



Análisis de Focalización de la Política Social *

Augusta Alfageme^a y Marielle del Valle^b

Resumen

Este documento presenta un análisis de focalización en dos niveles: geográfico y por individuos. El primero muestra los resultados del Mapa de Pobreza Distrital 2007 y realiza un análisis de la asignación geográfica de los recursos del Programa Vaso de Leche y el Fondo de Compensación Municipal (Foncomun). El segundo analiza la focalización individual para evaluar la efectividad de los programas de Comedores Populares, Desayuno Escolar, Vaso de Leche y Seguro Integral de Salud, utilizando la información de la Encuesta Nacional de Hogares del Instituto Nacional de Estadística.

En el análisis geográfico se observa que tanto los recursos del Foncomun como del Vaso de Leche no se estarían distribuyendo acorde con las necesidades de infraestructura y a la pobreza monetaria respectivamente. Este problema se agrava en el caso de la distribución distrital de recursos del Vaso de Leche en Lima Metropolitana.

En cuanto a la focalización individual, se encuentra que entre 2005 y 2007 las filtraciones de los programas Comedores Populares, Vaso de Leche, Seguro Integral de Salud y Desayuno Escolar aumentaron. Estos programas recibieron recursos totales en 2007 por S/. 985 millones, de los cuales S/. 387 millones se perdieron por filtraciones. La cobertura mejoró en los Desayunos Escolares y el Seguro Integral de Salud, no así en los Comedores Populares y el Vaso de Leche. También se realiza una medición de los errores de focalización considerando como pobre a aquellos con condiciones precarias de vivienda. Con ello, los niveles de filtración se reducen, pero muestran una tendencia similar a la medición por pobreza monetaria.

Clasificación **JEL**: I38, I30, I31.

Palabras clave: Mapa de pobreza, transferencias, focalización, filtración, subcobertura.

* Las autoras agradecen los comentarios y sugerencias de Judith Guabloche, Fernando Vásquez y Jorge Estrella, y de los participantes del XXVII Encuentro de Economistas del BCRP. Este documento no recoge necesariamente las opiniones del Banco Central de Reserva del Perú.

^a Banco Central de Reserva del Perú. Jr. Antonio Miroquesada 441, Lima 1, Perú. Teléfono: +511 613-2000. Correo electrónico: maria.alfageme@bcrp.gob.pe

^b Banco Central de Reserva del Perú. Jr. Antonio Miroquesada 441, Lima 1, Perú. Teléfono: +511 613-2000. Correo electrónico: marielle.delvalle@bcrp.gob.pe



1. Introducción

La focalización es la política mediante la cual se introduce el enfoque selectivo en la identificación de beneficiarios para los programas y políticas sociales orientados al tratamiento de situaciones de carencia¹. En este documento la focalización se analiza a dos niveles: por espacios geográficos y por hogares o individuos.

La focalización geográfica tiene por objetivo identificar las áreas geográficas donde se concentra la población en pobreza, lo cual permite priorizar la asignación del gasto público. Los mapas de pobreza constituyen la herramienta principal de este tipo de focalización. Sin embargo, éstos asumen que la población es homogénea al interior de la unidad geográfica sin considerar la distribución de la riqueza dentro de esta unidad. Sin embargo, dado que la pobreza es un fenómeno extendido y heterogéneo en el país es necesario utilizar mecanismos de focalización complementarios que permitan identificar a la población con carencias independientemente de su ubicación geográfica.

Este documento se divide en dos secciones. La primera muestra los resultados del Mapa de Pobreza Distrital 2007 elaborado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) en colaboración con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Con esta información se realiza un análisis de focalización geográfica de la asignación del gasto público utilizando como ejemplo el Programa Vaso de Leche y las transferencias del Fondo de Compensación Municipal (Foncomun) a los gobiernos locales. En la segunda sección se analiza la efectividad de los programas sociales a través del estudio de focalización por individuos de cuatro programas sociales: tres de asistencia alimentaria y uno destinado a asegurar el acceso a servicios de salud, utilizando la información de la Encuesta Nacional de Hogares y Condiciones de Vida y Pobreza de 2007 (ENAH0) elaborada por el INEI.

2. Mapa de pobreza a nivel distrital

El Mapa de Pobreza Distrital de 2007 presenta indicadores de pobreza desde dos enfoques, uno basado en la observación de condiciones de vida y Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), y otro de pobreza monetaria en los 1 834 distritos del país. Los indicadores de NBI consideran un conjunto de variables relacionadas con necesidades básicas importantes para el bienestar de la población y que son menos sensibles a cambios en la coyuntura económica familiar, como son

¹ Francke y Guabloche (1995) y Escobal et al (2001).



características físicas inadecuadas, hacinamiento y viviendas sin ningún tipo de desagüe. En cambio la pobreza monetaria, al comparar el gasto per cápita con el valor de una canasta básica de alimentos y de consumo total (líneas de pobreza), brinda mayor información sobre el déficit de consumo de los pobres, más permeable a los cambios de la coyuntura económica.

El análisis de las variables del mapa distrital es importante para establecer diversos criterios para asignar recursos. Así, para asignar recursos destinados a cubrir necesidades básicas individuales (por ejemplo alimentos) que la población es incapaz de cubrir con sus ingresos, se debería tener en cuenta la pobreza monetaria. Si por el contrario los recursos se destinan a cubrir necesidades de la jurisdicción en infraestructura, salud y educación, se debería considerar la pobreza por NBI.

2.1 Antecedentes

En la actualidad, el Perú cuenta con dos fuentes principales de información sobre las características socioeconómicas de la población. Por un lado, la ENAHO se basa en un muestreo aleatorio que permite analizar las características socioeconómicas de la población. Debido a que se trata de una muestra de la población sólo es posible hacer inferencias al nivel de país, dominios y departamentos. Por otro lado, los censos de población y vivienda, realizados periódicamente (cada 10 años en promedio²), recogen información demográfica y socioeconómica para toda la población, hasta la unidad geográfica de centros poblados.

Las diferencias en el tamaño de la población encuestada repercuten en el tipo de información recogida. La ENAHO se aplica a una muestra de más de 20 000 hogares, haciendo seguimiento a un grupo de variables de ingresos y gastos, utilizando el gasto per cápita para hacer las estimaciones de pobreza hasta el nivel departamental. Por el contrario, los últimos censos no incluyen variables monetarias que permitan conocer los niveles de pobreza. Sin embargo, recogen información para la población total, dando mayor importancia a variables demográficas y de condiciones de vida, con las que se construye indicadores de NBI.

La falta de información actualizada sobre los gastos de hogares en el ámbito distrital y la necesidad de mejorar la eficiencia en la asignación del gasto público y social, hacía necesaria la elaboración de información socioeconómica desagregada, que permitiera identificar las

² Con excepción de la presente década, en la que se han realizado dos censos: 2005 y 2007.



necesidades de cada jurisdicción y rediseñar los programas sociales con el objetivo de mejorar su focalización.

En este contexto, el INEI elaboró el Mapa de Pobreza Distrital de 2007, el cual presenta indicadores de pobreza monetaria y no monetaria para los ámbitos provincial y distrital. En la medida que la información censal no proporciona información sobre el gasto de los hogares, se ha adecuado la información de gastos provista por la ENAHO a la información censal con el fin de construir el gasto per cápita y obtener índices de pobreza monetaria distrital. La metodología consistió en estimar los gastos para los hogares del censo, utilizando las variables que la ENAHO y el censo tienen en común³.

2.2 Resultados

Como se ha mencionado, uno de los aportes del Mapa de Pobreza Distrital es haberse acercado a las distintas dimensiones de la pobreza a través del indicador de NBI y de estimar la capacidad adquisitiva de la población, en términos de pobreza monetaria, más allá del ámbito departamental.

Los mapas a continuación ilustran las diferencias entre los departamentos con relación a la pobreza monetaria y NBI, mostrando un déficit de infraestructura social en toda la costa sur del país.

³ Mayor información sobre la metodología utilizada para la estimación del gasto por hogar en el Mapa Distrital de 2007 se puede encontrar en la versión documento de trabajo del presente estudio (D.T. 2009-012).



Los datos que presenta el INEI por distritos permiten analizar la distribución del número de pobres, en términos monetarios y no monetarios, desde el nivel departamental en la casi totalidad de los 1 834 distritos del país. Como muestra el Cuadro 1, la población en pobreza monetaria ascendería a unos 10,7 millones de personas, nivel ligeramente inferior a la estimada por NBI (11 millones de personas).

Cuadro 1
POBLACIÓN EN CONDICIÓN DE POBREZA MONETARIA Y NO MONETARIA *

Rangos de pobreza	Pobreza monetaria 1/				Pobreza por NBI 2/			
	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.

