

Las fallas en la implementación de políticas públicas: lecciones de la entrega del bono gubernamental en tiempos de COVID-19 en el Perú¹

Flor Blanco Hauchecorne

Resumen

La implementación de políticas públicas es un proceso complejo y difícil, cuyo estudio y análisis no ha tenido la atención necesaria por parte de investigadores y tomadores de decisiones. En un contexto de crisis, como la producida por la propagación de la COVID-19, las fallas en implementación de políticas pueden agudizarse y hacerse más evidentes, repercutiendo de manera negativa en la población afectada. En este artículo se analiza la implementación de política pública durante una crisis, a través de la revisión del diseño y entrega de los subsidios monetarios, o bonos gubernamentales, en el Perú.

Palabras clave

Implementación, política pública, COVID-19, protección social, bono.



“(...) las deficiencias en implementación descubren ineficiencias en el aparato de gobierno.” (Revuelta, 2007, pág. 139)

INTRODUCCIÓN

Perú fue uno de los primeros países de América Latina en adoptar medidas severas de confinamiento para enfrentar la pandemia, reflejando las certezas que se tenían sobre la debilidad del sistema de salud. Además, el gobierno anunció una serie de medidas complementarias a esta decisión, con la finalidad de contener la expansión de la COVID-19. Cinco meses después, con resultados muy lejanos a los previstos, nos preguntamos ¿qué ocurrió? ¿qué se hizo mal? ¿qué se pudo haber hecho mejor?

En este artículo se revisará una de las decisiones complementarias a la cuarentena, la entrega de un bono gubernamental a las personas vulnerables a fin de contribuir con su permanencia en casa. Implementar una medida como ésta en tiempos normales es complejo y difícil, debido a la gran cantidad de actores involucrados, falta de información, presión política, urgencia para la entrega, entre otros; y se convirtió en doble reto con la crisis generada por la COVID-19. Luego de aprobado el primer bono, y a medida que se ampliaba la cuarentena, el gobierno creó cuatro bonos adicionales, destinando hasta la fecha más de S/4.7 mil millones para pago de bonos. Cinco meses después de aprobado el otorgamiento del primer bono, se había distribuido el 85 % de los bonos, beneficiando a 4.9 millones de hogares², con cuestionamientos sobre la finalidad, monto, beneficiarios, oportunidad y mecanismo de entrega utilizados en la distribución de los bonos.

1 Flor Blanco Hauchecorne, docente de pregrado y postgrado de la PUCP, Bachiller en Ciencias Sociales con mención en Economía en la PUCP y Master en Administración Pública por The Maxwell School of Syracuse University, NY. Se ha desempeñado en diferentes cargos en la administración pública en MIDIS, MINEDU, MTPE y SERVIR.

2 De acuerdo a la informado por el Estado en la página oficial sobre pago de bonos “Reporte nacional de entrega de bonos” (<https://bonos.servicios.gob.pe/>) revisada el 23 de agosto 2020

Una línea interesante de reflexión para entender esta situación, es la capacidad de implementación de políticas públicas en el Perú. Implementar requiere no sólo capacidad de gasto, sino también tener claridad en los objetivos, información integrada y actualizada, disponibilidad de recursos humanos, logísticos, y de gestión, respaldo político al más alto nivel, adecuación territorial, articulación intersectorial; y, en contexto de crisis como la generada por la COVID-19, contar con capacidad para orquestar esta implementación en completa incertidumbre y sin horizonte temporal determinado, tomando decisiones rápidas y, muchas veces, adecuando prácticas tradicionales y sin procesos conocidos.

En este artículo se analizará lo ocurrido hasta el momento con la entrega de los bonos gubernamentales desde un enfoque de implementación de políticas públicas en contexto de crisis.

¿EL BONO O LOS BONOS?

En Perú se anunció la entrega de un bono para la población con mayor necesidad al inicio del confinamiento obligatorio debido a la expansión de la COVID-19³, llamado “Yo me quedo en casa”. Semanas y meses después se aprobaron distintos bonos adicionales e incluso un segundo pago para algunos de ellos, todos con la misma finalidad pero ampliando la cantidad de personas beneficiarias; por lo que no se puede hacer referencia a un único bono. A continuación realizaremos una revisión cronológica de los bonos creados, utilizando información pública del Reporte nacional de entrega de bonos⁴ y del diario oficial El Peruano.

