WFP

Programa Mundial de Alimentos

SALVAR VIDAS
CAMBIAR VIDAS

Protección social reactiva frente a emergencias en América Latina y el Caribe

La respuesta de Perú a la pandemia COVID-19

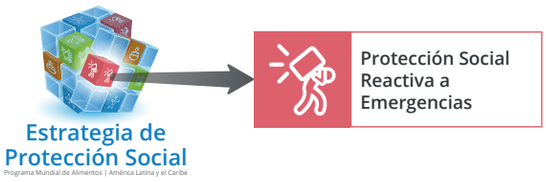
Agosto 2021

WFP

Programa Mundial de Alimentos

SALVAR VIDAS

CAMBIAR VIDAS



Contenido

Agradecimientos **6**
Resumen Ejecutivo **7**
Introducción **11**
Protección social no contributiva en Perú **14**
Marco legal e institucional de protección social 14
Principales programas de protección social no-contributiva 15
La preparación del sistema de protección social para responder a las emergencias **19**
El Niño Costero de 2017 19
La generación de evidencia del WFP y el Banco Mundial 20
El Rol del MIDIS 21
La respuesta de protección social a la crisis ocasionada por la pandemia COVID-19 ..... **22**
Programas de transferencias monetarias 22
Ajustes a programas existentes 22
Nuevos programas 23
Análisis de pertinencia 25
Análisis sobre aspectos operativos y de política pública 27
Programas de transferencias en especie 35
Ajustes a programas existentes 35
Nuevos programas e iniciativas 37
Análisis sobre pertinencia 39
Análisis sobre aspectos operativos 39
Otros programas 41
De cara a la creación de un Sistema de Protección Social Reactiva ante Emergencias en el Perú **44**
Recomendaciones **46**
Bibliografía **50**
Acrónimos **51**
Créditos fotográficos **52**

Agradecimientos

Este reporte fue realizado por la Unidad de Protección Social de la Oficina Regional del Programa Mundial de Alimentos, con el co-financiamiento de su Unidad de Gestión de Proyectos y Alianzas.

El reporte se elaboró gracias a los valiosos aportes de diversos informantes clave incluyendo a representantes de Ministerios Públicos (INDECI, MEF, MIDIS, MINSA, OSINERGMIN, SIS, Trabaja Perú), la academia, el sector privado, la sociedad civil, y el WFP. La lista de personas entrevistadas se encuentra en la tabla a continuación:

Institución	Entrevistados
Instituto Nacional de Defensa Civil	Sara Quiroz Miranda, Directora de DIPPE
Ministerio de Economía y Finanzas	Bruno Chaihuaque, Oficina General de Planeamiento y Presupuesto José Luis Díaz, Oficina General de Planeamiento y Presupuesto
Ministerio de Inclusión y Desarrollo Social (MIDIS)	Rosa Pretell, Jefa de la Unidad de Proyectos y Diseño de Intervenciones del Programa Pensión 65 Jessica Niño de Guzmán Esaine, Directora Ejecutiva Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres, JUNTOS Karim Jiménez Rojas, Directora de la Dirección de Prestaciones Sociales Complementarias Carlos Jesús Vilela del Carpio, Jefe de la Oficina General de Cooperación y Asuntos Internacionales José Enrique Velásquez Hurtado, Director General de Seguimiento y Evaluación Neisme Lucy Revilla Montes, Coordinadora Técnica del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma Renzo Cesar Silva Huerta, Director General de Diseño y Articulación de Prestaciones Sociales Eduar Rivera Fasabi, Jefe de la Oficina de Atención al Ciudadano y Gestión Documental María del Carmen Martínez, Jefa de la Unidad Técnica de Atención Integral Cuna Más
Ministerio de Salud (MINSA)	Arturo Granados, Asesor
Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN)	Luis Enrique Grajeda Puelles, Gerente de Regulación de Tarifas
Sistema Integral de Salud (SIS)	Cecilia Melba Má Cárdenas, Jefa Institucional
Trabaja Perú	Ana Sofía Rodríguez Yáñez, Directora Ejecutiva del Programa para la Generación de Empleo Social Inclusivo
Academia	Úrsula Aldana, Investigadora, Instituto de Estudios Peruanos Juan de la Puente, Analista Político
Sector Privado	José Manuel Arribas, Director Ejecutivo, Soluciones Empresariales Contra la Pobreza
Independiente	Norma Vidal, Equipo Consultor de Sistematización de entrega de Bonos en el Perú, CAPLAB
Sociedad Civil	Federico Arnillas Lafert, Presidente, Mesa de Concertación de la Lucha contra la Pobreza
Programa Mundial de Alimentos	Tania Goosens, Representante y Directora de País Aníbal Velásquez, Oficial Nacional Senior de Alianzas Externas y Políticas Pública Jorge Niño Guzmán, Asesor en Ayuda Alimentaria y Logística Milagros Bailetti, Asesora en Ayuda Alimentaria y Logística Jessica Talavera, Asistente de Logística

Resumen Ejecutivo

El Perú ha respondido a la crisis socioeconómica producida por la pandemia COVID-19 con una serie de estrategias y de programas de protección social. La crisis ha tenido – y continúa teniendo – efectos muy adversos en el país, y ha exacerbado las vulnerabilidades y desigualdades pre-existentes. La pandemia se suma a un contexto de crisis político-institucional y también a la crisis desatada por la migración venezolana. Este reporte documenta las principales respuestas de asistencia social a la pandemia, implementadas principalmente durante el año 2020, con el objetivo de informar futuras inversiones para un sistema de protección social más reactivo frente a emergencias.

Transferencias monetarias

La principal respuesta de protección social a la pandemia consistió en una serie de transferencias monetarias temporales que se fueron implementando de modo escalonado, incrementando la cobertura progresivamente. La respuesta comenzó con el Bono Yo me Quedo en Casa, destinado a los pobres de zonas urbanas: los pagos comenzaron el 23 de marzo de 2020. Pese a la celeridad de dicha respuesta, quedó en evidencia prontamente que la cobertura del Bono dejaba por fuera a muchos segmentos de la población afectados por la crisis. Así el gobierno creó el Bono Independiente, destinado a trabajadores informales, y el Bono Rural, para las personas pobres residentes de áreas rurales. Estos tres bonos se implementaron rápidamente porque se utilizó el registro social Padrón General de Hogares (PGH) como mecanismo de información para la focalización, en lugar de realizar un ejercicio de recolección de información a nivel nacional. El Bono Yo Me Quedo en Casa y el Bono Rural utilizaron la Clasificación Socio-económica (CSE) del PGH para identificar a los pobres, mientras que el Bono Independiente lo hizo para focalizar en los no pobres. Sin embargo, esta práctica enfrentó muchos problemas, tanto por que la información del PGH estaba desactualizada, como y porque la CSE está diseñada para identificar hogares en pobreza crónica, no necesariamente aquellos afectados por choques. Bono familiar Universal (BFU) nació unos meses después debido a la sub-cobertura de los bonos anteriores. Siguió una estrategia de exclusión-por-diseño, es decir, eran elegibles

todos los ciudadanos peruanos a excepción de aquellos que tuvieran empleo formal privado o público e ingresos superiores a S/. 3000. En 2021, la estrategia cuasi-universal se mantuvo, pero esta vez sobre la base de una selección geográfica. El Bono 600 se implementó en las 10 regiones del país con alerta extrema de riesgo, siguiendo los mismos criterios que el BFU. Se destaca que esta respuesta de bonos temporales y escalonados no fue concebida como una respuesta incremental y cuasi-universal. Se trató, más bien, de diferentes reacciones a medida que la crisis se fue desarrollando y que sus efectos, así también como la falta de cobertura de los primeros bonos, se fueron evidenciando.

La estrategia cuasi-universal hizo que los bonos llegaran al 68% de los hogares del país, uno de los programas temporales de transferencias monetarias de mayor cobertura de la región. De todos modos, pese a la gran cobertura, un factor preocupante de exclusión de población vulnerable fue que sólo los residentes peruanos eran elegibles. La población migrante, y en particular los migrantes venezolanos, muchos de los cuales viven en una situación de extrema vulnerabilidad, quedaron excluidos por diseño (IPC-IG et al, 2021).

La respuesta de los bonos fue una de las más destacadas a nivel mundial en cuanto a la rapidez de su implementación inicial, sin embargo, que haya sido rápida no significa que todos los segmentos de la población fueron asistidos de manera oportuna. Pese a los desafíos y desajustes operativos, la respuesta a través de los bonos de 2020 (Bono Yo me Quedo en Casa, Bono Independiente, Bono Rural y por último el BFU) se ubica entre las de mayor cobertura a nivel global y las que logró realizar los primeros pagos más rápido (Beazley, Marzi y Steller, 2021). Sin embargo, los bonos fueron implementados de modo escalonado por lo que, por ejemplo, los beneficiarios del BFU que no estaban en el PGH o cuya información estaba desactualizada y habían sido excluidos, recibieron las primeras transferencias recién entre junio y agosto. Además de que los bonos se implementaron de modo escalonado, el período de entrega de cada transferencia fue extenso, de al menos dos meses.

Si bien el análisis de la pertinencia del monto de los bonos requiere de un estudio más profundo, los montos fueron bajos – a priori. Esto se debió no tanto al valor mensual sino a la poca cantidad de transferencias por beneficiario. A anualizar las transferencias, los valores efectivamente recibidos caen y no alcanzan a cubrir el costo de la canasta básica.

El uso de la información disponible al momento del inicio de la pandemia, sobre todo, posibilitó una respuesta rápida, aunque presentó importantes limitaciones y desafíos. El PGH contiene información del 77% de la población, por lo que se la consideró como una herramienta clave para la asistencia rápida. El uso del PGH permitió hacer las primeras transferencias del Bono Yo me Quedo en Casa a fines de marzo, del Bono Independiente en abril y del Bono Rural a principios de mayo. Sin embargo, el uso del PGH presentó importantes limitaciones y desafíos, principalmente debido a que gran parte de su información estaba desactualizada y que tenía relativamente baja cobertura **en áreas urbanas**, muy afectadas por la crisis. De este modo, los problemas con la calidad de los datos del PGH generaron desconfianza en esta herramienta. Existieron múltiples cuestionamientos al uso de información desactualizada y que, en muchos casos, no reflejaba las circunstancias actuales de las familias.

En respuesta a estos desafíos, y junto con el lanzamiento del BFU, el gobierno creó el Registro Nacional de Hogares (RNH), que cubre casi a la totalidad de los peruanos. Dicho registro, administrado por el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) se nutrió del PGH, del censo poblacional y del Registro Único de Identificación de las Personas Naturales (RUIPN). Se creó también un portal web en el cual la población puede inscribirse en el RNH o actualizar su información.

Si bien la creación del RNH representó una innovación importantísima, también tuvo algunas fallas sustanciales. En particular, como la mayoría de la información provenía de bases pre-existentes, el RNH es tan bueno como la información de dichos registros. El portal web ayudó a mejorar la información existente, pero sólo de una proporción menor: según lo reportado por MIDIS, aproximadamente la mitad de los datos de los 3 millones de hogares que se inscribieron en la web fueron descartados por errores.

Las restricciones de movilidad y las medidas de distanciamiento social promovieron importantes innovaciones en la entrega de las transferen-

cias monetarias. Los mecanismos de entrega fueron evolucionando y diversificándose con el correr de los meses y los bonos, hasta que finalmente el BFU y el Bono 600 contaron con mecanismos innovadores como la billetera digital y la banca celular. Pese a estas innovaciones importantes, un aspecto muy problemático fue que tanto la asignación de la modalidad de pago como del receptor dentro del hogar fue realizada unilateralmente por el gobierno, con base en cruces de información. Es decir, la amplia gama de opciones de pago no implicó que los hogares pudieran elegir el mecanismo más acorde a sus necesidades. A su vez, también sobre las bases de la información disponible, el gobierno asignó un receptor del subsidio por hogar. Si bien el criterio no está disponible públicamente, se ha informado que el mismo se basó justamente en tener cuenta bancaria, billetera digital o al menos teléfono celular. Esta designación unilateral fue muy problemática.

Transferencias en especie

El cierre de las escuelas representó un desafío crítico para el PNAEQW, que debió alterar sustancialmente sus procesos para asistir a los escolares, y hasta dio asistencia a personas que no estaban dentro del programa (expansión horizontal). El PNAEQW requirió de una adecuación normativa para posibilitar la distribución de alimentos a los padres de familia ya que los lineamientos existentes no permitían que los alimentos se consumieran fuera de las instituciones educativas. Fue necesario adaptar las normas y los protocolos de entrega y se elaboraron canastas para llevar a los hogares en las diferentes regiones del país, iniciando su distribución en mayo 2020. Además de los esfuerzos para garantizar la continuidad operativa del PNAEQW, el programa se expandió horizontalmente (dió asistencia a no-beneficiarios).

La atención de los comedores populares del Programa de Complementación Alimentaria (PCA) se vio afectada significativamente y requirió de muchas medidas para garantizar el servicio. En mayo del 2020, casi 2 meses después de ser declarado el estado de emergencia, sólo el 7% de los más de 13,000 comedores – que previo a la pandemia brindaban sus servicios a más de 700,000 personas diariamente—se encontraba funcionando. La reanudación progresiva de su funcionamiento requirió de varios ajustes a fin de evitar la propagación del coronavirus entre los usuarios y las socias implementadoras, específicamente el desarrollo de lineamientos sanitarios, el abastecimiento de kits de aseo, higiene y desinfección y la activación de medios digitales para la comunicación con las socias implementadoras.

El surgimiento de ollas comunes desde mediados de junio de 2020, El alto número de usuarios reportados en el país, demuestran una necesidad de alimentos no cubierta. A pesar de ser una iniciativa de la sociedad civil (auto gestionadas por mujeres), el gran número de ollas comunes, particularmente en Lima Metropolitana, ha requerido que el estado se interese en su operación. Entre las principales preocupaciones destaca la calidad e inocuidad de los alimentos, y para ello una serie de instrumentos legales fueron elaborados (Decreto Legislativo N°1472, Resolución Ministerial N°383-2020-MINSA).

Reflexiones: hacia un sistema de protección social reactivo

El sistema de protección social del Perú no ha sido diseñado como un sistema reactivo y esto limita la efectividad, inclusión y transparencia de la asistencia de emergencia. La respuesta a la pandemia consistió en la reacción expost por parte del sector, con las problemáticas e ineficiencias esperables de una respuesta de gran magnitud que no se basa en protocolos y capacidades preestablecidas. Por ejemplo, la gran cantidad de decretos y resoluciones ministeriales necesarias, no sólo para la creación de nuevos programas, sino también para ajustes menores en programas existentes, es una clara evidencia de la falta de preparación.

La experiencia de la pandemia muestra que la preparación del sistema de protección social para responder a crisis futuras deberá enfocarse tanto en lineamientos de política y marcos legislativos adecuados, como en la creación de capacidades operativas y el desarrollo de protocolos de respuesta. En línea con el marco teórico utilizado en este estudio, un sistema verdaderamente reactivo se construye sobre la base de capacidades y estrategias de “alto nivel”, es decir, de arreglos institucionales, coordinación y financiamiento, así como “operativas”, es decir, es sistemas de información, de focalización y de mecanismos de entrega.

La respuesta a la pandemia reprodujo las desigualdades y falencias del sistema y de los

programas de protección social regulares. La relativamente baja cobertura de los programas regulares de transferencias monetarias en zonas urbanas hizo que la capacidad administrativa para responder a la pandemia en esas zonas sea más limitada. Del mismo modo, la exclusión de los programas regulares y de los padrones como el PGH de muchos trabajadores informales llevó a la necesidad de crear nuevos mecanismos de asistencia para esta población. Por lo tanto, será necesario construir a futuro un sistema de protección social inclusivo, con la capacidad de dar asistencia a todos los habitantes del Perú.

La respuesta condujo a una serie de innovaciones que deberán ser tenidas en cuenta para el futuro de los programas regulares, así como de las respuestas a emergencias. La creación del RNH, el uso de billeteras digitales y banca celular, entre otras innovaciones, deberán considerarse, y potencialmente escalar, para el futuro de la protección social.

El rol clave de la protección social en la respuesta a la pandemia en el Perú y en el mundo puso a protección social reactiva dentro de las prioridades de las políticas públicas de muchos países. Se ha creado conciencia como nunca antes sobre el rol de protección social reactiva ante emergencias y esto crea un contexto favorable en muchos países del mundo, de la región y en el Perú en particular, para la inversión en el fortalecimiento y preparación de dicho sistema.

Introducción

América Latina y el Caribe (ALC) ha sido una de las regiones más impactadas por la pandemia del COVID-19. Estimaciones sugieren que la crisis llevará a la pobreza a 220 millones de personas y aumentará el número de pobres extremos en un 14%, sumiendo a 90 millones de personas en dicha situación (Comisión Económica Para América Latina y el Caribe - CEPAL, 2020). La CEPAL estima que la contracción del Producto Interno Bruto (PIB) de ALC fue de 7.7% en 2020, lo que hará que más de 30 millones de personas caigan en desempleo (CEPAL, 2021). De acuerdo con el último informe de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) sobre la situación y las perspectivas de la economía mundial, la recuperación en el crecimiento económico a niveles pre-pandemia se prevé hasta finales del 2023 (UN, 2021). A su vez, la crisis está exacerbando las desigualdades y vulnerabilidades pre-existentes. Por ejemplo, en los últimos 5 años la inseguridad alimentaria ha aumentado en la región como resultado de la convergencia de diversas crisis, incluyendo conflicto, migración, fenómenos climáticos y, por último, el COVID-19. Lo anterior, sumado a desigualdades estructurales, resultó en que casi un tercio de la población (191 millones de personas) se viera afectado por la inseguridad alimentaria moderada o grave (Seguridad Alimentaria y Nutricional - SAN Panorama, 2020). Según las últimas evaluaciones del Programa Mundial de Alimentos (WFP) (en enero de 2021), alrededor de 14 millones de personas padecen inseguridad alimentaria severa en los 13 países donde la organización tiene presencia en ALC[1]. Esto es cuatro veces más alto que en enero de 2020.

En este contexto, la protección social ha sido llamada a dar asistencia a la población. La cantidad de programas nuevos y de respuestas por parte de la protección social no tiene precedentes recientes: prácticamente todos los países de ALC han implementado algún tipo de respuesta a través de la protección social (Gentiliniet al., 2021). El uso de los sistemas nacionales de protección social en respuesta a COVID-19 ocurre luego de varios años de generación de evidencia en el área de protección social reactiva ante emergencias y de respuestas de gobiernos y aliados a choques

1 Los reportes de las encuestas remotas se pueden encontrar acá.

de gran escala, sobre todo a desastres de origen natural. En cuanto a la generación de evidencia, entre los años 2016 y 2020 el WFP realizó, junto con Oxford Policy Management (OPM), un estudio que incluye el marco teórico, dos revisiones de literatura (una para toda la región y la otra enfocada en el Caribe), doce casos de estudio (Belice, Dominica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Jamaica, Perú, República Dominicana, Saint Lucia, y Trinidad y Tobago) y dos informes con los principales hallazgos del estudio y recomendaciones[2]. WFP ha estado documentando las experiencias de respuestas a la pandemia, con foco en las lecciones para el futuro de la protección social en la región: en 2020 se estudió la respuesta de República Dominica[3] y las tendencias en la región[4], y en 2021 se están documentando las experiencias de Perú y Colombia, entre otras. En cuanto a las experiencias anteriores a la pandemia, varios países de ALC han utilizado los sistemas de protección social para responder a desastres de origen natural. Entre ellos destacan la respuesta de Ecuador al terremoto de 2016, la de Dominica al huracán María de 2017, la del Perú a las inundaciones de 2017, y la de El Salvador a la sequía de 2018.