De los distritos investigados, 190 presentan un nivel de pobreza monetaria inferior al 25 por ciento, mientras que si se toma las NBI sólo 85 distritos estarían debajo de este nivel. Sin embargo, más de la mitad de los distritos del país muestran tasas de pobreza, por ambos conceptos, superiores al 50 por ciento, lo que equivale en el primer caso a unos 6 millones de personas y en el segundo, a 5,7 millones.

Los indicadores de pobreza monetaria y de NBI muestran que existen regiones donde la población ha mejorado sus ingresos monetarios pero presenta carencias en su calidad de vida debido a un déficit de infraestructura social. Por ejemplo, en Madre de Dios la incidencia de pobreza en términos monetarios es 15,6 por ciento, mientras que 53,4 por ciento de la población tiene una o más necesidades básicas insatisfechas. Algo similar sucede en el departamento de Tumbes con tasas de 18,1 y 47,9 por ciento, respectivamente.

Asimismo, los resultados revelan la existencia de problemas estructurales que inciden en una gran desigualdad en el acceso a servicios básicos y condiciones de vida entre departamentos, provincias y distritos. El Cuadro 2 muestra las diferencias de calidad de vida de la población, en términos de nivel de pobreza y de NBI, en 20 distritos del país. Diez de ellos, con una población de 68 mil personas, representan a los más pobres (ubicados en los departamentos de La Libertad, Huancavelica y Puno) y el resto, 604 mil personas, a los menos pobres del Perú.



Cuadro 2

Dpto./Provincia /Distrito	Población censada (Miles)	Pobreza Monetaria		Necesidades Básicas Insatisfechas	
		Total	Extrema	Una o más	Dos o más
DISTRITOS MÁS POBRES					
La Libertad	1 617	37,3	12,4	34,0	10,8
Prov. de Bolívar	17	77,6	47,0	59,0	28,1
Bambamarca	4	98,7	92,4	80,1	46,3
Condomarca	2	97,5	83,3	59,5	26,6
Prov. de Pataz	78	73,2	33,0	72,0	32,0
Ongon	2	99,7	97,2	100,0	65,3
Huancavelica	455	85,7	68,7	71,4	27,5
Prov. de Tayacaja	105	89,2	70,3	68,1	26,2
Salcahuasi	4	96,5	87,1	81,9	26,7
Surcubamba	5	95,8	86,1	92,4	29,5
Tintay Puncu	9	97,0	92,3	99,0	72,8
Prov. de Huancavelica	143	78,1	58,0	70,2	24,1
Yauli	28	94,9	83,6	89,1	38,3
Prov. de Angaraes	56	87,6	69,5	72,1	32,3
Anchonga	7	96,1	86,0	67,4	23,2
S. Antonio Antaparco	3	97,9	91,7	67,5	20,1
Puno	1 268	67,2	29,9	52,9	18,4
Prov. de Sandía	62	68,2	31,7	72,8	38,4
Patambuco	4	95,9	73,7	94,6	53,3
DISTRITOS MENOS POBRES					
Lima	8 445	19,1	1,1	25,5	5,3
Prov. de Callao	877	18,8	0,3	25,8	4,8
La Punta	4	1,4	0,0	2,6	0,0
Prov. de Lima	7 606	18,0	0,9	23,7	4,5
San Isidro	58	1,3	0,0	2,0	0,1
Miraflores	85	1,8	0,0	2,7	0,1
Jesus María	66	3,1	0,0	4,2	0,1
San Borja	105	3,2	0,1	3,4	0,3
Magdalena Vieja	74	3,5	0,1	6,0	0,4
La Molina	132	3,5	0,0	4,9	0,4
Magdalena del Mar	51	4,3	0,1	6,9	0,5
Moquegua	162	25,8	4,3	33,9	10,4
Prov. de Ilo	64	18,2	2,6	21,8	4,7
Pacocha	4	3,8	0,4	3,0	0,5
Arequipa	1 152	23,8	3,7	30,1	8,4
Prov. de Arequipa	864	21,7	2,8	23,0	4,0
Yanahuara	23	3,9	0,3	5,5	0,8

Fuente: INEI. Sistema de Consultade Indicadores de la Pobreza a nivel distrital.

Entre los distritos más pobres, en términos de pobreza monetaria, están Ongón (99,7 por ciento), Bambamarca (98,7 por ciento) y Condomarca (97,5 por ciento) localizados en la sierra del departamento de La Libertad; no obstante estar este último entre los 10 departamentos de menor pobreza del país. Este resultado hace evidente las brechas existentes al interior de algunos departamentos.

Por otro lado, seis de los distritos más pobres se ubican en el departamento de Huancavelica. Este departamento es además el más pobre del país con una incidencia de pobreza del orden del 86 por ciento.



2.3 Hacia una asignación de los recursos más eficiente

Al identificar a la población pobre, mediante los dos enfoques descritos, el Mapa de Pobreza Distrital permitirá mejorar la focalización de los programas sociales y la eficiencia en la asignación del gasto y la inversión pública.

La naturaleza del gasto determinará el criterio de pobreza más adecuado en la asignación de los recursos. Así, los gastos con orientación de largo plazo, que estén relacionados con la inversión pública y mejoras en infraestructura deberían considerar la pobreza por NBI en su asignación. Por el contrario, los gastos orientados a resolver problemas coyunturales, como cubrir el déficit de consumo debido a restricciones en los ingresos de los hogares, deberían considerar la pobreza monetaria en su asignación.

A continuación se presenta un ejemplo de cada tipo de gasto: la asignación de recursos del Foncomun⁴ orientado principalmente, a gastos de inversión y del Programa Vaso de Leche destinado a cubrir las necesidades nutricionales. El enfoque de pobreza por NBI conduciría a una asignación más eficiente del Foncomun, mientras que el de pobreza monetaria debería conducir a una asignación más eficiente del Vaso de Leche.

Este ejercicio compara la asignación actual de recursos con una *asignación potencial* que resultaría de aplicar el criterio de pobreza correspondiente. La asignación potencial se construye teniendo en cuenta la distribución de la población pobre en el país (número de casos) y aplicándola a los recursos disponibles.

Foncomun

Los recursos del Foncomun se componen del impuesto de promoción municipal (IPM), al rodaje y a las embarcaciones de recreo. Tiene por objetivo promover la inversión en las municipalidades del país, con un criterio redistributivo en favor de las zonas más alejadas y deprimidas, priorizando a las localidades rurales y urbano-marginales del país. Sin embargo, a excepción de los municipios de Lima y Callao, el resto de provincias del país no considera ningún criterio de pobreza monetaria o de NBI para la asignación de recursos.

⁴ La Ley de Tributación Municipal establece que los recursos del Foncomun pueden ser utilizados por los gobiernos locales de acuerdo a sus propias necesidades aunque el porcentaje del gasto per cápita debe ser establecido por los Consejos Municipales al inicio del año. Para el año 2007, el gasto de capital constituyó 40 por ciento del total de recursos asignados por el Foncomun.

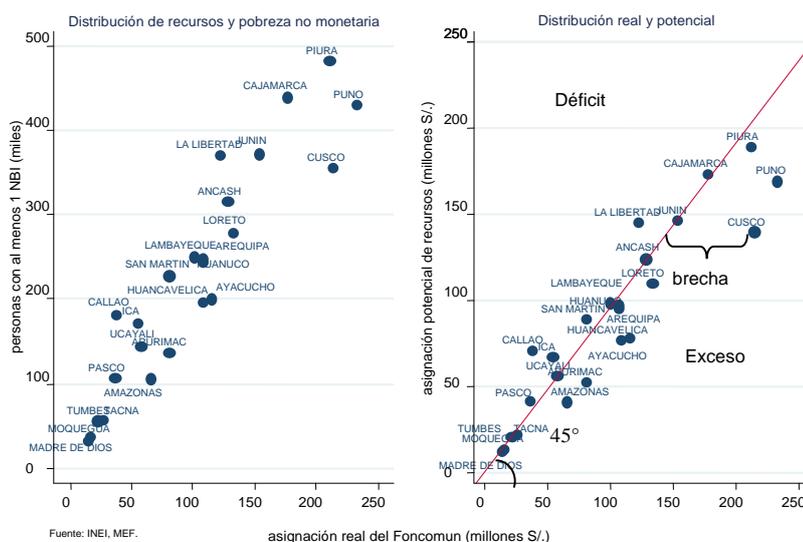


El índice provincial del Foncomun se construye teniendo en cuenta la tasa de mortalidad de cada provincia. De los recursos otorgados a cada provincia, 20 por ciento se asigna a la municipalidad provincial y el resto se distribuye entre el resto de municipios mediante el criterio de ruralidad (a mayor población rural relativa a la urbana, mayores los recursos asignados). Para Lima y Callao, la distribución toma en cuenta indicadores de analfabetismo, condiciones de vivienda, asistencia escolar y acceso a servicios básicos.

