank.

Schofield, J. y Sausman, C. 2004. Symposium on Implementing Public Policy: Learning from Theory and Practice. Public administration, Vol. 82, 2004, p. 235-248.

9. Matriz de problemas identificados, conclusiones y recomendaciones

MATRIZ DE CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES					
TEMA DE ESTUDIO	PROBLEMA IDENTIFICADO	CONCLUSION	RECOMENDACIÓN	RESPONSABLES	PLAZO
DISEÑO					
DISEÑO	<p>El diseño y enfoque del SISFOH no presenta un balance adecuado entre el énfasis en minimizar el error de inclusión y el de exclusión. Esto adquiere aún más importancia en el actual contexto de la reciente creación del SINAFO, donde se enmarca hoy el SISFOH.</p>	<p>Se encontró un desbalance entre la preocupación por el error de inclusión y la preocupación por el error de exclusión, debido principalmente al uso del mecanismo de identificación de usuarios por demanda y de otras características del sistema, como se menciona en varios hallazgos a continuación que muestran la preocupación por el error de inclusión y el fraude. No se ha logrado aún implementar medidas que se enfoquen en la reducción de error de exclusión tales como campañas de búsqueda de potenciales usuarios.</p>	<p>Se recomienda buscar un mayor balance entre la preocupación del SISFOH por buscar minimizar el error de exclusión y el de inclusión, lo cual se debe manifestar en todas las áreas y procesos del sistema, además de asumir al "solicitante" como centro de atención del sistema. Para ello se requiere utilizar mecanismos distintos a la focalización por demanda, más en línea con la implementación de campañas de empadronamiento en las zonas donde se identifica los mayores errores de exclusión ("Empadronamiento Distrital de Población y Vivienda" en zonas previamente definidas). En otras recomendaciones de la matriz se presentan sugerencias respecto a cómo lograr esto.</p>	<p>Principal: DGFO, DDF Involucrados: MEF, MIDIS</p> <p>Requerimiento: Recursos para la implementación de un modelo que fije más su mirada sobre el error de exclusión (campañas de empadronamiento)</p>	Mediano
	<p>Durante el trabajo de campo se identificó un problema importante de falta de transparencia respecto a información relevante sobre el proceso de CSE en el ámbito de las municipalidades.</p>	<p>Debido a las dificultades de comunicación y de capacitación, pero también de manera más intencional para evitar la posible manipulación de la información, se encontró poco conocimiento y transparencia con respecto a los procesos de CSE entre los actores. Ello se manifiesta por ejemplo en el desconocimiento sobre los filtros que se usan o en la expectativa de que existen mecanismos de re-evaluación mediante los cuales el SISFOH puede revisar y re categorizar hogares basándose en el análisis de expedientes con información recogida por encargados de la ULE.</p>	<p>Se requiere fortalecer y ampliar los procesos de comunicación, capacitación y asistencia técnica y de trabajo con los actores locales. En un contexto de mayor transparencia y conocimiento de los procesos de CSE por parte de los actores locales se requerirá también más y mejores mecanismos de detección y sanción de fraudes. En experiencias internacionales, como en los casos de Brasil y Chile, se confía más en lo que registra el usuario (la auto declaración) y más bien los sistemas se ha preocupado por asegurar mejores mecanismos de detección de inconsistencias, fraudes y de sanción.</p>	<p>Principal: DGFO, DDF y Municipios Involucrados: MEF, VPP</p> <p>Requerimiento: Recursos al MEF para el diseño e implementación de asistencia técnica, mecanismos de monitoreo y sanciones a la manipulación de información, centrado en el municipio, la ULE y el usuario.</p>	Mediano

	<p>El SISFOH cuenta y opera con pocos recursos y se podría decir que es costo efectivo, sin embargo el reducido gasto de la operación implica sacrificios en términos del trabajo y atención de otros aspectos clave como la asistencia técnica y monitoreo del brazo operativo (ULE) y el incremento en la cobertura de atención y acercamiento al usuario.</p>	<p>Para el trabajo de empadronamiento se debe descansar en la labor de las ULE que cuentan con pocos recursos y el nivel central cuenta también con muy pocos recursos para la operación, control de calidad, asistencia técnica y monitoreo a las ULE, entre otros aspectos.</p>	<p>Se recomienda trabajar en la búsqueda de dar sostenibilidad a mecanismos como el recientemente implementado para otorgar a las ULE recursos para el empadronamiento (para los requerimientos del SIS). Para asignación de recursos se sugiere identificar estimaciones de las necesidades de las ULE en base a hogares por re clasificar y hogares no cubiertos. Se requiere además que la asignación de recursos se enmarque en un programa presupuestal o en el marco de un convenio de desempeño (ver recomendaciones líneas abajo en el tema de actores/Municipio).</p>		
	<p>El diseño no contempla suficientes mecanismos de análisis y verificación de consistencia ex ante y ex post</p>	<p>Se encontró que existen pocos mecanismos de verificación de la consistencia de la información que se levanta en campo como parte del trabajo de la ULE, de su sistematización y de la CSE.</p>	<p>Se recomienda introducir mecanismos de validación tales como la verificación de la consistencia de la información de la FSU (ex ante) el re test en muestras aleatorias de hogares y de distritos (ex post). Ver recomendaciones líneas abajo en el tema de metodología de CSE).</p>	<p>DGFO, DDF, Dirección de calidad Involucrados: MEF, MIDIS Requerimiento: Recursos para diseño e implementación de mecanismos</p>	<p>Corto-Mediano</p>
METODOLOGÍA DE LA CLASIFICACION SOCIO ECONOMICA Y FUENTES DE INFORMACION					
Metodología de la CSE	<p>La alta rotación de personal en el MIDIS ha generado algunos vacíos de conocimiento de los métodos previos y de las lecciones identificadas.</p>	<p>La rotación de personal genera que se pueda mucha información histórica y técnica que son fundamentales para las mejoras del sistema</p>	<p>Contar con documentos que resuman y contextualicen brevemente la metodología del SISFOH y que sean compartidos y discutidos por los encargados actuales.</p>	<p>Principal: DGFO. Involucrados: MEF, MIDIS</p>	<p>Corto</p>
	<p>En la práctica la CSE no está sujeta a suficientes procesos de verificación de consistencia y validación</p>	<p>Se encontró que no se usan (debido principalmente a falta de recursos) suficientes y de manera sistemática mecanismos de verificación de consistencia de la información de la ficha FSU, de los cálculos de la CSE y del trabajo del empadronamiento (verificación de la veracidad de la información y del adecuado manejo del llenado de la FSU).</p>	<p>Se recomienda el uso de mecanismos de análisis de consistencia de la información que se sistematiza de las fichas y de validación de su aplicación (llenado de fichas y uso de BDA). Se recomienda diseñar e implementar sistemas de verificación de consistencia de las bases generadas a partir de la FSU y verificar la consistencia de la información. Ello se debe generar tanto para identificar inconsistencias que invaliden la aplicación del algoritmo como para la generación de alertas. Se requiere también sistematizar y generar protocolos para implementar periódicamente procesos de verificación del llenado de fichas (re test) en muestras aleatorias de ULE (y hogares dentro de las ULE seleccionadas), en la línea del ejercicio de</p>	<p>Principal: DDF, DGCI, DOF Involucrados: MEF, MIDIS Requerimiento: Recursos al MEF para el costeo de dichos mecanismos de validación de la metodología y de su aplicación</p>	<p>Mediano</p>

		re test recientemente implementado por el SISFOH. Adicionalmente, se sugiere evaluar el uso de mecanismos como la validación comunal del programa Juntos (tal como la actualmente piloteada por el equipo SISFOH) especialmente para las áreas rurales.		
El SISFOH solo puede proporcionar información a los programas sociales respecto a la CSE en base a tres grupos: no pobre, pobre y pobre extremo	El SISFOH recoge y procesa mucha información detallada la cual no es aprovechada en el marco de las limitaciones que imponen las tres categorías. Más aún la población pobre extrema es un grupo muy reducido y el algoritmo tiene dificultades para identificarla.	Tal como la experiencia internacional indica, en los tres países revisados (Brasil, Chile, Colombia), se tiene una categorización más amplia, con clasificación continua (ranking) o más categorías de pobreza (quintiles por ejemplo). Ello permitiría validar mejor las clasificaciones generadas por el sistema y más aún permitiría que los programas sociales usuarios del SISFOH cuenten con más información para una adecuada priorización de recursos.	Principal: DDF, DOF Involucrados: MEF, MIDIS, Programas Sociales, especialistas	Mediano-Largo
La metodología actualmente utilizada para la CSE no permite identificar los hogares vulnerables.	Esto se observó cómo particularmente importante en el caso de los potenciales usuarios del SIS que de ser vulnerables requerirán la clasificación en el caso de una enfermedad o discapacidad.	Este problema ha sido ya detectado y de hecho se encuentra ya normado y en proceso de estudio, se recomienda impulsar y asegurar su implementación.	Principal: DDF, DOF, MIDIS, VPP Involucrados: MEF, PS, Especialistas Requerimiento: Diseñar la normativa y el reglamento pertinente y que se articule bien con el DL 1346 del SIS.	Corto plazo
A partir de las visitas realizadas, se identificó descontento de solicitantes evidentemente pobres que no resultan como tales en la CSE. Se identificó que las fichas no consideran categorías de variables observables como el material de la vivienda o los electrodomésticos o tenencia de otros activos. Se recoge la tenencia pero no sobre el estado de los bienes.	Los problemas se deben en algunos casos a la poca capacitación de los empadronadores pero en muchos casos se deben a las limitaciones de la propia metodología de Proxy Mean Test usada por el SISFOH.	Se recomienda asegurar adecuados mecanismos de re-evaluación, que pasen por un proceso de revisión del caso a cargo de un especialista (incluyendo nueva vista al hogar). Es importante reconocer que la metodología utilizada por el SISFOH (Proxy Means) es imperfecta y que ante ello es importante incorporar adecuados mecanismos de re-evaluación, que vayan más allá de la aplicación del algoritmo.	Principal: DDF, DOF, DCIF Involucrados: MEF, MIDIS, especialistas Requerimiento: Recursos al MEF para costear el mejoramiento de la metodología	Mediano
Hasta el momento, el MIDIS no ha empleado criterios de focalización geográfica como parte de su metodología de CSE, a pesar de las ventajas	La focalización geográfica tiene como ventajas: (i) El bajo costo de implementación y monitoreo en relación a otros métodos de focalización; (ii) Criterios claros de identificación de la	Se debe considerar combinar la metodología de focalización individual con focalización geográfica en determinadas zonas altos índices de pobreza. Para ello se requiere de estudios especializados.	Principal: DDF, DOF, DCIF Involucrados: MEF, MIDIS, especialistas Requerimiento: Recursos al MEF para costear estudios	Mediano

