

# **ANÁLISIS DE FOCALIZACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL**

Marielle del Valle – Augusta Alfageme  
(BCRP)

XXVII ENCUENTRO DE ECONOMISTAS

11 de noviembre de 2009



# Objetivo

Evaluar la asignación de los recursos públicos y la eficacia de los programas sociales.

## 1. F. Geográfica

Evaluar la asignación de recursos según concentración geográfica de la población con mayores necesidades.



Problema: asume población homogénea al interior de la unidad geográfica.

## 2. F. Hogares/Individuos

Evaluar la asignación de recursos identificando a la población en pobreza independientemente de su ubicación geográfica.



# Focalización

Criterio	Fuente	Programas
1. Geográfica	Censo / Mapa Distrital 2007	<ul style="list-style-type: none"><li>• Foncomun</li><li>• Vaso de Leche</li></ul>
2. Ind./Hogares	ENAH0 2005-07	<ul style="list-style-type: none"><li>• Comedores Populares</li><li>• Desayunos Escolares</li><li>• Vaso de Leche</li><li>• Seguro Integral de Salud</li></ul>



# I. Focalización Geográfica:



# Mapa Distrital de 2007

- Presenta indicadores de pobreza monetaria y no monetaria (Necesidades Básicas Insatisfechas) para 1 834 distritos.
- Combina información del censo 2007 y de la ENAHO 2007 para la elaboración de indicadores de pobreza monetaria hasta el nivel distrital.
- No considera heterogeneidad de hogares en cada distrito.





# Focalización Geográfica: Mapa Distrital de 2007

- Alrededor de 11 millones de personas están en condiciones de pobreza monetaria y tendrían alguna NBI.
- Más de la mitad de los distritos del país, muestran niveles de pobreza superiores al 50 por ciento para ambas condiciones de pobreza.

## POBLACIÓN EN CONDICIÓN DE POBREZA MONETARIA Y NO MONETARIA \*

Rangos de pobreza	Pobreza monetaria 1/				Pobreza por NBI 2/			
	Población		Distritos		Población		Distritos	
	Miles	Porcentaje	Número	Porcentaje	Miles	Porcentaje	Número	Porcentaje
Total	10 771	100,0	1 832	100,0	11 015	100,0	1 833	100,0
< 25 por ciento	1 812	16,8	190	10,4	1 159	10,5	85	4,6
25 a 49 por ciento	2 929	27,2	459	25,1	4 102	37,2	464	25,3
50 a 74 por ciento	3 133	29,1	639	34,9	3 535	32,1	773	42,2
75 por ciento y más	2 898	26,9	544	29,7	2 218	20,1	511	27,9

\* En el Perú existen 1 834 distritos. Las diferencias en el número de distritos se debe a que no todos registran información.

1/ Población con un gasto per cápita menor al gasto requerido para comprar una canasta básica de productos.

2/ Población con una a más Necesidades Básicas Insatisfechas.

Fuente: INEI. Sistema de Consulta de Indicadores de Pobreza a Nivel de Distrito, 2007.



# Los 10 distritos más pobres

Están ubicados en los departamentos de La Libertad, Huancavelica y Puno y muestran una incidencia de pobreza total y extrema superior al 90 y 70 por ciento, respectivamente. Estos distritos albergan un total de 40 mil personas.

DIEZ DISTRITOS MÁS POBRES DEL PAÍS

	Orden pobreza	Población censada (En miles)	Pobreza Monetaria		Necesidades Básicas Insatisfechas	
			Total	Extrema	Una o más	Dos o más
<b>La Libertad</b>		<b>1 617</b>	<b>37,3</b>	<b>12,4</b>	<b>34,0</b>	<b>10,8</b>
Provincia de Pataz		78	73,2	33,0	72,0	32,0
Ongon	1°	2	99,7	97,2	100,0	65,3
Provincia de Bolívar		17	77,6	47,0	59,0	28,1
Bambamarca	2°	4	98,7	92,4	80,1	46,3
Condormarca	4°	2	97,5	83,3	59,5	26,6
<b>Huancavelica</b>		<b>455</b>	<b>85,7</b>	<b>68,7</b>	<b>71,4</b>	<b>27,5</b>
Provincia de Angaraes		56	87,6	69,5	72,1	32,3
Anchonga	7°	7	96,1	86,0	67,4	23,2
S. Antonio Antaparco	3°	3	97,9	91,7	67,5	20,1
Provincia de Tayacaja		105	89,2	70,3	68,1	26,2
Salcahuasi	6°	4	96,5	87,1	81,9	26,7
Surcubamba	9°	5	95,8	86,1	92,4	29,5
Tintay Puncu	5°	9	97,0	92,3	99,0	72,8
Provincia de Huancavelica		143	78,1	58,0	70,2	24,1
Yauli	10°	28	94,9	83,6	89,1	38,3
<b>Puno</b>		<b>1 268</b>	<b>67,2</b>	<b>29,9</b>	<b>52,9</b>	<b>18,4</b>
Provincia de Sandía		62	68,2	31,7	72,8	38,4
Patambuco	8°	4	95,9	73,7	94,6	53,3

Fuente: INEI



# Criterios y herramientas para la evaluación de la asignación geográfica

## Criterios

<u>Tipo de gasto</u>	<u>Usos</u>	<u>Criterio</u>	<u>Ejemplo</u>
Gastos con orientación de largo plazo	Inversión pública, mejoras en infraestructura.	Pobreza por NBI	Foncomun
Gastos orientados a resolver problemas coyunturales	Cobertura de déficits de consumo.	Pobreza monetaria	Vaso de Leche

## Herramientas de Análisis

Análisis gráfico – distribución real vs. potencial

$$\text{Índice de eficiencia} = \frac{[(\sum_{i=1}^n (X_i - \bar{X}_i)^2) / n]}{Y}$$