El gobierno reporta la asignación de S/4,752,000,000 para pago de bonos de 5,459,120 hogares; lo cual significa el 2.27% del presupuesto público para el 2020 y que beneficiaría a la mitad de la población del país.

BONO YO ME QUEDO EN CASA

El 16 de marzo se creó un bono de S/380 para los hogares en situación de pobreza y pobreza extrema de acuerdo al Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH), que se encuentren en los ámbitos geográficos con mayor vulnerabilidad sanitaria definidos por el Ministerio de Salud⁵. Se precisó que se trata de una única bonificación y que sería pagada a través del Banco de la Nación u otras entidades financieras. El responsable de entregar este bono sería el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) a través del programa Juntos⁶.

El presupuesto destinado al pago de este bono es S/1.1 mil millones, incluyendo S/2 millones para la creación de una plataforma de información y comunicación a los hogares beneficiarios⁷. El 26 de marzo se inició el pago a 2.7 millones de personas a través del Banco de la Nación, y solo en Lima se hicieron los pagos también a través otras entidades financieras.

El 21 de abril se aprobó un segundo pago de S/ 380 al mismo grupo de hogares, justificado en la ampliación del estado de emergencia y “considerando que los ingresos de los hogares continuarán viéndose afectados”⁸, con un presupuesto de S/921 millones, de los cuales S/ 800 mil serían para operación. En esa ocasión, se cambia el responsable de la operación, quedando a cargo del Programa Pensión 65⁹, y se utilizó mecanismos de pago alternos como los giros bancarios, banca celular y billetera electrónica del Banco de la Nación, que no habrían sido utilizados en el primer pago. El 28 de abril, 40 días de iniciada la cuarentena, se empezó la ejecución de este segundo pago, cuando aún no se había terminado de pagar el primer tramo.

Luego de cinco meses de iniciada la cuarentena, se entregaron bonos al 94.17% de los hogares, sin precisar si se trata de personas que cobraron uno o dos pagos de S/ 380.

BONO INDEPENDIENTE

El gobierno decidió ampliar la cuarentena considerando los niveles de contagio, y aprobó el Bono Independiente el 27 de marzo, orientado a minimizar los efectos de las medidas de aislamiento social en los hogares que se mantienen por ingresos de actividades independientes¹⁰; el Bono Independiente equivale a S/380 por hogar, para un total de 780 mil hogares de trabajadores independientes. El responsable de la ejecución es el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) a través del Programa Trabaja Perú¹¹, con un presupuesto de S/ 600 millones para bonos, destinando S/ 2.5 a gastos de operación.

El 8 de abril, el MTPE inició el pago del bono utilizando únicamente al Banco de la Nación y su banca celular como una alternativa¹². A fines de abril, se inició el segundo pago de este bono, al mismo grupo de trabajadores independientes, con lo cual, cada uno recibiría un total de S/760¹³.

Para la identificación de este grupo de beneficiarios, el MTPE estableció como características (i) tener clasificación de no pobre en el SISFOH, (ii) no ser beneficiario de ningún programa

3 La cuarentena obligatoria inició en Perú el 16 de marzo de 2020

4 <https://bonos.servicios.gob.pe/>

5 Decreto de Urgencia N° 027-2020, 16 de marzo de 2020.

6 Juntos es el programa de transferencias condicionadas de MIDIS, y que actualmente realiza transferencias para cerca de 800 mil usuarios.

7 La plataforma creada es <http://bonoyomequedoencasa.pe/WEB/>

8 Decreto de Urgencia N° 044-2020, 21 de abril de 2020

9 Pensión 65 es un programa del MIDIS y realiza transferencias monetarias no condicionadas a adultos mayores de 65 años que se encuentran en condición de pobreza extrema; cuenta con poco más de medio millón de usuarios.

10 Decreto de Urgencia N° 033-2020 del 27 de marzo de 2020. Artículos del 3 al 8.

11 Trabaja Perú es un programa de empleo temporal del MTPE, cuya modalidad de intervención es transferir recursos para ejecución de obras públicas intensivas en mano de obra no calificada. El 70% de los recursos transferidos son para pagar los incentivos de la mano de obra no calificada.

12 De acuerdo a los datos disponibles en <https://www.datosabiertos.gob.pe/>, portal del Estado Peruano, con actualización al 24.06.2020, el 76% de los trabajadores independientes habría cobrado el bono a través de la banca celular.