Si bien la tasa de mortalidad y el índice de ruralidad pueden proveer alguna información sobre los niveles de pobreza por distritos, esta relación dista de ser perfecta. Por ejemplo, es de esperarse que las zonas propensas a desastres naturales o cambios climáticos drásticos tengan un índice de mortalidad relativamente más alto. Por tanto, sería conveniente que a nivel nacional la distribución aplique un criterio más amplio que tome en cuenta una serie de indicadores sobre condiciones de vida, como el de las NBI.

Gráfico 1

Foncomun 2007



No se incluye Lima por razones de gráfico, dado su mayor nivel de asignación respecto a los otros departamentos.
 Arriba de la línea de 45°: departamentos con déficit en la asignación.
 En la línea de 45°: departamentos asignación acorde con el tamaño de su población pobre.
 Abajo de la línea de 45°: departamentos con una mayor asignación a la que les correspondería.

En 2007, los recursos asignados por Foncomun, sumaron S/. 2 807 millones. En el Gráfico 1 se observa que si bien su asignación geográfica muestra cierta asociación con las NBI, ésta no calza perfectamente. Por un lado, existen departamentos cuya asignación actual está acorde con el tamaño de su población con al menos una NBI como Ucayali, Tumbes, Moquegua, Madre de

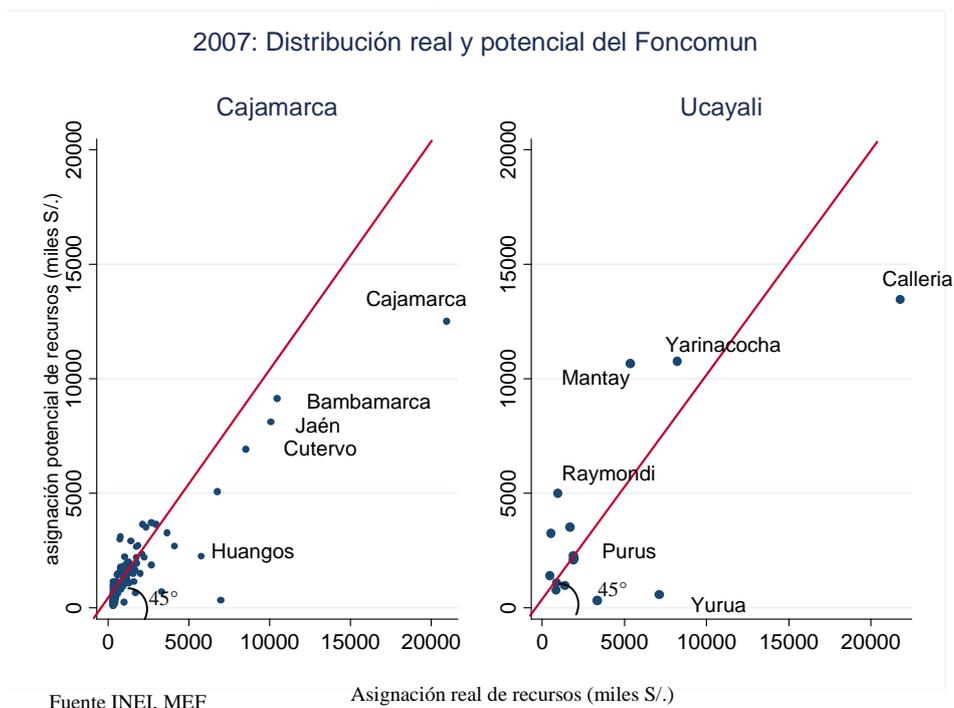


Dios, Lambayeque, Cajamarca (S/. 176 millones) y Ancash. Por otro lado, departamentos como Cusco, Puno, Ayacucho, Piura, Loreto y Apurímac vienen recibiendo una proporción del Foncomun mayor a la que debería recibir; mientras que otros como Ica, La Libertad, Pasco y San Martín reciben una asignación menor a la que les correspondería dado el tamaño de su población pobre.

Las discrepancias entre la asignación actual y potencial del Foncomun también están presentes en los niveles provincial y distrital. Podemos tomar como ejemplo los departamentos de Cajamarca y Ucayali, los cuales se caracterizan por una distribución actual de recursos muy similar a la que se obtendría si se tiene en cuenta el tamaño de su población con al menos una NBI.

En el Gráfico 2 se observa que de los 127 distritos de Cajamarca, sólo 28 reciben una asignación del Foncomun relativamente acorde con el tamaño de su población con al menos una NBI. Sin embargo, distritos como Bambamarca y Jaén reciben en exceso más de S/. 1 millón respecto a lo que deberían recibir. Asimismo un número importante de distritos, como Huangos, Huarambo y Tabaconas presentan un déficit de más de S/. 1 millón respecto a la distribución potencial. En Ucayali la brecha distrital promedio entre la asignación real y potencial es menor que en Cajamarca.

Gráfico 2





Para determinar cuál de estos departamentos muestra una distribución entre sus distritos más acorde con el criterio de NBI, se propone un “índice de ineficiencia” igual a la raíz cuadrada de la suma de los cuadrados de las desviaciones de la asignación distrital actual respecto a la potencial dividida entre el número de distritos y los recursos asignados al departamento:

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

Donde: X_i : asignación real al distrito i

\bar{X}_i : asignación potencial al distrito i si se tomara en cuenta el criterio de NBI

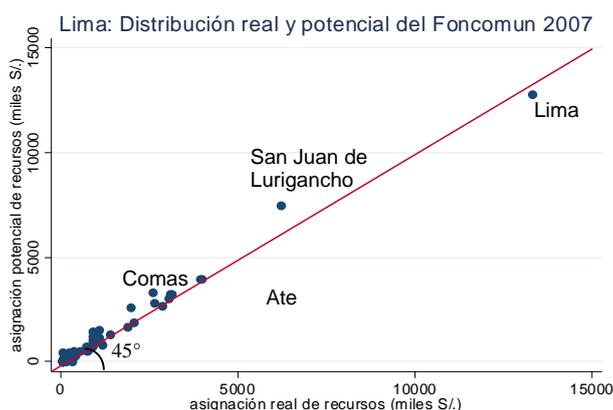
Y : recursos totales que recibe el departamento

n : número de distritos en un departamento

Un menor índice implica recursos mejor asignados según el criterio de pobreza correspondiente. Este índice tiene un valor de 9,7 para Cajamarca y de 3,3 para Ucayali, lo cual demuestra la mejor asignación de recursos en Ucayali.

En el caso de Lima Metropolitana, el Gráfico 3 muestra poca dispersión. Sin embargo, dado el tamaño de los recursos destinados a Lima, cualquier desvío respecto a la asignación potencial distrital implica una mayor cantidad de recursos asignados ineficientemente. En este caso el índice de ineficiencia es de 5,1, menor que el calculado para Cajamarca pero mayor que el de Ucayali.

Gráfico 3





Vaso de Leche

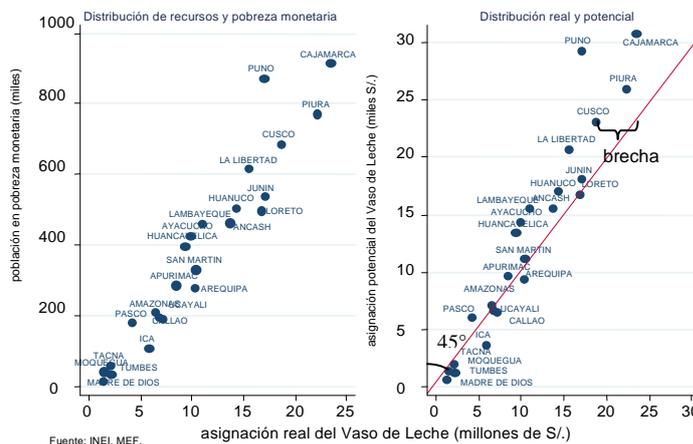
El Programa Vaso de Leche tiene por objetivo reducir los niveles de desnutrición infantil en los grupos más vulnerables, incluyendo entre sus beneficiarios a niños de hasta 13 años, adultos mayores de 65 años y enfermos de tuberculosis. Este programa se basa en transferencias monetarias del MEF a los gobiernos locales para cubrir la compra de insumos (leche y cereal principalmente) y los costos de transporte y almacenamiento.