# Asignación real y potencial de recursos: Vaso de Leche

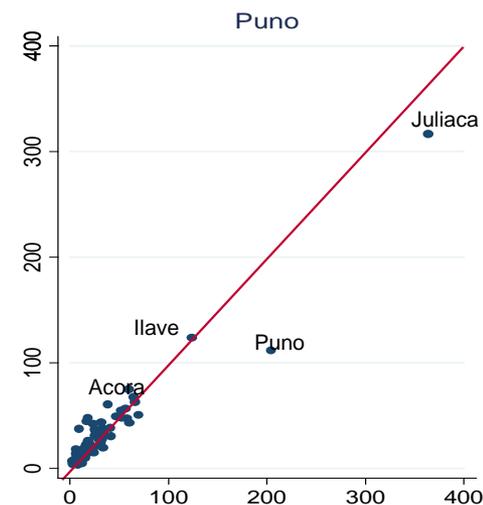
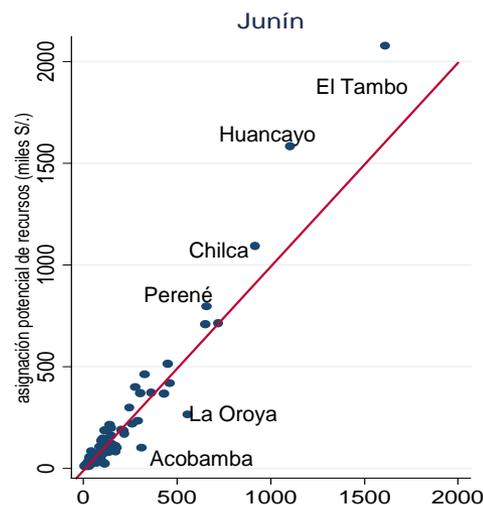


## Vaso de Leche

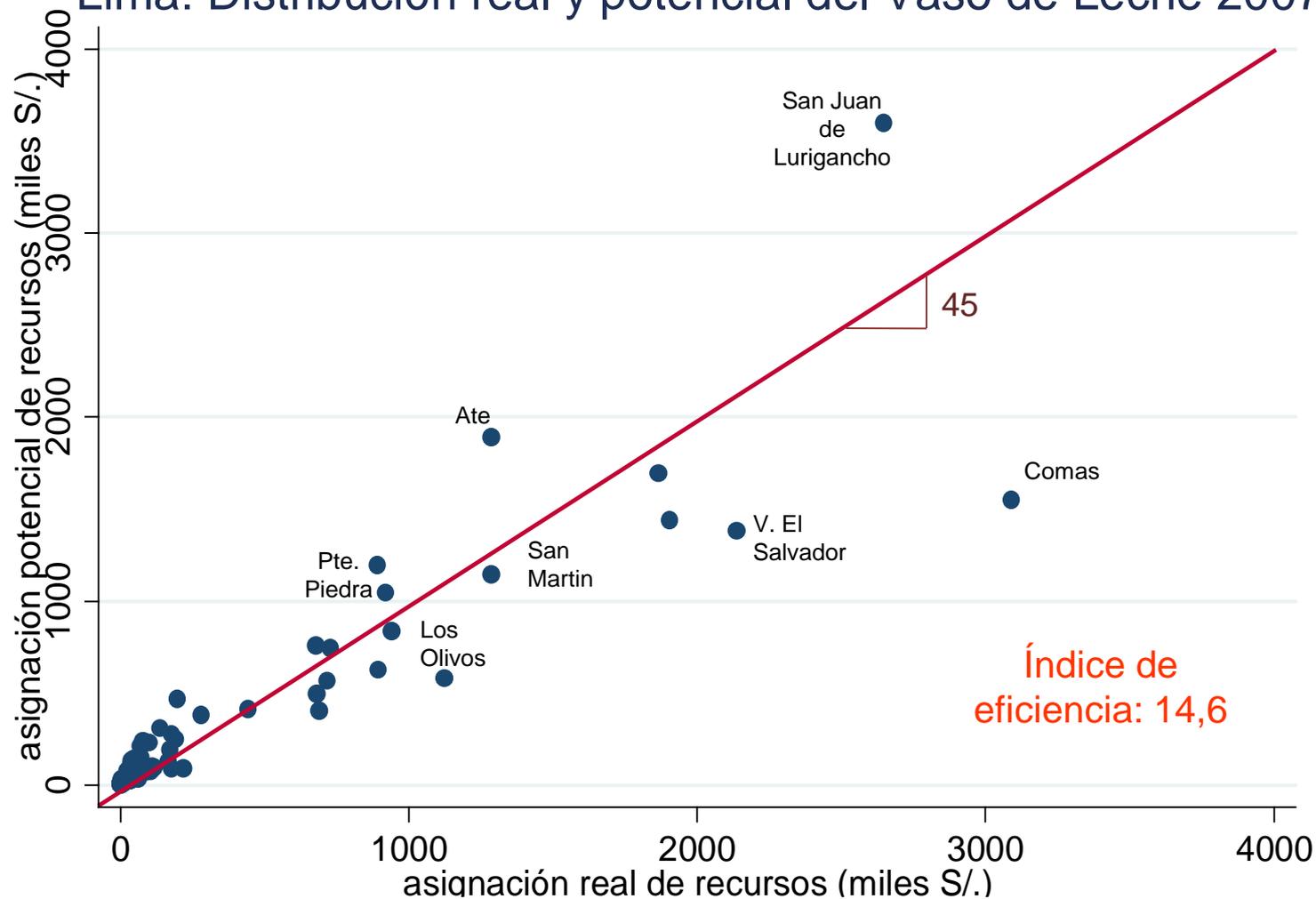
- Asignación compatible con la distribución de las personas en condición de pobreza monetaria.
- Cajamarca, Puno, Piura, Cusco y La Libertad reciben una asignación menor a la que deberían recibir.
- Ica, Arequipa y Madre de Dios absorben más recursos que lo deseado.

2007: Distribución real y potencial del Vaso de Leche

- Junín: obtiene recursos de acuerdo al tamaño de su población en condición de pobreza, pero distribución distrital difiere de la potencial. Índice; 7,3
- Puno: recibe recursos por debajo de lo que debería recibir, pero los asigna más eficientemente a nivel distrital. Índice: 4,9.