	de disponibilidad de información de mapas de pobreza y de la necesidad de recurrir a mecanismos costo efectivos.	población objetivo, (iii) Se evitan problemas de restricción de información no disponible o recojo de la misma, (iv) relativa baja influencia en el comportamiento de los hogares potencialmente usuarios pues resulta costoso para un hogar cambiarse de localidad, y (v) Capacidad de complementar el instrumento geográfico con la focalización individual.	Como alternativa, se puede aprovechar la información existente sobre mapas de pobreza con altos niveles de desagregación para identificar zonas de alta incidencia donde se requiere empadronamientos mediante "Empadronamiento Distrital de Población y Vivienda" tanto en el ámbito urbano como de centros poblados rurales.	(de diseño y de su posterior evaluación)	
Uso de bases administrativas	Las bases administrativas son utilizadas como filtros para lograr mayor costo-efectividad y consistencia. Sin embargo, éstas enfrentan muchos problemas de periodicidad, de acceso, de cobertura, entre otros aspectos. Así, el mal uso de estas bases puede ser contraproducente y generar otras complejidades que afecten a la clasificación.	En el caso de la BDA de la SUNAT se enfrenta la limitación de baja cobertura de población que puede pasar por este filtro debido a que solo cubre a los trabajadores formales. Además, al aplicarse los umbrales oficiales para el ámbito rural, se observa una subcobertura cercana del 20% para trabajadores públicos y formales no públicos. En el caso de la BDA de la SUNARP se busca identificar la tenencia de automóviles o camiones. Según DS N° 007-2016-MIDIS debe ser usado como filtro, pero no son aplicados porque bases de datos no ha sido entregada.	Es claro que el uso de bases administrativas potencialmente genera una serie de ventajas en términos de costo efectividad y de transparencia y consistencia. Sin embargo, las bases con las que cuenta el SISFOH son aún insuficientes, no logran captar porcentajes importantes de la población, enfrentan restricciones para su uso en términos de periodicidad y en algunos aún no se logra el acceso. Si bien esto escapa al SISFOH, se recomienda continuar en la búsqueda de mejores bases y sobretodo en el trabajo de análisis de los correctos umbrales y otros aspectos para su adecuado uso en los casos en que se logra identificar y acceder a BDA.	Principal: DGFO, DOF Involucrados: VPP, Especialistas en la materia Requerimiento: Directivas que permitan el acceso a bases de datos alternativas	Mediano
	Se han encontrado serios problemas con el uso del gasto de electricidad como filtro (BDA de OSINERGMIN).	Este parece calificarse de manera estática, con un umbral demasiado bajo y sin tomar en cuenta contingencias en los hogares. Además logra filtrar a muy poca población y es fácilmente manipulable.	Mientras no se resuelvan los problemas con este filtro, se recomienda suspender su uso como filtro y evaluar más bien su posible uso como complemento o mecanismo de alerta de fraudes de la CSE.	Principal: DGFO Requerimiento: Directivas que retire de las BDA el filtro de la electricidad	Corto
Recolección de información del hogar	Falta de transparencia respecto a los filtros que se aplican con la ficha S100 previo a la aplicación FSU.	Se encontró mucha confusión y mitos entre los potenciales usuarios y los propios encargados de las ULE respecto al uso de filtros para la CSE (por ejemplo hay una creencia generalizada de que se usa como filtro para declarar como pobre a hogares en los que se ha obtenido préstamos)	Este problema se genera porque la capacitación a los encargados de la ULE no es suficiente, pero también porque se busca ocultar aspectos del proceso de CSE para evitar la manipulación de los datos, tal como se menciona líneas arriba. La mayor transparencia respecto a los filtros y proceso de CSE podría generar mayor manipulación por lo que, se recomienda además más y mejores mecanismos de detección de fraude y sanciones efectivas, tal como se observa en las experiencias internacionales de Brasil y Chile.	Principal: DGFO Requerimiento: Recursos y Normar mecanismos de compromisos y penalidades para los municipios.	Mediano

	Alta rotación de personal de las ULE (en el trabajo de campo y entrevistas se señaló que suelen rotar cada 3 meses) y canales pobres de transmisión de información o capacitación	Los empadronadores son personal con un perfil bastante bajo y no reciben capacitación adecuada para el llenado de las fichas, ni están informados del proceso de clasificación. Por tanto realizan una labor mecánica y cometen errores en el llenado de las fichas, por ejemplo en la identificación de miembros del hogar.	Es importante dar mayor capacitación e incentivos a los responsables y empadronadores de las ULE (los incentivos requieren que sus superiores en el municipio, en particular el Alcalde, esté interesado en el trabajo de la ULE). Además, claro está que requiere recursos en los municipios para la contratación de empadronadores, tal como se recomienda en varias líneas de esta matriz.	Principal: DGFO Involucrados: MEF, ULE, usuarios Requerimiento: Recursos para implementación de estrategia de capacitación.	Corto
Re-evaluación	No se encuentra actualmente 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 no existe aún una ruta viable y/o plan de implementación claro.	Durante el trabajo de campo se observó que se realizan esfuerzos por parte de los usuarios y de los encargados de la ULE por solicitar la re evaluación (cuando se considera que un hogar es efectivamente pobre y obtiene la clasificación de no pobre). Existe mucha confusión respecto al proceso de re-evaluación, los actores locales manifiestan que los representantes del SISFOH les indican que preparen y envíen expedientes sustentando los casos, lo que genera costos para los usuarios y para ellos mismos (a pesar de que ello no se dará). Los representantes del municipio muestran mucha frustración porque se ven obligados a enfrentar las quejas de un proceso que no entienden ni controlan.	A partir de la directiva 070-MIDIS, es primordial trabajar en el proceso de re-evaluación, teniendo como ejes que sea un proceso claro y transparente, y que se defina claramente qué rol cumplirá el municipio, la ULE y las oficinas centrales del SISFOH. Además, se considera importante generar un mecanismo de reevaluación para casos especiales que vaya más allá de la aplicación y re validación del algoritmo y que incorpore otros criterios y una evaluación más integral con aspectos cualitativos. Es importante asegurar que este proceso solo aplique a casos muy especiales y evitar su uso indiscriminado.	Principal: DGFO, MIDIS Involucrados: MEF Requerimiento: Recursos para diseñar e implementación del mecanismo reevaluación	Corto
ESTRUCTURA, ACTORES Y PROCESOS					
MIDIS	El MIDIS es el ente rector según la normativa del SISFOH, pero en la práctica esto no se verifica efectivamente en tanto no tiene control de lo que ocurre en su principal brazo operativo: el municipio	Como ha sido observado, tanto en el trabajo de campo, como en las directivas y presupuesto asignado al SISFOH, en la práctica, la rectoría del MIDIS depende principalmente de la decisión del alcalde para participar eficientemente en el sistema.	Aprovechar la oportunidad generada en la creación del Sistema Nacional de Focalización (SINAFO) para posicionar el rol rector del sector Desarrollo e Inclusión Social (comunicacionalmente, en las negociaciones con los alcaldes, con los programas sociales, etc.).	Principal: MIDIS, DGFO, Municipios Requerimiento: Normativa para que se introduce como función de los municipios las tareas vinculadas al SISFOH. Esto debe estar acompañado de recursos para el cumplimiento de las labores y la generación de Programa Presupuestal y/o la firma de convenios	Mediano
	Malos canales de comunicación desde el SISFOH a las ULES y otros	Una preocupación del SISFOH es la diferenciación entre los conceptos de filtración y sub-cobertura, con error de	Mejorar los canales de comunicación desde el SISFOH hacia las ULEs, ya sea de manera física o virtual. De manera física,	Principal: MIDIS, DOF, Dirección de Asistencia Técnica para la	Corto

	actores para transmitir conceptos importantes como que sobre lo que le corresponde a las ULE (clasificación socio económica de los hogares) y lo que es responsabilidad de los programas sociales (afiliación)	inclusión y error de exclusión. Sin embargo, no tienen buenos canales de comunicación hacia las ULE para que éstas comprendan esto, por lo que al final las ULEs usan, también, mal los términos para informar a los solicitantes y usuarios.	teniendo más presencia de coordinadores o personal que de asistencia técnica y capacitación, o través de la entrega de manuales y guías claras y completas. De manera virtual, a través de plataformas como la de PeruEduca, conteniendo toda la información que les sea útil para la comprensión que le es pertinente a ellos sobre el sistema y sus labores como tales dentro de este. Por otro lado, sería importante que a los alcaldes se les de los recursos, las herramientas y los incentivos necesarios para que desde su municipios dirija estrategias de comunicación que permita llegar a toda la población. Esto podría darse a través de convenios o compromisos entre el SISFOH y los municipios.	Operatividad del SISFOH Involucrados: MEF Requerimiento: Recursos	
Coordinador Territorial	Es insuficiente la presencia y el trabajo del coordinador territorial. Su tiempo no da para atender las necesidades de las múltiples ULE a su cargo. No se tiene en cuenta la heterogeneidad de las regiones, algunas más complejas que otras. La estructura organizacional no recoge las diferencias de necesidades entre las regiones.	El coordinador territorial por región debe brindar asistencia técnica a todas las ULE de la región. Además tiene que lidiar con diferentes municipios, con casos en los que el alcalde no tiene voluntad de colaborar y otros que sí.	Es recomendable promover nuevos modelos de capacitación y asistencia técnica al personal de las ULE, sea empleando modelos de asistencia on line, diseñando tutoriales de los distintos procesos del sistema, armando grupos itinerantes de capacitación para las zonas más alejadas del país, entre otros.	Principal: MIDIS, DOF, Dirección de Asistencia Técnica para la Operatividad del SISFOH Involucrados: MEF Requerimiento: recursos	Corto
Municipio/ Alcalde	El Municipio representa el principal brazo operativo del SISFOH, pero éste no necesariamente responde a sus objetivos dado que no recibe recursos para ello ni cuenta con los incentivos adecuados para hacerlo. Más bien se generan desincentivos perversos, porque la población asume que el alcalde es el responsable de la clasificación e incluso afiliación a los programas sociales.	Los alcaldes, y demás funcionarios de la municipalidad, no siempre están adecuadamente informados, no conocen ni en términos generales el proceso de CSE, no tienen recursos para empadronar, y enfrentan incentivos distintos a los alineados a los objetivos del SISFOH	Es imperativa la búsqueda de mecanismos para asignar recursos a los municipios (continuando lo logrado recientemente con la asignación de recursos para el empadronamiento de usuarios del SIS). 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	Principal: MIDIS, MEF, DGFO, Municipios Requerimiento: Programa presupuestal para los municipios, cuyo objetivo debe ser el empadronamiento.	Largo

			<p>programa presupuestal para el SISFOH (tomar como referencia la estrategia de “Mejoramiento de atención al ciudadano” que es un programa presupuestal de la PCM). Además, mientras se logran los recursos o en adición a ello, se puede diseñar incentivos no monetarios para promover una participación más activa y comprometida por parte de estos actores. Una manera es replicar esquemas de premios, los mismos que pueden ser financiados con fondos del sector privado.. Se debería sumar el componente comunicacional a esta dinámica.</p>		
	No hay un sistema que responda a la sostenibilidad del SISFOH dentro de los municipios	Los sistemas son sostenibles si se desarrollan procesos de capacitación continuos, sistemas de supervisión y contratos con los municipios (transferencias presupuestales)	Las experiencias internacionales muestran que la sostenibilidad se basa en capacitación permanente, supervisión y control de contratos.	Principal: MIDIS, Municipios Requerimiento: Recursos para el diseño e implementación respecto a capacitación, supervisión y suscripción de convenios con municipios	Mediano-Largo
	Se trata a todos los municipios por igual, sin tomar en cuenta la heterogeneidad de realidades de cada uno y el impacto que genera esto sobre el recojo de datos y la implementación local de los procesos diseñados centralmente.	Se constata la importancia de tomar en cuenta que existen municipios con diferentes complejidades, sea por su tamaño, su lejanía, su nivel de ruralidad, la disposición de presupuesto, entre otros aspectos relevantes. Se debe enfatizar además, que existen aproximadamente 500 municipios que no cuentan con internet, que representan el 27% del total de país.	Se deben tomar en cuenta las particularidades de los municipios y sus realidades para diferenciar procesos de identificación de usuarios, de empadronamiento, de capacitación y asistencia técnica, de monitoreo, y de intercambio de información con el nivel central, y buscar así adecuarse a las necesidades de los municipios y regiones.	Principal: DGFO. Municipios Requerimiento: Recursos para un estudio al respecto y para implementación de nueva estrategia	Mediano
ULE	Las ULE son el motor del SISFOH, son quienes identifican, atienden e informan a los potenciales usuarios del sistema y reciben e impulsan a nivel local el recojo de información necesario para realizar la CSE, sin embargo no tienen lo necesario para lograr sus funciones (recursos, conocimiento e incentivos).	Este resultado es producto de la falta de capacitación con información transparente, falta de recursos y la toma en cuenta de que existe una heterogeneidad amplia entre las realidades de cada ULE (500 no cuentan con internet)	Por una lado está el diseñar un programa de capacitación transparente, claro y permanente para las ULE, a través de los coordinadores territoriales o plataformas on line. Luego buscar los mecanismos apropiados, a través de los municipios, para dotar de recursos a las ULEs y puedan cumplir con sus objetivos. Finalmente discutir y diseñar un modelo que tome en cuenta las diferencias existentes entre las localidades donde se encuentran los municipios.	Principal: MIDIS, MEF, Municipios Requerimiento: Recursos para el diseño e implementación de lo mencionado anteriormente respecto a capacitación y supervisión	Mediano

