



PERÚ

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social

## ¿Cómo incrementar la eficiencia del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH)?

Recomendaciones a partir de la evaluación de la operatividad del SISFOH<sup>1</sup>

DOCUMENTO DE POLÍTICA



### Resumen

De acuerdo a los resultados del estudio “Evaluación de la Operatividad del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH): Evaluación del diseño, la metodología de determinación de la clasificación socioeconómica y sus procesos operativos”, encargado por la Dirección General de Seguimiento y Evaluación (DGSE) del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), la operatividad del SISFOH ha mejorado desde su creación, contando con una mejor estructura organizacional y procesos más rápidos. No obstante, también se identificaron algunas dificultades en el sistema que limitan su funcionamiento.

### Recomendaciones

- Fortalecer y ampliar los procesos de comunicación, capacitación, asistencia técnica y trabajo con los actores locales.
- Diseñar mecanismos de asignación de recursos para gobiernos locales.
- Ajustar la metodología de cálculo de la Clasificación Socioeconómica (CSE), de modo que permita identificar hogares vulnerables.
- Complementar la focalización individual con la focalización geográfica en zonas con alto índice de pobreza, tanto en ámbito urbano como rural.  
Implementar procesos de control de calidad del recojo de información, como procesos de verificación para el llenado de fichas en muestras aleatorias de Unidades Locales de Empadronamiento (ULE) y mecanismos de validación comunal.
- Diseñar estrategia de comunicaciones sobre el funcionamiento de SISFOH para diferentes actores del proceso y un plan de asistencia técnica, acompañamiento y supervisión de las ULE, según heterogeneidad de los municipios.
- Coordinar y protocolizar procesos eficientes para la relación con los Programas Sociales o Intervenciones Públicas Focalizadas (IPF).

<sup>1</sup> Este documento se basa en el estudio “Evaluación de la operatividad del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH): Evaluación del diseño, la metodología de determinación de la clasificación socioeconómica y sus procesos operativos”, a cargo de la investigadora Lorena Alcázar Valdivia por encargo de la Dirección General de Seguimiento y Evaluación (DGSE) del MIDIS.



## Introducción

El SISFOH fue creado el año 2004 mediante Resolución Ministerial N° 399-2004-PCM, adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). En el año 2013, la Ley N° 29951, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2013, dispuso que la Unidad Central de Focalización a cargo de la operación del SISFOH, se encuentre bajo el ámbito de la Dirección General de Gestión de Usuarios (DGGU) del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), con carácter permanente.

En el año 2016 se aprueba la Ley N° 30435 que crea el Sistema Nacional de Focalización (SINAFO), del cual es parte el SISFOH, con el objetivo de contar con una adecuada asignación de recursos públicos de las intervenciones definidas en la política social del Estado. En el marco del SINAFO se definen los lineamientos, reglas e instrumentos que permiten identificar a las personas u hogares que cumplen los criterios de elegibilidad de los programas, para luego afiliar y aplicar mecanismos que regulen su egreso. A través del SINAFO, se espera generar y transferir información para mejorar la implementación de las intervenciones focalizadas.

El SISFOH tiene como objetivo proveer información a los programas sociales sobre las características socioeconómicas de los hogares, que les permita identificar sus potenciales usuarios, priorizando su atención en los más pobres.

De acuerdo con la RM N°070-2017-MIDIS, la estructura del SISFOH está conformada por los siguientes integrantes:

- El MIDIS, a través de la Dirección General de Focalización (DGFO) y sus unidades orgánicas (Dirección de Diseño de Focalización-DDF, Dirección de Calidad de la Información de Focalización-DCIF y Dirección de Operaciones de Focalización-DOF).
- Los Gobiernos Locales.
- Las Unidades Locales de Empadronamiento (ULE) de los Gobiernos Locales.
- Las entidades a cargo de Intervenciones Públicas Focalizadas (IPF).

Actualmente, el modelo de operación del SISFOH se define principalmente por demanda, es decir, los potenciales usuarios de los programas sociales son los que deben acercarse a las ULE de los municipios de los lugares de residencia a solicitar la Clasificación Socioeconómica (CSE). Luego del llenado de los instrumentos de focalización (Formato S100 y Ficha Socioeconómica Única FSU), se procesa la información y se obtiene la CSE, la cual tiene una vigencia de 3 años.

El objetivo del estudio fue evaluar el diseño y la implementación de los procesos asociados a la determinación de la CSE en el marco del SISFOH. Para ello, se buscó comprender la lógica de su diseño, sus objetivos, la implementación, la articulación con programas y su puesta en escena en el nivel local (las ULE).