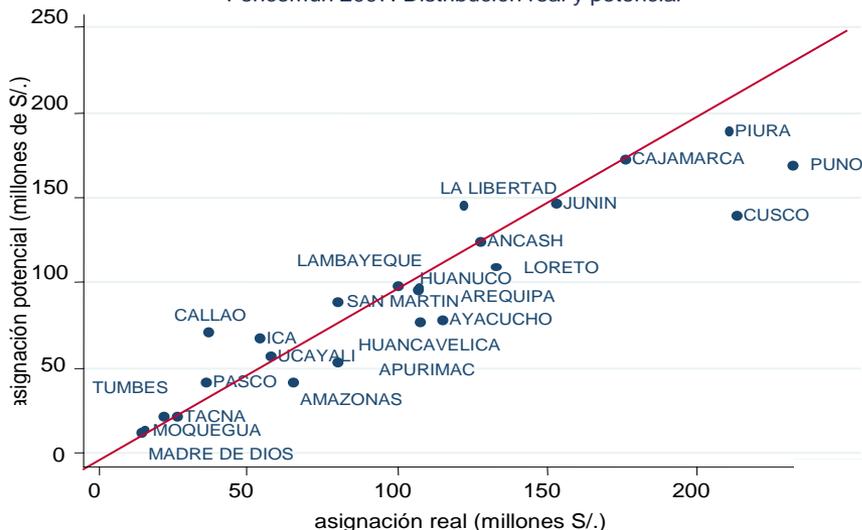


# Lima: Distribución real y potencial del Vaso de Leche 2007



# Asignación real y potencial de recursos: Foncomun

Foncomun 2007: Distribución real y potencial



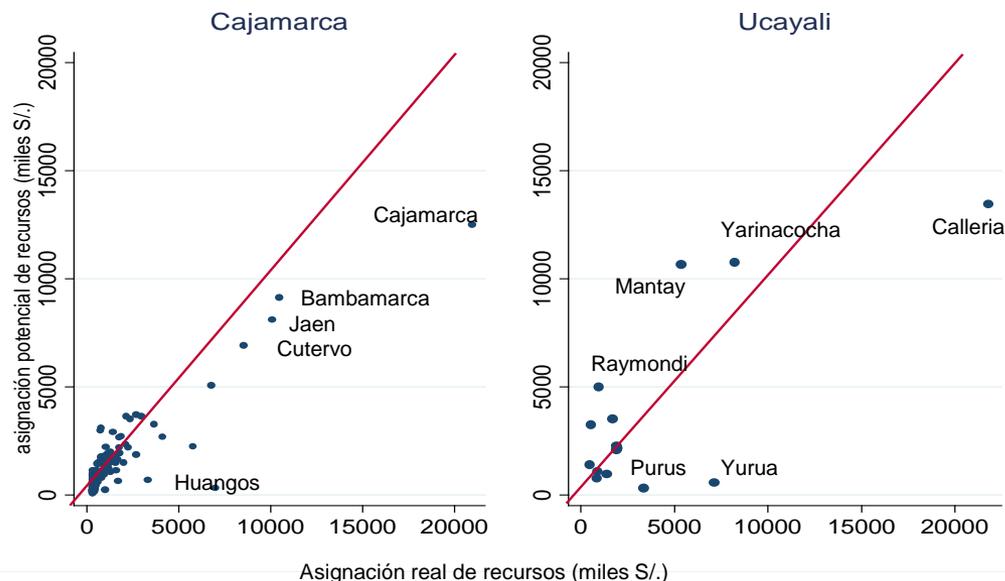
## Nivel distrital

- Discrepancias entre distribución real y potencial, aun para departamentos con distribución de recursos cercana a la potencial.
- Índices de Eficiencia:
  - Cajamarca: 9,7
  - Ucayali: 3,3

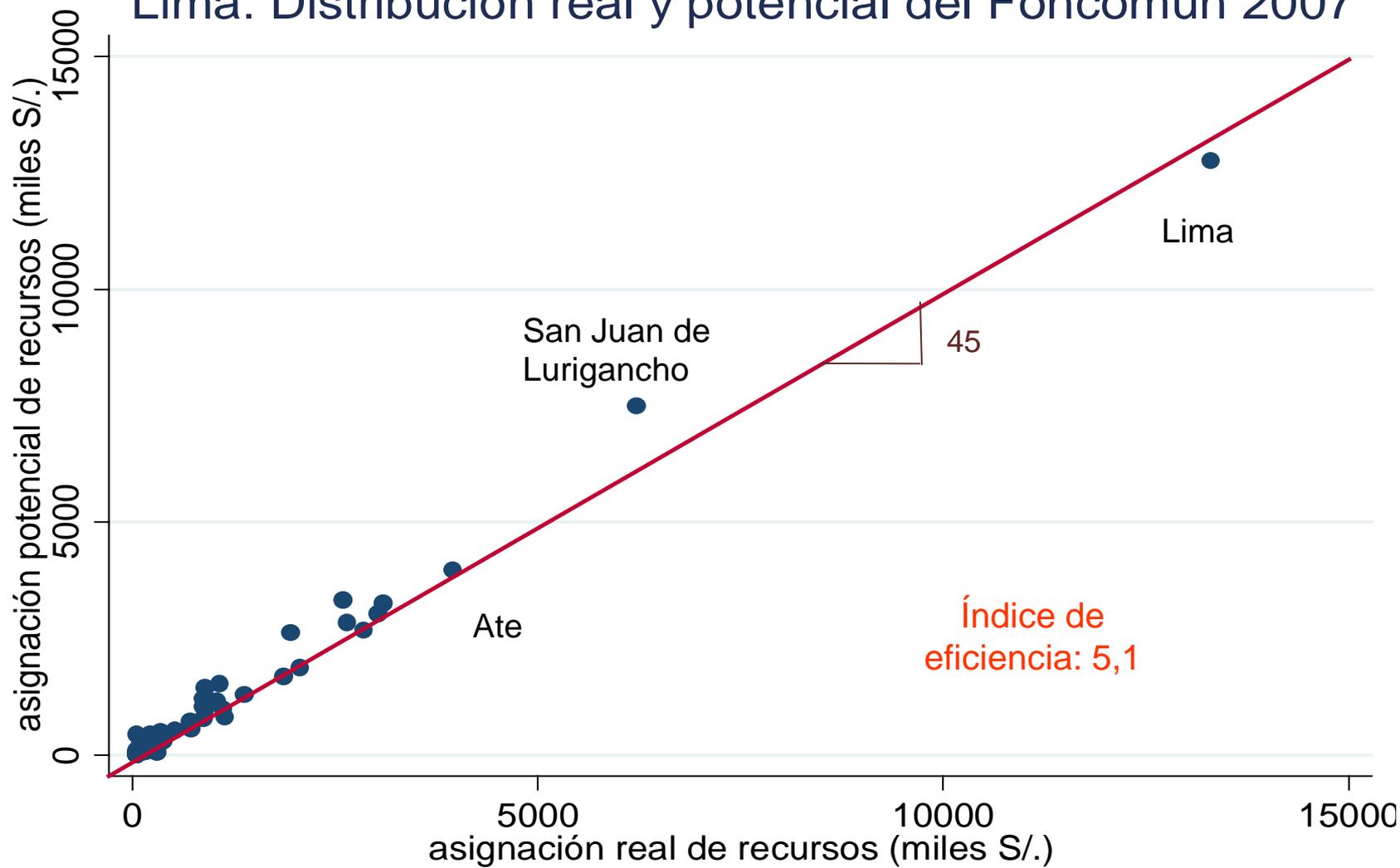
## Nivel departamental

- Dispersión mayor a la del Vaso de Leche.
- Ica, La Libertad, Pasco y San Martín reciben una asignación menor; a la que deberían recibir.
- Cusco, Puno, Ayacucho, Piura, Loreto y Apurímac absorben una proporción mayor a la deseada.

