



PERÚ

Ministerio de Desarrollo
e Inclusión Social



Programa
Mundial de
Alimentos



Siempre
con el pueblo

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



MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL

Dina Ercilia Boluarte Zegarra
Ministra

María Abigunda Tarazona Alvino
Viceministra de Políticas y Evaluación Social

José Enrique Velásquez Hurtado
Director General de Seguimiento y Evaluación

Elmer Lionel Guerrero Yupanqui
Director de Evaluación

PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS (WFP) DE LAS NACIONES UNIDAS EN EL PERÚ

Alex Robayo
Director de país interino

Equipo técnico de WFP:
Aníbal Velásquez Valdivia
Alfredo Iván Böttger Gamarra
Lorena Ethel Cárdenas Maldonado

Equipo técnico del MIDIS:
José Enrique Velásquez Hurtado
Elmer Lionel Guerrero Yupanqui
Ricardo Córdova Córdova
Chaska Tania Ramírez Velarde
Rosmery Arletty Rivera Sivirinchi
Mariella del Carpio Neyra
Susan Yasmeeen Rivera Barzola

Equipo Consultor
Norma Vidal Añaños (Investigadora principal)

Equipo de investigación:

- José Villalobos Castillo
- María Eugenia Moyano García
- Mario Morales Soto

Revisado por:
José Enrique Velásquez Hurtado
Aníbal Velásquez Valdivia

Diagramación y Diseño:
Preciso Agencia de Contenidos
www.preciso.pe

Foto de carátula:
Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social

Depósito Legal N° (en trámite)

Primera edición, setiembre de 2022
Versión electrónica

© Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2022
Av. Paseo de la República 3101, San Isidro
Teléfono: (01) 631-8000 / (01) 631-8030
Página web: www.gob.pe/midis

© Programa Mundial de Alimentos, 2022
Av. Las Moreras 145, San Isidro, Lima
Teléfono: (01) 264-9828
Página web: es.wfp.org

La publicación electrónica de este documento se encuentra disponible en forma gratuita en:
<https://evidencia.midis.gob.pe/sistematizacion-bonos-2020>

Algunos derechos reservados:

Por el MIDIS

Las opiniones y recomendaciones vertidas en este documento son responsabilidad de sus autores y no representan necesariamente los puntos de vista del MIDIS u otros auspiciadores. Los autores declaran que no tienen conflicto de interés vinculado a la realización del presente estudio, sus resultados o su interpretación. Este estudio se basa en datos que se analizaron en una consultoría realizada con la asistencia técnica del WFP en el Perú.

Por el WFP

La información y opiniones escritas en el documento pertenecen al autor del estudio y no representan necesariamente al WFP ni otras agencias del SNU. La responsabilidad es atribuida exclusivamente a los autores y la publicación de este documento no implica aprobación de las opiniones consignadas por el WFP. Además, las designaciones y presentaciones del material no implican la expresión de opinión alguna por parte del WFP sobre la situación jurídica o constitucional de ningún país, territorio o zona marítima, o sobre la delimitación de fronteras.

Citación

Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social y Programa Mundial de Alimentos. (2022). 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. Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social; Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas. <https://evidencia.midis.gob.pe/sistematizacion-bonos-2020-ife>



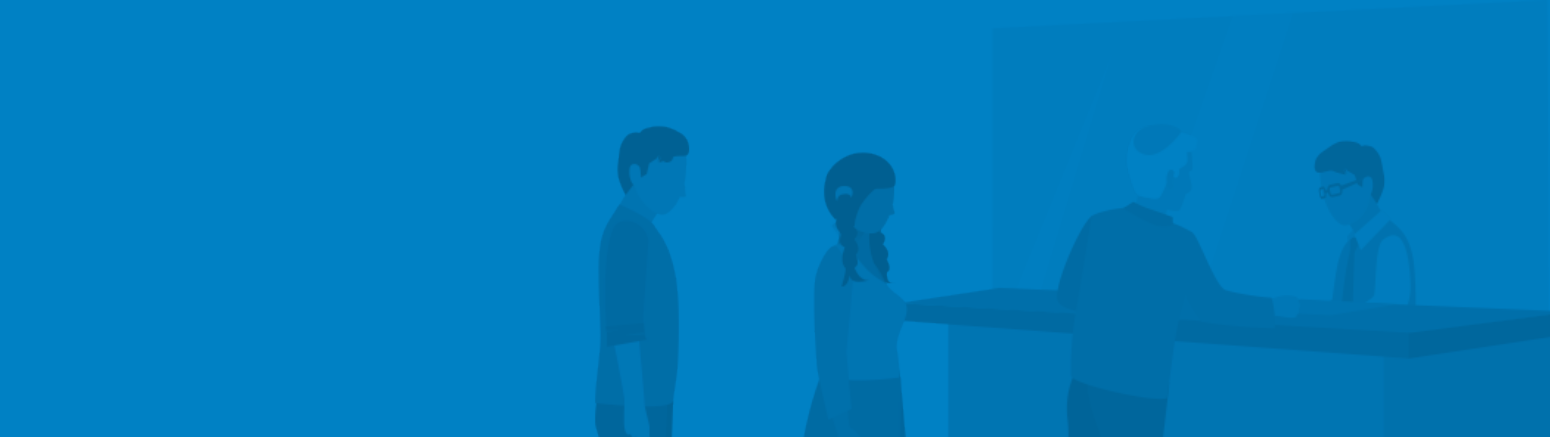
PRESENTACIÓN

El Programa Mundial de Alimentos (WFP) de las Naciones Unidas en el Perú y el Ministerio de Desarrollo e inclusión Social (MIDIS) han desarrollado, en un trabajo conjunto, el estudio denominado ***Sistematización de la implementación de la entrega de bonos por el Gobierno del Perú ante la emergencia por la COVID-19 en el 2020***, el cual ha sido elaborado para documentar y generar evidencia de la experiencia del Gobierno peruano en la entrega de los subsidios otorgados durante el 2020, año marcado por el contexto de la pandemia.

El 15 de marzo del 2020 se promulgó el Decreto Supremo N° 044-2020-PCM, con el que se declaró 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 (sars-CoV-2). A partir de ello, se dispuso el aislamiento social obligatorio o “cuarentena” mediante medidas de confinamiento e inmovilización social que generaron impactos sociales y económicos significativos, sobre todo, en los hogares de mayores carencias. En vista de la previsible afectación de estas medidas a la economía de los hogares, el 16 de marzo de ese año se dieron medidas extraordinarias complementarias como

la entrega de un subsidio monetario de S/380 denominado “Bono Yo Me Quedo en Casa”. Posteriormente, y ante la extensión de las medidas de confinamiento e inmovilización social, se mantuvo la transferencia de subsidios monetarios como política de contención económica para la población económicamente vulnerable, con la entrega del “Bono Independiente” tramo I y tramo II, el “Bono Rural”, el “Bono Yo Me Quedo en Casa” tramo II, el “Bono Familiar Universal” tramo I y tramo II.

El diseño y la implementación de la entrega de los subsidios por el Estado peruano es una experiencia única sobre la cual podemos extraer lecciones aprendidas, generar y difundir conocimiento sobre esta práctica. Por esta razón, se eligió desarrollar esta sistematización. Consecuentemente, el estudio adopta una metodología y análisis cualitativo, describe el proceso técnico normativo y analiza la implementación, pertinencia y oportunidad de esta transferencia monetaria; a la vez que identifica fortalezas, cuellos de botellas y/o nudos críticos que servirán como evidencia rigurosa para fortalecer estrategias de respuesta ante escenarios futuros de crisis similares.



El documento se ha estructurado en ocho capítulos e inicia con la presentación y resumen ejecutivo del estudio. En el primer capítulo se detalla la introducción, el segundo capítulo muestra una revisión bibliográfica sobre la problemática generada debido a la pandemia por la COVID-19; el tercer capítulo precisa el objetivo general y los objetivos específicos del estudio; el cuarto describe la metodología de sistematización, la muestra y las técnicas, procedimientos e instrumentos utilizados para el recojo de información primaria; el quinto capítulo presenta el análisis y los hallazgos del estudio; en el sexto y séptimo capítulo se desarrollan las conclusiones y recomendaciones, respectivamente; y en el último capítulo se presenta una lista de referencias bibliográficas y de documentos analizados en el estudio. Como parte final del documento, se agrega una sección de anexos donde se incluye la guía de entrevistas semiestructuradas y la guía de preguntas utilizadas para el recojo de información en campo.

De esta forma, el MIDIS y el WFP de las Naciones Unidas en el Perú ponen el presente estudio al servicio de las instituciones públicas, privadas y ciudadanía en general, con la finalidad de

evidenciar el esfuerzo del Gobierno para llevar a cabo la implementación de los bonos en un contexto de crisis sanitaria y económica debido a la pandemia; a la vez de servir como referencia trascendental para la mejora de la eficiencia y efectividad de las políticas e intervenciones públicas, con especial énfasis en contextos de crisis y emergencias nacionales.

Lima, setiembre de 2022

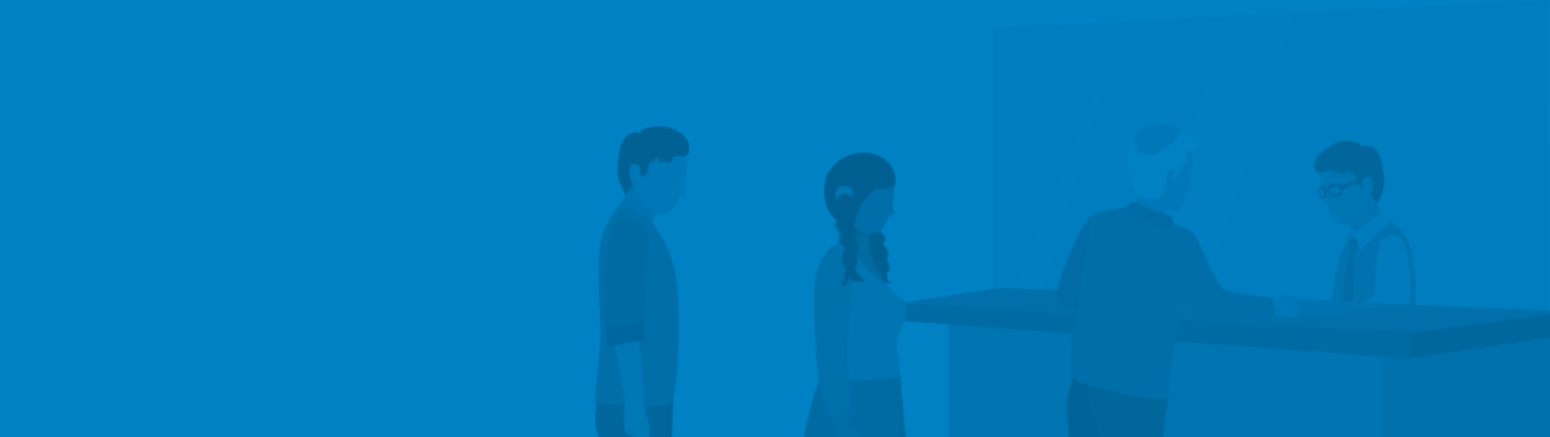
**Ministerio de Desarrollo e Inclusión
Social (MIDIS) del Perú**

**Programa Mundial de Alimentos (WFP)
de las Naciones Unidas en el Perú**



CONTENIDO

Glosario de términos	7
Resumen ejecutivo	10
1. Introducción	15
2. Revisión bibliográfica	18
2.1. Principales impactos de la pandemia de la COVID-19 en los sistemas de protección de América Latina y El Caribe	19
2.2. Principales grupos vulnerables a los impactos de la pandemia de la COVID-19	22
2.3. Los programas de transferencias monetarias como una estrategia efectiva en situaciones de emergencia	24
2.4. Fases de la emergencia y respuesta de los sistemas de protección social	27
2.5. Mecanismos de pago	32
2.6. La experiencia de los programas de transferencias monetarias implementados en América Latina y El Caribe como respuesta a la pandemia de la COVID-19	36
3. Objetivos de la evaluación: General y específicos	53
3.1. Objetivo general	54
3.2. Objetivos específicos	54
4. Metodología de la sistematización	55
4.1. Muestreo	57
4.2. Técnicas y procedimientos de recolección de información primaria, instrumentos a utilizar y métodos para el control de calidad de los datos	58
4.3. Procedimientos para garantizar aspectos éticos del estudio	61



5. Análisis y hallazgos del estudio	64
5.1. Diagnóstico inicial	65
5.2. Características de los bonos	70
5.3. Implementación	78
6. Conclusiones	150
6.1. Conclusiones generales	151
6.2. Conclusiones específicas	153
7. Recomendaciones	158
7.1. Recomendaciones generales	159
7.2. Recomendaciones operativas	160
8. Referencias	163
8.1. Referencias bibliográficas	164
8.2. Referencias normativas	167
Anexos	170



GLOSARIO DE TÉRMINOS

AIRHSP: Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público

ASBANC: Asociación de Bancos del Perú

BCP: Banco de Crédito del Perú

BFU: Bono Familiar Universal

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

BM: Banco Mundial

BN: Banco de la Nación

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y El Caribe

CIAS: Comisión Interministerial de Asuntos Sociales

CONTIGO: Programa Nacional de Entrega de la Pensión no Contributiva a Personas con discapacidad Severa en Situación de Pobreza

DCI: Dirección de Calidad de Información

DCGP: Dirección de Calidad del Gasto Público

DCMG: Dirección de Calidad y Mejora Continua de la Gestión de las Prestaciones Sociales

DDM: Dirección de Diseño y Metodología

DGFIS: Dirección General de Focalización e Información Social

DGPE: Dirección General de Promoción del Empleo

DGSE: Dirección General de Seguimiento y Evaluación

DGCGPS: Dirección General de Calidad de la Gestión de las Prestaciones Sociales

DMG: Dirección de Monitoreo de la Gestión de las Prestaciones Sociales

DM: Despacho Ministerial

DNI: Documento Nacional de Identidad

DO: Dirección de Operaciones

ETV: Empresa Transportadora de Valores

GTI: Gerencia de Tecnología de la Información

HLPHCT: High Level Panel on Humanitarian Cash Transfers
INEI: Instituto Nacional de Estadística e Informática
JNE: Jurado Nacional de Elecciones
JUNTOS: Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres
MEF: Ministerio de Economía y Finanzas
MIDIS: Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
MINSA: Ministerio de Salud
MININTER: Ministerio del Interior
MTPE: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo
OGA: Oficina General de Administración
OGAJ: Oficina General de Asesoría Jurídica
OGCE: Oficina General de Comunicación Estratégica
OGETIC: Oficina General de Estadísticas y Tecnologías de la Información y Comunicaciones
OGPPM: Oficina General de Planeamiento, Presupuesto y Modernización
ONPE: Oficina Nacional de Procesos Electorales
OSIPTEL: Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones
PCM: Presidencia del Consejo de Ministros
PENSIÓN 65: Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65
PGH: Padrón General de Hogares
PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RENIEC: Registro Nacional de Identificación y Estado Civil
RNH: Registro Nacional de Hogares
RUIPN: Registro Único de Identificación de Personas Naturales
SBS: Superintendencia de Banca, Seguros y AFP
SEGDI: Secretaría de Gobierno Digital
SG: Secretaría General

SFTP: Secure File Transfer Protocol
SINAGERD: Sistema Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres
SINAFO: Sistema Nacional de Focalización
SISFOH: Sistema de Focalización de Hogares
SUNAT: Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria
TRABAJA PERÚ: Programa para la Generación de Empleo Social Inclusivo
UAC: Unidad de Acompañamiento
UAJ: Unidad de Asesoría Jurídica
UCI: Unidad de Comunicación e Imagen
ULE: Unidades Locales de Empadronamiento
UNICEF: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UOP: Unidad de Operaciones
UOT: Unidad de Operaciones y Transferencias
UPPM: Unidad de Planeamiento, Presupuesto y Modernización
UT: Unidades Territoriales
UTI: Unidad de Tecnologías de la Información
VMPE: Despacho Viceministerial de Políticas y Evaluación Social
VMPS: Despacho Viceministerial de Prestaciones Sociales
VMPECL: Despacho Viceministerial de Promoción del Empleo y Capacitación Laboral
WFP: Programa Mundial de Alimentos



RESUMEN EJECUTIVO



El presente estudio de sistematización reconstruye la experiencia de diseño e implementación de las acciones para la entrega de los subsidios monetarios a las familias peruanas en situación de pobreza y vulnerabilidad sanitaria, llevadas a cabo por el Estado peruano en el 2020 para hacer frente a la pandemia provocada por la COVID-19.

La metodología aplicada fue de tipo cualitativa, basada en técnicas de recojo de información,

entrevistas semiestructuradas y revisión documental. Las principales fuentes de información para este trabajo fueron los actores involucrados en el diseño e implementación de las subvenciones realizadas y los documentos técnicos normativos desarrollados para la entrega de los bonos. El trabajo de campo se realizó con una muestra de 48 actores entre los que se encuentran representantes de distintas entidades involucradas.

Gráfico 1. Representantes involucrados en el proceso de la entrega de bonos



Fuente: Elaboración propia.

Entre los principales hallazgos vinculados al diseño de la entrega de subvenciones, se encontró que el Estado peruano logró formular un diagnóstico inicial desde el más alto nivel de decisión, advirtiendo la expansión de la COVID-19 en el ámbito urbano y rural. Asimismo, identificó de manera oportuna a los trabajadores independientes, como uno de los grupos más afectados por las medidas de confinamiento. También consideró la necesidad de dar prioridad a los estratos socioeconómicos más vulnerables, incluyendo la participación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) como la entidad más idónea para realizar

transferencias monetarias, ya que tiene amplia experiencia con los programas sociales y en situaciones de emergencia como la que se dio durante el Fenómeno El Niño Costero del 2017.

En cuanto al modelo de entrega de las subvenciones, se encontró que, debido al corto tiempo para tomar la decisión de realizar las transferencias monetarias, se plantearon lineamientos generales. Los principales fueron el modelo de entrega y su denominación, el monto de la subvención monetaria, las reglas de elegibilidad, y la asignación de responsabilidades.

Respecto a la implementación, entre los aspectos más relevantes del proceso de identificación, focalización y gestión de la información de los beneficiarios se identificó que el Padrón General de Hogares (PGH) era la base de datos de información más completa con la que contaba el Estado peruano a inicios de la pandemia. No obstante, se evidenciaron limitaciones para su uso, como la desactualización de la información de la condición socioeconómica, la conformación de hogares, el fallecimiento y el lugar de residencia de las personas registradas.

Frente a estos problemas, se propuso la creación del Registro Nacional de Hogares (RNH), que se utilizó a partir del Bono Familiar Universal. Esta base tuvo como punto de referencia el Registro Único de Identificación de Personas Naturales (RUIPN), que estuvo a cargo del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC). Si bien el RNH buscó resolver las limitaciones antes señaladas, seguía teniendo algunas limitaciones referidas a la actualización de las bases de información usadas como fuente para la conformación y caracterización de los hogares.

En lo que se refiere a la focalización de los hogares elegibles, esta se llevó a cabo según los criterios establecidos en los sucesivos decretos de urgencia que dispusieron la entrega de cada uno de los bonos. Si bien en la primera entrega del “Bono Yo Me Quedo en Casa” el criterio principal fue la condición socioeconómica de pobreza y pobreza extrema en las poblaciones ubicada en zonas de mayor incidencia sanitaria de la pandemia, en los siguientes bonos se fueron incorporando nuevos grupos poblacionales.

Sobre la elaboración de padrones, esta consistió en revisar la consistencia de la información recibida sobre los hogares elegibles para posteriormente proceder a aprobar el padrón correspondiente. Las entidades que estuvieron encargadas de dicho proceso, hasta la entrega del “Bono Universal”, fueron el MIDIS y el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE). A partir de la

entrega del “Bono 600”, se designó al MIDIS como único ente responsable, tanto en la zona urbana como rural.

En cuanto a la elaboración de las nóminas de perceptores, se usó inicialmente como criterio de selección elegir al miembro del hogar que podría hacer mejor distribución y uso de la transferencia recibida, pasando luego a entregarlo al miembro que tenía un mayor acceso al sistema financiero, lo cual facilitó realizar la transferencia en un menor plazo. Dados los problemas encontrados en el padrón de beneficiarios, la selección de perceptores también supuso errores que implicaron reclamos de parte de los beneficiarios y la elaboración de procedimientos para el cambio de perceptor.

Por su parte, la gestión de las transferencias se realizó a través de distintas modalidades. Entre ellas se encontraron: el depósito a cuenta, el ETV- Carrito pagador (Empresa Transportadora de valores), el giro, la banca celular y la billetera digital, así como la estrategia de ventanilla extendida. La modalidad más exitosa fue el depósito en cuenta, ya que no representaba para el usuario hacer trámites, que muchas veces le resultaban engorrosos para los nuevos usuarios del sistema financiero; mientras que las modalidades más innovadoras fueron la banca celular y la billetera digital.

La selección de la modalidad de cobro asignada a cada beneficiario estuvo en función de la disponibilidad de acceso a cada una de ellas dentro del plazo establecido, así como de la generación de nuevas interacciones entre el Estado, los beneficiarios y las entidades del sistema financiero. Los convenios con la banca privada, las cajas y las financieras y la participación de la Asociación de Bancos en el Perú (ASBANC) como ente articulador hicieron posible la implementación la gran variedad de modalidades de pago.

Para la planificación de la entrega se usaron distintas estrategias. Por ejemplo, para el desembolso del “Bono Familiar Universal” se definieron tramos. Asimismo, cada entidad emitió

sus propios lineamientos para llevar a cabo estos procesos. En el caso de los representantes de los programas sociales a nivel local, estos realizaron labores de apoyo en los puntos de pago (agencias y ETV), mientras que los gobiernos subnacionales no tuvieron roles específicos en dichos procesos.

El acompañamiento a la entrega se realizó a través de la asistencia en los puntos de pago en agencias a cargo de personal de todos los programas y direcciones del MIDIS. Esta práctica se fue reduciendo debido a que el personal empezó a ser víctima de contagio de la COVID-19.

En lo que se refiere al seguimiento a la implementación, se organizaron acciones y se desarrollaron herramientas para conocer los

avances en el cobro de los bonos y la ejecución presupuestal, lo que permitió alimentar las decisiones de la Alta Dirección del MIDIS. La mayor ejecución se logró en la entrega del “Bono Universal Familiar” - Tramo I (98.8%) y la menor en el Tramo II del mismo bono (87.0%), hasta agosto del 2021.

En materia de comunicaciones, inicialmente no se identificó una estrategia integral, sin embargo, sí se lograron avances sustanciales a partir de una plataforma común, así como a través de la unificación de mensajes y canales de comunicación. Se fueron desarrollando estrategias para tener mejor control sobre el proceso de atención, ello fue posible y positivo a través del *call center* contratado para este fin y otros canales como la plataforma de atención a consultas y quejas, entre otros.

Las principales conclusiones del estudio son las siguientes:

Hubo una respuesta rápida del Estado peruano para atender la emergencia sanitaria a través de los bonos, pero se tuvo dificultades para llegar a la población de manera oportuna y adecuada, debido a que no se contaba con una política de protección social frente a emergencias. Tampoco había una estrategia con roles institucionales establecidos, normatividad y procedimientos previamente diseñados y aprobados para su activación, lo que dificultó la entrega de bonos.

Asimismo, se identificaron otras limitaciones como la carencia de bases de información actualizadas y completas para la identificación de los potenciales usuarios y la disponibilidad de modalidades de pago apropiadas y accesibles a la población beneficiaria. Las limitaciones mencionadas generaron que no se estableciera un horizonte temporal para la entrega de los bonos, que garantizara el acceso periódico y oportuno de estos recursos a las poblaciones que cayeron en vulnerabilidad a raíz de la pandemia.

Por otra parte, el MIDIS demostró su capacidad para hacerse cargo de la gestión de los bonos, tanto en el ámbito urbano como rural, debido a su

experiencia previa en la entrega de transferencias monetarias. Asimismo, a partir de la intervención se redefinió la forma de identificación a partir del RNH, partiendo de la base de información de RENIEC.

Cada bono presentó una focalización distinta, inicialmente se consideró la condición de pobreza y pobreza extrema en combinación con la pertenencia a las zonas geográficas que presentaban mayor incidencia de la pandemia. Posteriormente se complementó con el límite de ingresos (menos de S/3,000 mensuales) y se agregaron algunas condiciones de exclusión vinculadas a ser funcionarios públicos o autoridades.

En cuanto a la articulación institucional, las coordinaciones de los actores a través de la Comisión Interinstitucional de Asuntos Sociales (CIAS), permitieron realizar mejoras importantes en la información para la identificación de los potenciales beneficiarios y la construcción de los padrones. La articulación con las entidades financieras privadas permitió llegar a acuerdos para la implementación de nuevas modalidades

de pago. No obstante, hubo una participación limitada de los gobiernos locales a falta de roles claramente definidos.

Un logro importante fue la implementación de nuevas modalidades de pago a beneficiarios como las billeteras digitales y la banca celular, considerando que antes de los bonos no eran usuarios del sistema financiero. Asimismo, las nuevas modalidades junto con las estrategias de

comunicación permitieron superar los problemas de congestión en el primer bono.

La unificación de las plataformas y mensajes comunicacionales permitieron informar a la población sobre el bono y los distintos mecanismos para hacer efectivo el cobro. Sin embargo, no consolidó un sistema de quejas y reclamos ágil y efectivo, tanto para el registro como para el seguimiento y respuesta a los ciudadanos.

Las principales recomendaciones del estudio son:

Replantear la respuesta del Estado a través del diseño e implementación de una política pública de protección social frente a emergencias que formalice las funciones del MIDIS en el liderazgo de poner en marcha las acciones de protección social ante emergencias y como entidad de primera respuesta de Sistema Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres (SINAGERD).

Asimismo, es necesario desarrollar un sistema de gobernanza que permita la atención de poblaciones vulnerables ante la ocurrencia de emergencias. Este sistema debe articular los diferentes niveles de gobierno a través de estrategias de trabajo conjunto y herramientas que faciliten la atención.

También se debe revisar la focalización, considerando el enfoque y los criterios para seleccionar la población a ser atendida cuando se producirse una emergencia. El objetivo es reducir la vulnerabilidad de las personas y establecer estándares de calidad de la información e interoperabilidad de las bases usadas. En esta

línea, se debe continuar desarrollando el RNH incluyéndolo como parte del Sistema Nacional de Focalización de Hogares.

Por otra parte, es necesario implementar un sistema de comunicación que incluya la disponibilidad de los medios y herramientas que faciliten el envío de quejas y reclamos, y la respuesta a los mismos de manera ágil, así como mecanismos de veeduría, de transparencia y de rendición de cuentas.

Finalmente, se debe poner en marcha un sistema integral de seguimiento a las transferencias monetarias y evaluaciones independientes que incluya el proceso de entrega considerando aspectos como la oportunidad de entrega, los espacios, los horarios, el acceso, entre otros. Asimismo, realizar estudios que permitan levantar información respecto a la experiencia del beneficiario y de los ciudadanos, con la finalidad de conocer sus necesidades y optimizar los procesos de futuras transferencias monetarias en situaciones de emergencia.



1. INTRODUCCIÓN



El 30 de enero del 2020, el Comité de Emergencias de la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró que el brote de la COVID-19 constituía un riesgo para la salud pública internacional (código ESPII del Reglamento Sanitario Internacional). Luego de identificar 7,818 casos confirmados en China y en otros 18 países, se encendió una alerta mundial sobre el potencial pandémico de esta enfermedad. Una vez encendida la alerta mundial, y luego de la propagación paulatina de la COVID-19 en distintos países; el 6 de marzo del 2020, se confirmó al primer paciente de coronavirus en el Perú: un hombre de 25 años que acababa de regresar de Europa.

Posteriormente, el 11 de marzo se dictaría el Decreto de Urgencia N° 025-2020, a través del cual se adoptaban medidas urgentes para reforzar el sistema de vigilancia y la respuesta sanitaria frente a la enfermedad. Estas medidas se encontraban bajo la rectoría del Ministerio de Salud (MINSA). El rápido aumento de pacientes con coronavirus, que en nueve días superó los 40 casos, generó que se ampliaran las medidas.

Debido al riesgo que suponía el brote de la enfermedad en el Perú, el 15 de marzo se promulgó el Decreto Supremo N° 044-2020-PCM, con el que se declararía el estado de emergencia nacional por un plazo de quince días. Así, se dispuso el aislamiento social obligatorio (cuarentena) mediante un régimen de limitación del ejercicio de la libertad de tránsito, salvo para el abastecimiento de alimentos, medicinas y la continuidad de los servicios públicos esenciales (agua, saneamiento, electricidad, recojo de residuos sólidos, entre otros servicios).

Entre las medidas de mayor impacto económico, se restringieron las actividades comerciales y recreativas a través de la suspensión temporal del acceso público a establecimientos como hoteles, restaurantes, cines, teatros, museos, espectáculos públicos y deportivos, entre otros. Además, se dispuso el cierre temporal de las fronteras y la reducción del 50% de las operaciones de transporte nacional, tanto terrestre como fluvial.

Los efectos de las medidas sanitarias fueron inmediatos. Durante las primeras tres semanas, luego de iniciada la cuarentena, se perdió más de 90 mil empleos formales del sector privado, el 60% de ellos entre la población de hombres y el 40% entre la de mujeres. Asimismo, se observó una reducción del 36.1% de la Población Económicamente Activa (PEA) y del 44.3% de la urbana. En tanto, la población ocupada nacional entre los mismos trimestres se contrajo en un 39.6%, lo que equivale a 6.7 millones de personas que dejaron de tener empleo. El mayor efecto se observó en las áreas urbanas, donde los niveles de ocupación cayeron en un 49%. También, para junio del 2020, el empleo adecuado en el área urbana se había reducido en un 22.8% respecto al año anterior, y el subempleo había crecido en un 15%.

En vista de la afectación que estas medidas tendrían en la economía, las cuales ya se encontraban previstas debido a las experiencias de otros países, el 16 de marzo del 2020 se publicó el Decreto de Urgencia N° 027-2020 que contenía medidas extraordinarias complementarias para reducir el riesgo de propagación de la COVID-19. Entre estas medidas, se encontraba la autorización de un subsidio monetario de S/380 “Bono Yo Me Quedo en Casa”, para hogares en condición de pobreza y pobreza extrema que formaban parte del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH). Su ejecución se encargó al MIDIS, a través del Programa Nacional Juntos. Posteriormente, se amplió el subsidio monetario de S/380 hacia la población de trabajadores independientes en situación de vulnerabilidad económica, mediante el Decreto de Urgencia N° 033-2020 del 27 de marzo que creó el denominado “Bono Independiente”, a cargo del programa Trabaja Perú del MTPE.

A la fecha, se ha mantenido la transferencia de subsidios monetarios como política de contención económica para la población económicamente vulnerable y, por tanto, la que mayores impactos negativos sufriría debido a las políticas sanitarias para reducir la propagación del coronavirus. Así, se entregó el “Bono Rural” de S/760, a cargo del

Programa Nacional Pensión 65 del MIDIS (Decreto de Urgencia N° 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° 052-2020 del 5 de mayo); el “Bono Universal” de S/760 a cargo también del MIDIS y del MTPE.

En este contexto, el mes de enero del 2021, el Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas (WFP, por sus siglas en inglés), a solicitud del MIDIS, convocó una consultoría para realizar la sistematización de las acciones de entrega de los subsidios monetarios a las familias peruanas

en situación de pobreza y vulnerabilidad sanitaria, realizadas por el Estado peruano en el 2020 para hacer frente a la pandemia provocada por la COVID-19.

Este documento corresponde al informe final de la mencionada consultoría y contiene las siguientes secciones: revisión bibliográfica y documental, objetivos, metodología, técnicas y procedimientos para la recolección de información primaria, Instrumentos, procedimientos para garantizar los aspectos éticos del estudio, análisis y hallazgos, conclusiones y recomendaciones.



2. REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA



2.1

Principales impactos de la pandemia de la COVID-19 en los sistemas de protección de América Latina y El Caribe

La problemática generada por la pandemia de la COVID-19

Los efectos de la emergencia generada por la pandemia de la COVID-19 tuvo dos preocupaciones centrales (CEPAL, 2020a). De un lado, se preveía una fuerte carga sobre los sistemas sanitarios, que en América Latina se caracterizan por su insuficiencia y fragmentación, con una heterogeneidad que varía en calidad y capacidad de cobertura. Las deficiencias de estos sistemas generan desigualdad en el acceso a servicios de salud, y se hacen más evidentes según los niveles de ingreso y el lugar de residencia de los usuarios.

Adicionalmente al riesgo de un posible colapso de los sistemas sanitarios, las medidas implementadas para reducir la propagación de la COVID-19, como las cuarentenas, el distanciamiento social para evitar aglomeraciones y la suspensión de ciertas actividades productivas

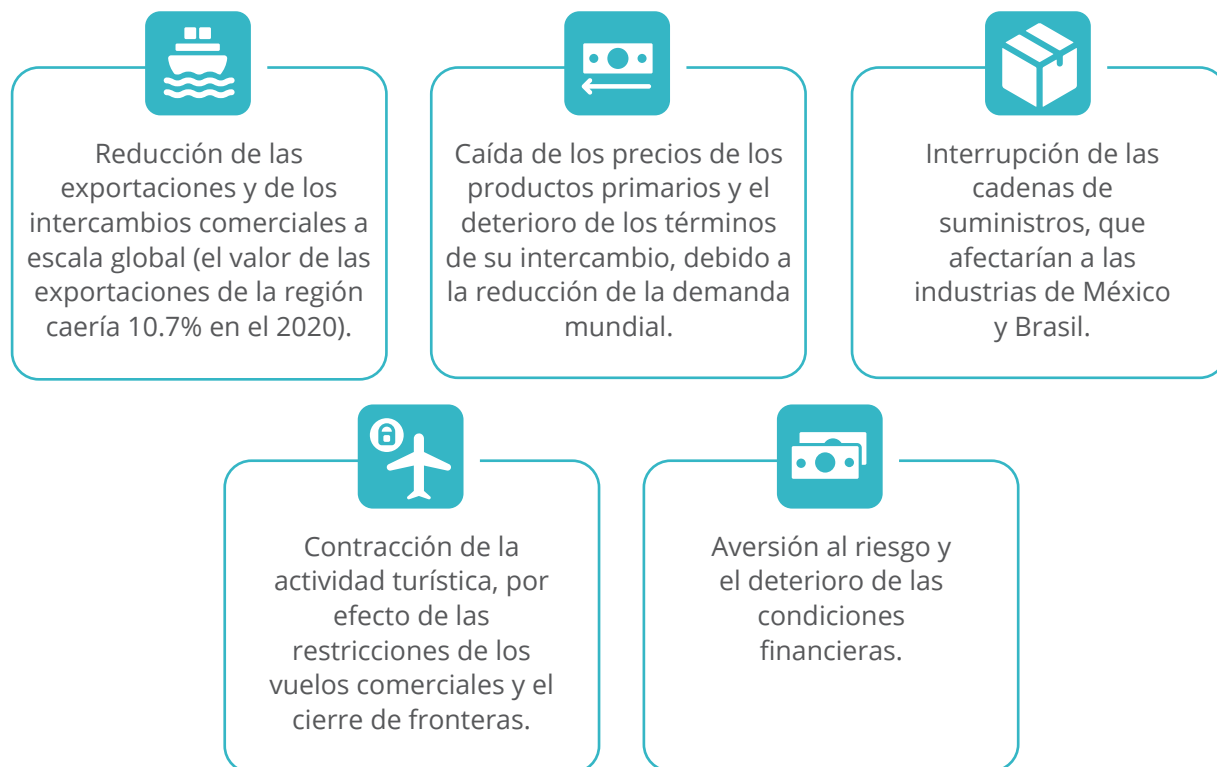
no esenciales, hicieron prever una reducción de la oferta y la demanda agregada. Por consiguiente, tuvo un impacto directo en el aumento del desempleo, la reducción de los ingresos en los hogares, el incremento de la población en condición de pobreza y pobreza extrema, y el aumento de la vulnerabilidad de ciertos grupos económicamente dependientes.

Los efectos internos de las medidas para contrarrestar el avance de la pandemia, tampoco se verían atenuados por los factores externos. Como bloque comercial, América Latina y El Caribe vería afectados sus intercambios en el mercado internacional, lo que podría generar una reducción de la demanda de activos financieros en la región y una depreciación de las monedas nacionales (CEPAL, 2020a).



Foto: Flickr/PCM (2020).

Gráfico 2. Canales que afectaron el intercambio en el mercado internacional

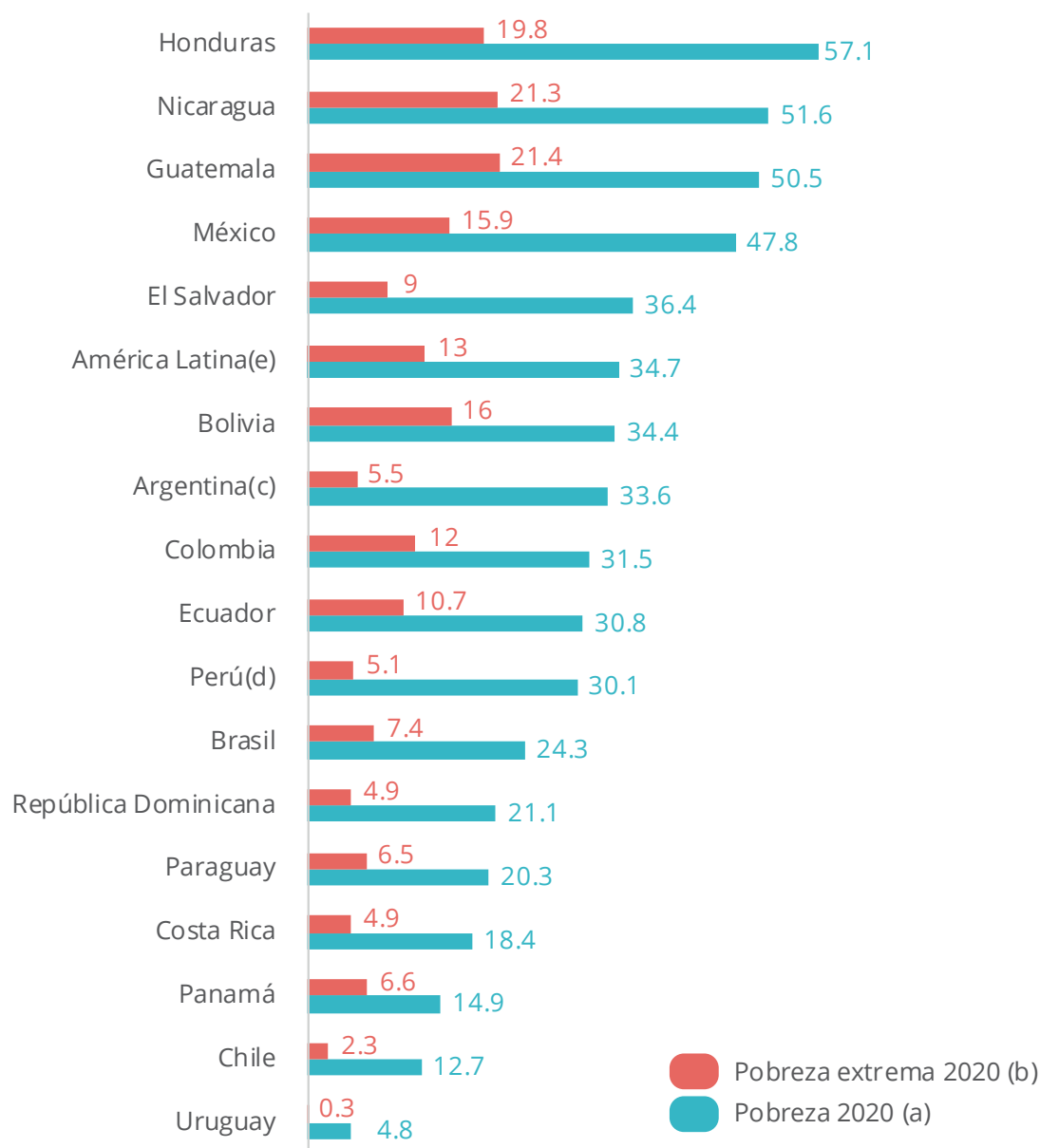


Fuente: Elaboración propia.

En este escenario global, se proyectó una reducción del 5.3% del PBI regional, lo que equivalía a una caída del 3.4% del empleo formal (CEPAL, 2020b). Como consecuencia de ello, se esperaba un posible repunte de la pobreza en al menos 4.4 puntos porcentuales (28.7 millones de personas adicionales), y de la pobreza extrema en 2.6 puntos porcentuales (15.9 millones de personas adicionales), por lo que al finalizar el 2020 la región tendría una población total de pobres de alrededor de 83.4 millones de personas.

Así, de acuerdo con el detalle de proyecciones realizadas por la CEPAL, en un escenario de crecimiento medio de la población en situación de pobreza y pobreza extrema, los países menos perjudicados en la subregión de América del Sur serían Uruguay y Chile, mientras que el Perú se mantendría en una posición media, con alrededor del 19.1% de pobres y 4.8% de pobres extremos. Estos escenarios suponían un aumento de la pobreza, siendo destacable la vulnerabilidad de dos de las principales economías de la región como México y Brasil.

Gráfico 3. Proyección de la población de América Latina en situación de pobreza y pobreza extrema en el 2020, sin considerar el efecto de las medidas anunciadas para mitigar el impacto de la COVID-19
(En porcentaje)



Fuente: CEPAL (2020c).

(a) Escenario medio.

(b) Escenario medio.

(c) Corresponde a áreas urbanas.

(d) Cifras tomadas de: Instituto Nacional de Estadística e Informática (2021). Informe Técnico: Evolución de la pobreza monetaria 2009-2020. Lima: INEI.

(e) Corresponde a los 17 países incluidos en el cuadro más la República Bolivariana de Venezuela.

Estos nuevos pobres procederían principalmente de tres grupos.

1. El primero grupo, estaría conformado por los pobres no extremos que descenderían por debajo de la línea de pobreza (alrededor de 11.8 millones de personas).
2. El segundo grupo, estaría formado por cerca de 20.8 millones de personas que en el 2019 pertenecían a estratos bajos no pobres, con ingresos que se encontraban entre 1 y 1.8 líneas de pobreza per cápita. Ellos pasarían a formar parte del grupo de pobres no extremos, y en menor medida pasarían a considerarse pobres extremos (3 millones de personas).

3. El tercer grupo que también vería deteriorada su posición socioeconómica sería el de los no pobres de estratos medios bajos, de los que cerca de 16.7 millones de personas pasarían a una situación de vulnerabilidad, todavía fuera de la línea de pobreza, mientras que 2.5 millones quedarían en situación de pobreza.

Frente a este panorama, era previsible una mayor demanda de servicios de protección social, principalmente aquellos destinados a brindar atenciones sanitarias y a sostener las economías de los hogares más vulnerables, la cual llegaría en un contexto de reducción del espacio fiscal destinado al gasto público.

2.2

Principales grupos vulnerables a los impactos de la pandemia de la COVID-19

Se identificaron posibles grupos vulnerables a los efectos de la pandemia, como las mujeres, las niñas, niños y adolescentes, los trabajadores

informales, las personas con discapacidad y los adultos mayores.



Mujeres
adultas

Principales vulnerabilidades identificadas

- Mayor precariedad en el mundo laboral, fuertemente marcado por la informalidad y el trabajo doméstico remunerado, lo que las suele dejar fuera de los sistemas de protección contributivos.
- Carga doméstica y delegación de los cuidados físicos y emocionales de los miembros del hogar, cuya carga previsiblemente aumentaría con la pandemia debido al cierre de escuelas y al colapso de los sistemas sanitarios. Esto dificultaría la reinserción de las mujeres al mercado laboral y detendría su crecimiento, ya que el mayor tiempo dedicado al trabajo no significaría una reducción del tiempo dedicado a los cuidados.



Niñas, niños y adolescentes

Principales vulnerabilidades identificadas

- Aumento de la pobreza, por lo que los hogares tendrían mayores dificultades de acceder a servicios sanitarios y educativos, existiendo el riesgo de una mayor deserción escolar (para julio del 2020, en la región más de 165 millones de estudiantes estaba fuera del sistema educativo).
- Este aumento de la condición de pobreza y confinamiento podía generar un aumento de la inseguridad alimentaria, una mayor exposición a la violencia y al maltrato físico, y un aumento del trabajo infantil frente a la pérdida de empleo de los padres. Un aspecto relevante en este caso es que la mayoría de los programas de transferencias destinados a asegurar la alimentación y escolaridad de los niños suelen presentar condicionamientos, por lo que una de las medidas que se identificaron en las experiencias tempranas que se implementaron como respuesta a la emergencia de la COVID-19, fue la de suspender temporalmente las exigencias de los programas debido a las dificultades que presentaba el contexto de pandemia.



Trabajadores informales

Principales vulnerabilidades identificadas

- Concentración en los sectores más afectados por la suspensión de actividades productivas para hacer frente a la pandemia, como son los de comercio y servicios.
- Informalidad les impide acceder a prestaciones contributivas, e incluso a servicios de salud universales.
- Representan la mayor parte de unidades económicas en América Latina y el Caribe, siendo equivalente para el 2018 al 76.6% del total de unidades económicas en la región.
- Son uno de los grupos ocupados más afectados por la pérdida de empleo y la reducción de ingresos, al concentrar a los trabajadores con menor grado de instrucción.

Frente a esta dificultad de gozar de los servicios de protección social de los trabajadores formales y, en ese sentido, tener recursos para sobrellevar el deterioro de las condiciones de vida generados por la pandemia, muchos países de la región han incluido a los trabajadores informales en sus programas de transferencias no contributivas.



Adultos mayores y personas con discapacidad

Principales vulnerabilidades identificadas

- Se consideró tempranamente a los adultos mayores dentro de la primera línea de población vulnerable; principalmente por la tasa de letalidad, cuyo promedio era el 3% de los casos identificados, pero que se elevaba hasta el 15% en el segmento etario de 80 y más años. Además, se consideró que son un grupo con comorbilidades que pueden presentar casos más graves y dejar mayores secuelas.
- Las personas con discapacidad representan en América Latina y el Caribe cerca de 70 millones de personas, las cuales se encuentran mayoritariamente en condiciones de exclusión. Esta situación se estaría agravando con la pandemia, tanto por los efectos socioeconómicos de las medidas de emergencia como por encontrar mayores dificultades para reintegrarse a la vida productiva.

2.3

Los programas de transferencias monetarias como una estrategia efectiva en situaciones de emergencia

Beneficios de las transferencias monetarias

Una de las principales lecciones que viene dejando la actual pandemia de la COVID-19 es que uno de los impactos más persistentes de las crisis sanitarias y los desastres naturales son el aumento de la pobreza y la vulnerabilidad a gran escala, ya sea por los efectos que genera en la oferta y la demanda agregada en los mercados o por la pérdida de los activos de los hogares. Por ejemplo, las inundaciones y sequías dejan pérdidas anuales del consumo equivalentes a US\$ 520 mil millones, lo que genera cerca de 26 millones de nuevos pobres.

Frente a esta relación directa entre ocurrencia de desastres y aumento de pobreza, una de las preocupaciones de las políticas públicas de protección social es combinar la gestión de riesgos con la implementación de medidas focalizadas. Esto permite incrementar la resiliencia de las poblaciones más vulnerables a los desastres naturales, incorporando con ello no solo una preocupación por la reconstrucción de la infraestructura en las zonas afectadas, sino por evitar la destrucción de los medios de vida de las comunidades.

Es por ello, que las emergencias plantean la necesidad de fortalecer los sistemas de protección social, en especial de los programas no contributivos y de transferencias condicionadas. Ello debido a que suelen estar orientados a las poblaciones en situación de pobreza y pobreza extrema, siendo cada vez más importantes para las situaciones de emergencia aquellos programas orientados al otorgamiento de transferencias monetarias, ya sea como un

mecanismo complementario o como alternativa a otras modalidades de ayuda —como las entregas de especies y material sanitario, o la instalación de espacios de refugio.

El reciente protagonismo de los programas de transferencias monetarias como respuesta a las situaciones de emergencia, se explica además por evidencia que muestra su costo - efectividad, su mayor flexibilidad para adaptarse a las necesidades y prioridades de los usuarios, el ahorro de traslados, distribución, almacenamiento y logística, y por existir menos propensión a usos antisociales de las entregas, en particular cuando las administradoras de las ayudas eran mujeres. Asimismo, tendría un efecto positivo en la dinámica de las economías locales y los sistemas bancarios, y fortalecería la agencia de los usuarios al darle capacidad de decisión sobre sus prioridades de consumo. Incluso se encontró una mayor diversidad dietética y un aumento del acceso a servicios de escolaridad y salud, así como mejores condiciones para la equidad de género en la toma de decisiones del hogar.

No obstante, la utilidad de las transferencias monetarias no es absoluta. Depende del tipo de desastre que se presenta, por lo que la entrega de efectivo sería importante cuando existen mercados locales capaces de satisfacer el consumo de aquellos bienes que se requieren en contextos de emergencia, como alimentos o material sanitario, o al menos capacidad para suministrar con relativa rapidez esos mercados frente al aumento de la demanda que ocurrirá por efecto de las transferencias de dinero. Para

Harvey (2007), debido a que algunos fenómenos naturales pueden destruir la infraestructura de algunas localidades y, en consecuencia, afectar el transporte, los espacios de intercambio o

perturbar los sistemas financieros, es necesario evaluar si las poblaciones afectadas sufren de algún tipo de escasez, en cuyo caso serían preferibles las ayudas humanitarias o en especies.

Características de las transferencias monetarias

Existen diversos tipos de ayudas monetarias, siendo las principales las que se muestran a continuación:

Gráfico 4. Tipos de ayuda monetaria



Fuente: Elaboración propia.

De estos tipos de transferencias, la que ha mostrado mayor flexibilidad para las situaciones de emergencia son las subvenciones en efectivo o transferencias monetarias. Aunque, al ser los programas de protección social de transferencias condicionados a los principales instrumentos de atención de la población vulnerable, uno de los aspectos más relevantes a considerar en

contextos de emergencia es el levantamiento temporal de los condicionamientos.

Alrededor del mundo encontramos diferentes experiencias como respuesta a la atención de desastres. En Vietnam, como respuesta al tifón Damrey, el levantamiento de las condiciones para la entrega de subvenciones permitió una rápida

recuperación del consumo de los damnificados en un momento temprano de la respuesta. En Filipinas, se adaptó el programa: Familyang Pilipino Program, que se basaba en la entrega en especie, para realizar transferencias monetarias durante la atención del desastre del tifón Yolanda (Bowen, 2016). Los sistemas de información y focalización, denominados Listahanan, así como los procedimientos de aprobación para la asignación de fondos, estaban diseñados para situaciones regulares y con parámetros orientados a la reducción de la pobreza. Esto generó que los procedimientos para liberar los condicionamientos se hiciesen muy largos y con niveles de decisión muy altos, retrasando la respuesta y reduciendo la capacidad del programa para ampliar su cobertura.

A partir de esta problemática, se recomienda implementar programas específicos nuevos de respuesta a emergencias, que cuenten con instrumentos de focalización especializados y que aprovechen las capacidades instaladas de los programas de protección existentes. Esto permitirá que se sostengan en la etapa posdesastre, a fin de que los beneficiarios puedan recuperar sus medios de vida afectados.

Es aconsejable que los programas tengan nombres nuevos a fin de evitar la confusión con los programas regulares, entre los usuarios regulares y los damnificados. Asimismo, se debe buscar su articulación con los sistemas de información de los programas existentes, y diseñar sistemas de pagos que tomen en cuenta la infraestructura bancaria, de acuerdo con la magnitud del desastre, así como el costo de las transacciones y del aumento temporal de usuarios, el modo de identificar a los usuarios que hayan perdido su documentación debido al desastre, el monto del beneficio de acuerdo a los objetivos de las transferencias (cubrir alquiler, alimentación, entre otros medios de vida), la instalación de un sistema de comunicación para nuevos usuarios, sistemas de quejas y reclamos que faciliten la rendición de cuentas, y un sistema de monitoreo permanente y evaluaciones independientes del programa.



Según el tipo de emergencia que se quiera atender, los programas de transferencias monetarias pueden complementarse con otro tipo de subvenciones y ayudas, según cada una de las etapas de los desastres. Por ejemplo, los apoyos en especie pueden ser importantes en un primer momento de emergencia, sobre todo en los casos de desastres naturales en donde la afectación de las vías de comunicación genera escasez en los mercados locales. Sin embargo, este tipo de ayudas puede posteriormente generar costos administrativos importantes, por lo que podría reemplazarse con programas de entregas monetarias que ayuden a los hogares más afectados a reconstruir sus medios de vida.

También se han utilizado esquemas escalonados de transferencias, en donde se inicia con un monto grande que permita a los hogares restituir sus condiciones de vida previas al desastre. Luego continúa con montos más reducidos que aseguren la recuperación del consumo, para finalmente realizar entregas focalizadas a la población más vulnerable. Estas entregas a su vez pueden realizarse a partir de distintas modalidades de pago, según las condiciones del sistema financiero y de la infraestructura local, pudiendo iniciar en el corto plazo con entregas directas a partir de un manejo de caja y luego, en un mediano plazo, hacer transferencias a través del sistema bancario, e incluso promover en el largo plazo transferencias a través de teléfonos móviles y banca por celular.

La evidencia también muestra que el uso de nuevas tecnologías es fundamental para aumentar la transparencia, reducir la posibilidad de fraudes, filtraciones y corrupción, aumentar la seguridad del cobro para los usuarios, e incidir en la inclusión financiera y la familiaridad de los usuarios con el sistema bancario. En tal sentido, se recomiendan los pagos digitales, si bien pueden tener costos de entrada más altos que

otras modalidades de entrega, tiene menores costos marginales en el tiempo y facilita las entregas a gran escala. De igual manera, han demostrado una gran efectividad en la agilización de las entregas el uso de teléfonos móviles, que además facilita las transacciones en el uso de los subsidios, la entrega de tarjetas inteligentes para el retiro en cajeros ATM y la activación de cuentas bancarias.

