



PERÚ

Ministerio de Desarrollo
e Inclusión Social



Programa
Mundial de
Alimentos



Siempre
con el pueblo

Documento de Política de la Sistematización de la implementación de la entrega de bonos por el Gobierno del Perú ante la emergencia por la COVID-19 en el año 2020





RESUMEN EJECUTIVO

El presente documento sistematiza las acciones implementadas por el Gobierno peruano en respuesta a la Emergencia Sanitaria causada por la COVID-19 durante el año 2020, específicamente aborda la entrega de subsidios monetarios o bonos en respuesta del Estado peruano ante la pandemia provocada por la COVID-19 para atenuar la crisis económica en la población, provocada por las medidas de inmovilización social que se tomaron ante la Emergencia Sanitaria. Al inicio de la pandemia hubo una respuesta rápida del Estado peruano para atender la Emergencia Sanitaria con la entrega de bonos, atenuando la crisis social y económica en los hogares más vulnerables, tanto urbanos como rurales, así como para los trabajadores independientes. Se evidenció que la información de la condición socioeconómica del Padrón General de Hogares (PGH) que

gestiona el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) en algunos casos se encontraba desactualizado y solo incluía información socioeconómica de un grupo de ciudadanos lo que implicaba que se requiriera contar con mayor información que incluyera otros registros administrativos del Estado, por lo que se creó el Registro Nacional para medidas COVID-19 en el marco de la Emergencia Sanitaria que integra la información del Censo Nacional de Población y Vivienda 2017 del INEI, el Padrón General de Hogares (PGH) del MIDIS, el Registro Único de Identificación de Personas Naturales (RUIPN), a cargo del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), los cuales se utilizaron para la construcción de una plataforma electrónica para la entrega de los bonos a partir del Bono Familiar Universal y en adelante.

El diseño de los bonos fue establecido de



Foto: Flickr/Presidencia Perú (2020)

forma independiente por cada tramo. Como consecuencia las entregas se realizaron en diferentes momentos del periodo 2020-2021, lo que permitió que las reglas de acceso de los beneficiarios, los procesos de entrega y uso de fuentes de información para elaborar los padrones se fueran optimizando con el tiempo. Desde el inicio de la pandemia se definió que el MIDIS era la entidad más idónea para realizar transferencias monetarias por

su experiencia con los programas sociales, en contextos de emergencia tal como se registró durante el Fenómeno El Niño Costero del 2017. Debido al corto tiempo para tomar la decisión de implementar transferencias monetarias, se plantearon lineamientos generales, siendo los principales, el modelo de entrega y su denominación, el monto de la subvención monetaria, las reglas de elegibilidad y la asignación de responsabilidades.

■ Recomendaciones

- **Replantear la respuesta del Estado a través del diseño e implementación de una política pública de protección social frente a emergencias**, mediante la definición de roles institucionales y generación de normatividad y herramientas de gestión que serán implementadas por las entidades responsables, y por complementarse con medidas a poner en marcha apenas ocurrida la emergencia.
- **Revisar la focalización**, considerando los criterios para seleccionar la población a ser atendida al producirse una emergencia y brindarle protección durante un periodo de tiempo, estableciendo estándares de calidad de información e interoperabilidad de las bases usadas para alimentar los registros sociales usados para la identificación de los beneficiarios.
- **Implementar un sistema de comunicación que incluya la disponibilidad de medios y herramientas de registro de quejas y reclamos**, dar respuesta a los mismos de manera ágil para aportar a la transparencia y rendición de cuentas a la ciudadanía.



INTRODUCCIÓN

El 15 de marzo del 2020 se promulgó el Decreto Supremo N° 044-2020-PCM, con el que se declaraba el estado de emergencia en el Perú por un plazo de quince (15) días debido al riesgo provocado por el brote de la variante del coronavirus (SRAS-CoV-2). Se dispuso el aislamiento social obligatorio o “cuarentena” mediante medidas de confinamiento e inmovilización social que generaron diversos efectos sociales y económicos importantes. Según el INEI se estima que se perdieron 90 mil empleos formales, así como se agudizó la inseguridad alimentaria.