2007: Distribución real y potencial del Foncomun



# Lima: Distribución real y potencial del Foncomun 2007



## II. Focalización por Hogares/Individuos



# Reforma de Programas Sociales

## FUSIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES 1/

---

### **Eje 1: Desarrollo de capacidades humanas y respeto de derechos fundamentales**

Programa nacional de alfabetización (Ministerio de Educación)  
Programa agua para todos (Ministerio de Vivienda)  
Seguro integral de salud (Ministerio de Salud – MINSA)  
Provías descentralizado (Ministerio de Transportes y Comunicaciones)  
Programa de apoyo a la reforma del sector salud (MINSA)  
Programa de restitución de los derechos ciudadanos (RENIEC)  
Techo propio (Ministerio de Vivienda)  
Programa nacional de infraestructura educativa (Ministerio de Educación)  
Programa nacional de apoyo directo a los más pobres-JUNTOS (PCM)  
Programa del Vaso de Leche (Gobiernos locales)  
Programas alimentarios en gobiernos locales (PRONAA)  
Programa integral nutricional (PRONAA)

### **Eje 2: Incremento de activos familiares y comunitarios mejorando los ingresos y el empleo sostenible**

Proyecto Manejo de recursos naturales en la sierra sur (Ministerio de Agricultura – MINAG)  
Programa de formación laboral juvenil (Ministerio de Trabajo - MTPE)  
Programa de emergencia social productivo (MTPE)  
Programa de electrificación rural (Ministerio de Energía y Minas)  
Programa mi empresa (MTPE)  
Fondo nacional de capacitación laboral y promoción del empleo (FONDOEMPLEO)  
Centro de innovación tecnológica de la artesanía (MTC)  
Programa nacional de la extensión de las telecomunicaciones (MINAG)  
Programa nacional de cuencas hidrográficas y conservación de suelos (MINAG)  
Programa de apoyo a la pesca artesanal (FONDEPES)  
Programa de innovación y competitividad (MINAG)

### **Eje 3: establecimiento de una red de protección social a grupos sociales en situación de riesgo y vulnerabilidad.**

Programa integral nacional para el bienestar familiar (MIMDES)  
Programa de mejoramiento integral de barrios y pueblos (Ministerio de Vivienda)  
Proyecto Qatari Wawa (MIMDES)

---

1/ Fusión en 26 programas sociales bajo tres ejes contemplados en el Plan Nacional para la Superación de la Pobreza 2004-2006 (D.S. 064-2004-PCM de 2004).

Fuente: CIAS.



# Programas Sociales Analizados

**Tabla 2**  
**POBLACION OBJETIVO POR PROGRAMA SOCIAL**

Programa	Objetivo	Población Objetivo	Condición de Pobreza	Institución Encargada
Vaso de Leche	Aportar un complemento nutricional consistente en una ración diaria de 250 c.c. de leche o alimento equivalente, tales como la avena, soya, kiwicha, quinua, o cualquier otro producto utilizado por los pobladores de la zona.	Primera prioridad: niños de 6 años o menos, mujeres embarazadas y madres lactantes. Segunda prioridad: niños de 7 a 13 años, adultos mayores y personas con tuberculosis.	Sí <sup>1/</sup>	Gobiernos locales
Desayunos Escolares	Mejorar los niveles de nutrición de los niños en edad escolar entre 4 y 13 años de edad, de nivel inicial y primario, matriculados en Centros Educativos del Estado, ubicados prioritariamente en las zonas de extrema pobreza del país.	Niños en edad escolar cuya escuelas están en zonas consideradas de extrema pobreza.	No	PRONAA
Comedores Populares	Mejorar el acceso a la alimentación para personas de bajos recursos y en alto riesgo nutricional que habitan en sectores urbanomarginales y rurales del país.	Población en condición de pobreza y pobreza extrema.	Sí	Gobiernos locales con asistencia del PRONAA
Seguro Integral de Salud	Proteger la salud de los peruanos que no cuentan con un seguro de salud, priorizando en aquellas poblacionales vulnerables que se encuentran en situación de pobreza y pobreza extrema.	Población en condición de pobreza y pobreza extrema.	Sí	SIS

<sup>1/</sup> A partir de Agosto de 2008 se incluye como requisito la condición de pobreza.

Fuente: PRONAA, MINDES y SIS

[Criterios](#)



# Focalización: Filtración y Subcobertura

**Filtración**: % de beneficiarios de un programa que no forman parte de la población objetivo del mismo. Constituye una medida de la pérdida de los recursos del programa. → Ineficiencia

**Subcobertura**: % de la población objetivo del programa que no se beneficia del mismo. Constituye una medida de la necesidad de recursos adicionales necesarios para que el programa alcance a toda la población objetivo. → Ineficacia

		Población objetivo	
		Si	No
Beneficiario	Si	Focalización correcta	Filtración (Error Tipo I)
	No	Subcobertura (Error Tipo II)	Focalización correcta

Niveles altos de filtración y subcobertura implican pérdida de recursos en un sector de la población que no lo necesita, en lugar de ser utilizado en aquel sector desatendido pero que constituye el objetivo del programa.



# Definición de la población objetivo

## Criterios

- Requisitos exigidos por cada programa social ([Tabla](#)). +
- Condición de pobreza monetaria para todos los programas sociales considerados.
- Características de la vivienda asociadas a la condición de pobreza.