2.4

Fases de la emergencia y respuesta de los sistemas de protección social

Respecto a las etapas de atención de emergencias y desastres, los programas de transferencias

monetarias suelen realizarse en alguna, o en todas, como se presenta en el gráfico 5:

Gráfico 5. Fases de atención de emergencias y desastres



Fase de
emergencia
o respuesta

Es el proceso de asistencia humanitaria más inmediato, aunque también puede generarse durante las condiciones más tempranas de recuperación. En esta etapa, las transferencias monetarias se realizan inmediatamente después del desastre y sirven para adquirir productos básicos como alimentos, agua y enseres.

En algunos casos, pueden conservarse algunos condicionamientos, sobre todo cuando se plantean programas más integrales que requieren de la participación comunitaria o que pueden ser relevantes para la resiliencia de los damnificados, pero no tienen una incidencia directa sobre la supervivencia, como los programas psicológicos y de estrés postraumático.



Fase de
recuperación

Es cuando comienza el restablecimiento y rehabilitación de servicios básicos, como agua y electricidad. En esta etapa, las transferencias monetarias sirven para estabilizar el consumo y evitar estrategias negativas de los hogares, como la venta de activos o la deserción escolar.

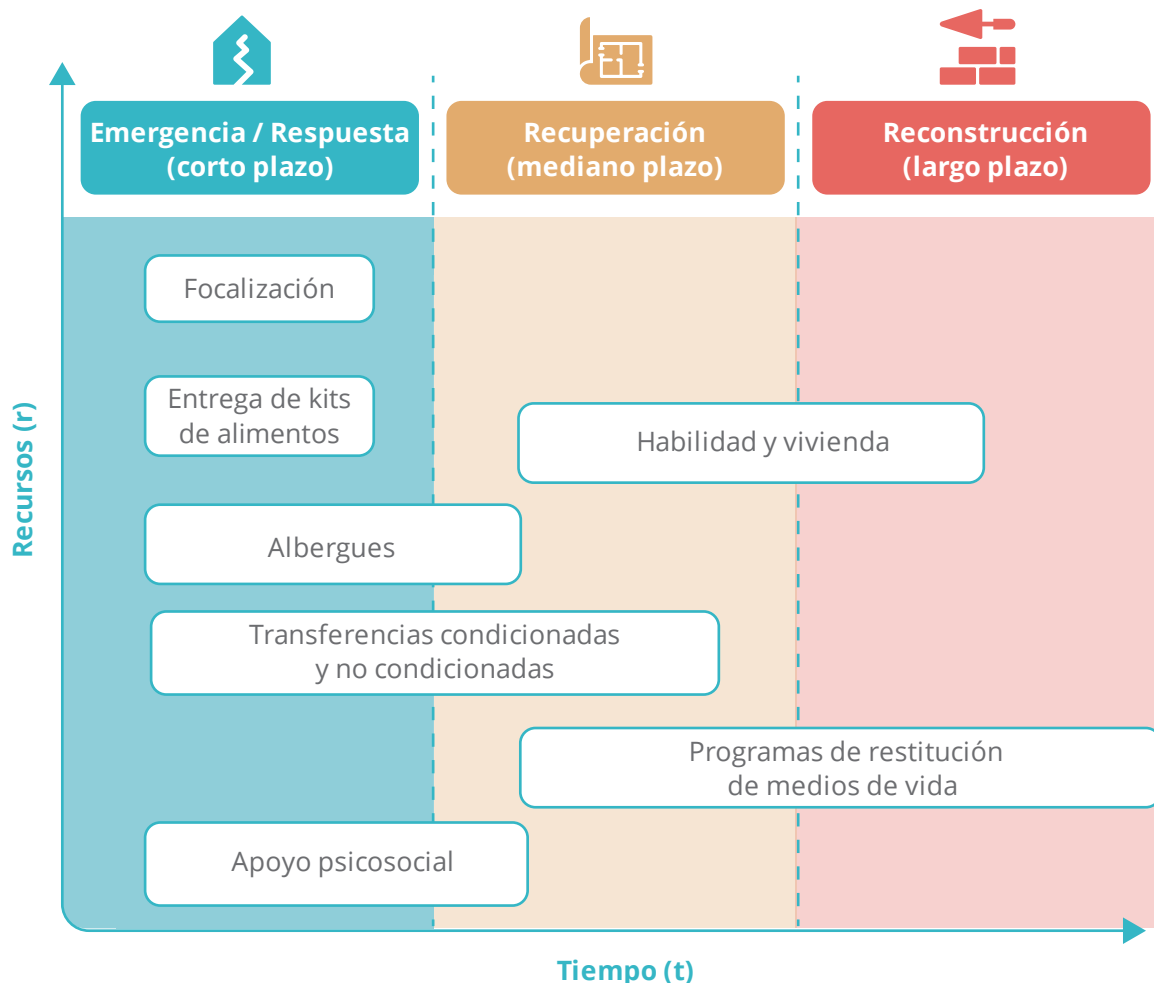


Fase de
reconstrucción

Es cuando se diseña y ejecuta una planificación para la mejora de los servicios y la infraestructura dañada. En esta etapa, las transferencias monetarias sirven para reconstruir las viviendas, reactivar tierras de cultivo o dar continuidad a los negocios de los integrantes del hogar.

Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 6: Fases de la atención de emergencias según tipo de respuesta



Fuente: Elaboración propia a partir de Martínez y Murrugarra (s.f.) y Bowen (2016).

Si bien es frecuente que las transferencias monetarias se concentren en las fases de respuesta y recuperación, como vimos, dependerá de las características de la emergencia que se necesite enfrentar y evaluar la conveniencia de modificar el tipo de transferencia monetaria según las necesidades de cada fase. Por ejemplo, en el caso de la respuesta de Vietnam a los impactos del tifón Damrey, se identificó que durante la etapa de reconstrucción muchos hogares manifestaron que sostener las ayudas por más tiempo hubiera facilitado el acceso a créditos, y en ese sentido, pudo haberse acelerado la restitución de los medios de vida. Esto evidencia que en esta

etapa podrían mantenerse los programas de transferencias no condicionadas, o modificarlas por programas de empleo temporal u otros esquemas de dinero por trabajo.

Tan importante como definir el tipo de intervención y de transferencia monetaria más idóneo según el tipo de emergencia y la fase de respuesta, es asegurar que los sistemas de protección social sean lo suficientemente flexibles como para adaptarse a ciertas presiones producidas por la magnitud de los desastres. En este sentido, se pueden plantear seis escenarios de las posibles respuestas de los sistemas de protección:

Gráfico 7. Escenarios de posibles respuestas de los sistemas de protección



Fuente: Elaboración propia.

En un sentido general, los programas de protección social, al ser diseñados para lograr objetivos distintos a controlar y superar situaciones de emergencia, deben adaptar sus sistemas administrativos y de información. Asimismo, deberán modificar sus procesos internos y sus relaciones interinstitucionales, para que la población más afectada y vulnerable, que incluye a personas que regularmente no son usuarios de estos programas, pueda recibir una respuesta oportuna que le permita restituir en el largo plazo sus medios de vida.

Uno de los principales desafíos presentados

en la pandemia de la COVID-19 fue el de la interoperabilidad de los sistemas de información social con otras fuentes de información. Es decir, su capacidad para interconectar datos y procesos que faciliten el intercambio de información y conocimiento, de modo que se facilite la toma de decisiones. Además, se debe diferenciar del proceso de integración, con el que comúnmente se confunde, ya que este último consiste en la unión de dos partes para formar una sola unidad. Implica, que dos sistemas de información o aplicaciones se comuniquen para crear un resultado final que sin alguna de estas partes quedará incompleta. Un ejemplo común de este

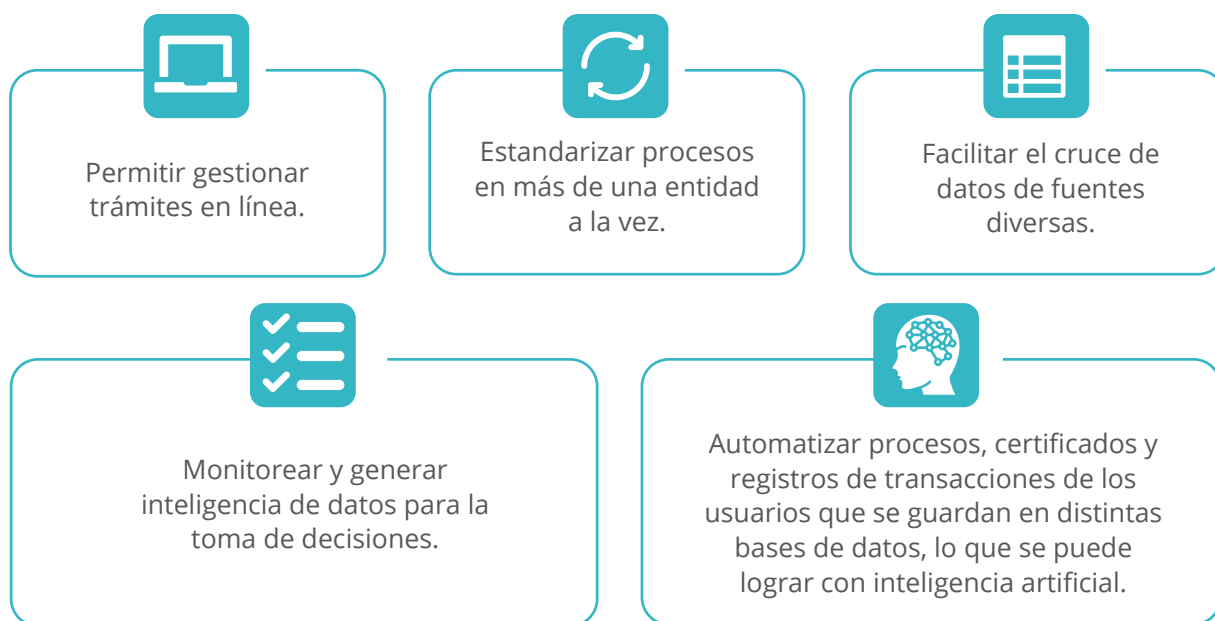
caso es la integración de sistemas de información de gestión de la salud y gestión escolar para generar una comunicación o cruce de información entre aquellos que están matriculados y los que están vacunados, a fin de realizar campañas de vacunación en escuelas.

Como vemos, en el caso de la integración los sistemas interactúan únicamente para producir o completar un recurso común, limitándose a ese objetivo. La interoperabilidad supone, en cambio, que dos o más sistemas de información puedan operar sin restricción o limitación alguna, de forma coordinada y asumiendo roles, comprimiendo (no solo registrando) la información recibida de otros puntos de la red. Es en este sentido, una ampliación del concepto de integración, en donde la operación de los sistemas supone seguir un proceso de intercambio y comunicación, según el rol asignado en cada etapa y registro. Un ejemplo en este caso podría ser el parto institucional de un niño, cuyo registro en los sistemas hospitalarios moviliza simultáneamente un registro para la licencia de maternidad en los sistemas de

seguridad social para la madre, y un registro civil para la identificación del recién nacido.

La interoperabilidad también se considera un rasgo de calidad de los sistemas de información social, al concentrar el esfuerzo de identificación en las agencias públicas y no en los potenciales beneficiarios, que de otro modo tendrían que destinar tiempo y recursos para ser tomados en cuenta en los programas de transferencias. Asimismo, en el contexto de la pandemia de la COVID-19, la interoperabilidad se convirtió en una preocupación central de los sistemas de información, ya que al ser ampliada la base de beneficiarios de los programas, el intercambio con muchas de las bases de datos del Estado, como los registros civiles, la información sobre migraciones, la actualización de defunciones, las planillas de trabajadores del Estado, entre otros registros, se volvieron fundamentales para identificar a los potenciales beneficiarios y evitar duplicidades. De modo general, se puede decir que la interoperabilidad sirve a los siguientes propósitos:

Gráfico 8. Propósitos de la interoperabilidad



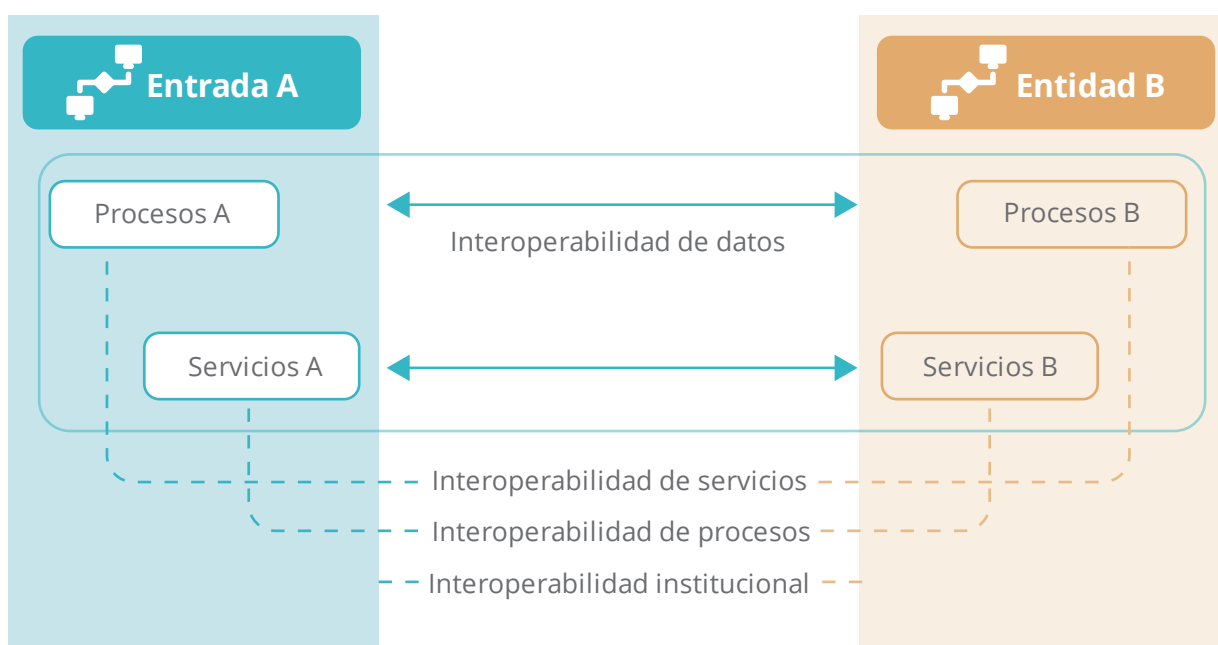
Fuente: Elaboración propia.

Por ello, la interoperabilidad permite que los sistemas de información social compartan instrumentos, metodologías y un lenguaje común, por lo cual deben generarse a nivel institucional, de los procesos, servicios y datos. Es importante que las entidades a cargo de los sistemas de protección tengan un trabajo organizado, con independencia de sus diferentes funciones o especialidades. Asimismo, se debe definir la secuencia de actividades y servicios de cada institución

involucrada, identificando los procesos comunes que podrían requerir una acción conjunta.

En el caso de la interoperabilidad a nivel de los servicios, esta se refiere a la identificación y vinculación de servicios de cada entidad involucrada, y la interoperabilidad de datos haría referencia a la capacidad de las entidades o instituciones de compartir información, incluso cuando utilizan diferentes fuentes y proveedores.

Gráfico 9. Niveles de interoperabilidad



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo - BID (2019). El ABC de la interoperabilidad de los servicios sociales. Marco conceptual y metodológicos.

Debido a los niveles de decisión e involucramiento que plantea la interoperabilidad, es importante que sus impulsores sean funcionarios con gran capacidad de convocatoria, ya que se requiere el

apoyo y compromiso de distintos sectores para que se establezcan mecanismos de intercambio que garanticen la privacidad y ética en el tratamiento de la información.

2.5 Mecanismos de pago

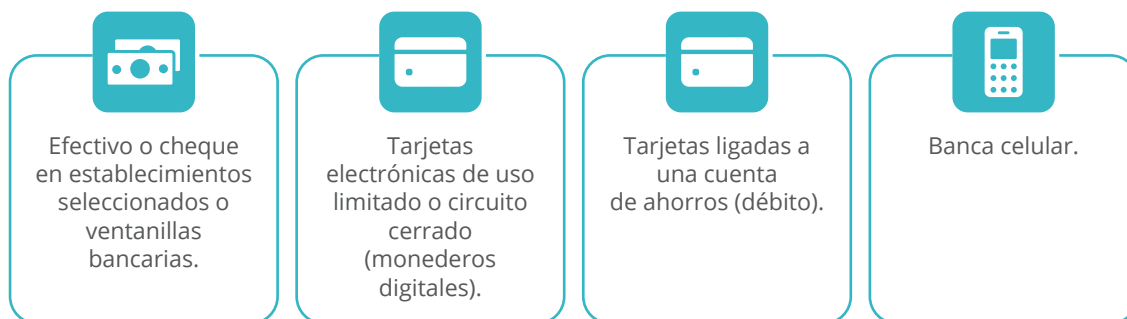
Otro de los procesos fundamentales de los sistemas de protección social, principalmente de los programas condicionados, es el de la selección de los mecanismos de pago con el que se transfiere el dinero a los usuarios de los programas. Se trata, además, de un reto para los Estados de la región, debido a la baja bancarización. Para el 2017, en nivel de bancarización alcanzaba al 54.4% de los adultos, cifra mayor al 39.3% del 2011, pero que todavía muestra una brecha importante de acceso a servicios financieros.

Esta situación propone un reto adicional para los sistemas de protección, ya que sus beneficiarios son parte de los sectores más vulnerables, y normalmente con menor acceso a servicios

financieros formales, lo que convierte a los programas sociales en un marco idóneo para la inclusión financiera.

Si bien aún persisten formas directas de entrega de subsidios; en los cuales el efectivo es distribuido en eventos que previamente se comunican a los beneficiarios y que suelen durar toda una mañana, incluso todo un día, en donde es común que se formen largas filas; cada vez es más frecuente que los sistemas de protección utilicen la banca del Estado o el sistema financiero privado para mejorar la eficiencia de los pagos. En el momento previo a la pandemia de la COVID-19, las principales herramientas de pago en los sistemas de protección en la región eran las siguientes:

Gráfico 10. Principales herramientas de pago en los sistemas de protección durante la pandemia



Fuente: Elaboración propia.

En estos casos, los usuarios retiran el efectivo en la ventanilla de una agencia bancaria o en un establecimiento comercial autorizado, en un ATM o cajero automático ingresando una tarjeta electrónica o un código remitido por el programa social, o canjeando productos utilizando las tarjetas de circuito cerrado. Estas modalidades han permitido un mejor control del destino de los fondos entregados, permitiendo a su vez efectuar un mayor seguimiento a los objetivos de algunos programas, como la mejora

de la nutrición. Además, ha dotado de una mayor posibilidad de elección de consumo a los usuarios.

En la siguiente tabla, se muestra el detalle de los principales programas sociales condicionados de la región en la etapa prepandemia, encontrando que en el 2015 varios de estos ya tenían a más del 50% de sus usuarios con mecanismos de pago asociados al sector financiero, como en los casos de Bolivia, Brasil y Uruguay.

Tabla 1. Mecanismos de pago en programas de transferencias condicionadas en países de América Latina y El Caribe, a julio del 2015

País	Programa	Cobertura (%)	Efectivo/ Cheque	Tarjeta de uso limitado	Tarjeta ligada a cuenta	Banca celular
Argentina	Asignación Universal por Hijo para Protección Social	-	-	-	X	-
Bolivia	Bono Madre Niña - Niño Juana Azurduy	76.9	X	-	-	-
Brasil	Bolsa Familia	52.4	-	X	X	-
Chile	Chile Solidario	21.8	-	X	-	-
Colombia	Más Familias en Acción	53.3	X	X	X	X
Costa Rica	Avancemos	24.2	-	X	-	-
Ecuador	Bono de Desarrollo Humano	64.1	X	X	X	-
El Salvador	Comunidades Solidarias Rurales	11.1	X	X	-	-
Guatemala	Mi Bono Seguro	49.0	-	X	-	-
Honduras	Programa de Asignación Familiar	28.7	X	-	X	-
Jamaica	Programme of Advancement Through Health and Education	57.1	X	-	-	-
México	Próspera	45.1	X	X	X	-
Panamá	Red de Oportunidades	34.5	X	X	-	-
Paraguay	Tekepora	11.0	X	X	X	X
Perú	Juntos	34.3	X	X	X	-
República Dominicana	Programa Solidaridad	32.8	-	X	-	-
Trinidad y Tobago	Targeted Conditional Cash Transfer Program	-	-	X	-	-
Uruguay	Asignaciones Familiares	88.2	X	X	-	-

Fuente: Pizano V. y Tejerina L. (2016). *Programas de transferencias monetarias condicionadas e inclusión financiera*. Nueva York: BID.

A pesar de los innegables beneficios de incorporar al sistema financiero formal en las soluciones operativas de los programas, existen problemas asociados a la cobertura de las agencias bancarias y a las características habitacionales de los beneficiarios que todavía generan retos para los sistemas de protección. Aun se observan diversas barreras de acceso a los sistemas bancarios, lo que requiere de programas complementarios de educación financiera para el uso de las tecnologías bancarias. Incluso, estos programas de educación presentan problemas de acceso por distancias geográficas, considerando que muchos de los beneficiarios de los programas viven en zonas rurales, que en muchos casos pueden estar a días de los centros urbanos donde se encuentran las agencias bancarias o los establecimientos comerciales más cercanos. Frente a estas dificultades, el programa “Más Familias en Acción” de Colombia, por ejemplo, abrió cajas en espacios municipales para los hogares ubicados en zonas donde no hay instituciones financieras. De esta forma, los pobladores accedieron a los pagos sin necesidad de ir a un centro bancario.

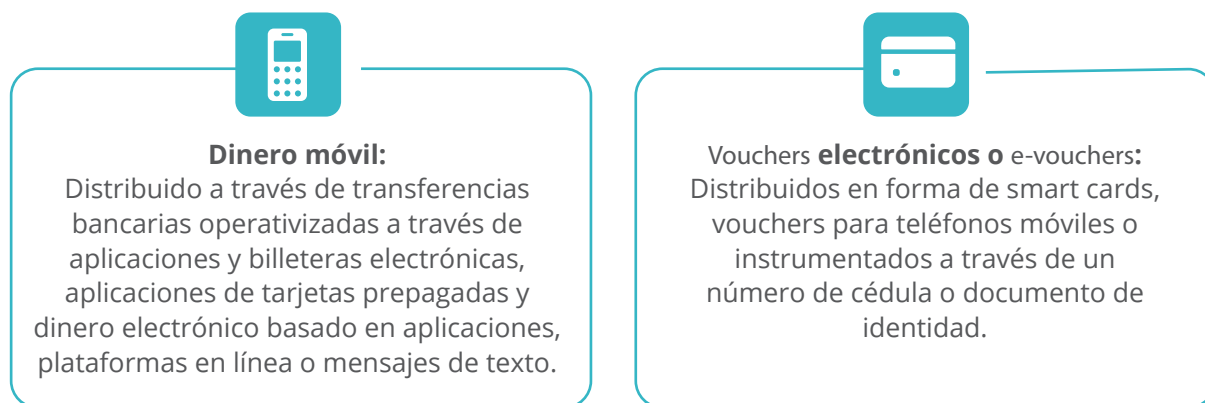
Sin embargo, en los últimos años y con la experiencia de la pandemia, los mecanismos digitales de pagos comienzan a adquirir cierta centralidad, ya que se vinculan a la penetración de la telefonía móvil en la región. Esto se convierte en una oportunidad para

ampliar la cobertura de los servicios financieros que promueven los programas de protección. Así, en la región, los registros de celulares pasaron del 10% en el 2000 a 114% en el 2018, lo que implica que existen más líneas suscritas de telefonía móvil que el número de habitantes.

No es una sorpresa entonces que en los últimos años las opciones de dinero móvil hayan aumentado en la región, aunque en la etapa prepandemia los índices se mantenían bajos en comparación con otras regiones del mundo. Es el caso del África subsahariana, en donde el 24% posee cuentas de dinero móvil, frente al 7% de la región, lo que equivale a alrededor de 26 millones de cuentas que se apertura, de las que solo la mitad se encuentra operativa.

No obstante, con la pandemia COVID-19 muchos programas de protección social han optado por incluir entre sus modalidades de entrega el uso de pagos móviles y billeteras electrónicas, aprovechando la expansión horizontal hacia zonas urbanas y debido a la necesidad de mantener el distanciamiento social y evitar las aglomeraciones en los puntos de pago. De acuerdo con las experiencias recogidas por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), los programas de protección social han encontrado nuevos mecanismos de pagos digitales, siendo estos los siguientes:

Gráfico 11. Nuevos mecanismos de pago digitales



Fuente: Elaboración propia.

Estas modalidades requieren, a su vez, de un ecosistema que dé soporte a cada tipología, como la presencia de proveedores de software y hardware, empresas procesadoras de pagos (denominadas *Fintech*), servicios eléctricos y equipos que permitan escanear los códigos digitales (POS), marcos regulatorios específicos y adecuados, que faciliten la apertura de cuentas simplificadas, una red de agentes que haga posible la conversión del dinero digital en dinero físico y viceversa, y cuando sea posible agentes no bancarios que participen de las transacciones.

Estos agentes pueden ser establecimientos comerciales de gran escala y con liquidez, o pequeños comercios con poca liquidez, sobre

todo cuando se usan mecanismos de tarjetas prepagadas de circuito cerrado o *e-vouchers*. Por ello, se recomienda evaluar en cada caso si cuentan con el equipamiento necesario para procesar pagos digitales, y cuán factible es contratar de manera diferenciada según el tamaño y capacidad del establecimiento. Además, se debe considerar que en los sectores más alejados de los centros urbanos pueden escasear los establecimientos de gran escala y, en contextos de crisis, los comercios más pequeños pueden sufrir dificultades de abastecimiento, por lo que pueden ser necesarios los adelantos. En el siguiente cuadro, se muestran algunas de las ventajas y desventajas que cada alternativa de pagos digitales tiene para los programas de protección social.

Gráfico 12. Ventajas y desventajas de los mecanismos digitales de pago

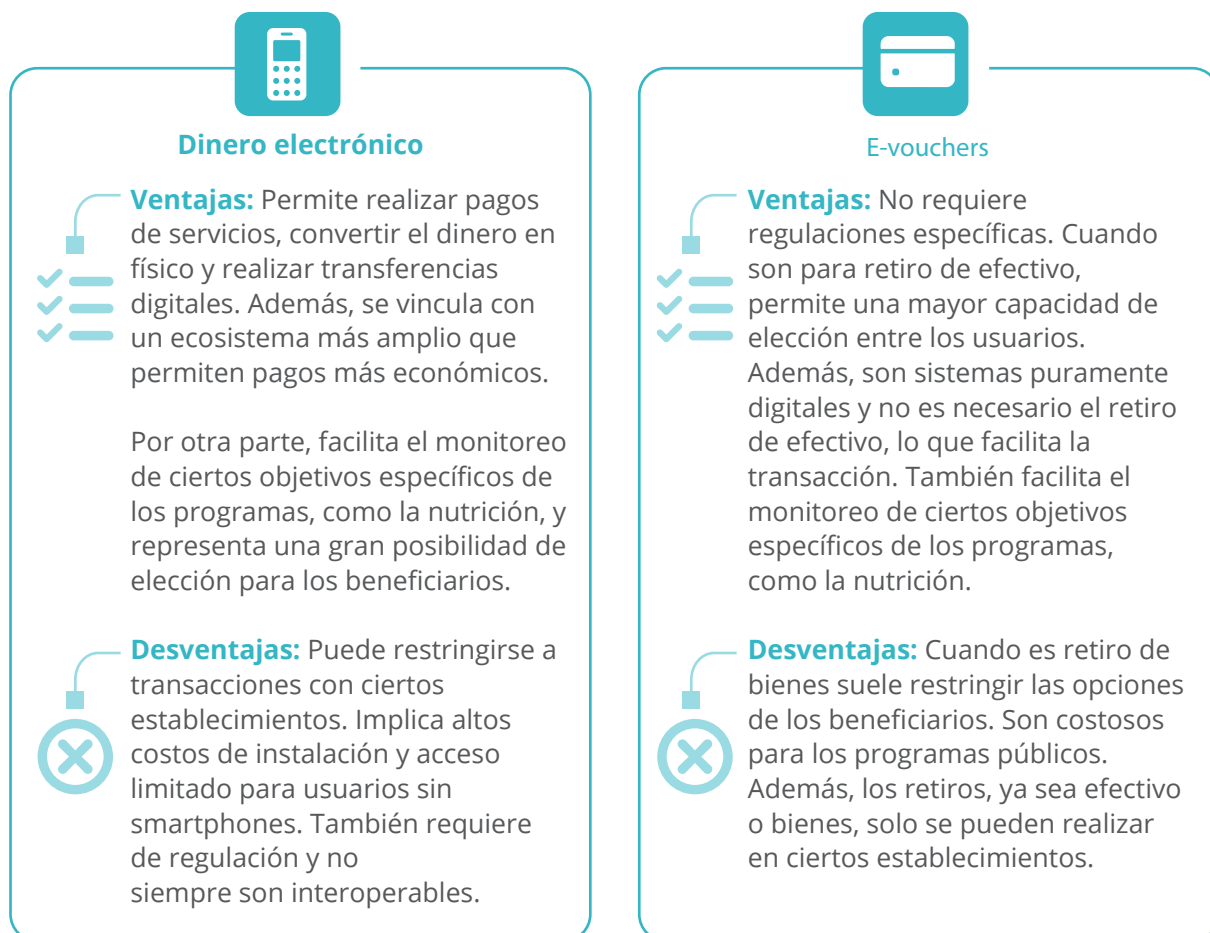




Foto: Flickr/MIDIS (2020).

En el siguiente acápite se revisará cuáles fueron las respuestas de los países de la región para enfrentar la pandemia de la COVID-19, que, si

bien generó una situación de alarma, representa desafíos distintos a los desastres ocasionados por fenómenos naturales.

2.6

La experiencia de los programas de transferencias monetarias implementados en América Latina y El Caribe como respuesta a la pandemia de la COVID-19

Como parte de las medidas de emergencia para mitigar los impactos negativos de la pandemia de la COVID-19, se plantearon un conjunto de

intervenciones para aliviar la caída de los ingresos y el aumento del desempleo en los hogares más vulnerables y precarizados.

Gráfico 13. América Latina y el Caribe: medidas de protección social para hacer frente a la COVID-19



Transferencias monetarias

- I. Nuevos programas de transferencias monetarias.
- II. Extensión de programas existentes (anticipos de entregas, ampliación de montos y cobertura).



Transferencias en especie

- I. Alimentos.
- II. Medicamentos.
- III. Mascarillas.
- IV. Productos de aseo.



- I. Suspensión o exoneración del pago de cuentas de:
 - Agua.
 - Electricidad.
 - Gas.
 - TOIC (teléfono, internet, TV).



- I. Reducción de la exposición a la COVID-19 (teletrabajo).
- II. Protección de ingresos y puestos de trabajo (seguros de desempleo, licencias, prohibición de despidos).



- I. Alivio de tributos.
- II. Facilidad de pago de créditos e hipotecas.
- III. Control de precios

Fuente: CEPAL (2020c).

Para abril del 2020, un total de 29 países de la región adoptaron 126 medidas de protección social, siendo las principales la entrega de alimentos (33%), sobre todo en los casos de

Guatemala y Honduras, y las transferencias monetarias, en particular la creación de programas temporales de emergencia orientados a enfrentar la pandemia (27%).

Innovaciones y cobertura

Respecto a estas últimas medidas de transferencia, en la región se identificaron distintos mecanismos de respuesta a la crisis generada por la COVID-19, ya sea a través de innovaciones a programas no contributivos previamente existentes. También se incluyó la implementación de nuevos emprendimientos. En tal sentido, se identificaron las siguientes innovaciones a los programas de protección social.

a) Se levantaron las condicionalidades, debido principalmente al cierre de las escuelas por efecto de las cuarentenas, y a que el impacto de la pandemia en la economía de los hogares no se iba a restituir automáticamente. Por el contrario, se requería un periodo de readaptación de los beneficiarios.

b) Se crearon nuevas transferencias monetarias, como el “Bono Familia” en el caso de Bolivia o el “Ingreso Familiar de Emergencia” en Argentina. Este tipo de transferencias se caracterizan por su carácter extraordinario, cuyo objetivo es compensar temporalmente la reducción o la pérdida del ingreso de los hogares. De ese modo, evitaban que incumplan con el confinamiento y pudieron respaldarse en fuentes de información, mecanismos y modalidades de transferencias preexistentes. La creación de nuevas transferencias también permitió que se incorporen grupos poblacionales que antes no eran considerados, como los trabajadores informales.

c) Se expandieron verticalmente los programas

existentes. Implica que se asignó a los beneficiarios de estos programas un monto mayor del que reciben en condiciones normales, lo que facilita la ejecución de las transferencias debido a que ya contaban con padrones actualizados y mecanismos de entrega que les resultan familiares a los beneficiarios. Algunas de las experiencias en la región fueron “La Asignación Universal por hijo” y “La Asignación por Embarazo” en Argentina, “Tekopora” en Paraguay y “Colombia Mayor” en Colombia.

- d) Se expandieron horizontalmente los programas existentes, lo que equivale a decir que se amplió la cobertura de beneficiarios de programas ya existentes, incorporando nuevos grupos. Por ejemplo, en Brasil se incluyeron nuevos usuarios al programa “Bolsa Familia”. Si bien en este caso, como en el anterior, se aprovecharon los sistemas de información existentes, fue necesario incorporar mecanismos adicionales de registro para quienes no formaban parte del registro social. Entre las principales experiencias de este

tipo de expansión, se encuentran “La Tarjeta Alimentaria” en Argentina y “El Programa Sembrando Vida” en México.

- e) Se realizaron adaptaciones, lo que quiere decir que los programas de protección recibieron pequeños ajustes que les permitieran anticipar las transferencias, o para reemplazar una entrega en especie por su equivalente en dinero, manteniendo en todos los casos la misma cobertura de usuarios. Algunos de los casos fueron “Pensión Alimentaria” en Paraguay, dirigido a adultos mayores, y en México otro programa para adultos mayores adelantó entregas equivalentes a cuatro pagos.

Siguiendo un estudio realizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en agosto del 2020, se modificaron programas según cada tipo de innovación. En esta línea, se observa que la creación de intervenciones nuevas para enfrentar la emergencia y el aumento del monto entregado han sido las principales líneas de acción para las transferencias monetarias.



Foto: Flickr/PCM (2020)

Tabla 2. Número de programas de transferencias monetarias en América Latina y El Caribe para responder a la COVID-19, por forma de innovación

N°	País	Programa nuevo	Expansión vertical	Expansión horizontal	Adaptaciones
01	Argentina	2	3	0	0
02	Bahamas	2	0	0	0
03	Barbados	1	0	0	0
04	Belize	0	0	1	0
05	Bolivia	3	0	0	0
06	Brasil	1	0	1	0
07	Chile	3	0	0	0
08	Colombia	2	3	0	0
09	Costa Rica	2	0	0	1
10	Ecuador	1	0	0	0
11	El Salvador	1	0	0	0
12	Guatemala	2	0	1	0
13	Haití	1	0	0	0
14	Jamaica	1	1	0	0
15	México	0	0	0	5
16	Panamá	1	0	0	0
17	Paraguay	2	1	0	0
18	Perú	4	0	0	0
19	República Dominicana	2	0	0	0
20	San Cristóbal y Nieves	1	0	0	0
21	Surinam	0	4	0	0
22	Trinidad y Tobago	2	3	0	1
23	Uruguay	1	2	0	0
24	Venezuela	2	0	0	0
Totales		37	17	3	7

Fuente: Cejudo et al (2020). *Policy Responses to the Pandemic for COVID-19 in Latin America and the Caribbean: The Use of Cash Transfer Programs and Social Protection Information Systems.*

Para junio del 2020, se encontró que, a partir de este conjunto de innovaciones, los países de América Latina y El Caribe entregaron transferencias monetarias equivalentes al 1.3% del PBI de la región. Esta cifra es superior a la habitual, de 0.35% del PBI, lo que representó un desembolso de alrededor de US\$ 67 mil millones. De igual manera, según estimaciones del PNUD, de un universo de 64 programas de transferencias monetarias de la región, más de la mitad logró una cobertura directa de menos del

10% de la población total, considerando hogares e individuos, habiendo utilizado la mayor parte (81%) información previa para realizar los registros y seleccionar a sus beneficiarios, así como para realizar las transferencias (73%).

Por su parte, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF, por sus siglas en inglés) recogió un conjunto de transferencias monetarias o bonos entregados en la región, a junio del 2020. El detalle se muestra en la siguiente tabla.

**Tabla 3. Programas temporales de transferencias monetarias o bonos
(a junio del 2020)**

País	Nombre del Bono	Monto ^(a) (USD)	Cantidad de entregas	Beneficiarios ^(b)
Argentina	Ingreso Familiar de Emergencia	US\$ 331.00	2	8.7 millones personas
Brasil	Auxilio Emergencia	US\$ 223.00 US\$ 446.00	5	65 millones personas
Bolivia	Bono Familia Bono Universal	US\$ 122.00 US\$ 122.00	1 1	2.7 millones personas 3.4 millones personas
Chile	Bono de Emergencia COVID-19 Ingreso Familiar de Emergencia (2.0)	US\$ 98.00 US\$ 590.25	1 4	1.5 millones personas 4.9 millones personas
Colombia	Ingreso Solidario	US\$ 96.00	9	2.6 millones hogares
Costa Rica	Subsidio de Emergencias Bono Proteger	US\$ 289.00 US\$ 231.00 US\$ 289.00	2 3	23,700 hogares 532 mil personas
Ecuador	Bono de Protección Familiar por Emergencia (Bono de Contingencia)	US\$ 90.00	2	950 mil hogares
El Salvador	Bonos de Compensación	US\$ 521.00	1	1.2 millones personas
Guatemala	Bono Familia de Q1 mil	US\$ 559.00	3	981 mil hogares

País	Nombre del Bono	Monto ^(a) (USD)	Cantidad de entregas	Beneficiarios ^(b)
Haití	Transfert en espèces unique	US\$ 68.00	1	146 mil personas
Honduras	Bono Único. Asistencia a los Trabajadores Independientes o de Cuenta Propia	US\$ 136.00	1	260 mil personas
Jamaica	The Covid Compassionate Grant	US\$ 101.00	1	337 mil personas
Panamá	Bono Solidario (Plan Solidario)	US\$ 244.00	2	1.2 millones personas
Paraguay	Programa Pytyvo	US\$ 172.00	2	1.1 millones personas
Perú	Bono Urbano (Yo Me Quedo en Casa)	US\$ 380.00	1	2.5 millones hogares
	Bono Independiente	-	-	-
	Bono Rural	US\$ 380.00	1	664 mil personas
	Bono Familiar Universal	US\$ 380.00	1	384 mil hogares
República Dominicana	Programa Pa' ti	US\$ 185.50	1	200 mil personas
	Programa Quédate en Casa	US\$ 185.50	2	1.5 millones hogares
Trinidad y Tobago	Public Assistance Grant	US\$ 78.00	3	42 mil personas
Venezuela	Bono Especial Quédate en Casa – Sistema Patria	US\$ 2.60	1	6 millones personas
	Bono Normalidad Relativa- Sistema Patria Nuevo	-	1	-

Fuente: Pizano V. y Tejerina L. (2016). *Programas de transferencias monetarias condicionadas e inclusión financiera*. Nueva York: BID.

(a) y (b) Los montos corresponden a la conversión de la moneda local en valores del 2020 a dólares internacionales de acuerdo con la paridad del poder adquisitivo (PPA). El cálculo considera siempre el número estimado de beneficiarios (si se encuentra disponible). El cálculo del número de personas en el hogar se efectúa con

base en las encuestas de hogares del año más reciente disponible.

Como se observa, Colombia (9 entregas), Brasil (5 entregas), Chile (4 entregas) y Perú (4 entregas) son los países de la región que más cantidad de bonos concedieron en el periodo

de referencia. La última ayuda monetaria fue el “Bono Independiente” (Perú), que junto con el “Bono Único” (Honduras), el “Programa Pytyvo” (Paraguay) y el “Programa Pa’ ti” (República

Dominicana); estos fueron los únicos que incluyeron una transferencia específica para trabajadores independientes, por cuenta propia e informales.

Sistema de información y registro

Otro de los aspectos fundamentales que dejó la experiencia de la emergencia sanitaria a los programas de protección social, fue contar con sistemas de información funcionales, interoperables y actualizados, que faciliten la identificación de los beneficiarios, y que permitan alimentar los registros con diversas fuentes de información. Además, en situaciones de emergencia, el buen funcionamiento de estos sistemas disminuye los costos fundamentales de acceso para los usuarios, como lo son el tiempo y el dinero, que precisamente son recursos escasos en contextos de crisis.

En el caso de América Latina y El Caribe, de acuerdo con el estudio de PNUD, existen 16 países que cuentan con registros sociales especializados. De los cuales, 12 cuentan con registros únicos de beneficiarios y 6 con sistemas interoperables, como son los casos de Argentina, Chile, Costa Rica, El Salvador, Perú y Uruguay. Esto permitió que 52 de los 64 programas de entregas monetarias analizados tomaran esta como información de respaldo, para la identificación y selección de usuarios, las bases de datos de los sistemas de información social. Además, estas bases cuentan con información socioeconómica de 227 millones de personas que contribuyeron a seleccionar las modalidades y métodos de pago. En este sentido, se identificaron cinco funciones principales que tuvieron los sistemas de información y registro en las transferencias monetarias de emergencia.

a) La identificación de usuarios, favorecida por la presencia de sistemas de información social existentes al momento de la emergencia.

Como en los casos de Colombia, Perú Panamá y República Dominicana, estos basaron sus registros y padrones en las bases de datos de los beneficiarios de sus programas sociales regulares, ya sea para identificar personas que no recibían ninguna ayuda, como para incluir a sus usuarios regulares. La información fue de mayor utilidad en los casos donde se tomó la decisión de adaptar los programas existentes (adelanto de pagos o cambio en la entrega de especies por dinero) o solo expandirlos verticalmente (ampliar el monto de los pagos).

b) El registro de nuevos beneficiarios, para lo cual se crearon nuevas plataformas interoperables con otros sistemas de información, que permitían además el ingreso de solicitudes de bonos, logrando integrar nuevos padrones de beneficiarios, como en los casos de Brasil y Bolivia. En este caso, la necesidad de identificar nuevos usuarios estuvo vinculada a la decisión de expandir horizontalmente los programas sociales existentes (ampliar la cobertura de beneficiarios), o de crear nuevos programas de emergencia. Gracias a las iniciativas, fue posible incorporar nuevas herramientas de intercambio con los usuarios como correos electrónicos, plataformas en línea, y operadores telefónicos en caso no se tuviera acceso a internet.

c) La evaluación y selección de beneficiarios, para lo cual también fue importante la existencia previa de sistemas de focalización, que permitieran seleccionar a los potenciales usuarios de los programas según criterios laborales y socioeconómicos. Así, de 37

programas nuevos, 25 utilizaron información previa para seleccionar a los beneficiarios de los bonos extraordinarios.

d) La notificación de beneficiarios seleccionados, mediante las plataformas que se habilitaron en casi todos los países que hicieron entregas de transferencias monetarias. Aunque con ventaja para aquellos que ya contaban con mecanismos previos de notificación a usuarios regulares de sus programas de protección social. También, países como Colombia y Costa Rica aprovecharon herramientas de comunicación como las notificaciones por celular.

e) La selección de la modalidad de pago, para lo cual los países con programas de protección social utilizaron nuevamente sus sistemas de información bancaria y los métodos de pago ya implementados, como los depósitos o las recargas de tarjetas, reduciendo con ello el tiempo de transferencia de las ayudas. Asimismo, países como Haití y Uruguay utilizaron nuevas herramientas como

aplicaciones para celular que permitían cobrar las ayudas en establecimientos seleccionados. En el caso de Guatemala, enviaron códigos al celular de los beneficiarios para que puedan realizar retiros en cajeros ATM. De forma similar, en los casos de Paraguay y Panamá, que diseñaron una modalidad de cobro que permitía el retiro de las ayudas en supermercados mediante información contenida en los documentos de identidad de los usuarios.

La calidad de la información también ha sido uno de los rasgos que se ha puesto a prueba en la emergencia generada por la COVID-19, identificando como atributos importantes las tasas de cobertura, los datos de las personas, su capacidad de ser interoperable e integrado con otros sistemas, y los mecanismos de validación y actualización. A partir de ello, se identificó a Chile, Brasil, Colombia y el Perú como los países con mejores sistemas de información social en la región, por la alta cobertura de beneficiarios directos respecto a la proporción de población que consta en sus registros sociales.

Principales resultados de las transferencias monetarias de emergencia

La CEPAL estimó que para junio del 2020 las transferencias monetarias serían implementadas en 22 países y llegarían a un total de 90.5 millones de hogares. Estos representarían alrededor de 385.7 millones de personas, es decir el 58% de la población de América Latina y El Caribe. Para alcanzar este objetivo, el gasto previsto sería de US\$ 36,830 millones, lo que equivale al 0.7% del PBI regional del 2020, el doble del costo anual de los programas de transferencias condicionadas previos a la crisis de la COVID-19 que alcanzaban el 0.35% del PBI regional. Entre los países que tendrían una mayor cobertura absoluta en la entrega de transferencias monetarias se

encontrarían Brasil (38.2 millones de personas), Colombia (11.3 millones), Argentina (8.4 millones) y Perú (4.8 millones).

De este modo, a julio del 2020 los países de América Latina y El Caribe entregaron transferencias monetarias equivalentes al 1.3% del PBI de la región, lo que significó un desembolso de alrededor de US\$ 67 mil millones, el doble del monto proyectado por la CEPAL en abril del 2020. Entre los cambios a los programas de protección social regulares destaca la aplicabilidad de nuevos actores, como los trabajadores independientes y la inclusión de personas que viven en ámbitos urbanos.

De igual manera, se considera relevante la suspensión temporal de los condicionamientos para las transferencias, incluso luego de levantadas las medidas de confinamiento y cuarentena. Esto debido al deterioro en las

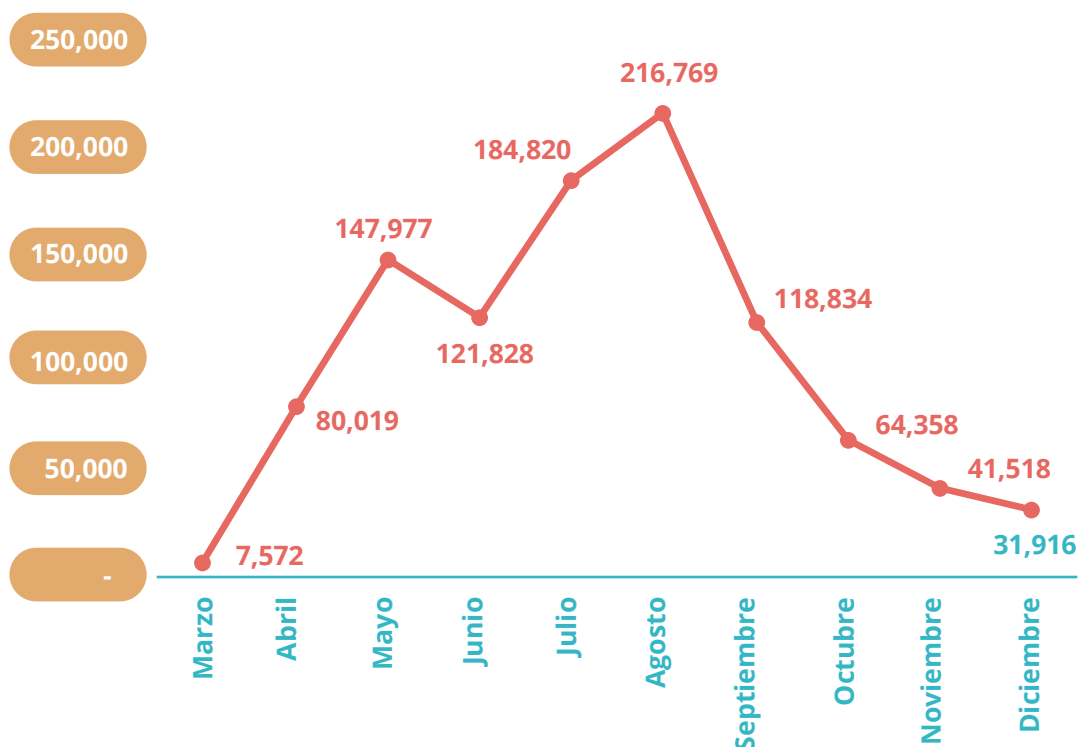
condiciones de vida, que hicieron necesaria una transición que permita reconstruir los medios de vida hasta que sea posible para los usuarios cumplir con las exigencias de los programas.

La emergencia de la COVID-19 en Perú

El Perú fue uno de los países que más tempranamente impuso medidas de aislamiento social para evitar la expansión de la COVID-19. Sin embargo, estas no lograron controlar inicialmente la expansión de la enfermedad. Desde que se confirmó el primer paciente, el 6 de marzo del 2020, las cifras de contagios no

pararon de aumentar, colocando al Perú entre los países con mayores tasas de contagios por millón de habitantes. Solo en marzo, primer mes de la pandemia en el Perú, se identificaron más de 7,500 casos, y para agosto, el mes con mayores contagios de la primera ola epidemiológica, se llegó a superar los 200 mil casos.

Gráfico 14. Casos confirmados de la COVID-19, según fecha de inicio de síntomas, Perú 2020



Fuente: MINSA (2020). Centro Nacional de Epidemiología, Prevención y Control de Enfermedades.

Como se mencionó, las medidas de respuesta no se hicieron esperar. El 15 de marzo del 2020 se publicó el Decreto de Urgencia N° 026-2020,

a través del cual se establecieron medidas excepcionales para prevenir la propagación del coronavirus y reducir su impacto en la economía.

Entre estas medidas se encontraban el desarrollo de una red de soporte para adultos mayores de alto riesgo y personas con discapacidad severa, la limpieza y desinfección de las unidades de transporte público masivo, la autorización de bonificaciones extraordinarias para el personal de salud, el desarrollo de acciones de bioseguridad y acondicionamiento de los establecimientos de salud, las disposiciones para el trabajo remoto en los sectores público y privado, y las transferencias para el otorgamiento de subsidios por la incapacidad temporal ocasionada por la COVID-19.

En la misma fecha, se promulgó el Decreto Supremo N° 044-2020-PCM, con el que se declaró el estado de emergencia nacional por un plazo de 15 días, debido al riesgo que suponía el brote de coronavirus en el Perú. Con este, se dispuso el aislamiento social obligatorio, o cuarentena, mediante un régimen de limitación del ejercicio de la libertad de tránsito, salvo para el abastecimiento de alimentos, medicinas y la continuidad de los servicios públicos esenciales (agua, saneamiento, electricidad, recojo de

residuos sólidos, entre otros servicios). Entre las medidas de mayor impacto económico se consideran aquellas que restringieron las actividades comerciales y recreativas a través de la suspensión temporal del acceso público a establecimientos como hoteles, restaurantes, cines, teatros, museos, espectáculos públicos y deportivos, entre otros lugares de ocio. Esta medida estuvo acompañada del cierre temporal de las fronteras, así como la reducción del 50% de las operaciones de transporte nacional, tanto terrestre como fluvial.

Los impactos económicos fueron inmediatos. Durante las primeras tres semanas, desde el inicio de la cuarentena, se perdieron 90 mil empleos formales. Asimismo, en el segundo trimestre la PEA nacional se redujo en 36.1% y la PEA urbana en 44.3%, afectando principalmente a las mujeres (-45.3%) y los jóvenes (-43.7%). En el caso de Lima Metropolitana, la PEA se redujo en casi un 50%, y la ocupación se contrajo en un 54.4% respecto al primer trimestre del 2020, lo que presagiaba una fuerte presión sobre los sistemas de protección social.

Tabla 4. PET según condición de actividad en Lima Metropolitana, trimestre móvil ene-feb-mar y abr-may-jun 2020

Condición de actividad	Periodo		Variación	
	1er trim. 2020	2do trim. 2020	Absoluta (miles)	Porcentual (%)
PEA	5,230.3	2,625.3	-2,605.0	-49.8%
PEA ocupada	4,824.0	2,197.9	-2,626.1	-54.4%
PEA desocupada	406.2	427.4	21.2	5.2%
No PEA	2,648.0	5,278.1	2,630.1	99.3%

Fuente: INEI (2020). Situación del mercado laboral en Lima Metropolitana. Informes Técnicos N.º 4-abril 2020 y N.º 7-julio 2020.



Foto: Flickr/PCM (2020)

Si bien la situación económica del país fue crítica en los meses posteriores al inicio de la cuarentena, las medidas extraordinarias que buscaron evitar la reducción drástica del ingreso de los hogares fueron previstas desde un inicio. La experiencia previa de la respuesta adoptada para enfrentar la emergencia generada por el Fenómeno El Niño Costero del 2017, fue un punto de referencia importante para afrontar la situación. En el 2017, se entregó a los usuarios damnificados de los programas sociales Juntos y Pensión 65, un bono extraordinario de S/200 denominado “Una sola fuerza”, aunque en dicha ocasión solo se consideró como beneficiarios a los usuarios de los programas y a quienes cumplían con los requisitos de focalización regulares, pero que no habían podido acceder a las ayudas por razones presupuestales.