La Ley 27470 de 2001 establece que el MEF debe distribuir el Vaso de Leche teniendo en cuenta criterios demográficos y de pobreza. Esta información es proporcionada por el INEI, con frecuencia trimestral sólo a nivel departamental. Los índices provinciales y distritales sólo podrían construirse a partir de la información censal, la cual proporciona información demográfica. Como mencionó, hasta antes de la elaboración del Mapa Distrital de 2007 se usaba información distrital de 2001.

La asignación de recursos a este programa en 2007 fue de S/. 363 millones, presupuesto que se mantiene a la fecha. Los gráficos siguientes muestran para el año 2007 una relación positiva entre el tamaño de la población en pobreza monetaria y la asignación actual de recursos del Vaso de Leche por departamento. Sin embargo, esta relación no es perfecta⁵.

Gráfico 4

Vaso de Leche



No se incluye Lima por razones de gráfico, dado su mayor nivel de asignación respecto a los otros departamentos.
Arriba de la línea de 45°: departamentos con déficit en la asignación.
En la línea de 45°: departamentos asignación acorde con el tamaño de su población pobre.
Abajo de la línea de 45°: departamentos con una mayor asignación a la que les correspondería.

⁵ En este cálculo se asume una distribución de la población por edades similar en todos los departamentos.



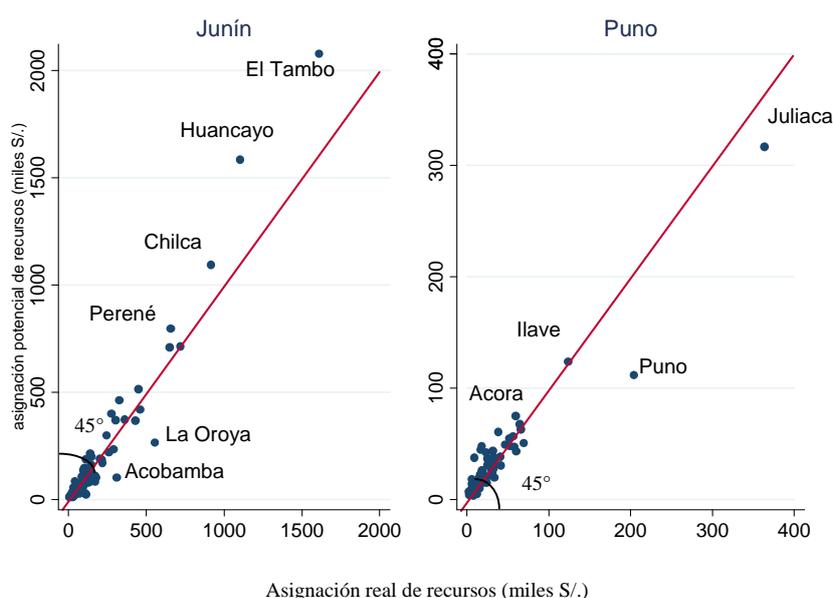
Como se observa, Amazonas, Loreto, Moquegua, Ancash, Apurímac y Junín muestran una asignación acorde con el tamaño de su población por debajo de la línea de pobreza. Por otro lado, Ica, Arequipa y Madre Dios reciben una proporción de los recursos del Vaso de Leche superior a la que deberían recibir. Por último, Cajamarca, Puno, Piura, Cusco y La Libertad reciben una asignación menor a la que deberían recibir.

Las discrepancias entre la asignación actual y potencial, también están presentes a nivel provincial y distrital. Podemos tomar como ejemplo los departamentos de Junín y Puno. El primero se caracteriza por una distribución actual de recursos muy similar a la que obtendría si se tiene en cuenta el tamaño de su población pobre, aunque la distribución provincial y distrital no sigue el mismo criterio. Por otro lado, Puno recibe recursos por debajo de lo que debería recibir, pero son asignados más eficientemente a nivel distrital.

En el caso de Junín, si bien sus desviaciones en promedio son pequeñas (de los 123 distritos, 81 muestran desviaciones por debajo de S/. 25 mil), también existen distritos como El Tambo y Huancayo con déficit de recursos; y otros como Santa Bárbara de Carhuacayán y Acobamba con superávit; lo cual resulta en un índice de ineficiencia para Junín de 7,3. En el caso de Puno, la equidad en la distribución a nivel distrital es mejor que en Junín. Específicamente, Puno tiene un índice de ineficiencia de 4,9. Así, de los 109 distritos, 104 muestran desvíos de su asignación potencial menores a S/. 25 mil.

Gráfico 5

2007: Distribución real y potencial del Vaso de Leche



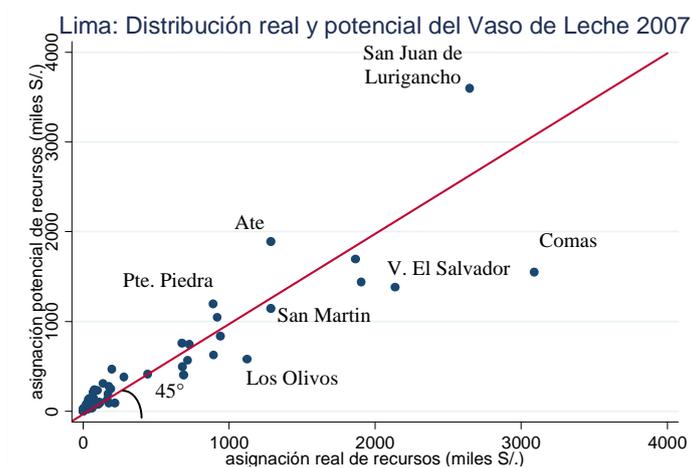
Fuente: INEI, MEF



Las críticas al Vaso de Leche han estado orientadas a su focalización poco eficaz, principalmente en Lima Metropolitana, donde 66,9 por ciento de sus beneficiarios no cumple con los requisitos del programa o se encuentra por encima de la línea de pobreza, cubriendo sólo 31,9 de sus beneficiarios potenciales.

De esta forma, Lima Metropolitana presenta un índice de ineficiencia mucho mayor al de los otros departamentos analizados (14,6) que sumado a su asignación de recursos (30 por ciento del total del programa) implica un alto nivel de ineficiencia del programa. La información distrital permite observar que los distritos que concentran estos errores de focalización son Comas (superávit de S/. 1,5 millones) y San Juan de Lurigancho (déficit de S/. 950 mil).

Gráfico 6



Fuente: INEI, MEF

De acuerdo a estos ejemplos se observa una asignación de los recursos del Foncomun y del Vaso de Leche distinta a la potencial. En el caso del Vaso de Leche estos desvíos se hacen mayores en la distribución distrital de recursos en Lima Metropolitana. Específicamente, el índice de ineficiencia nacional se reduce de 3,7 a 1,2 cuando no se considera Lima Metropolitana. Esto implica ineficiencias significativas en al menos 30 por ciento del programa, que es la proporción de recursos del Vaso de Leche asignados a Lima Metropolitana.

Si bien el análisis de focalización geográfica provee de una herramienta para la asignación de recursos según condición de pobreza, en programas como el Vaso de Leche no permite identificar individualmente a los beneficiarios. Específicamente, este análisis no proporciona información sobre la edad, y condición de salud o maternidad de cada individuo, por lo que no



identifica a los beneficiarios potenciales. Para ello es necesario identificar a cada miembro del hogar pobre. Este análisis se realiza en la sección 3.

2.4 Reflexiones

La construcción del “Mapa de Pobreza Distrital de 2007” busca mejorar los criterios de focalización con el fin de asignar con mayor eficiencia los recursos públicos y el gasto social. En esta sección se han mostrado los principales resultados de este mapa, elaborado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática en colaboración con el Banco Interamericano de Desarrollo.

Los indicadores elaborados recogen información sobre pobreza monetaria y no monetaria. La primera considera el gasto per cápita y lo compara con las líneas de pobreza y la segunda considera indicadores de condiciones de vida. Esto abre la posibilidad de atender en forma más precisa a la población de las zonas más alejadas del país en tanto ayuda a conocer sus distintas necesidades ya sea por insuficiencia de ingresos o por falta de infraestructura social.

Asimismo, el mapa indentifica las desigualdades existentes en el gasto de las personas y de la infraestructura social. Por ejemplo, en términos de incidencia de pobreza los tres distritos más pobres del país son Ongón, Bambamarca y Condormarca, a pesar que se encuentran en La Libertad, que es uno de los diez departamentos menos pobres del país.

La disponibilidad de información geográfica de la pobreza por distritos permitirá identificar, con un nivel más desagregado, los problemas de focalización del gasto público. Así, el tipo de análisis desarrollado para el Vaso de Leche y el Foncomun, deberían implementarse a todo gasto público con objetivos distributivos, de manera que permita enfocarlos a aquellos distritos con mayores carencias.