En vista de la previsible afectación de estas medidas a la economía de los hogares, el 16 de marzo se dieron medidas extraordinarias complementarias como la entrega de un

subsidio monetario de S/ 380 denominado “Yo me Quedo en Casa”, que fue aprobado por el Decreto de Urgencia N.º 027-2020, para los hogares en condición de pobreza y pobreza extrema que forman parte del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH), a través del Programa Nacional Juntos del MIDIS.

Posteriormente, a finales del mes de marzo se amplió el subsidio monetario de S/ 380 hacia los trabajadores independientes en situación de vulnerabilidad económica denominado “Bono Independiente”, que fue aprobado por Decreto de Urgencia N.º 033-2020 e implementado por el programa Trabaja Perú del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE). Manteniendo así una política de transferencias monetarias como medida de contención económica para la



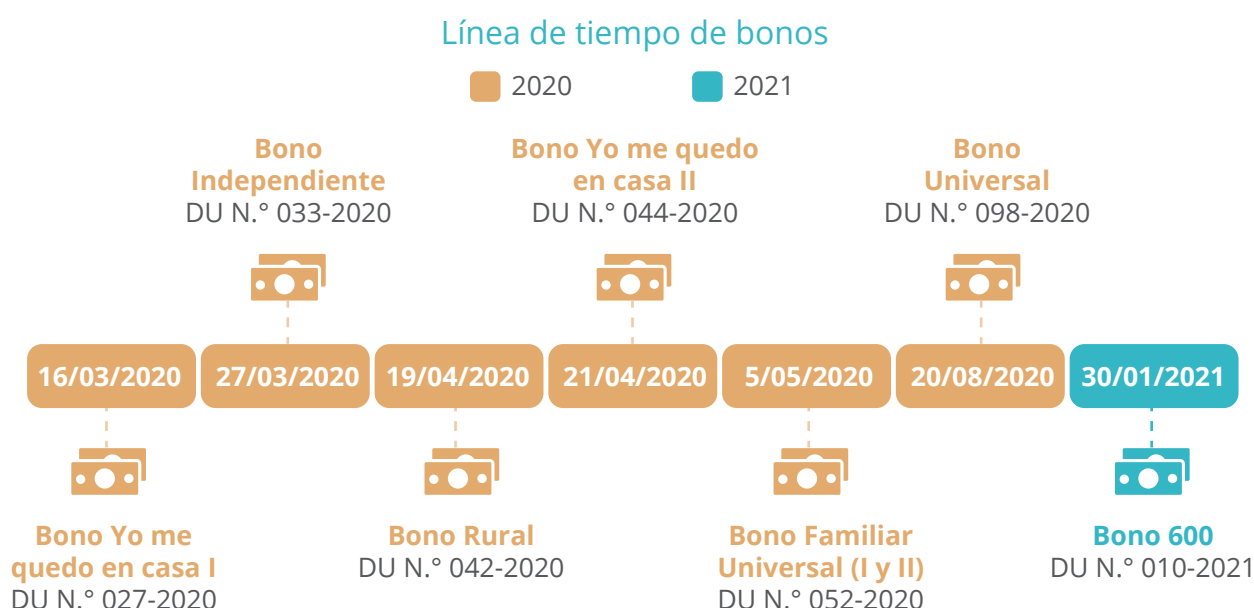
Foto: Flickr/MIDIS (2020).

población económicamente más vulnerable, y por tanto la que mayores impactos negativos enfrenta debido a las políticas sanitarias para reducir la propagación de la COVID-19.

Adicionalmente, entre los meses de abril y agosto se agregarían el “Bono Rural” de S/ 760 a cargo del programa “Pensión 65” del MIDIS (Decreto de Urgencia N.º 042-2020 del 19 de abril), los bonos “Tramo 1” y “Tramo 2” de S/ 760

a cargo de los programas Pensión 65, Juntos y Contigo del MIDIS, y Trabaja Perú del MTPE (Decreto de Urgencia N.º 052-2020, de fecha 5 de mayo), el “Bono Universal” de S/ 760 a cargo también del MIDIS y del MTPE.