13 Decreto de Urgencia N° 036-2020, 10 de abril de 2020



de transferencias, (iii) no haber recibido el bono Yo me quedo en casa, (iv) ningún miembro del hogar debe estar registrado como trabajador dependiente, (v) los miembros del hogar no deben generar ingresos por más de S/ 1,200 y (vi) ningún miembro del hogar debe desempeñar cargo público¹⁴.

A fines de agosto se había entregado el 88.4% de los bonos, no obstante el reporte no hace diferencia entre los hogares que recibieron uno o dos pagos.

BONO RURAL

Después de 35 días de cuarentena, se aprobó un bono de S/ 760 para los hogares en condición de pobreza o pobreza extrema en el ámbito rural de acuerdo al SISFOH, con la condición de no haber recibido ningún bono anterior, con el objetivo de brindar protección económica¹⁵. Esta operación estuvo a cargo del MIDIS a través de Pensión 65, y al igual que los bonos anteriores, el Banco de la Nación y otras entidades financieras privadas realizarían el pago, precisando que en esta oportunidad el Banco de la Nación privilegiaría canales alternos a sus oficinas.

Se destinó S/836 millones, de los cuales S/1.5 millones se orientaron a gastos de operación, que incluía el diseño de una nueva plataforma

con el mandato expreso de que no podía utilizarse la creada para el bono "Yo me quedo en casa"¹⁶.

A fines de agosto, 83.18% de los hogares seleccionados para recibir el bono, lo habría cobrado, siendo la proporción más baja de cobros entre todos los bonos existentes. Este bono se distribuyó a través del Banco de la Nación y de 8 entidades financieras privadas, además de promover la banca celular y el cobro a través de agentes y cajeros automáticos del Banco de la Nación, tal como se describe en la página de Bono Rural del Estado¹⁷. A diferencia de los otros bonos, se utilizó las transportadoras de valores, que MIDIS nombró como "carritos pagadores" para las zonas más alejadas, lo que implicaría entrega del bono en efectivo. Este bono se empezó a pagar el 14 de mayo, casi dos meses después de iniciada la cuarentena.

BONO FAMILIAR UNIVERSAL

El 5 de mayo se creó un bono de S/ 760 para atender a familias que no habían sido beneficiarias de ninguno de los otros bonos, con las que se alcanzaría un total de 6.8 millones de hogares que recibirían un bono¹⁸.

Los requisitos para ser beneficiarios son: (i) estar en condición de pobreza o pobreza extrema según SISFOH, (ii) beneficiarios de algún

14 Las consultas para saber si son beneficiarios se hacían en <https://www.bonoindependiente.pe/>

15 Decreto de Urgencia N° 042-2020, 19 de abril de 2020

16 Se creó la plataforma <https://bonorural.pe/#/>

17 <https://www.gob.pe/9070-acceder-al-bono-ruralt>

18 Decreto de Urgencia N° 052-2020, 5 de mayo de 2020



programa social, (iii) todas las personas que no cumplan los dos primeros pero que no estén en planilla, exceptuando pensionistas y modalidades formativas. Cualquier persona que esté en el Registro nacional para medidas COVID 19, que no haya recibido ningún bono y que ningún miembro de su familia reciba más de S/ 3 mil mensual, podrá recibir este bono.

La particularidad de la entrega de este bono es que se crea un padrón ad hoc “Registro nacional para medidas COVID-19” a cargo de RENIEC, cuyo objetivo es consolidar información de hogares para identificar a los beneficiarios de subsidios económicos, e incluiría una plataforma para recoger la información de los hogares. La nueva distribución de responsabilidades implicaba que MTPE pagaría a los hogares de zonas urbanas y MIDIS a los de las zonas rurales y beneficiarios de sus programas.

En total se destinó S/1,226 millones, S/3 millones para gastos de operación, siendo el 20 de mayo el inicio del pago al primer grupo (un millón de personas) y el 11 de agosto al segundo grupo. A fines de agosto se habría pagado el bono al 88.7% de los hogares beneficiados.

BONO UNIVERSAL

El 20 de agosto se aprobó un nuevo bono, equivalente a S/760 para todos los hogares que ya han recibido alguno de los bonos,

considerando la afectación a sus ingresos dado el proceso gradual de la reactivación económica¹⁹, convirtiéndose en el segundo pago de S/ 760 para los hogares que están en alguna lista, se busca beneficiar a 8.6 millones de hogares.