3. Efectividad de los programas sociales

Esta sección presenta un análisis de la efectividad de los programas sociales a través del estudio de focalización individual de cuatro programas sociales. El concepto de efectividad considera tanto el de eficiencia como el de eficacia. Se define como eficiencia a la asignación adecuada de



recursos escasos con la mínima pérdida posible de los mismos y como eficacia, al logro de los objetivos pero sin utilizar necesariamente los recursos de manera eficiente.

3.1 Aspectos Metodológicos

3.1.1 Alcances

La forma en que se han conducido los programas sociales en el Perú ha dificultado la estimación de sus efectos. Específicamente el nivel de variables claves de cada programa social después de recibidos los beneficios es conocido; sin embargo no existe información sobre el valor que dichas variables tomarían si los beneficiarios no hubieran participado.

Esta situación hipotética, conocida como “contrafactual”, podría ser simulada estableciendo un grupo de control, en el cual los individuos presenten las mismas características, observables y no observables, que aquellos que reciben el programa. En el caso de los programas sociales peruanos, no se establecieron estos grupos de control por lo que no es posible una evaluación de los programas por estos métodos.

Ante la dificultad de medir el impacto de los programas sobre variables objetivo, surge la posibilidad de estudiar la efectividad de los mismos analizando el uso de los recursos destinados a ellos. En este sentido se considera que un programa social es efectivo cuando utiliza adecuadamente sus recursos y alcanza las metas para las que fue creado. Así, se entiende por focalización a la asignación de los recursos públicos sobre la base de criterios de pobreza al interior de la población objetivo determinada por cada programa.

3.1.2 Focalización: filtración y subcobertura

El análisis de focalización se efectuó a través del cálculo de los niveles de filtración y subcobertura de cada uno de los programas sociales seleccionados, los que se consideran variables “proxy” de su efectividad. Este análisis se concentra en la última etapa de filtración ya que los índices se calculan a nivel de individuos⁶.

⁶ Al respecto, Alcázar et al (2003), encuentran hasta cinco filtraciones en el Vaso de Leche. La primera ocurría en las transferencias del Gobierno Central a la municipalidad, en tanto que la última al interior del propio hogar al distribuir la ración en personas no consideradas población objetivo.



Se define **filtración** (Error de focalización tipo I) al porcentaje de los beneficiarios de un programa que no son parte de la población objetivo del mismo (no cumplen con los requisitos establecidos para participar del programa). La filtración constituye una medida de la pérdida de recursos y por tanto mide el grado de ineficiencia, ya que señala el uso inapropiado de una parte de los recursos destinados a éste.

Se define como **subcobertura** (Error de focalización Tipo II) al porcentaje de la población objetivo de un programa (cumplen con los requisitos establecidos para participar del programa) que no es beneficiaria del mismo. La subcobertura mide la necesidad de recursos adicionales para que el programa alcance a toda la población objetivo y cumpla con sus metas, por lo que mostraría la ineficacia del programa.

Niveles altos de filtración y subcobertura reflejan la existencia de ineficiencias e ineficacias que conducen a la 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 de un programa.

Cuadro 3

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

3.1.3 Programas sociales, población objetivo y criterios de evaluación

La elección de los programas Vaso de Leche, Desayunos Escolares, Comedores Populares y Seguro Integral de Salud, obedece a su importancia tanto en términos del número de beneficiarios como de presupuesto. Para el cálculo de la población objetivo de cada programa se ha tenido en cuenta los siguientes aspectos:

- Los requisitos exigidos por cada programa social⁷. Para el Vaso de Leche la prioridad son los niños menores de 6 años, mujeres embarazadas, madres lactantes y enfermos con TBC⁸. El

⁷ Un mayor detalle sobre los programas analizados se encuentra en la versión documento de trabajo del presente estudio (D.T. 2009-012).

⁸ De todos los requisitos exigidos para ser considerado beneficiario de los programas sociales analizados, la base de la ENAHO no proporciona información solamente sobre enfermedades como TBC, la cual constituye un requisito para recibir Vaso de Leche. En este caso por tanto, no fue posible identificar a la población objetivo con TBC.



Programa de Desayunos Escolares cubre a todos los niños en edad escolar de escuelas ubicadas en zonas de extrema pobreza. Los Comedores Populares y el Seguro Integral de Salud consideran a la población en pobreza y pobreza extrema⁹.

- La condición de pobreza (monetaria) para todos los programas sociales considerados. Por definición, la población pobre tiene prioridad sobre la población no pobre como beneficiaria de programas sociales, pues es ella la que no cuenta con recursos suficientes para mantener estándares de nutrición y salud adecuados.
- Algunas características de la vivienda asociadas a la condición de pobreza, que otorgan información relevante para entender la efectividad de los programas sociales.

Teniendo en cuenta estas consideraciones se han establecido dos definiciones de población objetivo. La primera toma en cuenta, además de los requisitos específicos de cada programa, la condición de pobreza monetaria; inclusive para aquellos programas que no la consideraban como condición hasta el año 2007 (Vaso de Leche y Desayunos Escolares). Esta definición es designada como **definición de pobreza 1**. La segunda considera la condición de pobreza sea por línea de pobreza o por infraestructura del hogar (**definición de pobreza 2**). En este último caso se considera pobre a aquella persona que se encuentra por debajo de la línea de pobreza o cuya vivienda cumple con una o más de las siguientes condiciones precarias:

- 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.

Dado que una definición incluye a la otra, los índices de filtración son menores para la definición de pobreza 2. Sin embargo, el uso de dos definiciones de población objetivo resulta relevante en la medida que proporciona información geográfica diferenciada. Específicamente, la mayor parte de hogares de Lima Metropolitana y las zonas urbanas del país cuentan con condiciones básicas de vivienda aun cuando sus ingresos monetarios sean bajos. En este caso, la definición de pobreza 1 sería más relevante. Por el contrario, en zonas rurales, es probable que

⁹ Cabe indicar que en el caso del Programa Vaso de Leche, la condición de pobreza y pobreza extrema recién fue incluida como requisito a partir de agosto de 2008 (D.U. N° 039-2008).



personas con un alto nivel de autoconsumo puedan mostrar un gasto igual o superior al de la población por encima de la línea de pobreza, y por tanto no se les considere dentro de la población objetivo de los programas sociales. Sin embargo, la infraestructura precaria de sus viviendas justificaría su inclusión como beneficiarios de dichos programas. En este caso la definición de pobreza 2 sería la relevante.

3.2 Análisis de la focalización de los beneficiarios en programas sociales

3.2.1 Resultados del análisis de focalización de beneficiarios de estos programas

En el Cuadro 4, se observa que entre los años 2005 y 2007 hubo un aumento de las filtraciones en el Vaso de Leche, Comedores Populares y el Seguro Integral de Salud para ambos criterios de población objetivo. Pese al aumento de las filtraciones se registra una mejora relativa de la cobertura en los programas de Desayuno Escolar y el Seguro Integral de Salud. Sin embargo, en los Comedores Populares y el Vaso de Leche la subcobertura se mantiene relativamente constante.

Cuadro 4

Filtración y subcobertura: 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

	Subcobertura 2/							
	Pobreza monetaria				Pobreza monetaria o infraestructura de vivienda			
	Vaso	Comedores	Desayunos	Seguro	Vaso	Comedores	Desayunos	Seguro
2005	71,7	96,9	68,5	77,1	72,5	96,7	69,8	79,0
2006	72,2	97,6	68,1	73,1	73,2	97,4	68,7	75,7
2007	72,7	97,6	54,7	67,6	73,8	97,6	57,0	71,3

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

2/ Porcentaje que cumple con las exigencia para ser beneficiario siendo además pobre, según definición, pero no recibe asistencia del programa.

Fuente: INEI, ENAHO 2005, 2006, 2007.

El Cuadro 5 muestra las filtraciones en el año 2007. Con la definición de pobreza 1 los niveles de filtración son elevados. Entre 41 y 46 por ciento de perceptores de los programas de asistencia alimentaria no debería recibirlos. Los Comedores Populares presentan la mayor filtración (46,2 por ciento), mientras que en el Seguro Integral de Salud los “no pobres”



representan sólo 30,9 por ciento de sus beneficiarios. Sin embargo esta filtración es significativa dado sus 5,2 millones de beneficiarios.