A partir de esta experiencia, y de las recomendaciones de los organismos internacionales, el 16 de marzo del 2020 se publicó el Decreto de Urgencia N° 027-2020. Este contenía medidas extraordinarias complementarias para reducir el riesgo de propagación de la COVID-19, entre las que se encontraba la autorización del primer bono extraordinario de S/380 denominado “Bono Yo Me Quedo en Casa”, seguido por el “Bono Independiente” Tramo I y Tramo II, el “Bono Rural”, el “Bono Yo Me Quedo en Casa” Tramo II,

el “Bono Familiar Universal” Tramo I y Tramo II y el “Bono Familiar Universal”.

Como se podrá observar a continuación, cada uno de los bonos extraordinarios autorizados por el Estado peruano supuso grupos de beneficiarios vulnerables con distintas características, como los hogares en condición de pobreza y pobreza extrema, los hogares rurales en esta misma condición, los hogares beneficiarios de los programas sociales y los trabajadores independientes. Las características se establecieron en función de la afectación que tuvieron las medidas de confinamiento, en aquellos ámbitos geográficos con mayor vulnerabilidad sanitaria. Asimismo, la entrega de los bonos estuvo a cargo del MIDIS, sector encargado de los programas sociales de Juntos, Pensión 65 y Contigo, y del MTPE, a cargo del Programa Trabaja Perú.

En este sentido, se podría tipificar la respuesta del caso peruano como la creación de nuevos programas temporales de transferencias no condicionadas, cuya entrega se realizó mediante un respaldo. Es decir, utilizando mecanismos de pago y sistemas previos de protección e información social y del Padrón General de Hogares derivado del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH).

Tabla 5. Características de los bonos extraordinarios autorizados por el Estado peruano como respuesta a la emergencia de la COVID-19, 2020

Características	Yo Me Quedo en Casa 1	Independiente 1 y 2	Rural	Yo Me Quedo en Casa 2	Familiar Universal 1	Familiar Universal 2	Familiar Universal
Norma de creación	DU N° 027-2020	DU N° 033-2020 DU N° 036-2020	DU N° 042-2020	DU N° 044-2020	DU N° 052-2020	DU N° 052-2020	DU N° 098-2020
Fecha	16.03.2020	27.03.2020 10.04.2020	19.04.2020	21.04.2020	05.05.2020	05.05.2020	20.08.2020
Monto (S/)	S/380	S/760	S/760	S/380	S/380	S/380	S/760
Beneficiarios	- Hogares en condición de pobreza o pobreza extrema según SISFOH. - Ámbitos geográficos con mayor vulnerabilidad sanitaria según MINSA.	- Figurar en PGH de MIDIS con condición de no pobre. - Ingresos menores a S/1,200. - Ámbitos geográficos con mayor vulnerabilidad sanitaria según MINSA. - No ser beneficiario de programas Contigo, Juntos o Pensión 65.	- Hogares en condición de pobreza o pobreza extrema según SISFOH. - Ámbito rural. - No haber recibido los bonos "Yo Me Quedo en Casa" ni "Independiente".	- Hogares en condición de pobreza o pobreza extrema según SISFOH. - Ámbitos geográficos con mayor vulnerabilidad sanitaria según MINSA.	- Hogares en condición de pobreza o pobreza extrema según SISFOH. - Hogares con beneficiarios de Contigo, Juntos y Pensión 65. - Hogares que no se encuentren en planilla pública y privada. - No haber recibido los bonos "Yo me Quedo en Casa" ni "Independiente" ni "Rural".	- Hogares en condición de pobreza o pobreza extrema según SISFOH. - Hogares con beneficiarios de Contigo, Juntos y Pensión 65. - Hogares que no se encuentren en planilla pública y privada. - No haber recibido los bonos "Yo Me Quedo en Casa" ni "Independiente" ni "Rural".	- Hogares en condición de pobreza o pobreza extrema según SISFOH. - Hogares con beneficiarios de Contigo, Juntos y Pensión 65. - Hogares que no se encuentren en planilla pública y privada. - vulnerabilidad sanitaria según MINSA. - No ser beneficiario de programas Contigo, Juntos o Pensión 65.
Entidades responsables	MIDIS	MTPE	MIDIS	MIDIS	MIDIS: Rural MTPE: Urbano	MIDIS: Rural MTPE: Urbano	MIDIS: Rural MTPE: Urbano

Fuente: Elaboración propia a partir de MIDIS-DGSE.

Etapas del proceso de entrega de los bonos extraordinarios

A las infraestructuras previas, se añadieron nuevos procedimientos para la elaboración de padrones, selección de perceptores, transferencias y modalidades de pagos, incorporando a la banca privada en la pagaduría de los bonos. También, a partir del Decreto de Urgencia N° 052-2020, que autorizó el “Bono Familiar Universal”, se estableció el Registro Nacional de Hogares a cargo del RENIEC, mediante el cual se buscó ampliar el alcance de las bases de datos. Esto permitió que la base se

alimentara de todos los padrones de beneficiarios de los bonos anteriores, a fin de identificar aquellos hogares que no estuvieran incluidos en el Padrón General de Hogares del SISFOH y que no hubieran recibido los subsidios extraordinarios para mitigar los efectos de la pandemia.

Así, se identificaron cinco grandes etapas que se ejecutaron dentro del proceso de entrega de los bonos extraordinarios.

Gráfico 15. Etapas del proceso de entrega de los bonos extraordinarios



Fuente: Elaboración propia.

I. Identificación de la población priorizada

Durante esta etapa, se operó el sistema de información social SISFOH, a fin de identificar y focalizar las entregas monetarias en aquellas personas que se encontraban en condición de pobreza y pobreza extrema, de acuerdo con los requisitos de los primeros bonos “Bono Yo Me Quedo en Casa”.

Posteriormente, luego de una sesión de la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (Acta N° 001-2020-PCM/CIAS), se aprobó la creación del Registro Nacional de Hogares. Este registro estuvo a cargo del RENIEC, a fin de que pueda incorporarse a la población que no era beneficiaria de los programas sociales, pero cuyos ingresos se habían visto afectados por la pandemia, basándose para ello en el Registro Único de Identificación

de Personas Naturales (RUIPN). Para ello, se implementaron lineamientos de consistencia de información, se autorizó el intercambio de bases de datos entre entidades y se dispuso la mecánica operativa de los registros. Además, fue necesario establecer cronogramas de trabajo que permitieran llegar al cumplimiento de los objetivos.

II. Elaboración de padrones

A partir de la información proporcionada por el RNH/SISFOH y el RN/RUIPN, y posteriormente a través de una plataforma digital que permitía registrar casos, se validó la información a través del MIDIS. Finalmente, se realizó el trámite de la Resolución Ministerial correspondiente aprobando y actualizando los padrones de hogares beneficiarios.

Tabla 6. Resoluciones de aprobación de los padrones de hogares

Denominación del Bono	Resolución de aprobación de padrón de hogares
Yo Me Quedo en Casa 1 y 2	RM-062-2020-MIDIS RM-076-2020-MIDIS
Independiente 1 y 2	RM-075-2020-TR RM-080-2020-TR
Rural	RM-079-2020-MIDIS
Familiar Universal 1	Rural 1° Grupo: RM-085-2020-MIDIS Urbano 1° Grupo: RM-087-2020-TR
Familiar Universal 2	Rural 2° Grupo: RM-106-2020-MIDIS Urbano 2° Grupo: RM-139-2020-TR
Familiar Universal	Rural: RM-151-2020-MIDIS Urbano: RM-220-2020-TR

Fuente: Elaboración propia.



Foto: Flickr/PCM (2020)

III. Elaboración de planilla o listado de perceptores

Mediante las resoluciones ministeriales de aprobación de los padrones de hogares, se encargó a los programas sociales la designación de los perceptores o responsables del cobro dentro del hogar. Se establecieron criterios de prioridad para identificar a los miembros del hogar más idóneos, de acuerdo con la evidencia existente, el acceso al sistema financiero, la edad o responsabilidad en el hogar, entre otros criterios. Con dicha información, se elaboró una planilla o listado de perceptores, y se emitieron las resoluciones directorales correspondientes, indicando el número de hogares, el monto a transferir, y la entidad financiera a cargo del servicio de pagaduría.

IV. Gestión de transferencias

Una vez aprobadas las planillas o listas de perceptores, se gestionaban las transferencias, identificando los posibles cambios, el rechazo de los bonos por

parte de los usuarios, o la identificación de posibles situaciones irregulares. También se ejecutaron los Convenios Interinstitucionales previamente suscritos con el Banco de la Nación y con entidades del sistema financiero privado y cajas de ahorro y crédito, a fin de facilitar el cobro de los usuarios y de evitar aglomeraciones. Además, se utilizó la información financiera de los perceptores para definir la modalidad de pago más efectiva.

En total, se utilizaron seis modalidades de pago, desde sistemas convencionales como los giros, depósitos en cuenta y las Empresas Transportadoras de Valor – ETV —para las zonas más alejadas y sin agencias bancarias— hasta modalidades digitales de pago como billeteras digitales y banca por celular. También se intentó introducir la apertura de cuentas Documento Nacional de Identidad (DNI), a fin de agilizar la inclusión financiera de los perceptores que no contaban con cuenta bancaria, siendo implementada a modo de piloto por el Banco de la Nación.

Tabla 7. Modalidades de pago por bono

Denominación del Bono	Modalidad de pago
Yo Me Quedo en Casa 1 y 2	• Giro • Depósito en cuenta • Billetera electrónica • Banca por celular
Independiente 1 y 2	• Giro • Depósito en cuenta • Billetera electrónica • Banca por celular
Rural	• Giro • Depósito en cuenta • Banca por celular • ETV
Familiar Universal 1	• Giro • Depósito en cuenta • Banca por celular • ETV
Familiar Universal 2	• Giro • Depósito en cuenta • Banca por celular • Billetera digital • ETV
Familiar Universal	• Giro • Banca por celular • Billetera digital • Cuenta DNI • Depósito en cuenta • ETV

Fuente: Elaboración propia.

V. Gestión de pagos

En esta etapa, los programas sociales con mayor penetración territorial, como Pensión 65 y Juntos, desplegaron operativos con sus gestores locales para asegurarse que los beneficiarios recibieran los bonos extraordinarios en las mejores condiciones posibles. Se consideró el contexto de pandemia y las posibles aglomeraciones que se formarían alrededor de los puntos de pago y agencias bancarias. En algunos casos, se recibió el apoyo de los gobiernos locales, principalmente para la logística en los puntos de pago y la recepción de quejas y reclamos de los usuarios.

En total, se logró entregar más de 19.7 millones de bonos; de los cuales, el 29% se entregaron en el ámbito rural, el 43% en el ámbito urbano y el 28% en el ámbito nacional, correspondiente al primer "Bono Yo me Quedo en Casa". De igual manera, las transferencias monetarias mostraron una gran adaptación de los mecanismos de protección social existentes, complejizando sus sistemas de información e incorporando la interoperabilidad con otras entidades, así como diversificando las modalidades de pago, logrando alianzas con la banca privada y con las cajas de ahorro y crédito, actores importantes en la inclusión financiera en las áreas rurales.

Tabla 8. Bonos entregados según ámbito territorial

Denominación del Bono	Ámbitos de desastres		
	Nacional	Urbano	Rural
Yo me Quedo en Casa 1	2,736,118	-	-
Yo me Quedo en Casa 2	2,726,712		
Independiente 1 y 2	-	773,288	
Rural	-		966,222
Familiar Universal 1	-	594,763	993,525
Familiar Universal 2	-	1'842,149	684,066
Familiar Universal	-	5'368,076	3'067,391
Total	5'462,830	8'578,276	5'711,204

Fuente: Elaboración propia.



3. OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN: GENERAL Y ESPECÍFICOS



3.1 Objetivo general

Sistematizar las acciones de respuesta del Gobierno Nacional implementadas mediante la entrega de subsidios monetarios, ante la pandemia provocada

por la COVID-19 durante el año 2020, y alcanzar recomendaciones viables de ser implementadas en contextos de emergencias sanitarias.

3.2 Objetivos específicos

- a. Analizar la información y evidencia tomada en cuenta para la propuesta de la entrega de subsidios monetarios por parte del Gobierno Nacional.
- b. Describir los procesos de carácter normativo, técnico y otros documentos que guiaron el planeamiento de la entrega de bonos.
- c. Analizar la implementación de los procesos para la entrega de los bonos en contraste con lo señalado en la normativa y/o documentación de los subsidios monetarios.
- d. Analizar la pertinencia y oportunidad de la entrega de la subvención monetaria, e identificar las fortalezas, cuellos de botella y/o nudos críticos que facilitaron o dificultaron su implementación.
- e. Elaborar recomendaciones generales y específicas que puedan ser implementadas, tanto a nivel normativo como operativo, para la entrega de bonos a la población en situación de vulnerabilidad, frente a emergencias sanitarias.



4. METODOLOGÍA DE LA SISTEMATIZACIÓN



Esta sistematización sigue una ruta metodológica cualitativa, a partir de los objetivos del estudio se delimitaron las preguntas de investigación, los ejes y los subejos de análisis correspondientes tanto al

diseño como la implementación de la intervención. El siguiente cuadro presenta las preguntas, ejes y subejos de análisis del estudio:

Tabla 9. Preguntas, ejes y subejos de análisis

Pregunta central	Preguntas eje	Ejes	Subejos
¿Cómo se diseñaron e implementaron las acciones de entrega de subsidios monetarios a las familias en situación de pobreza y vulnerabilidad sanitaria para hacer frente a la pandemia provocada por la Covid-19 y qué lecciones dejó esta experiencia?	¿Qué aspectos se consideraron para el diseño de la entrega de subvenciones económicas y para la selección de la mejor alternativa?	1. Diagnóstico inicial	• Problema a resolver. • Evidencia e intercambios de experiencias.
	¿Qué modelo se seleccionó y cuáles fueron características?	2. Características de los bonos	• Selección del modelo de entrega de subvención. • Caracterización de los bonos.
	¿Qué criterios y herramientas se diseñaron y utilizaron para identificar a los beneficiarios?	3. Procesos de identificación, focalización y priorización	• Problema a resolver. • Evidencia e intercambios de experiencias.
	¿Qué criterios y herramientas se diseñaron y utilizaron para elaborar los padrones de beneficiarios?		• Identificación. • Focalización. • Priorización. • Herramientas informáticas y mecanismos de interoperabilidad.
	¿Qué condiciones se establecieron para la articulación entre las entidades responsables para la entrega efectiva de las subvenciones económicas?	4. Articulación en otras entidades (RENIEC, BN, PCM, entre otras)	• Mecanismos, condiciones y estrategias de articulación o coordinación. • Plataformas y herramientas digitales para la articulación.
	¿De qué manera se diseñó y realizó el despliegue de la entrega de las subvenciones y qué lecciones dejó la experiencia?	5. Gestión de transferencias	• Modalidad de transferencia. • Alianza con entidades bancarias. • Plataformas y herramientas digitales.
		6. Gestión de los procesos	• Procesos críticos. • Recursos humanos. • Plataformas y herramientas digitales. • Aprendizajes. • Mejora continua: Mecanismos de retroalimentación.
	¿Cómo se planificó y llevó a cabo la difusión de las subvenciones a la población y qué aprendizajes se obtuvieron?	7. Difusión y atención al ciudadano	• Plan de comunicaciones, estrategia y acciones de difusión. • Proceso, canales y mejoras implementadas para la atención de consultas.
	¿Cómo se alinean las subvenciones entregadas en el marco de la pandemia con la política social del estado peruano?	8. Articulación con la política social	• Problema a resolver • Evidencia e intercambios de experiencias
	¿Qué aprendizajes se tuvo a partir del diseño y la implementación de la intervención?	9. Aprendizajes	• Problema a resolver • Evidencia e intercambios de experiencias

Fuente: Elaboración propia.

4.1 Muestreo

Se estableció una muestra significativa y no probabilística. El documento hace un “muestreo de casos sumamente importantes para el problema analizado”, según el cual la muestra se conforma a partir de los casos del ambiente que no se pueden dejar de considerar; ello debido a que, sin estos casos, no sería posible entender el problema analizado.

Para el diseño de la muestra se contempló un mapeo de actores de las distintas instituciones y niveles de gobierno a ser abordados, quienes debían ser considerados mínimamente en el estudio. A partir de dicho mapeo, se estableció

una tipología en la que se representan a las distintas instituciones y niveles de gobierno, los cuales estuvieron involucrados en el diseño y la implementación de la entrega de las subvenciones económicas y que está conformada por ocho tipologías.

Se obtuvo una muestra de 48 actores, en la cual se encuentran representados cada una de las ocho tipologías señaladas según el rol y la participación que tuvieron estos actores en la intervención de las subvenciones económicas.

Tabla 10. Muestra de casos según el tipo de actor

Tipología	Número de casos
Representantes de entidades financieras	7
Representantes de las billeteras digitales	1
Funcionarios de los ministerios y entidades responsables del diseño y la implementación	13
Responsables del padrón de perceptores	9
Representantes de otras entidades que facilitaron el pago	5
Funcionarios de los ministerios y entidades responsables de la supervisión y el monitoreo del cobro	8
Funcionarios de los ministerios o entidades a cargo de la difusión y atención al ciudadano	4
Autoridades o representantes de los gobiernos locales	1
Total	48

Fuente: Elaboración propia.

4.2

Técnicas y procedimientos de recolección de información primaria, instrumentos a utilizar y métodos para el control de calidad de los datos

Se seleccionaron como técnicas de recojo de información primaria y secundaria la entrevista y la revisión documental, respectivamente. En cuanto a los instrumentos, en el primer caso, se elaboraron ocho guías de entrevista semiestructurada, de acuerdo con la cantidad de grupos de actores que intervinieron en el diseño y la implementación de la intervención. Estas pasaron por un proceso de validación a través de una prueba piloto.

La validación se realizó de manera virtual entre el 6 y 20 de abril. Consistió en la aplicación de las guías a un grupo de actores que conformaron el listado inicial provisto por el equipo técnico del MIDIS. Los actores que participaron en el piloto son los que se muestran a continuación:

Tabla 11. Actores participantes en la prueba piloto

Tipo de actor	Entidad	Cargo	Fecha
1. Entidades Financieras	Caja los Andes	Gerente de Operaciones, Tecnologías e Información	15/04/21
2. Billeteras Digitales	Pagos Digitales Perú S.A. - IBM	Gerente Comercial	20/04/21
3. Ministerios y Entidades Responsables del diseño e implementación del pago	JUNTOS	Ex Directora Ejecutiva	6/04/21
4. Responsable del padrón y perceptores	CONTIGO	Directora Ejecutiva	13/04/21
Otras entidades que facilitaron el pago	ASBANC	Gerente General	13/04/21
6. Supervisión y monitoreo del cobro	Pensión 65 - Unidad Territorial	Jefe de Unidad Territorial Ucayali	6/04/21
7. Difusión y atención al ciudadano	Pensión 65	Jefe de Unidad de Comunicación e Imagen	14/04/21
8. Gobiernos locales	Municipalidad distrital Andrés Bvelino Cáceres Ayacucho	Gerente de Desarrollo Social	8/04/21

Fuente: Elaboración propia.

Cabe señalar que los actores que participaron en la validación de los instrumentos también han sido considerados como parte de la muestra de casos del estudio. Ello debido a que la temática investigada es muy especializada y no habría sido posible una validación con actores no involucrados en la intervención, porque no habrían provisto

información útil para realizar los ajustes a las guías. Cabe señalar que esto no afecta ni la metodología aplicada para realizar el piloto ni la calidad de la información obtenida. Por el contrario, la información provista por estos actores no se descarta; más bien, se aprovecha para abonar en el análisis.

Tabla 12. Guías de entrevista semiestructurada: Número de preguntas y secciones

Nombre del instrumento	Número de preguntas	Número de secciones
Guía de entrevista dirigida a actores que pertenecen a las entidades financieras	19	6
Guía de entrevista dirigida a actores que pertenecen a las billeteras digitales	17	6
Guía de entrevista dirigida a actores pertenecientes a los ministerios y entidades responsables del diseño e implementación del pago	67	9
Guía de entrevista dirigida responsables padrón/entrega de perceptores	61	5
Guía de entrevista dirigida a otras entidades que facilitaron el pago	30	7
Guía de entrevista dirigida a actores involucrados en la supervisión y monitoreo del proceso	18	4
Guía de entrevista dirigida a actores involucrados en difusión y atención al ciudadano	4	14
Guía de entrevista dirigida a autoridades o representantes de gobiernos locales	25	6

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a la estrategia para analizar documentos y entrevistas, el procesamiento y análisis de la información se ha realizado a partir de las siguientes actividades:

- **Preparación de datos para el análisis**

Se realizó un trabajo de limpieza y ordenamiento de la información. También se llevó a cabo la transcripción de entrevistas y un control de calidad de la información. Asimismo, se hizo la revisión, ordenamiento y control de

calidad de la información consignada en las fichas de registro diseñadas para organizar la información de los documentos normativos, técnicos, los procesos y la bibliografía especializada.

- **Análisis de contenido**

La unidad de análisis para este producto son los actores involucrados en la implementación de las subvenciones económicas, que conforman los siguientes grupos de actores:

Gráfico 16. Grupo de actores involucrados



Fuente: Elaboración propia.

Para efectos del análisis de contenido, el discurso o los segmentos de los mensajes provenientes de los actores entrevistados y de los documentos normativos, técnicos y bibliográficos analizados fueron categorizados según los ejes y subejos de análisis. Este procedimiento permitió agrupar las respuestas similares o equivalentes, lo que facilitó el estudio de la información.

En este punto se debe señalar que, en los estudios cuantitativos, luego de la categorización, se procede a la codificación y cuantificación de las respuestas. Pero, en los estudios de tipo cualitativo, para hacer posible un mejor manejo analítico se llega hasta el nivel de la categorización del discurso, por lo cual el presente estudio ha llegado hasta dicho nivel.

- **Elaboración de bases de datos**

La elaboración de bases de datos para el análisis de contenido consistió en el diseño

de matrices de doble entrada por técnica (entrevistas y análisis documental). En las filas se colocaron las preguntas de investigación, así como los ejes y subejos de análisis. En las columnas se consideraron el código de las entrevistas realizadas o del documento que se usó para el análisis.

Luego, en la intersección de las filas y las columnas, se colocó tanto las citas textuales de las entrevistas realizadas a los actores o un parafraseo de las mismas, así como el texto que extrajo de los documentos normativos, técnicos y la información bibliográfica.

- **Triangulación de datos**

En el caso del presente estudio, se realizó la triangulación contrastando y complementado la información proveniente de las entrevistas realizadas a los actores de cada uno de los

ocho grupos de actores previamente definidos. Asimismo, se consideró la opinión de estos en función del rol que tuvieron en la entrega de los bonos, así como de los documentos técnicos normativos emitidos para brindar las subvenciones económicas. También se usó la bibliografía especializada vinculada con la respuesta de los países frente a situaciones de emergencia y la pandemia de la COVID-19.

Como resultado de la triangulación, a partir de un análisis de las distintas fuentes de información, se obtuvieron otras matrices, cuadros comparativos, tablas resumen, gráficos entre otros. Estos fueron configurando los hallazgos de la investigación, que posteriormente han sido descritos y redactados en el reporte de la investigación.

4.3.

Procedimientos para garantizar aspectos éticos del estudio

Para garantizar la integridad, autonomía y dignidad de las personas participantes en el estudio, se han implementado procedimientos para cumplir los

principios éticos de consentimiento informado y confidencialidad. A continuación, se explican los mismos:

Consentimiento informado

El principio de “consentimiento informado” consiste en que las personas participantes en el estudio reciban información acerca de los objetivos de la investigación, lo que se espera de su participación, las instituciones a cargo o que financian la investigación, así como con relación al uso que se les dará a los resultados obtenidos. Este implica la participación voluntaria de los actores, garantizando que se trate de una participación consciente y libre.

Los procedimientos que se han implementado para lograr el consentimiento informado son los siguientes:

- a) **Remisión de cartas de invitación.** Para solicitar la participación voluntaria de los actores en el estudio e informando acerca de las instituciones que se encuentran a cargo del este.
- b) **Aplicación de protocolo de aplicación de entrevistas.** Se ha elaborado un protocolo de aplicación de entrevistas que permite — antes de iniciar esta y a partir de una serie de consignas para el entrevistador— dar a conocer el objetivo de la investigación, así como solicitar el consentimiento para grabar las respuestas. A continuación, se encuentra detallado dicho protocolo:

Gráfico 17. Protocolo de aplicación de entrevistas



Instrucciones para el/la entrevistador(a):

Se inicia la sesión agradeciendo al entrevistado(a).

Se explica que se trata de una conversación y para no perder información valiosa se solicita autorización para grabar la sesión (consentimiento informado).

Registre en la grabación la fecha en que se realizó la entrevista y que el/la entrevistado(a) aceptó por ser grabado(a).

Presente el formato de la entrevista (propósito de la reunión, confidencialidad, duración, etc.)

Consigna:

"Estimada Sr./Sra. Hoy nos hemos reunido porque queremos conocer sobre la implementación de la entrega de subvenciones económicas a hogares para afrontar la pandemia a causa de la Covid-19.

Todo lo que se diga en esta reunión es confidencial, le pedimos que exprese libremente sus ideas y opiniones, pues no existen opiniones malas o buenas. La información será procesada de manera anónima. Necesitamos sus ideas y sus opiniones porque nos ayudarán a brindar recomendaciones para mejorar intervenciones similares en el país.

Estaremos grabando sus respuestas, ya que no queremos perdernos ninguno de sus comentarios.

¿Alguna pregunta antes de empezar?

Señale que el encuentro durará aproximadamente 1 hora y 30 minutos.

Antes de realizar la entrevista, asegúrese de revisar la guía de preguntas detenidamente y conocer los contenidos de cada una de estas.

Durante la entrevista, utilice un lenguaje sencillo, claro y reiterativo (cuando sea necesario).

Utilice las orientaciones descritas en cada pregunta para profundizar en algunos aspectos, en caso sea necesario.

Al final de la entrevista, agradezca al entrevistado(a) por el tiempo y la información brindada. Consulte si tiene alguna pregunta que quisiera hacer.

Fuente: Elaboración propia.

Confidencialidad

El principio de confidencialidad implica que el investigador conoce la información que ha sido proporcionada por los sujetos del estudio, pero se reserva el derecho a reportar detalles sobre la identidad de sus informantes, a menos que el participante brinde su consentimiento.

El procedimiento implementado para garantizar la confidencialidad consistió en lo siguiente:

- I. Se solicitó el consentimiento para grabar la entrevista.
- II. Se explicó al entrevistado que la grabación era únicamente para no perder información y que

su uso era exclusivamente para los fines de la investigación.

- III. Se codificó cada una de las entrevistas, asociando el grupo del actor entrevistado a un número correlativo (por ejemplo: Entrevista 0301) según el orden del procesamiento de la entrevista.

Estos pasos garantizaron un buen análisis de la información, resguardando la confidencialidad de las respuestas brindadas por los entrevistados y su anonimato.



5. ANÁLISIS Y HALLAZGOS DEL ESTUDIO



5.1 Diagnóstico inicial

Problema por resolver

Como se mostró la revisión bibliográfica, las principales preocupaciones de los países de la región de América Latina, en materia de protección social, fueron evitar la saturación de los sistemas sanitarios y aliviar la pérdida de ingresos de los hogares por efecto de las medidas de confinamiento que se implementaron como estrategias para contener la propagación de la COVID-19. Como se indicó, si antes de la pandemia las proyecciones para América Latina y El Caribe eran preocupantes; debido al posible aumento de la pobreza, pobreza extrema y al debilitamiento de estratos medios bajos (por la caída de los mercados internacionales y del precio de las materias primas), con la necesidad del confinamiento era previsible una intensificación de este escenario negativo.

De este modo, la promulgación del Decreto Supremo N° 044-2020-PCM que supuso la declaratoria de emergencia nacional por el brote de coronavirus en el Perú y el aislamiento social obligatorio a través de la restricción del ejercicio

de la libertad de tránsito, tuvo consecuencias inmediatas en la dinámica económica del país. Se registró una reducción de la PEA nacional, del 36.1%, y de la PEA urbana, de un 44.3%; afectando sobre todo el empleo de las mujeres y los jóvenes.

En este contexto, era necesario evitar que la reducción en el ingreso de los hogares afectara significativamente la demanda agregada. Es decir, se identificó la necesidad de contar con una política pública que evitara la reducción del consumo de los hogares, cubriendo así un objetivo doble:

- Aliviar a los hogares de los efectos del confinamiento, generando un incentivo para su cumplimiento.
- Reactivar la economía durante la cuarentena.

Así, como se indicó desde el MEF, la preocupación inicial estaba relacionada al impacto que una posible intervención tendría en la reactivación económica:



La Dirección –de Calidad del Gasto del MEF– tenía interés (...) en el diseño, para verificar si la intervención tenía impacto de reactivación



(E-0502)



“

(...) cuando se define una intervención, esto requiere un proceso bien complejo de discusión, levantamiento de evidencia y todo lo demás. En este caso, el contexto, la presión y la propuesta que surge requería otro tiempo, otras condiciones, pero que tampoco tenías mucho que indagar ni que investigar, o sea los datos estaban diciendo que la crisis estaba, había caído el tema del ingreso y la cuarentena había obligado, en un país informal, a que la gente no saliera a trabajar

”

(E-0312)

De acuerdo con la información recogida, se logró formular un diagnóstico inicial desde el más alto nivel de decisión, liderado por la PCM y el MEF. A pesar de que el proceso de diseño tuvo que hacerse sobre la marcha, debido principalmente al aumento exponencial de los casos de contagios y, en tal sentido, a la necesidad de una actuación rápida. Desde ahí, se determinó que la expansión de la COVID-19 se concentraba principalmente en ámbitos urbanos, y que era en las ciudades donde se hallaban los grupos más afectados por las medidas de confinamiento.

Este primer diagnóstico, coincidía con lo reportado en el Informe Especial COVID-19 N° 1 de la CEPAL, donde se señala que los sectores del comercio, transporte, servicios empresariales, servicios sociales y restaurantes, así como las actividades relacionadas a turismo, serían las que recibirían los mayores impactos negativos por las restricciones impuestas. Todos estos sectores, además, se concentraban en las áreas urbanas, por lo que era necesario que en un primer momento la intervención se orientara a este ámbito.

Las personas más afectadas fueron los trabajadores independientes informales, que no contaban con ninguna previsión para soportar por sus propios medios la cuarentena obligatoria, por lo que la pérdida de sus ingresos generaría el incumplimiento de estas medidas y una mayor presión sobre los programas sociales de alivio a la pobreza.

Asimismo, se determinó que las transferencias monetarias eran una alternativa viable en el contexto de la pandemia, recomendación que distintos organismos internacionales hicieron a todos los países de la región, sobre todo por la experiencia previa que se tenía de la efectividad de este mecanismo en situaciones de emergencia.

“

(...) vino la pandemia, se hizo la inmovilización, y la data que teníamos era que la epidemia era urbana, que atacaba a las capitales (...) y sobre esa base se hizo el decreto de urgencia, se calculó la plata, se hizo el decreto de urgencia sobre la marcha, y se decidió usar la única base que podríamos usar que era el Padrón General de Hogares, no hubo de otra, y ahí discutimos un poco, pero se agarró la gente urbana (...)

”

(E-0311)

“

Cada uno de los Decretos de Urgencia sale con una exposición de motivos, y estas tiene un abordaje económico (...) Hay un diagnóstico que parte sobre la identificación del contexto económico, sobre la población más afectada

”

(E-0306)

También, se identificó la necesidad de dar prioridad a los estratos socioeconómicos más vulnerables. En un primer momento, se encontró que la participación del MIDIS estaba abordada desde la información que podía proporcionar

sobre la situación socioeconómica de los hogares, a partir de la administración del PGH, y no necesariamente como la entidad a cargo de realizar la entrega de los bonos.

“

(...) en un inicio, no era para que el MIDIS se involucre, lo que quería el MEF era la información del PGH

”

(E-0502)

Solo al evaluar la experiencia previa de los distintos sectores del Estado, se identificó al MIDIS como la entidad más idónea para realizar las transferencias monetarias, debido a que tiene a su cargo los programas de transferencias Pensión 65, Juntos y Contigo. Además, la entidad había tenido experiencia previa en el contexto de

emergencia ocasionado por el Fenómeno El Niño Costero del 2017. Los funcionarios involucrados en esta etapa inicial coinciden en señalar que fue fundamental la experiencia previa del MIDIS y sus programas sociales, y que este criterio fue el que primó al momento de seleccionar a la entidad responsable de la entrega del bono:

“

No hubo diagnóstico, pero si una identificación básica del problema y de las fortalezas, como, por ejemplo, que habían tenido —los del MIDIS— una experiencia previa de subsidios y bonos

”

(E-0313)

En este primer momento, se encontró que no hubo un diagnóstico exhaustivo. Por el contrario, la necesidad de tomar decisiones de manera rápida obligó a un aprendizaje sobre la marcha,

identificando con la información disponible el problema, la alternativa de solución, la entidad competente y los posibles beneficiarios.

El principal problema era garantizar el cumplimiento de las medidas de confinamiento, sin afectar el consumo de los hogares por efecto de la reducción de los ingresos. Esto llevó a identificar como alternativa un programa de transferencias monetarias, cuyo objetivo se expresa con claridad en la denominación del primer bono autorizado “Bono Yo me Quedo en Casa”.

De otro lado, se estableció que el MIDIS, por su experiencia previa en programas de transferencias monetarias, era la entidad más idónea para realizar el proceso de entrega, mientras que se perfiló como beneficiarios a hogares pobres y pobres extremos de los ámbitos urbanos. Estos últimos por ser los que mostraban una mayor

expansión de la COVID-19 y, por tanto, ser los de mayor vulnerabilidad sanitaria.

Como veremos, estas decisiones iniciales traerían dos aprendizajes fundamentales, que se presentarían a la vez como desafíos. El primero, sería el reconocer que la experiencia de los programas sociales del MIDIS se encontraba principalmente en las áreas rurales, y que la información que administraba a través del PGH no cubría toda la población que podía requerir de los programas de emergencia. Estas preocupaciones llevarían a tomar nuevas decisiones sobre los sectores que debían involucrarse en el proceso de entrega de los bonos, y respecto a los sistemas de información de hogares que debían incorporarse.

“

En el diseño se enfrentaron a una serie de problemas, uno de ellos era que los pobres urbanos no estaban identificados plenamente, como sí lo estaban en el caso de los usuarios de programas sociales que son principalmente de zonas rurales. Para la identificación de los grandes bolsones de pobreza en Lima, solo tenían las bases de datos de Pensión 65 y Juntos

”

(E-0313)

Evidencia e intercambio de experiencias

Como se indicó líneas arriba, no hubo un proceso de diagnóstico propiamente dicho, sino que se evaluó información general sobre la problemática inmediata que generaban la pandemia y las medidas de confinamiento. No obstante, se contó con respaldo técnico de organismos multilaterales como el Banco Mundial (BM), que venía recogiendo las experiencias de respuesta a la pandemia de la COVID-19 de otros países de América Latina y El Caribe. Es precisamente sobre esta respuesta, que se definirían las transferencias monetarias como la principal política pública para enfrentar los efectos económicos en el corto plazo de la pandemia.

Debe precisarse que, si bien había consenso en que las transferencias monetarias eran una política adecuada para garantizar el respeto de las medidas de confinamiento y contrarrestar el deterioro en los ingresos de los hogares, no se tenía un caso previo de las dimensiones que planteaba la pandemia. Por ello, no existía un modelo ideal o acabado de intervención que pudiera ser replicado o adaptado, lo que forzosamente obligaba a los sistemas de protección de toda la región de América Latina y El Caribe a aprender sobre la marcha.

“

(...) se revisó la experiencia de los países en un marco de desastre. Hubo comunicación con otros países, pero los otros países (...) no es que tenían una experiencia mayor que nosotros. Por eso, nuestra experiencia también ha sido muy bien valorada, como por ejemplo en el caso la construcción del RNH. En el caso de Chile, por ejemplo, si bien ellos no necesitan hacer un esfuerzo como el RNH, porque la información que ellos manejan es mucho más completa, sí necesitan pensar en cómo llegar hasta los hogares

”

(E-0313)

“

(...) no es que había que buscar mucha evidencia en el mundo, el resto de los países de América Latina, ya habían empezado también con el tema de la entrega de subsidios

”

(E-0312)

Otro punto en común con el resto de los países de la región fue la preocupación por los sistemas de información y por los sectores socioeconómicos más vulnerables de los ámbitos urbanos. De

este modo, los programas de alivio a la pobreza debían plantear innovaciones a sus sistemas de información social y a sus estrategias de intervención.

“

(...) se planteó un apoyo directo a la población urbana con el SISFOH, en el contexto de cuarentena. Se analizó cómo se estaba interviniendo en otros países, pero aterrizándolo a Perú en data y bancarización. Se tuvo reuniones con el Banco Mundial

”

(E-0502)

En este sentido, el intercambio de experiencias ayudó a definir la intervención que era posible diseñar en el más corto plazo. Además, fue necesario para definir algunas líneas centrales como el ámbito de intervención y la necesidad de contar con un sistema de información social que identifique a los pobres y pobres

extremos de las ciudades. Esta preocupación definirá posteriormente uno de los principales aprendizajes de la entrega de los bonos, que fue la de contar con un sistema de información que incorpore hogares que no estaban incluidos en el PGH, y que comience a plantear la necesidad de contar con sistemas de registros interoperables.

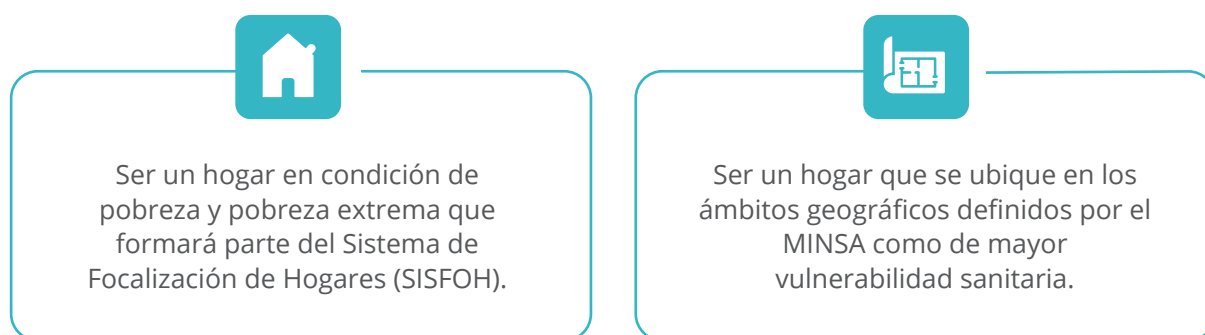
5.2 Características de los bonos

Selección del modelo de entrega de subvención

El 16 de marzo del 2020 se publicó el Decreto de Urgencia N° 027-2020, que contenía medidas extraordinarias complementarias para reducir el riesgo de propagación de la COVID-19, entre las que se encuentra la autorización de un bono monetario extraordinario de S/380 denominado

“Bono Yo me Quedo en Casa”, cuyo monto fue establecido con base a la canasta básica requerida por una familia para quince días. A su vez, dicha norma planteaba los criterios para ser elegible como beneficiario:

Gráfico 18. Criterios para ser elegible como beneficiario del “Bono Yo me Quedo en Casa”



Fuente: Elaboración propia.

Por su parte, la ejecución de este bono fue encargada al Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres (Juntos), programa social del MIDIS, cuya intervención regular es garantizar la salud y educación de los hogares en condición de pobreza y pobreza extrema, a través de transferencias monetarias condicionadas.

Respecto a las reglas o criterios de elegibilidad, se indicó que la cobertura de los bonos sería a los hogares y no a las personas, por lo que se decidió iniciar con aquellos que estén registrados en el SISFOH. Estos criterios, sin embargo, presentaron algunas limitaciones, ya que, por la propia naturaleza de los bonos (aliviar la

reducción de ingresos de los hogares por efecto del confinamiento), era previsible que muchos nuevos hogares requirieran del bono, más allá de los beneficiarios que habitualmente recibían subvenciones a través de los programas sociales.

Así, se identifica como un nuevo grupo vulnerable por efecto de la pandemia a los trabajadores independientes informales, encargando su identificación al MTPE. Por ello, se generaron criterios de exclusión que evitaran que un mismo hogar sea beneficiado con el nuevo bono, en el entendido que se trataba de hogares que ya recibían una subvención a través de los programas sociales. Además, se mantuvo la focalización en

los ámbitos geográficos con mayor vulnerabilidad sanitaria. Así, se autorizó el denominado “Bono Independiente” mediante los Decretos de Urgencia N° 033-2020, del 27 de marzo, y N° 036-2020, del 10 de abril.

Con este nuevo bono, se estableció un monto de S/760, identificando los hogares de este nuevo grupo a partir de la base de datos del propio PGH. Se seleccionaron aquellos que

figuraban como no pobres, que no estuvieran cubiertos por los programas Juntos, Pensión 65 y Contigo; y cruzándola con las bases de datos de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS), la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria (SUNAT), la planilla electrónica que maneja el propio MTPE, la base de servidores públicos AIRSH; seleccionando aquellos que no registraban ingresos o no superaban los S/1,200 mensuales.

“

Para el primer bono la identificación fue pobre y pobre extremo y población urbana. Para el bono independiente se tomaron hogares que según la base de SBS y SUNAT, la planilla electrónica, la base del AIRSH

”

(E-0502)

Sin embargo, los trabajadores independientes, más asentados en ámbitos urbanos, por el tipo de bases en las que se basaron, no habían sido el único sector de trabajadores afectados por las medidas de cuarentena. Los agricultores reclamaron la necesidad de un bono focalizado en los ámbitos rurales, por lo que con el Decreto

de Urgencia N° 042-2020, del 19 de abril del 2020, se autorizó la entrega de denominado “Bono Rural”. Este circunscribió los beneficiarios a los hogares en condición de pobreza y pobreza extrema del ámbito rural, y que no habían recibido previamente el “Bono Yo me Quedo en Casa” y el “Bono Independiente”.

“

Luego, se planteó darle bono a las personas que habían perdido su trabajo, formales e informales, seguido de un reclamo de los agricultores, se identificó la necesidad de las zonas rurales pobres y pobres extremos. Finalmente se decidió universalizar el bono

”

(E-0303)

“

Para el bono rural se excluye a programas sociales, porque ya se les había dado por adelantado a los programas sociales

”

(E-0401)

En una etapa posterior al Bono Rural, se decide universalizar el bono, generando criterios de exclusión únicamente para los casos en donde el hogar contara con miembros con empleo, o que no hayan sido beneficiarios de alguno de los bonos anteriores o de los programas sociales Juntos, Pensión 65 o Contigo. De este modo, el “Bono

Familiar Universal” tramo I y tramo II (Decreto de Urgencia N° 052-2020) y el “Bono Universal” (Decreto de Urgencia N° 098-2020), mantienen criterios de elegibilidad similares, eliminando en este último la restricción de haber recibido un bono previamente, pero manteniendo las demás condiciones.

Tabla 13. Criterios de elegibilidad como beneficiario de los bonos extraordinarios, según bono autorizado

Bono	Criterios de elegibilidad
Yo Me Quedo en Casa 1 DU N.° 027-2020 (16/03/2020)	- Hogares en condición de pobreza o pobreza extrema según SISFOH. - Ámbitos geográficos con mayor vulnerabilidad sanitaria según MINSA.
Independiente 1 y 2 DU N.° 033-2020 (27/03/2020) DU N.° 036-2020 (10/04/2020)	- Figurar en PGH de MIDIS con condición de no pobre. - Ingresos menores a S/ 1,200. - Ámbitos geográficos con mayor vulnerabilidad sanitaria según MINSA. - No ser beneficiario de programas Contigo, Juntos o Pensión 65.
Rural DU N.° 042-2020 (19/04/2020)	- Hogares en condición de pobreza o pobreza extrema según SISFOH. - Ámbito rural. - No haber recibido los bonos “Yo Me Quedo en Casa” ni “Independiente”.
Yo Me Quedo en Casa 2 DU N.° 044-2020 (21/04/2020)	- Hogares en condición de pobreza o pobreza extrema según SISFOH. - Ámbitos geográficos con mayor vulnerabilidad sanitaria según MINSA.
Familiar Universal 1 y 2 DU N.° 052-2020 (05/05/2020)	- Hogares en condición de pobreza o pobreza extrema según SISFOH. - Hogares con beneficiarios de Contigo, Juntos y Pensión 65. - Hogares que no se encuentren en planilla pública y privada. - No haber recibido los bonos “Yo Me Quedo en Casa” ni “Independiente” ni “Rural”.
Universal DU N.° 098-2020 (20/08/2020)	- Hogares en condición de pobreza o pobreza extrema según SISFOH. - Hogares con beneficiarios de Contigo, Juntos y Pensión 65. - Hogares que no se encuentren en planilla pública y privada.

Fuente: Elaboración propia a partir de MIDIS-DGSE.

Con relación a la asignación de responsabilidades, en un primer momento la entrega de bonos se respaldó en la experiencia previa del MIDIS. Aunque, esto no implicó una ampliación de los usuarios de sus programas preexistentes (expansión horizontal), ni supuso un aumento del monto de los pagos regulares (expansión vertical),

sino que se realizó a partir de la creación de nuevos programas de emergencia que tenían un alcance mayor al nivel de población beneficiaria y montos transferidos.

La decisión de elegir a Juntos se debió también, a la exhaustividad del programa en el manejo



Foto: Flickr/PCM (2020)

de sus procesos. Esto suponía una ventaja frente a una innovación que presentaba riesgos administrativos, sobre todo por el contexto de emergencia que obligaba a las entidades a actuar con celeridad para que las entregas fueran

oportunas. Por ello, tanto la cobertura territorial de Juntos, como su experiencia en la entrega de transferencias monetarias y su prestigio dentro del sector de inclusión social, hacían prever un buen desempeño en la entrega del primer bono.

“

(...) la Directora Ejecutiva de Juntos y su equipo es muy ordenado, necesitábamos un equipo que no solamente fuera rápido, sino que tuviera capacidad de gestionar de manera ordenada, o sea con mucha rigurosidad los procedimientos, los flujos y justamente la particularidad del equipo de Juntos es esa, el equipo controla mucho sus operaciones, entonces era el programa que maneja fondos más grandes, estaba nivel nacional y eso les daba cierta ventaja

”

(E-0312)

“

Cómo MIDIS, sí sabíamos que iba a ser bastante desafiante, en ese momento lo hizo Juntos porque conocía la modalidad de pago

”

(E-0303)

“

Sobre las entidades que iban a entregar los bonos, se definió Juntos inicialmente por tener experiencia en la entrega de subvenciones

”

(E-0313)

Otra de las ventajas que presentaba el MIDIS como entidad responsable de la entrega de los bonos era que, como parte de sus funciones regulares, administra el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH) y el Padrón General de Hogares (PGH)¹, que se constituyen como las principales bases de datos para la clasificación socioeconómica de los hogares. Así, el Decreto

de Urgencia N° 027-2020 indicaba en su Artículo 2 que era este sistema el que seleccionaría, entre los hogares presentes en sus registros, aquellos que tuvieran condición de pobreza o pobreza extrema, dentro de los ámbitos geográficos con mayor vulnerabilidad sanitaria. Las entidades que acompañaron al MIDIS en la implementación del primer bono serían:

Gráfico 19. Entidades que acompañaron al MIDIS en la implementación del primer bono



Fuente: Elaboración propia.

¹ Ley N° 29951, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013, en su artículo 26, dispone que la Unidad Central de Focalización (actualmente, Dirección de Operaciones de Focalización), a cargo de la operación del Sistema de Focalización de Hogares, se encuentra bajo el ámbito de la Dirección General de Gestión de Usuarios (DGGU) del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, con carácter permanente, correspondiéndole a dicha unidad, generar y administrar la información del Padrón General de Hogares (PGH) bajo estándares de calidad, seguridad y confidencialidad, así como certificar la clasificación socioeconómica de los potenciales usuarios ante los agentes responsables de la administración de los programas sociales y de subsidios del Estado que se ejecuten bajo criterios de focalización individual. El artículo 7 de la Ley N° 30435 señala que el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social tiene la atribución de administrar el Padrón General de Hogares (PGH) bajo estándares de calidad, seguridad y confidencialidad.

Posteriormente, y frente a la necesidad de ampliar la cuarentena debido a la expansión de la COVID-19, se autorizó un nuevo subsidio de S/760, mediante los Decretos de Urgencia N° 033-2020, del 27 de marzo, y N° 036-2020, del 10 de abril, denominado “Bono Independiente”. La transferencia de este se realizó en dos tramos y estuvo a cargo del programa Trabaja Perú del MTPE, el cual regularmente tiene como función brindar empleo temporal a personas mayores de edad que se encuentren en situación de pobreza y pobreza extrema, o afectada parcial o

íntegramente por desastres naturales o contextos de emergencia.

Esta incorporación supuso un reto mayor, ya que ni el MTPE ni el programa Trabaja Perú contaban con una experiencia previa en el otorgamiento de transferencias monetarias, ni en la aprobación de padrones con estos fines, encargo que sería derivado al Viceministerio de Promoción del Empleo y Capacitación Laboral.

“

(...) nosotros como programa en la vida hemos pagado ningún bono, en principio, entonces, es un encargo, que tuvimos que adaptarnos todos, a este proceso como tal, porque nuestro programa busca generar empleo temporal en la población más vulnerable

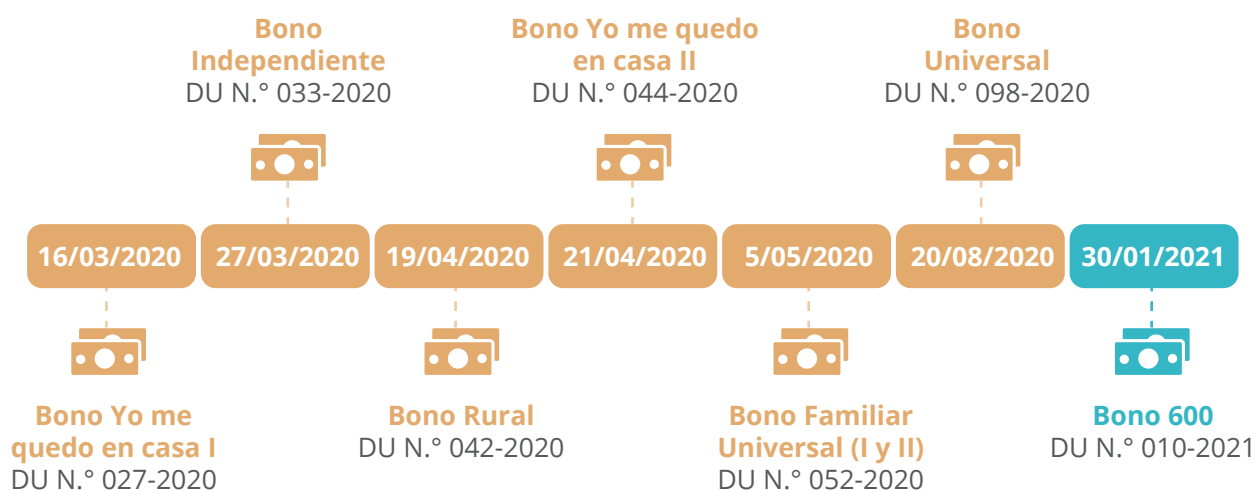
”

(E-0403)

En esta misma línea de intervención, se sucedieron el segundo tramo del “Bono Yo me Quedo en Casa”, un subsidio para el ámbito rural denominado “Bono Rural” (a cargo del programa social Pensión 65 del MIDIS), el denominado “Bono

Familiar Universal” transferido en dos tramos (a través de los programas sociales Pensión 65, Juntos y Contigo), y el “Bono Familiar Universal” (a cargo de Trabaja Perú, Juntos, Pensión 65 y Contigo).

Gráfico 20. Línea de tiempo de bonos entregados por el gobierno peruano en el marco de la emergencia sanitaria por COVID-19



Fuente: Elaboración propia.

En lo referente a la asignación de roles dentro del proceso de implementación, tres cambios son importantes en esta sucesión de bonos extraordinarios entregados en el contexto de la pandemia.

1. A pesar de la buena reputación del programa Juntos, hubo problemas administrativos que dificultaron su sostenimiento como responsable de la entrega de las subvenciones. Así, a partir del “Bono Rural”, se tuvo que encargar de esta función al programa Pensión 65, que también tenía experiencia en realizar transferencias monetarias.
2. A partir del “Bono Familiar Universal”, el

programa Trabaja Perú tuvo que recibir apoyo de la Oficina General de Administración del MTPE, ya que su dedicación durante la entrega del “Bono Independiente” absorbió casi la totalidad de sus recursos humanos, lo que trajo complicaciones en lo que era su función inicial, es decir promover empleo.

En tal sentido, los procesos de implementación fueron distribuidos de forma que Trabaja Perú elaborará las nóminas de perceptores, y la OGA se encargará de todo el proceso de transferencia de los bonos extraordinarios, organización que se mantuvo para la entrega del “Bono Universal”.

“

Los bonos anteriores los tuvo que asumir Trabaja Perú, y una decisión que en su momento tomó el Ministro de Trabajo y Promoción del Empleo, es que no era posible que Trabaja Perú se dedicara a pagar bonos cuando tenía que dedicarse a generar empleo temporal, y por eso el pago de este Bono, se tuvo que hacer desde el propio Ministerio, entonces tuvimos que aprender muy rápido como hacer el pago de este bono, y eso es un poco de la organización que nosotros teníamos al interno de Ministerio para atender esa operación

”

(E-0307)

“

(...) nuestro rol es promover el empleo (...) pero porque estábamos al 90% dedicados a ver los bonos no podíamos ver las otras medidas para recuperar el empleo (...) pero no estamos tan concentrados en esa función

”

(E-0308)

3. La incorporación del RENIEC, desde el “Bono Rural”, en adelante, como la entidad a cargo de la plataforma de comunicación de los bonos, en reemplazo de la ONPE que inicialmente debía adaptar su aplicativo. Esta modificación también se relaciona con la necesidad de ampliar la base de información

social de los hogares, que fue un factor crucial en la ampliación de la cobertura de los bonos, principalmente por las limitaciones que presentaba el SISFOH para brindar información social en un contexto donde la clasificación socioeconómica no podía ser el único criterio por considerar.