## Definiciones

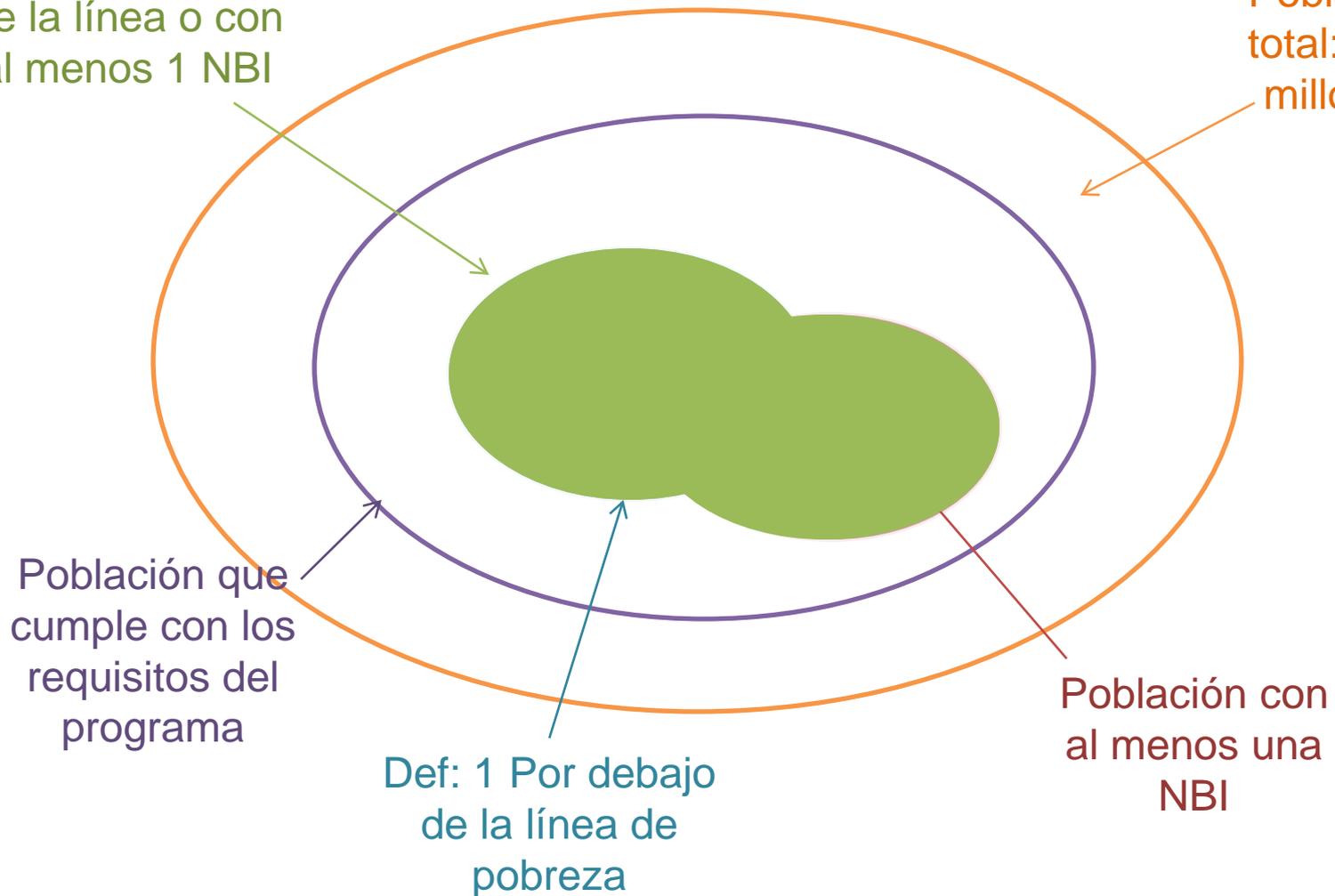
- *Definición 1*: Requisitos específicos de cada programa + condición de pobreza por línea (monetaria).
- *Definición 2*: Requisitos específicos de cada programa + condición de pobreza por línea o por infraestructura precaria del hogar:
  - Habita en choza, cabaña, vivienda improvisada o local no habitable.
  - El piso de la vivienda es de tierra.
  - No cuenta con alumbrado eléctrico dentro de la vivienda.
  - Se provee de agua a través de río o acequia.



# Definición de la población objetivo

Def 2. Por debajo de la línea o con al menos 1 NBI

Población total: 28,2 millones



# Filtración

- Según pobreza monetaria, entre 41 y 46 por ciento de perceptores de programas de asistencia alimentaria no debería recibirlos. El Seguro Integral de Salud presenta la menor filtración.
- Entre 2005 y 2007 las filtraciones del Vaso de Leche, Comedores Populares y el Seguro Integral de Salud aumentaron. Las filtraciones se reducen considerablemente cuando se incluye en la población objetivo a aquellos con viviendas precarias, sin embargo muestran tendencias similares.

## Filtraciones 2005-2007

(En porcentajes)

	Filtración 1/							
	Pobreza monetaria				Pobreza monetaria o infraestructura de vivienda			
	Vaso	Comedores	Desayunos	Seguro	Vaso	Comedores	Desayunos	Seguro
2005	37,5	38,2	39,4	25,7	25,6	16,3	29,9	11,6
2006	37,3	41,7	42,6	27,4	24,8	16,8	30,5	12,0
2007	43,5	46,2	41,0	30,9	28,6	23,3	27,5	12,5

1/ Reciben el programa pero no cumplen los requisitos para ser beneficiario o no son pobres según definición.

Fuente: ENAHO 2005, 2006, 2007.