En el año 2020 la economía del Perú se contrajo cerca del 13%, colocando al país entre los más afectados en términos económicos a nivel mundial (CEPAL, 2020). Dada el alto nivel de empleo informal en el país y los efectos de las medidas de restricción en dichos empleos, la crisis está agudizando las vulnerabilidades pre-existentes. De acuerdo con el último informe del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), la pandemia elevó la taza de pobreza monetaria en el país en 10 puntos porcentuales; actualmente el 30% de la población Peruana entra en dicha clasificación[5]. Pese a un posible repunte económico en 2021, el mismo sería insuficiente para abatir los efectos de la pandemia, particularmente frente al contexto de incertidumbre política que enfrenta el país. Dicha tendencia representa un quiebre en el patrón de crecimiento económico sostenido exhibido por el país durante las últimas dos décadas, y una reaparición de la pobreza extrema y el hambre como temas centrales en la agenda pública. Según los resultados de una encuesta conducida por WFP en enero de 2021, cerca de 4 millones de peruanos se encontraban en un estado de inseguridad alimentaria severa (WFP, 2021). Cabe destacar que la pandemia golpeó al país en un período de crisis institucional: desde el 2019, el Perú enfrenta una grave crisis política observando la disolución constitucional del congreso, cuatro cambios de presidente en cuatro años, y un sin número de cambios a nivel ministerial. La pandemia y la crisis institucional también coinciden con un alto flujo migratorio venezolano, que también representa un desafío para el país: más de un millón de migrantes y refugiados venezolanos han ingresado al Perú en los últimos años (IPC-IG et al, 2021).

Este reporte tiene como objetivo documentar la respuesta de protección social a la pandemia en el Perú, con el fin de informar respuestas a crisis futuras e inversiones oportunas en la preparación de los sistemas, tanto en el Perú como en otros países. El ejercicio aborda exclusivamente los programas de protección social no contributiva (asistencia social). El uso de la protección social para responder a choques de gran escala ha estado en el debate de las políticas públicas del Perú durante años. El país realizó importantes ajustes e inversiones para mejorar la capacidad de respuesta de la protección social, los cuales se describen más adelante. A su vez, la respuesta a la pandemia en el Perú, en cuanto a la protección social, ha sido innovadora y de gran alcance, aunque también ha observado deficiencias que deben ser consideradas para respuestas futuras.

La próxima sección describe brevemente el sistema de protección social no-contributiva en el Perú. La sección 3 describe el rol de la protección social en respuesta a emergencias en el país. La sección 4 presenta la respuesta de protección social a la crisis derivada de la pandemia COVID-19 y la sección 5 presenta las recomendaciones de política.

El siguiente recuadro presenta el marco conceptual utilizado por el WFP en la serie de estudios sobre protección social reactiva ante emergencias en ALC, y que guiará el análisis presentado en este reporte.

2 Los reportes y el material desarrollado en el estudio se encuentra disponible acá.

3 El reporte de República Dominicana está disponible acá.

4 La nota con tendencias e innovaciones en la región está disponible acá.

5 Las cifras de pobreza en el país se pueden encontrar acá.

Recuadro 1: Protección social reactiva frente a emergencias: marco teórico

El marco teórico guía el análisis de la capacidad de respuesta y la preparación de los sistemas de protección social frente a choques covariados que representan amenazas al bienestar, la salud, la seguridad alimentaria, la nutrición y la seguridad de las personas.

Respuesta del sistema

Cuando los responsables de las políticas consideran el uso de un sistema de protección social para ocuparse de las necesidades durante una emergencia, hay una serie de estrategias que pueden utilizar para aumentar el nivel general de la ayuda que el sistema proporciona a las personas vulnerables:

Expansión vertical: aumentar el valor o duración de los beneficios de un programa o sistema existente;

Expansión horizontal: agregar nuevos beneficiarios a un programa o sistema existente;

Respaldo: respuesta en la que actores humanitarios o los gobiernos utilizan parte de la capacidad administrativa del sistema nacional de protección social para canalizar su asistencia;

Alineamiento paralelo: desarrollar un sistema humanitario paralelo que se adapte de la mejor manera posible a un sistema vigente de protección social o a un posible futuro programa de protección social.

Evaluación de las respuestas

Se estudian principalmente tres aspectos de la pertinencia de las respuestas:

Cobertura: cantidad de población asistida (en relación a la población afectada).

Celeridad: cuán oportuna y rápida la respuesta fue implementada.

Relevancia: cuán adecuado fue el tipo de asistencia (ej. el valor de los montos transferidos, los alimentos entregados).

Preparación del sistema

El nivel de preparación de los sistemas de protección social se estudia de acuerdo con los siguientes aspectos del diseño e implementación de los programas, que podrían ajustarse previo a un desastre para asegurar una respuesta oportuna y eficaz[6]:

Sistemas de información: capacidad de recolectar, gestionar y compartir información y datos útiles.

Focalización: capacidad del sistema para identificar y seleccionar a las personas afectadas por los choques.

Entrega: capacidad de transferir dinero o asistencia en especie

Coordinación: capacidad de articular y alinear a diferentes actores

Financiamiento: capacidad de obtener los recursos financieros necesarios para las tareas de preparción y respuesta.

Capacidad y organización institucional: habilidad y recursos de las instituciones para realizar las tareas necesarias

Fuentes: Elaboración propia con base en OPM (2015) y Beazley et al. (2016).

6 Debido al alcance de esta investigación, algunos procesos importantes de los sistemas de protección social,como el monitoreo y la evaluación, los mecanismos de reclamos y las estrategias de comunicación, solo se cubren cuando están directamente relacionados con la focalización, la entrega y la coordinación, y el financiamiento. Lo mismo se aplica a cuestiones transversales importantes,tales como el género y la nutrición. Estos temas requieren una mayor investigación.

Protección social no contributiva en Perú

Marco legal e institucional de protección social

En el Perú, el marco general de la atención a las poblaciones vulnerables se encuentra regulado por la Ley N° 29792, Ley de creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social – MIDIS. En dicha norma, en su Artículo 4, se establece el ámbito de competencia de dicho sector: "El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social es entidad competente en las materias siguientes: a. Desarrollo social, superación de la pobreza y promoción de la inclusión y equidad social y b. Protección social de poblaciones en situación de riesgo, vulnerabilidad y abandono".

Asimismo, en la citada Ley, en su Artículo 21, se establece su Sistema funcional: "Créase el Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (SINADIS), como sistema funcional encargado de asegurar el cumplimiento de las políticas públicas que orientan la intervención del Estado, destinada a reducir la pobreza, las desigualdades, las vulnerabilidades y los riesgos sociales".[7]

En cuanto al rol del MIDIS en la respuesta a desastres, es importante resaltar primero que el Perú cuenta con el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres – SNAGERD, cuya finalidad es identificar y reducir los riesgos asociados a peligros, minimizar sus efectos y atender situaciones de peligro mediante lineamientos de gestión. La norma precisa que la Ley se aplica para todas las

7 Más información sobre la citada Ley se encuentra en la página web: www.gob.pe/institucion/midis/normas-legales/270069-29792

entidades y empresa públicas y en todos los niveles de gobierno, el sector privado y la ciudadanía en general.En dicha norma, en el Artículo 11, se establece las funciones y composición del Consejo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres -CONAGERD, que es el órgano de máximo nivel de decisión política y de coordinación estratégica, para la funcionalidad de los procesos de la Gestión del Riesgo de Desastres en el país. El MIDIS es parte del CONAGERD, según lo establecido por Ley N° 29930, publicada el 09 noviembre 2012.[8] Asimismo, de acuerdo con el Decreto Supremo 010-2019-PCM que modifica la Ley N° 29930, el MIDIS es también la entidad de primera respuesta ante desastres[9].

Principales programas de protección social no-contributiva

Los principales programas de protección social no contributiva se encuentran bajo la administración de los Ministerios: MIDIS, de Trabajo y Promoción del Empleo - MTPE y de Salud – MINSA.

Tabla 1: Principales programas de protección social no contributiva

Programa	Población objetivo	Focalización	Tipo de transferencia	Cantidad de beneficiarios
Juntos	Hogares pobres y pobres extremos	Geográfica – Mapa de pobreza Hogares – CSE del SISFOH Validación comunitaria	Monetaria	679,969 hogares
Pensión 65	Adultos mayores pobres extremos	Categórica – 65+ Hogares – CSE del SISFOH	Monetaria	557,043 usuarios
Contigo	Personas pobres y con discapacidad	Certificado de discapacidad CSE del SISFOH	Monetaria	74,126 usuarios
Cuna Mas	Niños en zonas pobres que demandan los servicios	Categórica - <36 meses Geográfica – Mapa de pobreza	En especie – alimentación y servicios	Cuidado diurno 60,444 usuarios Acompañamiento a familias 116,249
Programa Nacional de Alimentación Escolar QaliWarma	Niños que asisten a la escuela pública	Categórica - niños Geográfica – Mapa de pobreza	En especie - alimentación	4,1999,532 niños y niñas
Programa de Complementación Alimentaria	Población pobre, pobre extrema y/o vulnerable	Comunitaria	En especie – alimentación y servicios	Comedores: 705,333 usuarios PANTBC: 25,852 usuarios Personas en riesgo: 26,033 usuarios Hogares-albergues: 18,289 usuarios Trabajo comunal: 33,789 usuarios
Seguro Integral de Salud	Todos los peruanos y extranjeros residentes en el Perú que no cuenten con otro seguro de salud vigente	El SIS Gratuito utiliza la CSE del SISFOH	Aseguramiento en salud	23,822,486 (año 2020) – incluye todos los planes
Trabaja Perú	Personas sub-empleadas o desempleadas	Geográfica; CSE pobre; 18-64 años;	Monetaria	284.000 personas (476 proyectos en 930 distritos)
Fondo de Inclusión Social Energético	Población con vulnerabilidad energética del Perú, ya sea en el sector rural o rural-urbano	Geográfica	Subsidio (vale de descuento)	5,296,080 usuarios

Fuente: Infomidis-Febrero 2021 http://sdv.midis.gob.pe/infomidis#/ y Base de datos PCA –DPSC MIDIS -Enero 2021

Nota: Clasificación Socioeconómica (CSE), Sistema de Focalización de Hogares (SISFHO)

8 Más información sobre la citada Ley se encuentra en la página web: www.indeci.gob.pe/wp-content/uploads/2019/02/Ley-N°-29664-Ley-SINAGERD-y-sus-modificatorias.pdf

9 Más información sobre el citado Decreto se encuentra acá.

El **Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres Juntos**, es un programa de transferencias monetarias condicionadas que opera en los distritos más pobres del país. Los usuarios del Programa Juntos son hogares en condición de pobreza de zonas rurales y urbanas, integrados por gestantes, niños, adolescentes y/o jóvenes hasta que culminen la educación secundaria o cumplan 19 años, lo que ocurra primero. Para percibir la transferencia los usuarios deben cumplir con diversas corresponsabilidades en salud y educación. Las transferencias se realizan bimestralmente a través del Banco de la Nación (BN), y ascienden a S/.200 (US$53). El ingreso al programa esta condicionado a focalización geográfica, de hogares y validación comunitaria.

El **Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65**, brinda transferencias monetarias no condicionadas a personas de 65 años de edad o más, extremadamente pobres y que no perciben otra pensión. Promueve el acceso a servicios en salud, articula con otros sectores del Estado para lograr el reconocimiento de sus miembros como portadores de conocimientos y ser revalorados por su familia y su comunidad, y fortalece las redes de apoyo al adulto mayor. Las transferencias se realizan bimestralmente otorgando S/. 250 a cada usuario (US$ 66) focalizado según la Clasificación Socio-económica (CSE) del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH).

El **Programa Contigo** otorga una pensión no contributiva a personas con discapacidad severa en situación de pobreza según la CSE del SISFOH. Las transferencias se realizan bimensualmente otorgando S/. 300 soles (US$ 79). En la actualidad el programa cuenta con 74,126 usuarios.

El Programa Nacional Cuna Más (PNCM) tiene como objetivo mejorar el desarrollo infantil de niñas y niños menores de 36 meses de edad, en localidades en situación de pobreza y pobreza extrema. Cuenta con dos modalidades de intervención: servicio de cuidado diurno y servicio de acompañamiento familiar. El primero ofrece servicios de cuidado a niños de lunes a viernes durante 8 horas por día; brindando cuidado en la salud, nutrición, seguridad, protección, afecto, descanso, juego, aprendizaje y desarrollo de habilidades. Esta modalidad es cogestionada por el estado y la comunidad. La modalidad de servicio de acompañamiento familiar se realiza a través de visitas a hogares y sesiones de socialización e inter-aprendizaje en locales comunales implementados por el programa.

El Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma (PNAEQW) brinda servicio alimentario a niños que atienden instituciones educativas públicas del nivel inicial y primaria, y de secundaria de las poblaciones indígenas de la Amazonía peruana, a fin de contribuir a mejorar la atención en clases, la asistencia escolar y los hábitos alimenticios, promoviendo la participación y la corresponsabilidad de la comunidad local.

El programa cuenta con dos modalidades. La modalidad 'raciones', implementada en los distritos en los quintiles 3, 4, y 5 de pobreza, típicamente urbanos, entrega desayunos listos para consumir. La modalidad 'productos', en los distritos de los quintiles 1 y 2, entrega alimentos **no perecibles primarios o procesados**, que son empleados para la preparación de desayunos y almuerzos.

El PNAEQW es un programa cogestionado principalmente por autoridades del gobierno local, autoridades escolares y padres de familia quienes se encargan del proceso de compras de los alimentos e insumos.

El Programa de Complementación Alimentaria (PCA) consiste en un conjunto de modalidades de atención que tienen por objetivo otorgar un complemento alimentario a la población en situación de pobreza o pobreza extrema, así como a grupos vulnerables. Las modalidades son[10]:

- **Comedores populares:** conformados por Organizaciones Sociales de Base de entre 15 a 30 personas, que brindan una comida principal durante el día a familias socias ofreciendo entre 50 a 150 raciones.

10 Resolución Ministerial N°167-2016 MIDIS.

- **Hogares – Albergues:** Organizaciones con personería jurídica que acogen a niños y/o adolescentes y/o personas víctimas de violencia moral y/o física, en estado de abandono, brindando protección y refugio, proporcionándoles así un espacio para que puedan pernoctar y permanecer por un periodo determinado.
- **Adultos en Riesgo:** Organizaciones con personería jurídica que acogen y brindan protección a mujeres, hombres y/o ancianos que son víctimas de violencia moral y/o física, y/o poseen algún tipo de discapacidad física y/o mental.
- **Trabajo Comunal:** Grupo de personas que se organizan para, de forma voluntaria, realizar una obra en beneficio de su comunidad. La obra propuesta debe ser evaluada y verificada por el gobierno local que entregue el complemento alimentario, y no debe tener una duración mayor de dos meses.
- **Programa de Alimentación y Nutrición para el Paciente con Tuberculosis y Familia (PANTBC):** se ejecuta a través de los centros de salud del MINSA y proporciona a los usuarios una canasta de alimentos en crudo.

El PCA es un programa descentralizado; MIDIS dicta los lineamientos de gestión y medidas necesarias para el cumplimiento de los objetivos del programa, mientras que el mismo es implementado por los gobiernos locales. El Convenio de Gestión es el documento suscrito entre MIDIS y los gobiernos locales y cuyo cumplimiento es necesario para la autorización por parte de MIDIS de las respectivas transferencias presupuestarias a través del Tesoro Público[11].

El Seguro Integral de Salud (SIS) da aseguramiento de salud a todos los peruanos y extranjeros residentes en el Perú que no cuenten con otro seguro de salud vigente. El SIS medicamentos, procedimientos, operaciones, insumos, bonos de sepelio y traslados de emergencia. La cobertura varía según el plan de seguro SIS.

- **SIS Gratuito** para personas en pobreza extrema, pobreza, madres gestantes, niños, bomberos, en otros grupos incluidos por norma. Utiliza la CSE del SISFOH para la focalización.
- **SIS para todos**, para personas que no cuentan con un seguro de salud, independientemente de su condición económica.
- **SIS Independiente:** para cualquier ciudadano a un bajo costo.

Recuadro 1: El Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH)

El Sistema de Focalización de Hogares SISFOH alberga al Padrón General de Hogares (PGH). Este padrón contiene información socioeconómica de alrededor de 25 millones deciudadanos (77% de la población nacional). El fin del SISFOH es proveer de información socioeconómica a los programas sociales y subsidios del estado para la identificación de potenciales usuarios.

La mayor parte de los hogares del PGH fueron empadronados en un barrido censal realizado en 2012 y 2013. En la actualidad, el proceso de empadronamiento / actualización de la información es el siguiente:

1. Los hogares pueden solicitar ser incorporados al PGH en las Unidades Locales de Empadronamiento (ULE) de los gobiernos distritales. Al presentar la solicitud, se completa el formulario S100 con información básica sobre la composición del hogar.
2. El sistema cruza esta información con las bases de datos de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) y del servicio eléctrico e identifica como "no pobres" a aquellos con consumos-gastos mayores a determinado umbral. Los que no son clasificados como "no pobres" continúan con el proceso de empadronamiento.
3. El personal de la ULE vista al hogar, llena la Ficha Socioeconómica Única (FSU) y luego la carga en el sistema informático.
4. La CSE queda disponible online. Si el hogar solicitante no está conforme con el resultado puede pedir un re-empadronamiento.

Se otorga la CSE de pobre extremo a los hogares que forman parte y residen en los ámbitos de los pueblos indígenas ubicados en la Amazonía Peruana.

11 Decreto Supremo N°006-2016 MIDIS.

- **SIS Microempresas:** para los dueños de microempresas que quieran inscribir a sus trabajadores.
- **SIS Emprendedor:** para trabajadores independientes que no tengan empleados a su cargo (como peluqueros, modistas, gasfiteros, entre otros).

Trabaja Perú (MTPE) ofrece empleo temporal a la población a partir de 18 años, que se encuentre en situación de pobreza, pobreza extrema, o afectada parcial o íntegramente por desastres naturales o por emergencias y es, por lo tanto, uno lo de pocos programas de protección social diseñados para responder a crisis de gran envergadura.

El Fondo de Inclusión Social Energético (FISE) da asistencia a personas en situación de vulnerabilidad energética. Los subsidios para el acceso al gas se otorgan a través de unos vales de descuentos.