Cuadro 5
Filtración y subcobertura 2007: Criterio de pobreza monetaria 1/

	Población objetivo	Beneficiarios		Filtración (%)	Subcobertura (%)	
		Total	Correctamente focalizados			Infiltrados
Vaso de Leche 2/	5 494 092	2 654 708	1 499 426	1 155 282	43,5	72,7
Desayuno Escolar	2 289 401	1 758 280	1 037 918	720 362	41,0	54,7
Comedores Populares	11 120 804	489 899	263 634	226 265	46,2	97,6
Seguro Integral de Salud	11 120 804	5 217 798	3 606 677	1 611 121	30,9	67,6

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

	Población objetivo	Beneficiarios		Filtración (%)	Subcobertura (%)	
		Total	Correctamente focalizados			Infiltrados
Vaso de Leche 2/	7 238 764	2 654 708	1 894 669	760 039	28,6	73,8
Desayuno Escolar	2 968 815	1 758 280	1 291 627	466 653	26,5	56,5
Comedores Populares	15 931 376	489 899	375 521	114 378	23,3	97,6
Seguro Integral de Salud	15 931 376	5 217 798	4 564 066	653 732	12,5	71,4

1/ La definición por línea de pobreza e infraestructura de vivienda de la población objetivo incluye los requisitos exigidos para ser beneficiarios.

2/ Hasta antes de agosto de 2008, el programa no pedía condición de pobreza como requisito, pero ésta ha sido considerada para fines del estudio.

Fuente: ENAHO 2007.

Con la definición de pobreza 2, la población objetivo en términos absolutos, crecería entre 30 y 40 por ciento respecto al criterio de pobreza monetaria. Así, utilizando esta definición los niveles de filtración se reducen de 43 por ciento a menos de 30 por ciento en promedio en los programas de asistencia alimentaria. En el caso del Seguro Integral de Salud se pasa de un nivel de 30,9 por ciento a 12,5 por ciento de “no pobres” infiltrados (18,3 puntos porcentuales). En cuanto a magnitud el mayor descenso se daría en los Comedores Populares, al pasar de una filtración de 46,2 por ciento a 23,3 por ciento. En el resto de programas de asistencia alimentaria las filtraciones se reducen alrededor de 15 puntos porcentuales.

Sin embargo, no se observan diferencias significativas en la subcobertura de los programas de asistencia alimentaria. No es el caso del Seguro Integral de Salud donde la subcobertura pasa de 67 por ciento a 71 por ciento.

A nivel departamental, la costa sur y Lima Metropolitana muestran filtraciones altas en todos los programas mientras que departamentos como Pasco, Puno, Junín, Huancavelica y Ayacucho tienen menor filtración. En el Seguro Integral de Salud, Huancavelica es el departamento con menor filtración.

Al analizar las filtraciones por hogares según el criterio de pobreza monetaria, se observa que el número de hogares que tiene tres o más personas infiltradas es relativamente más alto en los Comedores Populares y en el Seguro Integral de Salud. Asimismo, al considerar la segunda



definición de pobreza el número de hogares con más de tres miembros infiltrados en Comedores Populares aumenta (de 30,7 por ciento a 36,5 por ciento) y se reduce en el Seguro Integral de Salud (de 20,7 a 14,7 por ciento).

Cuadro 6
Personas infiltradas por hogar según definiciones de pobreza (2007) 1/
(En porcentajes)

Personas por hogar	Hogares				Población			
	Pobreza monetaria				Pobreza monetaria			
	PDE	PVDL	CP	SIS	PDE	PVDL	CP	SIS
Total	520 290	766 938	105 375	879 661	720 363	1 155 275	226 269	1 611 116
1	69,0	64,5	45,6	50,1	49,8	42,8	21,2	27,4
2	24,9	24,9	23,7	29,1	35,9	33,1	22,1	31,8
3 y más	6,1	10,6	30,7	20,7	14,2	24,1	56,7	40,8
Número de beneficiarios					1 758 280	2 654 708	489 899	5 217 798
Filtraciones (Porcentaje)					41,0	43,5	46,2	30,9
Personas por hogar	Pobreza monetaria e infraestructura de vivienda				Pobreza monetaria e infraestructura de vivienda			
	PDE	PVDL	CP	SIS	PDE	PVDL	CP	SIS
	351 352	498 233	45 764	391 391	483 074	760 036	114 372	653 732
1	70,2	63,7	36,6	54,6	51,1	41,7	14,7	32,7
2	23,5	25,0	26,9	30,8	34,1	32,7	21,5	36,8
3 y más	6,3	11,4	36,5	14,7	14,8	25,6	63,8	30,5
Número de beneficiarios					1 758 280	2 654 708	489 899	5 217 798
Filtraciones (Porcentaje)					27,5	28,6	23,3	12,5

1/ En ambas definiciones de pobreza se han considerado los criterios de focalización de cada programa.
Fuente: INEI, ENAHO 2007.

3.2.2 Caracterización de los beneficiarios

Respecto a las filtraciones, se encuentra que éstas se reducen considerablemente en todas las zonas rurales cuando se toma la segunda definición de pobreza. Esto es consistente con la idea de que un mayor autoconsumo de alimentos puede situar a una parte importante de la población rural por encima de la línea de pobreza, a pesar que viva en condiciones precarias que afectan su salud y que por tanto, la haga merecedora de asistencia social.

En términos relativos, se observa que en todos los programas Lima Metropolitana, la costa urbana y la costa rural presentan una mayor filtración, con índices superiores al 40 por ciento para ambas definiciones de población objetivo. En cambio la sierra rural muestra las menores filtraciones; con índices que oscilan entre un tercio y 17 por ciento de los beneficiarios.

Cuadro 7
Índices de filtración según dominio geográfico 2007 1/
(En porcentajes)

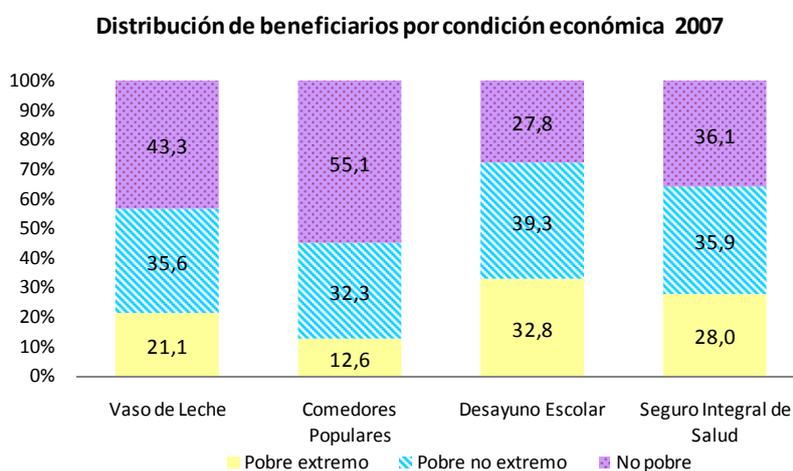
	Pobreza monetaria				Pobreza monetaria e infraestructura de vivienda			
	Vaso de Leche	Comedor Popular	Desayuno Escolar	Seguro Integral de Salud	Vaso de Leche	Comedor Popular	Desayuno Escolar	Seguro Integral de Salud
Total	43,5	46,2	41,0	30,9	28,6	23,3	27,5	12,5
Lima Metropolitana	67,8	55,2	61,2	53,9	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: ENAHO 2007.

Las filtraciones se reducen considerablemente con la segunda definición de pobreza, especialmente en las zonas rurales. Destaca el caso del Comedor Popular y el Seguro Integral de Salud en la sierra rural cuyos índices pasan de 23,1 a 5,0 por ciento y de 16,8 a 2,3 por ciento, respectivamente. Nuevamente, esta caída es mucho menor en Lima Metropolitana, especialmente para el Vaso de Leche.

El Gráfico 7 muestra que el programa de Comedores Populares es el de más alta filtración ya que 55 por ciento de los hogares receptores son no pobres. Ese porcentaje desciende, progresivamente en el Vaso de Leche (43,3 por ciento), Seguro Integral de Salud (36,1 por ciento) y Desayuno Escolar (27,8 por ciento).