# Filtración

- Con la definición 1, en número de personas, se estima que 3,7 millones de personas se benefician de alguno de estos programas a pesar que no cumplen con los requisitos para ser beneficiarios.
- Con la definición 2 la población objetivo aumenta 40% respecto a la definición 1, con lo que el número de infiltrados se reduce en 46%

**Filtración y subcobertura: Criterio de pobreza monetaria 1/**

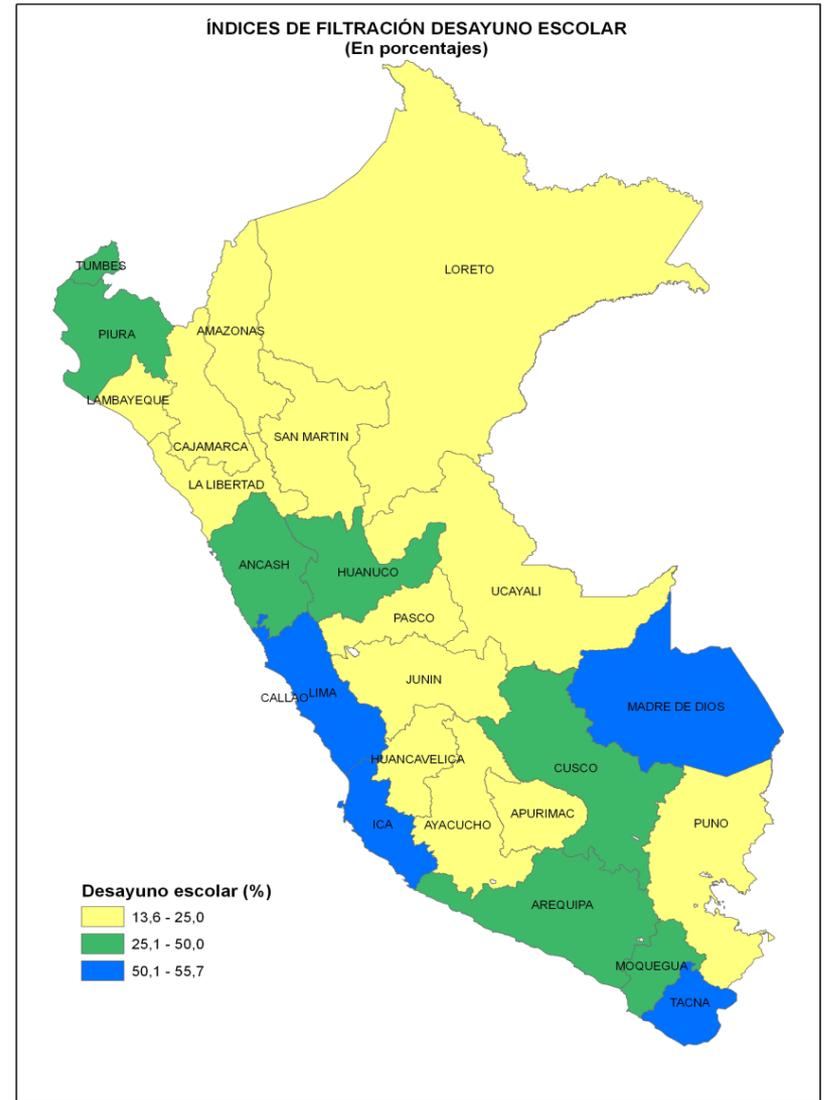
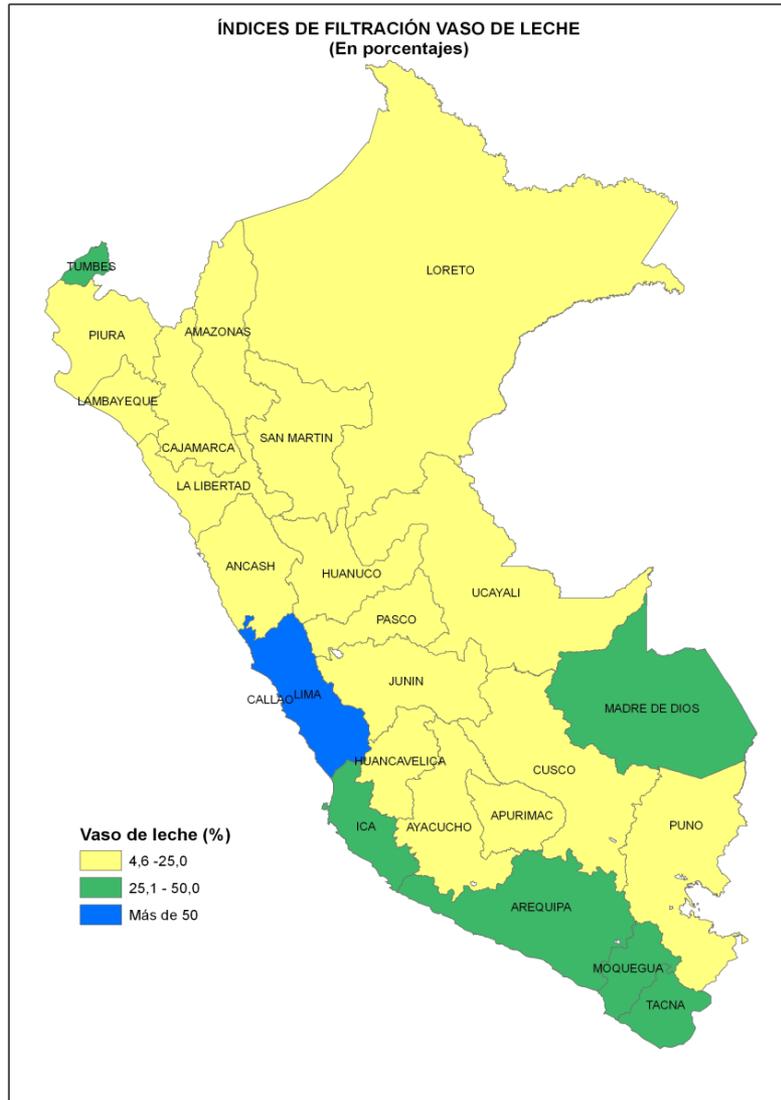
	Población objetivo	Beneficiarios			Filtración (%)
		Total	Correctamente focalizados	Infiltrados	
Vaso de Leche 2/	5 494 092	2 654 708	1 499 426	1 155 282	43,5
Desayuno Escolar	2 289 401	1 758 280	1 037 918	720 362	41,0
Comedores Populares	11 120 804	489 899	263 634	226 265	46,2
Seguro Integral de Salud	11 120 804	5 217 798	3 606 677	1 611 121	30,9