## Metodología

La evaluación de la operatividad del SISFOH empleó una metodología cualitativa. Primero se realizó una revisión de literatura, de la normativa y luego un trabajo de campo basado en entrevistas en profundidad a distintos actores, así como en la observación de los procesos y recursos, tanto a nivel de gobierno central como local (municipios, ULE).

La evaluación se desarrolló en 8 distritos de los departamentos de Arequipa y Pasco (4 en cada departamento), realizándose un total de 95 entrevistas.

La evaluación incluyó los siguientes elementos:

- Revisión de literatura conceptual y de experiencias de sistemas de focalización, específicamente de Brasil, Colombia y Chile.
- Revisión bibliográfica de materiales, documentos oficiales y otros recursos vinculados con la focalización y su implementación.
- Revisión de información y documentación de las direcciones de línea del MIDIS a cargo del SISFOH (reportes, informes técnicos, entre otros).
- Entrevistas en profundidad con los actores involucrados en la concepción, diseño e implementación del sistema central.
- Entrevistas en profundidad con los actores involucrados en la implementación y procesos operativos del SISFOH.
- Entrevistas semi-estructuradas con responsables de las ULE, funcionarios de municipios vinculados a programas sociales, actores administrativos de entidades locales responsables de programas sociales del MIDIS y el Seguro Integral de Salud (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.

## Resultados

**Las ULE que identifican y atienden a los solicitantes del sistema e impulsan a nivel local el recojo de información necesaria para determinar la CSE, no cuentan con los recursos necesarios para cumplir todas sus funciones.**

Este resultado es producto de diversos factores, siendo los principales la falta de capacitación y de recursos para financiar las actividades de las ULE. Existe una amplia heterogeneidad entre las realidades de los municipios, como lejanía, ruralidad, acceso a internet y/o asignación presupuestal, las que no están siendo consideradas al implementar las distintas medidas relacionadas con la operatividad del sistema.

El funcionamiento de las ULE depende, en gran medida, de la voluntad política del alcalde y no existe una relación directa del SISFOH con las ULE. Esto se debe a la falta de convenios o contratos directos entre el SISFOH y la municipalidad. Asimismo, existe una alta rotación del personal de las ULE que, en promedio,



rota cada 3 meses. Se cuenta con canales pobres de transmisión de información o capacitación para este personal. Por lo general, los empadronadores no reciben capacitación adecuada para el llenado de las fichas de recojo de información y no están bien informados del proceso de clasificación socioeconómica de los hogares. Esto se traduce en una labor bastante mecánica y con errores en el llenado de fichas.

#### **Ampliar las categorías de la CSE podría mejorar la identificación de potenciales usuarios de los programas sociales**

La clasificación del SISFOH otorga tres posibles categorías: no pobre, pobre y pobre extremo. El SISFOH recoge mucha información detallada que no es aprovechada en su totalidad para dicha clasificación. Más aún, la población pobre extrema es un grupo muy reducido y el algoritmo tiene muchas dificultades para identificarla.

#### **Los procesos de comunicación, capacitación y asistencia técnica con los actores locales no son suficientes.**

Durante el trabajo de campo se identificó como problema importante, el poco conocimiento y transparencia con respecto a los procesos de CSE entre los actores involucrados. No se cuenta con una estrategia comunicacional para informar sobre la operatividad del SISFOH. Asimismo, los canales de comunicación desde el SISFOH a las ULE no son suficientes, no teniendo claridad sobre conceptos importantes como qué función le corresponde a las ULE (recoger información para el cálculo de la CSE de los hogares) y qué función es responsabilidad de los programas sociales (afiliación).

#### **La relación de los programas sociales (JUNTOS y pensión 65) con el SISFOH no es homogénea ni sistémica.**

Los programas no aprovechan sinergias en el trabajo de campo. Por ejemplo, cuando detectan usuarios que no son pobres los desafilian, pero siguen en el Padrón General de Hogares (PGH) como pobres. En otros casos, los gestores de los Programas Sociales detectan casos de exclusión y recogen fichas de información, pero no están definidos los procesos para incorporarlos al PGH. Pensión 65 envía directamente a las ULE la relación de usuarios que deben ser reclasificados y a su vez el SISFOH envía listas de los usuarios de todos los Programas Sociales que deben ser reclasificados, confundiendo a las ULE.