Los requisitos para ser beneficiario y las instituciones responsables son los mismos que las del Bono Familiar Universal. La diferencia es que en MTPE el pago será realizado por la oficina de administración y ya no por Trabaja Perú. El presupuesto asciende a S/6.6 mil millones, que incluye gastos de la estrategia comunicacional por primera vez.

Se autoriza la apertura de la Cuenta DNI, que es una cuenta de ahorro individual y digital, masiva, automática y gratuita²⁰, a través del Banco de la Nación a solicitud de MTPE y MIDIS, para toda persona natural mayor de edad, sin necesidad de contrato de aceptación y que reciba este subsidio. A fines de agosto, aún no se había iniciado el pago de este bono.

Se han creado cinco bonos distintos, cuya naturaleza y monto son los mismos, pero dirigidos a distintos grupos poblacionales. Cinco meses después de iniciada la cuarentena, 497,922 personas que aparecían en alguna lista aún no cobran el bono, según se refleja en la página web del Estado sobre bonos²¹, y las personas se siguen aglomerando en las entidades financieras para realizar los cobros respectivos.

¹⁹Decreto de Urgencia N° 098-2020, 20 de agosto de 2020

²⁰Decreto de Urgencia N° 098-2020, artículo 9

²¹ Parte considerativa del Decreto de Urgencia N° 027-2020

IMPLEMENTAR ES COMPLEJO

La implementación de políticas públicas frecuentemente es vista como un tema operativo y menor, y que una vez tomada una decisión de política, los resultados reflejarán la propuesta tal cual fue concebida. Esta forma de entender la implementación puede conducir a no alcanzar los objetivos de política e incluso a la inacción. La implementación de políticas públicas “(...) abarca aquellas acciones efectuadas por individuos (o grupos) públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos.” (Van Meter & Van Horn, 2000, pág. 3), siendo “un proceso que ocurre entre las declaraciones formales de la política y el resultado final alcanzado” (Revue, 2007, pág. 139).

Implementar una política significa poner en marcha una orquesta de recursos financieros, humanos, procesos, tiempos, instituciones, normas, actores (y sus intereses e interacciones) y alinearlos a la consecución del objetivo de política establecido. Van Meter & Van Horn (2000) precisan además que es posible realizar una efectiva y eficiente implementación y que ello no se refleje en los resultados previstos.

En contexto de crisis, implementar una política pública se vuelve más complejo aún, debido a que se suma la incertidumbre de la frecuencia, duración y alcance del shock que produce la crisis, tal como ocurre actualmente con la COVID-19. Las crisis tienen efectos negativos en el bienestar de las personas, especialmente en las más vulnerables, por lo que son las políticas sociales y de protección social las llamadas a adecuarse y atender la situación. Para ello, O'Brien, et ál, (2018) recomiendan tener en cuenta: el objetivo a alcanzar, tamaño de la población a atender, oportunidad de la intervención, predictibilidad de fondos para los hacedores de política y los beneficiarios, eliminación de duplicidad de sistemas de entrega y procesos, y sostenibilidad de las medidas. Beazley & Solorzano (2017) analizan múltiples experiencias de protección social adaptativa y concentran su propuesta en dos etapas: la primera se refiere a información, identificación de personas, estrategias de coordinación y financiamiento; y la segunda recomienda alternativas de prestación de servicios durante y después de la crisis, con uso de intervenciones vigentes, incremento de beneficiarios, respaldo político, articulación entre prestadores de servicios y ajustes progresivos durante la implementación.

La entrega de bonos en Perú durante la crisis generada por la COVID-19 debiera ser parte del sistema de protección social, en su rol de potenciar “la capacidad de respuesta frente a los riesgos de caídas abruptas del ingreso” (CEPAL, Protección social universal en América Latina y el Caribe, 2019, pág. 19). A continuación se hace una revisión de la implementación de la decisión política de entrega de bonos en el marco de la COVID-19.

LA IMPORTANCIA DE LA CLARIDAD DEL OBJETIVO DE POLÍTICA:
¿CUÁL ERA EL OBJETIVO DE ENTREGAR BONOS?