Tabla 14. Roles asignados a las instituciones en la entrega de Bonos según los Decretos de Urgencia emitidos

Rol	 D.U. N.° 027-2020 "Yo Me Quedo en Casa"	 DU N.° 033-2020 "Independiente"	 D.U. N.° 042-2020 "Rural"	 D.U. N.° 044-2020 "Yo Me Quedo en Casa II"	 D.U. N.° 052-2020 "Familiar universal I y II"	 D.U. N.° 098-2020 "Universal"
Identificación	• DGFIS/MIDIS • MINSA	• DGPE/MTPE	• DGFIS/MIDIS • MTPE, MEF (planilla)	• DGFIS/MIDIS	• DGFIS/MIDIS • RENIEC (RNH)	• DGFIS/MIDIS • RENIEC (RNH)
Elaboración del Padrón	• MIDIS (RM)	• VMPECL (RM)	• MIDIS (RM)	• MIDIS (RM)	• MIDIS (RM) • MTPE (RM)	• MIDIS (RM) • MTPE (RM)
Nómina de perceptores	• DGFIS/MIDIS	• Trabaja Perú/MTPE	• Pensión 65/MIDIS	• Pensión 65/MIDIS	• Pensión 65 • MIDIS • Trabaja Perú/MTPE	• Pensión 65/MIDIS • Trabaja Perú/MTPE
Otorgamiento de la subvención	• Juntos/MIDIS	• Trabaja Perú/MTPE	• Pensión 65/MIDIS	• Pensión 65/MIDIS	• Pensión 65/MIDIS • OGA/MTPE	• Pensión 65/MIDIS • OGA/MTPE
Plataforma de comunicación	ONPE adecua plataforma de comunicación a usuario, y asiste a MIDIS para su uso	-	RENIEC contrata para Pensión 65 los bienes y servicios para la plataforma de comunicación a los hogares	RENIEC contrata para Pensión 65 los bienes y servicios para la plataforma de comunicación a los hogares	RENIEC contrata para la plataforma de comunicación a los hogares, usando las preexistentes	RENIEC contrata para MTPE y MIDIS los bienes y servicios necesarios para la plataforma de comunicación del bono Universal
Pago	BN y otras instituciones financieras	BN y otras instituciones financieras	BN y otras instituciones financieras	BN y otras instituciones financieras	BN y otras instituciones financieras	BN y otras instituciones financieras

Fuente: Elaboración propia.

Como parte del aprendizaje de la identificación de la entidad más idónea para asumir la entrega de las subvenciones, se debe mencionar que el MIDIS aparece como la entidad que viene acumulando mayor experiencia en la entrega de subvenciones. De la misma forma en los procesos subyacentes, donde se considera la entidad que opera el sistema de información social del Estado.

Desde esta misma perspectiva, recientemente se ha emitido la Resolución Ministerial N° 041-2021-MIDIS, donde se aprueba el Plan de

Gestión del Riesgo de Desastres del Ministerio de Desarrollo en Inclusión Social 2021-2022, mediante el cual se dispone que las unidades de organización del MIDIS y los programas sociales adecuen su normatividad a las disposiciones del Plan aprobado. Esto, en el marco de su rol como entidad de respuesta en el SINAGRED, lo que representa un avance importante en la formulación de una estrategia especial que pueda activarse en contextos de emergencias o desastres, cuya necesidad, como vimos, fue patente a inicio de la respuesta.

5.3 Implementación

En este acápite, se describen los hallazgos referidos a los ocho procesos que se identificaron en la implementación de la entrega de los Bonos,

detallando sus características, y mostrando sus fortalezas y algunas de las dificultades que se presentaron en su desarrollo.

Identificación, focalización y gestión de la información de los beneficiarios

El punto de partida para la implementación de la entrega de transferencias monetarias fue el proceso de identificación de la población a partir de la cual se definen los beneficiarios de los bonos. Ello implicó definir las bases de información a usar, su actualización y herramientas para gestionarlas. En este punto se detallan los criterios de elegibilidad, los procesos, actores institucionales que participaron y los cambios ocurridos en la identificación de hogares beneficiarios, referidos a los arreglos institucionales, los cambios en las reglas de negocio realizadas y los roles asumidos por las instituciones para esta tarea, en los sucesivos bonos.

Debido al corto plazo en el que se tuvo que implementar el “Bono Yo me Quedo en Casa”, además de que el principal criterio de elegibilidad de los beneficiarios fue la condición socioeconómica de pobre o pobre extremo, se decidió usar el (PGH) a cargo del SISFOH.

El PGH era, en ese momento, la base de información más completa de hogares con la que contaba el Estado peruano. Para marzo del 2020, este registro social contaba con 25 millones de personas, según su clasificación socioeconómica, lo que representaba alrededor del 71% de la población registrada por RENIEC en el RUIPN.



Entonces para responder a esa pregunta, de cómo identificar a las familias, el Estado peruano no tenía... en ese momento, una base de datos nacional, que contenga la información de hogares y personas y su ubicación, el Estado, no había previsto, como otros Estados, tener información nominal actualizada de las personas y su ubicación, (...) lo más cercano a tener una base de datos en el Perú, es el Padrón General de Hogares, no existe una base de datos distinta a esa que mantenga a nivel nacional la información de hogares y personas (...) desde el (bono) “Yo me quedo en Casa”, (...) los primeros bonos toman como base, principalmente a la información de los hogares, y personas del PGH



(E-0304)

La posibilidad de disponer de una base de información amplia como el PGH de manera inmediata, se constituyó en un elemento clave para que el MIDIS pudiese implementar los bonos extraordinarios en el contexto de emergencia sanitaria. Sin embargo, durante la implementación se evidenciaron limitaciones para su uso, las cuales están referidas a la desactualización de la información en la condición socioeconómica, la conformación de los hogares, el fallecimiento de personas registradas, así como del lugar de residencia de las personas registradas en el PGH.

Esta desactualización del PGH obedece a las reglas de negocio establecidas por el SISFOH, las cuales definen tiempos de vigencia de las clasificaciones otorgadas y determinan la frecuencia de recojo y actualización de información. Estos plazos que en algunos casos fueron ampliados por necesidades

operativas y supuso el uso de información que en una importante proporción tenía plazo de vigencia el mes de julio del 2020.

Otro aspecto importante que se convirtió en una limitante para el uso del PGH, fue que los registros que lo conforman pertenecen en una gran proporción a hogares del ámbito rural, y en menor medida a hogares urbanos en pobreza y pobreza extrema. Esto debido a que los usuarios principales de este registro habían sido hasta ese momento los programas sociales que tienen presencia mayoritariamente en la zona rural. La entrega de los sucesivos bonos requirió la atención a zonas urbanas; sin embargo, el PGH no contaba información suficiente referida a este grupo poblacional, el cual también enfrentó el impacto de la pandemia y necesitaba ser incluido en la entrega de los bonos.

“

Un tema más institucional nos sacudió (...) nos dimos cuenta que en realidad era un instrumento pensado para los programas, le eran útiles a los programas, pero no le era útil a nada más (...) los pobres urbanos, esta gente de los cerros, los anillos de los cerros no estaban, entonces ese fue el primer como shock y crisis interna institucional de decir, hemos estado hablando que tenemos todo el tema del PGH y que ha tenido su historia también, ha ido mejorando y yo lo que siento es que de pronto (...) de decirnos el SISFOH lo máximo, está en el promedio mundial, ordenada la cosa (...) y de pronto se nos cae esto (...), tu información está desactualizada hay millones de gente que deberían de estar y no están o gente que cobra pero su situación está súper bien porque mejoró en los últimos 10 años, y tú lo sigues teniendo como pobre, entonces fue un golpe muy duro internamente para darnos cuenta de que el instrumento que estábamos teniendo y manejando tal vez se había reducido a una cajita muy chiquita

”

(E-0312)

“

(...) El PGH tiene su lógica también en la misma línea, que es de las clasificaciones socioeconómicas. Su velocidad de actualización también no es inmediata en el sentido de que rápidamente entra la información, pero el proceso de generación suele tomar su tiempo, también nuevamente la calidad de esa información obedece a su modelo de negocio es minucioso por la conformación del hogar (...), el PGH ha tenido ese problema también (de desactualización), no tan severo, pero si tiene un montón de datos que pertenecían a clasificaciones socioeconómicas que iban a vencer en julio del 2020 (...)

”

(E-0401)

“

(...) Nosotros como SISFOH lo que tenemos es el periodo de vigencia de la clasificación, una clasificación tiene un periodo de vigencia actualmente para lo que es ámbito urbano, una clasificación dura cuatro años, para ámbito rural, seis años y para ámbito de comunidad nativa en la Amazonía 8 años, anteriormente ese periodo solo era de tres años, entonces la idea es que al caducar la clasificación el hogar tiene que tramitar nuevamente y en esa actualización es que estaríamos capturando a los fallecidos, estaríamos descartando a los fallecidos, entonces no era parte de nuestra operatividad hacer esas validaciones de manera periódica (...)

”

(E-0305)

Estas dificultades no fueron exclusivas del caso peruano. Como señala Beazley, la implementación de intervenciones en el marco de una emergencia constituye un desafío para los sistemas de información social, ya que comúnmente se definen nuevos criterios de elegibilidad que incorporan a una población más amplia que los beneficiarios regulares de los programas de protección social.

El PGH fue usado como la base de información en la identificación de los beneficiarios para el “Bono Yo me Quedo en Casa”, el “Bono Independiente” y el “Bono Rural”. Es así como, frente a las limitaciones del PGH para abastecer de información en el nuevo contexto, se identificó la necesidad de contar con un nuevo registro que abarque a toda la población del país.

El Registro Nacional de Hogares – RNH

En el marco de la Comisión Intergubernamental de Asuntos Sociales (CIAS)², se propuso la creación de un registro que tuviera como punto de referencia el Registro Único de Identificación de Personas Naturales - RUIPN, a cargo de la RENIEC³.

Dicha propuesta fue aprobada a través del Decreto de Urgencia N° 052-2020, del 5 de mayo del 2020, con el nombre de “Registro Nacional para medidas COVID-19 en el marco de la Emergencia Sanitaria” (RNH). Tiene como objetivo consolidar y sistematizar la relación de hogares a nivel nacional, para la adecuada identificación de aquellos que son elegibles para los subsidios económicos que se otorgan en el marco de la Emergencia Sanitaria y del Estado de Emergencia Nacional. Su elaboración, administración y soporte está a cargo del RENIEC. La base de datos RNH se usó para el “Bono Universal Familiar”, el “Bono Universal” y el “Bono 600”.

Se establece también que es la CIAS la que aprueba los lineamientos en base a los cuales el RENIEC elabora y administra el RNH. La información que lo alimenta proviene del PGH, la relación de hogares beneficiarios comprendidos en los alcances de Juntos, Pensión 65 y Contigo, y los padrones de beneficiarios comprendidos en el Artículo 2 del Decreto de Urgencia N° 027-2020,

complementado por el Decreto de Urgencia N° 044-2020, y aquellos comprendidos en el Artículo 2 del Decreto de Urgencia N° 042-2020.

Por su parte, el MTPE entrega al RENIEC la información de trabajadores independientes en vulnerabilidad económica que han recibido o recibirán el subsidio monetario autorizado en el Artículo 3 del Decreto de Urgencia N° 033-2020 y la información de la planilla electrónica del sector privado necesaria para el cumplimiento de la finalidad. Del mismo modo, el INEI remite al RENIEC las bases de datos nominadas de los Censos Nacionales 2017. Asimismo, se establece que las entidades responsables de otras bases de datos deben proveer al RENIEC, a solicitud de ésta, y en el plazo máximo de tres días calendario, la información y los mecanismos de interconexión que sean requeridos para la selección de los hogares elegibles de los bonos.

Cabe resaltar que el uso del RUIPN para la implementación del RNH, permite cubrir a toda la población registrada en el RENIEC: 35 millones de registros válidos, ampliando la información de la que se disponía en el PGH para realizar los procesos de identificación de beneficiarios y elaboración de los padrones.

² La Comisión Intergubernamental de Asuntos Sociales - CIAS, es la instancia de coordinación y de discusión de la política Social del Estado al interior del Consejo de Ministros, que se encuentra presidida por el Presidente del Consejo de Ministros y es la encargada de dirigir, articular, coordinar y establecer los lineamientos de política y del gasto social, así como supervisar su cumplimiento; teniendo como función principal reducir la pobreza y la extrema pobreza. Está integrada por el Presidente del Consejo de Ministros y por los Ministros de Estado de los siguientes sectores: Ministerio de Economía y Finanzas; Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Ministerio de Agricultura y Riego, Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Ministerio de la Producción, Ministerio de Energía y Minas, Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, Ministerio de Cultura, Ministerio de Defensa, Ministerio del Ambiente, Ministerio del Interior y Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.

³ Es el organismo técnico encargado de la identificación de los peruanos, otorga el documento nacional de identidad, registra hechos vitales: nacimientos, matrimonios, defunciones, divorcios y otros que modifican el estado civil.

“

El Padrón General de Hogares no tenía la totalidad (de la población), por diseño (...) el Padrón General de Hogares tenía un registro de alrededor de 25 millones de personas, el Censo de Población y Vivienda del año 2017, tenía un registro de poco más de 29 millones de personas, además el Centro de Población y Vivienda reconocía que había una brecha, incluso que no había podido ser censada, entonces se tuvo que identificar, se tuvo que trabajar bajo la lógica de brecha, entonces la primera decisión, en ese marco, fue establecer un punto de referencia, y el punto de referencia para nosotros, fue el Registro Único de Identificación de la Persona Natural, que es el registro que está administrado por RENIEC, (...), el Registro Único de Identificación, tenía alrededor de 35 millones de registros válidos, entonces cuando uno hace la diferencia con el Padrón General de Hogares más o menos estábamos hablando alrededor de 10 millones, y como el Centro de Población y Vivienda más o menos unos 6 millones de personas

”

(E-0306)

Sin embargo, el RNH aún presenta algunas limitaciones referidas a la actualización de las bases de información usadas como fuente para la conformación de hogares: RUIPN, Censo 2017,

PGH y bases complementarias, como la base del servicio de electricidad del que se toma la información del propietario del suministro.

“

Pedir a las instituciones sus archivos desactualizados fue un problema, y eso que el RENIEC siempre ha ofrecido, a nivel de convenios, actualizar sus grandes archivos. (...) Cuando recibíamos la información, estaban incompletos, mal digitados y, como estábamos contra el tiempo, se generaban problemas al momento de presentar un padrón de hogares

”

(E-0308)

En el caso del RUIPN, existe un problema de actualización de estado civil y direcciones, con respecto al Censo 2017. Este presenta desactualización en la conformación de hogares ya que recoge a aquellos encontrados en la vivienda el día de su ejecución, pero en muchos casos las personas, aun cuando fueron registradas juntas, no pertenecen al mismo hogar.

Tomando en cuenta las brechas de información del PGH identificadas en las primeras entregas de bonos, en abril del 2020 se realizó un proceso de actualización a través de cotejos masivos con información proporcionada por el MEF y SUNAT. Esto permitió contar con registros de mejor calidad para los siguientes bonos implementados.

“

Nos falta depurar la información. Si bien es cierto que se utilizó el censo del 2017, el porcentaje de información correcta es de 60 % de efectividad y un 40 % de no efectividad. El padrón (general) de hogares estaba incompleto, lo que se vio en las denuncias de los ciudadanos

”

(E-0404)

Adicionalmente con la finalidad de conformar los hogares con la mayor precisión, el RENIEC puso a disposición en la plataforma web creada para la gestión del RNH, un aplicativo web. Este permitía la actualización de información sobre conformación de hogares, el cual estuvo disponible por cinco días entre mayo y junio del 2020.

Considerando que existían aproximadamente 6 millones de personas a las que no se podía vincular a un hogar usando las bases existentes, este registro complementario permitió que el 50% de ellas registraran la información de los miembros de su hogar.

“

(...) la plataforma que el RENIEC implementó por un breve tiempo en el cual los ciudadanos podían actualizar la información de su hogar, plataforma que tuvo múltiples complicaciones, entonces a partir de esos esos cuatro insumos obviamente las fuentes se conforma por hogares, es únicamente padrón de hogares. La plataforma que habilitó el RENIEC es información de personas, no información de hogares y los bonos siempre fueron por hogar no de personas individuales

”

(E-0308)

Posteriormente, no se continuó con nuevas actualizaciones realizadas directamente por los ciudadanos, debido principalmente al riesgo de generar un incentivo negativo a declarar

información no real de la conformación de los hogares con la expectativa de acceder a más bonos en un mismo hogar.

“

Justamente el registro de hogares con participación del ciudadano, por ejemplo, soltamos la actualización y el ciudadano comienza a actualizar y se genera un nuevo pago de bonos por una tercera ola más crítica y cerramos en agosto o septiembre

”

(E-0404)

“

La declaración de la información, sólo cubre un porcentaje pequeño de la población, y ya lo hace bajo un juego de incentivos, tienes el riesgo, o sea, obviamente la gente tiene un incentivo grande declararse, que viven solamente dos, cuando en realidad viven cuatro juntos, dos juntos y fraccionar los hogares por la expectativa de cada grupito reciba un bono distinto

”

(E-0401)

Si bien se han realizado acciones que avanza en la actualización del PGH, aún persisten los problemas en la configuración de los hogares. Esto se debe a

que hay problemas de calidad de información de las bases usadas como insumos.

“

Este problema de la data... sí nos golpeó muchísimo como operación... Yo no sé si recuerdan todos estos casos en los que la gente se quejaba, de que me han puesto en mi hogar a una persona que no conozco

”

(E-0307)



Foto: Flickr/PCM (2020)

“

Las bases de datos no están estandarizadas, no, no están, no todas están, no todas tienen reglas de consistencia, no hacen un proceso de validación constante, como, por ejemplo, podríamos hacer identidad, o PGH, no todos hacen actualizaciones de defunciones, por ejemplo, no haces validaciones de identidad

”

(E-0307)

Hogares elegibles

La focalización de los hogares elegibles se realizó a partir de los criterios establecidos en los sucesivos decretos de urgencia que dispusieron la entrega de cada uno de los bonos.

Inicialmente, en el “Bono Yo me Quedo en Casa”, se usó como criterio principal la condición socioeconómica de pobreza y pobreza extrema tomando como base el PGH. Asimismo, solo se consideró a la población ubicada en las zonas de mayor incidencia sanitaria de la pandemia de acuerdo con lo indicado por el MINSA, que en este primer momento de la entrega pertenecían al ámbito urbano. Para los siguientes bonos se fueron incorporando nuevos grupos poblacionales.

A partir del “Bono Familiar Universal I”, el procesamiento de la información se realizó en la plataforma gestionada por RENIEC, empleando

las reglas establecidas por el MIDIS y tomando en cuenta los lineamientos dados por la CIAS.

Para el “Bono Independiente”, se consideraron los hogares con trabajadores independientes en vulnerabilidad económica de acuerdo con la focalización determinada por el MTPE. En el caso del “Bono Rural”, se consideraron los hogares en pobreza y pobreza extrema ubicados en el ámbito rural, mientras que en el “Bonos Universal Familiar I y II”, el “Bono Universal” y el “Bono 600”, se consideró la inclusión de los beneficiarios de los programas sociales Juntos, Pensión 65 y Contigo. Asimismo, se incluyó a todos los hogares que estén identificados en el Registro Nacional para medidas COVID-19; en condición de pobreza y pobreza extrema y que ninguno de sus integrantes tuviera un ingreso superior a S/3,000 mensuales o esté en la planilla privada, proporcionada por el MTPE.

Tabla 15. Criterio de elegibilidad por bono implementado

BONO	CRITERIOS DE ELEGIBILIDAD	IMPLEMENTA
BONO YO ME QUEDO EN CASA: D.U. N° 027-2020 ampliado D.U. N° 044-2020.	- Hogares en pobreza o pobreza extrema de (SISFOH). - Ámbitos geográficos con mayor vulnerabilidad sanitaria (Ministerio de Salud).	MIDIS
BONO INDEPENDIENTE: D.U. N° 033-2021, complementado DU N° 036-2020.	- Hogares con trabajadores independientes en vulnerabilidad económica, de acuerdo con la focalización determinada por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE). - No hayan sido beneficiarios del subsidio previsto en el Decreto de Urgencia N° 027-2020 (Artículo 3 del Decreto de Urgencia N° 033-2020).	MTPE
BONO RURAL: D.U. N° 042-2020.	- Hogares en pobreza o pobreza extrema (SISFOH) en el ámbito rural. - No beneficiarios en Decretos de Urgencia N° 027-2020 y N° 033-2020.	MIDIS
BONO FAMILIAR UNIVERSAL: D.U. N° 052-2020.	a. Hogares en pobreza o pobreza extrema (SISFOH). b. Hogares beneficiarios de Juntos, con integrante de "Pensión 65" y/o integrante de Contigo. c. Hogares no comprendidos en los enunciados precedentes, cuyos integrantes no se encuentren registrados en el AIRHSP –MEF, o en la planilla privada, exceptuando a los pensionistas y a la modalidad formativa. Los hogares indicados serán beneficiarios si: están en el Registro Nacional para medidas COVID-19 ("Registro Nacional"), administrado por el RENIEC. No hayan recibido o no recibirán los subsidios monetarios autorizados en los Decretos de Urgencia N° 027-2020, N° 033-2020 y N° 042-2020. Alguno de sus integrantes tenga ingreso mayor a S/3,000 mensuales de acuerdo con la (SBS), y de la SUNAT.	MIDIS, ámbito rural, y afiliados a Juntos, "Pensión 65" y Contigo. MTPE, ámbito urbano.
UNIVERSAL: D.U. N° 098-2020.	a. Hogares en pobreza o pobreza extrema (SISFOH) b. Hogares beneficiarios de Juntos, con integrante de "Pensión 65" y/o integrante de Contigo. c. Hogares no comprendidos en los enunciados precedentes, cuyos integrantes no se encuentren registrados en el AIRHSP – MEF (*), o en la planilla privada, exceptuando a los pensionistas y a la modalidad formativa. Los hogares indicados serán beneficiarios si: están en el Registro Nacional para medidas COVID-19 ("Registro Nacional"), administrado por el RENIEC. No hayan recibido o no recibirán los subsidios monetarios autorizados en los Decretos de Urgencia N° 027-2020, N° 033-2020 y N° 042-2020. Alguno de sus integrantes tenga ingreso mayor a S/3,000 mensuales de acuerdo con la (SBS), y de la SUNAT.	MIDIS, ámbito rural, y afiliados a Juntos, "Pensión 65" y Contigo. MTPE, ámbito urbano.
BONO 600: D.U. N° 010-2021 ampliado DU N° 023-2021	a. HHogares en pobreza o pobreza extrema (SISFOH). b. Hogares beneficiarios de Juntos, con integrante de "Pensión 65" y/o integrante Contigo. c. Hogares no comprendidos en los enunciados precedentes, cuyos integrantes no se encuentren registrados en el AIRHSP – MEF (*), o en la planilla privada, exceptuando a los pensionistas y a la modalidad formativa. Los hogares indicados serán beneficiarios si están en el Registro Nacional para medidas COVID-19; y que ninguno de sus integrantes tenga un ingreso superior a S/3,000 mensuales de acuerdo con la información de la SBS, de la SUNAT, AIRHSP, o en la planilla privada.	MIDIS

Fuente: Elaboración propia.

En el proceso, también se establecieron otros criterios de exclusión. Estos se implementaron sobre la base de los lineamientos aprobados por la CIAS: ser funcionario público con Declaración de intereses, y estar privado de libertad, que fue cruzado con las bases de datos proporcionadas por la PCM y el Ministerio del Interior (MININTER),

respectivamente. En el cuadro siguiente se detallan los acuerdos tomados en la CIAS, los cuales incluyen además de los criterios de exclusión mencionados, los lineamientos para la elegibilidad de hogares beneficiarios y para la construcción del RNH.

Tabla 16. Relación de Actas y acuerdos aprobados en la CIAS

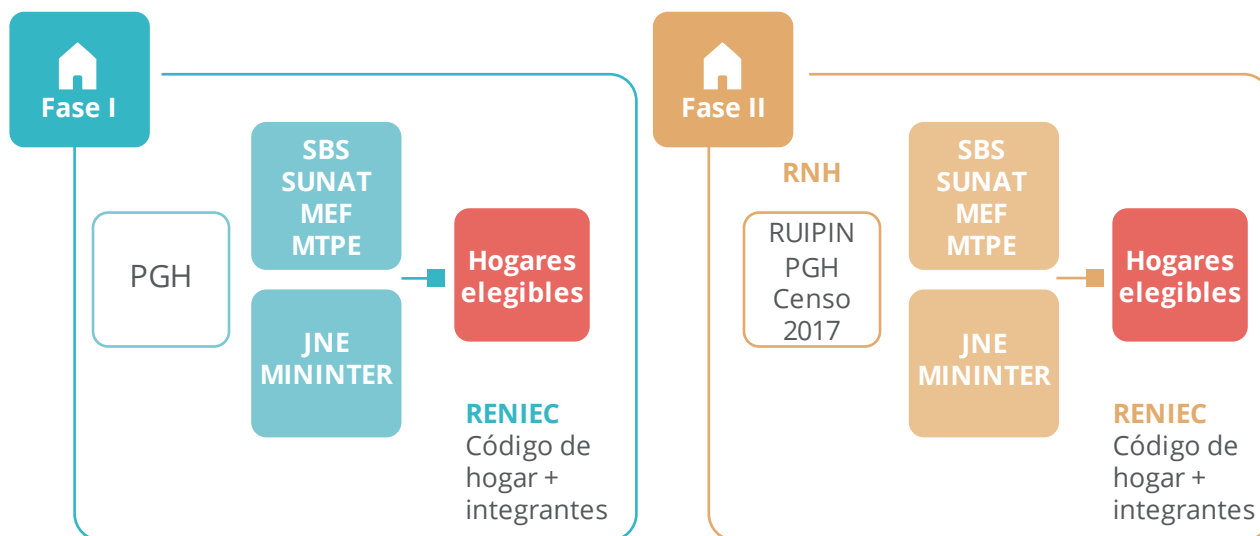
BONO	CRITERIOS DE ELEGIBILIDAD
Acta 1 26 abril 2020	Aprobación de la creación del Registro Nacional de Hogares para medidas COVID-19. Aprobación del Bono Familiar Universal.
Acta 2 4 mayo 2020	Modifica Acta 1: "Aprobar la creación del Registro Nacional para medidas COVID-19, y encargar al Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), su elaboración y administración.
Acta 3 6 mayo 2020	Lineamientos para selección de hogares para el bono familiar universal. SUNAT y SBS proporcionarán información para identificar a población con ingresos no laborales mayores a 3,000.
Acta 4 13 junio 2020	Aprobar lineamientos para conformación de hogares a partir del RNH y lineamiento para la elegibilidad de los hogares del 2do bono familiar universal en marco del D.U. N° 052-2020.
Acta 5 3 julio 2020	Incorporar al anexo del acta 4 el criterio de exclusión de hogares en caso tenga integrante como Consejero regional o Regidor Municipal.
Acta 6 17 julio 2020	Modificar el anexo 1 del acta 4 el criterio de conformación de hogares. Identificación a miembros del hogar. (c) Hogares que no pertenecen al PGH y que no registraron su hogar en la plataforma del RNH implementada por RENIEC. Las personas que no han logrado ser vinculadas a ningún hogar no serán consideradas como parte del RNH por no existir certeza del hogar que pertenecen.
Acta 7 9 agosto 2020	1. Aprobar la propuesta de un subsidio complementario sobre la base del Bono Familiar Universal y establecer que los criterios para su aplicación serán materia de desarrollo en el proyecto de decreto de urgencia correspondiente. 2. Encargar la ejecución y entrega del subsidio complementario a la población beneficiaria del ámbito rural y a la población del ámbito urbano al MTPE.
Acta 8 15 agosto 2020	Incorporar en los "Lineamientos para la selección de hogares potencialmente beneficiarios del bono familiar universal en el marco del D.U. N° 052-2020, desarrollados en las actas 003, 004, 005 y 006 2020-PCM/CIAS, el criterio de exclusión de hogares en los cuales algún integrante sea funcionario o servidor público comprendido en el ámbito de aplicación del D.U. N° 063-2020 de acuerdo a la información disponible en el AIRHSP, o un familiar declarado en las DJI administradas por la Presidencia del Consejo de Ministros de dichos funcionarios o servidores públicos.

Fuente: Elaboración propia.

El gráfico siguiente, resume las fases en las que participó RENIEC gestionando la base de

información de hogares elegibles, que han sido descritas en los párrafos anteriores.

Gráfico 21. Fases del Proceso de definición de Hogares Elegibles a cargo de RENIEC



Fuente: Elaboración propia.

El registro de hogares elegibles elaborado por RENIEC fue entregado al MIDIS y al MTPE, para aprobación de los padrones de hogares

beneficiarios de cada bono, previa revisión y análisis de estos dos sectores.

Elaboración de los padrones de hogares beneficiarios

La elaboración de los padrones es un proceso que se realiza sobre la base de los hogares identificados como elegibles y consiste en revisar la consistencia de la información recibida para la aprobación de cada uno de los padrones. Este proceso fue inicialmente encargado al MIDIS para la entrega del “Bono Yo me Quedo en Casa”. Posteriormente, a partir de la implementación del “Bono Independiente”, se incorporó al MTPE como el otro sector responsable de los padrones de hogares beneficiarios.

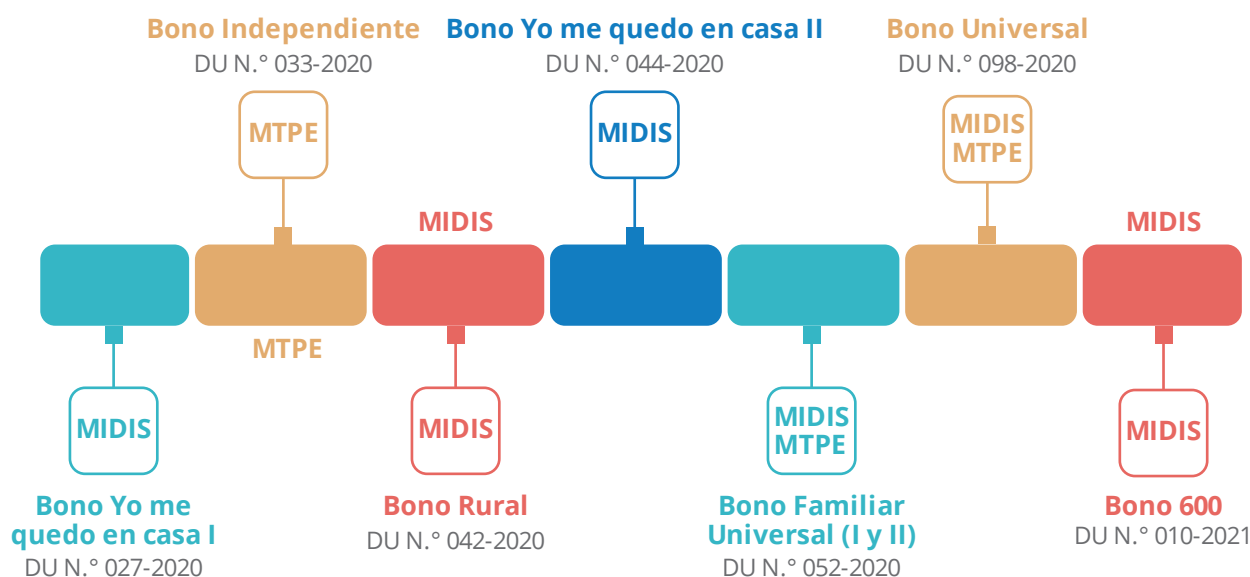
La decisión de incluir al MTPE como responsable de la elaboración de padrones se basó en la incorporación de hogares no pobres del sector urbano como elegibles, población que excedía

a lo atendido hasta ese momento por el MIDIS a través de sus programas sociales que son focalizados en pobreza y pobreza extrema.



Foto: Flickr/PCM (2020)

Gráfico 22. Bonos y sectores responsables



Fuente: Elaboración propia.

Como se puede observar, el MTPE fue responsable de la atención de la población que se encontraba en las zonas urbanas, en un primer momento a través del “Bono Independiente” y, posteriormente, con el “Bonos Familiar Universal 1 y 2” y el “Bono Universal”.

Durante el 2021, para la entrega del “Bono 600”, el MTPE dejó de participar en la elaboración de los padrones y entrega de los bonos, designándose al MIDIS como único responsable tanto para población urbana como rural.

En el caso del MIDIS durante los bonos ejecutados el 2020, fue la Dirección de Operaciones de la DGFIS

que forma parte del Viceministerio de Políticas y Evaluación Social, la que se hizo cargo del informe técnico que da origen al padrón. En el 2021, participó también, en la elaboración del padrón del “Bono 600”, la OGTI del MIDIS, continuando como responsable del informe técnico la DGFIS.

Es importante recordar, que la experiencia previa del MIDIS en la elaboración de padrones estaba en los programas de transferencias monetarias Juntos, Pensión 65 y Contigo, asignados al Viceministerio de Prestaciones Sociales, que elaboran los padrones y los aprueban a través de resoluciones directorales, en sus prestaciones regulares⁴.

“

Mi equipo ha tenido a cargo una parte, que es el procesamiento inicial de los Bonos que el MIDIS aprobado, y de ahí, para los Bonos donde interviene el RENIEC, también hemos tenido nuestra parte suministrando información, y más adelante proponiendo el padrón, los padrones que más adelante aprobó el MIDIS

(E-0305)

”

⁴ Manuales de Operación Juntos, Pensión 65 y Contigo. poner páginas web de los programas como fuente.

La participación de estas instancias del MIDIS significó que tuvieran que adaptarse rápidamente a la ejecución de un tipo de tarea que no realizaba anteriormente. La necesidad de derivar sus

recursos humanos y tecnológicos, a estas nuevas tareas supuso una limitación para responder las consultas y reclamos de la población, viéndose desbordados en algunos momentos.

“

Fortalecer a mi equipo en todo sentido, fortalecer en gente, en presupuesto, en equipo.... porque realmente necesitamos y las demoras que a veces tenemos en responder es porque no nos damos abasto por la gran cantidad de pedidos que tenemos pendientes y que nos siguen llegando

”

(E-0305)

En el caso del MTPE, el reto de adaptación fue mayor y debió pasar por un acelerado aprendizaje, tomando en cuenta que no había realizado intervenciones vinculadas a la entrega de transferencias monetarias antes de los bonos. Para cumplir con el encargo, el MTPE asignó la responsabilidad de la elaboración del informe técnico a la Dirección General de Promoción

del Empleo, que realizó las labores de revisión y gestión de la data contando con la Dirección de Investigación Socio Económico Laboral (DISEL) y la Oficina General de Tecnologías de Comunicación (OGTIC). Para ello, debió fortalecer su equipo con la contratación de personal que apoyó las labores vinculadas a la elaboración de los padrones.

“

Nos pasaron las bases de datos conteniendo los hogares elegibles, y básicamente nuestra tarea era hacer una validación, chequear si hay inconsistencias, y aprobar el Padrón, pero la conformación de hogares, la elegibilidad, ya venía identificada previamente por RENIEC

”

(E-0308)

“

Tuvimos que aprender muy rápidamente, había problemas de la data

”

(E-0307)



Foto: Flickr/MIDIS (2020).

“

(...) pero creo que ninguna entidad estaba preparada para para una operación de esta magnitud de esta naturaleza, de repente él MIDIS más que el resto, o sea en general creo que ha habido disposición a colaborar, pero como te comento les han faltado manos

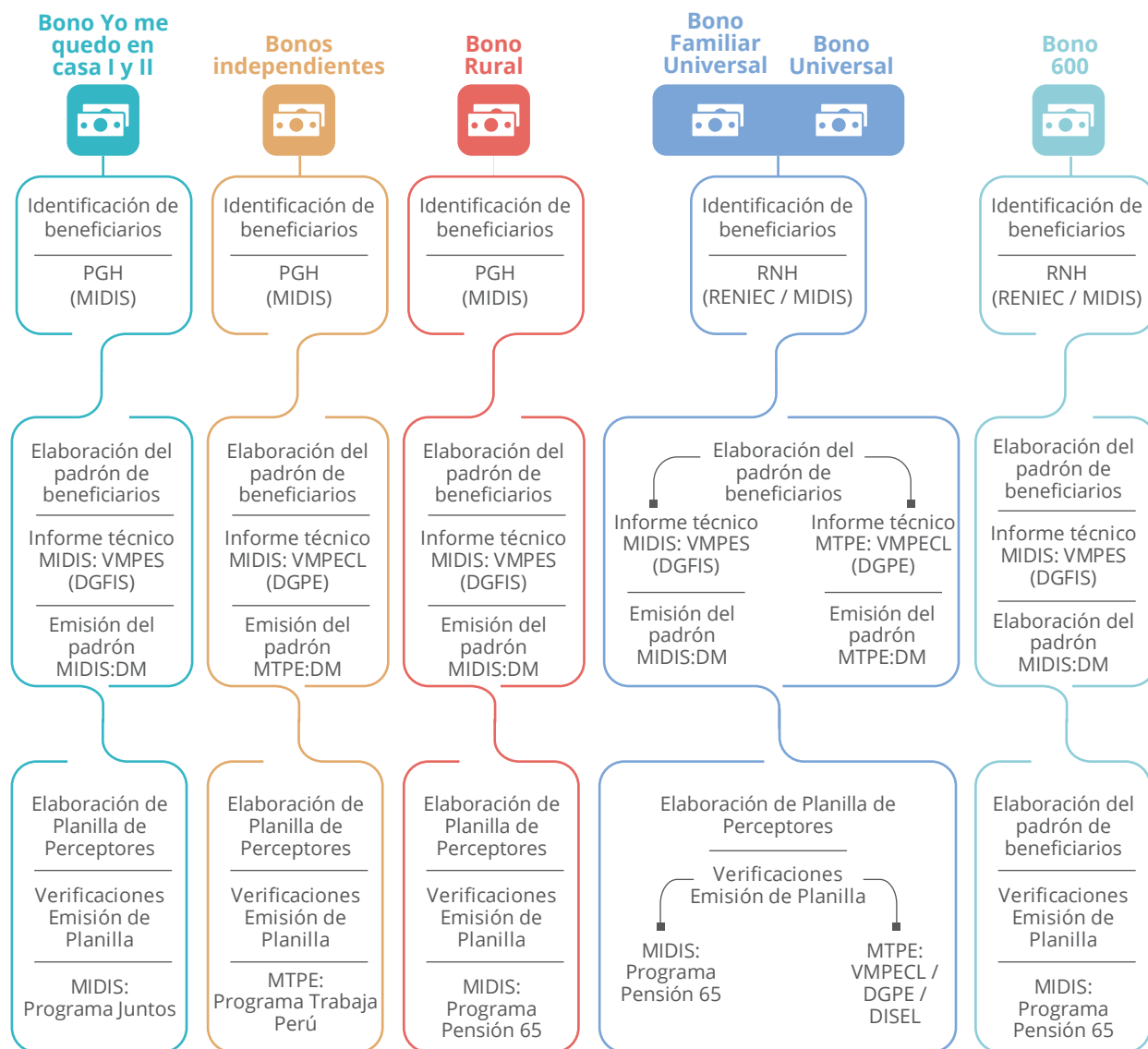
”

(E-0308)

Respecto a las limitaciones presentadas, los funcionarios del MTPE señalaron que asumir funciones referidas a la construcción de padrones y entrega de transferencias monetarias tuvo impacto sobre el tiempo disponible para sus funciones regulares dirigidas a la promoción del empleo.

Como se ha descrito, tanto el MIDIS como el MTPE implementaron una organización interna para la elaboración de los padrones, la planilla de perceptores y la entrega de los bonos, lo cual involucró a varias instancias de ambos sectores.

Gráfico 23. Rutas de identificación, elaboración de padrón y emisión de planillas de perceptores de elaboración de padrones y determinación de perceptores del MTPE

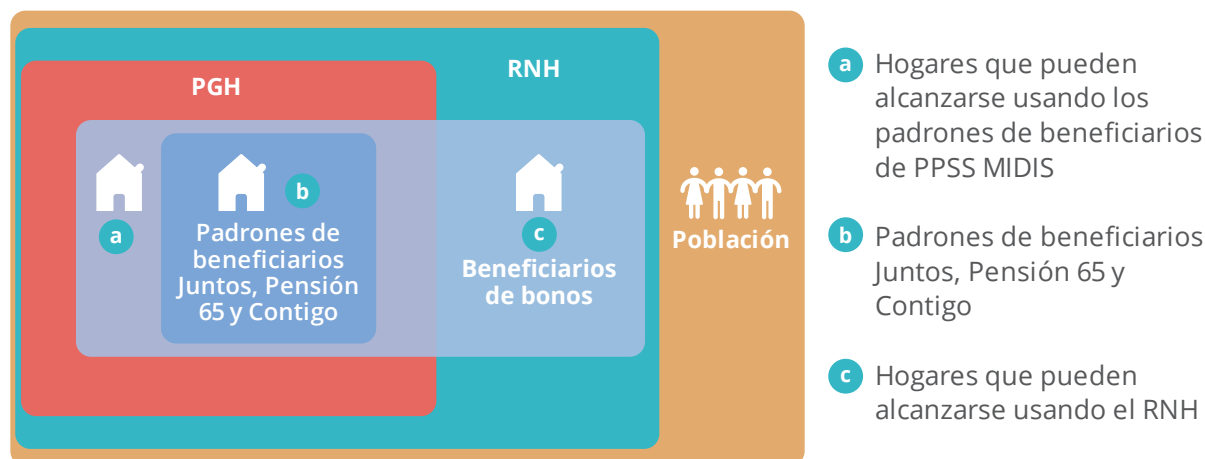


Fuente: Elaboración propia.

La implementación de todas estas estrategias permitió incrementar el alcance de las medidas, debido a que los padrones de hogares

beneficiarios utilizando el RNH tuvieron mayor alcance frente al PGH.

Gráfico 24. Población beneficiaria cubierta por bonos



Fuente: Elaboración propia en base a Beazley et al (2019). Protección social reactiva frente a emergencias en América Latina y el Caribe: Principales hallazgos y recomendaciones.

En el cuadro siguiente se muestra los hogares que conformaron cada uno de los padrones aprobados para la entrega de los bonos y

la cantidad de integrantes de ellos, según la conformación realizada a partir de los procesos ya descritos.

Tabla 17. Cantidad de hogares e integrantes por padrón

Bono	Total N° de hogares del padrón remitido por DGFIS	Total N° de integrantes del padrón remitido por DGFIS	Total N° hogares unipersonal	Comentario
DU N° 027-2020 (Bono Yo me quedo en casa)	2,738,771	8,996,902	561,245	Contiene información de Pensión 65 y Juntos
DU N° 044-2020 (Bono Yo me quedo en casa)	2,726,773	8,980,394	551,674	Contiene información de Pensión 65
DU N° 042-2020 (Bono Rural)	980,138	2,559,645	328,767	Contiene información de Pensión 65
DU N° 052-2020 (Bono Familiar Universal I)	1,002,007	3,198,414	222,518	Contiene información de Pensión 65, Juntos y Contigo
DU N° 052-2020/RM N° 106-2020 (Bono Familiar Universal II)	687,147	1,116,918	455,495	Contiene información de Pensión 65
2DO Bono Universal (DU 098-2020)	3,067,391	8,216,563	1,111,990	Contiene información de Pensión 65, Juntos y Contigo

Fuente: Programas Pensión 65 y Juntos y Contigo

Herramientas informáticas y mecanismos de interoperabilidad para la identificación de hogares beneficiarios y elaboración de los padrones

La identificación de los beneficiarios implicó el desarrollo de una plataforma informática para la gestión del RNH, que estuvo a cargo de RENIEC, tal como se estableció en el Decreto de Urgencia N° 052-2020, que consideró además un financiamiento específico para este fin.

Dicha implementación tuvo como fortaleza la experiencia del RENIEC en el manejo de grandes bases de información, que le permitió contar con los recursos humanos y tecnológicos que se requerían para la entrega de los bonos.

“

Desde la 052 se armó una plataforma fuerte donde pueda soportar toda la base de datos que nos han enviado la INEI, PGH, SBS, nos dieron grandes informaciones y se ha puesto un servidor de un proceso alto para que justamente pueda procesar rápidamente esa información, pero esa es una infraestructura aislada de las líneas que tiene RENIEC, es un servidor independiente aislado de las líneas de procesamiento con todos los niveles de seguridad donde únicamente tienen acceso personal del MIDIS y personal de base de datos de RENIEC para justamente para ese procedimiento, en lo que corresponde para la segunda fase de la programación de pagos de bonos

”

(E-0404)

Respecto a la alimentación de información para la construcción de los listados de hogares elegibles, se realizó a través de cruces de bases de datos que se compartieron en archivos SFTP. Es decir, se usó un procesamiento en lotes, lo que supone

un proceso semi manual, no habiéndose logrado aún que la actualización o intercambio se haga a través de componentes transaccionales de consumo y publicación de información, que es lo requerido en un sistema interoperable.

“

Ahora usamos archivos congelados: un registro nacional de la 052, 098 y otra en la 010, que se congelan para ser entregados. Entonces estos son padrones que se generan para el momento, puesto que las normas no indican una actualización sobre archivos o registros nacionales vivos. Todos son fotos de un momento dado, y en ese archivo es donde se genera la elegibilidad del momento y se entrega esta información a las entidades, al MTPE y al MIDIS

”

(E-0404)

“

Bueno como interoperabilidad entre entidades, básicamente tenemos los SFTP que utilizamos por seguridad... el intercambio de la información de cotejo de validación que son las carpetas compartidas de seguridad y después con RENIEC nos cargan todos los días información, pero igual SFTP, con OSIPTEL si se tiene un Web service, pero no lo tenemos nosotros lo tiene el MIDIS

”

(E-0310)

“

Creo que todavía nos falta mucho para hablar de una real interoperabilidad, pero de que ya hay un intercambio de información entre las distintas entidades del estado, creo que ya se ha visto que es clave para poder avanzar

”

(E-0310)

“

Hay una estrategia de gobierno de datos, que estamos diseñando (...) la integración de los datos y la interoperabilidad. Hoy el Perú dispone de una plataforma nacional de gobierno digital potente (...) Entonces esa integración es algo que tiene que caer como consecuencia

”

(E-0501)

De otra parte, los mecanismos de seguridad utilizados fueron los espacios de transferencia de archivos con usuario y clave, los cuales cumplieron con dos de los tres aspectos de

la seguridad informática, la confidencialidad y la disponibilidad, pero sin considerar el tercer aspecto de la seguridad como lo es, la integridad de la información.

“

Nos estamos comunicando a través de carpetas SFTP porque era un mecanismo un poco más seguro para transferir la información que debía publicarse en la plataforma administrada por RENIEC. Es así como consumían información que nosotros les pasábamos sobre los pagos, a quién tenía que pagarle. De otra parte, el reporte de las entidades financieras de los pagos realizados también se hacía a través de carpetas FTP

”

(E-0308)

Respecto a las condiciones para la continuidad en el uso de la plataforma informática, se identifica que al iniciar su implementación el horizonte temporal estuvo dado por el marco normativo que autorizaba la ejecución presupuestal para el funcionamiento, hasta el 31 de diciembre del 2020. Esto ocasionó que a partir del 1 de enero del 2021 la plataforma fue desactivada.

A consecuencia de ello, al iniciar el 2021, los beneficiarios que aún se encontraban en proceso de realizar el cobro de los bonos se quedaron sin acceso a la plataforma para continuar con los procedimientos previstos. La solución de esta situación supuso que se implementaran nuevos arreglos institucionales para seguir disponiendo de una herramienta para el procesamiento del RNH para la identificación de los beneficiarios de los siguientes bonos.



“

El 31 de diciembre a las 11:59 de la noche (RENIEC) desactivó la landing ..., nos quedamos sin landing para el Bono, porque el presupuesto, que le habíamos pasado, a través del DU, era para una plataforma, que ellos estaban subcontratando en una nube hasta el 31 de diciembre ... todos los ciudadanos que no habían hecho cobro, y no se habían enrolado estaban perdidos, fue de locos

”

(E-0101)

“

Todavía no se ha planteado por parte de la gente del MIDIS, pero se supone que debería salir para el próximo año, porque la norma sale hasta con presupuesto 2020, 2021, y el problema de tener servicios contratados, todo va a depender del presupuesto para poder continuar en el 2022

”

(E-0404)

Para el caso del “Bono 600”, implementado el 2021, se hicieron nuevos arreglos institucionales para la gestión de la plataforma de la identificación de los hogares beneficiarios. La OGTI del MIDIS asumió funciones referidas a la administración de la plataforma, actividad que había estado a cargo

del RENIEC durante el 2020. Un inconveniente en este proceso fue que la nueva plataforma no tenía los componentes transaccionales que se usaron en los bonos anteriores, pero si permitía las consultas.

“

La principal la plataforma al inicio se hizo con RENIEC, en esta segunda fase en la que entramos nosotros, ya nos hicieron el traspaso de la información y nosotros ejecutamos directamente con la oficina general de tecnologías de información.... y por otro lado la Secretaría de Gobierno Digital de la Presidencia del Consejo de Ministros, también fue un actor muy importante, porque ellos a través de PCM articulaban con RENIEC, la parte técnica y la parte tecnológica

(E-0301)

”

“

En el D.U. 098 se le encarga al RENIEC que haga la plataforma y se le da recursos... todo eso se cayó en diciembre.... como ya se cayó la plataforma de RENIEC.... lo que hizo rápidamente la Oficina de tecnología la información del MIDIS fue hacer una plataforma espejo de emergencia, con la Secretaría de Gobierno Digital, ... y ahí estaba el soporte. La levantaron, porque los ciudadanos seguían yendo a cobrar el bono.... Ya no era transaccional, como era la de RENIEC, que te permitía, la afiliación a banca celular, pero si era de consulta... Entonces, mejor hay que preguntar a SEGTI si nos puede brindar asistencia técnica y mirarlo con la OGTI MIDIS. Entonces es así como decimos.... y así se queda con nosotros (MIDIS), entonces ya no se recurre a RENIEC, se sigue quedando acá con nosotros, con colaboración de la OGTI. Pensión 65 asume algunas cosas adicionales que las tenía RENIEC, la OGTI MIDIS se queda con otras

(E-0310)

”



Foto: Flickr/Presidencia Perú (2020)

Listados y nóminas de perceptores

Para la entrega de bonos se estableció un mecanismo que permitiera definir al miembro del hogar encargado del cobro, a este se le denomina perceptor. En función de ello se establecieron las condiciones para su determinación.

Inicialmente, se usó como criterio de selección del perceptor, elegir al miembro del hogar que podría hacer mejor distribución y uso de la transferencia recibida, por lo que determinaron seleccionar como perceptora del bono a la mujer menor de 60 años, tomando como base la práctica de los programas de transferencias condicionadas, los cuales realizan las transferencias a las madres de los hogares beneficiarios, y la edad fue tomada en cuenta la mayor vulnerabilidad de los adultos mayores frente a la COVID-19.

Posteriormente, y en consideración a la necesidad de minimizar las movilizaciones y aglomeraciones en los bancos, se decidió seleccionar prioritariamente como perceptor al miembro del hogar que ya contará con una cuenta bancaria o que generará el acceso a un mecanismo de pago disponible como la billetera electrónica.