Por último se destaca que a medidas del año 2020 MIDIS lanzó el Programa para el Apoyo Temporal para el fortalecimiento del Desarrollo Infantil. La iniciativa, implementada por Juntos, consiste de una prueba piloto temporal (1 año), para destinar transferencias monetarias condicionadas para niños y niñas menores de 24 meses que residen en zonas urbanas (los distritos más pobres). Por ser un programa temporal divisado previo a la pandemia – aunque puede haber ayudado a los hogares a enfrentar los efectos de esta—no se aborda en este reporte.

La preparación del sistema de protección social para responder a las emergencias

En esta sección se presentan brevemente algunos hitos importantes en cuanto a experiencias y preparación del sistema de protección social para responder a emergencias.

El Niño Costero de 2017

El fenómeno del Niño Costero (2017) se manifestó con lluvias intensas y provocó emergencias por huaicos, desbordes e inundaciones. El gobierno declaró el estado de emergencia en 14 regiones del país y en Piura declaró el estado de emergencia nacional. La afectación alcanzó a más de 1.8 millones de personas y asciende a US$ 4,000 millones.

La emergencia evidenció una limitada preparación por parte de los programas de protección social para atender la demanda adicional. Los programas PNAEQW, Juntos y PCA efectuaron acciones sin lineamientos específicos para su actuación ante emergencias. A su vez, el PNCM vio su capacidad de atención rebasada por la gran cantidad de albergues y refugios; lo mismo ocurrió con las ULEs y la capacidad de despliegue territorial del MIDIS.

Una de las estrategias de respuesta implementadas por el gobierno fue la expansión vertical de los programas de transferencias monetarias Juntos y Pensión 65, a través del Bono Una Sola Fuerza. Sin embargo, las transferencias monetarias extraordinarias no fueron parte de la primera respuesta del gobierno: se realizaron a principios de septiembre, aproximadamente seis meses después del clímax de la emergencia. Los beneficiarios de Juntos y Pensión 65 que vivían en los distritos damnificados recibieron un pago adicional único de aproximadamente US$60.

Culminada la emergencia, el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI), con el apoyo de WFP, elaboró el documento "Fortaleciendo la respuesta ante desastres en el Perú: lecciones aprendidas del fenómeno El Niño Costero 2017 en el Perú", en cuyas conclusiones se recomendaba contar con un sistema de protección social más reactivo frente a emergencias, a través de tres acciones específicas:

1. Mejorar el proceso de focalización: revisar y actualizar la información que maneja el SISFOH, agilizar el proceso de identificación de las familias, difundir información que incremente la transparencia y fortalecer la participación de las comunidades;
2. Impulsar el uso de los programas de protección social durante emergencias realizando los ajustes necesarios: considerar otorgar montos diferenciados según la condición socioeconómica del hogar; dimensionar el monto de la transferencia de acuerdo con la cantidad de miembros o niños en el hogar; preparar al sistema de protección social para garantizar la continuidad operativa durante emergencias; y
3. Promover los arreglos institucionales para una mejor coordinación: establecer el rol del MIDIS en el SINAGERD como una entidad de primera respuesta, definir estrategias de respuesta a través de protección social para diferentes tipos y magnitudes de emergencias; entre otros aspectos.

La generación de evidencia del WFP y el Banco Mundial

Con el propósito de contribuir a la identificación de aquellos aspectos normativos e institucionales que permitan la incorporación de las recomendaciones del documento "Fortaleciendo la respuesta ante desastres en el Perú Lecciones Aprendidas del Fenómeno El Niño Costero 2017 en el Perú", el MIDIS, WFP y el Banco Mundial (BM) desarrollaron diversas acciones en el marco de la asistencia técnica al gobierno peruano.

El BM contribuyó en la elaboración de estudios sobre el rol del MIDIS en la incorporación de nuevos mecanismos normativos y financieros para la atención de emergencias y desastres. Entre sus principales publicaciones se encuentran:

- PERÚ: "Revisión y sistematización de normas y regulaciones en materia de Gestión de Riesgo de Desastres para los sistemas e intervenciones de Protección Social"
- Nota técnica "Adaptación de programas de protección social en respuesta a desastres: lecciones para su aplicación desde el MIDIS"
- "Sistematización de la experiencia de respuesta a emergencias y desastres naturales de los programas sociales del MIDIS y de otras intervenciones pública".

El WFP promovió la ejecución de estudios y, bajo su asesoría técnica, facilitó la elaboración de instrumentos normativos de carácter operativo como el Plan de Gestión del Riesgo de Desastres y otros planes y protocolos en el marco del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD) para facilitar la preparación y respuesta del MIDIS en situaciones de emergencias y desastres.

Tabla 2: Acciones de asistencia técnical de WFP

Acciones ejecutadas	Año
Elaboración de Estudio "Protección social reactiva frente a emergencias en América Latina y el Caribe - Caso de estudio: Perú"	Octubre 2017
Elaboración de documento de análisis "Un sistema de protección social adaptable a emergencias - Algunas consideraciones para el caso peruano"	Abril 2018
Asistencia técnica al Grupo de Trabajo Temporal del MIDIS para el desarrollo de propuesta Estrategia Nacional de Protección Social Adaptativa ante Emergencias y Desastres.	Octubre 2018
Asesoría para la incorporación del MIDIS como entidad de primera respuesta en Ley N°29664 - SINAGERD (DS N°010-2019-PCM)	Enero 2019
Ejecución de Foro Latino Americano y del Caribe: Fortaleciendo la Protección Social para Incrementar la Resiliencia frente a Desastres	Abril 2019
Análisis del sistema nacional de protección social para el desarrollo de lineamientos de política para la respuesta del Gobierno del Perú a la situación migratoria venezolana.	Agosto 2019
Asesoría técnica a la Oficina de Seguridad y Defensa nacional del MIDIS para formulación de documentos normativos	2020
Análisis y propuesta de nuevos mecanismos de transferencia para la entrega de alimentos para las personas afectadas por tuberculosis -PCA - MIDIS	2019-2020

Tanto el WFP como el BM, contribuyen al proceso de incorporación de la temática de la protección social ante emergencias y desastres en las decisiones políticas, institucionales y normativas del MIDIS.

El Rol del MIDIS

En un contexto de emergencias recurrentes que afectaban a sus usuarios el Ministerio realizó un proceso de reflexión con el propósito de identificar y reducir brechas existentes en gestión del riesgo de desastres. Como parte del proceso de identificaron varias necesidades o problemas, incluyendo: la no Institucionalización de la Gestión de Riesgo ante Desastres (GRD) en el MIDIS y sus programas, así como del financiamiento de las acciones de respuesta ante emergencias y desastres; la ausencia de lineamientos de actuación del MIDIS ante emergencias y desastres de los planes específicos establecidos por el SINAGERD, así como de las directivas de intervención ante emergencias y los protocolos de respuesta de los programas; la necesidad del fortalecimiento de las capacidades de prevención y reducción del riesgo, preparación, respuesta y rehabilitación de los programas, a sus respectivas unidades territoriales, así como las oficinas de enlace territorial, a nivel nacional; entre otros aspectos.

Con el propósito de superar la situación antes descrita, el MIDIS aprobó el Decreto Supremo N° 010-2019-PCM, Modificación del Artículo 46 del Reglamento de la Ley N° 29664, que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SINAGERD), aprobado por Decreto Supremo N° 048-2011-PCM, que **incorpora al MIDIS como entidad de primera respuesta ante situaciones de emergencias y desastres.** Esta medida supuso un cambio sustantivo en cuanto a sus funciones y responsabilidades frente a las emergencias y desastres.

Simultáneamente, a través de la Resolución Ministerial N° 239-2018-MIDIS, se creó un grupo de trabajo temporal encargado de desarrollar el sustento técnico y normativo de una Estrategia Nacional de Protección Social Adaptativa ante Emergencias y Desastres. El grupo de trabajo elaboró un proyecto de **Estrategia de Protección Social Adaptativa,** que considera la multiplicidad de elementos que componen las amenazas al bienestar, la salud, la seguridad alimentaria, la nutrición y la seguridad de las personas y consideraba cuatro aspectos básicos para su diseño e implementación:

- Fortalecimiento de la organización y gestión institucional del MIDIS;
- Focalización, entendida como la capacidad del sistema para identificar y seleccionar a las personas damnificadas por los desastres;
- Mecanismos de entrega, centrado en la capacidad de transferir dinero o asistencia en especie; y
- Coordinación y financiamiento, visto como la capacidad de alinear los recursos y actores para proporcionar una respuesta integrada.

La Estrategia de Protección Social Adaptativa ante emergencias y desastres contiene los objetivos y acciones que deben ser desarrolladas por los diferentes programas del MIDIS. Las acciones contenidas en la estrategia pueden ser ajustadas, reformuladas y/o complementadas, en concordancia con las facilidades, dificultades o necesidades encontradas en su implementación.

Lamentablemente, las crisis políticas de los últimos años—donde se tuvo 5 ministros del MIDIS en el período 2019-2020—impidieron avanzar en el proceso de aprobación de dicha estrategia. Simultáneamente, la nueva normativa de planificación en el Perú no utiliza ya la figura de “estrategias”, por lo que la posibilidad para la incorporación de la protección social reactiva ante emergencias y desastres está orientada a que sea incluida como una variable en la nueva Política de Desarrollo e Inclusión Social, actualmente en elaboración, para luego desarrollar un lineamiento específico sobre protección social reactiva ante emergencias

La respuesta de protección social a la crisis ocasionada por la pandemia COVID-19

En esta sección se presentan las respuestas de protección social a la pandemia, divididas en:i) programas de transferencias monetarias, ii) programas de transferencias en especie, y iii) el seguro de salud, el programa de empleo Trabaja Perú y el Bono Electricidad.

Programas de transferencias monetarias

A continuación se describen las respuestas, en cuanto a ajustes a programas existenes y a nuevas iniciativas. De acuerdo al marco conceptual utilizado, las mismas se estudian en cuanto a su celeridad, cobertura y relevancia.

Ajustes a programas existentes

Uno de los primeros pasos a la hora de responder a una crisis como la pandemia es asegurar la continuidad operativa de los programas existentes. Es decir, implementar medidas que permitan continuar ofreciendo los mismos servicios y beneficios (o similares) a la misma población perceptora.

Programa Pensión 65

Pensión 65 se vio afectado gravemente por la pandemia ya que sus beneficiarios pertenecían a la población de riesgo. Pensión 65 no contaba con protocolos de contingencia y, por lo tanto, las siguientes medidas fueron diseñadas e implementadas durante el comienzo de la pandemia.

1. **Desarrolló protocolos de visitas domiciliarias remotas**. El contacto frecuente con los beneficiarios es un componente fundamental del programa, que debió ser suspendido por los riesgos de contagio. De este modo, Pensión 65 desarrolló una metodología para

dar seguimiento a sus beneficiarios a través de llamadas telefónicas. Según lo reportado por el programa, con esta medida se alcanzó al 45% de los beneficiarios. El programa debió intercambiar información con Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL) para obtener los datos de contactos de sus beneficiarios. Esta fue la primera vez que se realizó este intercambio de información.

2. **Adelantó los pagos:** las transferencias correspondientes a abril y mayo se entregaron en marzo. Se buscó así que los beneficiarios tuvieran el dinero disponible desde el comienzo de las medidas de restricción.

3. **Realizó los pagos de modo escalonado y con protocolos sanitarios.** Se estableció un cronograma de pagos escalonados, para evitar aglomeraciones en los puntos de pago. Las transferencias se realizaron del modo habitual: principalmente a través de agencias financieras, y en algunos pocos casos con entregas a domicilio.

4. **Estableció la posibilidad de que los beneficiarios asignen a alguna otra persona que realice el cobro.** Esto posibilitó que los adultos mayores no deban trasladarse hasta el punto de pago.

Programa Juntos

Juntos se vio afectado principalmente en cuanto al cierre total o parcial de escuelas y centros de salud, que imposibilitaron o dificultaron el cumplimiento de las corresponsabilidades. Al igual que Pensión 65, Juntos no contaba con protocolos de continuidad operativa. El programa implementó las siguientes medidas:

1. **Realizó los pagos de modo escalonado y con protocolos sanitarios.** Se estableció un cronograma de pagos escalonados, para evitar aglomeraciones en los puntos de pago. Las transferencias se realizaron del modo habitual: principalmente a través de transferencias bancarias; los beneficiarios retiraban el dinero con sus tarjetas de debito en oficina bancarias, cajeros automáticos o a través de los agentes de la red del Banco de la Nación. En el caso de aquellos en zonas alejadas, el pago se realizó a través de los carritos pagadores (empresas transportadoras de valores).

2. **Adelantó los pagos:** las transferencias correspondientes a abril y mayo se entregaron en marzo. Se buscó así que los beneficiarios tuvieran el dinero disponible desde el comienzo de las medidas de restricción.

3. **Suspendió las corresponsabilidades en salud y educación:** en consecuencia de las restricciones de movilidad dichas corresponsabilidades fueron suspendidas.

Los adelantos de pagos, tanto en Pensión 65 como en Juntos, y la suspensión de corresponsabilidades en Juntos fueron establecidos por decretos supremos (N°006-2020, N°011-2020).

Ninguno de estos dos programas se expandió horizontalmente para dar asistencias a personas que no estaban en el programa. La respuesta elegida para ampliar la cobertura de las transferencias monetarias fue la implementación de programas temporales.

Nuevos programas

Los efectos económicos de la pandemia de COVID-19 y los causados por las medidas de respuesta del gobierno para controlar la propagación de la enfermedad (por ejemplo, el distanciamiento social, las limitaciones en el movimiento interno y externo, el cese de toda actividad económica no esencial, el toque de queda, etc.) son tan amplios y abarcan a tantos segmentos de la población, que representaron un gran desafío para el sector de la protección social.

La crisis ocasionada por la pandemia ha tenido un impacto nacional, afectando a diferentes segmentos de la población. Si bien no todas las poblaciones fueron afectadas de igual modo, y no todas cuentan con los mismos mecanismos para mitigar los efectos, es cierto que, en términos generales, la crisis resultante de la pandemia COVID-19 ha llevado a que gran parte de la población necesite asistencia de protección social.

La principal respuesta de protección social a la pandemia consistió en una serie de transferencias monetarias temporales que se fueron implementando de modo escalonado, incrementando la cobertura progresivamente. En la Figura 1, el círculo punteado de color amarillo representa la población afectada por la crisis de COVID-19: la figura es sólo indicativa, y por lo tanto el tamaño del óvalo no es una representación exacta de la proporción afectada. De todos modos, muestra el desafío que representa un choque con un impacto tan amplio y complejo con el del COVID-19. El principal reto consistió en identificar el mejor

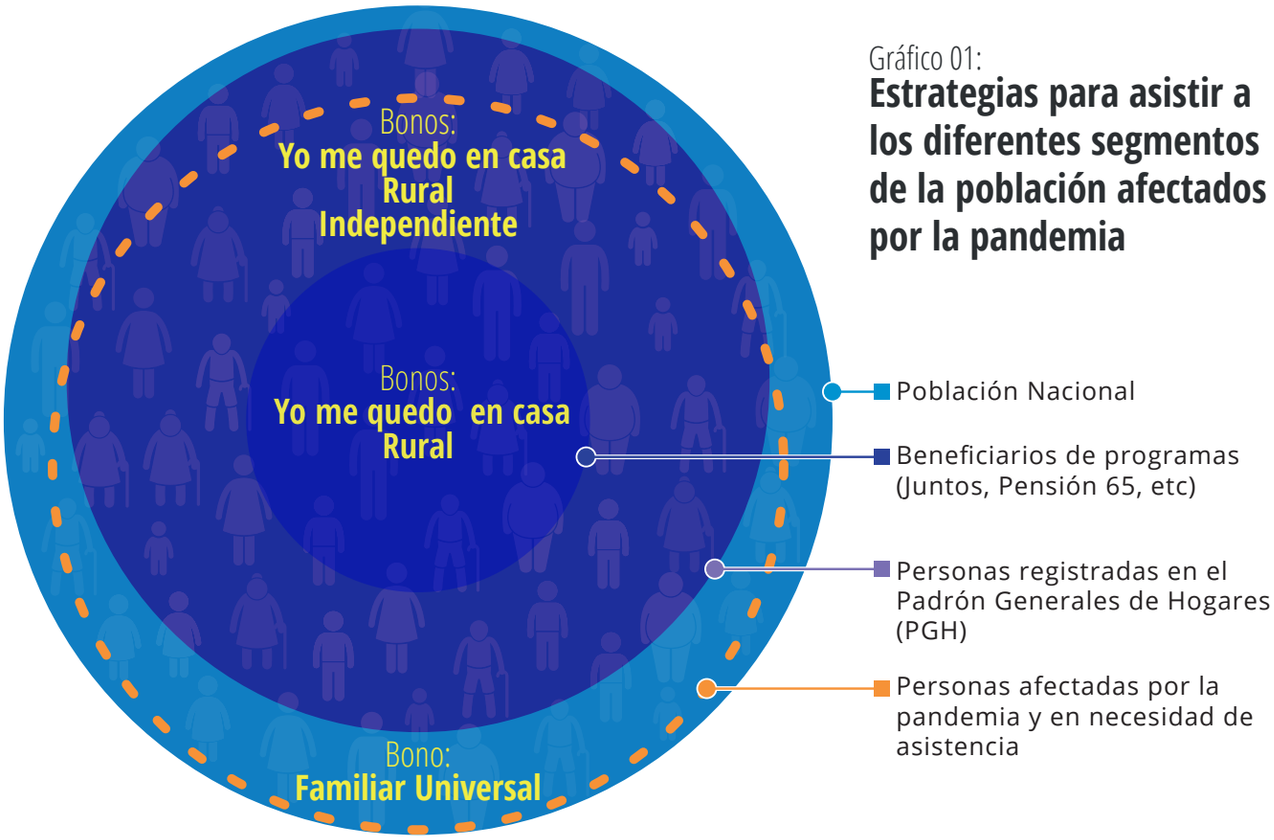


Gráfico 01:
Estrategias para asistir a los diferentes segmentos de la población afectados por la pandemia

Fuente: elaboración propia con base en Barca y O´Brien (2017)

mecanismo de asistencia para los beneficiarios temporales (aquellas personas que no participaban de algún programa de protección social), es decir, las personas en los círculos morado y azul de la siguiente figura.

Es más fácil asistir con subsidios adicionales a aquellos que ya se encuentran recibiendo transferencias de programas sociales (círculo morado oscuro de la Figura 1) dado que únicamente requiere un aumento del monto de la transferencia o de un nuevo bono que les dé el complemento necesario. A su vez, aquellos que no son beneficiarios de los programas pero que sí están en las bases de datos (principalmente del PGH, pero también otras–círculo morado claro) son, en teoría, más fáciles de ser identificados si las bases de datos son de relativa buena calidad: este último punto ha sido crucial en la respuesta del Perú y se aborda a continuación. Dada la magnitud de los efectos causados por la pandemia y por las medidas de respuesta, también fueron afectadas personas que no se encuentran en los registros. Para darles asistencia fue preciso establecer mecanismo de solicitud e inscripción (ver Sección 4.2.1). La siguiente tabla muestra los programas de transferencias monetarias que se fueron implementando escalonadamente, yendo del círculo morado oscuro al morado claro y finalmente al círculo azul de la Figura 1.