	El buen o mal funcionamiento de la ULE depende mucho de la voluntad directa del alcalde, no hay relación directa del SISFOH	Este es un problema de falta de convenios o contratos directos entre el SISFOH y la municipalidad	Sería importante firmar acuerdos (o contratos) con cada una de las municipalidades, definiendo funciones, responsabilidades y actividades de la ULE, pero también esquemas de premios directamente con partidas para ésta (ver recomendación anterior referida a municipios).	Principal: MIDIS, MEF, Municipios Requerimiento: Firma de convenios entre SISFOH y Municipios, respaldada por normativa MEF	Largo
Usuarios / Solicitante	Los usuarios son el principal objetivo del SINAFO, del cual el SISFOH es instrumento; sin embargo, esto no se ve reflejado en la mirada que se tiene desde el MIDIS.	Los usuarios asumen costos de dinero y tiempo para poder acceder a la clasificación y posteriormente al programa o SIS. Esto se debe principalmente a que la mirada del diseño del SISFOH y los programas no está hecha para facilitar y hacer que los costos de acceso sean menores para los usuarios	Tomar en cuenta la mirada de los usuarios, a través de la problematización de todas las trabas que se le presentan, la poca claridad y falta de transparencia en los procesos de clasificación para que estos puedan acceder a los programas y de re evaluación.	Principal: DGFO, MIDIS, Recursos para un estudio al respecto y para la implementación de mejores mecanismos de atención al usuario y para el trabajo de la ULE	Mediano
Programas Sociales	Los programas sociales se relacionan de manera heterogénea, poco sistematizada y muchas veces poco eficiente con el SISFOH (sin aprovechar sinergias en el trabajo en el campo)	No esta sistematizados los procesos de articulación e intercambio de información con los programas sociales a nivel central y local. Así por ejemplo, cuando los programas detectan usuarios que no son pobres los desafilian pero éstos siguen en el PGH como pobres. De manera análoga en muchos casos los gestores de programas detectan casos de exclusión e incluso recogen fichas de información pero no están definidos los procesos para incorporar estos casos al PGH.	El SISFOH debe coordinar y protocolizar procesos eficientes para la relación con los programas sociales que incluyan aspectos tales como la forma en que acceden a la CSE de sus usuarios (debe generalizarse el uso directo del sistema on line), el intercambio de información sobre usuarios próximos a necesitar re clasificación, qué hacer en el caso de detección de filtraciones, y sobretodo 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).	Principal: MIDIS, DGFO, Programas Sociales Requerimiento: compromiso de los programas sociales	Mediano-Largo
JUNTOS	Dado el alcance del programa se generan incentivos a la manipulación política.	Dadas las características y la magnitud del programa, hay tensiones por uso de manipulación política. Ello se acentúa en algunos casos debido al uso de mecanismo de validación comunal. No es claro qué hacer cuando en la validación comunal se detecta casos de filtraciones (no pobres, ¿cómo salen del PGH?)	Tal como se recomienda en otras secciones de esta matriz, se debe implementar mayores mecanismos de consistencia y validación de la clasificación para detectar inconsistencias y alertas de fraudes, los que además deben estar acompañados de sanciones efectivas. Se deben generar procesos que permitan que la ULE (y el SISFOH) pueda utilizar la información generada a través de la validación comunal.	Principal: DGFO, MIDIS, Programas Sociales Requerimiento: Diseñar una estrategia para incorporar al SISFOH la información que recogen los programas sociales, para enviar una sola información a las ULE y evitar confusión en estas y duplicidad de esfuerzos.	Mediano
Pensión 65	El programa realiza envíos a las ULE con las listas de los	Lo que se observó en campo es que Pensión 65 hace envíos directos a las	Debe establecerse una única ruta de comunicación entre las ULE y el SISFOH, y		

	usuarios que están por perder la CSE, produciéndose duplicidad con los envíos que realiza el SISFOH.	ULE de la relación de usuarios que deben ser reclasificados, y a su vez, el SISFOH envía listas de todos los usuarios de todos los programas sociales que deben recibir esta categoría, entonces, se confunde a la ULE y se la hace trabajar de más	entre el SISFOH y los programas sociales. La creación del SINAFO representa en ese sentido, una oportunidad para lograr esta definición.		
	Por problemas metodológicos, no se captan adultos mayores que viven dentro de una misma vivienda pero que en realidad no comparten los beneficios del hogar ("están arrinconados").	Los problemas metodológicos de captación de población como la mencionada en el hallazgo, genera problemas a la ULE y, además, el solicitante no entiende por qué no se le clasifica como pobre y no tiene como lograr una re evaluación.	Se recomienda revisar la metodología en términos de composición del hogar con una mirada específica a estos casos y sobretodo capacitar adecuadamente a los encargados de la ULE y empadronadores sobre esta problemática.	Principal: DDF, DOF, MIDIS, Pensión 65 Requerimiento: recursos	Corto
SIS	Se ha encontrado poca interacción entre el SISFOH y el SIS tanto en el nivel central como en el local.	En el nivel local se encontró poca claridad en el proceso de afiliación al SIS, sin saber si primero se debía ir a la posta médica o a la ULE. Esto generaba mayores costos de tiempo y dinero para los solicitantes. En el nivel central (SIS) no se logró obtener mayor información respecto a cómo funciona la relación con el SISFOH y que problemas se enfrenta.	Mejor articulación y búsqueda de la mirada local, para con un enfoque autocrítico, resolver problemas vinculados al SISFOH.	Principal: DGFO y SIS Requerimiento: Colaboración por parte del SIS	Corto
	No quedó claro si los filtros del seguro los revisa la posta médica o la ULE.	En la normativa del SIS se dice que la posta es quien revisa el filtro de tenencia de otros seguros, pero en la normativa SISFOH se dice que el seguro es un filtro de la S100, por lo que no sería necesario ir a la posta médica.	Corregir los errores en la norma que corresponda y hacer más claro el protocolo de proceso para el uso de la tenencia de seguro de salud como filtro.		
	Se han observado que se generan muchos problemas en la clasificación porque no se recoge la vulnerabilidad ni la discapacidad como criterios.	Se encontró que muchos solicitantes vulnerables y con discapacidad no podían acceder al SIS por salir clasificados como no pobres.	Es necesario completar e implementar esta categoría de vulnerabilidad, que ya se toma en cuenta en el DL 1346 del SIS, pero que aún no se implementa en el marco del SISFOH.	Principal: DGFO, DOF, MIDIS Involucrados: PS, Especialistas Requerimiento: Diseñar la normativa y el reglamento pertinente y que se articule bien con el DL 1346 Recursos al MEF para costear el diseño y la construcción de esta nueva metodología	Corto-Mediano
SISFOH / Procesos	No hay suficiente articulación entre las direcciones del SISFOH para el trabajo de	La articulación de las direcciones de línea del SISFOH a nivel central y a nivel territorial se encuentra en proceso de	Se sugiere mayores canales de articulación entre direcciones y con participación de los Coordinadores Territoriales, en particular en	Principal: DGFO, MIDIS Involucrados: DDF, DOF, DCIF	Corto

algunos temas que requieren una mirada más integral (caso por ejemplo de la implementación de mejoras en el proceso de re-evaluación, necesidad de campañas para reducir exclusión, mejoras de sistemas de asistencia técnica y de comunicación con las ULE, entre otros)) y en particular entre éstas y los brazos operativos en los municipios.	construcción, dada la creación del SINAFO y el nuevo rol asignado a SISFOH en el sistema. No siempre la coordinación se plasma en la implementación de la operación del modelo en el territorio y no todas las áreas conocen la problemática del campo.	el marco de los cambios que implica la creación del SINAFO, la implementación de la nueva directiva y fortalecer el trabajo de articulación con los equipos de los municipios para que se comuniquen entienda y se apropien de los cambios y mejoras. Se recomienda visitas de campo para todos los funcionarios del SISFOH.	Requerimiento: Protocolizar mecanismos de articulación que tengan como fin la discusión y toma de decisiones que sean alimentadas por información de la DOF. Recursos para invitar a Coordinadores Territoriales.	
Algunas áreas de DGFO aún presentan una alta carga laboral y recargo de labores mecánicas debido a la información que llega desde las ULE y que deben procesar.	Por ejemplo, se reciben aproximadamente 12,000 solicitudes en físico diarias de las ULE y éstas son atendidas por 8 especialistas que verifican la consistencia de las mismas en una labor mecánica. Esta y otras muchas tareas impiden que el personal de la DOF disponga de tiempo para realizar tareas de consistencia y pensar en estrategias traducidas en mejoras en la operatividad.	Aumentar el número de personal y presupuesto para lograr implementar mejoras y generar e implementar más mecanismos de verificación de consistencia, desarrollar experiencias de campo, conocer experiencias internacionales in situ, entre otras mejoras (varias de ellas ya identificadas por el equipo). Además se recomienda continuar el trabajo de búsqueda de mejoras en los procesos que permitan mayor eficiencia y reducir el trabajo mecánico excesivo.	Principal: DGFO, DOF Involucrados: MEF, MIDIS Requerimiento: Recursos para la contratación de mayor personal.	Mediano
La estructura de operación del SISFOH es poco conocida por actores del ámbito municipal.	En el trabajo de campo se encontró por ejemplo que la referencia es una persona de contacto en Lima pero no se conoce a que unidad orgánica corresponde.	Diseñar un plan de comunicaciones que permita mostrar cómo funciona el SISFOH a los distintos actores y que posicione su rol en el espacio social y económico del país.	Principal: DGFO y Municipios Requerimiento: Recursos para estudio respectivo e implementación de estrategia de comunicación y mayor asistencia técnica	Mediano
La verificación en campo o empadronamiento se hace en la mayoría de los casos, sin el apoyo presupuestal del Municipio.	La práctica que se evidenció consiste en que el usuario es quien paga la movilidad del empadronador para que este cumpla con la visita o se realizan colectas entre el personal de la ULE para costear este gasto.	Mayor presupuesto a los municipios para actividades de empadronamiento (ver recomendaciones anteriores). Además se recomienda monitorear la gestión de la transferencia de recursos que se ha logrado recientemente hacia las ULE para el empadronamiento de usuarios del SIS y aprender de esta experiencia.	Principal: DGFO y Municipios Involucrados: MEF Requerimiento: Recursos para la labor de empadronamiento,	Mediano
La supervisión de los procesos del SISFOH no se realiza de manera sistemática y sostenible	Se conoce que se vienen realizando procesos de validación comunal y retest, pero no se conocen los resultados de estos mecanismos aún. No se	Programar como parte de la lógica de intervención del sistema, el sistema de evaluación de la calidad de los procesos antes y después de la CSE	Principal: DGFO Involucrados: MEF Requerimiento: Recursos para implementar de	Mediano

	desarrollan mecanismos de supervisión ex ante.		manera sistemática mecanismos de supervisión ex ante y post, como el retest y validación comunal	
Muchos de los funcionarios centrales del SISFOH no conocen la problemática de las realidades de los actores territoriales del sistema (ULE y solicitantes) y están sobretodo concentrado en las mejoras en el nivel central	No se observa que exista una caracterización de las ULE (por tamaño, lejanía, presupuesto, etc.) y se trata a todas por igual, y lo mismo sucede con los solicitantes, por eso, se definen instrumentos de comunicación general para todos, considerando que todos acceden a internet, que todos tienen correo electrónico, que todos cuentan con documentación, etc.	Diseñar una caracterización de los municipios y en base a ello definir mecanismos diferenciados de comunicación con cada uno de ellos.	Principal: DGFO Municipios Requerimiento: Recursos para un estudio al respecto,	Corto
Poca claridad en los procesos operativos en el ámbito local	Pese a los avances en la operación del sistema para mayor efectividad al SISFOH; actores en las ULE y potenciales usuarios no conocen el procedimiento completo de la CSE, la nueva estructura del sistema, las funcionalidades del SIGOB, entre otras.	Plan de comunicación e información (capacitación en caso de municipios y ULE) para dar a conocer de manera transparente y fácil el procedimiento de la operatividad de la CSE. Para ello se requiere mayor presupuesto para la implementación del plan de capacitación y de difusión.	Principal: DGFO Involucrados: MIDIS Requerimiento: recursos para los estudios respectivos e implementación e estrategia comunicacional	Corto
No se cuenta con una estrategia comunicacional para informar sobre la operatividad del SISFOH.	Los gobiernos locales conocen muy poco del ciclo de intervención para la determinación de la CSE, tampoco entienden cómo opera el SISFOH.			
El cambio más reconocido es la reducción de los plazos en la determinación de la CSE; no obstante, estas mejoras aún no son percibidas en las ULE más rurales, donde aún los procesos pueden tomar de 3 a 6 meses.	Se tiene un contingente de aproximadamente 500 ULEs sin internet a las cuales no se les ha tenido en cuenta para un buen diseño de estrategias para mejorar los plazos de determinación de la CSE	Tomar en cuenta en los procesos los casos de ULE sin internet para buscar darles facilidades que puedan acortar los procesos	Principal: DGFO, Requerimiento: Recursos para un estudio al respecto,	Corto
Se vienen desarrollando aplicativos informáticos como uno off-line y uso de las firmas electrónicas, se espera que esto concluya este año.	Los aplicativos informáticos han ayudado mucho a reducir los plazos y hacer el proceso central más eficiente de la CSE.	Se recomienda continuar el trabajo en esta línea y asegurar la asignación presupuestaria necesaria para su implementación en las ULE.	Principal: DOF Involucrados: MEF Requerimiento: Recursos para continuar con la mejora de procesos a través de recursos informáticos	Corto