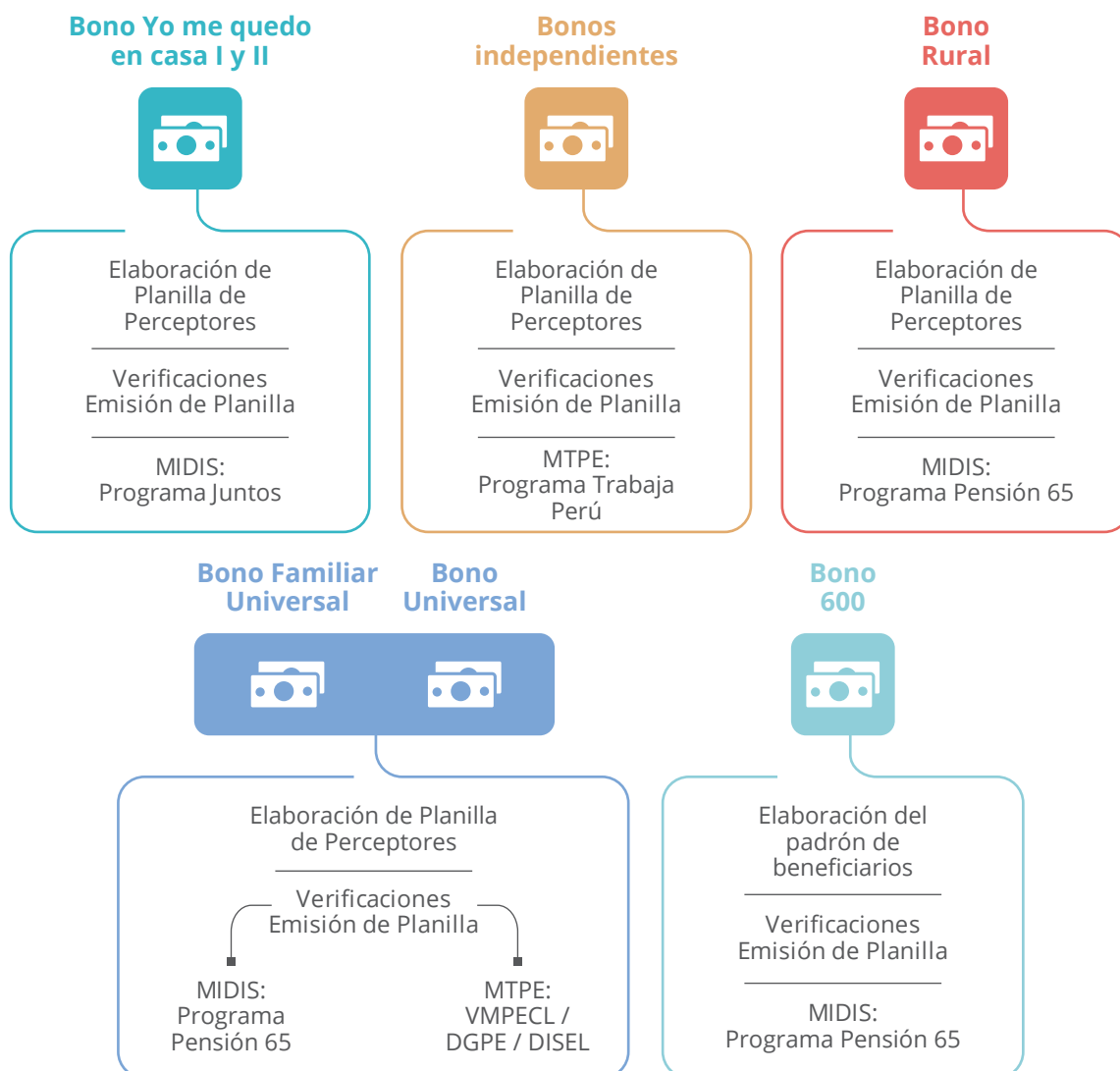
En el caso de los bonos entregados por el MIDIS, el “Bono Yo me Quedo en Casa” estuvo a cargo

del programa Juntos y en los siguientes bonos fue encargado del programa Pensión 65, debido a que fue a este al que se le encargó el proceso de entrega del bono. Para el caso de los usuarios de los programas sociales de transferencias monetarias Juntos, Pensión 65 y Contigo, cada programa se encargó en emitir la planilla de perceptores que le correspondía.

En cuanto a los bonos gestionados por el MTPE, para el caso del “Bono Independiente”, se elaboró la planilla de perceptores del programa Trabaja Perú. Para el “Bono Familiar Universal” y el “Bono Universal” se encargó al Dirección General de Promoción del Empleo, que elaboró la planilla con la participación de la DISEL.

En el gráfico siguiente se muestra el proceso seguido por los programas y direcciones del MIDIS y el MTPE para la emisión de los listados y planillas de perceptores de los bonos. Se puede apreciar donde se inicia el ciclo con la depuración de los ciudadanos fallecidos y con datos personales inconsistentes, luego la preselección de las personas con DNI o con discapacidad, y finalmente la aplicación de reglas que dan como resultado el padrón de perceptores.

Gráfico 25. Responsables de planillas de perceptores por Bono



Fuente: Elaboración propia.

Cada responsable de elaborar la planilla de perceptores diseñó sus propios procedimientos internos y aprobó sus lineamientos para este proceso. Usaron las capacidades y recursos informáticos con los que contaban para la elaboración de los padrones de sus beneficiarios, no se usaron ni diseñaron herramientas digitales o plataformas adicionales para realizar este proceso.

Dadas las limitaciones para conformar de manera precisa los hogares incluidos en el padrón de beneficiarios, la selección de los perceptores

implicó también errores en la selección. Por ello, a partir de los reclamos y las solicitudes de cambio, se desarrollaron en cada entidad responsable procedimientos específicos para el cambio del perceptor.

En el caso del MIDIS la solicitud de fue recibido por la Dirección de Operaciones de la DGFIS, luego procesada por Pensión 65 como responsable de la entrega de los bonos y finalmente comunicada al usuario a través de la plataforma por la PCM y RENIEC.

Presupuesto por padrones

Una característica del otorgamiento de los bonos es que se entregaron a todos aquellos que cumplían los requisitos, en este sentido, el

presupuesto asignado se calculó a partir de la cantidad de beneficiarios identificados como elegibles, sin establecer una prioridad de entrega.

“

Se decidió de manera que a todos los que cumplían los criterios otorgables. En este sentido podría afirmarse que una suerte de priorización entre el DU 027-2020 y entre el Bono Rural, creo que eso más obedeció a criterios epidemiológicos, el primer momento porque era como que los pobres urbanos eran los más afectados, luego los pobres no urbanos con pocos ingresos, el independiente y luego bueno ya tenemos urbano, y se sigue la cuarentena, vamos a ayudar a los rurales y luego sigue la cuarentena y vamos a apoyar a todos ellos con una segunda armada con el bono universal

”

(E-0401)



Foto: Flickr/MIDIS (2020).

Tabla 18. Presupuesto y fuente de financiamiento asignado por cada bono.

Bono	Total N° de hogares del padrón remitido por DGFIS	Genérica de Gasto	NUEVO PIM S/	DEVENGADO S/
D.U. N° 042-2020	Subsidio monetario en el ámbito rural (S/760)	2.5	744'904,880.00	733'590,760.00
		2.3	7'626,361.00	6'482,305.90
		Total DU	752'531,241.00	740'073,065.90
D.U. N° 027-2020	Subsidio monetario (S/380)	2.5	149'319,860.00	143'792,000.00
D.U. N° 044-2020	Subsidio complementario del D.U. N° 027-2020 (S/380)	2.5	976'495,120.00	974'158,500.00
		2.3	1'347,940.00	922,821.94
		Total DU	977'843,060.00	975'081,321.94
D.U. N° 052-2020 DS N° 223-2020	Subsidio complementario del DU 052-2020 (S/760)	2.5	906'769,680.00	902'067,560.00
		2.3	8'871,689.00	2'202,096.94
D.U. N° 098-2020 D.U. N° 116-2020	Bono familiar universal Subsidio complementario (S/760)	2.5	1,968'940,360.00	1,774'399,360.00
		2.3	22'482,477.00	375,625.72
		Total DU	1,991'422,837.00	1,774'774,985.72
TOTAL GENERAL			4,786'758,367.00	4,537'991,030.50

Fuente: Elaboración propia.

Gestión de transferencias

La gestión de transferencias describe las modalidades de pago usadas para hacer efectiva la entrega de los bonos, los actores que se involucraron en estos procesos y los roles que asumieron.

Modalidades de transferencias

En el caso del MIDIS la gestión de las transferencias de los bonos se encargó a los programas de transferencias monetarias. En el caso del MTPE,

inicialmente estuvo a cargo el Programa Trabaja Perú y luego la Unidad de Administración del mismo Ministerio.

Tabla 19. Entidades encargadas de la gestión de transferencia por cada bono

Bono	DU N° 027-2020 Yo me quedo en casa	DU N° 033-2020 Independiente	DU N° 042-2020 Rural	DU N° 044-2020 Yo me quedo en casa II	DU N° 052-2020 Familiar Universal I y II	DU N° 098-2020 Universal
Gestión de transferencias	Juntos (3.3)	Trabaja Perú (4.3)	Pensión 65 (3.2)	Pensión 65 (2.4)	Oficina General de Administración del MTPE (5.5) Pensión 65 (5.5)	Oficina General de Administración del MTPE (4.3) Pensión 65 (4.3)

Fuente: Elaboración propia

La modalidad de transferencia seleccionada para el primer “Bono Yo Me Quedo en Casa” fue la de giros bancarios lo que permitió un inicio rápido de la entrega. Al no tener información referente

a los beneficiarios en esta primera etapa, la alternativa de transferencia resultó la más viable de implementar.

“

Se empezó a pagar por giro porque no se tenía información de los bancos, ni de quien tenía cuenta y se había visto que la capilaridad financiera era muy pequeña, y se empezó a pagar por giro, y ahí se generaron el tema de las colas, pero ubicamos en esos 2'700,450 medio millón de cuentas en el banco de la Nación

”

(E-0404)

“

(...) iniciamos primero con la entrega de giros (...) no solamente Scotiabank, sino los bancos en general del sector privado

”

(E-0106)

Inicialmente se estableció una programación para el pago en agencias, ya que se consideraba un flujo que no generara aglomeraciones. Sin embargo, la expectativa de cobrar pronto y el no contar con una estrategia de comunicación suficientemente sólida al inicio de las entregas,

ocasionó que la población asistiera de forma masiva, sin respetar el orden establecido. Esto produjo aglomeraciones en las agencias bancarias, situación que generaba un problema mayor por las condiciones de distanciamiento social requeridas ante la pandemia.

“

Otro tema grande fue el tema de las colas, pues como era giro no había opción había que hacer colas y lo que se hizo fue ordenar a la gente en el banco, o sea cómo se tenía que ser georreferenciada cada persona cada hogar en el PGH, lo que se hizo fue ubicarlos en el banco más cercano

”

(E-0311)

“

El jefe de la DIRESA Loreto nos llamó para decirnos que paráramos de pagar porque eso era una fuente de contagio brutal, entonces ahí tuvimos el dilema, pero la gente estaba en las colas y no se movía de los bancos, comenzamos a revisar algunos mecanismos para poder espaciar

”

(E-0312)

En los siguientes bonos se fueron superando los problemas de aglomeraciones. A partir de las lecciones aprendidas se logró la incorporación de

nuevas modalidades de pago que fueron posibles a partir de la implementación de un espacio de coordinación con las entidades financieras.

“

Se organizaba un cronograma por modalidad y fases para evitar las concentraciones en las colas de los bancos, y se coordinó con BN para tener la orientación respectiva con el Ministerio del Interior para los fines de la seguridad requerida. El tema crítico fue tener muchas instituciones financieras. Funcionaban 21 instituciones financieras y 3 medios electrónicos, medios de pagos diversificados, asignación previa según características objetivas

”

(E-0307)

Para lograr la participación de las entidades financieras, ASBANC jugó un importante rol articulador para concretar la participación de la

banca privada y la implementación de modalidades que no habían sido usadas previamente en intervenciones sociales.



Foto: Flickr/MIDIS (2020).

“

Esa mesa de trabajo, digamos para poder ver cuál era la mejor forma de distribuir los bonos. Y así fue, que vimos los Bonos, en el cual participaron los Bancos más grandes ... fue más que nada un tema de coordinación porque el gobierno nos dijo miren, tenemos este bono...,y vamos a distribuirlo a 9 millones de personas, y participó el MEF, participó el MIDIS y lo que hicimos nosotros más bien (fue) servir de nexo entre el MIDIS, que al final fue el que puso todo el tema, con los cuatro bancos más grandes. Luego, ya en los Bonos que han venido después, hemos participado más, incluyendo ya no a cuatro Bancos nada más que fueron los más grandes, sino al contrario, abriendo más los canales de distribución, y luego también medios digitales

”

(E-0503)

“

Sí, usualmente lo que se hacía era un cruce de información entre la entidad que iba a solicitar el bono, Pensión 65 normalmente era, nos solicitaban el cruce de información para ver de sus posibles, digamos beneficiarios, quienes tenían cuenta de ahorros, para que se haga un depósito directo a la cuenta de los clientes, Claro, nosotros buscábamos a los clientes que tengan una cuenta individual en soles, que no tenga ningún tipo de bloqueo, y que el cliente lo haya utilizado, por lo menos en el último, en el último semestre

”

(E-0104)

Entre las modalidades de pago que se implementaron en el otorgamiento de los bonos fueron las siguientes:

Gráfico 26. Modalidades de pago implementadas para la entrega de bono



Depósito a cuenta:

Es la modalidad más usada por los programas sociales en donde se deposita el incentivo monetario en la cuenta del titular beneficiario. Los programas sociales en el caso de Banco de la Nación pueden abrir cuentas por oficio sin intervención del titular.



ETV- Carrito pagador:

Modalidad en la que el dinero y el servicio de pago es llevado por una empresa tercera a los puntos de pago provisionales a través de camiones de caudales, los cuales se instalan, se paga y se desactivan una vez culminado el pago.



Giro:

Modalidad en la que no se usa una cuenta bancaria para transferir el incentivo monetario al titular beneficiario, este se hace bancario.



Banca celular BN:

Es una ventanilla de acceso móvil para usuarios del BN, que permite realizar transacciones a través del celular como: giros, revisar saldo y movimientos, transferencias a cuentas del BN, pagos, recargas desde cualquier teléfono entre otros.



Billetera electrónica:

Billetera móvil de afiliación gratuita que permite tener el dinero seguro en el celular sin necesidad de cuentas bancarias, sólo puede ser activada si se cuenta con un teléfono celular a nombre del titular.

Fuente: Elaboración propia.

De otra parte, como estrategia para ampliar los puntos de pago, se usó “ventanilla extendida”, que consistió en el traslado de las ventanillas de pago del BN a espacios físicos más amplios que los disponibles en una agencia del banco. Esto

permitió realizar los pagos a grandes volúmenes de beneficiarios que asistente de acuerdo con una programación establecida, considerando los cuidados sanitarios que se requieren por la pandemia.



(...) los primeros bonos teníamos primero pago en ventanilla a través de giro. Más adelante, se tuvo depósito en cuenta, después se sumó la billetera digital. Ya después, con el Bono Rural se tuvo ETV (Empresa transportadora de Valores), lo rural ha sido lo más duro, porque es el más lejano, desde el segundo bono familiar se amplían las modalidades, de acuerdo con la severidad de la pandemia, según donde se encuentra ubicado. En el “Bono 600” se miran más modalidades de pago, se tiene, por ejemplo, el depósito a cuenta que es para las personas que están incluidas financieramente y se van con las bancas privadas y el Banco de la Nación. Después se tiene la billetera digital



(E-0104)

El cuadro siguiente muestra el incremento de modalidades de pago en el tiempo, así a partir del segundo tramo del “Bono Yo me Quedo en

Casa” es que se observa la mayor cantidad de modalidades disponibles para el cobro de los bonos:

Gráfico 27. Modalidades de transferencia por bono

	D.U. 027-2020 Yo me Quedo en Casa	D.U. 033-2020 Independiente	D.U. 042-2020 Rural D.U. 044-2020 Yo Me Quedo en Casa II	D.U. 044-2020 Yo Me Quedo en Casa II	D.U. 052-2020 Fam Universal	D.U. 098-2020 Universal	D.U. 010-2021 600
Depósito a cuenta							
ETV- Carrito pagador							
Giro							
Banca celular BN							
Billetera electrónica							

Fuente: Elaboración propia.

La modalidad más exitosa fue la de depósito en cuenta, ya que no representaba para el usuario la realización de trámites que muchas veces le

resultaban engorrosos para nuevos usuarios del sistema financiero y que requerían varios días de espera, como fue el caso de la Banca celular.

“

Entonces, todos aquellos que tenían una cuenta bancaria estaban en primer orden de prelación, la persona que tiene una cuenta en entidad financiera va a primer lugar

”

(E-0308)

“

(...) siempre fue la misma modalidad, siempre ha sido abono en cuenta de ahorros, y el cliente se acercaba a la agencia y cobraba en efectivo su bono

”

(E-0104)

Las modalidades más innovadoras para intervenciones sociales fueron la banca celular y billeteras electrónicas, que por primera vez se usaron de manera extensiva para la entrega de

subvenciones de protección social, previamente sólo se habían realizado pequeñas intervenciones piloto de uso de la billetera electrónica.

“

Si hubiéramos tenido más tiempo para implementarlo, hubiera funcionado mucho mejor el tema de billetera digital, al final dimos alrededor de 5 días para que la gente se registre, y eso era porque claro estamos con todo el apremio de que no se cruce con cuenta DNI. Pero si no, hubiéramos podido pagar todo el último tramo con billetera digital

”

(E-0307)

“

Usar la billetera, necesitaba, pues trabajo, no era una cuestión, de trabajo, que ya te pagó con la billetera, y ahí está la plata, hay que crear ecosistema, y eso, se ha dado con la crisis sanitaria de manera acelerada, pero, ya se ha visto pues, que realmente las billeteras, es un mecanismo adecuado, porque te da muchas alternativas, solamente a retirar el dinero

”

(E-0201)

“

Desde un inicio se apostó, por ejemplo, por crear nuevas cuentas en las diferentes entidades bancarias, promover el uso de la Billetera Digital y el uso de la Banca celular se priorizaron también (...), desde el primer tramo, teníamos que pagar aproximadamente, a 3 millones de hogares, y más de medio millón pudieron insertarse a billetera digital o banca por celular

”

(E-0302)

Se logró incorporar el uso de las modalidades digitales mencionadas, sin embargo, no se amplió en una mayor proporción debido a que se requería de una activa participación de los beneficiarios a través de la creación de sus respectivas cuentas, lo que significó un aprendizaje de personas que previamente no eran usuarios de estos servicios financieros.

Cabe señalar que los procedimientos de creación de cuentas de banca celular y billeteras electrónicas fueron las regularmente usadas

por las entidades financieras y no sufrieron ninguna modificación en consideración a las características de los usuarios que, por primera vez, se acercaban a este tipo de servicios y al sistema financiero.

Otro aspecto que se trabajó fue la normatividad que permitía que el Banco de la Nación abriera un crédito dirigido a los Cajeros corresponsales que buscaba garantizar la disponibilidad necesaria de efectivo para la atención de los beneficiarios de los bonos⁵.

“

(...) haber hecho una asignación, a partir de las personas a quién se le tenía que pagar, y según características objetivas te tocaba una modalidad de pago, si tenías cuenta te tocaba abono en cuenta, y podíamos comprobar dentro de hogar quienes tenían cuenta, si tenían celular, banca celular, si era adulto mayor o persona con discapacidad u otra modalidad. El objetivo era personalizar el servicio. Llegar a ese nivel, en que la definición del pago está caracterizada por ¿quién eres?, ¿dónde estás? y ¿cómo eres?, lo otro era que había bastante comunicación con el Banco de la Nación, para asegurar que había mucha rapidez en la forma de operar

”

(E-0307)

⁵ D.U. N° 027-2020 Artículo 6. Otorgamiento de créditos para la continuidad de la operación de los cajeros corresponsales del Banco de la Nación.



Foto: Flickr/PCM (2020)

Las acciones realizadas permitieron generar nuevas interacciones entre el Estado, los beneficiarios de los bonos y las entidades del sistema financiero, en el marco de la emergencia por la COVID-19. A partir de los convenios establecidos se involucró a la banca privada, las cajas y financieras, en la entrega de

los bonos, contando con el rol articulador de ASBANC, el MIDIS y el MTPE como impulsores del establecimiento de atenciones a través de estas entidades bancarias, poniendo en marcha el uso de sus distintas modalidades disponibles: cuentas bancarias, banca celular y billetera electrónica.

“

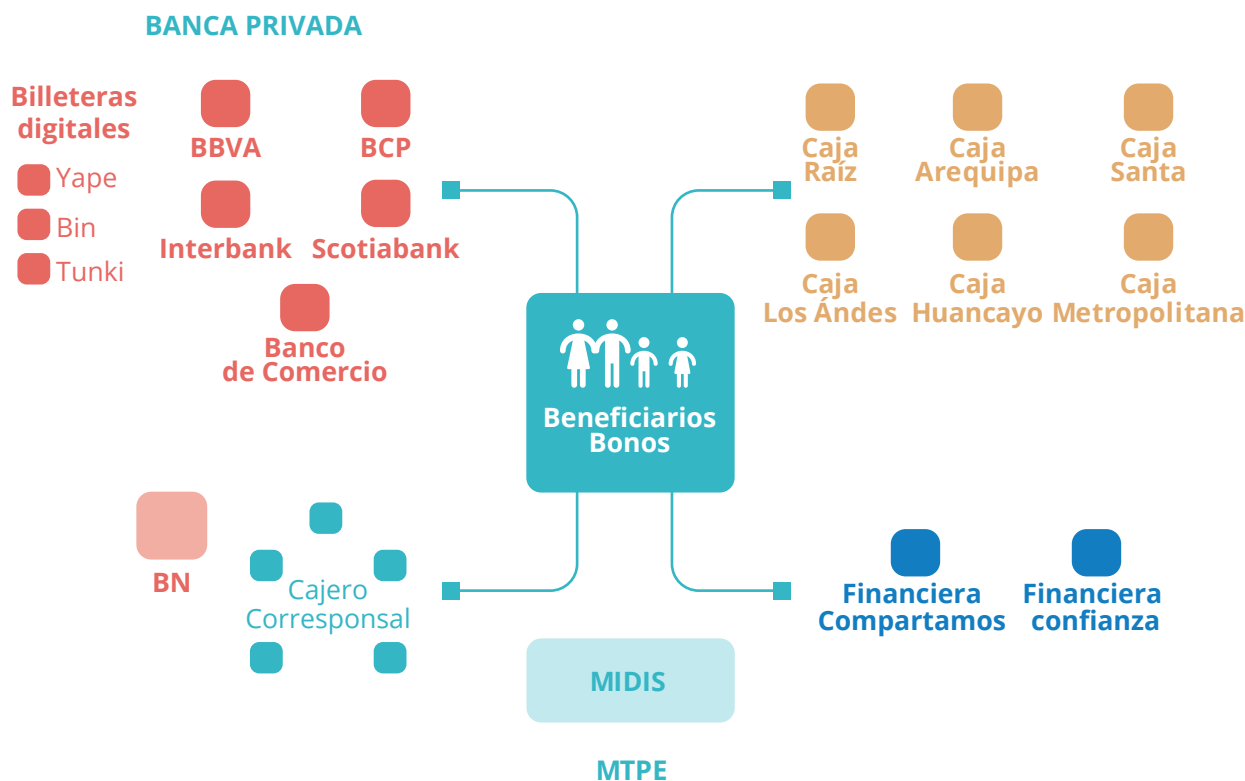
En los bonos anteriores se priorizaron modalidades de entrega, en cambio acá se priorizaron grupos de hogares. Empezando, por ejemplo, por los programas sociales, que son los más vulnerables, y diversificados, porque por cada grupo había diversas modalidades de pago, y también, porque no solamente se contó principalmente con el Banco de la Nación, sino que se trabajó con toda la banca privada a través del ASBANC. Participaron 18 entidades financieras entre bancos y cajas, y, sobre todo, como parte del objetivo del pago del Bono se impulsó mucho la inclusión financiera, desde un inicio se apostó, por ejemplo, por crear nuevas cuentas en las diferentes entidades bancarias, promover el uso de la Billetera digital y el uso de la Banca Celular. Se priorizó también, la atención a los adultos mayores frágiles, incrementando el pago a domicilio. Bueno, se utilizaron una serie de acciones también apoyadas por los programas sociales, una de las cosas que se hizo fue, por ejemplo, asignar a una sola ejecutora la operación de pago, antes era dividido entre Juntos, Contigo y Pensión 65. Se apostó, asimismo, por la experiencia de Pensión 65 demostrado en los pagos anteriores

”

(E-0302)

Las interrelaciones entre los actores que se involucraron en la implementación de las diferentes modalidades de pago son representadas en el siguiente gráfico:

Gráfico 28. Actores del Sistema Financiero y relaciones generadas para el pago de los bonos



Fuente: Elaboración propia.





Foto: Flickr/PCM (2021)

En el proceso incorporó a los principales bancos del país, las billeteras digitales y adicionalmente las Cajas y Financieras, cuya presencia a nivel

local resultó importante para el acercamiento a los beneficiarios.

“

Desde ASBANC concentramos a 16 bancos, que son los 16 bancos privados, pero nosotros mismos propusimos, ya no solo pagar con bancos, sino también incluir a cajas y financieras

”

(E-0201)

“

El contexto de emergencia facilitó que las entidades financieras respondieran positivamente a la convocatoria realizada por el Estado para poner a disposición el uso de diversas modalidades para el pago de subsidios sociales, procesos en los que antes de la pandemia no se había involucrado la banca privada

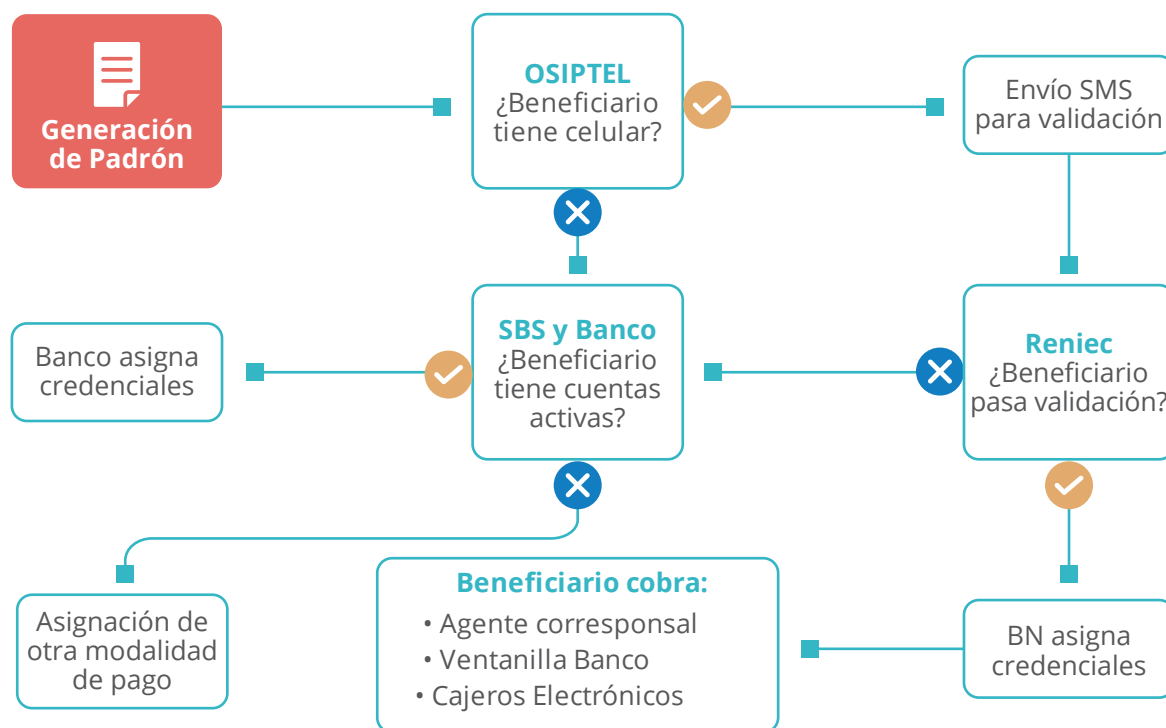
”

(E-0311)

La selección de la modalidad de cobro asignada se realizó en función de la posibilidad de acceso de cada beneficiario a alguna de las disponibles,

en el plazo establecido. En el siguiente gráfico se muestra el flujo seguido para la selección de la modalidad a ser asignada por beneficiario.

Gráfico 29. Flujo de información para asignación de modalidad de pagos



Fuente: Elaboración propia.

Como se puede observar en el flujo, en primer lugar, se identificó a través de la SBS y los bancos quienes contaban con cuentas bancarias a las que se pudiera hacer transferencias de manera automática, sin necesidad de ningún procedimiento adicional, por ello ésta fue la modalidad preferida y más usada durante el pago de los bonos.

El siguiente cruce realizado fue la identificación, a través de la existencia de un número celular a nombre del beneficiario en la base de OSIPTEL, el cual le da acceso a registrarse en la Banca celular del Banco de la Nación, previa validación.

De no contar con ninguna de las posibilidades anteriores identificadas a través del cruce de bases de datos en la plataforma a cargo del RENIEC, se da al beneficiario la posibilidad de seleccionar entre el resto de las modalidades disponibles, previo el registro en alguna de ellas y siguiendo las condiciones regulares que establecen las entidades financieras para ello.

Respecto al detalle del presupuesto por cada una de las modalidades de pago puestas a disposición por el MIDIS y el MTPE, se evidencia en el cuadro siguiente que la principal modalidad usada fue el depósito en cuenta:

Tabla 20. Distribución de bonos a cargo del MIDIS por modalidad de pago

Bono	Modalidad	Programado	Ejecutado	
			N.º Hogares	%
Yo me quedo en casa DU N.º 027-2020	Depósito a cuenta	513,685	513,535	100%
	Banca Celular	279,688	279,688	100%
	Giro	1,938,382	1,889,420	97.5%
	Otro	4,363	-	0.0%
		2,736,118	2,682,643	98.0%
Yo me quedo en casa DU N.º 044-2020	Depósito a cuenta	443,199	443,199	100%
	Billetera Electrónica	39,223	39,223	100%
	Banca Celular	1,272,962	1,272,962	100.0%
	Giro	971,328	895,121	92.2%
		2,726,712	2,650,505	97.2%
Bono Rural DU N.º 042-2020	Depósito a cuenta	79,844	79,844	100%
	Banca Celular	359,815	359,815	100%
	Giro	333,773	275,749	82.6%
	ETV	192,790	192,790	100.0%
		966,222	908,198	94.0%
Bono familiar universal (I tramo) DU N.º 052-2020	Depósito a cuenta	718,758	718,785	100%
	Banca Celular	121,695	121,695	100%
	Giro	74,180	62,752	84.6%
	ETV	78,865	78,865	100.0%
		993,498	982,097	98.8%
Bono familiar universal (II tramo) DU N.º 052-2020	Depósito a cuenta	242,518	242,518	100%
	Billetera - TunkiBanca	18,993	18,993	100%
	Celular	146,175	146,175	100%
	Giro	238,606	149,570	62.7%
	ETV	37,774	37,774	100%
		684,066	595,030	87.0%
Bono familiar universal DU N.º 098-2020	Depósito a cuenta	1,451,739	1,451,739	100%
	ETV	498,450	439,295	88%
	Billetera Electrónica	4,290	4,290	100%
	Banca Celular	722,653	666,317	92.2%
	Giro	381,023	325,254	85%
	Otros	9,236	-	0%
		3,067,391	2,886,895	94.1%
Bono 600 DU N.º 010-2021	Grupo 1. Depósito y Pago Domiciliario	466,581	466,581	100%
	Grupo 2. Depósito, Billetera y Celular	2,308,835	2,308,816	100%
	Grupo 3. ETV y Pago Domiciliario	26,033	26,033	100%
	Grupo 4. Pago en Ventanilla	963,106	717,296	74.5%
	Otros	17,872	-	85%
		3,782,427	3,518,726	93.0%
Bono 600 DU N.º 023-2021	Grupo 1. Depósito y Pago Domiciliario	118,720	118,720	100%
	Grupo 2. Depósito, Billetera y Celular	514,586	514,546	100%
	Grupo 3. ETV y Pago Domiciliario	20,410	18,918	93%
	Grupo 4. Pago en Ventanilla	283,289	212,931	75.2%
	Otros	3,048	-	85%
		940,053	865,115	92.0%

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 21. Modalidades de bonos entregados por el MTPE

Modalidad	Meta N.º hogares	Avance N.º hogares	% avance
Depósito en cuenta	2'903,912	2'888,770	99.48%
Billetera digital fase 1	5,875	5,875	100.00%
Billetera digital fase 2	178,904	178,885	99.99%
Banca celular	1'098,941	947,900	86.26%
Banca celular (ex Cuenta DNI)	655,745	617,729	94.20%
Ventanilla (ex Cuenta DNI)	10,980	10,324	94.03%
ETV	6,901	5,692	82.48%
Ventanilla	433,510	268,107	61.85%

Fuente: MTPE reporte al MEF 14 junio del 2021.

Implementación de Cuenta DNI

Una medida que supone un cambio sustancial para el avance en la inclusión financiera del país es la implementación de la Cuenta DNI, implementada bajo Decreto de Urgencia N° 098-2020, Artículo 9. Su apertura estuvo a cargo del Banco de la Nación en un trabajo articulado con el RENIEC. Esta medida buscó incluir financieramente a todos los ciudadanos del país, al establecer un mecanismo automático de generación de cuentas de ahorro a los ciudadanos mayores de edad que tienen el documento nacional de identidad.

El proceso tuvo una fase de desarrollo realizada el año 2020, sin embargo, no pudo culminar por temas tecnológicos que se presentaron durante la etapa de prueba. Durante el 2021, el Banco de la Nación continuó con el desarrollo de esta nueva alternativa para agilizar las transacciones

monetarias de la población, que facilitarán en gran medida la entrega de futuras intervenciones, en respuesta a emergencias.

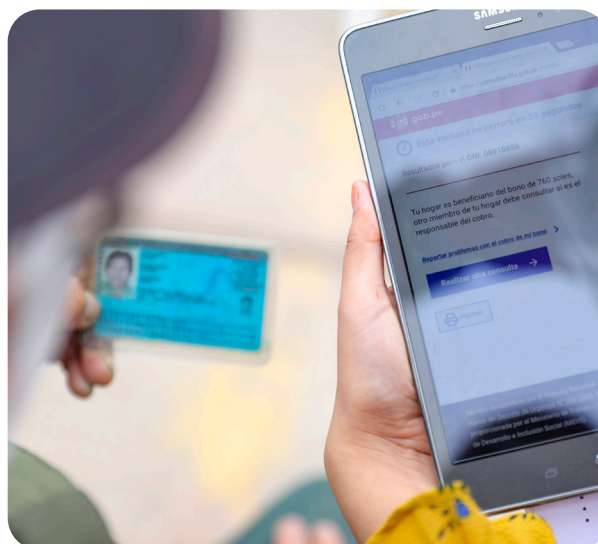


Foto: Flickr/Presidencia Perú (2020)



Fue mucho optimismo, es un aplicativo súper complejo porque participan demasiadas instituciones, necesitamos la conexión con RENIEC para la validación, la conexión con OSIPTEL además no se conectaba con el sistema propio del Banco. Si no disponemos de los dos proveedores internacionales que nos están desarrollando la plataforma, porque te imaginarás que el expertise del Banco y la fortaleza de estructura y soporte que tenemos ahorita en el banco, no es como para pensar que el banco lo podía desarrollar in house. Entonces contratamos a dos terceros que tenían que enchufarse con dos instituciones públicas, y además le quisimos sumar dos Billeteras, para poder disponer de un ecosistema bastante más amplio

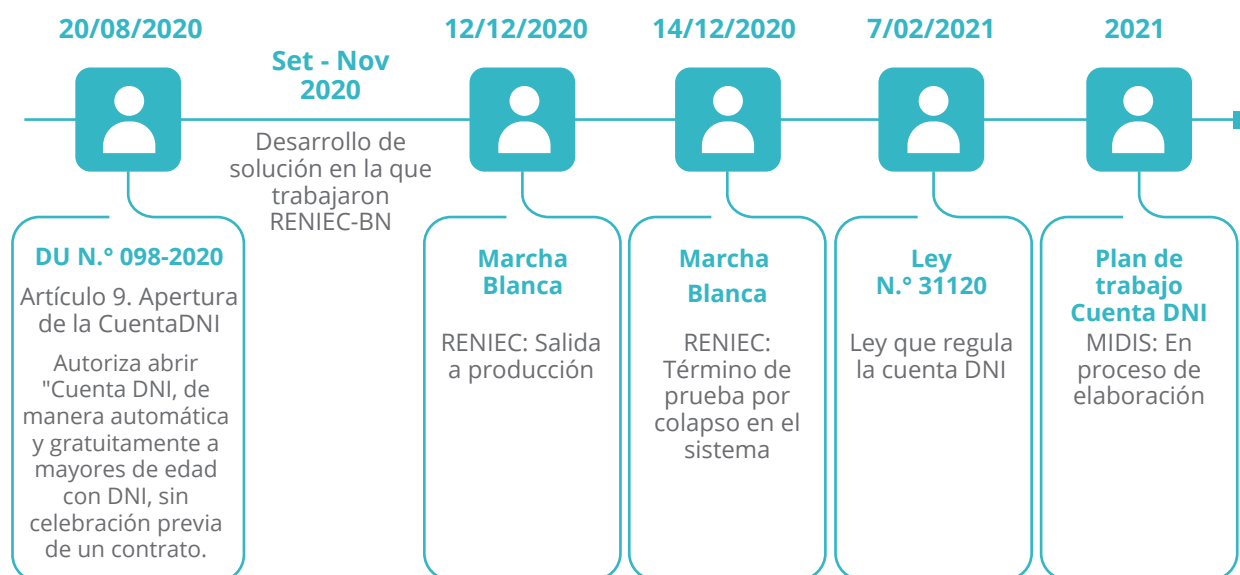


(E-0201)

En la actualidad el MIDIS viene trabajando en el “Plan de trabajo para la implementación de la modalidad cuenta documento nacional de identidad en los programas sociales”, con el objetivo de dinamizar el uso de la Cuenta DNI para usuarios y gestores de los Programas Sociales del

MIDIS. De esta manera, se facilitan operaciones de pago, devolución o transferencia de beneficios, subsidios, prestaciones económicas y aportes del Estado en 240 distritos identificados por el Banco de la Nación.

Gráfico 30. Línea de tiempo de la implementación de la Cuenta DNI



Fuente: Elaboración propia.

Gestión de proceso de pago

La gestión del proceso de pago incluye la planificación, ejecución y acompañamiento del pago a los beneficiarios, revisando los aspectos vinculados a los puntos de pago. Los responsables de organizar y conducir los procesos de pago fueron los programas sociales del MIDIS, el programa Trabaja Perú, la Dirección General de Promoción del Empleo y la unidad ejecutora del

MTPE, dependiendo del bono entregado.

Respecto a la planificación de la entrega, para cada bono se utilizaron diferentes estrategias, a partir del Bono Familiar Universal se definieron tramos para la entrega, en el cuadro siguiente se describen los criterios usados para cada uno de ellos:

Tabla 22. Comparativo de criterios para el establecimiento de Tramos de entrega por Bono

Bonos	Criterios para determinación de tramos	Tramos
Bono Yo Me Quedo en Casa I y II	Calendario propuesto por DNI y apellidos para los que debían ir a agencias	No se usaron tramos.
Bono Independiente	Calendario propuesto por DNI y apellidos para los que debían ir a agencias	No se usaron tramos.
Bono Rural	Calendario propuesto por DNI y apellidos para los que debían ir a agencia	No se usaron tramos.
BFU I y II	Calendario propuesto por DNI para los que debían ir a agencias	No se usaron tramos.
Bono Universal	Modalidad de pago	• Modalidad Depósito en cuenta: Cuenta en el Banco de la Nación y/o alguna otra entidad bancaria • Modalidad Carritos pagadores • Modalidad Billetera digital • Beneficiarios que ya usan una billetera digital • Beneficiarios que son nuevos usuarios de una billetera digital • Modalidad Banca Celular • La inscripción y validación de datos se inició en la fase III • Modalidad Presencial
Bono 600	Por modalidad de pago y se priorizó como primer grupo a los beneficiarios de programas sociales	• Grupo 1: Hogares del Programa Juntos y con usuarios de Contigo y Pensión 65 • Grupo 2: Hogares con cuentas bancarias, billeteras digitales y banca celular (usuarios y nuevos usuarios) • Grupo 3: Hogares de comunidades sin entidades financieras. • Grupo 4: Hogares sin cuentas bancarias

Fuente: Elaboración propia.

Cada entidad emitió sus propios lineamientos para realizar estos procesos, si bien tuvieron algunos espacios de intercambio donde compartieron prácticas con respecto a la revisión de los documentos normativos, se puede observar diferencias en los procedimientos establecidos. Respecto al rol de los representantes de los programas sociales a nivel local (jefes de las

unidades territoriales), no se establecieron en los lineamientos roles específicos, sin embargo, realizaron labores de apoyo en los puntos de pago, como las agencias y entregas a través de ETV.

Todavía no se han definido roles a los gobiernos subnacionales, que consideren su participación en alguna de las etapas de la entrega.

Tabla 23. Lineamientos sobre procesos de pago, según programa y bono entregado

Programa/ Entidad	Norma	Fecha	Bono	Contenido
Juntos	RDE N° 138-2020-MIDIS/ PNADP-DE	22/08/2020	D.U. N° 052- 2020	Lineamientos que establecen las acciones de seguimiento al cobro del subsidio monetario en condiciones similares a las dispuestas por el Decreto de Urgencia N° 052-2020.
Juntos	RDE N° 174-2020-MIDIS/ PNADP-DE	01/10/2020	D.U. N° 098- 2021	Lineamientos operacionales para la entrega de subsidios monetarios en atención al Decreto de Urgencia N° 098-2020 en el marco de la Emergencia Sanitaria por COVID-19.
MTPE	RM N° 190-2020- TR	28/08/2020	D.U. N° 098- 2021	Lineamientos para el otorgamiento del "Bono Universal".
Contigo	RDE N° 058-2020-MIDIS/ PNPDS-DE	16/06/2020	D.U. N° 052- 2020	Plan de acción para el acompañamiento al cobro del Bono Familiar Universal.
Pensión 65	RD N° 057-2020-MIDIS/ P65-DE	19/03/2020	D.U. N° 027- 2020	Protocolo de Gestión de espacios en los puntos de pago, para el cobro de la subvención económica de los usuarios y usuarias del Programa Nacional de Asistencia Solidaria "Pensión 65".
Pensión 65	RD N° 063-2020-MIDIS/ P65-DE	15/04/2020	D.U. N° 027- 2020	Ampliación del Protocolo de Gestión de espacios en los puntos de pago, para el cobro de la subvención económica de los usuarios y usuarias del Programa Nacional de Asistencia Solidaria "Pensión 65".
Pensión 65	RD N° 150-2020-MIDIS/ P65-DE	03/08/2020	D.U. N° 052- 2020	Lineamientos para el otorgamiento de subsidios monetarios a hogares beneficiarios y subvenciones económicas a usuarios de Pensión 65, en el ámbito rural con pueblos indígenas y originarios frente a la emergencia sanitaria por la COVID-19.
Pensión 65	RD N° 161-2020-MIDIS/ P65-DE	11/08/2020	D.U. N° 052- 2020	Plan de otorgamiento del subsidio monetario a los hogares beneficiarios en el ámbito rural, autorizado por el artículo 2 del Decreto de Urgencia N° 052-2020.
Pensión 65	RD N° 164-2020-MIDIS/ P65-DE	17/08/2020	D.U. N° 052- 2020	Protocolo de gestión de espacios para el cumplimiento de las medidas de bioseguridad en los puntos de pago de la subvención económica de los usuarios y usuarias del Programa Nacional de Asistencia Solidaria "Pensión 65" y de los subsidios monetarios a hogares beneficiarios, en el marco de la emergencia sanitaria por la COVID-19.

Fuente: Elaboración propia.

Acompañamiento a la entrega

En un inicio el seguimiento se efectuó a través de la asistencia personal en los puntos de pago en aquellas agencias con más de 200 beneficiarios. El personal a cargo provino de todos los programas y direcciones del MIDIS, a excepción del personal de Juntos que se encontraba en otros procesos que impedían su participación. En un momento se contó con un aproximado de 500 personas, esta práctica de supervisión se fue reduciendo debido a que el personal empezó a ser víctima del contagio.

De otra parte, durante esta práctica presencial de supervisión, se fueron trabajando aspectos comunicacionales para que las personas no piensen que la fecha de cobranza era única, se les reforzaba el concepto que el dinero estaba en sus cuentas y que lo podían hacer efectivo en

el momento que el beneficiario elija, sin riesgo a perder. Ello sirvió para identificar algunos procedimientos de atención en el banco que no se ajustaban a una situación de emergencia, como el hecho que los bancos no pagaban a aquellos usuarios con DNI vencido.

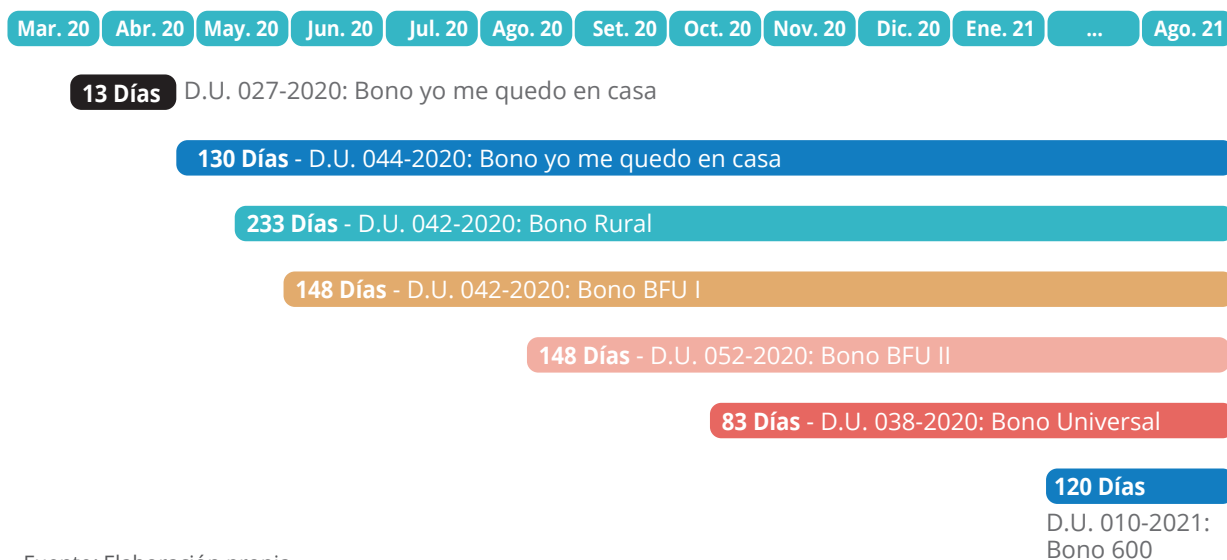
Así, se solucionó imprimiendo un formato llamado F4 de trámite de emisión de DNI, que permite a los beneficiarios hacer efectivo el pago. Asimismo, durante la supervisión presencial se usó un archivo Excel al término del día donde se registraban las incidencias por agencia, la que pasaba a formar una bitácora de incidencias una vez consolidada en todos los puntos de pago. En paralelo a este registro, se disponía de un canal de WhatsApp, desde el cual se podía solicitar asistencia a los programas sociales para la atención de los beneficiarios.

Oportunidad de entrega

Se observa que las entregas se iniciaron muy rápidamente luego de la emisión de los Decretos de Urgencia, que definieron su implementación, sin embargo, los tiempos usados para culminar la

entrega a todos los beneficiarios, se prolongaron en atención al cronograma establecido para la entrega de cada modalidad.

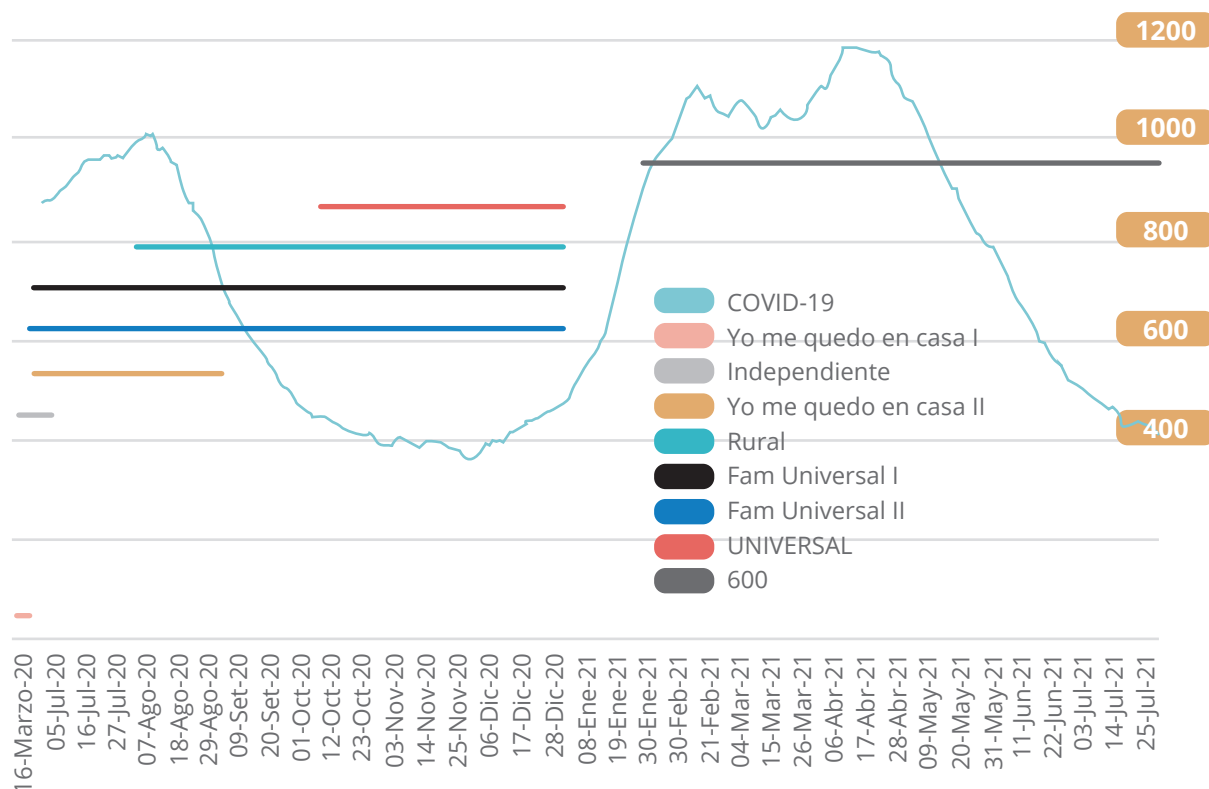
Gráfico 31. Tiempo de ejecución de la pagaduría por bono



Si se analiza en referencia al aspecto epidemiológico, todos los usuarios no fueron

programados para recibir las transferencias en los momentos de mayor intensidad de la pandemia.

Gráfico 32. Entrega de Bonos respecto a la curva de fallecimientos por la COVID-19



Fuente: Elaboración propia.



Foto: Flickr/MIDIS (2020).

Percepción de los beneficiarios

No se ha identificado recojo de encuestas u otros diagnósticos referidos a la percepción de los beneficiarios. No obstante, en el caso de del MTPE, que atendió población urbana, como ya se mencionó, se recogió información de los usuarios

para identificar qué acciones se debían tomar en cuenta para la gestión de las transferencias y adicionalmente toda otra información que debía proveerse a los beneficiarios. Al respecto se encontró lo siguiente:

“

Al momento del diseño la principal preocupación venía por dos lados, una era que se notaba una organización fragmentada, cuando hacías recuento de bonos anteriores, tenías al MIDIS saliendo a declarar sobre bonos, al Ministerio de Trabajo, y haciendo alusión inclusive a una organización diferente. (...) Entonces, para el usuario era como un poco difícil seguir la línea del tema, porque están en una organización que se centra en el Estado, no una organización centrada en el ciudadano; y, por otro lado, estaba muy presente la cantidad de colas que habían vivido, y claro en un contexto de pandemia, las colas serían sinónimo de contagio

”

(E-0307)

Tanto los entrevistados del MTPE como los del MIDIS, mencionan que existió un volumen importante de quejas y reclamos referidos principalmente, a problemas en la conformación de hogares y por no haber sido incluido aun un

cuando cumplían, de acuerdo con su percepción, con los requisitos establecidos. Muchas de las comunicaciones enviadas a las diferentes instancias de ambos sectores de acuerdo con los testimonios, no pudieron terminar de absolverse.

Seguimiento a la Implementación

Si bien los procesos de entrega de los bonos no contaron con un sistema de seguimiento y monitoreo propiamente dicho, es decir, diseñado específicamente para gestionar la ejecución de los distintos programas de emergencia, si se organizaron acciones de seguimiento tanto a nivel operativo como presupuestal, a fin de acompañar el cobro de los usuarios, y de otro, el seguimiento de la ejecución presupuestal. En ambos casos, el

seguimiento se realizó a partir de los procesos regulares de los programas sociales, aunque agregando un nivel de coordinación con el MIDIS, encontrando que los principales aprendizajes expresan, precisamente, las tensiones resultantes de adaptar permanentemente las rutinas de trabajo al dinamismo que significaba la experiencia de las entregas en un contexto de emergencia.

“

Nosotros estamos acostumbrados a entregar bimestralmente a 700 mil hogares bonos. Ha sido tremendo. Yo creo que si hay un tipo de aprendizaje seguramente hay más en el territorio, en el tema de la entrega, de cómo trabajar ya con una cantidad enorme de hogares para que puedan cobrar

”

(E-0604)

También, se logró identificar cierta producción de información, a partir de las incidencias de campo y el cobro de los bonos por parte de los usuarios, que generó a su vez un manejo de la información, ya sea para alimentar las decisiones de la Alta Dirección o brindar información pública a la ciudadanía, o bien para gestiones internas referidas al seguimiento interno, el cambio de perceptores, o situaciones derivadas de las dificultades para efectuar el cobro. En este sentido, en el presente acápite se presenta la experiencia de las acciones de seguimiento, tanto a nivel operativo como a nivel presupuestal, y la gestión de información derivada de estas actividades.

Seguimiento a nivel operativo

A nivel operativo, el seguimiento del cobro de los bonos consistió en el desarrollo de dos fases:

1. El diseño del operativo, que tenía como principal tema crítico la asignación de puntos

de pago y la distribución del personal de campo.

2. El seguimiento de la ejecución, que consistió en el acompañamiento a los usuarios y el monitoreo de cobros en los bancos.

El primero, estuvo a cargo de la Dirección General de Calidad de las Prestaciones Sociales (DGCGPS), del Viceministerio de Prestaciones Sociales del MIDIS, que también se encargó del monitoreo de cobros en los bancos. Respecto al acompañamiento, este fue variando de responsable, teniendo que en el primer bono estuvo a cargo de esta Dirección, mientras que en el “Bono Rural” y en el segundo tramo del “Bono Yo me Quedo en Casa” esta responsabilidad recayó en el Programa Pensión 65, que tenía una amplia experiencia en campo debido a sus intervenciones regulares. Posteriormente, a partir del “Bono Familiar Universal”, sería la DGCGPS la que retomaría este encargo.