Gráfico 7



Fuente: INEI, ENAHO 2007

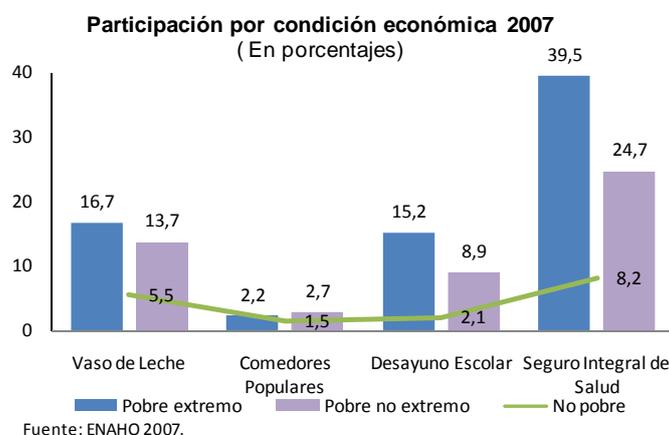
3.2.3 Participación en los programas según condición económica

El Gráfico 8 muestra que el programa que más cubre a la población en pobreza es el Seguro Integral de Salud. Así, 39,5 por ciento de los pobres extremos y 24,7 por ciento de los pobres no extremos están afiliados al programa. En segundo lugar está el Vaso de Leche, al cual accede el 16,7 por ciento de los pobres extremos y el 13,7 por ciento de los pobres no extremos. En cambio, sólo 2,2 por ciento de los pobres extremos y 2,7 por ciento de los pobres no extremos accede a los Comedores Populares. La participación de los no pobres en el Seguro Integral de Salud y el Vaso de Leche representa un 5,5 y 8,2 por ciento de su población¹⁰.

¹⁰ Una referencia más detallada de las características de la población que recibe los programas por características de pobreza se presenta en el Anexo 1.



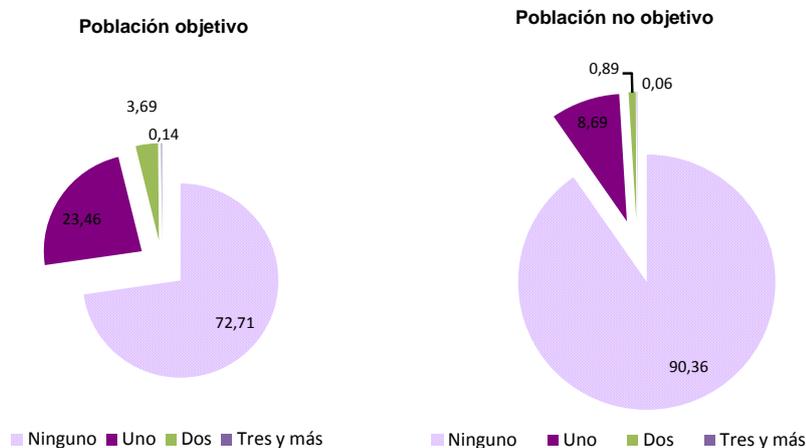
Gráfico 8



El análisis de focalización debe considerar también la posibilidad de que las personas se beneficien de más de un programa debido a la superposición de metas y de población objetivo, lo cual lleva a una mayor ineficiencia en la asignación de los recursos. Esta superposición llega a 13,5 por ciento de los beneficiarios que son población objetivo y 7,1 de aquellos que no son población objetivo.

Gráfico 9

Distribución de beneficiarios según el número de programas que reciben 2007
(En porcentajes)

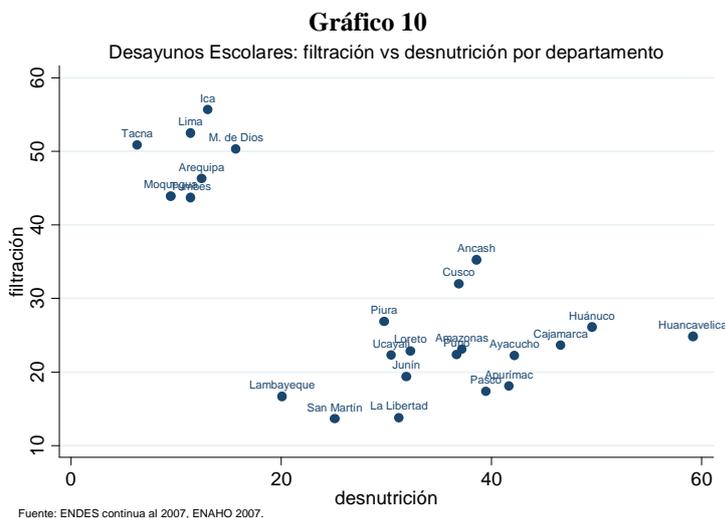


3.2.4 Niveles de filtración y desnutrición en Vaso de Leche y Desayunos Escolares

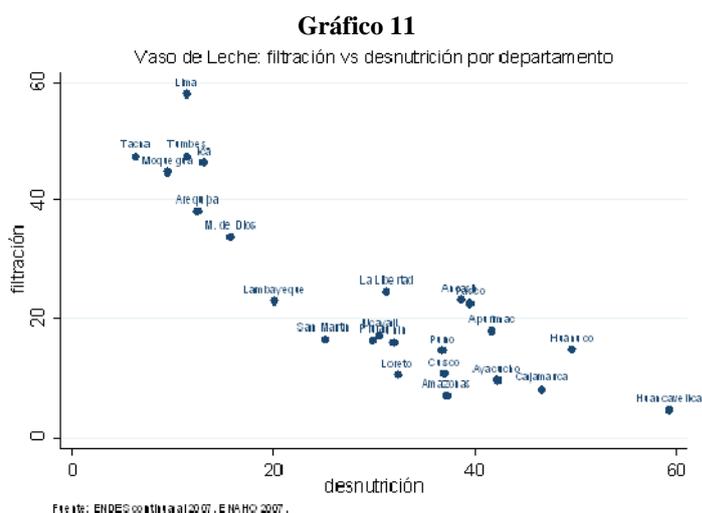
Una medición alternativa de los niveles de pobreza es el déficit calórico o desnutrición, que representa el porcentaje de individuos que han adquirido una cantidad inferior a los



requerimientos calóricos individuales según sexo y edad¹¹. Un programa de alimentos muestra una mejor focalización en la medida que las áreas con mayor desnutrición o déficit calórico registren los menores niveles de filtración de recursos. En el caso de los Desayunos Escolares la relación negativa entre desnutrición y filtración no es tan clara.



En el caso de Vaso de Leche los departamentos con mayor desnutrición crónica infantil, como Huancavelica, Cajamarca, Cusco y Ayacucho, presentan niveles de filtración bastante bajos (menores a 11 por ciento) comparado con el promedio nacional (28,6 por ciento). En cambio Lima, Tumbes, Tacna, Madre de Dios e Ica, áreas de menor desnutrición crónica, presentan altos niveles de filtración y por ende una pérdida considerable de los recursos.



¹¹ Alcázar (2007).



3.2.5. Balance de las pérdidas por los niveles de filtración

En general, las filtraciones han conducido a una pérdida considerable de recursos. Para el año 2007, las pérdidas ascienden a S/. 387 millones o S/ 222 millones según se considere la primera o segunda definición de pobreza monetaria, respectivamente.

Sin embargo, del análisis de filtración se desprende que no es adecuado considerar un único criterio de población objetivo para toda la población. Específicamente, en las zonas urbanas las filtraciones para ambas definiciones de población objetivo son similares ya que las condiciones de vivienda consideradas son satisfechas en gran medida. Así, las filtraciones relevantes son las que consideran la pobreza monetaria. Por el contrario, la población rural carece en mayor medida de estas condiciones, ubicándolas en desventaja frente a la población urbana. Por tanto, la población rural con condiciones precarias de vivienda debería ser incluida en la población objetivo, por lo que las filtraciones relevantes serían las que toman en cuenta la segunda definición de pobreza. Así, el Cuadro 8, muestra la pérdida de recursos por área geográfica, tomando en cuenta la definición de pobreza 1 para Lima Metropolitana y áreas urbanas, y la definición de pobreza 2 para áreas rurales.

Cuadro 8
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.

Así, las pérdidas de estos programas ascenderían en total a S/. 269 millones, de las cuales 36,5 por ciento ocurren en Lima Metropolitana y 43,9 por ciento corresponden al Vaso de Leche. Estas pérdidas permitirían extender los beneficios a 865 mil personas en el Vaso de Leche, 536 mil niños en los Desayunos Escolares, 152 mil personas en los Comedores Populares, y cerca de 1 millón de personas en el Seguro Integral de Salud. Ello reduciría los índices de subcobertura de 72,7 a 51,7 por ciento en el Vaso de Leche; de 54,7 a 23,1 por ciento en los Desayunos Escolares; de 97,6 a 95,6 por ciento en los Comedores Populares; y de 67,6 a 53,1 por ciento en el Seguro Integral de Salud.

3.2.6. Niveles de subcobertura por área urbana y rural.

Las mayores subcoberturas se encuentran en los programas de Comedores Populares y el Vaso de Leche tanto a nivel urbano como rural utilizando la definición de pobreza monetaria¹². En cambio el Desayuno Escolar tiene menor subcobertura en el área rural (43,2 por ciento) que en el área urbana (67,6 por ciento de beneficiarios). Asimismo, el Seguro Integral de Salud tiene menos problemas de subcobertura en el área rural.