La siguiente tabla presenta las principales respuestas de nuevos programas de transferencias monetarias (referidas como “bonos”). Estas experiencias son descritas y analizadas en las secciones siguientes.

Tabla 3: Programas de transferencias monetarias en respuesta a COVID-19

Bonos	Yo Me Quedo en Casa	Bono Independiente	Bono Rural	Bono Familiar Universal (BFU)	Bono 600
Entidad implementadora	MIDIS (Juntos y Pensión 65)	MTPE (Trabaja Perú)	MIDIS (Pensión 65)	MIDIS (Pensión 65) MTPE	MIDIS (Pensión 65) MTPE
Elegibilidad	Pobres urbanos	Trabajadores informales	Pobres rurales	Todos menos trabajadores formales y altos ingresos	Geográfica + ídem BFU
Mecanismo de focalización	PGH (CSE)	PGH (CSE) Otras bases (ej. SUNAT)	PGH (CSE) Otras bases (ej. SUNAT)	Registro Nacional de Hogares (PGH, otras bases, y registro en línea)	10 Regiones de alerta extrema + ídem BFU
Mecanismo de pago	Juntos (1er pago): Giro, banca celular, depósito a cuenta Pensión 65 (2do pago): Giro, banca celular, depósito a cuenta, empresa transportadora de valores	Depósito en cuenta (sólo Banco de la Nación) Banca Celular (sólo Banco de la Nación) Giros en ventanilla	"Depósito en cuenta (sólo Banco de la Nación) Banca Celular (sólo Banco de la Nación) Giros en ventanilla Transportadoras de valores"	"Depósito en cuenta (Banco de la Nación y privados) Billetera digital Banca celular Transportadoras de valores Presencial"	Ídem BFU
Monto	S/380	S/760	S/760	S/760	S/600
Fecha primeros pagos	Marzo 23	Abril 10	Principios de mayo	11 de agosto y 10 de octubre	Enero
Cant. De pagos	2	1	1	2	1
Cobertura (hogares)	2,726,000	773,300	966,212	8,6 millones	4 millones

Fuente: Elaboración propia con datos recolectados mediante entrevistas con representantes de las entidades correspondientes.

Análisis de pertinencia

La respuesta de transferencias monetarias comenzó con el Bono Yo me Quedo en Casa que, como su nombre lo indica, tenía por objetivo reducir la circulación de personas y compensarlas económicamente por ello. Este bono se implementó rápidamente: los pagos comenzaron el 23 de marzo de 2020.

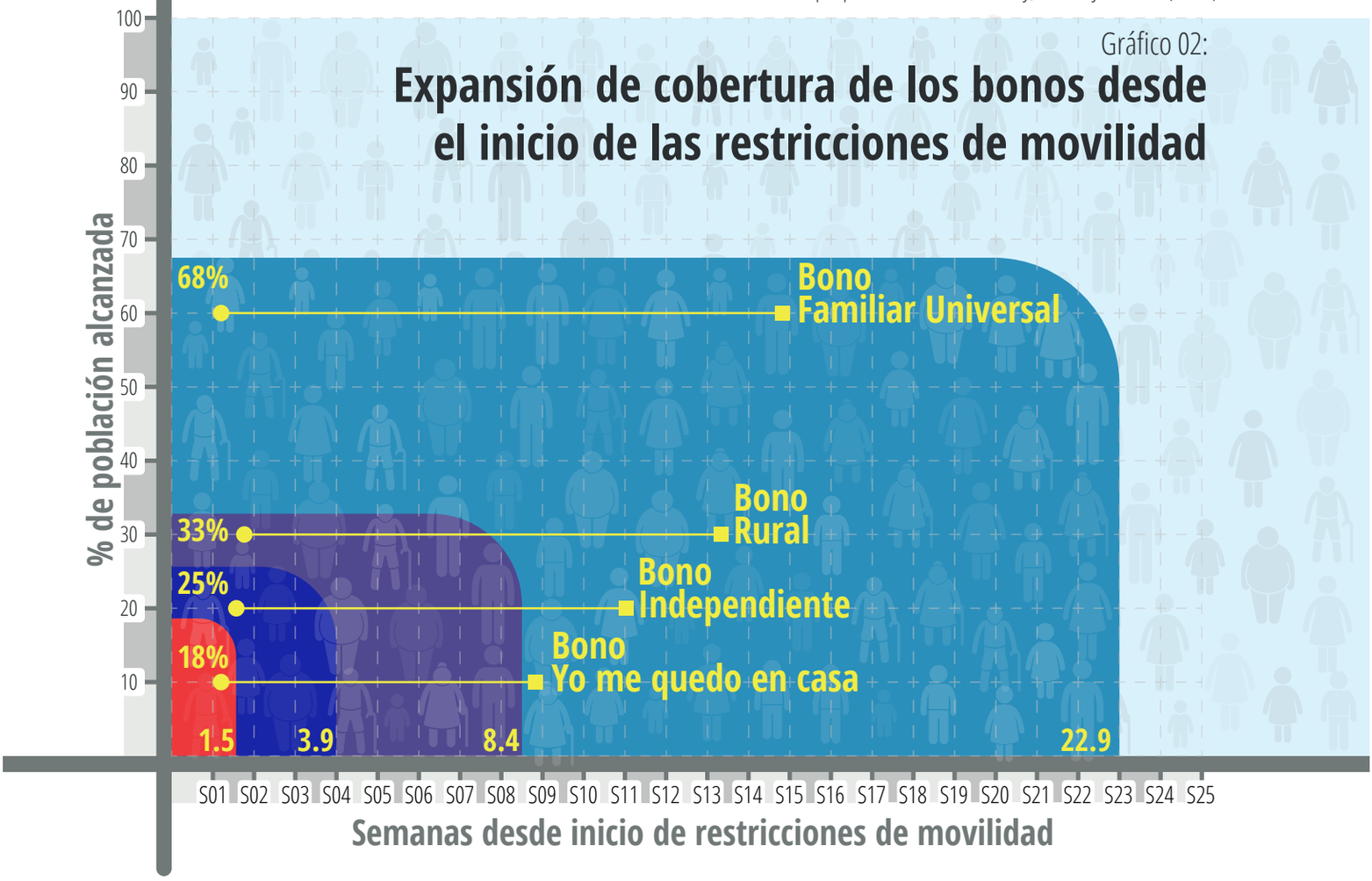
Pese a la celeridad de dicha respuesta, quedó en evidencia prontamente que la cobertura del Bono Yo me Quedo en Casa dejaba por fuera a muchos segmentos de la población afectados por la crisis. Así el gobierno creó el Bono Independiente, destinado a trabajadores informales, y el Bono Rural, para las personas pobres residentes de áreas rurales.

Estos tres bonos se implementaron rápidamente porque se utilizó el PGH como mecanismo de información para la focalización, en lugar de realizar un ejercicio de recolección de información a nivel nacional. Este fue un aspecto crítico de la respuesta, que trajo consecuencias tanto positivas como negativas (descritas en la sección4.2.1).

El BFU nació unos meses después debido a la sub-cobertura de los bonos anteriores y a que el PGH contenía información desactualizada, que condujo a la exclusión de hogares en necesidad de asistencia. El BFU siguió una estrategia de exclusión-por-diseño, es decir, eran elegibles todos los ciudadanos peruanos a excepción de aquellos que tuvieran empleo formal privado o público e ingresos superiores a S/. 3000. En lugar de establecer un criterio de elegibilidad, de inclusión, como en los bonos anteriores, en este caso se optó por una exclusión vía los registros de SUNAT y otras bases de datos.

La respuesta de los bonos no fue concebida como una respuesta incremental y cuasi-universal. Se trató, más bien, de diferentes reacciones a medida que la crisis se fue desarrollando y que sus efectos, así también como la falta de cobertura de los primeros bonos, se fueron evidenciando.

Fuente: elaboración propia con base en Beazley, Marzi y Steeller (2021)



En 2021, la estrategia cuasi-universal se mantuvo, pero esta vez sobre la base de una selección geográfica. El Bono 600 se implementó en las 10 regiones del país con alerta extrema de riesgo, siguiendo los mismos criterios que el BFU.

Celeridad

La respuesta de los bonos fue una de las más destacadas a nivel mundial en cuanto a la rapidez de su implementación, teniendo en cuenta la gran escala (Beazley, Marzi y Steller, 2021). Pese a los desafíos y desajustes operativos destacados en esta sección, la respuesta a través de los bonos de 2020 (Bono Yo me Quedo en Casa, Bono Independiente, Bono Rural y por último el BFU) se ubica entre las de mayor cobertura a nivel global y la que logró realizar los primeros pagos más rápido.

Sin embargo, que la respuesta haya sido rápida no significa que todos los segmentos de la población fueron asistidos rápidamente. Los bonos fueron implementados de modo escalonado por lo que, por ejemplo, los beneficiarios del BFU que no estaban en el PGH o cuya información estaba desactualizada y habían sido excluidos, recibieron las primeras transferencias entre junio y agosto. El gráfico anterior muestra el aumento de cobertura progresivo de los bonos.

Además de que los bonos se implementaron de modo escalonado, el período de entrega de cada transferencia fue extenso, de al menos dos meses. Por ejemplo, la Defensoría del Pueblo destaca que la primera transferencia del Bono Yo me Quedo en Casa se realizó el 23 de marzo, sin embargo, al 5 de junio un 10% de los beneficiarios todavía no habían cobrado el subsidio. En cuanto al Bono Independiente, la primera transferencia se hizo el 10 de abril y al 27 de junio un 12% de beneficiarios no había cobrado el bono. La primera transferencia del Bono Rural se hizo a principios del mes de mayo, y el 5 de junio sólo un 39.8 % de sus beneficiarios efectivizaron el cobro de este subsidio monetario (Defensoría del Pueblo, 2020). En cuanto al BFU, su implementación fue diseñada para ser implementada en dos meses. El

segundo pago del BFU fue planeado del siguiente modo escalonado:

- **Depósito en cuenta**: 10 de octubre
- **Carritos pagadores**: 30 de octubre
- **Billetera digital**: i) beneficiarios que ya usaban billetera digital: 7 de noviembre, ii) nuevos usuarios de billetera digital: 20 de noviembre.
- **Banca celular**: 25 de noviembre
- **Presencial**: 14 de diciembre

Fue decisión del MIDIS no implementar los diferentes mecanismos de pago en simultáneo, lo que hubiese permitido que los beneficiarios de las últimas rondas de pago no deban esperar tanto tiempo.

Cobertura

La estrategia cuasi-universal hizo que los bonos llegaran al 68% de los hogares del país, uno de los programas temporales de transferencias monetarias de mayor cobertura de la región (Rubio et al, 2021). Con la información disponible no es posible medir la exclusión que los mecanismos de focalización pueden haber generado, aún pese a la alta cobertura. En la Sección 4.2.1se describen algunas cuestiones operativas que pueden haber derivado en la exclusión de, por ejemplo, personas con falta de acceso o familiaridad con el uso de portales web para solicitar la asistencia.

De todos modos, pese a la gran cobertura, un factor preocupante de exclusión de población vulnerable fue que sólo los residentes peruanos eran elegibles. La población migrante, y en particular los migrantes venezolanos, muchos de los cuales viven en una situación de extrema vulnerabilidad, quedaron excluidos por diseño (IPC-IG et al, 2021).

Relevancia

Debido a la poca cantidad de transferencias, el monto total de los bonos fue bajo. Para el análisis de la pertinencia de los montos sería preciso saber cómo fueron afectados los hogares a lo largo de un período extenso donde las restricciones fueron cambiando, así como el objetivo de cada bono (ej. aliviar la pobreza, compensar el ingreso perdido). Aún en ausencia de esta información, se deduce por el valor de las transferencias que el gobierno buscó sólo dar una asistencia básica que alivie la pobreza y no un subsidio compensatorio.

Los montos **mensuales** eran adecuados como alivio a la pobreza extrema. De acuerdo con el INEI, la canasta básica de alimentos con la que se calcula la pobreza extrema estaba en S/ 781 por hogar[12]. Es decir, que los bonos alcanzaban a cubrir casi todo el costo mensual de la canasta de alimentos.

Sin embargo, al anualizar las transferencias, los valores efectivamente recibidos caen y no alcanzan a cubrir el costo de la canasta básica. El monto máximo que un hogar puede haber recibido durante 2020 en concepto de bonos es S/2.280; es decir, dos transferencias de S/. 380 del Bono Yo me Quedo en Casa o una del Bono Independiente o Bono Rural (S/. 760), más dos del BFU de S/. 760. Este monto máximo, dividido entre diez meses del año desde el comienzo de la pandemia, da un valor mensual de S/. 228 por hogar, lo que representa un 30,4% de la canasta alimentaria básica (utilizada para la medición de la pobreza extrema) y un 16,2% de la canasta básica (utilizada para la medición de la pobreza). A su vez, se destaca que muchos hogares recibieron menos cantidad de transferencias (ej. los aproximadamente cuatro millones de hogares que se incorporaron directamente al BFU), por lo que el monto recibido para el período de pandemia durante el 2020 fue mucho menor.

Análisis sobre aspectos operativos y de política pública

Aspectos operativos

Sistemas de información

El uso de la información disponible al momento del inicio de la pandemia, sobre todo del PGH, posibilitó una respuesta rápida. Debido a la magnitud de las crisis y las medidas sanitarias y de restricciones a la movilidad, recolectar información nueva y registrar a todos los hogares potencialmente elegibles para los bonos hubiese llevado muchísimo tiempo. El PGH contiene información del 77% de la población, por lo que se la consideró como una herramienta clave para la asistencia rápida. El uso del PGH permito hace las primeras transferencias del Bono Yo me Quedo en Casa a fines de marzo, del Bono Independiente en abril y del Bono Rural a principios de mayo (Gráfico 3).

12 El costo de las canastas básicas fue estimado por el INEI para el año 2019, disponible aquí

Sin embargo, el uso del PGH presentó importantes limitaciones y desafíos, principalmente debido a que gran parte de su información estaba desactualizada y que menor cobertura en zonas urbanas, mismas que se vieron más afectadas por la crisis. Si bien la información del PGH puede actualizarse a través de los gobiernos locales, en la práctica la actualización a demanda es escasa debido a que la población enfrenta tanto barreras (ej. de información) como desincentivos (ej. a reporta cambios que hagan que el hogar quede excluido de algún programa). A su vez, la capacidad de las ULEs es, por lo general, muy limitada. De este modo, mucha de la información contenida en el PGH no se actualiza desde el último barrido censal, es decir, desde 2012. No sólo la información de tipo socioeconómico del registro social es muy susceptiva a cambios (ej. ingresos y empleo), sino la misma composición de los hogares. Además, el PGH está concebido como un instrumento para proveer de información a determinados programas, por ejemplo, Juntos, y como muchos de estos programas tienen un foco rural, lo mismo ocurre con el registro.

También fueron reportadas por la Defensoría del Pueblo varias incompatibilidades en el PGH. Por ejemplo, en cuanto al empadronamiento de trabajadores de las municipalidades y de las ULEs y sus familias, así como funcionarios de alcaldías, entre otros.

Los problemas con la calidad de los datos del PGH generaron desconfianza en esta herramienta. Existieron múltiples cuestionamientos al uso de información desactualizada y que, en muchos casos, no reflejaba las circunstancias actuales de las familias.

En respuesta a estos desafíos, y junto con el lanzamiento del BFU, el gobierno creó el Registro Nacional de Hogares (RNH). Dicho registro, administrado por el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) se nutrió del PGH, del censo poblacional y del Registro Único de Identificación de las Personas Naturales (RUIPN). Como el BFU constituyó una estrategia más universal, fue necesario desarrollar un registro más actualizado y de mayor cobertura.

Se creó también un portal web en el cual la población puede inscribirse en el RNH o actualizar su información. Las personas debían ingresar su número de Documento Nacional de Identidad (DNI) y el sistema les indicaba si ya estaban registrados o no. Luego las personas podían cargar o actualizar la información de los miembros del hogar, los datos de contacto, e información respecto del ingreso familiar anual, así como información respecto del proveedor de servicios de electricidad. La inscripción a través del portal web estuvo disponible durante unas pocas semanas y se registraron alrededor de 3 millones de hogares. La Defensoría del Pueblo reportó problemas de operatividad y acceso de la plataforma virtual.

Gráfico 03:

Línea de tiempo de implementación de los bonos

Decretos y regulaciones

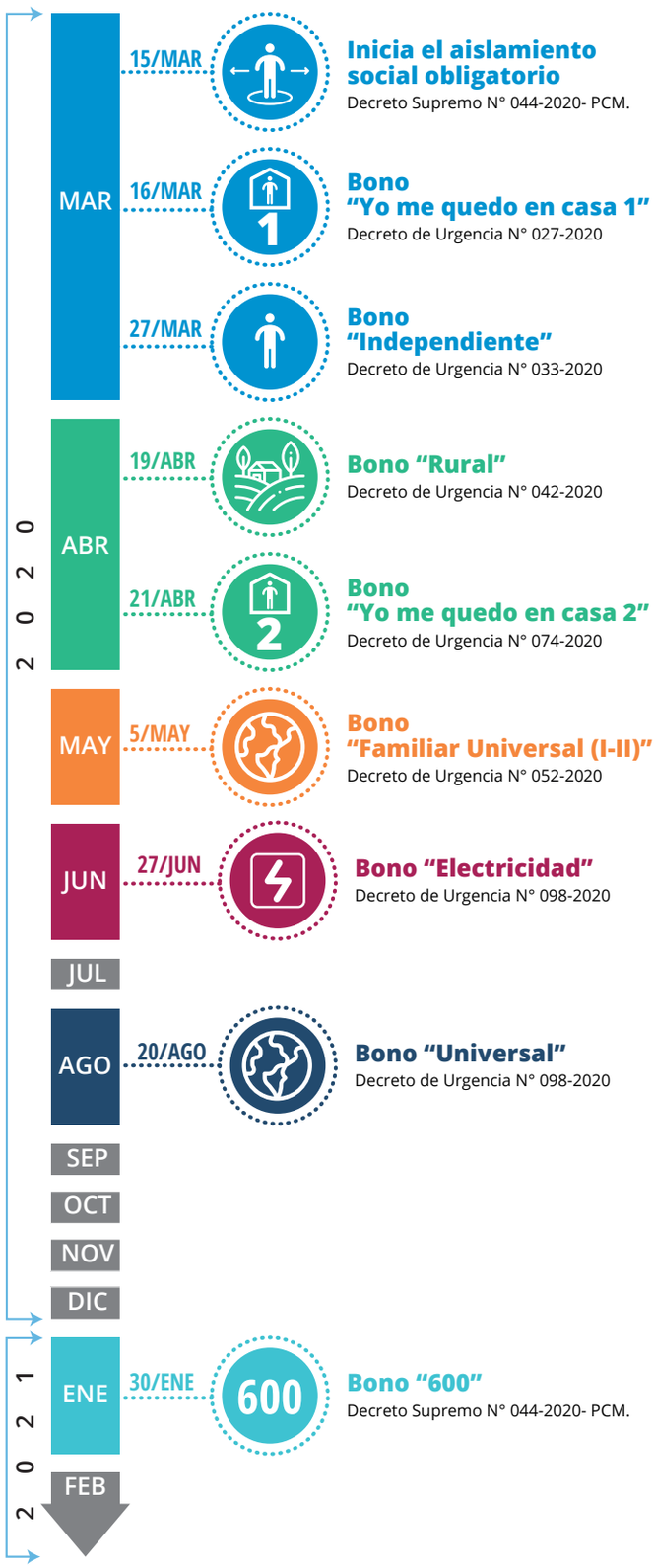


Gráfico 4. Portal web del Registro Nacional de Hogares

El RNH contiene información de casi la totalidad de los peruanos. El registro incluye datos de 33 millones de personas, casi el 100% de la población. Quedaron excluidos, por diseño, aquellos que no tenían DNI, típicamente migrantes, y quienes no haya podido inscribirse y no haya figurado ya en los padrones que nutren al RNH.