10. Anexos

Anexo 1: Lista de entrevistados

Lima

Nº	Entrevista
1	Ex Ministra de Desarrollo e Inclusión Social, Sra. Paola Bustamante.
2	Ex Viceministra de Políticas y Evaluación Social del Ministerio, Sra. Ariela Luna.
3	Ex Director Ejecutivo (e) del Programa Pensión 65 y ex Director Ejecutivo del Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres Juntos, Sr. José Villalobos.
4	Ex Directora de la Dirección de Operaciones de Focalización y ex Coordinadora de la Unidad Central de Focalización, Sra. Claudia Benavides.
5	Ex Asesora del Viceministerio de Prestaciones Sociales del MIDIS, Srta. Jeanette Noborikawa Nonogawa
6	Ex Director de Operaciones de la Dirección General de Gestión de Usuarios del Viceministerio de Políticas y Evaluación Social, MIDIS, Sr. Ricardo Montero De la Piedra.
7	Director General de Focalización, Sr. Javier Paulini
8	Director de Diseño de Focalización de la Dirección General de Focalización del MIDIS, Sr. Ramón Díaz.
9	Director de la Dirección de Operaciones de Focalización de la Dirección General de Gestión de Usuarios del MIDIS, Sr. José Villegas.
10	Directora de Calidad de la Información de la Dirección General de Gestión de Usuarios del MIDIS, Srta. Patricia Pérez.
11	Asesor del Director del SIS, Sr. Marcelo Pizarro
12	Sub-gerente de afiliaciones del SIS, Srta. Rosa Casas.
13	Jefe de la Unidad de Tecnologías de la Información, Sr. Edwing Pinedo.
14	Viceministra de Políticas y Programas del Ministerio, Sra. María Eugenia Mujica.
15	Experto en temas de pobreza y sistemas de focalización, Sr. Javier Herrera.
16	Ex Director de la Dirección de Calidad de la Información y ex Director de Geoestadística y Selección de Usuarios del MIDIS, Sr. Arturo Valera
17	Mercedes Chang (Especialista en gestión de solicitudes)
18	Lucía Calderón (Supervisora ULE)
19	Sandro Martinez y Carmen Bardales (Analistas legales)
20	Jonathan Neyra y Libertad Ajalla (Macrocoordinadores Territoriales)
21	Luis Delgado y Guillermo Delgado (Especialistas en Procesamiento y Administración del PGH)

Arequipa

	Distrito	Nº	Entrevista
	Arequipa	1	Pensión 65-Coordinador Regional
		2	SISFOH-Coordinadora Regional
	Vítor	3	Alcalde-Municipalidad Vítor
		4	Responsable de la ULE-Municipalidad Vítor

	5	Responsable Afiliación Posta SIS-Vítor
	6	Usuaría SIS-1
	7	Usuaría SIS-2
	8	Usuaría P65
Cerro Colorado	9	Alcalde-Municipalidad Cerro Colorado
	10	Subgerente de Desarrollo Social-Municipalidad Cerro Colorado
	11	Responsable de la ULE-Municipalidad Cerro Colorado
	12	Coordinadora Territorial ULE-Municipalidad Cerro Colorado
	13	Responsable Afiliación Posta SIS-Zamácola
	14	Usuaría SIS-1 (Zamácola)
	15	Usuaría SIS-2 (Zamácola)
	16	Usuaría SIS-3 (Zamácola)
	17	Usuaría de SIS, le quitaron P65
	18	Ex usuaria SIS hasta gestante (pide reafiliación)
	19	Potencial Usuario Pensión 65
Quilca	20	Alcalde-Municipalidad Quilca
	21	Secretaria General-ULE-Municipalidad Quilca
	22	Responsable Posta y Afiliación SIS-Quilca
	23	Representante Local-Comedor Popular Susana Higuchi
	24	Usuaría SIS 1
	25	Usuaría SIS 2
	26	Usuaría EsSalud (rechazada SIS y Beca 18)
	27	Usuario Suspendido Pensión 65
Mollendo	28	Gerente Municipal-Municipalidad de Islay-Mollendo
	29	Gerente de Desarrollo Social-Municipalidad de Islay-Mollendo
	30	Asistente Administrativo SINAFU-ULE-Municipalidad de Islay-Mollendo
	31	Responsable Posta y Afiliación SIS-MicroRed Alto Inclán
	32	Pensión 65-Promotora de la Provincia de Islay
	33	Usuaría P65 y SIS
	34	Usuaría Pensión 65
	35	Usuaría SIS
	36	Potencial Usuario Pensión 65

PASCO

Pasco	1	JUNTOS-Of. Regional-Jefa y Gestora Chaupimarca
	2	SIS-Jefe Unidad Regional Desconcentrada (URD)-Pasco
	3	SIS-Responsable de afiliación de URD-Pasco
Chaupimarca	4	Subgerente de Programas Sociales -Municipalidad Chaupimarca
	5	Responsable ULE-Municipalidad Chaupimarca
	6	JUNTOS-Gestora Chaupimarca
	7	Usuaría 1 JUNTOS y SIS-Teniente Comunidad
	8	Usuaría Pensión 65 y SIS-1
	9	Usuario Pensión 65 y SIS-2
	10	Usuaría del SIS
	11	Usuaría JUNTOS y SIS
Ninacaca	12	Responsable ULE-SISFOH-Municipalidad Ninacaca
	13	Responsable Afiliaciones Posta SIS-Ninacaca
	14	Usuaría JUNTOS, SIS, Vaso de leche-1
	15	Usuaría JUNTOS, SIS, Vaso de leche-2
	16	Usuaría SIS y JUNTOS
	17	Usuaría SIS, rechazo JUNTOS
	18	Usuario SIS
Pallan-chacra	19	Alcalde-Municipalidad Pallanchacra
	20	Responsable ULE-SISFOH-Municipalidad Pallanchacra
	21	Asistente ULE-SISFOH-Municipalidad Pallanchacra
	22	Responsable Afiliaciones Posta SIS-Pallanchacra

	23	Usuaría SIS, salió JUNTOS-Líder JUNTOS
	24	Usuario Pensión 65 y SIS-1
	25	Usuario Pensión 65 y SIS-2
	26	Usuario Pensión 65 y SIS-3
	27	Usuaría JUNTOS y SIS
	28	Usuaría JUNTOS, SIS, Vaso de leche
Ticlacayán	29	Secretaría Gerencia Programas Sociales-ULE-Municipalidad Ticlacayán
	30	Responsable de ULE-SISFOH-Municipalidad Ticlacayán
	31	Responsable Afiliación Posta SIS-Ticlacayán
	32	Usuaría JUNTOS y SIS-1
	33	Usuaría JUNTOS y SIS-2
	34	Usuaría JUNTOS y SIS-3
	35	Usuaría SIS, no JUNTOS, Vaso de leche-1
	36	Usuaría SIS, no JUNTOS, Vaso de leche-2

Anexo2: Matriz resumen de la información levantada en el trabajo de campo

Región	Distrito	Resumen
Arequipa	Vítor	En Vítor se encontró poco conocimiento e interés de parte del municipio y las responsables de la ULE respecto a la labor de empadronamiento. Se venía ingresando mal la información de potenciales usuarios a los instrumentos para el recojo de datos (S100). Se entrevistaron a usuarios de SIS y Pensión 65. Las usuarias de SIS eran gestantes que no habían tenido ningún problema con su afiliación. La usuaria de Pensión 65 se mostraba preocupada por su re-clasificación, por el filtro de gasto en electricidad, el cuál fluctuaba según la visita periódica de sus hijos al hogar.
	Cerro Colorado	En Cerro Colorado se encontró una preocupación y compromiso grande (por parte del alcalde) con la labor de la ULE. No estaban satisfechos muchos de los resultados de clasificación del SISFOH con adultos mayores en situación de pobreza y extrema pobreza que consideraban urgente sean atendidos. Se visitó la posta SIS. No se encontraron problemas con la clasificación pero sí con el propio sistema SIS para la atención de las afiliadas, ya que estas de atenderse en otro centro de salud que no sea el designado por su ubicación de residencia, tenían que pagar.
	Quilca	En Quilca se encontró poco interés por parte del alcalde por el cierre de brechas de usuarios de programas sociales, esto se debe, entre otras cosas, a la poca población adulta mayor potencial usuaria de Pensión 65. Los principales problemas giran en torno a la estacionalidad de ingreso y residencia de la población local, que se dedica a la pesca. Además se recogió testimonios de personas que falsearon información para poder acceder al SIS.
	Mollendo	En Mollendo se encontró una alcaldía que apoyaba la labor de la ULE que se traduce en recursos. Además una labor activa y reconocida (por la misma alcaldía) como buena por parte de la ULE. Los usuarios de Pensión 65 no tenían quejas por la labor de la ULE y las usuarias de SIS entrevistadas tampoco presentaron quejas respecto a su proceso de afiliación a este sistema.
Pasco	Chaupimarca	El alcalde no apoya la labor de la ULE. Esto se traduce en la falta de recursos para que la responsable de la ULE cumpla con sus funciones, así como en la falta de estabilidad de personal de esta unidad, quien rota bastante por la falta de buenas condiciones laborales para permanecer. Por otro lado, se encontró cierta tensión entre la responsable de la ULE y la gestora de Chaupimarca del programa JUNTOS, por las prácticas que tiene la primera para el tratamiento de los usuarios que deberían tener su reclasificación. La responsable de la ULE ha decidido no reclasificarlos para que se mantengan dentro del programa y "no correr el riesgo" de que los saquen, pese a que estos se encuentran en la lista de usuarios que tienen que ser reclasificados.
	Ninacaca	El alcalde no le interesa la labor de la ULE. Esto se traduce en la falta de apoyo con recursos a esta unidad, para que pueda cumplir con sus actividades. Otro problema es la composición de la ULE, encargada a 2 jóvenes practicantes que recién han ingresado al cargo, poco capacitadas y que se restringen a cumplir, casi de manera mecánica, la labor de digitadoras. Se dio testimonio de problemas de filtración en JUNTOS, por usuarias que contaban con los recursos y no necesitarían del programa.

	Pallanchacra	El alcalde apoya la labor de la ULE, pero manifiesta las limitaciones presupuestales que se tienen para poder apoyar más a dicha unidad y para cumplir con las metas de cierre de brechas. Otros problemas importantes eran la dispersión geográfica y la falta de buena red de internet en el distrito.
	Ticlacayán	No se mostraba mucho interés del municipio por la labor de la ULE, sin embargo los responsables de esta unidad mostraban pro actividad y compromiso. A consecuencia de lo primero no se contaba con recursos ni estrategias suficientes para que salgan a campo a visitar a potenciales usuarios que ya se tenían mapeado requerían su CSE. Se mencionaron progresos en el sistema, vinculados a mejoras informáticas. Las usuarias de JUNTOS-SIS no presentaron mayores quejas respecto al sistema, aunque la responsable de la ULE manifestó que ya no había demora con la clasificación pero sí con el ingreso a los programas.

Anexo 3: Instrumentos

GUÍA DE ENTREVISTA SISFOH - Alcalde

I. ANTES DE LA REALIZACIÓN DE LA ENTREVISTA

Antes de la entrevista

- Revisar que la grabadora esté funcionando y que tenga batería.
- Revisar que se cuente con cuaderno y lapicero.
- Asegurarse que la entrevista se realice en un espacio tranquilo y sin interrupciones.
- **Pedir la aprobación del informante (consentimiento informado) para realizar entrevista.**

Durante la entrevista

- Tomar en cuenta que hay cierta flexibilidad en la estructura de las guías y en el orden de las preguntas, sin embargo se deben cubrir todos los temas conversados durante las capacitaciones.
- Profundizar y repreguntar a partir de las respuestas de los entrevistados.

II. GUÍA DE ENTREVISTA

Al inicio de la entrevista

- Pedir información personal del informante y llenarla en el recuadro debajo.