El siguiente gráfico presenta la línea de tiempo de la entrega de bonos en el país durante el periodo del 2020 al primer trimestre del 2021:



Fuente: Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social - Sistematización de la entrega de subvenciones económicas, 2020.

El MIDIS, mediante la asistencia técnica del Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas en el Perú (WFP), sistematizó la experiencia de la entrega de subvenciones económicas durante el 2020 y analizó la información y evidencia tomada en cuenta para la aplicación de estos bonos por el Gobierno. Asimismo, se describió el proceso técnico normativo y analizó su implementación práctica, pertinencia y oportunidad, identificando las fortalezas, los cuellos de botella y/o los nudos críticos con el fin de elaborar recomendaciones generales y específicas, a nivel normativo y operativo, para

futuros escenarios de crisis.

La sistematización se llevó a cabo mediante una estrategia metodológica cualitativa que aplicó entrevistas semiestructuradas a ocho (08) tipos de actores institucionales de los distintos niveles de gobierno involucrados en el diseño y la implementación de los bonos, así como a representantes de entidades financieras. Además, se hizo una revisión de documentos elaborados como marco normativo. El recojo de información se hizo de manera virtual durante el mes de abril del 2021.



RESULTADOS

- Al inicio de la pandemia hubo una respuesta rápida del Estado peruano para atender la emergencia sanitaria a través de la entrega de bonos. Sin embargo, se evidenciaron dificultades para acceder a la población de manera oportuna y adecuada, porque no se contaba con una política de protección social frente a emergencias, que permitiera activar de manera inmediata una estrategia con roles institucionales establecidos, normatividad y procedimientos diseñados y aprobados para su activación. A pesar de que el MIDIS es una de las entidades de primera respuesta en el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), no tiene funciones específicas asignadas.
- Por ello, al inicio de la gestión de los bonos se decidió que intervinieran el MIDIS y el MTPE. El MIDIS asumió los ámbitos urbanos y rurales con el “Bono Yo Me Quedo en Casa”. Mientras que el MTPE los gestionó para población de trabajadores independientes urbanos. La experiencia previa del MIDIS en la entrega de transferencias monetarias fue clave, ello por contar con equipos territoriales en todo el país articulados a diversas entidades, lo que favoreció los procesos de entrega de los bonos.
- Para el 2021 se decidieron cambios integrales en la gestión del “Bono 600” dirigido a población urbana y rural, centralizándose en el MIDIS por sus fortalezas y experiencia, logrando alcanzar a agosto del 2021, el 93% de beneficiarios que lo cobraron.
- Durante los años 2020 y 2021 se cumplió con la ejecución de los recursos financieros de la entrega de bonos, siendo la mayor ejecución la del “Bono Universal Familiar – Tramo I” (98.8%) y la menor en el “Bono Universal Familiar – Tramo II” del mismo bono (87.0%) hasta agosto de 2021.
- La Comisión Interinstitucional de Asuntos Sociales (CIAS) fue un espacio efectivo para la toma de decisiones intersectoriales frente a la emergencia sanitaria y para las coordinaciones a fin de mejorar la información de identificación de potenciales beneficiarios y elaborar los padrones. Las coordinaciones se dieron por procesos y por entidades participantes de acuerdo con sus roles. Así, la identificación de personas y hogares de potenciales beneficiarios fue realizado por el Reniec con asistencia técnica del MIDIS, MTPE y MEF; el diseño e implementación de las modalidades de transferencia fue coordinado con la Banca privada, las Cajas de Ahorros y el Banco de la Nación; y las acciones comunicacionales intersectoriales estuvieron a cargo de la PCM, MIDIS y MTPE.
- Pese a la predisposición para compartir información entre distintas entidades, no se ha avanzado aún en lineamientos de actualización de las bases de información usadas para la elaboración de padrones de beneficiarios, lo que limitó la focalización óptima; tampoco se dispuso de modalidades de pago apropiadas y accesibles para la población beneficiaria, y tuvieron que implementarse poco a poco.