El objetivo del primer bono fue brindar protección económica a hogares vulnerables²², que fue ajustándose hacia mitigación de impactos negativos en los ingresos de los hogares. Los hogares peruanos son vulnerables a las consecuencias de medidas como la cuarentena adoptada por el gobierno, puesto que, por ejemplo, el 72.6% de sus ingresos provienen de algún trabajo (INEI, Evolución de la pobreza monetaria. 2008–2019. Informe técnico., 2020); por lo tanto, la decisión de entregar un bono es una medida de protección social correcta. No obstante, todos los bonos son entregados por única vez desde que inició la cuarentena, y en el caso de “Yo me quedo en casa” e Independiente fueron pagados en dos armadas hasta un máximo de S/760 por hogar, los demás fueron diseñados para entregar S/760 en una armada. Este monto entregado por hogar, indistintamente de la composición del hogar y su lugar de residencia, equivale al 81% de la remuneración mínima vital y está S/408 por encima del “valor mínimo mensual necesario que requiere una persona para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias” (INEI, Evolución de la pobreza monetaria. 2008–2019. Informe técnico., 2020, pág. 32)²³. Un espacio de mejora orientada a cumplir con el objetivo del bono y, en consecuencia, la función de protección social de “compensar frente a la caída de ingresos por debajo de los estándares consensuados como esenciales” (CEPAL, Protección social universal en América Latina y el Caribe, 2019, pág. 18), es brindar un horizonte de predictibilidad de pagos futuros de bonos y revisar el monto, considerando la estructura de los hogares y las necesidades reales de los hogares en contexto de pandemia.

En la misma línea, CEPAL (2020) sugirió un ingreso básico universal, permanente y para un grupo de personas más grande que el que se encuentra en situación de pobreza o pobreza extrema, este ingreso debe ser calculado por persona, sobre la base de la línea de pobreza o pobreza extrema y con no menos de 3 entregas mensuales. Por su parte, el Congreso Peruano discutió un proyecto de ley para otorgar un bono universal a cada ciudadano mayor de 18 años, en tanto durara la emergencia sanitaria, excluyendo a los que reciben ingresos por alguna planilla; la medida no prosperó, sin embargo es relevante para reflexionar sobre las mejoras que deben implementarse al diseño de los bonos en curso²⁴.

¿QUIÉN RECIBE LOS BONOS?

Cinco meses después de iniciada la cuarentena, el gobierno anunció un segundo pago de S/760 para 8.6 millones de hogares a través del Bono Universal, este grupo de personas ha sido identificado progresivamente porque Perú no cuenta con un sistema de registro de personas, a pesar de las recomendaciones establecidas en el marco de una política social reactiva. El SISFOH es el padrón



22 <https://bonos.servicios.gob.pe/>

23 Para el año 2019, el INEI estableció como valor de la línea de la pobreza S/352 per cápita mensual

24 Proyecto de Ley N°5435/2020-CR, del 4 de junio de 2020. Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la aprobación de un bono universal para afrontar la pandemia del COVID 19.

utilizado para clasificar a los hogares como pobres o no pobres en Perú, y es el insumo principal para los programas sociales, aunque es incompleto y desactualizado²⁵.

El bono “Yo me quedo en casa” se entregó sólo a los hogares en condición de pobreza y pobreza extrema registrados en el SISFOH, alcanzando a 2.7 millones de hogares, lo que hizo necesario ampliar el número de beneficiarios a través del uso de diferentes bases de datos administradas por distintas entidades y creando nuevos bonos; incluso, para el Bono Familiar Universal, se diseñó una plataforma para que las personas se registren²⁶, evidenciando déficit de información y falta de integración de bases de datos. La decisión de ampliar el número de beneficiarios es saludable, e incluso coherente con la definición de poblaciones socialmente vulnerables identificadas por INEI²⁷, considerando que estas van más allá de pobre o no pobre.

Las quejas sobre problemas de filtración y subcobertura de beneficiarios en la entrega de los bonos son permanentes desde el inicio de los pagos. Tres aspectos podrían explicar esta falla en implementación: (i) contar con cinco bonos distintos creó confusión, (ii) los criterios diferenciados para elegir a los beneficiarios de cada bono, con bases de datos e instituciones responsables distintas, hicieron que el proceso de selección de beneficiarios demorara y se convirtiera en una especie de caja negra (iii) las bases de datos y sistemas de registro requieren una urgente revisión de actualización, consistencia e integración. En contexto de crisis, se deberían utilizar los padrones universales con los que se cuente y reducir al máximo las reglas de selección, lo que contribuiría a mejorar la transparencia y la oportunidad de entrega.

LA SELECCIÓN DEL INSTRUMENTO DE POLÍTICA: ¿POR QUÉ UN BONO?