Nombres y Apellidos		Género	F	M
Institución				
Cargo				

CONOCIMIENTO GENERAL DE SISFOH Y ULE

1. ¿Sabe cómo funciona el sistema de clasificación / focalización de hogares para usuarios de programas sociales?
2. ¿Conoce cuáles son las principales funciones de la ULE (vinculados al SISFOH)?
3. ¿Los programas sociales generan algún tipo de comportamiento o respuesta (expectativa) en la población? ¿Cómo ha sido este?
4. ¿Ha recibido información / capacitación respecto a estos instrumentos, el SISFOH o el SINAFO? ¿Sobre qué temas? ¿Quién ha dado esta capacitación?

CONTITUCIÓN DE LA ULE

5. ¿Con qué insumos cuentan ustedes para cumplir con sus funciones (recursos humanos, financiamiento)? ¿Qué hace falta? ¿Qué es lo más urgente para un buen funcionamiento de la ULE? ¿Qué debería solicitarse a más largo plazo para el buen funcionamiento?
6. ¿Cómo ha sido la evolución del presupuesto municipal para apoyo de las actividades de la ULE?

INFORMACIÓN DEL SISFOH

7. ¿Sabe qué instrumentos utiliza actualmente para recoger información para la clasificación de la población (pobre, no pobre, pobre extremo)? (S100, FSU) ¿En qué medida le parecen útiles?
8. ¿Intercambian información con programas o SIS? ¿Cómo se da este intercambio?
9. ¿Ustedes requieren de algún tipo de información al MIDIS? ¿Cuál?
10. ¿Qué tan fluida es esta información (tiempo para dársela, periodicidad)? ¿Siempre ha sido así? ¿Cómo era antes? ¿Por qué? ¿Existen protocolos para el flujo de esta información? ¿Se cumplen?
11. ¿Cuentan con información de la RENIEC que facilite sus funciones? ¿Qué otra información pública les resultaría útil?

METODOLOGÍA PARA LA CLASIFICACIÓN SOCIO-ECONÓMICA DEL SISFOH

12. ¿Conoce cómo se determina la CSE?
13. ¿Conoce si durante los últimos años ha habido cambios en esta forma de clasificación de pobreza en el SISFOH?

PROCESOS DEL SISFOH

14. ¿Hay condiciones del contexto (local, regional, nacional) que afectan a los procesos del SISFOH? ¿Cuáles son los principales, de qué forma lo afectan?
15. ¿Se ha encontrado frente a casos excepcionales/urgencias/damnificados para la clasificación en su ULE? ¿Cómo se ha actuado frente a ellos? ¿Existe un protocolo?

OPORTUNIDADES DE MEJORA

16. ¿Qué hace falta para que la ULE estén más fortalecida y cumpla mejor sus funciones? ¿Cómo lo haría?
17. ¿Qué elementos de contexto deben ser tomados en cuenta para mejorar los procesos del sistema de focalización de hogares?
18. Finalmente, ¿qué le resultaría necesario para poder brindar una atención ideal al ciudadano en su ULE?

GUÍA DE ENTREVISTA SISFOH - Coordinador territorial y ULE, funcionarios municipios, miembros de comunidad vinculada a programas sociales

I. ANTES DE LA REALIZACIÓN DE LA ENTREVISTA

Antes de la entrevista

- Revisar que la grabadora esté funcionando y que tenga batería.
- Revisar que se cuente con cuaderno y lapicero.
- Asegurarse que la entrevista se realice en un espacio tranquilo y sin interrupciones.
- **Pedir la aprobación del informante (consentimiento informado) para realizar entrevista.**

Durante la entrevista

- Tomar en cuenta que hay cierta flexibilidad en la estructura de las guías y en el orden de las preguntas, sin embargo se deben cubrir todos los temas conversados durante las capacitaciones.
- Profundizar y repreguntar a partir de las respuestas de los entrevistados.

II. GUÍA DE ENTREVISTA

Al inicio de la entrevista

- Pedir información personal del informante y llenarla en el recuadro debajo.

Nombres y Apellidos		Género	F	M
Institución				
Cargo				

FUNCIONES DENTRO DE LA ULE

19. ¿Cuáles son sus principales funciones dentro de la ULE (vinculados al SISFOH)? ¿Existen manuales o protocolos para ellas? ¿Qué dificultades encuentra para su cumplimiento?
20. ¿Han recibido capacitación recientemente? ¿Sobre qué temas? ¿Qué tan periódicas han sido?
21. ¿Quiénes son sus principales aliados en el cumplimiento de sus funciones? ¿Quiénes dificultan sus tareas?
22. ¿Cómo es la relación de su ULE con la población? ¿Qué herramientas de comunicación utilizan o cómo difunden la información?
23. ¿La ULE, la CSE y los programas sociales generan algún tipo de comportamiento o respuesta (expectativa) en la población? ¿Cómo ha sido este? ¿Cuentan con alguna forma para evaluar la satisfacción de los usuarios con su CSE?

CONTITUCIÓN DE LA ULE

24. ¿Cómo es la relación de la ULE con la UCF? ¿La UCF tiene información actualizada de la ULE? ¿Cuál? (personal, envío datos, planes trabajo, capacitaciones recibidas, etc.)
25. ¿Su ULE cuenta con un plan de trabajo? Sí, ¿en qué consiste este? No, ¿Por qué? ¿La UCF dispone de este plan de trabajo de la ULE?
26. ¿Cómo es la relación de la ULE con la municipalidad?
27. ¿Con qué insumos cuentan ustedes para cumplir con sus funciones (recursos humanos, financiamiento)? ¿Qué hace falta? ¿Han solicitado los insumos faltantes?
28. ¿Qué es lo más urgente para un buen funcionamiento de la ULE? ¿Qué debería solicitarse a más largo plazo para el buen funcionamiento?
29. ¿Cómo ha sido la evolución del presupuesto municipal para apoyo de las actividades de la ULE?

INFORMACIÓN DEL SISFOH

30. ¿Cuáles son los pasos que se realizan para determinar la CSE de un hogar?
31. ¿Qué instrumentos utiliza actualmente para recoger información para la clasificación de la población (pobre, no pobre, pobre extremo)? (S100, FSU) ¿En qué medida le parecen útiles?
32. ¿Quién llena la ficha el operador de la ULE o la persona solicitante? ¿Cómo se realiza este llenado?
33. ¿Qué problemas ha encontrado para el recojo de información? ¿Hay confusión de la información llenada? ¿De qué tipo?
34. De estos instrumentos ¿cuál cree que es información más relevante para determinar la CSE?
35. ¿Dichos instrumentos han tenido cambios en el tiempo? ¿Estos cambios han sido explicados por instancias superiores?
36. ¿Anteriormente, ha utilizado otro instrumento? ¿Cuál? ¿Cómo funcionaba este en comparación a los otros/actual?
37. ¿Qué tipo de información les pide la UCF? ¿En qué formato y a través de qué canales envían esta información? ¿Saben qué hace la UCF con esa información?
38. ¿Ustedes requieren de algún tipo de información a la UCF? ¿Cuál?
39. ¿Qué tan fluida es esta información (tiempo para dársela, periodicidad)? ¿Siempre ha sido así? ¿Cómo era antes? ¿Por qué?
40. ¿Existen protocolos para el flujo de esta información? ¿Se cumplen?
41. ¿Qué herramientas/software utiliza para procesar la información? (SIGOV) ¿Qué tan útil le parece o qué debería cambiarse en este?
42. ¿Intercambian información con programas o SIS, o todo es a través de los niveles superiores (UCF)? ¿Cómo se da este intercambio?
43. ¿Intercambian o solicitan información a la municipalidad? ¿Cómo se da este intercambio?
44. ¿Cuentan con información de la RENIEC que facilite sus funciones? ¿Qué otra información pública les resultaría útil?
45. ¿Hay casos de personas que han pedido (re)clasificación pero no se la han dado? Por favor, contar. (Indagar sobre aprendizaje para el llenado)

METODOLOGÍA PARA LA CLASIFICACIÓN SOCIO-ECONÓMICA DEL SISFOH

46. ¿Conoce cómo se determina la CSE?
47. ¿Conoce si durante los últimos años ha habido cambios en esta forma de clasificación de pobreza en el SISFOH?
48. ¿Se valida de alguna forma la clasificación de pobreza que le da el SISFOH (por ejemplo, validación comunal, uso de registros administrativos, información de programas)? Luego de generada la CSE y mientras dure su vigencia según normativa ¿se da algún tipo de verificación que el hogar se mantenga acorde a su CSE?
49. ¿Cómo se responde a la población en caso reciban una CSE con la que estén

- inconformes? ¿Suelen comprender?
50. ¿Se ha dado el caso de múltiples pedidos de clasificación para el mismo hogar? ¿Qué problemas ha traído o cree que puede traer ello?

PROCESOS DEL SISFOH

51. ¿Hay condiciones del contexto (local, regional, nacional) que afectan a los procesos del SISFOH? ¿Cuáles son los principales, de qué forma lo afectan?
52. ¿Se ha encontrado frente a casos excepcionales/urgencias/damnificados para la clasificación en su ULE? ¿Cómo se ha actuado frente a ellos? ¿Existe un protocolo?
53. ¿La UCF cuenta con la logística necesaria para entregar en un plazo corto la S100 (y FSU) a ustedes (ULE)? ¿La UCF hace seguimiento a su información? ¿Tiene algún proceso que identifique inconsistencias?
54. ¿Cuentan con un sistema de orientación y atención de quejas al ciudadano? ¿A dónde llegan? ¿Cómo ha funcionado?
55. ¿Los programas tienen un sistema de atención de quejas o reclamos? ¿Aquellas quejas o reclamos que llegan a los programas vinculados al SISFOH, llegan a ustedes?

OPORTUNIDADES DE MEJORA

56. ¿Qué pasos (componentes) de los procesos del SISFOH y las funciones de su ULE creen que necesitan ser fortalecidos? ¿Cómo lo haría?
57. ¿Cambiaría algo en la normativa para mejorar estos procesos del SISFOH? ¿Por qué?
58. ¿Sería necesario cambiar el rol de ciertos actores que intervienen en los procesos del SISFOH? ¿Sería necesario incluir a otros?
59. ¿Qué elementos de contexto deben ser tomados en cuenta para mejorar los procesos del SISFOH?
60. Finalmente, ¿qué le resultaría necesario para poder brindar una atención ideal al ciudadano en su ULE?

GUÍA DE ENTREVISTA SISFOH - USUARIOS

I. ANTES DE LA REALIZACIÓN DE LA ENTREVISTA

Antes de la entrevista

- Revisar que la grabadora esté funcionando y que tenga batería.
- Revisar que se cuente con cuaderno y lapicero.
- Asegurarse que la entrevista se realice en un espacio tranquilo y sin interrupciones.
- **Pedir la aprobación del informante (consentimiento informado) para realizar entrevista.**

Durante la entrevista

- Hay cierta flexibilidad en la estructura de las guías y en el orden de las preguntas, sin embargo se deben cubrir todos los temas conversados durante las capacitaciones.
- Profundizar y repreguntar a partir de las respuestas de los entrevistados.

II. GUÍA DE ENTREVISTA

Al inicio de la entrevista

- Pedir información personal del informante y llenarla en el recuadro debajo.

Nombres y Apellidos		Género	F	M
Dirección				
Teléfono				

CONOCIMIENTO DEL SISFOH

1. ¿Usted forma parte de algún programa? ¿Desde cuándo? ¿Cómo se enteró?
2. ¿Sabe cómo funciona la clasificación de pobreza que realiza la ULE/SISFOH?
3. ¿Cómo se registró? ¿Qué información le han solicitado para obtener su CSE?
4. ¿Recuerda si ha tenido que llenar algún formulario de información? ¿recuerda cómo se llamaba o qué le preguntaron?
5. ¿Recuerda si tuvo que recibir alguna visita en su hogar para obtener la CSE? ¿Cuántas? ¿Qué información le pidieron?
6. Para llenar la información de los formularios, ¿lo hizo usted o un empadronador? Si fue usted, ¿lo hizo solo o con ayuda de alguien? ¿quién fue?
7. ¿Conoce de alguien (no de la ULE) que dé recomendaciones o ayude a llenar el formato a las personas?
8. Ha solicitado la clasificación más de una vez, o conoce alguien que lo haya hecho. Si fue más de una vez, ¿por qué lo hizo?
9. ¿Conoce gente que está afiliada pero que no debería estarlo (por su condición de no pobre)? ¿Por qué?
10. ¿Qué problemas ha tenido o escuchado sobre la ULE? ¿Se respetan los tiempos (horarios, días para CSE, etc.)?
11. ¿La ULE realiza alguna actividad para difundir información?