“

(...) el encargo que nos dieron en el primer Bono, en el 027, fue el armar el operativo de campo, o sea tuvimos que coordinar con todos los programas para armar las acciones de monitoreo al cobro del Bono en los bancos, y bueno toda la estrategia, cómo va la asignación del personal y todo eso, eso fue en el 027 (...) entre agosto, julio y agosto, nos habían dado el encargo, pero esta vez de ver seguimiento al cobro

”

(E-0601)

Respecto a la asignación de puntos de pago y de la distribución del personal de campo, estos se realizaron a partir del cruce de la ubicación geográfica de las casas del personal a cargo del acompañamiento del cobro y la ubicación de los puntos de pago, concentrando un mayor número de personas donde había mayor cantidad de aglomeración. Esta asignación era variable, y dependía de cómo se fueran realizando los cobros y sobre ello, como variaba la concentración de personas en las distintas agencias bancarias.

Es preciso señalar que, dado que el primer bono se entregó casi exclusivamente bajo la modalidad de giro, este supuso una mayor presencia de los

usuarios en las agencias bancarias, lo que obligó a un mayor despliegue del personal. Aunque, dadas las disposiciones de confinamiento, se realizó el acompañamiento de manera virtual, con el apoyo de los voluntarios del proyecto especial Bicentenario y de un *call center*, el cual era administrado con personal del MIDIS.

Las aglomeraciones que generó esta primera experiencia, fue necesario distribuir personal en campo que no solo resuelva consultas, sino que también apoye en el ordenamiento de colas, teniendo para ello que movilizar a personal de todos los programas sociales, voluntarios, e incluso practicantes preprofesionales y personal del mismo Banco de la Nación.

“

Nuestros equipos técnicos tampoco salían inicialmente, durante los tres primeros meses, y todo el monitoreo era telefónico o virtual (...) tuvimos que pedir ayuda a los voluntarios del Bicentenario en el primer bono para que nos acompañe. En ese entonces, no fue en el operativo de campo sino en las llamadas telefónicas del call center. En el call center también nos agenciamos del personal de las direcciones del ministerio

”

(E-0602)

“

(...) todas las debilidades que tuvo el primer bono es que tenemos grandes aglomeraciones, entonces era había necesidad que vayamos desde ordenar la cola no era solamente atender consultas (...) tuvimos apoyo del Ministerio de Cultura, los voluntarios del Bicentenario (...) colaboradores de los programas sociales de todos los programas, o sea, yo me acuerdo que estaba coordinando con la gente de FONCODES, con la gente de Cuna Más, con la gente de País, Qali Warma, Pensión mismo, estaban yendo a apoyar a los programas sociales en el cobro del bono

”

(E-0601)

A partir del “Bono Rural”, la asignación cambió debido a la incorporación de la banca privada en el servicio de pagaduría. Esta se fue modificando, pasando a priorizar la distribución de personal de campo en las agencias de mayor aglomeración (más de 200 personas), mientras que el propio personal del Banco de la Nación realizó el seguimiento del cobro del bono entre los usuarios.

En este caso, se decidió distribuir las entregas según el denominado “faseo”, tomando en

cuenta el último dígito del documento de identidad para organizar los grupos de usuarios. También, se consideró para la asignación las distintas modalidades de pago, organizando las entregas en grupos según el tipo de modalidad, dando prioridad a quienes podían utilizar mecanismos virtuales que eviten las aglomeraciones, y distribuyendo luego a quienes no se encontraban bancarizados y necesitaban acercarse a las agencias bancarias para realizar el cobro.

“

(...) el dígito del DNI nos ayudó a ordenar toda la cantidad de personas distribuidas por agencia, o sea, nos ayudó porque nos encontramos que había agencias (...) que tenían 400 personas y al costado estaba el Scotiabank que tenía 80, entonces decían, oye, porque me pones 400, si la cola estaba kilométrica y en el Scotiabank la gente está entrando, cobrando y yendo a su casa al instante, entonces ayudo mucho a mejorar la distribución y eso dependía mucho de la negociación con los bancos

”

(E-0601)

“

(...) con el bono rural en adelante, lo que hicimos fue segmentar la población en grupos. Es decir, identificamos a los que tenían depósito a cuenta y hacíamos el cruce con los bancos, con las entidades financieras, a ellos los ponemos en el primer grupo porque era depósito directo, no teníamos ningún problema porque teníamos la cuenta bancaria. Entonces, cada segmentación según una fase tuvo su cronograma, su línea de tiempo, hallamos que al grupo se le deposita, no sé el 10 de abril, el segundo grupo que era la otra modalidad se comenzaba el 25 de mayo, que no se crucen los plazos (...) más que el tiempo eran según la modalidad de pago

”

(E-0602)

Por su parte, el monitoreo del cobro se realizó mediante la recepción de reportes que provenían del Banco de la Nación y de la banca privada, según los términos acordados en los convenios, teniendo que se realizaban seguimientos diarios en reportes en formato Excel, que eran remitidos por los bancos al MIDIS. Dadas la reserva del manejo de información, el seguimiento de los cobros solo se daba a nivel de los abonos en cuentas según las distintas modalidades, o sobre

los pagos realizados en el caso de la modalidad de giros.

Sobre estos reportes, no se encontraron mayores dificultades, debido principalmente a la comunicación constante que existió entre el MIDIS y las entidades financieras privadas, que permitió flexibilizar algunos plazos e intercambiar información de manera fluida cuando se presentaban casos críticos.

“

(...) teníamos un reporte primero en Excel, donde los bancos nos reportaban el estado de pago casi diario, al día entre las 3 o 4 de la tarde todos nos reportaban cuántos habían pagado en ese día. Como es giro es información inmediata, y sacamos estadísticas, un reporte diario

”

(E-0602)

“

(...) el Ministerio también nos pide un seguimiento en el anterior era semanal como una reportería del avance de cuanto abonaste según los últimos dígitos del DNI y cuantos no pudiste abonar (...) hasta el bono pasado si siempre ha sido semanal y uno al cierre (...) al principio si costaba enviar los reportes semanales porque teníamos que hacer cruces y en su mayoría manuales (...) pero la verdad es que con el Ministerio hemos tenido mucha flexibilidad de poder enviarlo de repente un día después, pero siempre en contacto con ellos si es que hay algún beneficiario que está reclamando algo en su línea y nosotros poder hacer el cotejo si es que se le abono o no

”

(E-0107)

En cuanto al seguimiento del cobro, se trató de la actividad más compleja del seguimiento operativo, ya que por un lado tenía por objetivos orientar a los usuarios, brindarles un acompañamiento a las personas adultas mayores o con discapacidades severas, a la vez que debían recoger la problemática que se generaba al momento del cobro, y evitar las aglomeraciones en los puntos

de pago. Como ya se ha mencionado, quizás la circunstancia más crítica en este caso fue la dimensión de la intervención de los bonos, lo que obligó a desplegar un número inédito de gestores, acompañantes y coordinadores de las Unidades Territoriales de los programas sociales, los que producían información que no siempre ha podido ser asimilada por la sede central.



Foto: Flickr/MIDIS (2020).

Si bien no se contó con un instrumento normativo específico que sirva de orientación general para el personal de campo en la entrega de los bonos extraordinarios, si existió asistencia técnica por parte de la sede central, en donde se exponía el diseño operativo (asignaciones, programación, cronogramas, entre otros) y se brindaban orientaciones, siguiendo en algunos casos los lineamientos regulares que utilizan los programas sociales para el trabajo en el terreno.

En este sentido, el acompañamiento del cobro tenía dos grandes objetivos: orientar al usuario y evitar las aglomeraciones. Para el primero, se

tuvo principalmente al personal del programa Pensión 65, aunque como se vio, durante el primer “Bono Yo Me Quedo en Casa” se tuvo participación de todos los programas sociales, situación que se replicó en algunas regiones para el segundo tramo del “Bono Universal”, principalmente porque la atención que debían darle los gestores locales de Pensión 65 a los pagos en ámbitos rurales. Para lograr el segundo objetivo, se logró obtener apoyo de las fuerzas armadas, la policía y el gobierno local, este último sobre todo para la logística de la operación, y en algunos casos para brindar soporte en las colas a través de los serenazgos.

“

(...) se nos ha encargado a las unidades territoriales, y particularmente en Ucayali, acompañar y monitorear los bonos en las diferentes etapas. Este acompañamiento principalmente era estar en los puntos de pago, básicamente en las agencias del Banco de la Nación, en ocasiones también la banca privada, con nuestro personal y entregar información de acuerdo a la demanda de usuarios, que estaban en este caso, en el punto de pago (...) Nosotros recibíamos primero información de la sede central en PPT, nos orientaban básicamente, el cronograma de pago (...) nuestro rol de orientación, era un poco articular y coordinar el cumplimiento de los protocolos de bioseguridad para la prevención de la COVID-19, entre ellos, velamos por el distanciamiento

”

(E-0606)

“

(...) nosotros también seguimos en esa tarea de acompañar y orientar y gestionar las colas. Hemos tenido que estar días antes juntamente con la Policía Nacional, nuestros actores, nuestros aliados, nuestras municipalidades para poder de alguna forma señalar en las afueras del Banco de la Nación, y eso mismo hacer también en los operativos por empresa transportadora de valores (...) todas las actividades de acompañamiento y orientación así sean del bono familiar universal entregado por el Ministerio de Trabajo, lo hemos asumido nosotros

”

(E-0608)

“

(...) hemos estado trabajando con lo que es el programa Contigo, y también Pensión 65, nuestro apoyo ha sido directamente con el tema de logística (...) hemos facilitado la logística, hemos llevado sillas y carpas, hemos estado al día con el cronograma, a través de llamadas telefónicas y del área competente, se les ha recordado a las personas para que puedan acudir a recoger estos bonos correspondientes

”

(E-0801)

En esta actividad, se presentaron un conjunto de incidencias de campo, por ejemplo, el encontrar menos ventanillas disponibles en una agencia y tener que redistribuir *in situ* a los usuarios hacía otras agencias⁶, o encontrar personas que no podían cobrar el bono debido a tener el DNI vencido, situación que impide que un banco, bajo sus protocolos regulares, pueda realizar un giro. Estas incidencias, han sido recogidas y reportadas en distintos soportes, según el tipo de consulta o hecho que tuvieran que reportar.

Así, se han identificado intercambios con la sede central a través de grupos de *WhatsApp*, el envío de correos electrónicos, y la derivación a las líneas 101 y 1168 del MIDIS. También, se han generado reportes en formato Excel, y mediante aplicativos que diseñó el programa Pensión 65, desde el segundo tramo del “Bono Yo me Quedo en Casa”, a través de un *link* en donde podían ingresar distintos datos para consultas sobre los hogares beneficiarios, el avance de los bonos entregados, el número de hogares pendientes, entre otros datos de utilidad.

⁶ Cabe agregar que, uno de los informantes llamó a este proceso redistributivo “microplanificación”, debido a que un cambio relevante en la actuación sobre el terreno fue que en el trabajo regular de los programas sociales, las agencias bancarias suelen ser distribuidas entre los usuarios según distritos, concentrando el punto de pago en las agencias con mayor capacidad, mientras que, dada la magnitud de los bonos extraordinarios, este mapeo y distribución tuvo que hacerse segmentando el territorio en zonas barriales.

“

(...) en el primer bono (...) teníamos coordinadores nacionales, coordinadores departamentales (...) Ellos mandaban un reporte de las ocurrencias (...) según un Excel que mandaban, y nosotros sobre eso mejoramos algunos procesos, vamos dando orientaciones y también teníamos un WhatsApp con todos los facilitadores, con todo el personal de campo territorial, como te digo en cascada (...)

”

(E-0602)

“

(...) hicimos una estructura en Excel que era un reporte de incidencias, así se llamaba, que era el nombre de la agencia, responsable de la agencia, responsable de la PNP que había apoyado, el horario de atención de la agencia, inicio del término, número de cajeros atendidos por turno, facilitador, cuenta con y también era importante si ellos tenían guante, el tapa boca y el alcohol en gel (...) el número de consultas realizadas, el banco atendió o no atendió a la hora programada, solo atendió a algunas personas en total (...) tiempo promedio de espera por beneficiario, presencia de la PNP, presencia de la municipalidad, presencia de la prensa, presencia de las instancias, beneficiarios con tapabocas, se respeta la distancia social, descripción organizacional del operativo, incidentes más frecuentes y preguntas más frecuentes, eso lo teníamos que dar culminado el operativo de pago (...)

”

(E-0601)

“

(...) en ese aplicativo de bonos del que le hablo, que ha sacado el programa, aparte de la consulta individual, y por integrantes de hogar, tiene la consulta del avance de los bonos entregados, que tiene la información que nos retroalimenta para decirnos en cuánto porcentaje estamos, cuántos hogares todavía faltan por cobrar (...)

”

(E-0608)

En cuanto a las plataformas, en el primero bono se utilizó la plataforma diseñada por ONPE, aunque a partir del Bono Familiar Universal esta plataforma fue reemplazada por una específicamente diseñada para los bonos, la cual permitía ingresar información desde consultas frecuentes, e incorporar los casos que eran demandados por los usuarios durante el trabajo

in situ de los gestores locales. En definitiva, al no contar con un sistema de reportes inicial, producto de la emergencia y de la inmediatez con la que se tuvo que ejecutar el programa de bonos extraordinarios, los reportes fueron dispersos, variables y con un nivel de ocurrencias difícil de sistematizar, y por tanto de utilizar en la toma de decisiones.

“

(...) tenemos una restricción importante, una es el hecho de no poder recoger información, la información en campo no está disponible, está en todos lados (...) hay muchas cosas que suceden alrededor, en la periodización, definitivamente algunas cosas quedan y otras las terminas dejando de lado

”

(E-0306)

Otra actividad relacionada al acompañamiento fueron las alertas a los usuarios que aún no habían cobrado el subsidio, para lo cual recibían planillas nominales con información de contacto de los programas sociales, a fin de que puedan comunicarse con ellos vía telefónica advirtiéndolo

sobre el cobro pendiente. En algunos casos, se realizaron acciones itinerantes, sobre todo para los usuarios regulares de los programas sociales que tiene alguna dificultad, como personas adultas mayores o con discapacidades severas.

“

(...) nos reportaban desde el Banco de la Nación cuáles eran los hogares que no habían cobrado (...) el programa Juntos llamaba con la organización de los gestores, y se comunicaban con el hogar (...) y comentaba por qué no había cobrado el usuario y de ahí se reportaban los casos

”

(E-0604)

“

(...) el programa lo que tiene como política que nos pasa el Excel de los que faltan, y si tiene un número de celular asociado, lo que hacemos es llamar a ese número y decirle ‘señor, usted tiene un bono por cobrar. Por favor acérquese’. Y si no tuviera número, lo que hacemos es articular con la municipalidad para que ellos puedan difundir esta información

”

(E-0608)

De otro lado, quizás entre las incidencias más relevantes, por el impacto que tienen en la gestión de los bonos, son los problemas asociados a los cobros, como la pérdida del DNI o su vencimiento, mencionado líneas arriba, la falta actualización de información domiciliar de los usuarios, que generan que la asignación de un punto de pago se encuentre a mucha distancia del domicilio actual del beneficiario, lo que en la primera etapa de la pandemia suponía una restricción mayor

debido a las medidas de confinamiento, o la que quizás sea la más relevante, que es la del cambio de receptor por información que se recoge en el territorio, sobre en el primer bono, que tuvo a muchos beneficiarios consultando en las mismas agencias si eran beneficiarios, o como hacían para cambiar al responsable del cobro, ya sea por fallecimiento, por cambio de domicilio, entre otras situaciones.

“

Se acercaban y decían, mira, mi hogar ha sido beneficiario, pero es otra persona, la que va a cobrar y esta persona no conocemos, no forma parte de mi hogar, entonces esta información alertábamos (...) nuestro rol era, este, identificar alertas y enviar, en este caso a través del correo electrónico o al 101, esta información para que puedan corregir, de ser el caso, desde la sede central

”

(E-0606)

El reporte de estas incidencias permitió que se realizaran coordinaciones con RENIEC y los bancos, para que flexibilicen sus protocolos relacionados con la actualización de los documentos de identidad, y para que se permitiera que los usuarios cobraran en cualquier agencia, lo que muestra un canal de transmisión directo entre el trabajo de campo y la gestión operativa de los bonos. En este sentido, el seguimiento a la operatividad de los cobros, si bien no se basó en un sistema de monitoreo propiamente dicho, sí permitió alimentar la toma de decisiones, y permite delinear un flujo de actuación y una ruta crítica para diseños posteriores.

Seguimiento a nivel presupuestal

Otro de los niveles identificados en el seguimiento fue el presupuestal, el cual estuvo a cargo de las Unidades de Planeamiento, Presupuesto y Modernización de los programas sociales Pensión 65, Contigo y Juntos, quienes realizaron

el monitoreo las metas físicas y financieras alcanzadas con la ejecución de los bonos extraordinarios, según lo programado en los planes operativos de cada programa, y que eran reportados posteriormente a las Direcciones Ejecutivas, al MIDIS y a la Dirección de Calidad del Gasto Público del MEF.

Este seguimiento se realizó a partir de la definición de dos indicadores proxy que debían reflejar la ejecución financiera real (presupuesto ejecutado) y el número de beneficiarios que habían cobrado los bonos extraordinarios (hogares atendidos). No obstante, estos indicadores se realizaron sin considerar la problemática específica de los bonos a nivel presupuestal, ni siguiendo alguna metodología específica, lo que ocasionó algunas dificultades debido al dinamismo de las entregas, que presentan extornos o devoluciones por parte de las entidades financieras, debido a que algunos usuarios pueden no cobrar el bono o morir, en



Foto: Flickr/MIDIS (2020).

un momento posterior al monto devengado por la entidad.

Dado que el seguimiento presupuestal se realiza a través de los sistemas administrativos SIAF y

CEPLAN V.01, los cuales tiene puntos de corte, la información variable puede resultar confusa, o no se puede registrar a tiempo, generando desfases entre lo reportado por la entidad y lo que se publica como nivel de avance.

“

(...) para lo que es la ejecución de los subsidios (...) desde Pensión 65, no se ha creado alguna herramienta apoyada en los sistemas propios, que te especifique el trabajo de seguimiento en la ejecución presupuestaria de los subsidios. Lo hemos hecho en el marco de los módulos regulares que son el SIAF y el aplicativo del plan operativo del sector

”

(E-0605)

“

(...) nos afecta porque nosotros ejecutamos y el MEF medía la ejecución del gasto, pero si se llena de devolución, en el caso de los fallecidos, regresa a ti el dinero que ya has transferido (...) Como ejecutora me afecta porque yo estoy pasando mi indicador de avance de ejecución

”

(E-0607)

Además de los sistemas administrativos, este seguimiento se alimentó de las resoluciones directorales, que indicaban las metas físicas que debían lograr a nivel de los hogares beneficiados, además de la información proveniente de los

bancos, que en el marco de los convenios con los programas sociales remitían información sobre los abonos, inicialmente de manera quincenal, y luego a través de reportes diarios.

En el caso específico del programa Contigo, el seguimiento presupuestal estuvo asociado a la ampliación de usuarios, debido a que la mayor disponibilidad presupuestal por fallecimiento de usuarios antiguos permitía la apertura de quienes

se encontraban en espera para ser evaluados, ya que en el caso de los beneficiarios de este programa se incorporaron en el “Bono Familiar Universal”.

“

El poder contar con información diaria, por ejemplo, nosotros teníamos convenios en los cuales nosotros recibíamos la información quincenalmente, en un momento se pidió que nos puedan remitir información mucho más actualizada (...) eso es un nivel de coordinación que se tuvo (...) finalmente se pudo procesar la información que brindaban los bancos en un plazo menor al acordado

”

(E-0603)

“

Se comenzó a analizar la base de datos, a quién se transfería, cuál era el proceso, y que el banco nos informe que personas no cobraban el Bono, empezábamos a revisar, y también ver el índice de mortandad de nuestros beneficiarios, para nosotros también saber porque cuando fallecen no lo pueden cobrar y se queda el dinero depositado, y había que hacer un trámite ahí con la Unidad de Operaciones, para ver la reversión de ese presupuesto, y poder volver a hacer una nueva lista de beneficiarios del programa

”

(E-0603)

Como se señaló, esta información presupuestal, si bien no directamente, era reportada al MEF, que había elaborado un tablero de control para que la ciudadanía pueda seguir los reportes de las transferencias del Estado para enfrentar la pandemia de la COVID-19, denominado “Tablero de Control de Seguimiento del Presupuesto COVID-19”⁷, el cual se actualiza semanalmente, y que considera entre sus indicadores el avance en la ejecución de los pagos por cada una de las modalidades de entrega, y que sirve como insumo

para las discusiones en las reuniones del Consejo de Ministros.

Para ello, el MEF definió puntos focales, el Viceministerio de Prestaciones Sociales en el caso MIDIS, y el Viceministerio de Promoción del Empleo y Capacitación Laboral en el MTPE, quienes debían reportar semanalmente el avance en la ejecución de los bonos a su cargo. En la siguiente imagen, se muestra el entorno del Tablero de Control.

⁷ La dirección electrónica del Tablero es: https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_wrapper&language=es-ES&Itemid=102662&lang=es-ES&view=wrapper

כ

Gráfico 33. Entorno Gráfico del Tablero de Control de Seguimiento de la COVID-19



Frente a la posible dispersión de este tipo de información, debido a que provienen de registros producidos por los programas sociales Pensión

65, Contigo y Juntos e incluso el MTPE, el MIDIS ha tenido como uno de sus principales aprendizajes la centralidad de la información sobre la entrega de los bonos extraordinarios, para lo cual ha organizado un conjunto de plataformas cuyo soporte visual es el *Tableau Software*, con distintos niveles de información, ya sea geográfico, por tipo de bono o por modalidad de entrega.

Así, desde el mes de septiembre del año 2020, con ocasión del “Bono Universal”, el MIDIS cuenta con un tablero publicado denominado “Seguimiento de subsidios monetarios”, en el cual se puede apreciar por cada Decreto de Urgencia que aprobó un bono extraordinario, la cantidad de hogares beneficiarios programados en cada modalidad de pago, y la cantidad de subsidios ejecutados, llámese ejecutados a la acción de la entidad encargada de la transferencia cuando realiza el abono en forma nominal al medio de pago elegido para cada perceptor.

La información del tablero es consolidada por el MIDIS y administrada por la DGCGPS, con la información proporcionada por los programas sociales y el MTPE, con dos cortes por semana, aunque esta frecuencia puede variar al inicio de la entrega de los bonos, en donde el tablero ha llegado a tener actualizaciones inter diarias. También, se debe destacar que, la DGCGPS ha logrado reconstruir el proceso histórico de la entrega de los bonos, centralizando toda la información de los programas sociales, y para lo cual ha creado módulos específicos.

Las agregaciones de la información mostrada en el tablero son a nivel total, comprendiendo departamento, provincia y distrito, logrando un alto nivel de desagregación en el seguimiento, en relación con la agregación por modalidad de pago y filtros adicionales, como sexo del perceptor.

65, Contigo y Juntos, quienes realizaron



Foto: Flickr/Presidencia Perú (2020)

⁷ La dirección electrónica del Tablero es: https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_wrapper&language=es-ES&Itemid=102662&lang=es-ES&view=wrapper

“

(...) en el caso de los Bonos 600 y del BFU, regresó los reportes a la Dirección de Calidad, sobre todo porque nos pedían reportes del MTPE, debíamos tener base de datos e intercambiar con eso, entonces ya escapaba de la esfera de competencia de un programa social, entonces se regresó a la Dirección de Calidad, y desde entonces sigue sacando el estado de avances

”

(E-0602)

El seguimiento a partir del *Tableau* está dedicado a gestionar el término de cobro de los diferentes bonos, debido a que en la norma original se indicaba que sólo se podía cobrar hasta 30 días después de terminada la emergencia sanitaria, y para comparar las asignaciones en los diferentes

bonos, con el propósito de optimizar el proceso y buscando minimizar la aglomeración de los beneficiarios, mediante la dosificación de la asignación de puntos presenciales y de los medios de pago virtuales. Se muestra el entorno visual del *Tableau* utilizado por la DGCGPS.

“

(...) todas las plataformas responden más o menos a la demanda que tiene, digamos, este reporte de aquí, de resumen responde a una demanda que tenía MEF y PCM, este reporte es para PCM, nosotros MIDIS no lo vemos casi, no lo utilizamos mucho, porque nosotros utilizamos estas plataformas, lo que queremos saber es la foto de cómo estamos ahora y saber todo el detalle cómo estamos siendo por dentro (...) las mejoras han ido por demanda del público objetivo al que va dirigido el reporte (...) a partir de 098 creamos plataformas por separado, porque esto fue una reconstrucción, no teníamos esta data y teníamos que levantarla (...) esta data varia todas las semanas, yo actualizo este reporte los lunes, o sea, hoy a las 10 de la noche hemos sacado el nuevo reporte y el jueves, son los dos días

”

(E-0601)

Gráfico 34. Entorno visual de uno de los tableros administrados por la DGCGPS para el seguimiento de los pagos



Fuente: Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social-DGCGPS.



Foto: Flickr/Presidencia Perú (2020)

Estrategia comunicacional: Difusión y atención al ciudadano

El aspecto comunicacional fue crucial para lograr el pago a los beneficiarios en condiciones eficientes y con la oportunidad requerida, frente a ello y dada la premura en la implementación, los primeros bonos presentaron debilidades en los aspectos de comunicación.

En el primer “Bono Yo Me Quedo en Casa” esta labor se realizó desde el MIDIS en coordinación con la oficina de comunicaciones de Palacio de

Gobierno, evidenciándose que al no haber tenido el tiempo suficiente para diseñar una estrategia integral de comunicaciones, los ciudadanos no contaron con información apropiada y oportuna sobre su acceso a los bonos y la modalidad establecida para la cobranza; ello originó una avalancha de solicitud de información y reclamos sobre la inclusión o no como beneficiarios, la selección de los perceptores y aglomeraciones en las agencias del Banco de la Nación.

“ (...) la planificación venía por parte de la oficina de comunicaciones de Palacio; sin embargo, no había una estrategia corporativa de comunicación, ni una comunicación política ”
(E-0311)

“ Se falló en la estrategia de comunicación. MIDIS no tenía el presupuesto y PCM realizó la campaña muy tarde ”
(E-0311)

“ Los informes presentados por Contraloría General de la República y Defensoría del Pueblo mencionan las debilidades de las comunicaciones al inicio de la entrega de bonos ”
(E-0601)

Este primer bono también supuso una serie de aprendizajes por parte del MIDIS; respecto a la atención al ciudadano. Inicialmente, se decidió informar en las colas con la activa participación del personal del MIDIS y de los programas sociales, esta estrategia permitió acercarse a los beneficiarios. Sin embargo, no eliminó las aglomeraciones en los bancos porque la población en general al no tener canales de comunicación bien definidos, se dirigían directamente a las

agencias del Banco de la Nación a consultar si era o no beneficiario del bono y cuándo le tocaba realizar el cobro.

En cuanto a la atención a través de llamadas telefónicas y correos electrónicos, se vio desborde dada por las capacidades existentes en ese momento. Esto produjo una saturación de la línea telefónica y del correo electrónico que se pusieron a disposición de los usuarios:

“

(...) al principio MIDIS tenía para que la gente pueda llamar a su call center o escribir al correo, un correo que ellos crearon, se rebalsó el correo, entonces lo que MIDIS decidió fue que los comunicadores respondiéramos los correos, y entraban pues por minuto, 30 - 40 correos entraban, en dos horas tenías n correos para responder, y cada equipo respondía dos horas, un promedio de dos, cuatro horas nos daban por, entonces respondíamos, respondíamos, pero obviamente al llegar más correos nos seguíamos enfrascando en un tema que era de nunca acabar, pero paralelo a eso como ellos lo identificaron también, crearon un sistema de respuesta inmediata a los correos y dejamos de trabajar ese, lo habremos hecho 15 días al inicio y después ya ellos (MIDIS) lo volvieron a asumir (...)

”

(E-0311)

Es así como, a partir de las consultas atendidas, se generó una base de datos de preguntas frecuentes, que permitió una posterior atención

con mayor celeridad a través de la plataforma y chatbots implementados.

“

La plataforma de consultas no tenía capacidad de respuesta y además no tenía respuesta para todo. Poco a poco se fueron armando flujos de respuesta para distintos escenarios. Para los siguientes bonos se crearon chatbots

”

(E-0312)

Por otra parte, las quejas y reclamos fueron recibidos por distintos canales, habiéndose realizado mejoras sustanciales en los canales puestos a disposición de los ciudadanos. Sin

embargo, aún se evidencian dificultades en el procesamiento que originan demora para dar respuesta oportuna a los requerimientos de los ciudadanos.

“

(En el primer bono) hubo una gran cantidad de reclamos, porque había personas fallecidas, había, principalmente ese fue el reclamo

”

(E-0305)

“ (...) si nos queda un poco la carga (de quejas) respecto de la.... de no reconozco al perceptor porque ese es un tema de conformación de hogares qué Pensión 65 no tiene alcance, eso lo ve la Dirección General de Focalización de intervención social del MIDIS, ellos son los que tienen una gran cantidad de casos por así decirlo, aunque no sabemos francamente cómo los van a llegar a resolver porque esa es una situación bien compleja (...) ”

(E-702)

Es a partir del “Bono Independiente” que empieza a intervenir otro sector más en la entrega, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo - MTPE y se generan acciones de comunicación paralelas a las realizadas por el MIDIS, originando que se entreguen en simultáneos mensajes diferentes sobre los bonos gestionados

por cada sector. A ello se añadió, que se dio denominaciones diferentes a los bonos gestionados por cada sector, lo cual se convirtió en un factor adicional que generó confusión en la población sobre los requisitos para ser beneficiario, las modalidades de pago y a quién dirigirse para absolver sus dudas.

“ Entonces no había una unificación de mensajes y en el caso propiamente de Pensión 65 siempre nos hemos sentido de alguna forma como que hablábamos hacia el aire, porque no había una versión oficial del MTPE para darnos una solución a los a los interrogantes que teníamos a la consulta ”

(E-0702)

“ En el BFU, no hubo un alineamiento de los mensajes brindados desde el MIDIS y el MTPE. Si bien eran públicos distintos, la casuística era la misma. Al ser los mensajes distintos, la población se confundía y eso se evidenciaba en los mensajes de las redes sociales e impactaba en el banco, porque la población prefería ir presencialmente a la agencia y despejar de ese modo sus dudas ”

(E-0101)

“ (...) el haber puesto diferentes nombres generó incertidumbre en la gente, y no podías canalizar, porque la gente te decía vengo a comprar el Bono, y nosotros, ¿el primero?, y te decía: yo qué sé ”

(E-0703)

El MTPE refiere la realización de una encuesta a usuarios para la implementación del “Bono Familiar Universal”, lo que les permitió desarrollar

acciones de comunicación más apropiadas a las necesidades de los beneficiarios del ámbito urbano que les tocó atender.

“

(...) lo otro que saltó en ese estudio experiencia usuario, era la importancia de que les lleguen mensajes, por eso también, en la plataforma tratamos de hacer que los mensajes, fueran mensajes personalizados y con información clara. Entonces, no era el mensaje genérico (...), por eso creo que tener claridad a quienes vas a pagar, qué características tienen y a partir de eso, identificar mecanismos en los que vas a llegar a ellos, es como bien importante, y que eso lo tengas de alguna manera analizado y preasignado, ayuda a que luego sobre la base de eso, montas la operación

”

(E-0703)

Como se evidencia en las acciones de comunicación desarrolladas en cada bono, se fue mejorando en el camino. Además, se logró contar con un plan único de comunicaciones en el que participaron el MIDIS, MTPE y PCM, que se puso en marcha a partir del “Bono Familiar Universal” y se fortaleció en el “Bono Universal” y el “Bono 600” incluyó mensajes clave, piezas comunicacionales, un cronograma de despliegue, la posibilidad de registrar quejas y reclamos a través de la plataforma, así como avances en la definición de

los roles de cada uno de los actores involucrados.

No obstante, también mencionan que este plan no se consolidó sino hasta el “Bono Universal”⁹ a través de una estrategia única desarrollada por la Secretaría de Gobierno Digital de la PCM, con mensajes comunes y una sola plataforma de información, en la que se incorpora la experiencia adquirida tanto por el MIDIS como por el MTPE. Se integran también a esta estrategia la atención de consultas, un *call center* y el uso de SMS.

“

Ellos (Unidad de comunicaciones del MIDIS) tenían todas sus ideas, tenían todo un plan, que era no solamente las piezas comunicacionales, sino las ideas fuerza, como iba a ser el lanzamiento del primer Bono, del segundo Bono

”

(E-0703)

⁹ El Bono Universal se lanzó el 20 de agosto del 2020 con el D.U. N° 098-20202, luego de los cinco primeros bonos implementados.

“

Sí, sí, ha existido (una estrategia comunicacional) y la (ha) manejado PCM

”

(E-0702)

“

Sí se realizaron reuniones donde se presentó el plan de comunicaciones. En el primer bono, la estrategia de comunicación la llevó el MIDIS, en el último la lideró la PCM donde estaba Maruska Chocobar como vocera

”

(E-0503)

“

(...) cuando entro PCM al BFU, creo que se puso cierto orden, no por digital sino por comunicaciones, las líneas, unificadas, pedimos la línea 1811 del MTC, pero ya era desde PCM toda la articulación (...) y de la misma manera actuamos en el “Bono 600”, o sea por la Secretaría de comunicación y la de digital

”

(E-0501)

Durante el 2021, con la ejecución del “Bono 600”, al ser solo el MIDIS el responsable de su implementación se facilitó el tener una estrategia única con el acompañamiento de la PCM, el cual continuó haciéndose cargo de la gestión de la plataforma de información digital. Se avanzó además en el uso de piezas comunicacionales como audios en lenguas: asháninka, awajún, aimara, shipibo-konibo y quechua y videos con embajadores, influenciadores, difusión a través de radios regionales y de Lima, uso de redes sociales (*Facebook, Twitter, Instagram, YouTube*)

de gráficas y clips sobre videos tutoriales, clips de audio, modalidades de cobro y pago itinerante (ventanilla extendida). Los audios y videos fueron difundidos a través televisión nacional abierta y emisoras radiales de alcance nacional, regional y local¹⁰.

En cuanto a la gestión de la información a nivel local, no se observan estrategias diferenciadas especialmente diseñadas para la atención de particularidades de las diferentes regiones donde se realizó la entrega de los bonos.

¹⁰ Informe Técnico de la Operación del Bono – Pensión 65.

“

Sí, yo creo que sí, fue muy centralizada (la estrategia comunicacional), creo que fue una estrategia, creo que se pensó en las regiones, pero como te digo como no había ese tiempo, no se pudo definir y establecer lo que cada región realmente necesitaba, lo hicimos un poco de forma general, como te digo

”

(E-0703)

“

Se debería hacer mensajes diferenciados a cada tipo de región

”

(E-0103)

De las entrevistas a los actores locales se desprende que asumieron en algunos momentos la vocería, aunque ello no se realizó de manera sostenida. Asimismo, no se identifica un rol claro

de los representantes territoriales del MIDIS y sus programas sociales, lo que ocasionó que en algunos casos se perdiera la posibilidad de proporcionar más información en el nivel local.

“

(...) yo creo que más a nivel de gobierno local con el coordinador de enlace, de repente el coordinador, creo yo que se pudo haber evaluado que coordinador de enlace pudo haber sido vocero en su zona, porque imagina te llama un medio, te llama a Juntos, Juntos lo coordina con la oficina general de comunicación estratégica, la oficina de comunicación general estratégica le hace la consulta al vocero, entonces es toda una cadena, hasta que llegue, pasa un día hasta que le puedas contestar al periodista (...)

”

(E-0703)

La atención a consultas de la población a nivel local se realizó con limitaciones, debido a que los operadores locales no contaban con actividades definidas ni herramientas especialmente diseñadas que facilitarían su trabajo de información a los ciudadanos. El personal local

uso la plataforma web de información dirigida al público en general para ayudar a ciudadanos que solicitaban atención por tener dificultades de acceso a la plataforma, ya sea por conectividad o por tener dificultades en la búsqueda al ser usuarios nuevos de los medios virtuales.

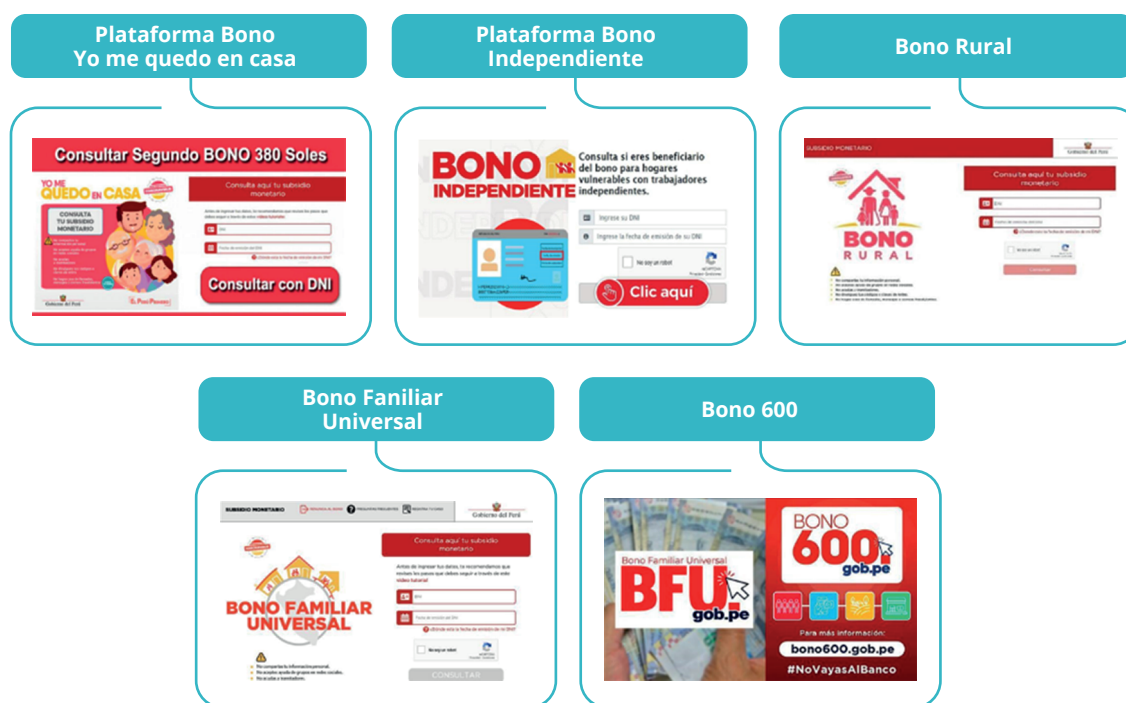
“

En el tema de consultas, como le digo, in situ, en campo, con los dos: la plataforma y el aplicativo de pensión. Los dos, ambos se complementan. Luego quisimos ser parte del call center de la sede central, pero el internet y el equipo que tenían nuestra operadora, que habíamos asignado, que estaba con factores de riesgo, lamentablemente el internet no era de ayuda, y no se ha podido

”

(E-0606)

Gráfico 35. Portales de consulta de los bonos



Fuente: Pagina Web institucional de los bonos.

Centros de atención presencial del MTPE

Una estrategia que tuvo importante acogida por parte de la población fue la implementación de centros presenciales de información instalados en puntos estratégicos, desde donde se brindaban información referida a casos como si una persona pertenecía o no al padrón de beneficiarios, las modalidades que podía usar para el cobro, y toda

otra información necesaria para el apropiado y oportuno acceso a los bonos.

Esta implementación fue importante para que las personas ya no se acercaran a los bancos a realizar consultas, lo cual disminuyó el riesgo de contagio por la COVID-19. Así se encontró:

“

De nuestro lado lo que hicimos para evitar las colas fue la implementación de estos centros de atención, contratamos personal para que brinden información y se hizo en algunos puntos estratégicos

”

(E-0308)

“

No teníamos la necesidad de dar información de manera presencial, pero nos dimos cuenta de que, si era necesario, era beneficiarios de un grupo que necesitaba información de manera presencial, se tomó la decisión de atenderlos

”

(E-0308)

Los centros de atención presencial no se continuaron usando debido a que el MTPE, que era la entidad que lo implementó, dejó de encargarse de la entrega de bonos en los ámbitos urbanos. Desde el 2021, con el “Bono 600”, la responsabilidad de la entrega de los bonos tanto de áreas urbanas como rurales está a cargo del MIDIS, situación que permitió la implementación de centros presenciales.

Aun cuando la atención presencial constituye una estrategia de vinculación directa con el ciudadano, se evidenció la necesidad desarrollar estrategias comunicacionales que generen la confianza de los usuarios en los medios virtuales, ya sea para la consulta o para el pago propiamente dicho. De acuerdo con los entrevistados, aún las personas consideran que la mejor forma de informarse es acudiendo al banco.

“

(...) la convocatoria de los perceptores del Bono en la zona rural y afinando eso en la zona urbana. Eso creo que sigue siendo materia de estudio, ¿no? para ... encontrar la mejor forma de que la gente esté se sienta segura. Por más información que tenga la gente, se siente segura yendo al banco a preguntar (...) (se) sienten seguros yendo a la agencia bancaria

”

(E-0702)

Coordinación Interinstitucional

Entre las condiciones que se establecieron para la articulación interinstitucional, se pueden identificar espacios de toma de decisiones, a partir de los cuales se formalizaron acuerdos para las transferencias monetarias y los mecanismos de comunicación a través de los cuales los distintos

actores tanto públicos como privados, coordinaron para llevar adelante la intervención.

En cuanto a los espacios para la toma de decisiones, se identifica a la Comisión Intergubernamental de Asuntos Sociales, como el espacio por excelencia

para tomar decisiones efectivas respecto a temas tan importantes como los criterios de elegibilidad de los beneficiarios y los filtros a aplicar para la aprobación de los padrones, los mismos que han sido detallados en el Cuadro N° 20: Relación de Actas y acuerdos aprobados en la CIAS.

A partir de las decisiones tomadas en el marco de la CIAS, se identificaron las entidades con las que se debería establecer coordinaciones. Para la Identificación de personas y hogares de potenciales beneficiarios se establecieron coordinaciones entre el MIDIS, MTPE, RENIEC y el INEI; para el establecimiento de modalidades de transferencia con la banca privada, Cajas, Banco de la Nación y para las comunicaciones entre PCM, MIDIS y MTPE.

Otra de las condiciones para la articulación entre las entidades públicas y privadas fue la firma de convenios, los que permitieron el establecimiento de ciertos compromisos que aseguraban las transferencias monetarias y el trabajo conjunto. En el transcurso de la intervención, los convenios requirieron ciertas modificaciones, de modo que se fueran adaptando a cada tipo de bono que se iba aprobando.

En relación con el funcionamiento de los convenios, en general los entrevistados coinciden en señalar que los convenios funcionaron bien, aunque aún habría aspectos que mejorar como, por ejemplo, la rapidez de los reportes de pago por parte de las entidades financieras y en especial el Banco de la Nación:

“

Con el banco de la nación si se tenía cláusulas de reporte y sí se ha reportado, pero con retraso

”

(E-0308)

“

Con el Banco de la Nación, ha habido demoras, como por ejemplo el reporte de los pagos a los carritos pagadores, además, ‘La gestión de la información no ha estado muy bien organizada’

”

(E-0306)

“

Buen punto, tuvimos el contrato marco, qué es importante y ya las demás vinieron con adendas. (...) con la inclusión del Banco de la Nación también funcionó

”

(E-0105)

Un tercer aspecto que favoreció la articulación fueron los distintos mecanismos/canales de comunicación a través de los cuales fue posible que los distintos funcionarios estuvieran en

permanente comunicación y prestos a resolver cualquier dificultad. Al respecto, algunos entrevistados mencionan que se comunicaban por mensajería instantánea como es el caso



de la aplicación de *WhatsApp*, la que permitió la creación de grupos de coordinación, así como el correo electrónico y las reuniones de coordinación virtuales a través de las diferentes

plataformas comerciales existentes. No se crearon plataformas o herramientas digitales nuevas para la articulación entre los actores.

“ (...) yo le digo que el nivel de coordinación con la gente que me ha tocado interactuar tanto en el MIDIS como el MTPE ha sido sensacional y yo estado siempre al *WhatsApp* con ellos al correo ”

(E-0103)

“ (...) digamos muy buena, principalmente con él me dice a veces no nos no cuadrada preguntábamos tanto por correo o por *WhatsApp* por todos los medios han estado muy muy dispuestos hasta altas horas de la noche porque los días corrían y teníamos que estar preparados para el día siguiente entonces de ese lado y bastante ”

(E-0105)

“ Se ha armado grupos de *WhatsApp* y reuniones virtuales ”

(E-0503)

Además de las condiciones que posibilitaron la articulación entre las distintas entidades involucradas en la entrega de bonos, también se recogió la percepción de las entidades financieras frente a la coordinación con las entidades estatales. Aun cuando muchas de las entidades financieras manifiestan que las coordinaciones fueron buenas porque obtuvieron respuesta casi

de manera inmediata a través de los distintos canales de comunicación, también se encontró que algunas entidades financieras percibieron al Estado como lento, con muchas dudas para tomar decisiones o con poco equipo para justamente actuar de manera más rápida. Algunas opiniones que dan cuenta de estas percepciones son las siguientes:

“

(...) sentía que no tenía la idea clara sentía que sentía que tenía muchas dudas para poder hacerlo. Y de alguna otra forma pedían opinión a las entidades financieras para que los ayudemos a cerrar el proceso no. Esa era mi percepción y en realidad que yo creía en (la) idea era de que ellos deberían venirme con las propuestas a nosotros y nosotros con base esa propuesta o hablarnos o pedido algunas modificaciones que sean simplemente sencillas

”

(E-0102)

“

Siempre hubo la posibilidad de que todos participen, aunque las decisiones eran lentas

”

(E-0503)

“

Los funcionarios del Estado se demoraban para tomar las decisiones. Se percibía como que había poco equipo del otro lado (Gobierno)

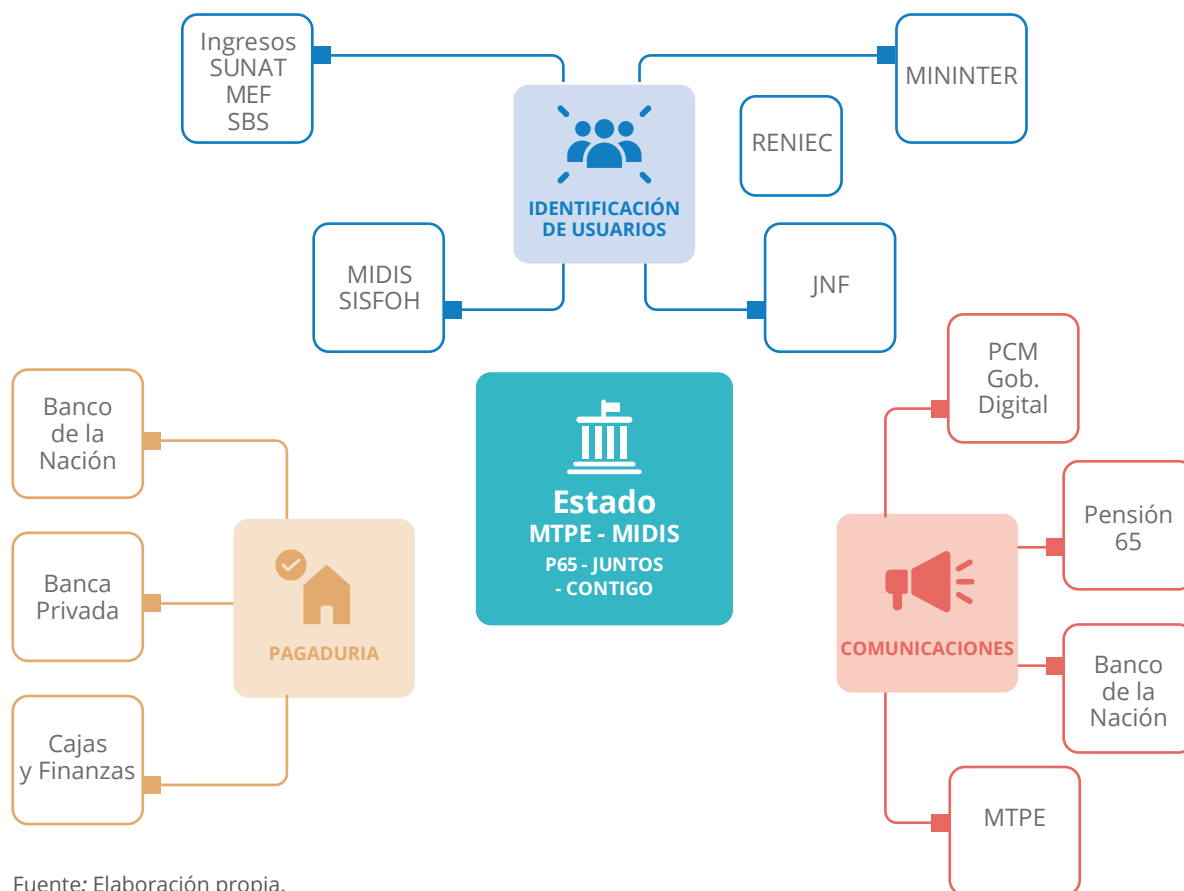
”

(E-0503)

Por otra parte, la necesidad de contar con instancias que ordenen y unifiquen la entrega de subvenciones, produjo que a partir de las coordinaciones se configurarían liderazgos institucionales, según el tipo de proceso. En el caso de lo referido a la identificación: MIDIS y RENIEC.

Para la implementación de las modalidades de pago: unidades ejecutoras responsables de pagos y lo vinculado a la estrategia comunicacional la PCM, a través de la Secretaría de Gobierno Digital y la Secretaría de Comunicación Social.

Gráfico 36. Entidades involucradas en los principales procesos de la entrega de bonos



Fuente: Elaboración propia.

Principales cuellos de botella

A lo largo del documento, el análisis de los hallazgos ha permitido identificar un conjunto de fortalezas o factores que facilitaron la entrega de los bonos, pero también una serie de aspectos que pueden considerarse como cuellos de botella o debilidades, los cuales pudieron haber limitado u obstaculizado la intervención.

El siguiente cuadro describe las fortalezas y cuellos de botella identificados, los mismos que

han sido organizados en las siguientes categorías:

1. Aspectos generales y de gobernanza.
2. Procesos de identificación, focalización y elaboración de padrones de beneficiarios.
3. Coordinación interinstitucional.
4. Gestión de transferencias.
5. Gestión de pagos.
6. Comunicaciones.

Tabla 24. Fortalezas y cuellos de botella

	Fortalezas	Cuellos de botella o debilidades
Aspectos generales y de gobernanza	- El Estado estuvo en capacidad de responder rápidamente a la emergencia, así como para aprender de lo ejecutado e implementar rápidamente cambios. - Las capacidades del MIDIS le permitieron asumir el liderazgo en la estrategia de protección social de respuesta a emergencias y en particular en la entrega de transferencias monetarias.	Los programas de transferencias carecían de la normatividad necesaria para actuar con apoyos extraordinarios una vez presentada la emergencia.
Identificación/ Focalización/ Padrones de beneficiarios	Gran disposición para compartir información entre sectores en el marco de la pandemia.	- Dificultades para implementar procesos estandarizados de elaboración de los padrones, debido a que dos sectores distintos estuvieron a cargo de estos (MIDIS y MTPE). - Limitaciones en la calidad de la información, debido a que no se cambiaron las prácticas de actualización de las bases usadas para la elaboración de los padrones. - No se contó con un análisis integral de los factores que causan vulnerabilidad según el tipo de emergencia.
Coordinación interinstitucional	Establecimiento y consolidación de liderazgos institucionales según cada proceso.	Procesos de coordinación percibidos por el sector privado, como poco efectivos para llevar a cabo un trabajo conjunto.
Gestión de las transferencias	Capacidad de innovación para la introducción de nuevas modalidades de pago, fundamentalmente digitales, en poblaciones no incluidas en el sistema financiero.	- Poca capilaridad de los servicios financieros en el país que no permiten ampliar de manera real el uso de distintas modalidades de pago. - Limitado control de los plazos de entrega (muy largos) de los bonos, lo que no garantizó el otorgamiento del bono, en los momentos más críticos de la pandemia.
Gestión del proceso de pago	- Implementación de un tablero de seguimiento a las transferencias realizadas a las cuentas. - Implementación de centros de atención presencial permitieron la descongestión de agencias en zonas urbanas. - Dada la cercanía a los usuarios, la incorporación de las Cajas en el proceso de pago facilitó el cobro. Estas entidades implementaron estrategias de acompañamiento y búsqueda de beneficiarios, que permitieron garantizar en la gran mayoría de casos el cobro de las subvenciones.	- No se contó con un sistema de seguimiento de la entrega de los bonos que considere otros indicadores (oportunidad, espacios, horarios, acceso, etc.), así como las herramientas necesarias para hacer un seguimiento integral a la entrega de bonos. - No se aplicó un enfoque centrado en el usuario, sino más bien enfocado en la facilidad de la entrega. - Si bien los GL fueron de apoyo y acompañamiento al proceso de pago hicieron falta roles (en implementación, seguimiento, acompañamiento y facilidades logísticas) claramente definidos para una articulación efectiva entre los distintos niveles de gobierno.
Comunicaciones	Unificación de la plataforma y los mensajes comunicaciones.	- La falta de roles para cada sector pudo haber limitado la efectividad de las estrategias implementadas. - No se tuvo un sistema de quejas y reclamos ágil y efectivo, tanto para el registro como para el seguimiento y respuesta a los ciudadanos.

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, el cuadro mostrado a continuación resume los aspectos principales de cada uno de los bonos entregados.