Si bien la creación del RNH representó una innovación importantísima, también tuvo algunas fallas importantes. En particular, como la mayoría de la información provenía de bases pre-existentes, el RNH es tan bueno como la información de dichos registros. El portal web ayudó a mejorar la información existente, pero sólo de una proporción menor: según lo reportado por MIDIS, aproximadamente la mitad de los datos de los 3 millones de hogares que se inscribieron en la web fueron descartados por errores. A su vez, se reportaron problemas de operatividad de la plataforma virtual (Defensoría del Pueblo, 2020). De este modo, el RNH arrastra errores y limitaciones del PGH y otras bases. Una limitación substancial fue la identificación de hogares en las bases: sólo el PGH contiene información sobre la composición de los hogares, y esta información estaba desactualizada. Por lo tanto, se debió recurrir a algoritmos que, con base en relaciones de parentesco, direcciones y otra información, construía los hogares en el RNH. Sin embargo, hay indicios claros que muestran que este ejercicio resultó problemático. En primer lugar, el RNH contiene información de 12 millones de hogares, lo que daría un promedio de miembros por hogares muy bajo para el país: 2.75 habitantes por hogar; a su vez, fuentes oficiales destaca que la cantidad total de hogares en el país es de aproximadamente siete millones [13]. En segundo lugar, si bien no se cuenta con estadísticas, en las entrevistas realizadas para este estudio se reportaron muchos casos de hogares mal conformados, es decir, de personas que reclamaban que el sistema les asignó un miembro de hogar que no correspondía, por ejemplo.

Por último, se destaca también el gran esfuerzo realizado en cuanto al intercambio de información. El PGH, en primera medida, y luego la base del RNH se cruzó con otros registros para la focalización de los bonos y la selección del mecanismo de pago. Algunas de las otras bases de datos utilizadas provinieron de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS), MTPE, el Banco de La Nación y algunos bancos privados. Este nivel de intercambio de información, sin precedentes, fue posibilitado por los decretos supremos de respuesta a la emergencia.

Focalización

Los primeros tres bonos utilizaron la CSE del PGH como mecanismo de focalización, la cual presenta muchos problemas. El Bono Yo Me Quedo en Casa y el Bono Rural utilizaron la CSE para identificar a los pobres, mientras que el Bono Independiente lo hizo para focalizar en los no pobres. Sin embargo, se destacan varias limitaciones en el uso de esta metodología. En primer lugar, como se mencionó más arriba, la información del PGH estaba ya desactualizada, por lo tanto, la CSE se basaba en información que difícilmente podía reflejar la situación socioeconómica de los hogares en el año 2020. Segundo, el algoritmo del CSE está diseñado para identificar hogares en pobreza crónica; es decir, las variables que se utilizan para estimar el nivel de vida (ej. nivel de educación) fueron elegidas por su correlación con pobreza estructural y no necesariamente con la pobreza resultante de un choque como la pandemia. Tercero, la metodología del CSE no ha sido revisada ni evaluada en mucho tiempo, y la evidencia internacional muestra que el uso de este tipo de algoritmos puede conducir a altos errores de inclusión y exclusión (Kidd et al, 2017).

De los problemas de focalización de los primero tres bonos, así como de la necesidad de expan-

13 Ver por ejemplo aquí

dir la cobertura, surgió el BFU, con un abordaje cuasi-universal. El BFU siguió una estrategia de exclusión-por-diseño, es decir, eran elegibles todos los ciudadanos peruanos a excepción de aquellos que tuvieran empleo formal privado o público e ingresos menores a un umbral.

La focalización del BFU, pese a su cuasi-universalidad, también enfrentó problemas, en particular con relación al conocimiento y aceptación por parte de la población del mecanismo de selección. Debido a que se utilizó información de muchas bases de datos diferentes (algunas desactualizadas) y los criterios para el cálculo del ingreso total del hogar no eran claros, el mecanismo de focalización fue percibido como una **caja negra** por la población. Asimismo, el criterio de exclusión-por-diseñó contó con algunas inconsistencias: por ejemplo, la exclusión de hogares con un miembro con empleo formal significó excluir a familias de varios integrantes y que tienen sólo un miembro empleado, aún con salario bajo, y los otros sin poder trabajar informalmente debido a la pandemia (Lowe, McCord y Beazley, 2021).

Mecanismos de pagos

Las restricciones de movilidad y las medidas de distanciamiento social promovieron importantes innovaciones en la entrega de las transferencias monetarias. Los mecanismos de entrega fueron evolucionando y diversificándose con el correr de los meses y los bonos, hasta que finalmente el BFU y el Bono 600 contaron con los siguientes mecanismos:

1. **Depósito en cuenta:** aquellos que ya tenían cuenta en el Banco de la Nación o en una entidad privada recibían el dinero por transferencia bancaria. Se intercambió información con las entidades bancarias para obtener los números de las cuentas bancarias de los beneficiarios.

2. **Carritos pagadores**: las transportadoras de valor hicieron entregas a domicilio a adultos mayores y personas con discapacidades en zonas urbana, mientras que en áreas rurales el dinero fue llevado a lugares pre-establecidos donde los beneficiarios de la zona lo retiraban.

3. **Billetera digital**: aquellos que ya tenían cuenta de billetera digital activa y no tenía cuenta bancaria (no habían sido asignados a la modalidad 1) recibieron el dinero a través de la billetera afiliada.

4. **Banca celular**: muchas de las personas no asignadas a las modalidades 1 y 2 les tocó el pago a través de la banca celular. De este modo, recibieron un código a través de un mensaje SMS, que les permitía extraer el dinero en cualquier cajero automático de la red MultiRed (sin necesidad de tener cuenta bancaria o tarjeta).

5. **Presencial**: esta última modalidad está destinada a todos aquellos hogares que no tienen cuentas de ahorro o número de celular identificado y, por lo tanto, no fueron asignados a ninguna de las modalidades anteriores.

Estas modalidades fueron implementadas de modo escalonado (ver análisis sobre celeridad más arriba).

Los pagos a través de telefonía móvil (billetera digital y banca celular), así como el depósito en cuentas pre-existentes, fueron innovaciones en la entrega de los beneficios de protección social. Dichas modalidades buscaron celeridad en las transferencias, así como reducir opciones de pago que condujeran a aglomeraciones en puntos de pago.

Dicha innovación incluyó también el rol del sector privado. En cuanto a los depósitos a cuenta, tanto el Bono Independiente como el Bono Rural sólo pudieron transferir a cuentas en el Banco de La Nación, ya que el decreto supremo que posibilitaba el intercambio de información no incluía al sector privado. Luego, el decreto que estableció el BFU sí posibilitó este intercambio, y los depósitos a cuenta incluyeron a la banca privada. Además, el rol de los proveedores privados fue esencial para, por ejemplo, las billeteras digitales. Este mecanismo de pago fue implementado para el BFU y algunas modalidades empezaron a estar disponibles en el Bono Rural y Bono Independiente.

Pese a los diferentes canales de pago, existieron muchas instancias de aglomeraciones y largas colas en puntos de pago (sobre todo en las primeras transferencias).De acuerdo a Defensoría del Pueblo (2020):

"Las aglomeraciones de personas en las inmediaciones de las agencias bancarias, la falta de uso de mascarillas y el cumplimiento del distanciamiento social, han sido y vienen siendo un problema generado, entre otros, por la premura de las personas a cobrar, la falta de información adecuada a la población, la saturación de los canales de consulta implementados y la atención de personal limitado en las agencias bancarias. Otro aspecto que contribuyó a generar aglomeraciones, fue la coincidencia del pago de subsidios, pensiones o contribuciones de programas sociales, principalmente, en las agencias del Banco de la Nación."

Un aspecto muy problemático del mecanismo de pago del BFU fue que tanto la asignación de la modalidad como del receptor dentro de hogar fue realizada unilateralmente por el gobierno, con base en cruces de información. Se decidió que aquellos hogares que tenían cuenta bancaria debían cobrar a mediante la modalidad de depósitos a cuenta; esta fue la modalidad preferente. Lo mismo ocurrió con la modalidad de billetera digital, y aquellos que tenían teléfonos celulares registrados en las bases utilizadas por MIDIS y el MTPE les correspondía el pago por billetera celular (si no estaban incluidos en los otros dos mecanismos). Es decir, la amplia gama de opciones de pago no implicó que los hogares pudieran elegir el mecanismo más acorde a sus necesidades. A su vez, también sobre las bases de la información disponible, el gobierno asignó un receptor del subsidio por hogar. Si bien el criterio no está disponible públicamente, se ha informada que el mismo se basó justamente en tener cuenta bancaria, billetera digital o al menos teléfono celular. La imposibilidad de los hogares de elegir al propio perceptor, sumado a los errores ya mencionados en la conformación de los hogares y la calidad de los datos, creó muchos problemas. La Defensoría del Pueblo destaca que uno de los principales problemas del mecanismo de entrega fue justamente la designación de receptores inadecaudos (ej. personas privadas de su libertad).

La entrega de los primeros bonos también presentó desafíos importantes. La Defensoría del Pueblo más de mil quejas respecto del Bono Yo me Quedo en Casa, la mayoría relacionadas a los turnos y lugares de cobro (Defensoría del Pueblo, 2020). Por ejemplo, una de las dificultades para hacer efectivo el cobro del bono fue la asignación de agencias bancarias ubicadas en una localidad distinta al domicilio real del beneficiario/a.

La entrega en zonas rurales se vio desafiada por falta de acceso a internet y servicios bancarios. La Defensoría del Pueblo destaca estas como una de las barreras principales para la entrega del Bono Rural. También destaca dificultades con los carritos pagadores. En primer lugar, esta modalidad sólo estuvo disponible para un porcentaje bajo de beneficiarios. En segundo lugar, se reportaron casos de carritos pagadores estableciendo puntos de pagos muy lejos de donde viven las familias.

Otros aspectos operativos

La Defensoría del Pueblo destaca que el mecanismo de quejas y reclamos no fue efectivo. Como parte de la implementación de la entrega de los bonos, las instituciones responsables de su implementación habilitaron canales virtuales y telefónicos para la atención a la ciudadanía. Por ejemplo, el MIDIS habilitó la Línea 101 y un correo electrónico.

"Sin embargo, como era de esperar, ante la expectativa, incertidumbre y la alta demanda de la población, así como la débil o poca difusión de información sobre los bonos, las causales de exclusión y el uso de las plataformas virtuales, ocasionaron la saturación de los canales de atención habilitados, que no tuvieron la capacidad de respuesta para orientar y atender las consultas, solicitudes y reclamos." (Defensoría del Pueblo, 2020).

A su vez, la Defensoría observó una falta de organización institucional para atender las consultas, solicitudes y demandas de la población.

Aspectos de política pública

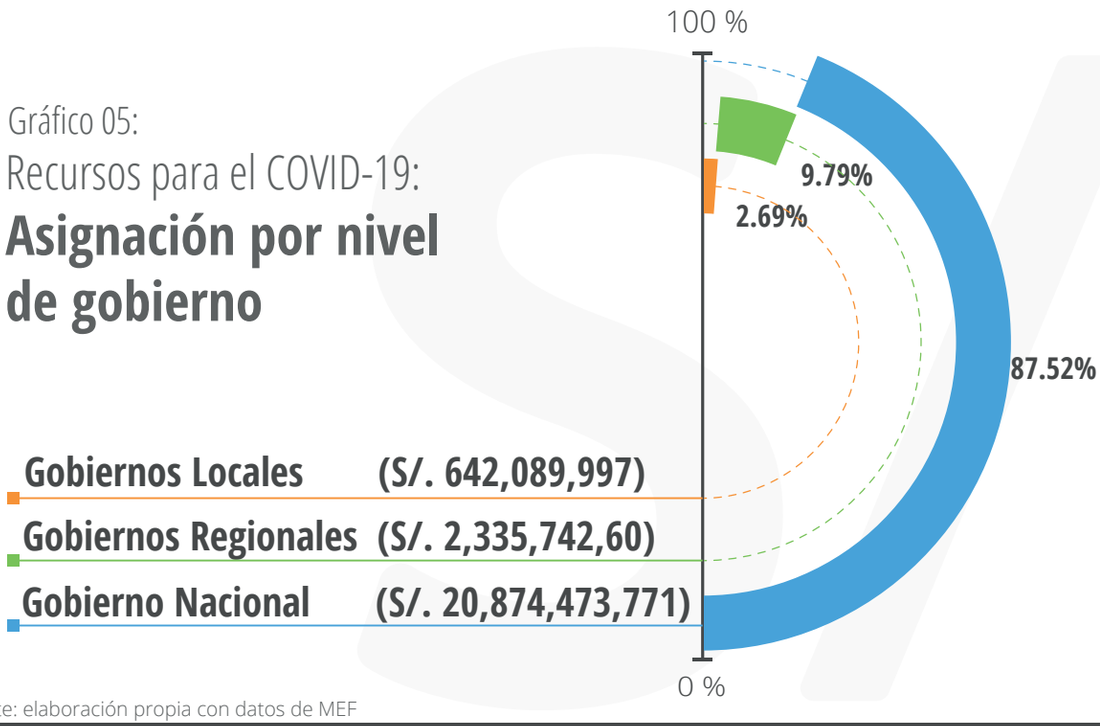
Financiamiento

Según datos oficiales del MEF, y obtenidos a través del portal de Transparencia Económica, el estado Peruano destinó S/. 23,852,306,376 en su respuesta al COVID-19 en 2020. Hasta junio 2021, momento que fue finalizado este estudio, el gastó total para 2021 ascendía a S/. 5,596251476[14]. Haciendo énfasis en el año 2020, la mayor parte de los recursos (87,5%) fueron administrados a nivel nacional (gráfico 5) y destinados a tres sectores, listados en orden de importancia: 1) Desarrollo e Inclusión Social [34,2% de los recursos] 2) Trabajo y Promoción del Empleo [34,1% de los recursos] y 3) Salud [18,5% de los recursos] (gráfico 6). De los recursos destinados a la respuesta en materia de Desarrollo e Inclusión social, el gasto fue financiado con recursos ordinarios (57,1%) y a través de operaciones oficiales de crédito (42,9%). Cabe destacar que, por su parte, la respuesta en materia de trabajo y promoción del empleo fue financiada en su gran mayoría (81,2%) utilizando recursos provenientes de operaciones oficiales de crédito.

Gráfico 05:

Recursos para el COVID-19:

Asignación por nivel de gobierno



Fuente: elaboración propia con datos de MEF

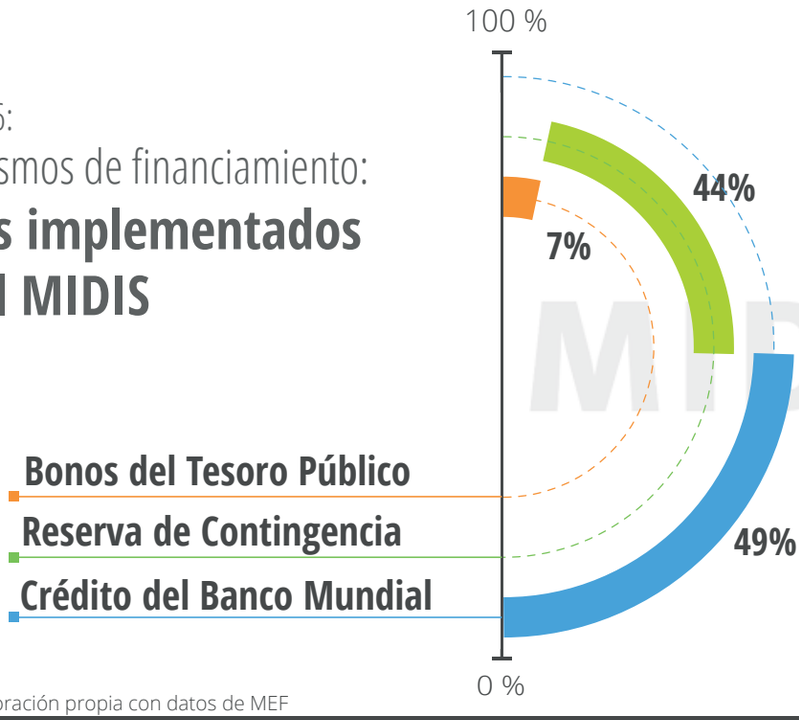
En el caso específico de los bonos, estos se financiaron a través de tres fuentes de financiamiento: el uso de la reserva de contingencia, la emisión de bonos del tesoro público y un crédito del Banco Mundial. El costo total rondó los S/. 15,000 millones.