GUÍA DE ENTREVISTA SISFOH – Programas o SIS

I. ANTES DE LA REALIZACIÓN DE LA ENTREVISTA

Antes de la entrevista

- Revisar que la grabadora esté funcionando y que tenga batería.
- Revisar que se cuente con cuaderno y lapicero.
- Asegurarse que la entrevista se realice en un espacio tranquilo y sin interrupciones.
- **Pedir la aprobación del informante (consentimiento informado) para realizar entrevista.**

Durante la entrevista

- Tomar en cuenta que hay cierta flexibilidad en la estructura de las guías y en el orden de las preguntas, sin embargo se deben cubrir todos los temas conversados durante las capacitaciones.
- Profundizar y repreguntar a partir de las respuestas de los entrevistados.

II. GUÍA DE ENTREVISTA

Al inicio de la entrevista

- Pedir información personal del informante y llenarla en el recuadro debajo.

Nombres y Apellidos		Género	F	M
Institución				
Cargo				

AFILIACION O EMPADRONAMIENTO

61. ¿Cómo se clasifica a las personas que vienen a su establecimiento a pedir su empadronamiento? ¿Existen manuales o protocolos para esto? ¿Qué dificultades encuentra para realizar esta tarea?
62. ¿Han recibido capacitación al respecto recientemente? ¿Sobre qué han sido? ¿Qué tan periódicas han sido?
63. ¿Cómo es su relación con la ULE? ¿En qué consiste?
64. ¿Ustedes les solicitan algún tipo de información a la ULE? ¿De qué tipo? ¿Cómo responde la ULE a esta solicitud de información?
65. ¿Los programas sociales o SIS generan algún tipo de comportamiento o respuesta (expectativa) en la población? ¿Cómo ha sido este? ¿Cuentan con alguna forma para evaluar la satisfacción de los usuarios con su CSE?

RELACIÓN CON MIDIS (SOLO PARA PROGRAMAS SOCIALES)

66. ¿Cómo es su relación con el MIDIS? ¿De qué oficina depende, a quién reportan información?

67. ¿Dicha oficina tiene información actualizada de los usuarios en su localidad? ¿Qué tipo de información? (personal, envío datos, planes trabajo, capacitaciones recibidas, etc.)
68. ¿Su Programa cuenta con un plan de trabajo? Sí, ¿en qué consiste este? No, ¿Por qué? ¿El MIDIS (nivel central del programa) dispone de este plan de trabajo de la ULE?
69. ¿Con qué insumos cuentan ustedes para cumplir con sus funciones (recursos humanos, financiamiento)? ¿Qué hace falta? ¿Han solicitado los insumos faltantes?
70. ¿Qué es lo más urgente para un buen funcionamiento de la ULE? ¿Qué debería solicitarse a más largo plazo para el buen funcionamiento?
71. ¿Cómo ha sido la evolución del presupuesto municipal?

INFORMACIÓN DEL SISFOH

72. ¿Sabe cuáles son los pasos que se realizan para determinar la CSE de un hogar?
73. ¿Qué instrumentos/canales utiliza para recoger información para la clasificación / afiliación de potenciales usuarios? (S100, FSU) ¿En qué medida le parecen útiles?
74. ¿Qué problemas ha encontrado con estos instrumentos? ¿Qué problemas han encontrado para el recojo de información?
75. De estos instrumentos ¿cuál cree que es información más relevante para determinar la CSE?
76. ¿Dichos instrumentos han tenido cambios en el tiempo? ¿Estos cambios han sido explicados por instancias superiores?
77. ¿Anteriormente, ha utilizado otro instrumento? ¿Cuál? ¿Cómo funcionaba este en comparación a los otros/actual?
78. ¿Qué herramientas/software utiliza para procesar la información? ¿Qué tan útil le parece o qué debería cambiarse en este?
79. ¿Ustedes remiten o requieren de algún tipo de información a la UCF? ¿Cuál?
80. ¿Qué tan fluida es esta información (tiempo para dársela, periodicidad)? ¿Siempre ha sido así? ¿Cómo era antes? ¿Por qué?
81. ¿Existen protocolos para el flujo de esta información? ¿Se cumplen?

PROCESO DE CLASIFICACIÓN SOCIO-ECONÓMICA

82. ¿Conoce cómo se determina la CSE?
83. ¿Conoce si durante los últimos años ha habido cambios en esta forma de clasificación de pobreza en el SISFOH?
84. ¿Cómo se responde a la población en caso reciban una CSE con la que estén inconformes? ¿Suelen comprender?
85. ¿Se ha dado el caso de múltiples pedidos de clasificación para el mismo hogar? ¿Qué problemas ha traído o cree que puede traer ello?
86. ¿Hay condiciones del contexto (local, regional, nacional) que afectan la clasificación / afiliación de los usuarios al programa o SIS? ¿Cuáles son los principales, de qué forma lo afectan?
87. ¿Se ha encontrado frente a casos excepcionales/urgencias/damnificados para la clasificación/afiliación? ¿Cómo se ha actuado frente a ellos? ¿Existe un protocolo?

OPORTUNIDADES DE MEJORA

88. ¿Qué se requiere para su oficina sea fortalecida en términos de una mejor clasificación o afiliación?
89. ¿Qué elementos de contexto deben ser tomados en cuenta para mejorar los procesos del SISFOH?

I. ANTES DE LA REALIZACIÓN DE LA ENTREVISTA

Antes de la entrevista

- Revisar que la grabadora esté funcionando y que tenga batería.
- Revisar que se cuente con cuaderno y lapicero.
- Asegurarse que la entrevista se realice en un espacio tranquilo y sin interrupciones.
- **Pedir la aprobación del informante (consentimiento informado) para realizar entrevista.**

Durante la entrevista

- Tomar en cuenta que hay cierta flexibilidad en la estructura de las guías y en el orden de las preguntas, sin embargo se deben cubrir todos los temas conversados durante las capacitaciones.
- Profundizar y repreguntar a partir de las respuestas de los entrevistados.

II. GUÍA DE ENTREVISTA

Al inicio de la entrevista

- Pedir información personal del informante y llenarla en el recuadro debajo.

Nombres y Apellidos		Género	F	M
Institución				
Cargo				

METODOLOGÍA PARA LA CLASIFICACIÓN SOCIO-ECONÓMICA

1. ¿Cuáles son los principales determinantes en la clasificación socio-económica (CSE) (algoritmo)? ¿Cómo ha venido funcionando?
2. ¿Qué cambios ha tenido el algoritmo? ¿Ha mejorado con estos cambios? ¿Qué dificultades ha tenido? ¿Por qué?
3. ¿Qué mecanismos de validación de la CSE se han implementado (por ejemplo, validación comunal y uso de registros administrativos)? ¿Qué dificultades ha enfrentado la aplicación de estos mecanismos? ¿Por qué?

PROCESOS OPERATIVOS Y ACTORES DEL SISFOH

4. ¿Cuáles son los principales procesos de oficina vinculados al SISFOH? ¿Cómo funcionan estos? ¿A qué actores involucran estos procesos? ¿Cuáles son las principales dificultades para el buen funcionamiento de estos procesos?
5. ¿Existen capacitación continua al personal (funcionarios, operadores) vinculado al SISFOH (UCF, ULEs, otros)?

6. ¿La UCF presenta informes trimestrales de seguimiento y anuales de evaluación dirigidos al Comité Técnico Social Multisectorial del CIAS?

Etapas de Planeamiento

7. ¿Se ha actualizado el manual de operaciones del año 2006 (parcial, completamente)?
8. Los manuales y normas disponibles no explican detalladamente los procesos, de manera que se oriente mejor a los usuarios del Sistema y los distintos actores involucrados (la UCF, las ULF y los programas sociales), para realizar mejor su labor en el marco del SISFOH. (Ejemplo: proceso de control de calidad y de consistencia de la FSU, o el uso de bases de gastos financieros para determinar la elegibilidad de los hogares) ¿Se ha hecho algo al respecto?
9. Respecto a la estructura funcional de la UCF y los profesionales que laboran en dicha unidad, no hay una asignación determinada de funciones para cada cargo, y ellas tampoco se encuentran adecuadamente identificadas y descritas en ningún documento. ¿Se ha hecho algo al respecto?

Etapas de Desarrollo

10. La FSU ha sufrido una serie de cambios ¿Estos han sido adecuadamente explicados a las ULEs?
11. Respecto a la optimización de los procesos del sistema, se utilizan bases de datos administrativas para complementar la información de la FSU. ¿Existen convenios formales con todas las instituciones que registran dichos datos, o procedimientos pre-establecidos para tener acceso permanente a las bases actualizadas?

Etapas de Registro

12. Como se mencionó anteriormente, la información de las FSU se recoge por empadronamiento o a demanda. ¿Existe capacidad operativa para hacer un control de calidad del proceso o de la información que se está generando?
13. ¿Previamente al proceso de empadronamiento a demanda a cargo de las ULF, estas (las ULF) se constituyen formalmente y cumplen con los pasos previos necesarios para salir a empadronar?
14. ¿La UCF guarda registro de todas las ULF creadas y cuenta con información actualizada del personal a cargo de cada una de ellas?
15. ¿La UCF guarda registro de remisión, aprobación / desaprobación de planes de trabajo de las ULE; así como asistencia técnica y talleres de capacitación que hayan recibido?
16. ¿Existe la logística necesaria para entregar en un plazo corto las FSU a las ULF?
17. ¿Todas las ULF reciben a tiempo las FSU físicamente (sin tener la necesidad de imprimirlas)?
18. ¿Es posible hacer seguimiento de la información de cada FSU utilizando el código que les corresponde?
19. Para operativos de la UCF: ¿Existen registros y controles en la manipulación de las FSU? Es decir, ¿existe registro de custodia y stock (anulados o inutilizados), registro de número correlativo, registro de registro de quién entrega y recibe, de fechas de recojo de la información, del registro en el aplicativo, del envío de datos a la UCF y del guardado en el PGH? ¿Las FSU son enviadas solo a municipalidades que han constituido su ULF y/o han enviado su plan de trabajo?
20. ¿La información que registran las ULF en el aplicativo y que posteriormente se deriva a la UCF (en un archivo) es enviada desde cuentas formales de correo oficiales de las municipalidades o MIDIS (o desde cuentas de correo personales)?
21. ¿La UCF cuenta con un proceso automatizado integral para detectar inconsistencias en la información que se envía desde las ULF? (Solo se revisa la duplicidad geográfica)

Etapas de Clasificación

22. ¿Existe un sistema interconectado permanentemente y con acceso ilimitado a los datos de

la RENIEC, para evitar errores en la etapa de verificación de nombres y DNI con la información recogida en la FSU para generar el puntaje del hogar?

23. ¿Qué información se busca de los miembros de cada hogar: (i) bases administrativas de planillas públicas y privadas, (ii) gastos en el sistema financiero, (iii) consumo en agua, (iv) consumo de electricidad?
24. ¿Existe un procedimiento establecido para asignar la condición socioeconómica de los hogares donde se revisan bases de información con un orden establecido?
25. ¿Estas bases administrativas se utilizan como filtro para determinar la elegibilidad a los programas sociales o como medio de clasificador socioeconómico?
26. ¿Qué predomina finalmente en la definición de si un hogar es pobre extremo, pobre o no pobre; lo recogido con la FSU o lo revisado en las bases administrativas? ¿Depende del programa (JUNTOS y Pensión 65 se basan en la FSU)? ¿Qué inconsistencias crea esto (un hogar puede ser pobre para un programa y no pobre para otro)?

Etapas de Seguimiento y Monitoreo

27. ¿Se cuenta con un portal de transparencia en la web del SISFOH? ¿Se ha considerado la necesidad de organizar un sistema de atención de quejas y reclamos del ciudadano?
28. ¿Tienen los programas un sistema de atención de quejas o reclamos? ¿Aquellas quejas o reclamos que llegan a los programas vinculados al SISFOH, llegan a ustedes?
29. Vacíos en la normativa
30. ¿Los programas y el SIS deben “tomar en cuenta” como uno de sus criterios la clasificación socioeconómica del SISFOH o es el SISFOH el encargado de declarar la elegibilidad de los usuarios para los distintos programas? ¿Qué dice la normativa, qué pasa en la práctica?
31. ¿Existe un reglamento que oriente la revisión y actualización de los padrones de usuarios atendidos por los programas, en el marco del SISFOH, con un cronograma establecido?
32. ¿Qué se hace ahora que el Plan de Incentivos Municipales no promueve la actualización del PGH a través de la recolección de la información pertinente a través de la FSU?