En relación al programa Pensión 65, se identificaron dos puntos relevantes para el SISFOH. El primero está relacionado a la categorización por CSE actual del SISFOH. Se evidenció que resulta bastante complejo que un adulto mayor obtenga la categoría de pobre extremo siguiendo las consideraciones del sistema. El segundo punto identificado está relacionado con la ficha y el algoritmo, los cuales no captan la situación de muchos adultos mayores que viven en una vivienda donde hay varios hogares y se les da un espacio para residir, sin que nadie se haga responsable de ellos. Esta situación no es reconocida por el sistema estadístico nacional, ni por el SISFOH.

#### **La metodología de otorgamiento de la CSE tiene limitaciones para identificar a la población más pobre y vulnerable a la pobreza.**

- La metodología de cálculo de la CSE no permite identificar hogares vulnerables a shocks adversos (enfermedades o discapacidad), o a adultos mayores que viven en una vivienda, pero que no comparten los beneficios del hogar. Además, las fichas de recojo de datos solo cuentan con información sobre la tenencia de bienes, pero no sobre su estado.
- No se implementan criterios de focalización geográfica, a pesar de disponer de información de mapas de pobreza y de la necesidad de recurrir a mecanismos costo-efectivos. La focalización geográfica tiene como ventajas: (i) 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, (iv) relativa baja influencia en el comportamiento de los hogares que son usuarios potenciales, pues resulta costoso para un hogar cambiar de localidad.
- No se tiene un mecanismo definido para la focalización en el caso de desastres naturales.
- Las bases de datos administrativas (BDA) son utilizadas como filtros para lograr mayor costo-efectividad y consistencia. Sin embargo, enfrentan problemas de periodicidad, acceso y cobertura. Por ejemplo, se presentan problemas con el uso del gasto en electricidad como filtro (BDA de OSINERGMIN), el cual 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.
- El cálculo de la CSE no está sujeto a suficientes procesos de verificación de consistencia y validación de la información de la ficha FSU y del empadronamiento.

#### **El tiempo para el otorgamiento de la CSE ha disminuido significativamente.**

La organización y estructura del SISFOH viene funcionando de manera más eficiente, generándose la CSE en menor tiempo que hace 3 años (2014). Esta nueva estructura organizativa donde se reconoce el papel de los municipios, sienta las condiciones para mejoras en la operatividad del sistema. Asimismo, se viene implementando un mecanismo de verificación de consistencia de la información que se levanta en campo, como re-test. Sin embargo, este mecanismo podría ser complementado con otros mecanismos de consistencia de la información levantada en campo en las distintas etapas del proceso como (i) el recojo de datos de la ULE), (ii) la sistematización de la información y (iii) el cálculo de la CSE. Por último, la aplicación simultánea de la S100 y la FSU contribuye a que el proceso sea más rápido y menos costoso, por lo que estas prácticas podrían replicarse en otros ámbitos del país.



## Recomendaciones

El SISFOH debe priorizar los siguientes aspectos:

### De Diseño:

Fortalecer y ampliar los procesos de comunicación, capacitación, asistencia técnica y trabajo con los actores

- locales.

Mejorar los mecanismos de detección de inconsistencias y sanción de fraudes.

### De implementación:

- Diseñar mecanismos de asignación de recursos para gobiernos locales basados en el cumplimiento de metas de cobertura de hogares por reclasificar y hogares no cubiertos (programa presupuestal con articulación territorial, convenios de desempeño entre el MIDIS y los Gobiernos Locales).
- Considerar una categorización más amplia de la CSE, con la clasificación continua (ranking) o más categorías de pobreza (quintiles o deciles, por ejemplo). Ello permitiría validar mejor

las clasificaciones generadas por el sistema y que los programas sociales cuenten con más información para una adecuada priorización de recursos.

- Ajustar la metodología de cálculo de la CSE de modo que permita identificar hogares vulnerables.
- Complementar la focalización individual con la focalización geográfica en determinadas zonas con altos índices de pobreza, tanto en el ámbito urbano como rural.
- Coordinar y protocolizar procesos eficientes para la relación con los Programas Sociales o Intervenciones Públicas Focalizadas de ser el caso, que incluyan aspectos como la forma en que acceden a la clasificación socioeconómica de sus usuarios (para lo que debe generalizarse el uso directo del sistema en línea), el intercambio de información sobre usuarios próximos a necesitar reclasificación, qué hacer en el caso de detección de filtraciones y aprovechar sinergias con el trabajo de los gestores de los programas sociales que hacen trabajo de campo y detectan errores de inclusión y exclusión.