14 El portal de Transparencia Económica Perú, Recursos para el COVID-19, puede ser encontrada acá.

Gráfico 06:

Mecanismos de financiamiento:

Bonos implementados por el MIDIS

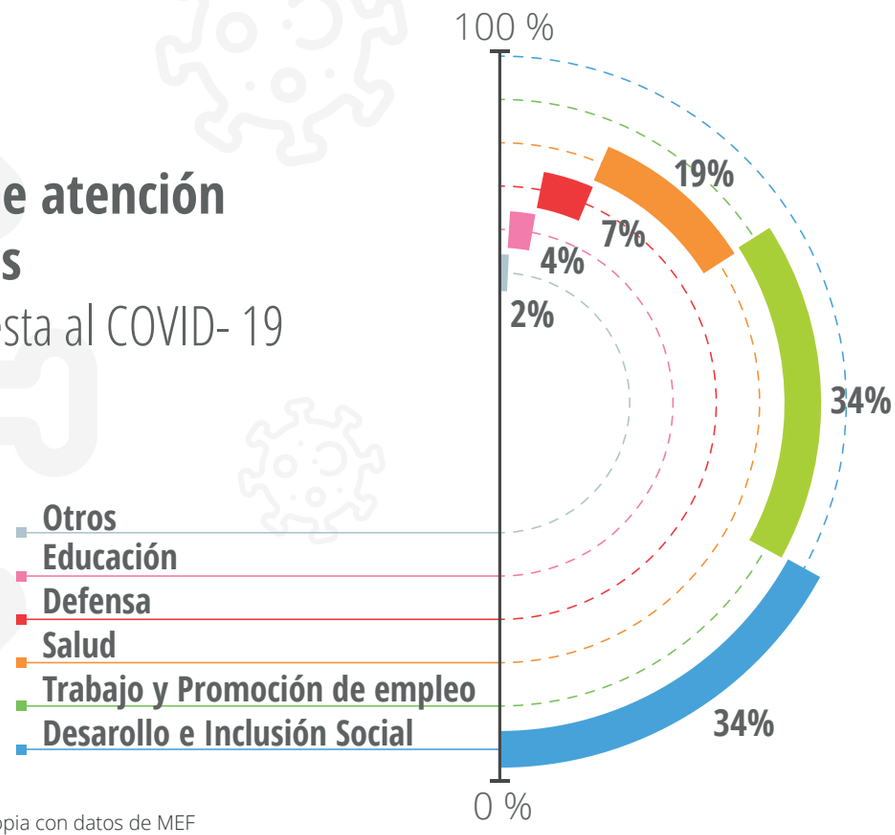


Fuente: elaboración propia con datos de MEF

Gráfico 07:

Sectores de atención priorizados

en la respuesta al COVID- 19

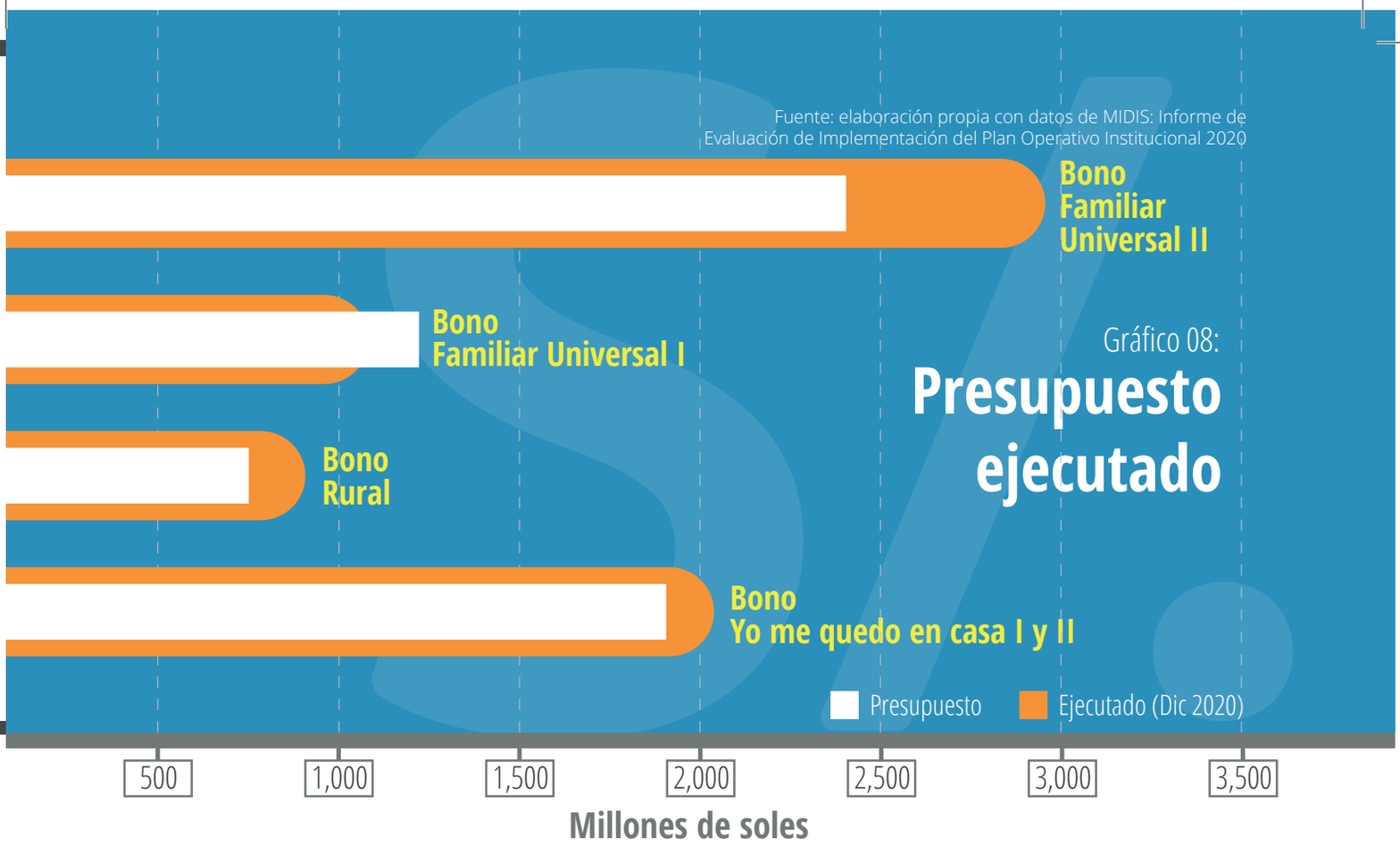


Fuente: elaboración propia con datos de MEF

La ejecución presupuestaria de los bonos implementados por MIDIS fue alta. Fue del 93% en el caso del Bono Yo me Quedo en Casa, del 89% para el Bono Rural, y del 90% para el BFU. La siguiente figura muestra los montos presupuestados y ejecutados a diciembre de 2020.

Coordinación

Una decisión clave que determinó el encuadre institucional de la respuesta fue no responder a través del marco del SINAGERD. En el Decreto Supremo N009-2021-SA se estableció que era una emergencia de carácter sanitario, y por lo tanto no enmarcada dentro del SINAGERD.



De acuerdo con lo establecido por el Decreto Supremo 009-2021-SA, el Ministerio de Salud, junto al Instituto Nacional de Salud y el Seguro Social de Salud – ESSALUD, se encargó de la elaboración del "Plan de Acción – Vigilancia, contención y atención de casos del nuevo COVID 19 en el Perú". La conducción política del proceso recayó en la Presidencia del Consejo de Ministros y según el desarrollo de la atención del COVID, fueron uniéndose más sectores según sus competencias, así el Ministerio de Relaciones Exteriores se encargo del retorno de los peruanos en el exterior y la gestión para la adquisición de las vacunas, el Ministerio de Producción y el Ministerio de Economía de las medidas relacionadas al proceso de reactivación económica.

En el caso de la protección social, el MIDIS, realizó un conjunto de acciones orientadas a fortalecer la capacidad de atención de las poblaciones vulnerables usuarias de sus programas nacionales.

Capacidad institucional

La respuesta se vio posibilitada gracias a una larga serie de decretos y regulaciones (ver línea de tiempo en el gráfico 3). La necesidad de tales ajustes normativos muestra que el sistema no estaba preparado para afrontar una crisis de esta magnitud.

Programas de transferencias en especie

Además de la entrega de bonos monetarios, la entrega de productos en especie – principalmente alimentos- ha sido una parte importante de la respuesta al COVID 19 en el Perú. Dicha entrega de alimentos ha requerido de la adaptación de los programas y estructuras existentes, así como de la implementación de nuevas medidas en el país.

Ajustes a programas existentes

Comedores Populares del PCA

Como se menciona en la sección 2, los comedores populares son una de las modalidades de atención, que supervisa y abastece el PCA, destinadas a brindar apoyo a la población en pobreza o pobreza extrema.En su modelo de operación los comedores populares funcionan como una organización social de base liderada por mujeres de las respectivas localidades.

La atención de los comedores se vio afectada significantemente a causa de la pandemia. Para mayo del 2020, aproximadamente 2 meses después de ser declarado el estado de emergencia por COVID 19 en el país (Decreto Supremo N 044-2020PCM del 15 de marzo de 2020) sólo el 7% de los más de 13,000 comedores – que previo a la pandemia brindaban sus servicios a más de

700,000 personas diariamente—se encontraba funcionando.La reanudación progresiva de su funcionamiento requirió de varios ajustes a fin de evitar la propagación del coronavirus entre los usuarios y las socias implementadoras, específicamente:

1. **Desarrollo de lineamientos sanitarios** para la adaptación de los establecimientos y para el proceso de preparación y entrega de los alimentos a la población beneficiaria.

2. **Decreto de urgencia para el abastecimiento con kits de aseo, e higiene y desinfección**: a través del Decreto Supremo N057-2020PCM del 2 de abril de 2020 el Poder Ejecutivo, por medio del MEF, transfirió mas S/. 17 millones a los gobiernos locales para la compra de insumos de limpieza a ser entregados a los comedores para el reinicio de sus actividades. El kit, recibido por 230 municipalidades, para un periodo de tres meses incluía: lejía, mascarillas, cofias, guantes de silicona, guantes de látex, jabón liquido, papel toalla, lavavajilla, mandiles de plástico, jebe o tela drill, bolsas de alta densidad para basura y un contenedor para basura.

3. **Activación de medios digitales para la comunicación con las socias implementadoras**

En 2021, a través del Decreto Supremo N°036-2021-EF se autorizó la transferencia de: S/.13,842,764 a los gobiernos locales para la atención a comedores del PCA por 4 meses y aumentando por 247,224 el número usuarios a nivel nacional, un aumento del 35%a la cobertura original del programa.

Cabe destacar que en la actualidad no hay requisitos establecidos para ser usuario de los comedores populares y que tampoco se cuenta con un perfil de los usuarios de este servicio.

Programa de Alimentación Escolar Qali Warma

Al momento que fue declarado el estado de emergencia en el Perú, las escuelas de todo el país estaban próximas a inaugurar un nuevo ciclo escolar. Por tanto, ya se contaba con los alimentos a ser entregados como parte de la modalidad 'raciones' en las escuelas de todo el país. En el caso de la modalidad 'productos', al ser productos no perecederos pagados contra entrega, se contaba con el presupuesto designado y ordenes de compra a proveedores, pero no se había ejecutado el recurso.

Diversos ajustes fueron necesarios para garantizar la continuidad de la alimentación escolar a la vez que los niños y jóvenes del país emprendían el aprendizaje a distancia. En el caso de la modalidad de "raciones":

1. Se requirió de una adecuación normativa para posibilitar la distribución de alimentos a los padres de familia ya que los lineamientos existentes no permitían que los alimentos se consumieran fuera de las instituciones educativas. Fue necesario adaptar las normas y los protocolos de entrega y se elaboraron canastas para llevar a los hogares en las diferentes regiones del país, iniciando su distribución en mayo 2020.

2. Adaptación de protocolos: 18 protocolos del programa fueron modificados para llevar a cabo la distribución de alimentos a los padres de familia, mismos que siguen vigentes en la actualidad.

La modalidad de "productos", misma que beneficia a 1 millón de alumnos en Lima Metropolitana, representó el mayor reto en materia de continuidad. El temor de los maestros a contagiarse de COVID 19 al hacer las entregas, sumado a la clausura de los planteles escolares, detuvieron la entrega de alimentos hasta inicios de septiembre 2020. Al utilizar un mecanismo de pago contra entrega y consumo por los niños, los proveedores, que en su mayoría tenían los alimentos en sus almacenes, no pudieron distribuirlos, lo que representó un problema mediático para el programa. Es por ello por lo que de Octubre 2020 en adelante se decidió que todos los usuarios del PNAEQW recibiera la modalidad de "raciones".

Además de los esfuerzos para garantizar la continuidad operativa del programa que durante el ciclo escolar 2019-2020 alcanzó a 4,199,532 niños en 64,490 instituciones operativas, el PNAEQW adquirió nuevas responsabilidades para hacer frente a la pandemia. El Decreto Legislativo N1472 del 30 de abril de 2020, dio la facultad al PNAEQW de proporcionar excepcionalmente alimentos para personas en situación de vulnerabilidad en el marco de la emergencia sanitaria. Así, utilizando los saldos presupuestales que se generaron a causa de la modificación en el servicio de alimentos, se realizo la adquisición y distribución de alimentos destinado a grupos vulnerables, principalmente a través de las ollas comunes.

En coordinación con INDECI se entregaron 401.5 toneladas de alimentos a 3,435 comedores (217,209 usuarios) de 10 distritos de Lima Metropolitana y Callao, 16 provincias de Huancavelica, Apurímac, Ica, Ancash, Loreto, Puno y Cajamarca. También se atendió a 847 ollas comunes (57,639 usuarios) en nueve distritos de Lima Metropolitana y a 500 familias (2,000 beneficiarios) de la Asociación de viviendas de Cantagallo del pueblo indígena Shipibo-Konibo, Rímac.

Programa Nacional Cuna Más

El PNCM vio truncada la implementación de su programa en ambas modalidades: cuidado diurno en zonas urbanas y de acompañamiento familiar en zonas rurales.

La adecuación del programa ocurrió en dos fases. Inicialmente, **entre marzo y mayo:**

1. Se desarrolló una **estrategia de vigilancia comunitaria no presencial** para brindar a todas las familias usuarios, sin importar la modalidad, información sobre prevención de COVID 19 y seguimiento de su estado de salud por medio del teléfono usando llamadas y mensajes de texto. El seguimiento a los reportes de la familia se hacia de manera mensual utilizando los números de teléfono en archivo de las familias y actores comunales a cargo de la difusión de mensajes de medidas de prevención.

2. Se **desarrolló un modulo web** para registrar la información recolectada sobre las familias.

A partir de junio se aprobó el Decreto Supremo 007-2020- MIDIS, lo cual era necesario para adecuar los servicios, desarrollar nuevos lineamientos e iniciar actividades formales para la asistencia remota. La segunda fase esta marcada por los siguientes hitos en el programa:

3. **Consejería telefónica semanal:** se aprueba la directiva N°383-2020-PNCM permite que oficialmente se adapten los mecanismos de alcance.

4. **Entrega mensual de canastas alimentos**[15] **para el niño** (no perecibles), **kits de higiene y protección** (jabón, balde, alcohol, papel toalla y mascarillas) **y entrega única de kits de Desarrollo Infantil temprano** (juguetes y cuentos) para las familias que formaban parte de la modalidad de cuidado diurno. Las familias pertenecientes al componente de acompañamiento familiar no recibieron alimentos.

5. **Desarrollo de capacidades para la asistencia remota a de los equipos técnicos**

En el contexto de la pandemia el programa reporta exceder la meta de cobertura del programa atendiendo 60,642 en la modalidad de cuidado diurno y cerca de 116,000 bajo la modalidad de acompañamiento familiar. Sin embargo, se reporta que el no ha habido incrementos en el presupuesto del programa.

Durante la pandemia también se implementa la **Intervención Temporal Primero la Infancia** (octubre 2020-junio 2021) con el objetivo de reducir el impacto social de la crisis a través del acompañamiento y seguimiento de familias con niños menores de 12 meses (76,747 familias) para garantizar el acceso al Paquete Integrado de Servicios Priorizados durante el primer año de vida.

Nuevos programas e iniciativas

Decreto de Urgencia N°033 – 2020

La primera respuesta alimentaria dictada en el contexto del COVID se emite el 27 de marzo del 2020 en el artículo 2 del Decreto de Urgencia N°033-2020, doce días después de iniciarse el aislamiento social obligatorio. El decreto autoriza a los gobiernos locales a comprar y distribuir productos de primera necesidad, no perecederos, a las familias más vulnerables en 1874 distritos del país. Los productos incluidos en la Canasta Básica Familiar fueron seleccionados en base a la zona geográfica y los hábitos de consumo de la población en base a lo establecido por los Lineamientos para la Adquisición, Almacenamiento y Distribución de Alimentos para la Atención de Emergencias o Desastres, aprobados por la RM N° 027-2016-PCM[16].

Ollas comunes

Una de las principales respuestas de base comunitaria e implementadas a lo largo del país han sido las ollas comunes auto gestionadas por mujeres. A pesar de ser una iniciativa de la sociedad civil, el gran número de ollas comunes, particularmente

15 La canasta de alimentos cubre un aporte nutricional determinado por el programa en función a las necesidades nutricionales de las niñas y niños en dos grupos etarios: de 6 a 11 meses (70 soles) y de 12 a 36 meses (90 soles), e incluyen: leche evaporada, cereales, hojuelas y/o harinas, menestras, cárnicos y aceite vegetal.

16 Las recomendaciones para la conformación de las canastas se pueden encontrar acá.

en Lima Metropolitana, ha requerido que el estado se interese en su operación. Entre las principales preocupaciones destaca la calidad e inocuidad de los alimentos.

En respuesta, dos instrumentos legales fueron elaborados con el objetivo de normar las ollas:

1. El Decreto Legislativo N°1472 faculta al PNAEQW a proporcionar excepcionalmente alimentos para personas en situación de vulnerabilidad en el marco de la Emergencia Sanitaria declarada por el COVID-19.
2. La Resolución Ministerial N°383-2020-MINSA del 12 de junio de 2020establece una orientación sobre condiciones sanitarias mínimas para preparar alimentos en "olla común" en situaciones de emergencia sanitaria y otorga responsabilidades a nivel nacional, regional y local, sin embargo, no establece medidas para su control y seguimiento.

Por su parte, la Mesa de Seguridad Alimentaria de la Municipalidad Metropolitana de Lima lanzó la campaña de "Ollas contra el Hambre"[17]. La iniciativa busca que las ollas comunes sean reconocidas por el Estado, sean empadronadas y se les destine financiamiento en 2021, a través de la Estrategia Hambre Cero. De acuerdo con el registro de ollas[18], sólo en Lima Metropolitana hay más de 1600 ollas comunes operando (en junio 2020). Según la información provista por los actores entrevistados, el MIDIS se encuentra desarrollando un registro de ollas a nivel nacional, pero este no estaba disponible al momento de la elaboración de este documento.

El sistema de abastecimiento de las ollas no es claro o semejante en todas las ollas. Hasta el momento, un gran número de ellas se abastecen de donaciones, como por ejemplo las de Soluciones Empresariales contra la Pobreza, quienes en el año en curso han donado 135.5 toneladas de alimentos y material de limpieza a las ollas comunes. Asimismo, bajo el mandato del decreto 1472 pueden recibir alimentos no utilizados del PNAEQW.

Atención Alimentaria Complementaria

El Decreto de Urgencia 068-2020, publicado el 14 de junio, dicta medidas complementarias para brindar atención alimentaria complementaria a personas en situación de vulnerabilidad en Lima Metropolitana y Callao, con vigencia hasta el 31 de diciembre de 2020. A través de este decreto se faculta a INDECI y a las fuerzas armadas a identificar y entregar 4 canastas[19] de 16kg de alimentos industrializados a familias pobres y pobres extremas. Se estableció la meta de entregar 199,200 canastas en 24 distritos.

Para llevar acabo esta nueva intervención, se recurrió al apoyo de contrapartes como lo son el WFP y la fundación Cáritas para apoyar en la ejecución de la norma.