**Filtración y subcobertura: Criterio de pobreza e infraestructura de vivienda 1/**

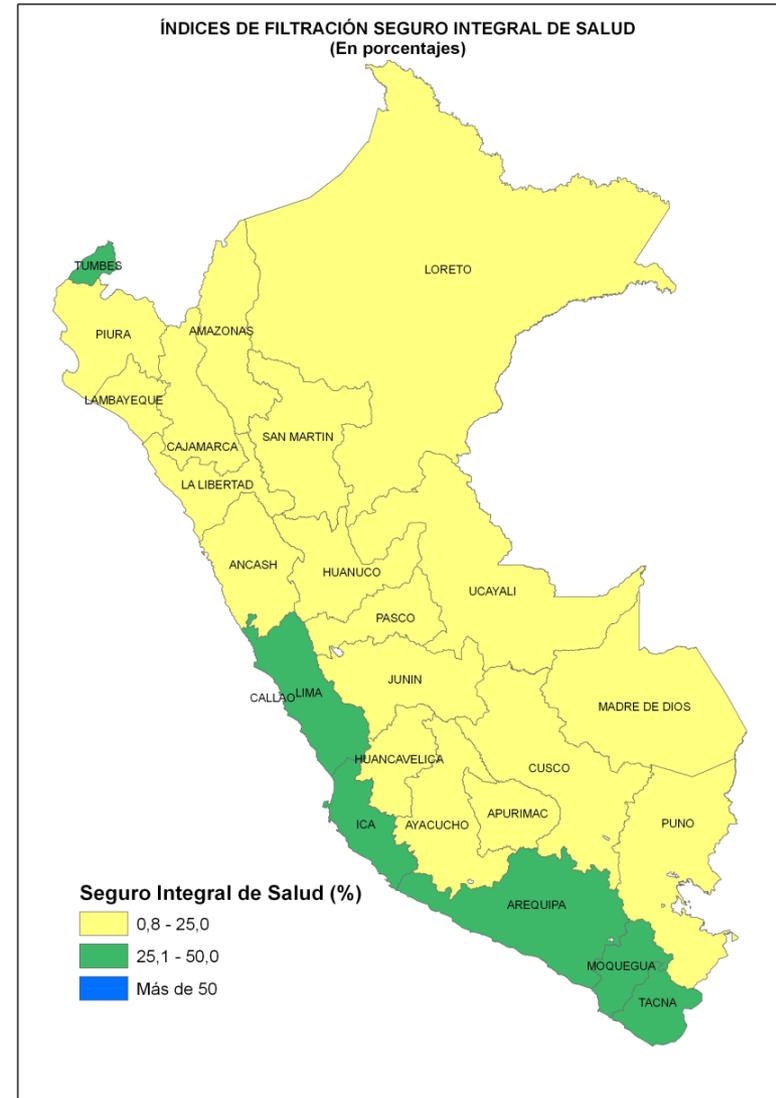
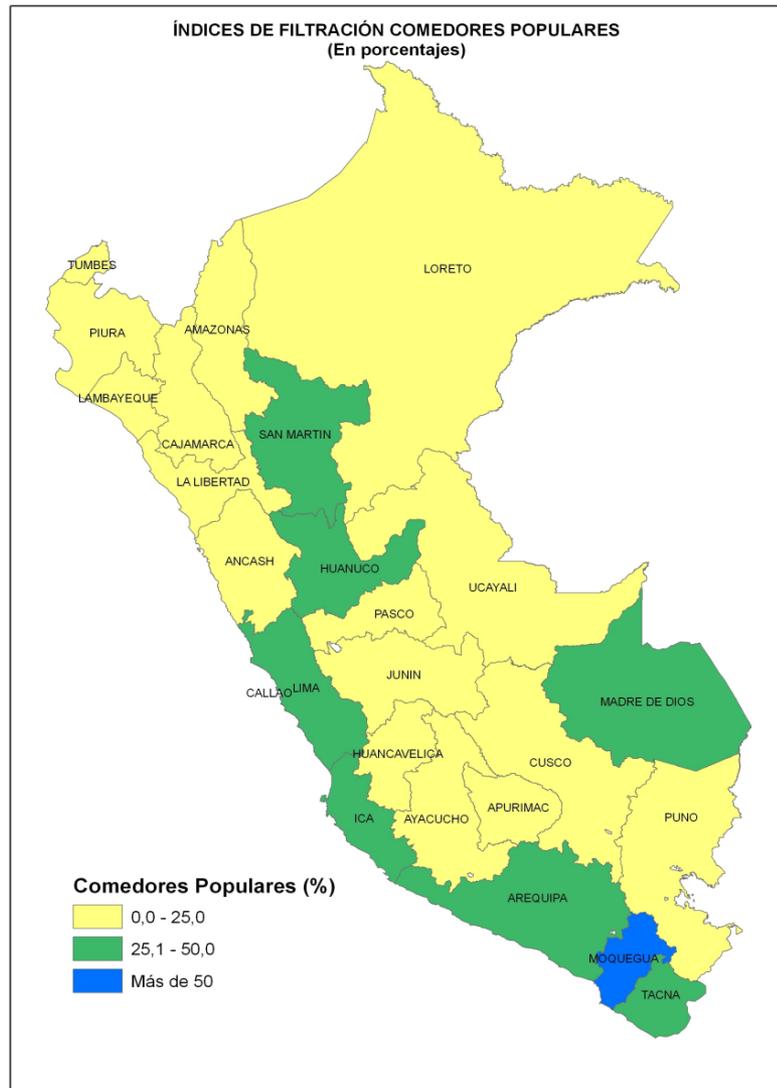
	Población objetivo	Beneficiarios			Filtración
		Total	Correctamente focalizados	Infiltrados	Porcentajes
Vaso de Leche 2/	7 238 764	2 654 708	1 894 669	760 039	28,6
Desayuno Escolar	2 968 815	1 758 280	1 291 627	466 653	26,5
Comedores Populares	15 931 376	489 899	375 521	114 378	23,3
Seguro Integral de Salud	15 931 376	5 217 798	4 564 066	653 732	12,5



# Filtraciones por departamento: Definición 2



# Filtraciones por departamento: Definición 2



# Filtraciones urbana/urbana y pérdidas estimadas

Índices de filtración según dominio geográfico 1/

(En porcentajes)

	Pobreza monetaria				Pobreza monetaria e infraestructura de vivienda			
	Vaso de Leche	Comedor Popular	Desayuno Escolar	Seguro Integral de Salud	Vaso de Leche	Comedor Popular	Desayuno Escolar	Seguro Integral de Salud
Total	43,5	46,2	41,0	30,9	28,6	23,3	27,5	12,5
Lima Metropolitana	67,8	55,2	61,2	53,9	62,9	40,7	50,0	40,5
Costa urbana	56,9	58,3	62,7	51,2	42,0	32,3	43,1	33,4
Costa rural	53,4	64,2	53,4	42,6	23,0	8,3	23,4	11,3
Sierra urbana	41,0	36,9	38,3	31,1	30,1	29,4	31,8	20,5
Sierra rural	23,0	23,1	33,6	16,8	10,7	5,0	24,3	2,3
Selva urbana	36,4	54,7	48,9	40,3	15,7	34,0	39,3	21,1
Selva rural	37,4	50,0	47,3	34,0	9,1	21,6	18,2	3,3

1/ Porcentaje de los beneficiarios del programa que no forma parte de la población objetivo según definición.