ADAPTACIÓN Y ACTUALIZACIÓN DE SISFOH EN UCF Y ULES

33. ¿Se comprende bien en qué consisten los procesos operativos del SISFOH dentro de su oficina (dirección o área)?
34. ¿Existe un protocolo o guía para la actualización a nivel local de los procesos operativos del SISFOH dentro de su oficina (dirección o área)?
35. ¿Los procesos operativos del SISFOH desarrollados en su oficina, están acompañados de documentación que luego es remitida o puesta al conocimiento de sus superiores en la cadena del SISFOH, programa social o municipio?
36. ¿Qué actores locales (regionales o nacionales) se involucran en estos procesos operativos del SISFOH? ¿Cuál es la articulación con estos actores?
37. ¿Cómo se articulan los procesos y subprocesos operativos del SISFOH a nivel local/regional?
38. ¿En qué aspectos del SISFOH han encontrado mayores dificultades al implementarse a nivel regional y/o local? ¿Por qué?
39. ¿Conoce cuáles son los procesos y subprocesos operativos del SISFOH formales, según la norma? Sí, ¿podría contármelos a grandes rasgos, por favor?
40. ¿En la práctica o en el campo, estos procesos se dan de esa manera? ¿Cómo se dan?, ¿Por qué, o a qué se debe, se den de esa manera? ¿Cómo adaptan los procesos y subprocesos a su contexto local?
41. ¿Cómo adaptan/actualizan los procesos y subprocesos a su contexto local (los operadores)?

METAS DEL SISFOH Y DEMANDA DE USUARIOS

42. ¿Dentro de los procesos y subprocesos del SISFOH para cumplir sus metas y la demanda de los usuarios, cuáles son los principales cuellos de botella? ¿A qué se debería esto? ¿Logran resolverlas, cómo? ¿Qué factores influyeron para que sean resueltos?
43. ¿Cree que estas formas de resolver estos cuellos de botella podría replicarse en otros

- contextos? ¿En cuáles específicamente podrían funcionar mejor?
44. ¿Dentro de los procesos y subprocesos del SISFOH para cumplir sus metas y la demanda de los usuarios, cuáles son los principales riesgos que se observan para no ser cumplidos? ¿A qué se debería esto? ¿Qué factores influyeron para que sean resueltos?
 45. ¿Cree que estas formas de resolver estos riesgos podría replicarse en otros contextos? ¿En cuáles específicamente podrían funcionar mejor?
 46. ¿Cuáles, piensa usted, son las principales fortalezas de los procesos y subprocesos operativos del SISFOH? (está en la normativa, lo operativo)
 47. ¿Cuáles, piensa usted, son las principales debilidades de los procesos y subprocesos operativos del SISFOH? (está en la normativa, lo operativo)
 48. ¿Cuáles, piensa usted, son las principales oportunidades para mejorar los procesos y subprocesos operativos del SISFOH según sus actores y niveles de operación? (está en la normativa, lo operativo)
 49. ¿Cuáles, piensa usted, son las principales amenazas para los procesos y subprocesos operativos del SISFOH según sus actores y niveles de operación? (está en la normativa, lo operativo)
 50. ¿Hay condiciones del contexto (local, regional, nacional) que afecten estos procesos y subprocesos operativos del SISFOH? ¿Cuáles son los principales, de qué forma lo afectan?
 51. ¿Con qué insumos cuentan los operadores (ULE) a nivel local? ¿Qué hace falta? ¿De qué depende se pueda contar con aquello que hace falta?
 52. ¿Con recursos de tiempo, recursos humanos y financiamiento cuentan los operadores (ULE) a nivel local? ¿Qué es lo más urgente para un buen funcionamiento? ¿De qué depende se pueda contar con aquello que es urgente?
 53. ¿La CSE y los programas sociales generan algún tipo de expectativa en la población? ¿Cuentan con alguna forma para evaluar la satisfacción de los usuarios con su CSE?

OPORTUNIDADES DE MEJORA

54. ¿Qué pasos (componentes) de los procesos y subprocesos operativos del SISFOH necesitan ser fortalecidos?
55. ¿Cómo los fortalecería? ¿A qué nivel institucional y qué actores serían importantes en estos cambios?
56. ¿Dentro de la normativa de procesos y subprocesos operativos del SISFOH, qué cambiaría para mejorar su eficacia o eficiencia? ¿Por qué?
57. ¿Sería necesario cambiar el rol de ciertos actores que intervienen en los procesos y subprocesos operativos del SISFOH? ¿Cómo cambiaría estos roles?
58. ¿Qué elementos contextuales de los lugares donde está presente el SISFOH debe ser tomado en cuenta para mejorar sus procesos y subprocesos operativos?

GUÍA DE ENTREVISTA SISFOH – Responsable de área operativa de SIS y JUNTOS

I. ANTES DE LA REALIZACIÓN DE LA ENTREVISTA

Antes de la entrevista

- Revisar que la grabadora esté funcionando y que tenga batería.
- Revisar que se cuente con cuaderno y lapicero.
- Asegurarse que la entrevista se realice en un espacio tranquilo y sin interrupciones.
- **Pedir la aprobación del informante (consentimiento informado) para realizar entrevista.**

Durante la entrevista

- Tomar en cuenta que hay cierta flexibilidad en la estructura de las guías y en el orden de las preguntas, sin embargo se deben cubrir todos los temas conversados durante las capacitaciones.
- Profundizar y repreguntar a partir de las respuestas de los entrevistados.

II. GUÍA DE ENTREVISTA

Al inicio de la entrevista

- Pedir información personal del informante y llenarla en el recuadro debajo.

Nombres y Apellidos		Género	F	M
Institución				
Cargo				

PROCESOS OPERATIVOS Y ACTORES DEL SISFOH

59. ¿Cuáles son los principales procesos de oficina vinculados al SISFOH? ¿Cómo funcionan estos? ¿A qué actores involucran estos procesos? ¿Cuáles son las principales dificultades para el buen funcionamiento de estos procesos?
60. ¿Existen capacitación continua al personal (funcionarios, operadores) vinculada al SISFOH?

ADAPTACIÓN Y ACTUALIZACIÓN DE SISFOH

61. ¿Se comprende bien en qué consisten los procesos operativos del SISFOH dentro de su oficina (dirección o área)?
62. ¿Existe un protocolo o guía para la actualización a nivel local de los procesos operativos del SISFOH dentro de su oficina (dirección o área)?
63. ¿Los procesos operativos del SISFOH desarrollados en su oficina, están acompañados de documentación que luego es remitida o puesta al conocimiento de sus superiores en la cadena del SISFOH, programa social o municipio?
64. ¿Qué actores locales (regionales o nacionales) se involucran en estos procesos operativos del SISFOH? ¿Cuál es la articulación con estos actores?
65. ¿Cómo se articulan los procesos y subprocesos operativos del SISFOH a nivel

local/regional?

66. ¿En qué aspectos del SISFOH han encontrado mayores dificultades al implementarse a nivel regional y/o local? ¿Por qué?
67. ¿Conoce cuáles son los procesos y subprocesos operativos del SISFOH formales, según la norma? Sí, ¿podría contármelos a grandes rasgos, por favor?
68. ¿En la práctica o en el campo, estos procesos se dan de esa manera? ¿Cómo se dan?, ¿Por qué, o a qué se debe, se den de esa manera? ¿Cómo adaptan los procesos y subprocesos a su contexto local?
69. ¿Cómo adaptan/actualizan los procesos y subprocesos a su contexto local (los operadores)?

METAS DEL SU PROGRAMA Y DEMANDA DE USUARIOS

70. ¿Dentro de los procesos y subprocesos del SU PROGRAMA para cumplir sus metas y la demanda de los usuarios, cuáles son los principales cuellos de botella? ¿A qué se debería esto? ¿Logran resolverlas, cómo? ¿Qué factores influyeron para que sean resueltos?
71. ¿Cree que estas formas de resolver estos cuellos de botella podría replicarse en otros contextos? ¿En cuáles específicamente podrían funcionar mejor?
72. ¿Dentro de los procesos y subprocesos del SU PROGRAMA para cumplir sus metas y la demanda de los usuarios, cuáles son los principales riesgos que se observan para no ser cumplidos? ¿A qué se debería esto? ¿Qué factores influyeron para que sean resueltos?
73. ¿Cree que estas formas de resolver estos riesgos podría replicarse en otros contextos? ¿En cuáles específicamente podrían funcionar mejor?
74. ¿Cuáles, piensa usted, son las principales fortalezas de los procesos y subprocesos operativos del SU PROGRAMA? (está en la normativa, lo operativo)
75. ¿Cuáles, piensa usted, son las principales debilidades de los procesos y subprocesos operativos del SU PROGRAMA? (está en la normativa, lo operativo)
76. ¿Cuáles, piensa usted, son las principales oportunidades para mejorar los procesos y subprocesos operativos del SU PROGRAMA según sus actores y niveles de operación? (está en la normativa, lo operativo)
77. ¿Cuáles, piensa usted, son las principales amenazas para los procesos y subprocesos operativos del SU PROGRAMA según sus actores y niveles de operación? (está en la normativa, lo operativo)
78. ¿Hay condiciones del contexto (local, regional, nacional) que afecten estos procesos y subprocesos operativos del SU PROGRAMA? ¿Cuáles son los principales, de qué forma lo afectan?
79. ¿Con qué insumos cuentan los operadores a nivel local? ¿Qué hace falta? ¿De qué depende se pueda contar con aquello que hace falta?
80. ¿Con recursos de tiempo, recursos humanos y financiamiento cuentan los operadores a nivel local? ¿Qué es lo más urgente para un buen funcionamiento? ¿De qué depende se pueda contar con aquello que es urgente?
81. ¿La CSE y los programas sociales generan algún tipo de expectativa en la población? ¿Cuentan con alguna forma para evaluar la satisfacción de los usuarios con su CSE?

OPORTUNIDADES DE MEJORA

82. ¿Qué pasos (componentes) de los procesos y subprocesos operativos del SISFOH necesitan ser fortalecidos?
83. ¿Cómo los fortalecería? ¿A qué nivel institucional y qué actores serían importantes en estos cambios?
84. ¿Dentro de la normativa de procesos y subprocesos operativos del SISFOH, qué cambiaría para mejorar su eficacia o eficiencia? ¿Por qué?
85. ¿Sería necesario cambiar el rol de ciertos actores que intervienen en los procesos y subprocesos operativos del SISFOH? ¿Cómo cambiaría estos roles?
86. ¿Qué elementos contextuales de los lugares donde está presente el SISFOH debe ser tomado en cuenta para mejorar sus procesos y subprocesos operativos?

**GUÍA DE ENTREVISTA SISFOH - Director General de DGFO y Ex Funcionarios de DGFO
(antes DGGU)**

I. ANTES DE LA REALIZACIÓN DE LA ENTREVISTA

Antes de la entrevista

- Revisar que la grabadora esté funcionando y que tenga batería.
- Revisar que se cuente con cuaderno y lapicero.
- Asegurarse que la entrevista se realice en un espacio tranquilo y sin interrupciones.
- **Pedir la aprobación del informante (consentimiento informado) para realizar entrevista.**

Durante la entrevista

- Tomar en cuenta que hay cierta flexibilidad en la estructura de las guías y en el orden de las preguntas, sin embargo se deben cubrir todos los temas conversados durante las capacitaciones.
- Profundizar y repreguntar a partir de las respuestas de los entrevistados.

II. GUÍA DE ENTREVISTA

Al inicio de la entrevista

- Pedir información personal del informante y llenarla en el recuadro debajo.

Nombres y Apellidos		Género	F	M
Institución				
Cargo				

PERTINENCIA DEL DISEÑO OPERATIVO DEL SISFOH PARA RESULTADOS

87. ¿Cuál es el problema que se busca resolver con el SISFOH? ¿Cuáles son sus objetivos?
88. Para el diseño del modelo operativo que orienta (o debería hacerlo) las acciones del SISFOH, ¿Qué referencias se utilizan o han utilizado?
89. ¿Qué instrumentos y servicios genera y brinda el SISFOH (focalización) a los programas sociales y SIS? ¿Cómo funcionan estos?
90. ¿Los elementos de diseño del SISFOH son pertinentes y adecuados según sus objetivos?
91. ¿El SISFOH ha desarrollado criterios adicionales a la condición socioeconómica (por ejemplo, pueblos indígenas amazónicos, zonas de frontera u otros) para focalizar? ¿Cómo han funcionado?
92. ¿Se han utilizado criterios de focalización geográfica además de la focalización individual

para mejorar su eficiencia? ¿Cómo ha funcionado este?