- Inicialmente, se consideró priorizar a los usuarios ubicados en las zonas geográficas con mayor incidencia de la pandemia (área urbana, luego grandes ciudades), así como de la condición de CSE de pobreza y pobreza extrema que determina el SISFOH. Después, se agregó el límite de ingresos (menos de S/ 3,000 mensuales) y se excluyó a funcionarios públicos o autoridades y familiares directos.
- Al inicio de la pandemia, se usaron los sistemas de pago de los programas Juntos, Pensión 65 y Contigo para la entrega de bonos a sus propios usuarios y a otras poblaciones en vulnerabilidad, pero aún no cuentan con normatividad y deben aprobar procedimientos y protocolos temporales para actuar ante cada emergencia, tampoco tienen instrumentos de gestión para adaptar sus actividades y brindar servicios ante una emergencia.
- La articulación con entidades financieras privadas permitió implementar nuevas modalidades de pago, como billeteras digitales y banca celular para beneficiarios que se encontraban fuera del sistema financiero, a fin de reducir colas y posibles contagios.
- El Banco de la Nación tuvo problemas de gran afluencia en la primera etapa de pagos del primer bono, los beneficiarios no acudieron en sus fechas de cobro, por lo que contrató personal adicional para orientación en sus agencias, además de la participación del personal del MIDIS y de sus programas sociales en el acompañamiento a puntos de pago. Sin embargo, no fue eficiente para lograr mayor agilidad en los pagos y evitar congestiones. Problemática que fue superada con la incorporación de nuevas modalidades de pago (banca celular, billeteras electrónicas) y mediante el cambio en las estrategias de comunicación, como el uso de una plataforma digital única de información. Los Bancos privados no atendieron pagos de beneficiarios que no fueran sus clientes y no cambiaron sus procesos de atención.
- Las modalidades que implicaron que los beneficiarios pasaran por un proceso de afiliación inicial, requirieron de un acompañamiento intenso, mientras que las realizadas a través de Empresa Transportadora de Valores (ETV) y en agencias, tuvieron mayor acompañamiento al momento de pago. La instalación de centros de atención presencial implementada por el MTPE para el “Bono Familiar Universal” (BFU) fue efectiva para descongestionar las agencias bancarias.
- El enfoque al usuario es un aspecto pendiente por implementar de manera integral, para establecer mecanismos y herramientas de recojo y análisis de información de la percepción y experiencia de los beneficiarios considerando sus necesidades.



Foto: Flickr/MIDIS (2020).



RECOMENDACIONES

1. GENERALES

- Replantear la respuesta del Estado a través del diseño e implementación de una política pública de protección social frente a emergencias. Esta inicia desde la definición de roles institucionales y generación de normatividad y herramientas de gestión a ser implementadas por las entidades responsables, a complementarse con medidas a poner en marcha apenas ocurrida la emergencia.
- Formalizar las funciones y liderazgo del MIDIS, como entidad de primera respuesta de SINAGERD para lograr cobertura a nivel de todo el país con personal especializado en campo. Así como, la articulación con instituciones del ecosistema de pagos y articulaciones con actores locales para las transferencias, como gobiernos regionales, gobiernos locales, sociedad civil, entre otros.
- Desarrollar lineamientos, protocolos y directivas para responder de manera oportuna, eficiente y eficaz, ante la ocurrencia de una emergencia.
- Incorporar estrategias de articulación sostenibles que incorporen a los diferentes actores sectoriales y territoriales del Estado, del sector privado y de la sociedad civil.
- Implementar un sistema integral de seguimiento a las transferencias monetarias y evaluaciones independientes que permitan desarrollar mejoras a los procesos

de entrega de bonos y para contar con evidencias de la entrega de bonos.