Te Cuido Perú: Plan Tayta

Con el Decreto SupremoN°068-2020-PCMdel 1 de junio de 2020 se crea Te Cuido Perú –Liderado por el Ministerio de Defensa— con la finalidad de inmovilizar al infectado por COVID y su familia durante 15 días. Entre las actividades de apoyo comandadas se encuentra brindar asistencia alimentaria a las familias en aislamiento por 15 días consecutivos; un rol a cargo de INDECI y denominado "Plan TAYTA (Operación Territorial de Ayuda para el Tratamiento y Aislamiento frente al COVID-19)" con alcance nacional.

Intervención temporal Hambre Cero

En enero de 2021, a través de la Resolución Ministerial 013-2021 MIDIS, se creó la Intervención temporal Hambre Cero con la finalidad de aliviar las brechas de inseguridad alimentaria en el país, con énfasis en la población en situación de vulnerabilidad nutricional. A cargo del MIDIS, dicha intervención consta de tres componentes: 1) desarrollo productivo, 2) apoyo alimentario y 3) articulación territorial.

17 https://www.ollascontraelhambre.pe

18 http://ollascomunes.gpvlima.com

19 La canasta de alimentos de 16kg se compone de: arroz, hojuela de avena, menestras, azúcar rubia, aceite vegetal, conserva de pescado, leche en tarro y sal de cocina.

Análisis sobre pertinencia

En general, la respuesta en materia de transferencias en especie fue lenta y enfrentó un sin número de retos, particularmente a causa de los múltiples cambios en el gobierno durante los momentos más críticos de la pandemia.

Celeridad

Limitados por los lineamientos y estatutos operativos del programa, los programas de entrega de alimentos a la población más vulnerable, como los son el PCA y sus comedores populares, el PNAEQW y el PNCM vieron interrumpida su continuidad operativa hasta la aprobación de nuevos decretos supremos o de emergencia. En promedio, la aprobación de los nuevos decretos demoró 6-8 semanas. Por tanto,los beneficiarios de los diversos programas, a pesar de contar con los alimentos- como lo fue el caso de QaliWarma – no pudieron comenzar su distribución de manera oportuna. El caso de los comedores populares es el más evidente, ya que para finales de mayo menos del 7% de los comedores en todo el país estaban funcionando; un año después del inicio de la pandemia cercano a un 80% están activos.

El resurgimiento de ollas comunes desde mediados de junio de 2020, y el alto número de usuarios reportados en el país, demuestran una necesidad de alimentos no cubierta. En el caso de las estrategias de apoyo como el Plan Tayta y el DU N°068-2020, concebidos y aprobados tres meses después del llamado de Emergencia Nacional, enfrentaron diversos retos en el alcance de las personas de manera oportuna, o en cantidades suficientes. Por ejemplo, en el caso de la ejecución del DU N°068-2020, la distribución de canastas en Lima se vio interrumpida a consecuencia por motivos políticos. Al momento de concluir el periodo de ejecución (31 de diciembre de 2020), aún quedaban 32,000 canastas de alimentos sin entregar.

Cobertura

Según la información reportada, **la población atendida por el PNAEQW o Qali Warma no cambió de manera significativa y se ha cumplido con el objetivo de cobertura casi al 100%.** Respecto a la cobertura de los comedores populares, esta se desconoce, tal como se desconoce el perfil de sus usuarios o la cantidad de personas que asisten a ellos.

Relevancia

Los alimentos ofrecidos por el programa de alimentación escolar PNAEQW, así como el PNCM, o los Comedores Populares, no ha visto modificaciones en la cantidad o calidad, pero si en el formato de entrega. Así A manera de acompañamiento a la estrategia "Aprendo en Casa" del Ministerio de Educación, mientras los alumnos no asisten a los centros educativos, el Comité de Alimentación Escolar (CAE) recibe los alimentos y la entrega de manera directa a las familias para su preparación y consumo en los hogares.

En el caso de la canasta de alimentos ofrecidas por Qali Warma, estas cubren un aporte nutricional pre-determinado por el programa en función a las necesidades nutricionales de las niñas y niños en dos grupos etarios: de 6 a 11 meses y de 12 a 36 meses. Se entrega de manera directa a los hogares para preparación en el hogar. Según lo reportado, no se incluyen alimentos adicionales al calculo de consumo de los niños, lo cual podría estar resultando en un problema de dilución intrafamiliar y por tanto, comprometiendo la ingesta nutricional de los niños y niñas. Asimismo, no se reporta la priorización en el uso de alimentos fortificados o alimentos frescos. Sin excepción, las canastas de alimentos entregadas a través de los programas existes, al igual que las nuevas iniciativas, están comprendidas por productos industrializados de larga duración

Análisis sobre aspectos operativos

Sistemas de información y focalización

Tanto el PNAEQW como el PNCM se vieron en la necesidad de digitalizar sus procesos. El uso de procesos digitales ha demostrado ser más eficiente, optimizando entregas, trazabilidad y pagos, y generando ahorros para el programa. Los ahorros permiten atender a un mayor número de niños.

Un reto común enfrentado por los nuevos esfuerzos para la distribución de canastas de alimentos fue la identificación de la población vulnerable. La identificación de los hogares en los 24 distritos señalados por el DU N°068-2020para la atención se realizó en base al acceso a agua potable. Utilizando información provista por el Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima (SEDAPAL), se identificaron aquellos hogares que recibían abastecimiento de agua potable por medio de pipas. Sin embargo, no se consideró que en casos de vulnerabilidad extrema, SEDAPAL no era el único proveedor de pipas de agua en lugares sin acceso al agua potable. Por tanto, el número de canastas requeridas fue subestimado, exclu-

yendo así a población vulnerable que debió recibir el apoyo.

Con la finalidad de facilitar la identificación de usuarios, **la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) desarrolló el aplicativo Canastas Perú** como una herramienta virtual, descargable en teléfonos móviles, para facilitar a los servidores públicos el proceso de actualización de los padrones de familias en situación de vulnerabilidad y la elaboración de reportes requeridos por la Contraloría General de la República, el Instituto Nacional de Defensa Civil u otras autoridades.

El aplicativo también está siendo utilizado para la identificación y registro de las ollas comunes a nivel nacional; el registro aún no estaba disponible al momento de la elaboración de este reporte.

Gráfico 9. Ilustración de Aplicativo Móvil Canastas Perú

Mecanismos de entrega

Previo a la pandemia, no existían protocolos para la entrega de alimentos en el hogar. Tanto el PNAEQW como el PNCM se vieron en la necesidad de – una vez adecuados sus lineamientos— actualizar todos sus protocolos para brindar asistencia remota a sus beneficiarios en el contexto de la pandemia.

La entrega de canastas en Lima Metropolitana enfrentó los mayores retos tanto en la identificación de los beneficiarios, como en la dinámica de entrega puesto que inicialmente se intentó entregar las canastas casa por casa. Esa decisión no consideró los retos implícitos de transportar y entregar las canastas en pueblos jóvenes de difícil acceso en la zona metropolitana. Por el contrario, las entregas realizadas como parte del Plan Tayta, implementado por el Ministerio de Defensa con el apoyo de INDECI, en zonas rurales se llevaron acabo sin mayores contratiempos. Esto evidencia la necesidad de fortalecer los mecanismos de alcance del MIDIS en zonas urbanas.

Financiamiento

Durante el año 2020, no se aumentaron los presupuestos del PNCM, el PNAEQW o los comedores populares del PCA. Información anecdótica indica un incremento en el número de los usuarios de los comedores populares, sin embargo el presupuesto destinado a este programa mantuvo constante durante la última década y hasta marzo del 2021. Como antes descrito, el 4 de marzo, el Decreto Supremo N 036-2021EF autorizó la transferencia de partidas en el presupuesto del Sector Público al MIDIS y diversos gobiernos locales y se destinan S/. 14 millones de soles adicionales al presupuesto anual para atender los comedores populares en el país, pero solo por espacio de 4 meses.

Otros programas

En esta sección se describen brevemente las respuestas de otros cuatro programas: el seguro integral de salud (SIS), el Bono Electricidad, el FISE y Trabaja Perú. Existieron otras respuestas que no se abordan en este reporte, como por ejemplo, el Bono del Buen Pagador, destinado a incentivar a familias a obtener una vivienda incluso en el contexto de COVID, el Bono Familiar Habitacional, también entregado por el ministerio de Vivienda, a hogares peruanos en búsqueda de construir una casa.

Tabla 4: Otros programas de protección social en respuesta a COVID-19

Respuestas	Tipo de respuesta	Elegibilidad	Ajustes	Fechas	Montos	Cobertura (hogares)
Trabaja Perú	Expansión horizontal y ajustes de diseño	Geográfica; CSE pobre; 18-64 años; Subempleo - desempleo	Se suspendió el uso de la CSE Se prescindió de la firma de convenios con gobiernos locales Se implementó modalidad de emergencia Extensión de jornada laboral a sábados y domingos	Agosto – Diciembre 2020	S/39 diarios por jornada laboral de 8hrs.	284.000 personas (476 proyectos en 930 distritos)
Seguro Integral de Salud (SIS)	Expansión horizontal y ajustes de diseño	3,5 millones de nuevos beneficiarios del SIS Para Todos	Expansión de canales digitales de afiliación y comunicación Ampliación de cobertura Priorización de poblaciones vulnerables	2020		23 millones de asegurados
Bono Electricidad	Nuevo programa	Usuarios residenciales con consumos promedio hasta 125 kW.h y no más de 150 kW.h de consumo promedio durante los meses de la estación de verano.		Lista aprobada el 27 de julio de 2020	S/160	5.296.000 usuarios (66% de usuarios residenciales)
Fondo de Inclusión Social Energético	Vale de descuento	No contar con servicio de gas; características de vivienda; Ingreso	Incremento en el Apoyo económico ofrecido para la compra de gas GLP	27 de enero de 2021	de S/16 a S/18	800,000 usuarios entre familias y comedores populares

Trabaja Perú

El programa Trabaja Perú tiene como objetivo generar empleo temporal destinado a la población en edad de trabajar a partir de 18 años, en situación de pobreza, pobreza extrema, o afectada parcial o íntegramente por desastres naturales o por emergencias y es, por lo tanto, uno lo de pocos programas de protección social diseñados para responder a crisis de gran envergadura.

Trabaja Perú genera empleo temporal a través de actividades y/o proyectos son presentados por municipalidades y gobiernos regionales con distritos priorizados por el programa. Los proyectos son intensivos en mano de obra no calificada. El programa tiene dos modalidades de implementación: regular y de emergencia.

Trabaja Perú respondió a la crisis del COVID-19 creando empleo temporal (expansión horizontal) y adaptando algunos aspectos operativos. La respuesta estuvo enmarcada bajo el Decreto Supremo 070 de junio de 2020, que estableció un presupuesto adicional de S/. 653,882,014 para la implementación de proyectos de Trabaja Perú en 930 distritos del país. Este presupuesto, sumados a S/. 166 millones que ya tenía el programa, posibilitó la implementación de 476 proyectos.

La expansión de Trabaja Perú en respuesta a la crisis fue enorme: se dio empleo temporal a 284,000 personas en el segundo semestre de 2020. En todo el 2019 el programa creó 26,000 empleaos temporales, lo que representa una expansión del 992%.[20]

20 https://www.trabajaperu.gob.pe/2019/

El Decreto Supremo también simplificó los procesos administrativos, a fin de alcanzar la cobertura y celeridad buscada. Eximió al programa de firmar los convenios con los gobiernos locales y del concurso público para la contratación administrativa.

El programa elaboró protocolos de bioseguridad y modificó el criterio de elegibilidad: suspendió el requisito de CSE pobre o pobre extremo ya que muchas personas no tenían la clasificación actualizada. Mantuvo los criterios etarios (18-64 años) y de subempleo o desempleo. El pago fue quincenal y la jornada laboral se extendió a los fines de semana para alcanzar las metas establecidas.

Seguro integral de salud (SIS)

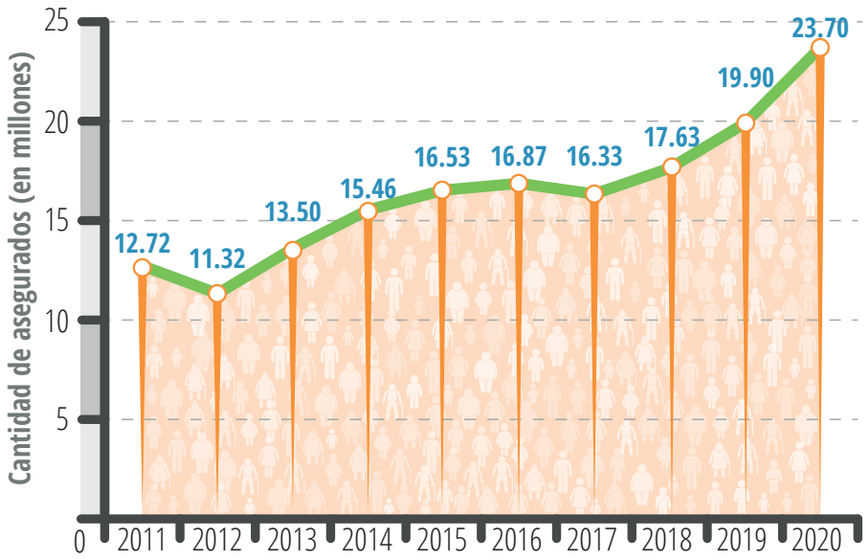
El SIS tiene diferentes planes de seguro semi-contributivos y subsidiados. En el primer grupo se incluyen los planes de seguro para microempresas, para trabajadores independientes y para emprendedores. El régimen subsidiado incluye el SIS Gratuito para personas pobres de acuerdo con la CSE del SISFHO y el SIS Para Todos, disponible para todas las personas sin otro seguro (nacionales peruanos y extranjeros).

El SIS Para Todos se creó en 2019 y llevó a que más de dos millones de personas accedan al sistema. A diferencia del SIS Gratuito, el SIS Para Todos no utiliza la CSE del SISFHO debido a que las autoridades consideran que la misma se encuentra desactualizada y no cubre a toda la población. Debido al lanzamiento del nuevo seguro, en 2019 se implementaron estrategias de comunicación para aumentar la cobertura del sistema.

En respuesta a la pandemia, la expansión de la cobertura del SIS continuó, impulsada principalmente por la inclusión de 3.5 millones de asegurados al SIS Para Todos. Así, en 2020 el SIS contó con 23.6 millones de asegurados (aproximadamente 73% de la población nacional), de los cuales 17.9 millones estaban en el SIS Gratuito y 5.8 millones en el SIS Para Todos.

Gráfico 10:

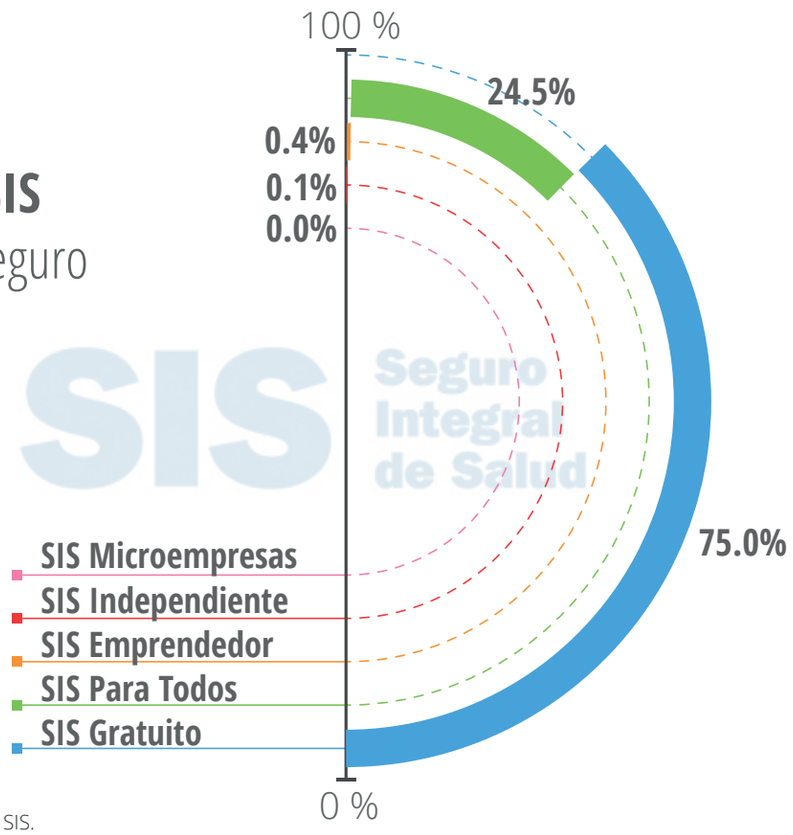
Cantidad de asegurados al régimen subsidiado
(SIS Gratuito y SIS Para Todos)



Fuente: Elaboración propia con datos SIS.

Gráfico 11:

Asegurados al SIS
según el plan de seguro
(año 2020)



Fuente: Elaboración propia con datos SIS.

Además del aumento de cobertura, el SIS implementó varias medidas en respuesta a la pandemia. Facilitó la afiliación a través de nuevos canales digitales, garantizó la cobertura de las atenciones por infección del COVID-19 en todos los planes, incluyó la cobertura completa de la cremación o inhumación en caso de fallecimiento por Coronavirus, entre otras medidas.

Bono Electricidad

El Bono Electricidad consistió en un subsidio excepcional al servicio eléctrico. El valor del subsidio fue de hasta S/ 160 y se descontó de las facturas del servicio hasta alcanzar dichos montos o hasta diciembre 2020.

El bono estuvo dirigido únicamente a usuarios residenciales. Los mismos debían cumplir con los siguientes criterios: i) tener un consumo promedio mensual de hasta 125 kWh entre marzo de 2019 y febrero de 2020 y de hasta 150 KWh durante los meses de enero y febrero de 2020, ii) adicionalmente, para los usuarios de Lima y Callao, el usuario no debe vivir en manzanas calificadas como de estrato alto o medio alto, según el plano estratificado del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

El Bono Electricidad subsidió el consumo de electricidad de 5,296,000 usuarios (66% de los usuarios residenciales del país). Para la focalización del bono no se utilizó el PGH ni el Registro Nacional de Hogares. El padrón fue aprobado el lunes 27 de julio por el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN) y los usuarios podían verificar si eran elegibles en un portal web.

Vale de descuento FISE

El Vale FISE, destinado a usuarios de balones de gas, con el objetivo de reducir el uso de leña y bosta en el país, también observó modificaciones. Desde el 27 de enero del 2021, el vale de descuento para la compra de balón de gas, entregado por el Fondo de Inclusión Social Energético, amplió su valor económico a 18 soles. Dicho descuento pretende beneficiar de manera directa a fin de beneficiar a viviendas, comedores populares e instituciones educativas públicas ubicadas en 1,835 distritos a nivel nacional para la compra de balón de gas.