Cuadro 9
Niveles de subcobertura 2007
(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

1/ La definición de población objetivo incluye condición de pobreza.

Fuente: ENAHO 2007

Además de conocer qué parte de la población objetivo se beneficia del programa, resulta importante estimar en qué medida se favorece a la población objetivo perteneciente a los estratos económicos más bajos¹³. Así, el Programa de Desayunos Escolares y el Seguro Integral de Salud son los más eficaces en tanto que 46 y 40 por ciento de sus beneficiarios, respectivamente, se encuentran en los dos deciles de más bajos ingresos.

Cuadro 10
Cobertura por deciles de ingreso 2007
(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	20,9
II	15,3	12,7	21,2	19,2
III	13,4	13,9	15,6	15,3
IV	11,9	11,6	12,4	12,7
V	9,7	11,1	8,7	10,3
VI	9,8	16,9	6,7	8,5
VII	9,6	9,5	4,9	5,9
VIII	7,4	10,5	3,3	3,9
XIX	4,9	5,2	1,8	2,7
X	1,9	2,0	0,5	0,7

Fuente: ENAHO 2007

¹² Esta sección muestra la subcobertura obtenida con la definición de pobreza monetaria. Como se vio al principio, ésta es muy similar a la obtenida con la segunda definición de pobreza por lo que el análisis sería el mismo.

¹³ Chacaltana (2001).



La cobertura del Seguro Integral de Salud es mejor que la de los otros programas. Aunque en el ámbito nacional presenta una subcobertura de 67,6 por ciento, en la zona rural es cercana al 60 por ciento, lo que implica que un 41 por ciento de la población pobre de la sierra rural está afiliada al programa¹⁴. Según nivel de ingresos, 40 por ciento de los afiliados a este programa se encuentran en los 2 deciles más bajos de ingresos, mientras que un 21,7 por ciento de sus afiliados se encuentra entre los 5 deciles superiores.

3.3 Reflexiones

La condición de pobreza monetaria no puede considerarse como único factor para definir la población objetivo, especialmente en las áreas donde el nivel de precariedad de los hogares es elevado. Por tanto, resulta aconsejable tener en cuenta otras condiciones de vida que efectivamente afectan la salud y el desarrollo físico de las personas, y que por tanto las hace merecedoras de ayuda social.

El análisis de focalización individual muestra que entre los años 2005 y 2007 hubo un aumento de las filtraciones en casi todos los programas considerados para ambas definiciones de pobreza. Este aumento se explica parcialmente por la desactualización de los padrones de beneficiarios, en un contexto en que la pobreza se viene reduciendo. No obstante este incremento, se registra una mejora relativa de la cobertura en los programas de Desayuno Escolar y el Seguro Integral de Salud; mientras que en los Comedores Populares y el Vaso de Leche la subcobertura se mantiene relativamente constante.

Con la definición de pobreza 1 la filtración es elevada: entre 41 y 46 por ciento de perceptores de los programas de asistencia alimentaria no debería recibirlos. La mayor filtración se da en los Comedores Populares (46,2 por ciento). En cambio en el Seguro Integral de Salud los “no pobres” representan un 30,9 por ciento de sus beneficiarios, sin embargo es una filtración significativa con relación a sus 5,2 millones de beneficiarios.

Con la definición de pobreza 2 el nivel de filtraciones se reduce pasando de un promedio de 43 por ciento a menos de 30 por ciento en los programas de asistencia alimentaria. En el caso del Seguro Integral de Salud se pasa de un nivel de 30,9 por ciento a 12,5 por ciento de “no pobres” infiltrados (18,3 puntos porcentuales).

¹⁴ Asimismo, el plan B del Seguro Integral de Salud que incluye al 53,9 por ciento de los afiliados, presenta un índice de subcobertura menor al promedio estando afiliados un 54,6 de los niños entre 5 y 17 años.



Considerando la segunda definición de pobreza, la población objetivo, en términos absolutos, crecería entre 30 y 40 por ciento respecto de la definición de pobreza monetaria. Sin embargo, no se observan diferencias significativas en la subcobertura de los programas de asistencia alimentaria. No así en el caso del Seguro Integral de Salud donde la subcobertura pasa de 67 por ciento a 71 por ciento con la segunda definición.

En términos relativos, las mayores filtraciones en todos los programas se observan en Lima Metropolitana, la costa urbana y la costa rural; con índices superiores al 40 por ciento, para ambas definiciones de población objetivo. En cambio la sierra rural muestra las menores filtraciones.

Asimismo, existe un sesgo urbano pronunciado en el programa de Comedores Populares, el cual se centraliza en Lima Metropolitana aún cuando la pobreza se concentra en la sierra rural. En cambio en el programa de Desayunos Escolares y el Vaso de Leche el 53,1 y 37,2 por ciento de sus beneficiarios, respectivamente, se encuentra en la sierra rural.

En cuanto al Seguro Integral de Salud su focalización es relativamente eficiente si se compara con los programas de asistencia alimentaria, pero no del todo eficaz dado sus amplios niveles de subcobertura. Sin embargo, en los últimos 3 años ha mostrado avances en su cobertura, pasando de cubrir 22,9 por ciento de la población pobre en 2005, a cubrir 32,4 por ciento en 2007. Esto se debe a que su presupuesto viene aumentando progresivamente, concentrando sus esfuerzos en la zona de sierra rural.

Sin embargo, el progresivo aumento de los niveles de filtración en el Seguro Integral de Salud, constituye un indicador de alerta en el cual se deben enfocar los esfuerzos de focalización. Es necesario hacer un esfuerzo para evitar las pérdidas de recursos que en el año 2007 se estimaron en S/. 58 millones, lo que habría permitido aumentar la cobertura a casi un millón de beneficiarios.



Referencias Bibliográficas

- Alcázar, L., López Calis, J. y E. Wachtenheim (2003). “Las pérdidas en el camino; fugas en el gasto público: transferencias municipales, vaso de leche y sector educación”. Instituto Apoyo.
- Alcázar, L. (2007). “¿Porqué no funcionan los programa alimentarios en el Perú? Riesgos y oportunidades para su reforma”. Investigación, políticas y desarrollo en el Perú. GRADE, p. 185-234.
- Chacaltana, J. (2001). “Más allá de la focalización: riesgos de lucha contra la pobreza en el Perú”. CIES y GRADE.
- Escobal, J., Torero M. y C. Ponce (2001). “Focalización Geográfica del Gasto Social: Mapas de Pobreza”. Red CIES de Pobreza, GRADE y APOYO
En: www.cies.org.pe/files/active/0/mapas.pdf
- Francke P. y J. Guabloche (1995). “Focalización: Identificando a los pobres según características socioeconómicas de los hogares”, Lima, Banco Central de Reserva. Departamento del Sector Social. Documento N° 4.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (2009). “Mapa de Pobreza Provincial y Distrital 2007. El enfoque de la pobreza monetaria”. Lima. Sistema de Consulta de Datos.



Anexo 1
DISTRIBUCIÓN DE PROGRAMAS SEGÚN POBREZA 2007
(En porcentajes)

	Vaso de Leche	Comedores Populares	Desayuno Escolar	Seguro Integral
Reciben				
	100,0	100,0	100,3	100,0
Pobre total	56,7	44,9	72,4	63,9
Pobre extremo	21,1	12,6	32,8	28,0
Pobre no extremc	35,6	32,3	39,6	35,9
No pobre	43,3	55,1	27,8	36,1
Reciben sin cumplir los requisitos (Infiltrados)				
	100,0	100,0	100,0	100,0
Pobre total	42,1	0,0	72,2	0,0
Pobre extremo	8,5	0,0	34,8	0,0
Pobre Total	33,7	0,0	37,4	0,0
No pobre	57,9	100,0	27,8	100,0
Reciben y cumplen los requisitos (no infiltrados)				
	100,0	100,0	100,0	100,0
Pobre total	59,1	100,0	72,2	100,0
Pobre extremo	23,1	28,0	32,4	43,8
Pobre Total	35,9	72,0	39,8	56,2
No pobre	41,0	0,0	27,9	0,0

1/ Pobre extremo y no extremo.

Fuente: ENAHO 2007.

POBLACIÓN QUE NO RECIBE EL PROGRAMA SEGÚN POBREZA 2007
(En porcentajes)

	Vaso de Leche	Comedores Populares	Desayuno Escolar	Seguro Integral
	100,0	100,0	100,0	100,0
Pobre total	30,6	32,6	30,8	27,3
Pobre extremo	9,8	10,7	9,6	7,7
Pobre Total	20,8	21,9	21,2	19,6
No pobre	69,4	67,4	69,2	72,7

1/ Pobre extremo y no extremo.

Fuente: ENAHO 2007.