2. ESPECÍFICAS

2.1. A los programas sociales de transferencias monetarias

- Desarrollar cambios normativos en los Manuales de Operación, protocolos, herramientas y mecanismos de los programas Juntos, Pensión 65 y Contigo, a nivel de procesos y funciones para entregar transferencias a sus beneficiarios, una vez declarada una emergencia y hacer cambios cuando sea necesario, a fin de responder de manera oportuna, eficiente y eficaz, considerando herramientas de seguimiento, así como el uso intensivo de medios digitales.
- Permitir hacer transferencias a población vulnerable, no beneficiaria de los programas sociales, para ser atendida de manera excepcional y temporal.

2.2. Respecto a la identificación/focalización/elaboración de padrones

- Revisar la focalización, considerando los criterios para seleccionar la población a ser atendida al producirse una emergencia y brindarle protección durante un periodo de tiempo. Para ello, establecer estándares de calidad de la información e interoperabilidad de las bases y registros sociales usados para la identificación de beneficiarios.
- Mantener vigente el RNH e incluirlo como parte del Sistema Nacional de

Focalización de Hogares, considerar el desarrollo de mecanismos para gestionar la información (aplicativos y plataformas) y para compartir, extraer o actualizar la información a nivel intersectorial (web service, plataformas, etc.).

- Promover, desde la Secretaría de Gobierno Digital, lineamientos de actualización de información que sean de obligatorio cumplimiento, de acuerdo con las competencias de cada entidad.
- Promover la puesta en marcha de mecanismos de interoperabilidad eficaz y eficiente que permitan compartir información nominal y vinculada a hogares, cumpliendo los estándares de seguridad y protección de datos personales.
- Revisar los roles internos de los Despachos Viceministeriales del MIDIS (VMPS y VMPES), sus Direcciones y Programas Sociales de Transferencias Monetarias, en la entrega de bonos, para optimizar los procesos de identificación de beneficiarios, elaboración de padrones, entrega de subvenciones y procedimientos de auto declaración para actualizar información en emergencias.
- Evaluar la eficiencia de la focalización usada en los bonos entregados en el marco de la pandemia causada por la COVID-19, determinando subcobertura y filtración.

2.3. Respecto a la gestión de procesos y modalidades de pago

- Revisar los procesos que involucren la participación de los usuarios de los bonos y simplificarlos con el objetivo de incrementar y optimizar el servicio, principalmente en las modalidades de pago digitales. Esto debe realizarse considerando a las diversas tipologías de usuarios, principalmente a los usuarios que laboran en sectores informales y del ámbito rural.

- Continuar el trabajo conjunto Estado-Banca privada para lograr el acceso y uso del sistema financiero de las poblaciones vulnerables, considerando sus características y particularidades, a fin de optimizar el proceso de entrega de bonos.
- Implementar indicadores y herramientas de seguimiento dirigidos al proceso de entrega (oportunidad, espacios, horarios, acceso), que forme parte del Sistema Integral de Seguimiento a la entrega de bonos.
- Involucrar a actores locales en el proceso de pago considerando la implementación, el seguimiento, el acompañamiento y las facilidades logísticas.
- Diseñar y programar mediciones de la satisfacción de los beneficiarios respecto a los bonos recibidos.

2.4. Respecto a las comunicaciones

- Implementar un sistema de comunicación que incluya la disponibilidad de medios y herramientas de registro de quejas y reclamos, así como dar respuesta a estos de manera ágil para aportar a la transparencia y rendición de cuentas a la ciudadanía.
- Definir los roles para cada sector y la estrategia dirigida a orientar a los usuarios en las nuevas modalidades de pago.
- Realizar estudios sobre la percepción de los ciudadanos respecto de las modalidades de transferencia usadas, oportunidad del pago, medios y plataformas de acceso a información, así como sobre la atención de quejas y reclamos, para contar con contar con un conocimiento más preciso de los beneficiarios y sus necesidades, para optimizar un diseño de procesos centrado en el ciudadano y mejorar los procesos de futuras transferencias monetarias en situaciones de emergencia.



PERÚ

Ministerio de Desarrollo
e Inclusión Social



Siempre
con el pueblo



**Programa
Mundial de
Alimentos**