La elección del bono como instrumento resulta predecible. En contextos normales, los bonos otorgados para brindar liquidez a grupos específicos tienen resultados positivos en efectividad y eficiencia; incluso se recomiendan en crisis considerando su rapidez, la experiencia de los países en el uso de este tipo de instrumentos debido a los programas de transferencias condicionadas, y porque se ha demostrado resultados positivos si se trata de transferir poder adquisitivo a una población que de pronto perdió sus recursos (Beazley & Solórzano, 2017).



Perú probó con éxito una expansión vertical de sus programas de transferencias condicionadas y no condicionadas durante la crisis generada por el Fenómeno del Niño en 2017, ampliando el monto del pago a cada uno de los beneficiarios de los programas en las zonas afectadas (Beazley & Solórzano, 2017). Durante la pandemia, toda América Latina ha optado por realizar transferencias monetarias a su población vulnerable, en diferentes escalas, montos, número de pagos y grupos poblacionales²⁸.

Sin embargo, un instrumento de política no puede ser considerado para implementar todas las decisiones de política, ni para todos los grupos de personas de manera indistinta (Guy Peters, 2000). En Perú se decidió pagar los bonos a través del sistema financiero, lo cual tiene sentido si se considera que existen 58 entidades financieras con más de 220 mil puntos de atención en todo el país²⁹; sin embargo, sólo el 40.39% de la población mayor de 18 años tiene una cuenta en una entidad financiera (SBS, 2019). Desde el bono “Yo me quedo en casa” hasta el Universal se ha dado prioridad al pago a través de un único banco, el Banco de la Nación; aunque con cada bono nuevo se incorporaron nuevas formas de pago, ya no solo depósito en cuenta, sino retiro en ventanilla, banca celular, giros y pago en efectivo a través de transportadoras³⁰. Si a ello le sumamos las distancias que recorren las personas hasta el punto de atención más cercano, la poca confianza existente en el sistema financiero, la poca educación financiera, y la falta de conectividad, probablemente entendamos las colas inmensas que se forman constantemente para cobrar el bono. Se requiere aumentar las posibilidades de cobro para las personas, incluyendo entidades financieras y no financieras, puntos de atención e información georeferenciada para asignar los puntos de pago.

La creación de la Cuenta DNI facilitará el depósito para las personas que no tienen cuenta en el Banco de la Nación, aunque no debe reducirse el número de alternativas de pago para continuar facilitando el cobro por parte de los beneficiarios.

El pago del bono a través del sistema financiero pudo no ser el adecuado para todas las poblaciones vulnerables, por ejemplo, personas que viven en zonas rurales, adultos mayores, población indígena. Se debió complementar con otro tipo de instrumento de protección social y distribuir el pago con mecanismos alternativos³¹, disminuir la frecuencia de desplazamiento y hasta eliminarla para algunos de los grupos vulnerables (nunca se debió pagar dos armadas de S/ 380).

25 En el marco de la pandemia, el MIDIS amplió la vigencia de la clasificación socioeconómica de los hogares, que estaba por vencer dada su antigüedad. Esta medida permitió que muchos hogares reciban un bono, que hubiesen perdido dado que no se contaba con su información actualizada. Resolución Ministerial N°060-2020-MIDIS, 19 de marzo de 2020

26 Registro nacional para medidas COVID-19, creado mediante Decreto de Urgencia N° 052-2020

27 El INEI considera como poblaciones vulnerables frente al COVID-19 a poblaciones en: situación de pobreza y pobreza extrema, indígena en situación de pobreza, afrodescendiente en situación de pobreza, con enfermedades o malestares crónicos, sin seguro de salud, sin seguro de pensión, trabajadores informales, en situación de hacinamiento, sin acceso a agua por red pública, sin acceso a servicios de saneamiento, niños, niñas y adolescentes que trabajan, jóvenes que ni estudian ni trabajan, población adulta mayor, mujeres jefas de hogares, y población migrante (INEI, Perú: Condiciones de vida de la población en riesgo ante la pandemia del COVID-19, 2020)

28 CLACSO realiza seguimiento a las medidas adoptadas por cada país: <https://arucloud.shinyapps.io/ps-covid19/>

29 Perú es el tercer país de América Latina con más oficinas por cada 100 mil habitantes adultos, y el segundo con más ATM por cada 100 mil.

30 Estrategia utilizada por los programas de transferencias condicionadas y no condicionadas en zonas rurales y dispersas.