Fuente: INEI, ENAHO 2007.

## Balance de pérdidas en el 2007

(Presupuesto y pérdidas en millones de nuevos soles)

	Receptores	Presupuesto	Pérdida de recursos 1/							Adicionales beneficiarios	
			Lima	Costa urbana	Costa rural	Sierra urbana	Sierra rural	Selva urbana	Selva rural		Total
Desayuno Escolar	1 758 280	173	4,2	7,6	1,7	8,2	22,7	4,5	4,0	52,9	536 244
Vaso de Leche	2 654 708	363	57,6	19,4	6,2	11,8	14,4	5,4	3,5	118,3	865 427
Comedores Populares	489 899	128	21,2	9,3	1,2	3,8	2,0	1,1	1,3	39,8	152 379
Seguro Integral de Salud	5 217 798	321	15,3	18,6	2,5	9,1	3,3	8,1	1,4	58,3	949 318
Total		985	98,2	54,9	11,5	32,9	42,4	19,0	10,3	269,3	2 503 368

1/ Las pérdidas consideran la definición de pobreza 1 para Lima y las áreas urbanas, y la definición de pobreza 2 para las áreas rurales.

Fuente: MEF, INEI, ENAHO 2007.



# Subcobertura

- Los Comedores Populares y el Vaso de Leche presentan los mayores niveles de subcobertura a nivel urbano y rural.
- Los Desayunos Escolares y el Seguro Integral de Salud tienen menor subcobertura especialmente en la zona rural.
- VdL: Aún cuando el número de niños menores de 13 años excluidos se ha reducido, el porcentaje de los mismos se ha mantenido relativamente constante.

## Niveles de subcobertura

(En porcentajes)

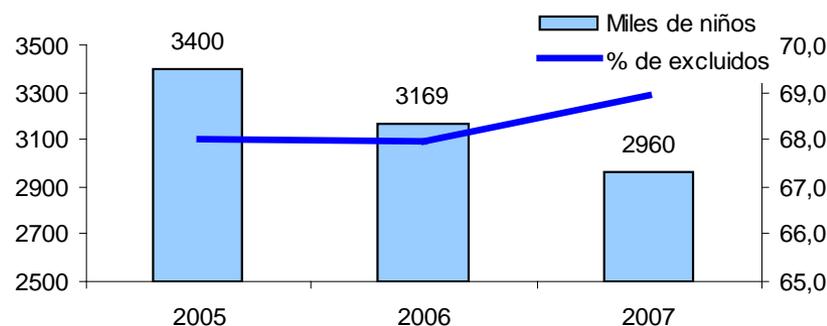
	Total	Urbano	Rural
Vaso de Leche	72,7	74,5	71,1
Comedores Populares	97,6	97,3	97,9
Desayuno Escolar	54,7	67,6	43,2
Seguro Integral de Salud	67,6	76,0	59,4

## Cobertura por deciles de ingreso

(En porcentajes)

	Vaso de Leche	Comedor Popular	Desayuno Escolar	Seguro Integral de Salud
I y II decil	31,4	19,5	46,0	40,0
I	16,2	6,7	24,8	24,8
II	15,3	12,7	21,2	20,9
III	13,4	13,9	15,6	19,2
IV	11,9	11,6	12,4	15,3
V	9,7	11,1	8,7	12,7
VI	9,8	16,9	6,7	10,3
VII	9,6	9,5	4,9	8,5
VIII	7,4	10,5	3,3	5,9
XIX	4,9	5,2	1,8	3,9
X	1,9	2,0	0,5	2,7

Niños pobres menores de 13 años excluidos del Vaso de Leche



Fuente: ENAHO 2005, 2006, 2007

Fuente: ENAHO 2007



# Reflexiones finales (1)

1. Entre 2005-2007 hubo un aumento de las filtraciones en casi todos los programas sociales usando ambas definiciones de pobreza. Posible explicación:
  - Desactualización de los padrones de beneficiarios, en un contexto en que la pobreza se viene reduciendo.
2. Mejora relativa de la cobertura en Desayuno Escolar y Seguro Integral de Salud; mientras que en los Comedores Populares y el Vaso de Leche la subcobertura se mantiene relativamente constante.
3. Las mayores filtraciones para todos los programas se observan en Lima Metropolitana, la costa urbana y la costa rural; con índices superiores al 40 por ciento. En cambio la sierra rural muestra las menores filtraciones; con índices que oscilan entre un tercio y 17 por ciento de los beneficiarios.
4. Existe un sesgo urbano mucho más pronunciado en Comedores Populares que se centraliza en forma especial en Lima Metropolitana aún cuando la pobreza se concentra en la sierra rural. En cambio para Desayunos Escolares y Vaso de Leche el 53,1 y 37,2 por ciento de sus beneficiarios, respectivamente, se encuentra en la sierra rural.



# Reflexiones finales (2)

5. En el SIS la focalización es relativamente eficiente, pero no del todo eficaz. Sin embargo, en los últimos 3 años los avances en su cobertura han sido importantes, debido al aumento progresivo de su presupuesto, concentrando sus esfuerzos en brindar servicios de salud en la zona de sierra rural. A su vez, se espera mejorar su focalización con el uso del Padrón General de Hogares (PGH) desarrollado por el SISFOH.
6. La condición de pobreza monetaria no puede considerarse como único factor para definir la población objetivo, sobre todo en las áreas donde el nivel de precariedad de los hogares es elevado.
7. Bajo esta idea, el SISFOH ha desarrollado una definición de pobreza más amplia que permitiría identificar si cada hogar es merecedor de recibir ayuda social o no, y evitar la duplicidad en la recepción de beneficios por parte de cada beneficiario, asignándole el programa más acorde a sus necesidades.



# **ANÁLISIS DE FOCALIZACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL**

Marielle del Valle – Augusta Alfageme  
(BCRP)

XXVII ENCUENTRO DE ECONOMISTAS

11 de noviembre de 2009