EVOLUCIÓN DEL DISEÑO DEL SISFOH

93. ¿Nos puede contar cómo ha evolucionado el diseño del SISFOH desde que usted tiene vínculo con este? ¿Cuáles fueron los principales cambios?
94. Y respecto a sus instrumentos ¿Cómo han funcionado estos? ¿Qué cambios han tenido? ¿Estos cambios fueron ayudaron a mejorar la operatividad de la focalización?

METODOLOGÍA PARA LA CLASIFICACIÓN SOCIO-ECONÓMICA

95. ¿Cuáles son los principales determinantes en la clasificación socio-económica (CSE) (algoritmo)? ¿Cómo ha venido funcionando?
96. ¿Qué cambios ha tenido el algoritmo? ¿Ha mejorado con estos cambios? ¿Qué dificultades ha tenido? ¿Por qué?
97. ¿Qué mecanismos de validación de la CSE se han implementado (por ejemplo, validación comunal y uso de registros administrativos)? ¿Qué dificultades ha enfrentado la aplicación de estos mecanismos? ¿Por qué?

ADAPTACIÓN Y ACTUALIZACIÓN DE SISFOH EN UCF Y ULEs

98. ¿Se comprende bien en qué consisten los procesos operativos del SISFOH dentro de su oficina (dirección o área)?
99. ¿Existe un protocolo o guía para la actualización a nivel local de los procesos operativos del SISFOH dentro de su oficina (dirección o área)?
100. ¿Los procesos operativos del SISFOH desarrollados en su oficina, están acompañados de documentación que luego es remitida o puesta al conocimiento de sus superiores en la cadena del SISFOH, programa social o municipio?

¿Qué actores locales (regionales o nacionales) se involucran en estos procesos operativos del SISFOH? ¿Cuál es la articulación con estos actores?
101. ¿Cómo se articulan los procesos y subprocesos operativos del SISFOH a nivel local/regional?
102. ¿En qué aspectos del SISFOH han encontrado mayores dificultades al implementarse a nivel regional y/o local? ¿Por qué?
103. ¿Conoce cuáles son los procesos y subprocesos operativos del SISFOH formales, según la norma? Sí, ¿podría contármelos a grandes rasgos, por favor?
104. ¿En la práctica o en el campo, estos procesos se dan de esa manera? ¿Cómo se dan?, ¿Por qué, o a qué se debe, se den de esa manera? ¿Cómo adaptan los procesos y subprocesos a su contexto local?
105. ¿Cómo adaptan/actualizan los procesos y subprocesos a su contexto local (los operadores)?

OPORTUNIDADES DE MEJORA

106. ¿Qué pasos (componentes) de los procesos y subprocesos operativos del SISFOH necesitan ser fortalecidos?
107. ¿Cómo los fortalecería? ¿A qué nivel institucional y qué actores serían importantes en estos cambios?
108. ¿Dentro de la normativa de procesos y subprocesos operativos del SISFOH, qué cambiaría para mejorar su eficacia o eficiencia? ¿Por qué?

109. ¿Sería necesario cambiar el rol de ciertos actores que intervienen en los procesos y subprocesos operativos del SISFOH? ¿Cómo cambiaría estos roles?
110. ¿Qué elementos contextuales de los lugares donde está presente el SISFOH debe ser tomado en cuenta para mejorar sus procesos y subprocesos operativos?

GUÍA DE ENTREVISTA SISFOH – Director Ejecutivo y Ex Funcionarios de SIS y JUNTOS

I. ANTES DE LA REALIZACIÓN DE LA ENTREVISTA

Antes de la entrevista

- Revisar que la grabadora esté funcionando y que tenga batería.
- Revisar que se cuente con cuaderno y lapicero.
- Asegurarse que la entrevista se realice en un espacio tranquilo y sin interrupciones.
- **Pedir la aprobación del informante (consentimiento informado) para realizar entrevista.**

Durante la entrevista

- Tomar en cuenta que hay cierta flexibilidad en la estructura de las guías y en el orden de las preguntas, sin embargo se deben cubrir todos los temas conversados durante las capacitaciones.
- Profundizar y repreguntar a partir de las respuestas de los entrevistados.

II. GUÍA DE ENTREVISTA

Al inicio de la entrevista

- Pedir información personal del informante y llenarla en el recuadro debajo.

Nombres y Apellidos		Género	F	M
Institución				
Cargo				

EVOLUCIÓN DEL DISEÑO DEL SISFOH

111. ¿Nos puede contar cómo ha evolucionado el diseño del SISFOH desde que usted tiene vínculo con este? ¿Cuáles fueron los principales cambios?
112. Y respecto a sus instrumentos ¿Cómo han funcionado estos? ¿Qué cambios han tenido? ¿Estos cambios fueron ayudaron a mejorar la operatividad de la focalización?

METODOLOGÍA PARA LA CLASIFICACIÓN SOCIO-ECONÓMICA

113. ¿Cuáles son los principales determinantes en la clasificación socio-económica (CSE) (algoritmo)? ¿Cómo ha venido funcionando?
114. ¿Qué cambios ha tenido el algoritmo? ¿Ha mejorado con estos cambios? ¿Qué dificultades ha tenido? ¿Por qué?
115. ¿Qué mecanismos de validación de la CSE se han implementado (por ejemplo, validación comunal y uso de registros administrativos)? ¿Qué dificultades ha enfrentado la aplicación de estos mecanismos? ¿Por qué?

PROCESOS OPERATIVOS Y ACTORES DEL SISFOH

116. ¿Cuáles son los principales procesos de oficina vinculados al SISFOH? ¿Cómo funcionan estos? ¿A qué actores involucran estos procesos? ¿Cuáles son las principales dificultades para el buen funcionamiento de estos procesos?
117. ¿Existen capacitación continua al personal (funcionarios, operadores) vinculado al SISFOH (UCF, ULEs, otros)?
118. ¿La UCF presenta informes trimestrales de seguimiento y anuales de evaluación dirigidos al Comité Técnico Social Multisectorial del CIAS?

ADAPTACIÓN Y ACTUALIZACIÓN

119. ¿Se comprende bien en qué consisten los procesos operativos del SISFOH dentro de su oficina (dirección o área)?
120. ¿Existe un protocolo o guía para la actualización a nivel local de los procesos operativos del SISFOH dentro de su oficina (dirección o área)?
121. ¿Los procesos operativos del SISFOH desarrollados en su oficina, están acompañados de documentación que luego es remitida o puesta al conocimiento de sus superiores en la cadena del SISFOH, programa social o municipio?
122. ¿Qué actores locales (regionales o nacionales) se involucran en estos procesos operativos del SISFOH? ¿Cuál es la articulación con estos actores?
123. ¿Cómo se articulan los procesos y subprocesos operativos del SISFOH a nivel local/regional?
124. ¿En qué aspectos del SISFOH han encontrado mayores dificultades al implementarse a nivel regional y/o local? ¿Por qué?
125. ¿Conoce cuáles son los procesos y subprocesos operativos del SISFOH formales, según la norma? Sí, ¿podría contármelos a grandes rasgos, por favor?
126. ¿En la práctica o en el campo, estos procesos se dan de esa manera? ¿Cómo se dan?, ¿Por qué, o a qué se debe, se den de esa manera? ¿Cómo adaptan los procesos y subprocesos a su contexto local?
127. ¿Cómo adaptan/actualizan los procesos y subprocesos a su contexto local (los operadores)?

METAS DEL SISFOH Y DEMANDA DE USUARIOS

128. ¿Dentro de los procesos y subprocesos del SISFOH para cumplir sus metas y la demanda de los usuarios, cuáles son los principales cuellos de botella? ¿A qué se debería esto? ¿Logran resolverlas, cómo? ¿Qué factores influyeron para que sean resueltos?
129. ¿Cree que estas formas de resolver estos cuellos de botella podría replicarse en otros contextos? ¿En cuáles específicamente podrían funcionar mejor?
130. ¿Dentro de los procesos y subprocesos del SISFOH para cumplir sus metas y la demanda de los usuarios, cuáles son los principales riesgos que se observan para no ser cumplidos? ¿A qué se debería esto? ¿Qué factores influyeron para que sean resueltos?
131. ¿Cree que estas formas de resolver estos riesgos podría replicarse en otros contextos? ¿En cuáles específicamente podrían funcionar mejor?
132. ¿Cuáles, piensa usted, son las principales fortalezas de los procesos y subprocesos operativos del SISFOH? (está en la normativa, lo operativo)
133. ¿Cuáles, piensa usted, son las principales debilidades de los procesos y subprocesos operativos del SISFOH? (está en la normativa, lo operativo)
134. ¿Cuáles, piensa usted, son las principales oportunidades para mejorar los procesos y subprocesos operativos del SISFOH según sus actores y niveles de operación? (está en la normativa, lo operativo)
135. ¿Cuáles, piensa usted, son las principales amenazas para los procesos y subprocesos operativos del SISFOH según sus actores y niveles de operación? (está en la normativa, lo operativo)

136. ¿Hay condiciones del contexto (local, regional, nacional) que afecten estos procesos y subprocesos operativos del SISFOH? ¿Cuáles son los principales, de qué forma lo afectan?
137. ¿Con qué insumos cuentan los operadores (ULE) a nivel local? ¿Qué hace falta? ¿De qué depende se pueda contar con aquello que hace falta?
138. ¿Con recursos de tiempo, recursos humanos y financiamiento cuentan los operadores (ULE) a nivel local? ¿Qué es lo más urgente para un buen funcionamiento? ¿De qué depende se pueda contar con aquello que es urgente?
139. ¿La CSE y los programas sociales generan algún tipo de expectativa en la población? ¿Cuentan con alguna forma para evaluar la satisfacción de los usuarios con su CSE?

OPORTUNIDADES DE MEJORA

140. ¿Qué pasos (componentes) de los procesos y subprocesos operativos del SISFOH necesitan ser fortalecidos?
141. ¿Cómo los fortalecería? ¿A qué nivel institucional y qué actores serían importantes en estos cambios?
142. ¿Dentro de la normativa de procesos y subprocesos operativos del SISFOH, qué cambiaría para mejorar su eficacia o eficiencia? ¿Por qué?
143. ¿Sería necesario cambiar el rol de ciertos actores que intervienen en los procesos y subprocesos operativos del SISFOH? ¿Cómo cambiaría estos roles?
144. ¿Qué elementos contextuales de los lugares donde está presente el SISFOH debe ser tomado en cuenta para mejorar sus procesos y subprocesos operativos?

Anexo 4: Guía de Observación - SISFOH

GUÍA DE OBSERVACIÓN - SISFOH			
I. DATOS GENERALES DE LA OBSERVACIÓN			
Registrar datos en esta ficha de acuerdo a los items planteados. Registrar elementos significativos relacionados a los datos generales de la observación al final de la guía.			
Nombre del observador		Nombre de la institución, hogar, otros	
Nombre de persona que acompaña la observación		Distrito	
		Provincia	
Fecha		Región	
II. DESCRIPCIÓN NARRATIVA DE LA SESIÓN			
Describir en términos generales (no más de 10-15 líneas) cómo se percibe la dinámica de la institución, hogar, otros (para esto tomar en cuenta elementos significativos como carencias, precariedad, vulnerabilidad, falta de recursos.)			
II.1. Dinámicas e interacciones y PERCEPCIONES entre actores clave (cómo y con qué motivos interactúan los actores relacionados a la implementación de SISFOH)			
II.2. Organización de los procesos (cómo se organizan, quiénes está a cargo, quienes asumen responsabilidades (quiénes no), quienes asumen los costos (quiénes no), como se está implementando, cuáles son los problemas para que se desarrolle adecuadamente, cuán sensata es la organización para la realidad local/institucional, cuáles son las principales prácticas positivas y negativas.			

--

III. Dotación o asignación de recursos humanos, financieros, infraestructura, mobiliario y logística para el cumplimiento de actividades, objetivos e institucionalización del SISFOH (cómo se asigna, cuál es el principal mecanismo y si se logran los objetivos planteados con esta asignación, cuánto se acerca el personal de la institución (ULE, programas) a los solicitantes o usuarios)

--

Anexo 5: Acta sobre el cambio de muestra