31 Por ejemplo, descuentos en cadenas de tiendas.



GESTIONAR CON PERSONAL QUE TRABAJA DE MANERA REMOTA

Van Meter & Van Horn (2000) enfatizan la importancia de los servidores en el éxito o falla de la implementación de la política, resaltando su conocimiento o no de la política, su actitud, y si existen o no las condiciones necesarias para que implementen (incentivos, información, procedimientos, organización, entre otros). La crisis generada por la COVID-19 es particular porque la consigna es que todos se queden en casa, incluyendo el personal que implementa las decisiones de política, creando un nuevo contexto y quizás, una variable adicional que pudo afectar cualquier iniciativa. La Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) determinó la prioridad de desarrollar trabajo remoto por parte de los trabajadores públicos hasta diciembre de 2020³², propuesta que obligó al inicio de la cuarentena a que los servidores desarrollen habilidades para el trabajo remoto (coordinación, disciplina, trabajo por productos, confianza, capacidad de uso de nuevas tecnologías, etc) con infraestructura en estado incierto (disponibilidad de recursos en casa, conectividad y/o adecuación de centros de trabajo para la nueva normalidad).

Considerando que los bonos son entregados por distintas instituciones, que son productos nuevos para algunas de ellas (procesos nuevos para la entidad, escala de la implementación, alternativas utilizadas, y cambio en el modo de prestar servicios), la nueva situación resultó difícil de manejar para los servidores, quienes no necesariamente contaban con habilidades de trabajo remoto, que no estaban de acuerdo con la entrega de bonos y que muchas veces tuvieron que salir a la calle a orientar a las personas que acudían a los bancos. Es posible que este factor haya tenido consecuencias en el diseño y oportunidad de entrega de los bonos.

INSTITUCIONALIDAD: ¿DOS MINISTERIOS PARA EL PAGO DEL BONO?

En 2017 debido a la ocurrencia del Fenómeno del Niño, el MIDIS amplió el pago de las transferencias condicionadas a población afectada. Esta experiencia sumada a la que cuenta el ministerio, a través de sus programas sociales, sería la base para el pago de bonos en la crisis producida por la pandemia. La dinámica elegida para el pago del bono sugiere una ruta que por momentos es difícil de comprender, aunque muestra un nivel de aprendizaje en el tiempo.

Si bien el MIDIS inicia con el pago del bono “Yo me quedo en casa”, lo hace a través de su programa Juntos y cambia a Pensión 65; paralelamente es el MTPE a través de Trabaja Perú, el que se encarga del pago del bono Independiente, y que posteriormente encarga a su propia administración el pago del bono Universal (unidad que tampoco posee experiencia en pago de transferencias). Ambos ministerios se apoyan preferentemente en el Banco de la Nación para realizar los pagos, lo que habría generado dificultades de coordinación debido a la cantidad de interacciones con diferentes equipos. Si bien los cambios de entidades responsables puede reflejar un proceso de aprendizaje al identificar a la entidad más idónea para la prestación, es posible que se haya realizado una duplicidad de gasto operativo para poner en marcha estos procesos de gran escala y probablemente una inversión mayor a la necesaria en aquellas instituciones sin experiencia en pagos; además, los cambios frecuentes de responsables y multiplicidad de entidades involucradas debilita la institucionalidad. Por el contrario, en cuanto a la elección de la entidad financiera para realizar el pago, se debió utilizar más de una entidad con el fin de ampliar los puntos de cobro y con ello reducir las posibilidades de contagio en las colas.

¿CÓMO SÉ SI SOY BENEFICIARIO DEL BONO?: EL ROL DE LA COMUNICACIÓN

La implementación tiene éxito si se logra transmitir adecuadamente el objetivo de la política a los equipos que implementan, posibilidad que se vio seriamente afectada en el pago de bonos debido a la cuarentena y trabajo remoto, en el que por temas de conectividad, manejo de tecnologías y novedad de los procesos los resultados han sido diversos.

El otro lado de la comunicación que define el éxito o no de la implementación de una política pública es aquella dirigida a la población en general y beneficiarios. Los diferentes nombres del bono, requisitos para acceder, plataformas de consulta y la diversidad de los grupos poblacionales a ser beneficiados retaron a la estrategia comunicacional; lo que se refleja en el colapso de la línea telefónica gratuita implementada por MIDIS, en las largas colas en los bancos y las miles de llamadas telefónicas a los medios de comunicación solicitando información y/o quejas. La propuesta comunicacional debió adecuarse al nuevo contexto y leer las necesidades de la población para transmitir mensajes en el lenguaje y medios adecuados, y de manera permanente.