Tabla 25. Características principales por Bono

BONOS	D.U. 027-2020 Yo Me Quedo en Casa	D.U. 033-2020 Independiente	D.U. 042-2020 Rural	D.U. 044-2020 Yo Me Quedo en Casa II	D.U. 052-2020 Fam Universal (1 y 2)	D.U. 098-2020 Universal	D.U. 010-2021 600
IDENTIFICACIÓN	PGH	PGH	PGH	PGH	RNH	RNH	RNH
PADRÓN	RM MIDIS	RM MTPE	RM MIDIS	RM MIDIS	• RM MIDIS • RM MTPE	• RM MIDIS • RM MTPE	RM MIDIS
NÓMINA DE PERCEPTORES Y GESTIÓN DE ENTREGA	Juntos	Trabaja Perú	Pensión 65	Pensión 65	Pensión 65 Trabaja Perú	Pensión 65 Trabaja Perú	Pensión 65
MODALIDAD DE PAGO	• Depósito a Cuenta • Giro • Banca Celular BN	• Depósito a Cuenta • ETV-Carrito pagador • Giro • Banca Celular BN	• Depósito a Cuenta • ETV-Carrito pagador • Giro • Banca Celular BN	• Depósito a Cuenta • Giro • Banca Celular BN • Billetera Electrónica	• Depósito a Cuenta • ETV-Carrito pagador • Giro • Banca Celular BN • Billetera Electrónica	• Depósito a Cuenta • ETV-Carrito pagador • Giro • Banca Celular BN • Billetera Electrónica	• Depósito a Cuenta • ETV-Carrito pagador • Giro • Banca Celular BN • Billetera Electrónica
PAGO	BN y otras instituciones financieras	BN y otras instituciones financieras	BN y otras instituciones financieras	BN y otras instituciones financieras	BN y otras instituciones financieras	BN y otras instituciones financieras	BN y otras instituciones financieras
MODALIDAD DE PAGO	ONPE adecua plataforma de comunicación usuario, asiste técnicamente a MIDIS para su uso		RENIEC contrata para Pensión 65 los bienes y servicios para la plataforma de comunicación a los hogares	RENIEC contrata para Pensión 65 los bienes y servicios para la plataforma de comunicación a los hogares	RENIEC contrata para la plataforma de comunicación a los hogares beneficiarios, usando las preexistentes	RENIEC contrata para MTPE y MIDIS los bienes y servicios para la plataforma de comunicación Plataforma única de comunicación BFU: consultas.bfu.gob.pe	Plataforma: bono600.gob.pe

Fuente: Elaboración propia.



6. CONCLUSIONES



A partir de los hallazgos del estudio y del análisis de estos, se presentan las conclusiones del presente

estudio de sistematización:

6.1 Conclusiones generales

- Hubo una respuesta rápida del Estado peruano para atender la emergencia sanitaria a través de la entrega de bonos, sin embargo se evidenció una problemática mayor referida a las dificultades para acceder a la población de manera oportuna y adecuada, debido a que 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 previamente diseñados y aprobados para su activación, al ocurrir una situación como la producida por la pandemia.
- A ello se sumaron las limitaciones como el acceso a bases de información actualizadas y completas para la identificación de los potenciales beneficiarios, lo que dificultó una focalización óptima; la disponibilidad de modalidades de pago apropiadas y accesibles a la población beneficiaria, las cuales requirieron ser implementadas a raíz de la entrega de los bonos; así como contar con estrategias efectivas de comunicación que atiendan la diversidad de la población de los distritos rurales y urbanos atendidos con las subvenciones monetarias.
- Estas condiciones implicaron que no se haya establecido un horizonte temporal para la entrega de los bonos, que garantizara el acceso periódico de estos recursos a las poblaciones que cayeron en vulnerabilidad a raíz de la pandemia. De manera que los plazos de entrega y tramos establecidos para los pagos afectaron la oportunidad de entrega aun cuando se respondió rápidamente, disponiendo la entrega de los bonos al día siguiente de decretada la emergencia sanitaria y la cuarentena, los plazos establecidos para el cierre de los bonos entregados estuvieron dados en función al fin de la emergencia sanitaria, lo cual no permitió realizar el cierre de estos en un periodo corto. En cuanto a los tramos establecidos, estos se dieron fundamentalmente en función de las posibilidades de uso de las modalidades disponibles por parte de los beneficiarios y para evitar las aglomeraciones, sin embargo, esto impidió que la población beneficiaria accediera oportunamente a las subvenciones, y que no todos las recibieran en las etapas de mayor incidencia de pandemia en el país. En el “Bono 600”, otorgado el 2021, se estableció un plazo determinado para la ejecución, con lo cual se eliminó la limitación para realizar el cierre de este bono, sin embargo, se continuaron programando en varios meses los tramos de pago, lo que tuvo incidencia sobre la oportunidad de entrega de estos, al persistir los desfases frente a los periodos de mayor necesidad, según los datos históricos de la evolución de la pandemia y de las medidas de confinamiento establecidas.
- Un aspecto que resaltar es que la rápida incorporación de los aprendizajes de bono a bono, la cual se tradujo en cambios normativos para la implementación de cada uno de ellos, que implicaron optimizaciones en la base de información usada para la identificación y aplicación de criterios de elegibilidad en las modalidades de pago y en la estrategia de comunicación, entre otros ajustes necesarios para la gestión de los bonos.

- Se realizó seguimiento al avance de la ejecución presupuestal y de la cantidad de bonos entregados, desarrollándose los procesos y herramientas que se fueron consolidando a lo largo de cada uno de los bonos, logrando contar al 2021, con un tablero de seguimiento con indicadores de ejecución presupuestal y bonos entregados por modalidad y a nivel territorial. El seguimiento realizado, supuso la implementación de procesos y herramientas para el manejo de datos, procesamiento de la información y herramientas para presentación de información. No obstante, el desarrollo de un sistema integral de seguimiento y evaluación de la entrega de bonos aun es un tema pendiente, el cual requiere el desarrollo de indicadores y herramientas de seguimiento cuantitativas y cualitativas que permitan conocer, a mayor profundidad, los resultados y efectos vinculados a cada uno de los procesos ejecutados para la entrega de los bonos.
- Ejecución de los recursos financieros: se cumplió con la implementación de los bonos, la mayor ejecución se logró en el “Bono Universal Familiar” – Tramo I (98.8%) y la menor en el Tramo II del mismo bono (87.0%), hasta agosto 2021¹¹.
- El MIDIS, sector con experiencia previa en la entrega de transferencias monetarias, demostró su capacidad para hacerse cargo de la gestión de los bonos tanto en el ámbito urbano como rural: En el “Bono Yo Me Quedo en Casa” el MIDIS atendió población urbana, pasando en los siguientes bonos otorgados durante el 2020, a hacerse cargo de los hogares beneficiarios del ámbito rural, mientras el MTPE se encargó de la gestión de estas transferencias en el ámbito urbano. A partir de la revisión de esta experiencia, en el 2021 se encarga al MIDIS la gestión del “Bono 600” de manera integral, para los ámbitos urbano y rural, demostrándose su adecuada capacidad al contar con equipos territoriales en todo el territorio país y capacidad de articulación con las diversas entidades para los principales procesos que se requieren para la entrega de los bonos. El nivel de ejecución de 93% (reportado a agosto del 2021) respecto a la cantidad de beneficiarios que han hecho efectivo el cobro del “Bono 600” (DU 10-2021), demuestra también la capacidad del MIDIS para gestionar estas este tipo de subvenciones.
- Respecto a la política de protección social frente a emergencias: No está definida la gobernanza de la atención a poblaciones vulnerables frente a la ocurrencia de emergencias:
 - » La Ley de creación del MIDIS compromete su accionar como entidad competente en materia de protección social a población en situación de riesgo y vulnerabilidad y el MIDIS es una de las entidades de primera respuesta en el SINAGERD, pero no tiene funciones específicas asignadas. En el caso específico de la gestión de los bonos intervinieron el MIDIS y el MTPE.
 - » La decisión de entrega de transferencias desde dos sectores del Estado (MTPE y MIDIS) fue corregida adecuadamente el 2021 (“Bono 600”), para concentrarse en el MIDIS como entidad pública con mayores fortalezas y experiencia previa en implementar transferencias monetarias a la población, el esfuerzo del MTPE fue importante, pero tuvo considerables dificultades para contar con nuevos equipos y llegar a campo.

¹¹ Plataforma de Seguimiento de subsidios monetarios MIDIS consolidado
<https://publictableau.com/app/profile/direcci.n.de.monitoreo.de.la.gesti.n.de.las.prestaciones.sociale/viz/SeguimientodesubsidiosmonetariosMIDISconsolidadoV3/Seguimiento>

- » En la identificación de usuarios se mantienen los retos de la gestión de la información del RNH, que se encuentra bajo responsabilidad dividida entre el MIDIS (reglas de operación) y RENIEC (gestión de la plataforma).
- » Los programas de transferencias como Juntos, Pensión 65 y Contigo, no cuentan con normatividad que les permitiera actuar de manera inmediata con apoyos extraordinarios una vez presentada una emergencia, por lo que deben aprobar procedimientos y protocolos temporales

para cada emergencia que se presente, como en el caso de la normatividad desarrollada para el caso de la pandemia por la COVID-19, que les ha permitido la entrega de bonos a sus propios usuarios y ampliar sus acciones a población en vulnerabilidad por la emergencia sanitaria. Tampoco cuentan aun con instrumentos de gestión que consideren la posibilidad de cambiar y adaptar sus actividades regulares para continuar brindando servicios ante la ocurrencia de una emergencia.

6.2 Conclusiones específicas

- Respecto a la Identificación de beneficiarios:
 - » La experiencia de los bonos redefinió la forma de identificación a partir del Registro Nacional de Hogares (RNH), dado que el PGH no contaba con información completa y actualizada para la atención de la población vulnerable a causa de la emergencia sanitaria, se tuvo que redefinir la forma de identificación, partiendo de la base de información de RENIEC, tomándose la decisión de desarrollar el Registro Nacional de Hogares (RNH) que fue implementado a partir del DU 052-2020. El MIDIS se encargó de establecer las reglas para la configuración del RNH y el RENIEC se encargó de su gestión.
- Respecto a la Focalización:
 - » o Cada bono presentó una focalización distinta, inicialmente se consideró la condición de pobreza y pobreza extrema en combinación con la pertenecía a las zonas geográficas que presentaban mayor incidencia de la pandemia. Posteriormente se complementó el requisito de ser pobre o pobre extremo con el límite de ingresos (menos de S/3,000 mensuales) y se agregaron algunas condiciones de exclusión vinculadas a ser funcionarios públicos o autoridades. Una debilidad para la focalización establecida fue la incorporación de la población con ingresos no declarados ni registrados, dados los altos niveles de informalidad del país.
- Respecto a la Normatividad desarrollada:
 - » Se requirió desarrollar e implementar lineamientos y directivas para la entrega de los bonos tomando en cuenta que el SISFOH y los Programas Sociales no contaban con protocolos previamente establecidos para el otorgamiento de transferencias monetarias ante la ocurrencia de emergencias, que posibilitaran actuar y aplicar procesos y herramientas ad hoc a las nuevas necesidades, en los tiempos y con los procesos apropiados.
- Respecto a las Fuentes de información:
 - » Aspectos de seguridad, integridad y estándares de datos: se requirió implementar

durante la emergencia, validaciones y cruces de información con bases de entidades a las que previamente no se tenía acceso, lo que supuso un tiempo de aprendizaje y desarrollo de procesos nuevos, referidos a aspectos de seguridad, integridad y estándares que requirieron una nueva estructuración y validación de datos.

- » La desactualización de bases de datos usados para la conformación de hogares en el RNH y los cruces de información referidos a los criterios de elegibilidad, impactaron en la calidad de la información: aun cuando hubo mucha predisposición para compartir información entre las distintas entidades involucradas, no se ha avanzado aún en las políticas de actualización de las bases usadas, lo que impide mejorar la calidad de información con la que se elaboraron los padrones de beneficiarios.
- Respecto a los procesos implementados:
 - » Estandarización y optimización de procesos: la elaboración de los padrones estuvo a cargo de dos sectores: MIDIS y MTPE, por lo que cada uno estableció sus procesos internos propios para la entrega de un mismo bono. El hecho de ser dos entidades con organizaciones y recursos diferentes dificultó la estandarización y optimización de los procesos de entrega de los bonos a los beneficiarios. En el 2021, durante la entrega del “Bono 600”, esta situación cambió y fue solamente el MIDIS el responsable de definir procesos únicos de entrega.
- Respecto a la interacción de actores y/o articulación institucional
 - » Importancia de la Comisión Interinstitucional de Asuntos Sociales (CIAS) como espacio de efectivo para la toma de decisiones: el CIAS fue un espacio crucial para la toma de decisiones intersectoriales frente a la emergencia sanitaria. Las coordinaciones

efectivas posibilitaron realizar mejoras importantes en la información disponible para la identificación de los potenciales beneficiarios y en la construcción de los padrones. Las coordinaciones se dieron por procesos y consideraron las distintas entidades participantes en la CIAS, de acuerdo con el rol de cada entidad. Así por ejemplo para la identificación de personas y hogares de potenciales beneficiarios, las coordinaciones fueron entre el MIDIS, MTPE, RENIEC y INEI; para el diseño y la implementación de las modalidades de transferencia, las coordinaciones estuvieron a cargo de la Banca privada, las Cajas y el Banco de la Nación; para las acciones comunicacionales intersectoriales, estuvieron involucradas la PCM, MIDIS y MTPE.

- » Liderazgos institucionales definidos para cada proceso de la entrega de los bonos: a partir de las coordinaciones se configuraron liderazgos institucionales de acuerdo con el proceso; en tal sentido, el proceso de identificación de hogares elegibles fue liderado por MIDIS y RENIEC, para la implementación de las modalidades de pago, el MIDIS y el MTPE, como unidades ejecutoras responsables de las que asumieron el liderazgo, finalmente en Comunicaciones, la PCM se encargó de liderar dicho proceso.
- » Celeridad y sostenibilidad los acuerdos tomados entre las entidades involucradas en la entrega de los bonos: el contexto de la pandemia permitió la celeridad en los acuerdos para el intercambio de información entre las instituciones que participaron de este proceso, que en condiciones normales hubieran tomado mayor tiempo o no se hubieran podido lograr, por lo que no se puede asegurar que se trate de acuerdos que presenten condiciones de sostenibilidad, ya que no involucran acuerdos formales de intercambio ni los estándares de los mismos.
- » La articulación con las entidades financieras



Foto: Flickr/PCM (2021)

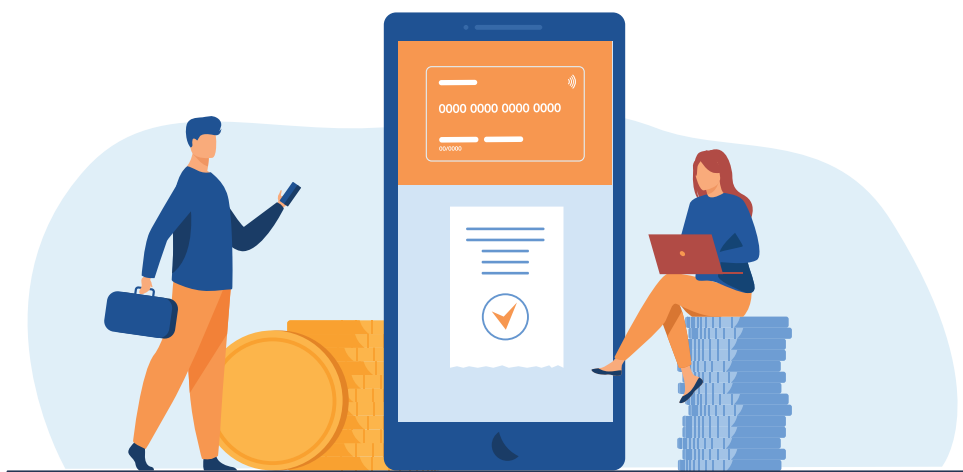
privadas permitió llegar a acuerdos para la implementación de nuevas modalidades de pago, pero aún se requiere profundizar las sinergias para desarrollar nuevos productos y servicios adecuados a las poblaciones vulnerables: los importantes avances en el uso de nuevas modalidades de pago para la entrega de subvenciones evidencian la importancia de continuar la articulación con la banca privada para consolidar y dar sostenibilidad a los avances logrados, permitiendo la puesta a disposición de productos y servicios diseñados atendiendo las necesidades de las poblaciones vulnerables y de ámbitos rurales, donde aún la banca privada llega de manera limitada, promoviendo así la inclusión financiera con una mirada más allá de la entrega de los bonos.

- Respecto a la gestión de transferencias (modalidades de transferencia):
 - » Implementación de nuevas modalidades de pago fundamentalmente digitales para beneficiarios que se encontraban fuera del sistema financiero: un logro importante fue la implementación de nuevas modalidades de pago a beneficiarios como las billeteras

digitales y la banca celular, considerando que antes de los bonos no eran usuarios del sistema financiero. Estas modalidades se desarrollaron fundamentalmente para reducir las colas en los bancos y los potenciales contagios, lo cual se logró de acuerdo con lo observado en los últimos bonos. Asimismo, se ha demostrado que es posible introducir estas modalidades fundamentalmente digitales, con poblaciones no incluidas en el sistema financiero, para lo cual fue necesario generar las condiciones para activar los ecosistemas que aseguran la oferta de uso de este mecanismo y así reducir el uso del efectivo, lo cual se puso en práctica para que las billeteras digitales tengan una mejor acogida. Por otra parte, aún no se tiene evidencia clara referida a la continuidad del uso del sistema financiero por parte de los beneficiarios que recibieron los bonos a través de las diferentes modalidades disponibles.

- » Las modalidades de transferencia implementadas mostraron diferentes formas y niveles de servicio a los beneficiarios; aun cuando se implementaron nuevas modalidades de atención, estas mostraron diferentes formas y niveles de servicio a los beneficiarios. Así, por ejemplo:

- » El Banco de la Nación a partir de los problemas de gran afluencia en la primera etapa de pagos contrató personal adicional para orientación en sus agencias que, unido a la incorporación de nuevas modalidades (banca celular, billeteras electrónicas), hizo más ágil la atención.
 - » Los Bancos privados no atendieron pagos de beneficiarios que no eran sus clientes ya existentes, por lo que no involucró cambios en sus procesos de atención.
 - » En el caso de las Cajas, por su cercanía a los usuarios implementaron estrategias de acompañamiento y búsqueda de los beneficiarios para garantizar el cobro.
- Respecto a la GESTIÓN DE PROCESO DE PAGO (espacios, horarios, acceso, etc.):
 - » Las acciones de planificación, ejecución y acompañamiento del proceso de pago se realizaron de manera diferenciada según las modalidades de transferencia disponibles: las modalidades que implicaron que los beneficiarios deban pasar por un proceso de afiliación inicial, requirieron de un acompañamiento inicial intenso, mientras que las realizadas a través de ETV y en agencias, significaron un mayor acompañamiento para el momento de pago.
 - » Problemas de congestión en el primer bono que luego se superaron al implementar las otras modalidades de pago en los siguientes bonos: en la gestión de los puntos de pagos el primer bono implementado (“Bono Yo Me Quedo en Casa”), se tuvo muchos problemas de congestión al haberse programado fechas de cobro que los usuarios no siguieron. Cabe señalar que la participación masiva del personal del MIDIS y de sus programas sociales en el acompañamiento a puntos de pago, implicó un fuerte involucramiento del personal; sin embargo, no resultó una estrategia eficiente para lograr mayor agilidad en los pagos y evitar congestiones. Estos problemas se superaron con la implementación de nuevas modalidades de pago y del cambio en las estrategias de comunicación, como el uso de una plataforma digital única de información.
 - » Instalación de centros de atención presenciales como estrategia efectiva para descongestionar agencias bancarias: en el caso del MTPE se observa una práctica innovadora implementada en el “Bono Familiar Universal” (BFU), que consistió en la instalación de centros de atención presenciales, durante el “Bono Universal”, que posibilitaron descongestionar las agencias bancarias. Esta estrategia ya no se sigue



usando, el MIDIS no la asumió para las zonas urbanas que ahora tiene a cargo atender.

- » El enfoque al usuario es aún un aspecto pendiente para implementar de manera integral, sobre todo en lo referido al establecimiento de mecanismos y herramientas que permitan el recojo y análisis de información de la percepción y experiencia de los beneficiarios y de los ciudadanos en general, en relación con los procesos implementados para la entrega de los bonos. Las condiciones de cuidados sanitarios por la pandemia limitaron el recojo de información, convirtiéndose en un tema a desarrollar para continuar con la optimización de los procesos tomando en cuenta como eje las necesidades de los ciudadanos.
- » Tiempos de ejecución de cada bono muy prologados: con respecto a los tiempos de ejecución de cada bono, se observa que las etapas definidas para los pagos llevaron a plazos muy prolongados, incluso hasta la fecha no han realizado el cierre de cada bono. Salvo el “Bono 600”, para el cual sí se ha establecido fecha de cierre.
- » Participación limitada de los GL a falta de roles claramente definidos: si bien los GL fueron de apoyo y acompañamiento al proceso de pago, no se establecieron roles en implementación, seguimiento, acompañamiento y facilidades logísticas, lo que hubiera facilitado la articulación efectiva entre los distintos niveles de gobierno.

• Respecto a las COMUNICACIONES:

- » Unificación de plataformas y mensajes: se logró unificar las plataformas y mensajes comunicacionales lo cual fue positivo para informar a la población sobre el bono y los distintos mecanismos para hacer efectivo el cobro, sin embargo, aún es necesario

definir de manera más precisa, los roles que debe asumir cada sector y la PCM en la implementación y vocería.

- » Información disponible sobre razones de inclusión del hogar como beneficiario y selección del perceptor: si bien la plataforma cuenta con información sobre la modalidad de pago y otros aspectos vinculados al cobro, aún es insuficiente, lo que da lugar a reclamos.
- » Profundización de la estrategia de orientación para uso de nuevas modalidades: se ha avanzado desde la banca privada en la puesta a disposición de información para el uso de las nuevas modalidades a través de sus páginas web, videos tutoriales, entre otros, sin embargo, los resultados del porcentaje de perceptores que usan estas modalidades muestran que se requiere implementar nuevas acciones que faciliten el acceso a los beneficiarios y les muestren las ventajas de su uso.
- » No se tuvo un sistema de quejas y reclamos ágil y efectivo, tanto para el registro como para el seguimiento y respuesta a los ciudadanos: al inicio de la intervención, se presentaron muchas consultas y reclamos que no pudieron ser atendidos oportunamente, muchos de los cuales, aún siguen pendientes de respuesta. Cabe resaltar la implementación posterior de una plataforma para el registro de quejas y reclamos.
- » Un aspecto pendiente de desarrollo es la puesta a disposición y formalización mecanismos de rendición de cuentas y transparencia, referidos a la entrega de bonos.



7. RECOMENDACIONES



7.1 Recomendaciones generales

- A partir de los aprendizajes logrados durante la implementación de la entrega de los bonos en el marco de la pandemia generada por la COVID-19, se identifica la urgente necesidad de replantear la respuesta del Estado a través del diseño e implementación de una política pública de protección social frente a emergencias, considerando para ello la definición de los roles institucionales y la generación de la normatividad y herramientas de gestión a ser implementadas en las entidades responsables, así como la complementariedad de medidas a ponerse en marcha apenas ocurrida la emergencia.
- Optimizar la efectividad de la entrega de transferencias monetarias en el marco de emergencias, se requiere la revisión de la focalización, considerando el enfoque y criterios a tomarse en cuenta para seleccionar la población a ser atendida al producirse una emergencia, de tal manera que permita cumplir el objetivo de reducir su vulnerabilidad y brindarle protección durante un periodo de tiempo. Para lograr ello, se hace indispensable, establecer estándares de calidad de la información e interoperabilidad de las bases usadas para alimentar los registros sociales usados para la identificación de los beneficiarios.
- Lograr un apropiado proceso de entrega, se requiere 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.
- Implementar un sistema de comunicación que incluya la disponibilidad de los medios y herramientas que faciliten el envío quejas y reclamos y la respuesta a los mismos de manera ágil. Esto permitirá también la transparencia y rendición de cuentas respecto a las acciones realizadas para la entrega de los bonos.
- Implementar un sistema integral de seguimiento a las transferencias monetarias y evaluaciones independientes que permitan desarrollar las medidas mejora que se requieran durante el proceso y se cuente con las evidencias de los resultados de las intervenciones.
- Profundizar el uso de tecnologías que permitan ejecutar con más eficiencia los procesos y apoyar el seguimiento de estos, recogiendo evidencias de las acciones ejecutadas y de los resultados obtenidos por las intervenciones. Apoyando también en la comunicación con los beneficiarios y ciudadanos en general.
- Realizar estudios sobre la percepción de los ciudadanos respecto de las modalidades de transferencia usadas, oportunidad del pago, los medios y plataformas de acceso a información, así como la sobre la atención de quejas y reclamos, entre otros aspectos referidos a la gestión de la transferencia de los bonos. Esto permitirá el aprendizaje a partir de la percepción del beneficiario y de sus necesidades, para contar con un diseño de procesos centrado en el ciudadano.
- Conocer la experiencia del beneficiario y de los ciudadanos en general durante la entrega de los bonos, para ello es necesario realizar estudios de percepción respecto de las modalidades de transferencia usadas, momentos de pago, los medios y plataformas de acceso a información, así como sobre la

calidad en la atención de quejas y reclamos, entre otros aspectos referidos a la gestión de la entrega de los bonos. Esto permitirá contar con un conocimiento más preciso

de los beneficiarios y sus necesidades, para optimizar los procesos de futuras transferencias monetarias en situaciones de emergencia.

7.2 Recomendaciones operativas

Respecto a una Política de Protección social frente a Emergencias

- Para la implementación de una política pública de protección social frente emergencias se requiere:
 - » Formalizar las funciones del MIDIS en el liderazgo de poner en marcha las acciones de protección social ante emergencias, como entidad de primera respuesta de SINAGERD. Las capacidades del MIDIS frente a otros sectores le permiten asumir el liderazgo en la estrategia de protección social de respuesta a emergencias y en particular en la entrega de transferencias monetarias:
 - » Tener a su cargo intervenciones del mismo tipo con un aprendizaje ya logrado.
 - » Cuenta con cobertura a nivel de todo el país con personal especializado en campo
 - » Articulaciones institucionales establecidas con las entidades del ecosistema de pagos.
 - » Articulaciones establecidas con actores locales para las transferencias: GR, GL, sociedad civil, etc.
- Realizar los cambios normativos en el MOF y ROF del MIDIS que le permitan operativizar estas funciones. Para estos cambios tomar la experiencia de los Bonos y de los Programas Sociales para optimizar los procesos y los roles internos.
- Desarrollar los lineamientos, protocolos y directivas que se requieran para responder de manera oportuna, eficiente y eficaz, ante la ocurrencia de una emergencia.

- Desarrollar de capacidades de los equipos que incluyan a sus oficinas territoriales.
- Incorporar estrategias de articulación sostenibles que incorporen a los diferentes actores sectoriales y territoriales del Estado, del sector privado y de la sociedad civil. Tomando en cuenta las responsabilidades que establece el PLANAGERD e incorporando las que hagan falta.
- Generar un sistema de seguimiento a la implementación de la política de protección social ante emergencias.

En los Programas Sociales de Transferencias Monetarias

- Desarrollar los cambios normativos en los Manuales de Operación (MOP) de los programas de transferencias: Juntos, Pensión 65 y Contigo, a nivel de procesos y funciones que les permitan la entrega de:
 - » Transferencias a sus beneficiarios, una vez declarada una emergencia y haciendo cambios en la modalidad de entrega, cuando sea necesario.
 - » Transferencias a población vulnerable, no beneficiarios de los programas, que sea atendida de manera excepcional y temporal.
- Desarrollar protocolos, herramientas y mecanismos que permitan responder de manera oportuna, eficiente y eficaz, ante la ocurrencia de una emergencia, que consideren

herramientas para la implementación y para el seguimiento, así como el uso intensivo de medios digitales.

- Desarrollo de capacidades de los equipos de los programas que incluyan a sus oficinas territoriales.

Respecto a Identificación/Focalización/Elaboración de Padrones

- Continuar desarrollando 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 que permitan compartir información nominal y vinculada a hogares, cumpliendo los estándares de seguridad y protección de datos personales. Desarrollar estrategias que impulsen este proceso de manera eficaz y eficiente.
- Revisar los roles internos de los VMPS y VMPES, sus Direcciones y Programas Sociales de Transferencias Monetarias, en la entrega de bonos, para optimizar los procesos realizados para de identificación de beneficiarios, elaboración de padrones y entrega de subvenciones.
- Evaluar procedimientos de autodeclaración para actualizar información en emergencias.
- Realizar una revisión integral de la focalización,

considerando los factores que causan la vulnerabilidad según el tipo de emergencia. Esto permitirá intervenciones que logren mayores impactos, tomando en cuenta además las restricciones presupuestarias.

- 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.

Respecto a la articulación interinstitucional

- Establecer plataformas de articulación para la toma de decisiones permanentes y sostenibles.
- Definir funciones claras en el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD) en el marco del establecimiento de un sistema de gobernanza para la atención de poblaciones vulnerables por razón de la ocurrencia de emergencias.
- Desarrollar estrategias de trabajo conjunto con los actores locales y las herramientas que lo faciliten, ya que las articulaciones entre los diferentes niveles de gobierno son las que requieren una atención especial.

Respecto a la gestión de las transferencias (modalidades de pago)

- Incrementar el uso y mejorar el acceso a las modalidades digitales, se deben revisar los procesos que siguen los usuarios en coordinación con la banca y como parte de la Política Nacional de Inclusión Financiera – PNIF.
- Buscar estrategias para revertir la poca cobertura y capilaridad de los servicios financieros en el país, para ampliar de manera real el uso de distintas modalidades de pago. Resultan aspectos relevantes para tomar en cuenta: la generación de información referida

a sectores informales y al ámbito rural, que permita a la banca privada tomar decisiones sobre sus intervenciones, así como la generación de incentivos para ampliar la cobertura y desarrollar nuevos servicios.

Respecto a la gestión de proceso de pago (espacios, horarios, acceso, etc.)

- Desarrollar lineamientos comunes para ser usados por todas las entidades (programas) responsables de la entrega de subvenciones. Considerando la experiencia de acompañamiento a cada una de las modalidades de pago para la actualización de los protocolos.
- Implementar indicadores y herramientas de seguimiento dirigidos al proceso de entrega (oportunidad, espacios, horarios, acceso, etc.), que forme parte del Sistema Integral de Seguimiento a la entrega de bonos.

- Involucrar a los 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.

Respecto a las Comunicaciones

- Definir los roles para cada sector y la estrategia dirigida a orientar a los usuarios en las nuevas modalidades de pago.
- Diseñar e implementar un sistema de gestión de quejas y reclamos ágil y efectivo, tanto para el registro como para el seguimiento y respuesta a los ciudadanos.
- Promover los mecanismos de veeduría, así como de transparencia y rendición de cuentas.



8. REFERENCIAS



8.1 Referencias bibliográficas

- Andrade G. et al. (2020). *Los mecanismos de pago digitales. Una guía para los proyectos de protección social durante pandemias*. https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Los_mecanismos_de_pago_digitales_Una_gu%C3%ADa_para_los_proyectos_de_protecci%C3%B3n_social_durante_pandemias.pdf.
- Bailey S. et al. (2008). *Cash transfers in emergencies. A synthesis of World Vision's experience and learning*. https://www.calpnetwork.org/wp-content/uploads/2020/01/cash_transfers_in_emergencies_odi_worldvision.pdf.
- Andrade R. et al. (2018). *Informe de evaluación: Sistematización de la experiencia de respuesta a emergencias y desastres naturales de los programas sociales del MIDIS y de otras intervenciones públicas*. Lima: Banco Mundial-MIDIS.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2019). *El ABC de la interoperabilidad de los servicios sociales*. Marco conceptual y metodológicos. https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/El_ABC_de_la_interoperabilidad_de_los_servicios_sociales_Marco_conceptual_y_metodol%C3%B3gico.pdf.
- Begoña, M (2016). Investigación social cualitativa y dilemas éticos: de la ética vacía a la ética situada. En EMPIRIA. *Revista de Metodología de Ciencias Sociales*. N° 34, mayo-agosto, 2016, pp. 101-120.
- Beasley R. et al. (2019). Protección social reactiva frente a emergencias en América Latina y El Caribe. Principales hallazgos y recomendaciones. UK: Oxford Policy Management – World Food Programme.
- Bowen T. (2016). *Social Protection in the Philippines. Typhoon Yolanda (Haiyan) and the case for building an "emergency cash transfer" program in the Philippines*. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/967551504637043989/pdf/Typhoon-Yolanda-Haiyan-and-the-case-for-building-an-emergency-cash-transfer-program-in-the-Philippines.pdf>
- Blofield M. et al. (2021). *Social Protection During the Pandemic. Argentina, Brazil, Colombia, and Mexico*. https://www.cgdev.org/sites/default/files/Note-Blofield_Lustig_Trasberg-Revised_0.pdf.
- Cejudo G. et al. (2020). *PDS N° 24: Policy Responses to the Pandemic for COVID-19 in Latin America and the Caribbean: The Use of Cash Transfer Programs and Social Protection Information Systems*. <https://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/Policy%20Papers%20COVID%2019/undp-rblacCD19-PDS-Number24-transferencias-EN.pdf>.
- Comisión Económica para América Latina y El Caribe (2020a). *Informe especial COVID-19 N° 1: América Latina y El Caribe ante la pandemia del COVID-19. Efectos económicos y sociales*. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45337/6/S2000264_es.pdf.
- (2020b). *Informe especial COVID-19: Desafíos para la protección de las personas mayores y sus derechos frente a la pandemia de COVID-19*. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46487/1/S2000723_es.pdf.

- (2020c). *Informe especial COVID-19 N° 3: El desafío social en tiempos del COVID-19*. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45527/5/S2000325_es.pdf.
- (2020d). *Informes COVID-19. Personas con discapacidad ante la enfermedad por coronavirus (COVID-19) en América Latina y El Caribe: situación y orientaciones*. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45491/1/S2000300_es.pdf.
- (2020e). *Cuidados en América Latina y El Caribe en tiempos de COVID-19. Hacia sistemas integrales para fortalecer la respuesta y la recuperación*. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45916/190829_es.pdf.
- (2020f). *Panorama social de América Latina*. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/10>.
- CEPAL – UNICEF (2020). *Informe COVID-19: Protección social para familias con niños, niñas y adolescentes en América Latina y El Caribe. Un imperativo frente a los impactos del COVID-19*. https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/46489/S2000745_es.pdf.
- Datta D. et al. (2008). *Mobile phone-based cash transfers: lessons from the Kenya emergency response*. *Humanitarian Exchange, Number (40)*, 37-40. https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/057C16B1BAF59FA2C12574E20046380A-odi_oct2008.pdf.
- Doocy S. y Tappis H. (2016). *Cash-based approaches in humanitarian emergencies. A systematic review*. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.4073/csr.2017.17>.
- FAO – CEPAL (2020a). *Boletín N° 1: Análisis y respuestas de América Latina y El Caribe ante los efectos del COVID-19 en los sistemas alimentarios*. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45521/1/ca8677_es.pdf.
- (2020b). *Boletín N° 2: Análisis y respuestas de América Latina y El Caribe ante los efectos del COVID-19 en los sistemas alimentarios*. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45524/1/ca8872_es.pdf.
- (2020c). *Boletín N° 16: Sistemas alimentarios y COVID-19 en América Latina y El Caribe: Actualización de los impactos y respuestas*. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46547/1/cb1433_es.pdf.
- Filgueira F. et al. (2020). *América Latina ante el COVID-19. Vulnerabilidad económica y respuesta social*. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46484/1/S2000718_es.pdf.
- Gentilini U. (2021). *A game changer for social protection? Six reflections on COVID-19 and the future of cash transfers*. <https://blogs.worldbank.org/developmenttalk/game-changer-social-protection-six-reflections-covid-19-and-future-cash-transfers>.
- Harvey P. (2007). *Cash-based responses in emergencies*. <https://bettercarenetwork.org/sites/default/files/Cash-Based%20Responses%20in%20Emergencies.pdf>.
- Heltberg R. (2008). *The World Bank's experience with cash support in some recent natural disasters*. *Humanitarian Exchange, Number (40)*, 40-43. https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/057C16B1BAF59FA2C12574E20046380A-odi_oct2008.pdf.
- Hernández, R., Fernández, C., y Baptista, P. (2006). *Metodología de la investigación*. México: McGraw-Hill.
- High Level Panel on Humanitarian Cash Transfers (2015). *Doing cash differently. How cash transfers can transform humanitarian aid*.

- <https://cdn.odi.org/media/documents/9828.pdf>.
- INEI (2020). *Informe técnico: Comportamiento de los indicadores de mercado laboral a nivel nacional*. Lima: INEI.
 - Jaspars S. et al. (2007). *A review of UNICEF's role in cash transfers to emergency affected populations*. <https://cdn.odi.org/media/documents/8219.pdf>.
 - Johnson T. y Noggle E. (2020). *Designing Municipal Cash Transfer Programs to Mitigate the Economic Impact of COVID-19*. https://content.centerforfinancialinclusion.org/wp-content/uploads/sites/2/2020/12/Designing_Municipal_Cash_Transfer_Programs_CFIbrief_Final_2.pdf.
 - Lee J. (2019). *Cash Transfers in Emergencies*. *Columbia Social Work Review*, 10(1), 21-32. <https://journals.library.columbia.edu/index.php/cswr/article/view/1952/912>.
 - Martínez U. y Murrugarra E. (s.f.). *Transferencias monetarias como respuesta a desastres*. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/948341545142018041/pdf/CO-Nota-usa-de-transferencias-monetarias-como-respuesta-a-desastres.pdf>.
 - Martin W. y Vu Xuan V. (2018). *Increasing resilience to natural disasters with cash-based interventions. Lessons learned and best practices from cash transfer programming in response to Typhoon Damrey in Vietnam*. https://seepnetwork.org/files/galleries/Vietnam_cash_June_11_FINAL.pdf.
 - Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (2020). *Seguimiento al empleo: Tablero de control de seguimiento al empleo formal al 05 de abril*. <https://www2.trabajo.gob.pe/servicios/informacion-del-mercado-de-trabajo/informacion-sobre-covid-19/>.
 - Pasco, M. (2016). *Ética en la investigación en gestión: relevancia, principios y lineamientos*. PUCP. Vicerrectorado de Investigación, Oficina de Ética de la Investigación e Integridad Científica.
 - Pizano V. y Tejerina L. (2016). *Programas de transferencias monetarias condicionadas e inclusión financiera. Nota Técnica N° IDB-TN-1140*. New York: BID. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Programas-de-transferencias-monetarias-condicionadas-e-inclusi%C3%B3n-financiera.pdf>
 - Programa Mundial de Alimentos (2020). *Protección social reactiva frente a emergencias en América Latina y El Caribe. La respuesta de República dominicana a la pandemia COVID-19*. https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000119047/download/?_ga=2.264654669.374868487.1623058975-1207860390.1614266242.
 - Programa Nacional de Asistencia Solidaria – Pensión 65 (2021). *Informe técnico de la operación del Bono 600*. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2049499/Informe%20T%C3%A9cnico%20de%20la%20Operaci%C3%B3n%20del%20Bono%20600.pdf.pdf>
 - Poisson G. (2011). *Cash transfer programming in emergencies. Cash transfer mechanisms and disaster preparedness in the Philippines*. https://www.calpnetwork.org/wp-content/uploads/2020/01/Cash-Transfer-Mechanisms-in-the-Philippines_web.pdf.
 - Rubio M. et al. (2020). *Protección social y respuesta al COVID-19 en América Latina y El Caribe: III Edición: Seguridad social y mercado laboral*. UNICEF – IPC/IG.
 - Solórzano A. (2017). *Protección social reactiva frente a emergencias en América Latina y El*

Caribe. Caso de estudio: Guatemala. Reino Unido: Oxford Policy Management–Programa Mundial de Alimentos.

- Tovar, T. (2013). *Investigación en gerencia social. Sexta Edición.* Lima, Perú: Escuela de Postgrado. 2012. Maestría de gerencia social-Modalidad Virtual.

- Velásquez M. (s.f.). La protección social de los trabajadores informales ante los impactos del COVID-19. https://www.cepal.org/sites/default/files/document/files/210114_psocial_trabajadores_informales_covid-19_rev.pdf.

8.2 Referencias normativas

Decretos

- Decreto de Urgencia N° 027-2020 del 2020. Dicta medidas complementarias destinadas a reforzar el sistema de vigilancia y respuesta sanitaria frente a la Covid.19 en el territorio nacional y a la reducción de su impacto en la economía peruana. 16 de marzo del 2020. D.O. *El Peruano* N° 15315.
- Decreto de Urgencia N° 033-2020 del 2020. Establece medidas para reducir el impacto en la economía peruana, de las disposiciones de prevención establecidas en la declaratoria de Estado de emergencia nacional ante los riesgos de propagación de la COVID-19. 27 de marzo del 2020. D.O. *El Peruano* N° 15334.
- Decreto de Urgencia N° 036-2020 del 2020. Establece medidas complementarias para reducir el impacto de las medidas de aislamiento e inmovilización social obligatoria en la economía nacional y en los hogares vulnerables, así como garantizar la continuidad de los servicios de saneamiento frente a las consecuencias de la COVID-19. 10 de abril del 2020. D.O. *El Peruano* N° 15358.
- Decreto de Urgencia N° 042-2020 del 2020. Establece medidas extraordinarias destinadas a coadyuvar a disminuir la afectación de la economía peruana de los hogares en situación de pobreza o pobreza extrema en los ámbitos rurales frente a la COVID-19. 19 de abril del 2020. D.O. *El Peruano* N° 15372.
- Decreto de Urgencia N° 044-2020 del 2020. Establece la ampliación de las medidas dispuestas en el Decreto de Urgencia N° 027-2020 para la protección económica de los hogares vulnerables ante el riesgo de propagación de la COVID-19. 21 de abril del 2020. D.O. *El Peruano* N° 15376.
- Decreto de Urgencia N° 052-2020 del 2020. Establece medidas extraordinarias para reducir el impacto negativo en la economía de los hogares afectados por las medidas de aislamiento e inmovilización social obligatoria a nivel nacional. 05 de mayo del 2020. D.O. *El Peruano* N° 15404.
- Decreto de Urgencia N° 098-2020 del 2020. Establece medidas adicionales extraordinarias para reducir el impacto negativo en la economía de los hogares afectados por las medidas de aislamiento e inmovilización social obligatoria a nivel nacional. 20 de agosto del 2020. D.O. *El Peruano* N° 15596.

Resoluciones

- Resolución Ministerial N° 062-2020-MIDIS del 2020 [Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social]. Aprueba el padrón de los hogares en condición de pobreza o pobreza extrema beneficiarios del subsidio monetario de acuerdo con el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH) que se encuentren en los ámbitos geográficos con mayor vulnerabilidad sanitaria, en el marco del D.U. N° 027-2020. 18 de marzo del 2020.
- Resolución Ministerial N° 076-2020-MIDIS del 2020 [Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social]. Aprueba la actualización del “Padrón de los hogares en condición de pobreza o pobreza extrema beneficiarios del subsidio monetario de acuerdo al Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH) que se encuentren en los ámbitos geográficos con mayor vulnerabilidad sanitaria en el marco del Decreto de Urgencia N° 027-2020”, aprobado con Resolución Ministerial N° 062-2020-MIDIS, en el marco del Decreto de Urgencia N° 027-2020, modificado por la Única Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto de Urgencia N° 033-2020 y ampliado por el Decreto de Urgencia N° 044-2020. 26 de abril del 2020.
- Resolución Ministerial N° 079-2020-MIDIS del 2020 [Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social]. Aprueba el padrón de los hogares en condición de pobreza o pobreza extrema del ámbito rural, beneficiarios del subsidio monetario en el marco del Decreto de Urgencia N.º 042-2020, de acuerdo al Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH) así como de otros mecanismos de focalización del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, y que no hayan sido beneficiarios de los subsidios monetarios previstos en el artículo 2 del Decreto de Urgencia N.º 027-2020 y en el artículo 3 del Decreto de Urgencia N° 033-2020. 29 de abril del 2020.
- Resolución Ministerial N° 085-2020-MIDIS del 2020 [Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social]. Aprueba el padrón del primer grupo de hogares beneficiarios en el ámbito rural del subsidio monetario autorizado por el Decreto de Urgencia N° 052-2020, Decreto de Urgencia que establece medidas extraordinarias para reducir el impacto negativo en la economía de los hogares afectados por las medidas de aislamiento e inmovilización social obligatoria a nivel nacional, en base a la información del Registro Nacional para medidas COVID-19 en el marco de la Emergencia Sanitaria, elaborado y administrado por el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), y por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución Ministerial. 14 de mayo del 2020.
- Resolución Ministerial N° 106-2020-MIDIS del 2020 [Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social]. Aprueba el padrón del segundo grupo de hogares beneficiarios en el ámbito rural del subsidio monetario autorizado por el artículo 2 del Decreto de Urgencia N° 052-2020. 25 de julio del 2020.
- Resolución Ministerial N° 151-2020-MIDIS del 2020 [Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social]. Aprueba el padrón de hogares beneficiarios del “Bono Universal”, que contiene los hogares beneficiarios en el ámbito rural y de los Programas Nacionales Juntos, “Pensión 65” y Contigo; sobre la base de la información disponible del Registro Nacional para medidas COVID-19, autorizado por el artículo 2 del Decreto de Urgencia N° 098-2020. 23 de septiembre del 2020.
- Resolución Ministerial N° 075-2020-TR del 2020 [Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo]. Aprueba el padrón de hogares con trabajadores independientes en vulnerabilidad económica beneficiarios del

subsidio monetario autorizado en el Decreto de Urgencia N° 033-2020. 02 de abril del 2020.

- Resolución Ministerial N° 080-2020-TR del 2020 [Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo]. Actualiza el padrón de hogares con trabajadores independientes en vulnerabilidad económica beneficiarios del subsidio monetario autorizado en el Decreto de Urgencia N° 033-2020. 26 de abril del 2020.
- Resolución Ministerial N° 087-2020-TR del 2020 [Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo]. Actualiza el padrón de hogares

con trabajadores independientes en vulnerabilidad económica beneficiarios del subsidio monetario autorizado en el Decreto de Urgencia N° 033-2020. 26 de abril del 2020.

- Resolución Ministerial N° 139-2020-TR del 2020 [Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo]. Aprueba el padrón de hogares beneficiarios en el ámbito urbano del subsidio monetario en el marco de la intervención “Bono Universal” aprobado por el Decreto de Urgencia N° 098-2020. 28 de septiembre del 2020.



ANEXOS METODOLÓGICOS



1

Entidades Financieras

GUÍA DE ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA DIRIGIDA A FUNCIONARIOS Y REPRESENTANTES DE LAS ENTIDADES FINANCIERAS QUE PARTICIPARON EN LA ENTREGA DE SUBVENCIONES MONETARIAS EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA NACIONAL A CAUSA DEL COVID- 19

Objetivos de la entrevista: Conocer cómo se diseñó e implementó la intervención de subvenciones monetarias en el contexto de la pandemia del COVID-19.

Público objetivo: Funcionarios y representantes de las entidades financieras que participaron en la entrega de subvenciones monetarias en el marco de la emergencia nacional a causa del COVID- 19.

Tiempo de duración de la entrevista: 1.30 horas

Responsables:

- Un (01) entrevistador/a

Instrucciones para el/la entrevistador(a):

1. Se inicia la sesión agradeciendo al entrevistado/a
2. Se explica que se trata de una conversación y para no perder información valiosa se solicita autorización para grabar la sesión (consentimiento informado).
3. Registre en la grabación la fecha en que se realizó la entrevista y que el/la entrevistado(a) aceptó ser grabado(a).
4. Presente el formato de la entrevista (propósito de la reunión, confidencialidad, duración, etc.)

Consigna:

"Estimado/a, Sr/Sra. ... hoy nos hemos reunido porque queremos conocer sobre el diseño y la implementación de la entrega de subvenciones económicas a hogares para afrontar la pandemia a causa del COVID.

Todo lo que se diga en esta reunión es confidencial, le pedimos que exprese libremente sus ideas y opiniones, pues no existen opiniones malas o buenas. La información será procesada de manera anónima. Necesitamos sus ideas y sus opiniones porque nos ayudarán a brindar recomendaciones para mejorar intervenciones similares en el país.

Estaremos grabando sus respuestas, ya que no queremos perdernos ninguno de sus comentarios.

¿Alguna pregunta antes de empezar?

1. Señale que el encuentro durará aproximadamente 1 hora y 30 min.
2. Antes de realizar la entrevista, asegúrese de revisar la guía de preguntas detenidamente y conocer los contenidos de cada una de éstas.
3. Se sugiere de manera referencial la siguiente aplicación de secciones de acuerdo al rol que le corresponde al actor entrevistado y adicionalmente pregúntele si desea responder más secciones teniendo en cuenta su participación en los procesos de diseño y entrega de los Bonos.
4. Durante la entrevista, utilice un lenguaje sencillo, claro y reiterativo (cuando sea necesario).
5. Utilice las orientaciones descritas en cada pregunta para profundizar en algunos aspectos, en caso sea necesario.
6. Al final de la entrevista agradezca al entrevistado(a) por el tiempo y la información brindada. Consulte si tiene alguna pregunta que quisiera hacer.

Guía de preguntas: ENTIDADES FINANCIERAS

Articulación con las entidades responsables de la entrega de los bonos

Articulación con las entidades responsables de la entrega de los bonos

1. ¿Qué condiciones se necesitaron para implementar el pago de los Bonos a través de la entidad financiera que representa? ¿Con qué instituciones y actores tuvo que realizar coordinaciones?
2. ¿Se realizaron en los tiempos esperados?
3. ¿En cuanto a las coordinaciones para la implementación del pago qué limitaciones hubo? ¿qué funcionó y qué no funcionó?, ¿por qué?
4. ¿Qué mejorarían para hacer las coordinaciones efectivas para que sean más eficientes?

Plataformas digitales

1. ¿Se tuvo que hacer alguna modificación en su plataforma tecnológica para implementar el pago, para la recepción de información de los beneficiarios o para la transferencia a las cuentas?, si necesito hacer cambios ¿en qué consistieron?
2. ¿Cómo funcionaron las herramientas digitales elegidas?
3. ¿Qué dificultades tuvieron?, ¿qué mejoraría?

Gestión de transferencias

Modalidades de transferencia

1. ¿Qué modalidad de transferencia de los bonos implementó su entidad financiera?
2. ¿Funcionó de acuerdo con lo planificado?
3. ¿Se observaron problemas de acceso y uso?, ¿cuáles fueron estos problemas?
4. ¿Con la experiencia de pago de bonos ya realizada, recomendaría implementar alguna nueva modalidad?, ¿cuál?

Gestión de procesos

Seguimiento del proceso pago

1. ¿Establecieron mecanismos de seguimiento de los bonos entregados a través de su entidad financiera?
¿cómo reportaron a la entidad responsable de la entrega de los bonos?

Mejora continua

1. ¿Se consideró e implementó algún procedimiento para cambiar el perceptor a pedido de la entidad responsable de la entrega del Bono?

Comunicación

1. ¿Implementaron un plan de comunicaciones para la entrega de los bonos a sus clientes?, ¿quién estuvo a cargo de su diseño?, ¿tuvieron mensajes entregados por la entidad responsable de la entrega de los bonos o fueron creados internamente por su entidad financiera?

2

Billeteras Digitales

GUÍA DE ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA DIRIGIDA A FUNCIONARIOS Y REPRESENTANTES DE EMPRESAS DE BILLETERAS DIGITALES QUE PARTICIPARON EN LA ENTREGA DE SUBVENCIONES MONETARIAS EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA NACIONAL A CAUSA DEL COVID- 19

Objetivos de la entrevista: Conocer cómo se diseñó e implementó la intervención de subvenciones monetarias en el contexto de la pandemia del COVID-19.

Público objetivo: Funcionarios y representantes de empresas de Billeteras digitales que participaron en la entrega de subvenciones económicas a hogares para afrontar la crisis de la pandemia.

Tiempo de duración de la entrevista: 1.30 horas

Responsables:

- Un (01) entrevistador/a

Instrucciones para el/la entrevistador(a):

1. Se inicia la sesión agradeciendo al entrevistado/a
2. Se explica que se trata de una conversación y para no perder información valiosa se solicita autorización para grabar la sesión (consentimiento informado).
3. Registre en la grabación la fecha en que se realizó la entrevista y que el/la entrevistado(a) aceptó ser grabado(a).
4. Presente el formato de la entrevista (propósito de la reunión, confidencialidad, duración, etc.)

Consigna:

"Estimado/a, Sr/Sra. ... hoy nos hemos reunido porque queremos conocer sobre el diseño y la implementación de la entrega de subvenciones económica a hogares para afrontar la pandemia a causa del COVID.

Todo lo que se diga en esta reunión es confidencial, le pedimos que exprese libremente sus ideas y opiniones, pues no existen opiniones malas o buenas. La información será procesada de manera anónima. Necesitamos sus ideas y sus opiniones porque nos ayudarán a brindar recomendaciones para mejorar intervenciones similares en el país.

Estaremos grabando sus respuestas, ya que no queremos perdernos ninguno de sus comentarios.

¿Alguna pregunta antes de empezar?

1. Señale que el encuentro durará aproximadamente 1 hora y 30 min.
2. Antes de realizar la entrevista, asegúrese de revisar la guía de preguntas detenidamente y conocer los contenidos de cada una de éstas.
3. Se sugiere de manera referencial la siguiente aplicación de secciones de acuerdo al rol que le corresponde al actor entrevistado y adicionalmente pregúntele si desea responder más secciones teniendo en cuenta su participación en los procesos de diseño y entrega de los Bonos.
4. Durante la entrevista, utilice un lenguaje sencillo, claro y reiterativo (cuando sea necesario).
5. Utilice las orientaciones descritas en cada pregunta para profundizar en algunos aspectos, en caso sea necesario.
6. Al final de la entrevista agradezca al entrevistado(a) por el tiempo y la información brindada. Consulte si tiene alguna pregunta que quisiera hacer.