De cara a la creación de un Sistema de Protección Social Reactiva ante Emergencias en el Perú

Esta sección destaca algunas lecciones que surgen del análisis presentado en la sección anterior, con la perspectiva de iniciar una discusión para informar la creación de un sistema de protección social reactiva en el Perú. Luego, la sección 5 presentará algunas recomendaciones concretas

El sistema de protección social del Perú no ha sido diseñado como un sistema reactivo y esto limita la efectividad, inclusión y transparencia de la asistencia de emergencia. La respuesta a la pandemia consistió en la reacción expost por parte del sector, con las problemáticas e ineficiencias esperables de una respuesta de gran magnitud que no se basa en protocolos y capacidades preestablecidas. Por ejemplo, la gran cantidad de decretos y resoluciones ministeriales necesarias, no sólo para la creación de nuevos programas, sino también para ajustes menores en programas existentes, es una clara evidencia de la falta de preparación. Del mismo modo, los bonos temporales no formaron parte de una estrategia clara de respuesta, sino que se fueron sucediendo según las necesidades y las capacidades de respuesta, lo que llevó a una gran disparidad con relación a cuándo las personas recibieron la asistencia y a falta de información y transparencia. Si bien es cierto que ningún sistema de protección social del mundo estaba preparado para una crisis como la pandemia del COVID-19, el Perú se enfrenta a muchos choques recurrentes y será necesario que el sistema esté adecuado y tenga la flexibilidad necesaria para enfrentarlos.

La experiencia de la pandemia muestra que la preparación del sistema de protección social para responder a crisis futuras deberá enfocarse tanto en lineamientos de política y marcos legislativos adecuados, como en la creación de capacidades operativas y el desarrollo de

protocolos de respuesta. En línea con el marco teórico utilizado en este estudio, un sistema verdaderamente reactivo se construye sobre la base de capacidades y estrategias de "alto nivel", es decir, de arreglos institucionales, coordinación y financiamiento, así como "operativas", es decir, es sistemas de información, de focalización y de mecanismos de entrega.

Al no estar basada sobre una estrategia clara, la respuesta no tuvo un enfoque integral. Existieron diferentes tipos de mecanismos de asistencia, pero estos no fueron parte de una estrategia integral y articulada que busque maximizar las sinergias entre los programas, la capacidad de respuesta y los mecanismos para reducir la exclusión.

La respuesta a la pandemia reprodujo las desigualdades y falencias del sistema y de los programas de protección social regulares. La relativamente baja cobertura de los programas regulares de transferencias monetarias en zonas urbanas hizo que la capacidad administrativa para responder a la pandemia en esas zonas sea más limitada. Del mismo modo, la exclusión de los programas regulares y de los padrones como el PGH de muchos trabajadores informales llevó a la necesidad de crear nuevos mecanismos de asistencia para esta población. Por lo tanto, será necesario construir a futuro un sistema de protección social inclusivo, con la capacidad de dar asistencia a todos los habitantes del Perú.

La respuesta condujo a una serie de innovaciones que deberán ser tenidas en cuenta para el futuro de los programas regulares, así como de las respuestas a emergencias. La creación del Registro Nacional de Hogares, el uso de billeteras digitales y banca celular, entre otras innovaciones, deberán considerarse, y potencialmente escalar, para el futuro de la protección social.

Queda aún por establecerse una estrategia de asistencia a la población afectada de mediano y largo plazo. La respuesta se centró en asistencia inmediata, de corto plazo, pero resta aún por definir qué estrategias se implementarán para garantizar la reinserción productiva y la seguridad alimentaria y nutricional de aquellos que continúan aún afectados por la crisis. En el contexto actual, el riesgo de inseguridad alimentaria severa, y un repunte de la desnutrición infantil en el país son inminentes. Esta estrategia puede consistir tanto en la inclusión de dichas personas en programas existentes, de ser adecuado, o en la creación de nuevos programas.

El rol clave de la protección social en la respuesta a la pandemia en el Perú y en el mundo puso a protección social reactiva dentro de las prioridades de las políticas públicas de muchos países. Se ha creado conciencia como nunca antes sobre el rol de protección social reactiva ante emergencias y esto crea un contexto favorable en muchos países del mundo, de la región y en el Perú en particular, para la inversión en el fortalecimiento y preparación de dicho sistema.

Recomendaciones

Si bien en los últimos años ha habido avances importantes en la preparación del sistema de protección social para responder a emergencias, aún queda mucho camino por recorrer. La experiencia de la respuesta a la pandemia ha mostrado aspectos positivos y algunas innovaciones en cuanto a la asistencia a la población afectada, en particular en cuanto a las transferencias monetarias, pero también evidenció varias limitaciones y problemas, algunos que tienen raíces estructurales y de larga data. A continuación, se presentan recomendaciones para hacer que el sistema de protección social, y en particular de asistencia social, sea más reactivo y pueda responder mejor a futuras crisis.

Antes de presentar las recomendaciones es importante, sin embargo, destacar tres cuestiones.

- Existen algunos problemas estructurales en el país que exceden a la protección social, pero que a su vez afectan la capacidad de implementar programas que sean efectivos. Así, por ejemplo, el bajo nivel de inclusión financiera y de acceso a tecnología es una barrera importante, sobre todo para poblaciones vulnerables (ej. rural, adulta mayor). Si bien la protección social puede contribuir a mejorar estos aspectos coyunturales, dependen ampliamente de políticas que exceden al sector.
- La crisis ha dejado en evidencia la exclusión de gran parte de la población del sistema de protección social, típicamente de los trabajadores informales. La inclusión de las poblaciones excluidas requiere de cambios profundos en el sector.
- La crisis ha dejado en evidencia que el MIDIS tiene una capacidad limitada para proveer asistencia a personas en zonas urbanas. Esto se evidenció en la sub-cobertura del PGH en estas zonas, así como la entrega de canastas básicas en áreas urbanas con mayor vulnerabilidad.

Se proponen tres actividades clave para el fortalecimiento de la capacidad de respuesta del sistema de protección social:

1. **Desarrollar lineamientos de política de protección social reactiva.**Se recomienda que la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión Social (que está en proceso de actualización por el MIDIS) así como la Política de Gobierno, considere mecanismos de protección social

frente a las emergencias y desastres. Es decir, que definan las intervenciones que deben ser desarrolladas o adaptadas, los objetivos deseados así como indicadores para el seguimiento y evaluación de los resultados.

2. **Promover que el MIDIS, en su condición de Secretaría Técnica del SINADIS impulse una política nacional de protección social reactiva entre los sectores competentes, que adecue la legislación y los mandatos de sus entidades para que cumplan los roles previstos por dicha política nacional.** La respuesta a la pandemia fue posibilitada por una gran cantidad de Decretos de Urgencia, Decretos Supremos y de Resoluciones Ministeriales que evidencian que el sistema no estaba preparado, al menos desde lo normativo, para afrontar una situación de este tipo.

3. **Desarrollar protocolos de continuidad operativa y de respuesta frente a crisis.** Siguiendo lo establecido en la estrategia nacional y la legislación se recomienda, por un lado, desarrollar protocolos para la continuidad operativa de programas y ajustes de diseño a ser implementados durante una emergencia. Por ejemplo, no es la primera vez que Juntos suspende el cumplimiento de corresponsabilidades durante una emergencia; sin embargo, esta acción no está establecida en los protocolos del programa y, por lo tanto, debe ser establecida por Resoluciones Ministeriales o Decretos Supremos, por ejemplo.

4. **Desarrollar mecanismos de asistencia a mediano y largo plazo destinados a población vulnerable.**

A continuación se presenten recomendaciones para las diferentes dimensiones operativas y de política pública de acuerdo con el marco conceptual utilizado.

Sistemas de información

Es imprescindible mejorar la calidad de los datos del PGH. Si bien el uso del PGH posibilitó una respuesta rápida, las limitaciones causadas por la calidad de sus datos quedaron en evidencia. El sistema de recolección y actualización de datos a través de las ULEs no ha sido efectivo. Se recomienda, por lo tanto, evaluar las capacidades de las ULEs y de la estrategia de actualización de datos, así como también estudiar los incentivos de las personas a reportar cambios en las condiciones de vida, para así desarrollar un nuevo mecanismo o mejorar el existente. Dicho mecanismo puede combinar diferentes instrumentos de acuerdo con las diferentes capacidades de los gobiernos locales y necesidades / incentivos de la población.

Desarrollar e implementar un modelo de interoperabilidad. El intercambio de datos entre varias entidades de gobierno y no gobierno realizado durante la crisis fue posibilitado por los decretos supremos y no estuvo basado en protocolos ni estrategias pre-existentes. Es importante desarrollar un modelo que establezca qué información es compartida, por quiénes, cuándo y de qué modo, asegurando no solo la efectividad del intercambio (ej. que las bases de datos sean compatibles) sino también que se cumplen las normas de privacidad y seguridad de la información.

Preparar los sistemas de información para prever acciones de preparación y respuesta. En línea con la recomendación de la Aprobación de Lineamientos sobre Protección Social reactiva ante emergencias, será necesario asegurar que los sistemas de información estén preparados para cumplir las funciones establecidas. Esto puedo incluir recolectar y compartir información sobre la vulnerabilidad de los hogares y la exposición a choques, como preparar las plataformas de tecnología de la información para posibles respuestas. Se destaca la necesidad de establecer mecanismos efectivos para "identificar" hogares en las bases de datos administrativas. Otras oportunidades para expandir la red de información disponible a los diferentes programas sociales es el intercambio de información entre programas destinados a la niñez como lo son el PNAEQWy el PNCM con el Nuevo RNH y el PGH.

Pagos

Considerar adoptar el uso de las innovaciones tecnológicas de las transferencias de los bonos temporales para el pago de transferencias de programas regulares, mientras que a su vez se desarrollan mecanismos complementarios para poblaciones vulnerables. Esta ha sido una de las debilidades de la respuesta de los bonos: el uso de innovaciones tecnológicas en la entrega de beneficios no fue adecuada para todos los segmentos de la población, y menos aún para los más vulnerables.

Preparar los mecanismos de pagos para responder. En línea con la recomendación de la Aprobación de Lineamientos sobre Protección Social reactiva ante emergencias y a los planes de contingencia, será necesario asegurar que

los mecanismos de pago estén preparados para absorber la demanda adicional resultante de una crisis y que sean flexibles para hacer pagos más frecuentes, con otros montos, a otras poblaciones, de acuerdo con los escenarios de riesgo.

La estrategia de entrega de alimentos puede ser fortalecida. Tal como sugiere la alta demanda por las ollas comunes en el país, existe población que depende de éstas para su supervivencia. Es así como se presenta la posibilidad de que los hogares que reciben alimentos de programas como el PNAEQW o el PNCM, destinado para la alimentación de los niños, se este compartiendo en el hogar en detrimento de la ingesta nutricional de los más jóvenes del hogar. Es necesario que los programas existentes consideren la situación actual de las familias, y se tome en consideración la posible dilución intrafamiliar de los alimentos recibidos. Así mismo, se debe hacer énfasis en la adquisición de productos de alto valor nutricional, así como de alimentos fortificados en todos los programas sociales nacionales.

Focalización

Desarrollar protocolos y criterios para la focalización de las respuestas de protección social, con base en las mejores de los sistemas de información. Esto debe incluir la creación de criterios de focalización para personas vulnerables, ya no sólo en pobreza o pobreza crónica.

Desarrollar mecanismos para la evaluación de daños y la identificación de personas afectadas por choques. Estos mecanismos tienen que ser desarrollados y adaptados para crisis de diferente naturaleza. Es necesario crear la capacidad para realizar estas evaluaciones rápidamente luego de un choque. Esta capacidad puede ser construida sobre la base de las evaluaciones de daños y los protocolos ya existentes, aunque ampliadas tanto en cuenta a la información a recolectar como en su uso en diversos tipos de choques.

Capacidad institucional

Una vez definidos los Lineamientos sobre Protección Social Reactiva y los planes de contingencia, será preciso desarrollar las capacidades necesarias para realizar las acciones previstas. El desarrollo de capacidades, tanto a nivel nacional como sub-nacional, debe incluir tanto mandatos y roles claros, así como capacitaciones, asignación de recursos, entre otros procesos específicos.

Coordinación

Los mecanismos de coordinación que se establezcan en los Lineamientos de Protección Social Reactiva deberán estar dentro del marco del SINAGERD. Sin embargo, como quedó demostrado en la crisis de la pandemia, es importante fortalecer la capacidad de coordinación y liderazgo del sistema.

Financiamiento

Considerar sustentar el desarrollo de planes de contingencia sobre la base de compromisos de financiamiento. La preparación del sistema de protección social será más efectiva si existen compromisos de financiamiento. Dichos compromisos pueden adoptar diferentes formas, de acuerdo con lo que se establecerá en los Lineamientos de Protección Social Reactiva, desde líneas presupuestarias a nivel de programas hasta fondos de contingencia exclusivos para el uso de protección social, entre otros varios instrumentos.

Aspectos a considerar para futuras respuestas

Establecer mecanismos que aseguren mayor transparencia. La falta de dichos mecanismos, el uso de criterios poco claros y de decisiones unilaterales fueron algunas de las debilidades de la respuesta de los bonos, que deberán mejorarse para futuras respuestas.

Si bien tomar decisiones con base en datos es positivo, es importante establecer criterios y procesos claros que sean aceptados por la población. La respuesta de los bonos se estableció sobre la base de datos, la mayoría de ellos pre-existentes, pero los criterios y la información utilizada constituyó, en algunos casos, una suerte de “caja negra”.

Considerar complementar las respuestas de transferencias monetarias (bonos) con el apoyo a organizaciones de la sociedad civil y a programas descentralizados (ej. Comedores Populares) para la asistencia en especie. La respuesta de protección social a la pandemia se centró principalmente en transferencias monetarias, aunque la mayor demanda en los comedores populares y el surgimiento de las ollas comunes muestran la demanda de este tipo de asistencia.

Establecer montos de acuerdo con las necesidades de la población afectada. El valor de los bonos terminó siendo bajo en comparación a las necesidades de la población, no tanto por su monto mensual sino por la baja cantidad de transferencias en una crisis de larga duración.

La calidad de la dieta de la población mas afectada a consecuencia del coronavirus debe ser evaluada y mejorada. Es bien sabido que la pandemia causada por el coronavirus repercutirá en un incremento del hambre y la pobreza en los países de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). La inseguridad alimentaria aunada a un mayor consumo de alimentos procesados y de larga vida de anaquel, promete revertir los importantes avances en materia de lucha contra la desnutrición en la región, y el caso del Perú no es la excepción. El consumo de alimentos frescos y fortificados debe ser incentivado como parte de las intervenciones existentes.

Respuestas futuras deberán incluir a extranjeros que viven en el país. El SIS estableció medidas para alcanzar a dicha población, sin embargo, los bonos la excluyeron, aún cuando muchos de los migrantes venezolanos se encuentran en situación de vulnerabilidad.

Bibliografía

Barca, V. and O'Brien C. (2017) 'Factors affecting the usefulness of existing social protection databases in disaster preparedness and response. Policy Brief'. OPM, Oxford, UK.

Barca V. and Beazley R. (2019). Building on government systems for shock preparedness and response: the role of social assistance data and information systems. Canberra: Commonwealth of Australia, Department of Foreign Affairs and Trade.

Beazley, R. (2017) Protección Social Reactiva frente a Emergencias en América Latina y el Caribe. Caso de estudio de República Dominicana. OPM en colaboración con el PMA.

Beazley, R., Solórzano, A. and Barca, V. (2019) Study on Shock-Responsive Social Protection in Latin America and the Caribbean: Summary of key findings and policy recommendations. OPM in collaboration with WFP.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación.Informe Especial Covid-19 No 2. Santiago, 2020.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2020 (LC/PUB.2020/17-P/Rev.1), Santiago, 2021.

Gentilini, U. et al (2021). Social Protection and Jobs Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures. Living paperversion May 2021.

IPC-IG, UNICEF LACRO y WFP. 2021. "Protección social y la migración venezolana en América Latina y el Caribe en el contexto de COVID-19". Research Report N° 58. Brasilia y Ciudad de Panamá: Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia — Oficina Regional para América Latina y el Caribe y Programa Mundial de Alimentos.

Lizardo Espinal, M (2020) Propuesta de Financiamiento de la Estrategia de Protección Social Adaptativa. Banco Mundial.

Rubio, M, Escaroz, G, Machado, A, Palomo, R, y Sato, L (2020) "Protección Social y Respuesta al COVID-19 en América Latina y el Caribe"Segunda Edición: Asistencia Social. UNICEF y International Policy Centre for Inclusive Growth.

United Nations (2021). World Economic Situation and Prospects 2021, Sales No. E.21.II.C.1

World Food Programme (2021). Proyections of Severe Food Insecurity – Latin America and the Caribbean.

Acrónimos

ALC	América Latina y el Caribe
BFU	Bono Familiar Universal
BM	Banco Mundial
CELAC	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CENEPRED	Centro Nacional de Estimación, Prevención y Reducción del Riesgo de Desastres
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CSE	Clasificación Socioeconómica
DNI	Documento Nacional de Identidad
DS	Decreto Supremo
DU	Decreto de Urgencia
FISE	Fondo de Inclusión Social Energético
FSU	Ficha Socioeconómica Única
GRD	Gestión de Riesgos ante Desastres
INDECI	Instituto Nacional de Defensa Civil
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIDIS	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
MIMP	Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
MINSA	Ministerio de Salud
MTPE	Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo
OPM	Oxford Policy Management
OSINERGMIN	Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería
OSIPTEL	Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones
PBI	Producto bruto interno
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PANTBC	Programa de Alimentación y Nutrición para el Paciente con Tuberculosis y Familia
PCA	Programa de Complementación Alimentaria
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PGH	Padrón General de Hogares
PNCM	Programa Nacional Cuna Más
PNAEQW	Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma
RENIEC	Registro Nacional de Identificación y de Estado Civil
RNH	Registro Nacional de Hogares
RUIPN	Registro Único de Identificación de las Personas Naturales
SBS	Superintendencia de Banca y Seguros del Perú
SINADIS	Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social
SINAGERD	Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres
SISFOH	Sistema de Focalización de Hogares
SIS	Seguro Integral de Salud
SUNAT	Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria
ULE	Unidades Locales de Empadronamiento
WFP	World Food Programme/ Programa Mundial de Alimentos

Créditos fotográficos

Photo page 1: WFP/Giancarlo Aponte Fernández
Photo page 7: WFP/Giancarlo Aponte Fernández
Photo page 10: WFP/Giancarlo Aponte Fernández
Photo page 13: WFP/Giancarlo Aponte Fernández
Photo page 17: WFP/Giancarlo Aponte Fernández
Photo page 20: WFP/Giancarlo Aponte Fernández
Photo page 26: WFP/Giancarlo Aponte Fernández
Photo page 27: WFP/Giancarlo Aponte Fernández
Photo page 41: WFP/Giancarlo Aponte Fernández
Photo page 43: WFP/Giancarlo Aponte Fernández

World Food Programme
Via Cesare Giulio Viola 68/70,
00148 Rome, Italy - T +39 06 65131
wfp.org