32 Decreto Legislativo N° 1505, 11 de mayo 2020

CONCLUSIONES

Perú ha entregado bonos a más de 4.7 millones de hogares vulnerables en un lapso de 5 meses desde iniciada la cuarentena, como mecanismo de protección frente a las consecuencias de la COVID-19.

La implementación del pago de los bonos en época de pandemia presentó fallas debido al diseño incremental por el que optó el gobierno, poniendo en discusión el cumplimiento del objetivo de política. Así, el objetivo del pago del bono parece perderse porque el monto asignado por hogar resulta insuficiente para afrontar sus necesidades. La falta de bases de datos completas y actualizadas, y la insistencia en establecer múltiples criterios de selección de beneficiarios hicieron imposible que una persona pueda identificar si era o no beneficiario de alguno de los bonos y demoró la realización de los pagos. La preferencia por pagar únicamente a través del Banco de la Nación, dejando de lado un sistema financiero con más de 200 mil puntos de pago le quitó confianza al bono como instrumento de política. Además, el reducido número de alternativas para efectivizar el pago limitó las posibilidades de acceder a grupos de población especialmente vulnerables, como la de adultos mayores, indígenas, rural, entre otros. Por el lado institucional, la modalidad de trabajo remoto, la duplicidad en la asignación de entidades responsables, el cambio de unidades ejecutoras, y la debilidad de la estrategia de comunicación interna y externa también explican las fallas en la implementación.

En el corto plazo, existe espacio de mejora en la implementación del pago de los bonos, empezando por la evaluación del monto del bono y frecuencia de pago, la simplificación de los criterios de selección de beneficiarios y potenciar el uso del Registro nacional para medidas COVID-19, la generación de alternativas de canales de pago y uso de sistema financiero y no financiero para: evitar las aglomeraciones en los puntos de pago, realizar un pago oportuno y brindar posibilidades reales de cobro a poblaciones de especial interés. Además, se debe aprovechar el aprendizaje de las instituciones y sus equipos en la gestión del pago y evitar volver a cambiar de unidad ejecutora, se deberá concentrar la responsabilidad del pago en MIDIS, el que realizará las coordinaciones de bases de datos, procedimientos de pago y articulación entre entidades involucradas. Finalmente, se deberá adecuar la estrategia comunicacional a las necesidades de los beneficiarios.

Para el mediano plazo se deberá contar con un sistema de protección social que brinde “garantías de bienestar básicas, aseguramientos frente a riesgos derivados del contexto o del ciclo de vida y moderación o reparación de daños sociales derivados de la materialización de problemas o riesgos sociales” (CEPAL, Protección social universal en América Latina y el Caribe, 2019, pág. 15). Es decir, evaluar, por ejemplo, la permanencia del pago del bono a población vulnerable. Complementariamente, con el fin de reducir fallas en la implementación, se deberá contar con esquemas de protección social adaptativa, lo cual permitirá estar preparados para brindar el apoyo necesario y oportuno a la población afectada por nuevas crisis.

BIBLIOGRAFÍA

- Beazley, R., & Solórzano, A. (2017). *Protección social reactiva frente a emergencias en América Latina y el Caribe*. Oxford Policy Management & World Food Program.
- CEPAL. (2019). *Protección social universal en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.
- CEPAL. (2020). *El desafío social en tiempos del COVID-19. Informe especial COVID-19, N°3*.
- Guy Peters, B. (2000). Policy Instruments and Public Management: Bridging the Gaps. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART, Vol 10, N° 1.*, 35-47.
- INEI. (2020). *Evolución de la pobreza monetaria. 2008-2019. Informe técnico*. Lima.
- INEI. (2020). *Perú: Condiciones de vida de la población en riesgo ante la pandemia del COVID-19*. Lima.
- O'Brien, C., Scott, Z., Smith, G., Barca, V., Kardan, A., Holmes, R., . . . Congrave, J. (2018). *Shock-Responsive Social Protection Systems Research*. Oxford POLICY Management.
- Revelta, B. (2007). La implementación de políticas públicas. *Dikaion*, 135-156.
- SBS. (2019). *Perú: Reporte de indicadores de inclusión financiera de los sistemas financieros, de seguros y de pensiones*. Lima.
- Van Meter, D., & Van Horn, C. (2000). El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual. En L. Aguilar, *La implementación de las políticas*. Mexico.