Guía de preguntas: BILLETERAS DIGITALES

Articulación con las entidades responsables de la entrega de los bonos

Articulación con las entidades responsables de la entrega de los bonos

1. ¿Qué condiciones se requirieron implementar para el uso de la billetera electrónica de su empresa para el pago de los Bonos?
2. ¿Se realizaron en los tiempos esperados?
3. ¿En cuanto a las coordinaciones y acuerdos con las entidades responsables de la entrega de los bonos, qué funcionó y qué no funcionó?, ¿por qué?
4. ¿Qué mejorarían para que las coordinaciones y acuerdos con las entidades responsables de los bonos sean más eficientes?

Gestión de transferencias

Modalidades de transferencia

1. Describir la implementación y características de la implementación de la billetera electrónica a su cargo para el pago de bonos
2. ¿La entrega de los bonos a través de la billetera digital funcionó de acuerdo con lo planificado?
3. ¿Se observaron limitaciones o problemas de acceso y uso?, ¿cuáles fueron estos problemas?
4. ¿Con la experiencia de los bonos ya atendidos, implementaría algún cambio en la modalidad de billetera electrónica?, ¿cuál?

PlataformaS/ Herramientas digitales

1. ¿La plataforma digital usada fue la usada regularmente o introdujeron cambios para pagar los bonos? ¿Cuáles fueron los cambios?
2. ¿Qué limitaciones presentó la plataforma tecnológica para la entrega de los bonos? ¿Qué mejoras propondría?

Gestión de procesos

Seguimiento del proceso pago

1. ¿Establecieron mecanismos de seguimiento del pago de bonos a través de su billetera digital? ¿De ser el caso, cómo se reportó a las entidades responsables de la entrega del bono?

PlataformaS/ Herramientas digitales

1. ¿Se utilizaron herramientas informáticas para realizar el monitoreo del pago a través de la billetera electrónica en tiempo real?, ¿qué herramientas se utilizaron?, ¿qué herramientas propondría utilizar en adelante?

Comunicación

1. ¿Su empresa implementó un plan de comunicaciones para la entrega de los bonos a través de su billetera digital?, ¿quién estuvo a cargo de su diseño?, ¿tuvieron mensajes entregados por las entidades responsables del Bono o fueron creados internamente?

3

MinisterioS/ Entidades Responsables del Diseño e Implementación del Pago

GUÍA DE ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA DIRIGIDA A FUNCIONARIOS Y DIRECTIVOS DE MINISTERIOS Y ENTIDADES RESPONSABLES DEL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DEL PAGO DE LOS BONOS EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA NACIONAL A CAUSA DEL COVID- 19

Objetivos de la entrevista: Conocer cómo se diseñó e implementó la intervención de subvenciones monetarias en el contexto de la pandemia del COVID-19.

Público objetivo: Funcionarios y directivos de ministerios y entidades responsables del diseño e implementación del pago de los bonos en el marco de la emergencia nacional a causa del COVID- 19.

Tiempo de duración de la entrevista: 1.30 horas

Responsables:

- Un (01) entrevistador/a

Instrucciones para el/la entrevistador(a):

1. Se inicia la sesión agradeciendo al entrevistado/a
2. Se explica que se trata de una conversación y para no perder información valiosa se solicita autorización para grabar la sesión (consentimiento informado).
3. Registre en la grabación la fecha en que se realizó la entrevista y que el/la entrevistado(a) aceptó ser grabado(a).
4. Presente el formato de la entrevista (propósito de la reunión, confidencialidad, duración, etc.)

Consigna:

"Estimado/a, Sr/Sra. ... hoy nos hemos reunido porque queremos conocer sobre el diseño y la implementación de la entrega de subvenciones económica a hogares para afrontar la pandemia a causa del COVID.

Todo lo que se diga en esta reunión es confidencial, le pedimos que exprese libremente sus ideas y opiniones, pues no existen opiniones malas o buenas. La información será procesada de manera anónima. Necesitamos sus ideas y sus opiniones porque nos ayudarán a brindar recomendaciones para mejorar intervenciones similares en el país.

Estaremos grabando sus respuestas, ya que no queremos perdernos ninguno de sus comentarios.

¿Alguna pregunta antes de empezar?

1. Señale que el encuentro durará aproximadamente 1 hora y 30 min.
2. Antes de realizar la entrevista, asegúrese de revisar la guía de preguntas detenidamente y conocer los contenidos de cada una de éstas.
3. Se sugiere de manera referencial la siguiente aplicación de secciones de acuerdo al rol que le corresponde al actor entrevistado y adicionalmente pregúntele si desea responder más secciones teniendo en cuenta su participación en los procesos de diseño y entrega de los Bonos.
4. Durante la entrevista, utilice un lenguaje sencillo, claro y reiterativo (cuando sea necesario).
5. Utilice las orientaciones descritas en cada pregunta para profundizar en algunos aspectos, en caso sea necesario.
6. Al final de la entrevista agradezca al entrevistado(a) por el tiempo y la información brindada. Consulte si tiene alguna pregunta que quisiera hacer.

Guía de preguntas

Diagnóstico

1. ¿Se realizó un diagnóstico de la situación inicial?, ¿cuál fue el diagnóstico inicial?, ¿qué problema se pretendía resolver?, ¿qué aspectos se encontraron en el diagnóstico que limitasen la entrega de las subvenciones económicas?
2. ¿Qué aspectos favorecieron la decisión de iniciar el proceso de entrega de subvenciones?
3. ¿Se tomaron en cuenta otras experiencias similares tanto a nivel nacional como en la región y en otras partes del mundo?, ¿qué experiencias fueron estas?, ¿cómo se incorporaron estas experiencias a la propuesta?, ¿se tuvo un intercambio con otros países?, ¿cómo fue este intercambio?, ¿se cuenta con registro o memoria de estos intercambios?
4. Para el diseño de la propuesta, además de su institución ¿participaron otros actores o entidades estatales?

Características de los bonos

1. ¿Por qué se eligió la entrega monetaria frente a otro tipo de mecanismos (¿PREGUNTAR POR OTRO TIPO DE MECANISMOS COMO POR EJEMPLO VOUCHERS DE CONSUMO U OTROS?)
2. ¿Qué criterios se tomaron en cuenta para diseñar distintos tipos de bonos?
3. ¿Qué criterios fueron tomados en cuenta para definir el monto de cada subvención económica?
4. ¿Qué criterios se tomaron en cuenta para seleccionar a las entidades encargadas de la entrega de las subvenciones económicas?
5. ¿Se seleccionaron actores secundarios para la entrega de las subvenciones económicas?, ¿cuáles?, ¿qué actores no pudieron ser considerados? ¿por qué?

Identificación / Focalización / Priorización

Identificación

1. ¿Cuáles fueron las bases de información que se eligieron para la identificación (principales y complementarias) ?, ¿cuál o cuáles fueron los criterios para elegir esas bases de información?, ¿incluiría otras bases de datos?
2. ¿Qué procedimientos de actualización de las bases de datos se implementaron para los sucesivos bonos?, ¿cómo funcionó la actualización?, ¿Qué limitaciones se identificaron? ¿qué cambiaría en los procedimientos de actualización?
3. ¿Qué algoritmo se diseñó para la clasificación de los potenciales receptores?
4. En el proceso de identificación, ¿qué limitaciones se produjeron? ¿qué aspectos del proceso se pudieron diseñar o hacer mejor?

PlataformaS/ Herramientas digitales

1. ¿Cuáles fueron los criterios de focalización usados?, ¿qué limitaciones identifica? ¿cambiaría los criterios de focalización?, ¿por qué?
2. ¿Cómo se eligieron las bases de información para la focalización?, ¿cuáles fueron los criterios para seleccionar esas bases?
3. ¿Qué bases de datos utilizaron y de qué instituciones las obtuvieron?
4. En el proceso de focalización, ¿qué limitaciones se produjeron y qué mejoras propondría?

Priorización

1. ¿Cuáles fueron los criterios para priorización? ¿por qué se eligieron esos criterios?
2. ¿Qué cambiaría de la priorización utilizada?, ¿por qué?
3. ¿Se tuvo criterios para priorizar la entrega de subvenciones en las regiones con mayor incidencia de contagios?, ¿cuáles fueron estos criterios?

Padrones de beneficiarios

1. ¿Qué proceso se diseñó para la elaboración y aprobación de los padrones de beneficiarios?
2. ¿Qué criterios se tomaron en cuenta para definir el proceso de elaboración y aprobación de padrones beneficiarios? (PREGUNTAR POR FASES Y TIEMPOS)
3. ¿Se usó el mismo método de elaboración en los sucesivos padrones y sus actualizaciones? ¿Qué cambios se introdujeron (de ser el caso)?
4. ¿Qué mecanismos de control para evitar errores en el procesamiento se usaron?, ¿se introdujeron mejoras?, ¿qué otras mejoras incluirían?
5. ¿Cómo se determinó a qué miembro del hogar o receptor se entregaría el bono?
6. ¿Se tuvo alguna consideración para priorizar la entrega de subvenciones a hogares con fallecidos por el COVID 19 o por alguna otra razón (COMO POR EJEMPLO VARIOS O TODOS LOS MIEMBROS DEL HOGAR INFECTADOS, HOGARES MONOPARENTALES, PCD, PAM A CARGO DE NIÑOS/AS, ENTRE OTROS)?
7. ¿Se previó algún procedimiento de recuperación de las transferencias en el caso de personas fallecidas o de personas que expresaron su voluntad de no ser beneficiarias? , ¿en qué consistió? (EXTORNO DE TRANSFERENCIA), ¿funcionó adecuadamente?, ¿qué cambiaría?
8. ¿Qué mecanismo de cambio de receptor del bono se establecieron (por cambio en estructura del hogar, reclusión penitenciaria, hospitalización, encontrarse fuera del país, etc.)?
9. ¿En los casos de personas fallecidas o personas que no deseaban el bono, se tuvo previsto algún

mecanismo de extorno para su uso en un posible siguiente bono antes de terminar el estado de emergencia?

Herramientas informáticas y mecanismos de interoperabilidad

1. ¿Qué mecanismos de interoperabilidad se decidieron utilizar?, ¿cuáles finalmente se usaron?
2. ¿Cuál fue el alcance y la relevancia de la interoperabilidad para la entrega de las subvenciones económicas?
3. ¿Cuáles fueron las facilidades y/o limitaciones para la interoperabilidad?, ¿cómo se abordaron las limitaciones? ¿Qué cambios propondría?

Articulación con otras entidades (RENIEC, BN, PCM, entre otras)

1. ¿Con qué entidades se previó establecer mecanismos de coordinación para llevar a cabo la entrega de bonos? (MENCIONAR CADA UNA DE LAS ENTIDADES), ¿se logró compartir información con todas ellas?
2. ¿Qué condiciones se requirieron para la articulación/coordinación con las diferentes entidades? (CONVENIOS, NUEVOS PROCEDIMIENTOS, ETC.),
3. ¿se realizaron en los tiempos esperados?,
4. ¿qué dificultades o limitaciones se produjeron?,
5. oportunidades? (PREGUNTAR POR CADA UNA DE LAS ENTIDADES MENCIONADAS POR EL ENTREVISTADO)? “
6. ¿Se diseñaron estrategias de coordinación con los GGRR y GGLL?, ¿en qué consistieron?

Gestión de transferencias

Modalidades de transferencia

1. ¿Qué modalidades de transferencias se previeron?, ¿qué criterios se tomaron en cuenta para seleccionar esas modalidades de pago?
2. ¿Qué modalidades de implementaron y con qué entidades?
3. ¿Qué modalidades funcionaron de acuerdo con lo planificado?
4. ¿Cuáles fueron las más eficientes para los beneficiarios?, ¿por qué?, ¿a partir de la identificación de modalidades de pago más eficientes, se realizaron modificaciones en la intervención?
5. ¿Cuáles fueron las menos eficientes?, ¿por qué?
6. ¿Cree usted que la modalidad de cuenta DNI hubiera sido una buena alternativa de pago del bono?, ¿por qué?
7. ¿Se observaron problemas de acceso y uso?, ¿cuáles fueron estos problemas? (PREGUNTAR PARA CADA UNA DE LAS MODALIDADES IMPLEMENTADAS)
8. ¿Implementaría alguna nueva modalidad?, ¿cuál?

Alianzas con entidades bancarias

1. ¿Con qué entidades bancarias se previó establecer alianzas para implementar las modalidades de transferencia previstas?, ¿qué alianzas previstas no se concretaron?, ¿por qué?
2. ¿En el caso de las Entidades Financieras con las que se firmó convenios para la entrega de los bonos, hubo predisposición para hacer las adecuaciones para el proceso?, ¿se pudieron establecer mecanismos adecuados para la entrega?, ¿qué dificultades se presentaron?
3. ¿Qué cambiaría en los acuerdos con estas entidades financieras?

Gestión de procesos

1. ¿Qué procesos críticos se identificaron en los procesos cada una de las subvenciones económicas?
2. ¿Cuáles fueron los principales cuellos de botella considerando que se trató de una intervención a nivel nacional?
3. ¿Se contó con un plan de implementación del proceso de pago?, ¿en qué consistió dicho plan?
4. ¿Cómo influyó la prolongación del estado de emergencia sanitaria en principales procesos de la implementación de la entrega de subvenciones económicas?
5. ¿Cuál fue el diseño o el planteamiento con relación a los i) espacios, ii) punto de pago, ii) gestión de colas, iii) horarios y fechas de pago, iv) asignación por punto de pago? ¿qué criterios se usaron para el diseño? (PREGUNTAR POR CADA UNO DE ESTOS TEMAS)
6. ¿Qué mejorarían en cada uno de estos aspectos?, ¿por qué? (PREGUNTAR POR i) espacios, ii) punto de pago, ii) gestión de colas, iii) horarios y fechas de pago, iv) asignación por punto de pago?)
7. ¿Se consideró la participación de los GGRR y GGLL en la ejecución de los bonos?, ¿cómo fue esta participación?
8. ¿Cómo se llevó a cabo el proceso de cierre de las subvenciones implementadas?, ¿qué aspectos funcionaron y qué aspectos no funcionaron?, ¿qué mejoraría con relación al proceso de cierre?
9. ¿Qué importancia tuvo el incremento crítico de infectados y fallecidos en la implementación de la entrega de las subvenciones en los distintos territorios y/o modalidades?

Mejora continua

1. ¿Cuáles fueron los mecanismos de retroalimentación para la mejora continua?

Comunicación

1. ¿Se diseñó un plan de comunicaciones para la entrega de los bonos?, ¿quién estuvo a cargo de su diseño?, ¿participaron otras entidades en su diseño?, ¿cuáles?
2. ¿Existió una estrategia comunicacional para cada una de las subvenciones implementadas?, ¿por qué?, ¿hubo diferencias?, ¿cuáles?
3. ¿Se han realizado mediciones cuantitativas y/o análisis cualitativos del alcance y/o llegada de las actividades de comunicación implementadas?,
4. ¿Cómo funcionó la Plataforma de comunicación e información?, ¿qué dificultades o limitaciones presentaron?
5. ¿Qué dificultades se presentaron en el acceso y uso de los canales de comunicación usados?
6. ¿Qué alianzas se establecieron para implementar dicho plan de comunicaciones?, ¿qué alianzas funcionaron y no funcionaron?, ¿por qué?, ¿qué dificultades surgieron?
7. ¿Se consideró la participación de los GGRR y GGLL en la comunicación a la población acerca de la entrega de bonos?, ¿cómo?

Gestión de consultas

1. ¿Cómo fue el proceso de gestión de consultas?
2. ¿Qué dificultades se presentaron en la gestión de consultas?
3. ¿Se realizaron cambios en el proceso de gestión de consultas?, ¿en qué consistieron?

Articulación con la política social

1. ¿Cómo se relaciona la estrategia de entrega de bonos con la política social?
2. ¿Qué aspectos se deberían tomar en cuenta para incorporar la entrega de subvenciones económicas como política pública frente a emergencias?
3. Si pudiese comparar la entrega de subvenciones económicas en el Perú con la realizada en otros países de América Latina y El Caribe (LAC), ¿cuáles serían las principales diferencias y similitudes?

4

Responsable del Padrón / Entrega a perceptores

GUÍA DE ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA DIRIGIDA A DIRECTORES Y JEFES DE UNIDADES TÉCNICAS DE ENTIDADES RESPONSABLES DEL PADRÓN Y DE LA GESTIÓN DE LOS PROCESOS DE ENTREGA A LOS PERCEPTORES DE LOS BONOS EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA NACIONAL A CAUSA DEL COVID- 19

Objetivos de la entrevista: Conocer cómo se diseñó e implementó la intervención de subvenciones monetarias en el contexto de la pandemia del COVID-19.

Público objetivo: Directores y Jefes de Unidades Técnicas de entidades responsables del Padrón y de la Gestión de los procesos de entrega a los perceptores de los bonos.

Tiempo de duración de la entrevista: 1.30 horas

Responsables:

- Un (01) entrevistador/a

Instrucciones para el/la entrevistador(a):

1. Se inicia la sesión agradeciendo al entrevistado/a
2. Se explica que se trata de una conversación y para no perder información valiosa se solicita autorización para grabar la sesión (consentimiento informado).
3. Registre en la grabación la fecha en que se realizó la entrevista y que el/la entrevistado(a) aceptó ser grabado(a).
4. Presente el formato de la entrevista (propósito de la reunión, confidencialidad, duración, etc.)

Consigna:

"Estimado/a, Sr/Sra. ... hoy nos hemos reunido porque queremos conocer sobre el diseño y la implementación de la entrega de subvenciones económica a hogares para afrontar la pandemia a causa del COVID.

Todo lo que se diga en esta reunión es confidencial, le pedimos que exprese libremente sus ideas y opiniones, pues no existen opiniones malas o buenas. La información será procesada de manera anónima. Necesitamos sus ideas y sus opiniones porque nos ayudarán a brindar recomendaciones para mejorar intervenciones similares en el país.

Estaremos grabando sus respuestas, ya que no queremos perdernos ninguno de sus comentarios.

¿Alguna pregunta antes de empezar?

1. Señale que el encuentro durará aproximadamente 1 hora y 30 min.
2. Antes de realizar la entrevista, asegúrese de revisar la guía de preguntas detenidamente y conocer los contenidos de cada una de éstas.
3. Se sugiere de manera referencial la siguiente aplicación de secciones de acuerdo al rol que le corresponde al actor entrevistado y adicionalmente pregúntele si desea responder más secciones teniendo en cuenta su participación en los procesos de diseño y entrega de los Bonos.
4. Durante la entrevista, utilice un lenguaje sencillo, claro y reiterativo (cuando sea necesario).
5. Utilice las orientaciones descritas en cada pregunta para profundizar en algunos aspectos, en caso sea necesario.
6. Al final de la entrevista agradezca al entrevistado(a) por el tiempo y la información brindada. Consulte si tiene alguna pregunta que quisiera hacer.

Guía de preguntas

Identificación / Focalización / Priorización

Identificación

1. ¿Cuáles fueron las bases de información que se eligieron para la identificación (principales y complementarias) ?, ¿cuál o cuáles fueron los criterios para elegir esas bases de información?, ¿incluiría otras bases de datos?
2. ¿Qué procedimientos de actualización de las bases de datos se implementaron para los sucesivos bonos?, ¿cómo funcionó la actualización?, ¿Qué limitaciones se identificaron? ¿qué cambiaría en los procedimientos de actualización?
3. ¿Qué algoritmo se diseñó para la clasificación de los potenciales receptores?
4. En el proceso de identificación, ¿qué limitaciones se produjeron? ¿qué aspectos del proceso se pudieron diseñar o hacer mejor?

Focalización

1. ¿Cuáles fueron los criterios de focalización usados?, ¿qué limitaciones identifica? ¿cambiaría los criterios de focalización?, ¿por qué?
2. ¿Cómo se eligieron las bases de información para la focalización?, ¿cuáles fueron los criterios para seleccionar esas bases?
3. ¿Qué bases de datos utilizaron y de qué instituciones las obtuvieron?
4. En el proceso de focalización, ¿qué limitaciones se produjeron y qué mejoras propondría?

Priorización

1. ¿Cuáles fueron los criterios para priorización? ¿por qué se eligieron esos criterios?
2. ¿Qué limitaciones identifica en la priorización? ¿Qué cambiaría de la priorización utilizada?, ¿por qué?
3. ¿Se tuvo criterios para priorizar la entrega de subvenciones vinculados a las regiones con mayor incidencia de contagios?, ¿cuáles fueron estos criterios?

Padrones de beneficiarios

1. ¿Qué proceso se diseñó para la validación y aprobación de los padrones de beneficiarios?
2. ¿Qué criterios se tomaron en cuenta para definir el proceso de validación y aprobación de padrones beneficiarios? (PREGUNTAR POR FASES Y TIEMPOS)
3. ¿Se usó el mismo método de elaboración de los sucesivos padrones y sus actualizaciones?
4. ¿Qué mecanismos de control para evitar errores en el procesamiento se usaron?, ¿se introdujeron mejoras?, ¿qué otras mejoras incluirían?
5. ¿Cómo se determinó a qué miembro del hogar o receptor se entregaría el bono?
6. ¿Se tuvo alguna consideración para priorizar la entrega de subvenciones a hogares con fallecidos por el COVID 19 o por alguna otra razón (COMO POR EJEMPLO VARIOS O TODOS LOS MIEMBROS DEL HOGAR INFECTADOS, HOGARES MONOPARENTALES, PCD, PAM A CARGO DE NIÑOS/AS, ENTRE OTROS)?
7. ¿Se previó algún procedimiento de recuperación de las transferencias en el caso de personas fallecidas o de personas que expresaron su voluntad de no ser beneficiarias? , ¿en qué consistió? (EXTORNO DE TRANSFERENCIA), ¿funcionó adecuadamente?, ¿qué cambiaría?
8. ¿Qué mecanismo de cambio de receptor del bono se establecieron (por cambio en estructura del hogar, reclusión penitenciaria, hospitalización, fuera del país, etc.)?
9. ¿En los casos de personas fallecidas o personas que no deseaban el bono, se tuvo previsto algún mecanismo de extorno para su uso en un posible siguiente bono antes de terminar el estado de emergencia?
10. ¿Al confeccionar los padrones se aplicó un cotejo de supervivencia para minimizar la transferencia de subsidio económico a fallecidos u otro cruce referido a otro criterio de restrictivo de selección?, ¿cuánto tiempo antes de la aprobación del padrón se aplicó?
11. ¿Qué aspectos vinculados a la elaboración de los padrones mejoraría en una siguiente intervención?, ¿Cuáles fueron los principales inconvenientes para la elaboración de los padrones?

Herramientas informáticas y mecanismos de interoperabilidad

1. ¿Qué herramientas informáticas se eligieron para la identificación y focalización?
2. ¿Qué mecanismos de interoperabilidad se decidieron utilizar?, ¿cuáles finalmente se usaron?
3. ¿Se cuenta con componentes transaccionales para interoperar entre diferentes fuentes de información?
4. ¿Cómo se diseñó el procedimiento de cruces de bases de datos?
5. ¿Qué mecanismo se usó para mantener la integridad y seguridad de la información durante el intercambio?
6. ¿Se utilizó algún mecanismo de encriptación de las bases de datos?
7. ¿Cuál fue el alcance y la relevancia de la interoperabilidad para la entrega de las subvenciones económicas?
8. ¿Cuáles fueron las facilidades y/o limitaciones para la interoperabilidad?, ¿cómo se abordaron las limitaciones?

Articulación con otras entidades (RENIEC, BN, PCM, entre otras)

1. ¿Con qué entidades se previó establecer mecanismos de coordinación para elaborar los padrones? (MENCIONAR CADA UNA DE LAS ENTIDADES), ¿se logró compartir información con todas ellas?
2. ¿Qué condiciones se requirieron para la articulación/coordinación? (CONVENIOS, NUEVOS PROCEDIMIENTOS, ETC.)? ¿se realizaron en los tiempos esperados?, ¿qué dificultades o limitaciones se produjeron? (PREGUNTAR POR CADA UNA DE LAS ENTIDADES MENCIONADAS POR EL ENTREVISTADO)? “

3. ¿Se diseñaron estrategias de coordinación con los GGRR y GGLL?, ¿en qué consistieron?
4. ¿qué debería mejorarse en las siguientes oportunidades? (PREGUNTAR POR CADA UNA DE LAS ENTIDADES MENCIONADAS POR EL ENTREVISTADO)?

Plataformas digitales

1. ¿Qué plataformas tecnológicas se decidieron usar para elaborar el padrón?, ¿por qué fueron elegidas? (¿PREGUNTAR SI SE TOMÓ EN CUENTA ALGUNA EXPERIENCIA INTERNACIONAL?, ¿Hubo versiones preliminares que se desestimaron?, ¿por qué se desestimaron?
2. ¿Cómo funcionaron las herramientas digitales elegidas?
3. ¿Qué dificultades tuvieron?, ¿qué mejoraría?

Gestión de transferencias

Modalidades de transferencia

1. ¿Qué modalidades de transferencias se previeron?, ¿qué criterios se tomaron en cuenta para seleccionar esas modalidades de pago?
2. ¿Qué modalidades se implementaron y con qué entidades?
3. ¿Qué modalidades funcionaron de acuerdo con lo planificado?
4. ¿Cuáles fueron las más eficientes para los beneficiarios?, ¿por qué?, ¿a partir de la identificación de modalidades de pago más eficientes, se realizaron modificaciones en la intervención?
5. ¿Cuáles fueron las menos eficientes?, ¿por qué?
6. ¿Cree usted que la modalidad de cuenta DNI hubiera sido una buena alternativa de pago del bono?, ¿por qué?
7. ¿Se observaron problemas de acceso y uso?, ¿cuáles fueron estos problemas? (PREGUNTAR PARA CADA UNA DE LAS MODALIDADES IMPLEMENTADAS)
8. ¿Implementaría alguna nueva modalidad?, ¿cuál?

Alianzas con entidades bancarias

9. ¿Con qué entidades bancarias se establecieron alianzas para implementar las modalidades de transferencia previstas?, ¿qué alianzas no pudieron concretarse?, ¿por qué?
10. ¿En el caso de las Entidades Financieras con las que se firmó convenios para la entrega de los bonos, hubo predisposición para hacer las adecuaciones para el proceso?, ¿se pudieron establecer mecanismos adecuados para la entrega?, ¿qué dificultades se presentaron?
11. ¿Qué cambiaría en los acuerdos con estas entidades financieras?
12. PlataformaS/ Herramientas digitales
13. ¿Qué herramientas informáticas se decidieron usar para el proceso de pago?
14. ¿Cómo funcionaron las plataformas digitales elegidas?
15. ¿Qué dificultades tuvieron con las plataformas digitales elegidas?
16. ¿Se utilizaron herramientas informáticas para el monitoreo de las transferencias en tiempo real?, ¿qué herramientas se utilizaron?, ¿qué herramientas propondría utilizar en adelante?

Gestión de procesos

1. ¿Qué procesos críticos se identificaron en los procesos de cada una de las subvenciones económicas?
2. ¿Cuáles fueron los principales cuellos de botella considerando que se trató de una intervención a nivel nacional?

3. ¿Se contó con un plan de implementación del proceso de pago?, ¿en qué consistió dicho plan?
4. ¿Cómo influyó la prolongación del estado de emergencia sanitaria en los principales procesos de la implementación de la entrega de subvenciones económicas?
5. ¿Cuál fue el diseño o el planteamiento con relación a los: i) espacios, ii) punto de pago, iii) gestión de colas, iv) horarios y fechas de pago, v) asignación por punto de pago? ¿qué criterios se usaron para el diseño? (PREGUNTAR POR CADA UNO DE ESTOS TEMAS)
6. ¿Cómo funcionaron los i) espacios, ii) punto de pago, iii) gestión de colas, iv) horarios y fechas de pago, v) asignación por punto de pago? (PREGUNTAR POR CADA UNO DE ESTOS TEMAS)
7. ¿Qué mejorarían en cada uno de estos aspectos?, ¿por qué? (PREGUNTAR POR i) espacios, ii) punto de pago, iii) gestión de colas, iv) horarios y fechas de pago, v) asignación por punto de pago?)
8. ¿Se consideró la participación de los GGRR y GGLL en la ejecución de los bonos?, ¿cómo fue esta participación?
9. ¿Cómo se llevó a cabo el proceso de cierre de las subvenciones implementadas?, ¿qué aspectos funcionaron y qué aspectos no funcionaron?, ¿qué mejoraría con relación al proceso de cierre?
10. ¿Qué importancia tuvo el incremento crítico de infectados y fallecidos en la implementación de la entrega de las subvenciones en los distintos territorios y/o modalidades?

Recursos humanos

1. ¿Cómo se gestionaron los recursos humanos a cargo del seguimiento en puntos de pago?,
2. ¿Qué funcionó y qué no funcionó en este aspecto?, ¿qué mejorarían?

Seguimiento del proceso pago

1. ¿Participó en el diseño del plan de seguimiento? ¿Cuál fue su rol en el diseño e implementación? ¿Qué mecanismos, estrategias y herramientas implementaron para realizar el seguimiento al proceso de pago?, ¿se usaron indicadores diseñados para este fin?, ¿Cuáles fueron estos indicadores? ¿qué recursos humanos se emplearon en el seguimiento al proceso de pago?
2. ¿Cómo funcionó el seguimiento al proceso de pago?, ¿se contó con información oportuna acerca de seguimiento (a los operativos de pago/proceso de pago) que permitiera realizar acciones correctivas oportunas?
3. ¿Cuenta con información desagregada con relación a los tiempos de cobranza de los distintos bonos?
4. ¿Se tiene información, estimaciones o balances del uso del bono por parte de los hogares beneficiarios?

Mejora continua

1. ¿Cuáles fueron los mecanismos de retroalimentación para la mejora continua?
2. ¿Se estableció algún procedimiento para cambiar de perceptor?

PlataformaS/ Herramientas digitales

1. ¿Qué herramientas informáticas se decidieron usar para la gestión del pago?
2. ¿Cómo funcionaron las herramientas digitales elegidas?
3. ¿Qué dificultades se tuvieron en el uso de las herramientas digitales para la gestión del pago?

5 Otras entidades que facilitaron el pago

GUÍA DE ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA DIRIGIDA A ENTIDADES QUE FACILITARON EL PAGO EN COORDINACIÓN CON LOS RESPONSABLES DE LA ENTREGA DE SUBVENCIONES MONETARIAS EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA NACIONAL A CAUSA DEL COVID- 19

Objetivos de la entrevista: Conocer cómo se diseñó e implementó la intervención de subvenciones monetarias en el contexto de la pandemia del COVID-19.

Público objetivo: Funcionarios y directivos de las diversas instituciones del Estado, que facilitaron la entrega de subvenciones económicas a hogares para afrontar la crisis de la pandemia.

Tiempo de duración de la entrevista: 1.30 horas

Responsables:

- Un (01) entrevistador/a

Instrucciones para el/la entrevistador(a):

1. Se inicia la sesión agradeciendo al entrevistado/a
2. Se explica que se trata de una conversación y para no perder información valiosa se solicita autorización para grabar la sesión (consentimiento informado).
3. Registre en la grabación la fecha en que se realizó la entrevista y que el/la entrevistado(a) aceptó ser grabado(a).
4. Presente el formato de la entrevista (propósito de la reunión, confidencialidad, duración, etc.)

Consigna:

"Estimado/a, Sr/Sra. ... hoy nos hemos reunido porque queremos conocer sobre el diseño y la implementación de la entrega de subvenciones económica a hogares para afrontar la pandemia a causa del COVID.

Todo lo que se diga en esta reunión es confidencial, le pedimos que exprese libremente sus ideas y opiniones, pues no existen opiniones malas o buenas. La información será procesada de manera anónima. Necesitamos sus ideas y sus opiniones porque nos ayudarán a brindar recomendaciones para mejorar intervenciones similares en el país.

Estaremos grabando sus respuestas, ya que no queremos perdernos ninguno de sus comentarios.

¿Alguna pregunta antes de empezar?

1. Señale que el encuentro durará aproximadamente 1 hora y 30 min.
2. Antes de realizar la entrevista, asegúrese de revisar la guía de preguntas detenidamente y conocer los contenidos de cada una de éstas.
3. Se sugiere de manera referencial la siguiente aplicación de secciones de acuerdo al rol que le corresponde al actor entrevistado y adicionalmente pregúntele si desea responder más secciones teniendo en cuenta su participación en los procesos de diseño y entrega de los Bonos.
4. Durante la entrevista, utilice un lenguaje sencillo, claro y reiterativo (cuando sea necesario).
5. Utilice las orientaciones descritas en cada pregunta para profundizar en algunos aspectos, en caso sea necesario.
6. Al final de la entrevista agradezca al entrevistado(a) por el tiempo y la información brindada. Consulte si tiene alguna pregunta que quisiera hacer.

Guía de preguntas

Diagnóstico

1. ¿En qué consistió su participación en el diseño de los bonos? ¿Se realizó un diagnóstico de la situación inicial?, ¿cuál fue el diagnóstico inicial?, ¿qué problema se pretendía resolver?, ¿qué aspectos se encontraron en el diagnóstico que limitaran la entrega de las subvenciones económicas?
2. ¿Qué aspectos favorecieron la decisión de iniciar el proceso de entrega de subvenciones?
3. ¿Se tomaron en cuenta otras experiencias similares tanto a nivel nacional como en la región y en otras partes del mundo?, ¿qué experiencias fueron estas?, ¿cómo se incorporaron estas experiencias a la propuesta?, ¿se tuvo un intercambio con otros países?, ¿cómo fue este intercambio?, ¿se cuenta con registro o memoria de estos intercambios?
4. Para el diseño de la propuesta, además de su institución ¿participaron otros actores o entidades estatales?

Características de los bonos

1. ¿Por qué se eligió la entrega monetaria frente a otro tipo de mecanismos (¿PREGUNTAR POR OTRO TIPO DE MECANISMOS COMO POR EJEMPLO VOUCHERS DE CONSUMO U OTROS?)
2. ¿Qué criterios se tomaron en cuenta para diseñar distintos tipos de bonos?
3. ¿Qué criterios fueron tomados en cuenta para definir el monto de cada subvención económica?
4. ¿Qué criterios se tomaron en cuenta para seleccionar a las entidades encargadas de la entrega de las subvenciones económicas?
5. ¿Se seleccionaron actores secundarios para la entrega de las subvenciones económicas?, ¿cuáles?, ¿qué actores no pudieron ser considerados? ¿por qué?

Identificación / Focalización / Priorización

Mecanismos de interoperabilidad

1. ¿Qué mecanismos de interoperabilidad se decidieron utilizar?, ¿cuáles finalmente se usaron?
2. ¿Cuál fue el alcance y la relevancia de la interoperabilidad para la entrega de las subvenciones económicas?
3. ¿Cuáles fueron las facilidades y/o limitaciones para la interoperabilidad?, ¿cómo se abordaron las limitaciones?

Articulación con entidades responsables de la entrega de los bonos

Articulación con entidades responsables de la entrega de los bonos

1. ¿Qué mecanismo de coordinación se establecieron con las entidades responsables de la entrega de los bonos? (MENCIONAR CADA UNA DE LAS ENTIDADES), ¿se logró compartir información con todas ellas?
2. ¿Considera adecuados los tiempos empleados para estas coordinaciones?, ¿qué dificultades o limitaciones se produjeron?
3. ¿qué debería mejorarse en las siguientes oportunidades?

Plataformas digitales

1. ¿Qué plataformas tecnológicas se usaron en la articulación?, ¿por qué fueron elegidas? (¿PREGUNTAR SI SE TOMÓ EN CUENTA ALGUNA EXPERIENCIA INTERNACIONAL?, ¿Hubo versiones preliminares que se desestimaron?, ¿por qué se desestimaron?

Comunicación

2. ¿Se diseñó un plan de comunicaciones para la entrega de los bonos?, ¿quién estuvo a cargo de su diseño?, ¿participaron otras entidades en su diseño?, ¿cuáles?
3. ¿En qué consistió este plan?, ¿a cargo de quien estuvo? (PREGUNTAR POR ESTRATEGIAS, PÚBLICOS INCLUIDOS ACTORES LOCALES, MENSAJES, CANALES, PIEZAS COMUNICACIONALES)
4. ¿Qué alcance territorial tuvo dicho plan?
5. ¿Existió una estrategia comunicacional para cada una de las subvenciones implementadas?, ¿por qué?, ¿hubo diferencias?, ¿cuáles?
6. ¿Se han realizado mediciones cuantitativas y/o análisis cualitativos del alcance y/o llegada de las actividades de comunicación implementadas?,
7. ¿Cómo funcionó la Plataforma de comunicación e información?, ¿qué dificultades o limitaciones presentaron?
8. ¿Qué dificultades se presentaron en el acceso y uso de los canales de comunicación usados?
9. ¿Qué alianzas se establecieron para implementar dicho plan de comunicaciones?, ¿qué alianzas funcionaron y no funcionaron?, ¿por qué?, ¿qué dificultades surgieron?
10. ¿Se consideró la participación de los GGRR y GGLL en la comunicación a la población acerca de la entrega de bonos?, ¿cómo?
11. ¿Qué herramientas tecnológicas se diseñaron para comunicar a los beneficiarios la entrega del bono?* colocar en cada grupo.

Articulación con la política social

1. ¿Cómo se relaciona la estrategia de entrega de bonos con la política social?
2. ¿Qué aspectos se deberían tomar en cuenta para incorporar la entrega de subvenciones económicas como política pública frente a emergencias?
3. Si pudiese comparar la entrega de subvenciones económicas en el Perú con la realizada en otros países de América Latina y El Caribe (LAC), ¿cuáles serían las principales diferencias y similitudes?
4. ¿Qué problemas y limitaciones identifica en la entrega de bonos en general?
5. ¿Qué mejoras recomendaría al proceso de entrega de bonos en general?

6 Supervisión y monitoreo del cobro

GUÍA DE ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA DIRIGIDA A LOS RESPONSABLES DE LA SUPERVISIÓN Y MONITOREO DEL COBRO DE SUBVENCIONES MONETARIAS EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA NACIONAL A CAUSA DEL COVID- 19

Objetivos de la entrevista: Conocer cómo se diseñó e implementó la intervención de subvenciones monetarias en el contexto de la pandemia del COVID-19.

Público objetivo: Responsables de la supervisión y monitoreo y el cobro de las entidades involucradas en la entrega de subvenciones económicas a hogares para afrontar la crisis de la pandemia.

Tiempo de duración de la entrevista: 1.30 horas

Responsables:

- Un (01) entrevistador/a

Instrucciones para el/la entrevistador(a):

1. Se inicia la sesión agradeciendo al entrevistado/a
2. Se explica que se trata de una conversación y para no perder información valiosa se solicita autorización para grabar la sesión (consentimiento informado).
3. Registre en la grabación la fecha en que se realizó la entrevista y que el/la entrevistado(a) aceptó ser grabado(a).
4. Presente el formato de la entrevista (propósito de la reunión, confidencialidad, duración, etc.)

Consigna:

"Estimado/a, Sr/Sra. ... hoy nos hemos reunido porque queremos conocer sobre el diseño y la implementación de la entrega de subvenciones económica a hogares para afrontar la pandemia a causa del COVID.

Todo lo que se diga en esta reunión es confidencial, le pedimos que exprese libremente sus ideas y opiniones, pues no existen opiniones malas o buenas. La información será procesada de manera anónima. Necesitamos sus ideas y sus opiniones porque nos ayudarán a brindar recomendaciones para mejorar intervenciones similares en el país.

Estaremos grabando sus respuestas, ya que no queremos perdernos ninguno de sus comentarios.

¿Alguna pregunta antes de empezar?

1. Señale que el encuentro durará aproximadamente 1 hora y 30 min.
2. Antes de realizar la entrevista, asegúrese de revisar la guía de preguntas detenidamente y conocer los contenidos de cada una de éstas.
3. Se sugiere de manera referencial la siguiente aplicación de secciones de acuerdo al rol que le corresponde al actor entrevistado y adicionalmente pregúntele si desea responder más secciones teniendo en cuenta su participación en los procesos de diseño y entrega de los Bonos.
4. Durante la entrevista, utilice un lenguaje sencillo, claro y reiterativo (cuando sea necesario).
5. Utilice las orientaciones descritas en cada pregunta para profundizar en algunos aspectos, en caso sea necesario.
6. Al final de la entrevista agradezca al entrevistado(a) por el tiempo y la información brindada. Consulte si tiene alguna pregunta que quisiera hacer.

Guía de preguntas: SUPERVISIÓN Y MONITOREO DEL COBRO

Gestión de procesos

Seguimiento del proceso pago

1. ¿Participó en el diseño del plan de seguimiento? ¿Cuál fue su rol en el diseño e implementación? ¿Qué mecanismos, estrategias y herramientas implementaron para realizar el seguimiento al proceso de pago?, ¿se usaron indicadores diseñados para este fin?, ¿Cuáles fueron estos indicadores? ¿qué recursos humanos se emplearon en el seguimiento al proceso de pago?
2. ¿Cómo funcionó el seguimiento al proceso de pago?, ¿se contó con información oportuna acerca de seguimiento (a los operativos de pago/proceso de pago) que permitiera realizar acciones correctivas oportunas?
3. ¿Cuenta con información desagregada con relación a los tiempos de cobranza de los distintos bonos?
4. ¿Se tiene información, estimaciones o balances del uso del bono por parte de los hogares beneficiarios?

Focalización

1. ¿Cuáles fueron los mecanismos de retroalimentación para la mejora continua a partir del seguimiento realizado? ¿Cuál fue su participación?
2. ¿Se realizó seguimiento al cambio de perceptores? ¿Qué indicador/indicadores se usó? usaron para este aspecto?

Comunicación

Comunicación

1. ¿Se han realizado mediciones cuantitativas y/o análisis cualitativos del alcance y/o llegada de las actividades de comunicación implementadas?, ¿Cuál fue su participación?
2. ¿Cómo funcionó la Plataforma de comunicación e información?, ¿qué dificultades o limitaciones presentaron? ¿Por qué medios se enteró de dichas dificultades?

3. ¿Qué dificultades se presentaron en el acceso y uso de los canales de comunicación usados? ¿Por qué medios se enteró de dichas dificultades?

Gestión de consultas

1. ¿Cómo fue el proceso de gestión de consultas?
2. ¿Cuáles fueron las preguntas y quejas recurrentes?
3. ¿Existió saturación en los canales de consultas?, ¿pudieron ser atendidas todas las consultas?
4. ¿Cómo se dio la solución a las consultas y/o problemas identificados en la entrega de los bonos?
5. ¿Qué dificultades se presentaron en la gestión de consultas?
6. ¿Se realizaron cambios en el proceso de gestión de consultas?, ¿en qué consistieron?

7 Difusión y atención al ciudadano

GUÍA DE ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA DIRIGIDA A RESPONSABLES DE LOS PROCESOS DE DIFUSIÓN Y ATENCIÓN AL CIUDADANO PARA LA ENTREGA DE SUBVENCIONES MONETARIAS EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA NACIONAL A CAUSA DEL COVID- 19

Objetivos de la entrevista: Conocer cómo se diseñó e implementó la intervención de subvenciones monetarias en el contexto de la pandemia del COVID-19.

Público objetivo: Responsables de los procesos de difusión y atención al ciudadano de las diversas instituciones estatales y privadas, involucrados en la entrega de subvenciones económicas a hogares para afrontar la crisis de la pandemia.

Tiempo de duración de la entrevista: 1.30 horas

Responsables:

- Un (01) entrevistador/a

Instrucciones para el/la entrevistador(a):

1. Se inicia la sesión agradeciendo al entrevistado/a
2. Se explica que se trata de una conversación y para no perder información valiosa se solicita autorización para grabar la sesión (consentimiento informado).
3. Registre en la grabación la fecha en que se realizó la entrevista y que el/la entrevistado(a) aceptó ser grabado(a).
4. Presente el formato de la entrevista (propósito de la reunión, confidencialidad, duración, etc.)

Consigna:

"Estimado/a, Sr/Sra. ... hoy nos hemos reunido porque queremos conocer sobre el diseño y la implementación de la entrega de subvenciones económica a hogares para afrontar la pandemia a causa del COVID.

Todo lo que se diga en esta reunión es confidencial, le pedimos que exprese libremente sus ideas y opiniones, pues no existen opiniones malas o buenas. La información será procesada de manera anónima. Necesitamos sus ideas y sus opiniones porque nos ayudarán a brindar recomendaciones para mejorar intervenciones similares en el país.

Estaremos grabando sus respuestas, ya que no queremos perdernos ninguno de sus comentarios.

¿Alguna pregunta antes de empezar?

1. Señale que el encuentro durará aproximadamente 1 hora y 30 min.
2. Antes de realizar la entrevista, asegúrese de revisar la guía de preguntas detenidamente y conocer los contenidos de cada una de éstas.
3. Se sugiere de manera referencial la siguiente aplicación de secciones de acuerdo al rol que le corresponde al actor entrevistado y adicionalmente pregúntele si desea responder más secciones teniendo en cuenta su participación en los procesos de diseño y entrega de los Bonos.
4. Durante la entrevista, utilice un lenguaje sencillo, claro y reiterativo (cuando sea necesario).
5. Utilice las orientaciones descritas en cada pregunta para profundizar en algunos aspectos, en caso sea necesario.
6. Al final de la entrevista agradezca al entrevistado(a) por el tiempo y la información brindada. Consulte si tiene alguna pregunta que quisiera hacer.

Guía de preguntas: DIFUSIÓN Y ATENCIÓN AL CIUDADANO

Comunicación

Comunicación

1. ¿Se diseñó un plan de comunicaciones para la entrega de los bonos?, ¿quién estuvo a cargo de su diseño?, ¿qué entidades participaron en su diseño?
2. ¿En qué consistió este plan?, ¿a cargo de quien estuvo su implementación? (PREGUNTAR POR ESTRATEGIAS, PÚBLICOS INCLUIDOS ACTORES LOCALES, MENSAJES, CANALES, PIEZAS COMUNICACIONALES)
3. ¿Qué alcance territorial tuvo dicho plan? ¿Cómo participaron las instancias territoriales?
4. ¿Existió una estrategia comunicacional para cada una de las subvenciones implementadas?, ¿por qué?, ¿hubo diferencias?, ¿cuáles?
5. ¿Se han realizado mediciones cuantitativas y/o análisis cualitativos del alcance y/o llegada de las actividades de comunicación implementadas?,
6. ¿Cómo funcionó la Plataforma de comunicación e información?, ¿qué dificultades o limitaciones presentaron?
7. ¿Qué dificultades se presentaron en el acceso y uso de los canales de comunicación usados?
8. ¿Qué alianzas se establecieron para implementar dicho plan de comunicaciones?, ¿qué alianzas funcionaron y no funcionaron?, ¿por qué?, ¿qué dificultades surgieron?
9. ¿Se consideró la participación de los GGRR y GLL en la comunicación a la población acerca de la entrega de bonos?, ¿cómo?
10. ¿Qué herramientas tecnológicas se diseñaron para comunicar a los beneficiarios la entrega del bono?* colocar en cada grupo

Gestión de consultas

11. ¿Cómo fue el proceso de gestión de consultas?
12. ¿Cuáles fueron las preguntas y quejas recurrentes?
13. ¿Existió saturación en los canales de consultas?, ¿pudieron ser atendidas todas las consultas?
14. ¿Cómo se dio la solución a las consultas y/o problemas identificados en la entrega de los bonos?
15. ¿Qué dificultades se presentaron en la gestión de consultas?
16. ¿Se realizaron cambios en el proceso de gestión de consultas?, ¿en qué consistieron?

8

Autoridades o representantes de gobiernos locales

GUÍA DE ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA DIRIGIDA A RESPONSABLES DE LOS PROCESOS DE DIFUSIÓN Y ATENCIÓN AL CIUDADANO PARA LA ENTREGA DE SUBVENCIONES MONETARIAS EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA NACIONAL A CAUSA DEL COVID- 19

Objetivos de la entrevista: Conocer cómo se diseñó e implementó la intervención de subvenciones monetarias en el contexto de la pandemia del COVID-19.

Público objetivo: Autoridades o representantes de Gobiernos locales que participaron en la entrega de subvenciones económicas a hogares para afrontar la crisis de la pandemia.

Tiempo de duración de la entrevista: 1.30 horas

Responsables:

- Un (01) entrevistador/a

Instrucciones para el/la entrevistador(a):

1. Se inicia la sesión agradeciendo al entrevistado/a
2. Se explica que se trata de una conversación y para no perder información valiosa se solicita autorización para grabar la sesión (consentimiento informado).
3. Registre en la grabación la fecha en que se realizó la entrevista y que el/la entrevistado(a) aceptó ser grabado(a).
4. Presente el formato de la entrevista (propósito de la reunión, confidencialidad, duración, etc.)

Consigna:

"Estimado/a, Sr/Sra. ... hoy nos hemos reunido porque queremos conocer sobre el diseño y la implementación de la entrega de subvenciones económica a hogares para afrontar la pandemia a causa del COVID.

Todo lo que se diga en esta reunión es confidencial, le pedimos que exprese libremente sus ideas y opiniones, pues no existen opiniones malas o buenas. La información será procesada de manera anónima. Necesitamos sus ideas y sus opiniones porque nos ayudarán a brindar recomendaciones para mejorar intervenciones similares en el país.

Estaremos grabando sus respuestas, ya que no queremos perdernos ninguno de sus comentarios.

¿Alguna pregunta antes de empezar?

1. Señale que el encuentro durará aproximadamente 1 hora y 30 min.
2. Antes de realizar la entrevista, asegúrese de revisar la guía de preguntas detenidamente y conocer los contenidos de cada una de éstas.
3. Se sugiere de manera referencial la siguiente aplicación de secciones de acuerdo al rol que le corresponde al actor entrevistado y adicionalmente pregúntele si desea responder más secciones teniendo en cuenta su participación en los procesos de diseño y entrega de los Bonos.
4. Durante la entrevista, utilice un lenguaje sencillo, claro y reiterativo (cuando sea necesario).
5. Utilice las orientaciones descritas en cada pregunta para profundizar en algunos aspectos, en caso sea necesario.
6. Al final de la entrevista agradezca al entrevistado(a) por el tiempo y la información brindada. Consulte si tiene alguna pregunta que quisiera hacer.

Guía de preguntas: AUTORIDADES O REPRESENTANTES DE GOBIERNOS LOCALES

Identificación / Focalización / Priorización

Padrones de beneficiarios

1. ¿Recibió los padrones para participar de su difusión a nivel local? ¿A través de qué medios se le hicieron llegar los padrones?
2. ¿Qué aspectos vinculados a la elaboración de los padrones mejoraría en una siguiente intervención?, ¿Qué limitaciones identifica en la elaboración de los padrones?

Gestión de transferencias

Modalidades de transferencia

1. ¿Cómo funcionaron las modalidades de pago implementadas en su localidad?
2. ¿Identificó problemas de acceso y uso?, ¿cuáles fueron estos problemas? (PREGUNTAR PARA CADA UNA DE LAS MODALIDADES IMPLEMENTADAS)
3. ¿Qué mejoras recomendaría respecto a las modalidades de pago implementadas en su localidad?

Gestión de procesos

1. ¿Cómo funcionaron los i) espacios, ii) punto de pago, iii) gestión de colas, iv) horarios y fechas de pago, v) asignación por punto de pago? (PREGUNTAR POR CADA UNO DE ESTOS TEMAS)
2. ¿Qué mejorarían en cada uno de estos aspectos?, ¿por qué? (PREGUNTAR POR i) espacios, ii) punto de pago, iii) gestión de colas, iv) horarios y fechas de pago, v) asignación por punto de pago?)
3. ¿En qué consistió su participación en la ejecución de los pagos?
4. ¿Qué importancia tuvo el incremento crítico de infectados y fallecidos en la implementación de la entrega de las subvenciones en los distintos territorios y/o modalidades?

Recursos humanos

1. ¿Se asignaron recursos humanos del gobierno local para acompañar el proceso de pago de los bonos?

Seguimiento del proceso pago

1. ¿Pusieron en conocimiento del GL que representa, el plan de seguimiento del proceso de pago?
2. ¿Cómo participó en el seguimiento al proceso de pago?, ¿se contó con información oportuna para participar en el seguimiento (a los operativos de pago/proceso de pago) que permitiera realizar acciones correctivas oportunas?
3. ¿Se realizaron informes desde el GL a las entidades responsables de la entrega de los bonos?

Mejora continua

1. ¿Participó dando retroalimentación a las entidades responsables de la entrega de los bonos, para la mejora continua?

PlataformaS/ Herramientas digitales

1. ¿Le proporcionaron herramientas informáticas para la supervisión y seguimiento del pago? ¿Qué indicadores se usaron?
2. ¿Cómo funcionaron las herramientas digitales usadas?
3. ¿Qué dificultades tuvieron con las herramientas? ¿Qué mejoraría?

Comunicación

Comunicación

4. ¿Cómo funcionó la Plataforma de comunicación e información?, ¿qué dificultades o limitaciones presentaron?
5. ¿Qué dificultades se observaron en el acceso y uso de los canales de comunicación usados?
6. ¿Cómo participó de la estrategia comunicacional para cada una de las subvenciones implementadas?
7. ¿Qué herramientas tecnológicas se diseñaron para comunicar a los beneficiarios la entrega del bono?

Gestión de consultas

8. ¿Participó en la absolución de consultas?
9. ¿Cuáles fueron las preguntas y quejas recurrentes?
10. ¿Qué limitaciones o dificultades identificó en la gestión de consultas?
11. ¿Qué mejoras propondría en la gestión de las consultas y quejas?,

