

# Lecciones de la pandemia para una mejor protección social de la niñez y adolescencia en el Perú

Lorena Alcázar, PhD  
Investigadora principal

Vanessa Rojas, PhD(c)  
Investigadora asociada

# Objetivos del Estudio

- Objetivo general: Analizar las medidas de protección social adoptadas por el gobierno para mitigar el impacto de la crisis producto de la pandemia en el Perú, identificar lecciones y, contribuir al debate en torno a la construcción de un sistema de protección social en el país.
- Objetivos específicos:
  - Analizar la situación del sistema de protección social previo a la pandemia.
  - Conocer los impactos de la pandemia sobre los hogares (con énfasis en aquellos con NNA) para establecer la pertinencia y adecuación de las medidas de protección social adoptadas por el Estado.
  - Realizar un mapeo de las medidas adoptadas por el gobierno y analizar el diseño e implementación de las medidas.

# Metodología del estudio

- Metodología mixta.
- Periodo del estudio: Mayo- Julio, 2021 (después de segunda ola)

Componente cuantitativo:	Componente cualitativo:	Componente documentario:
<ul style="list-style-type: none"><li>• Enfoque sobre la población general, y sobre NNA en particular (hogares).</li><li>• Fuente primaria: ENAHO.</li><li>• Fuentes secundarias: ENAHO, ENDES, informes institucionales.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Fuente: 19 entrevistas semiestructuradas a expertos/as, ex funcionarios y funcionarios actuales involucrados en la protección social en el Perú. (Entidades: PCM, MEF, MIDIS, MTPE, REMURPE, MIMP; BN)</li><li>• Selección de participantes a través de <i>purposive sampling</i> y <i>bola de nieve</i>.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Revisión de Leyes, decretos, resoluciones ministeriales.</li></ul>

# El impacto de la pandemia en las niñas, niños y adolescentes y sus hogares en el Perú

**La magnitud de los efectos fue diferenciada por la condición de vulnerabilidad de los hogares.**

- Más afectados: hogares urbanos en situación de pobreza debido al hacinamiento y falta de recursos para el distanciamiento social.
- Caída de empleo formal en 14% a nivel nacional al 2020. Pero, los más afectados fueron: los empleados informales, urbanos, juveniles y femeninos.

**NNA – Población muy vulnerable ante la pandemia:**

- Segundo trimestre del 2020, el 61% de hogares con menores de 5 años se encontraban en situación de pobreza.
- 10.2 de cada 1000 NNA perdieron un cuidador principal (Hills, et al. 2021).
- 230 mil NNA abandonaron la escuela al segundo trimestre del 2020 (ComexPerú, 2020).
- Aumento del riesgo de problemas de salud mental (36%) en NNA (UNICEF, 2021).
- Caída en la vacunación: 61% con esquema completo de los 12 meses al 2020, vs 73.3% al 2019.

# Condiciones de la Protección Social no contributiva en el Perú antes de la pandemia

- No existía un sistema de protección social aunque sí se contaba varios con programas de asistencia social.
- Lo que había estaba dirigido a atender las inequidades y pobreza rural (no había estrategia urbana).
- No se contaba con un adecuado sistema de información de hogares y de focalización. Información desactualizada.
- Inclusión financiera limitada: Poca capilaridad a nivel nacional (alcance de bancos en el territorio) y poca tenencia de cuentas bancarias.
- Avance truncado hacia una Estrategia Nacional de Protección Social Adaptativa ante Emergencias y Desastres.
- No existía un claro liderazgo en términos de PS. El MIDIS enfrenta limitaciones para ejercer rectoría.

*"¿Tenemos una red de protección social? No. Tenemos una base mejor en lo rural. En cambio, en lo urbano, nos dimos cuenta de que el Estado no tiene ni la práctica ni la red, ni siquiera conoce a las personas a las que tendría que ayudar en una situación de crisis, y no tiene siquiera instrumentos para hacerlo."*

*(Entrevista con Experto 1)*

# Medidas de Protección Social en el marco de la pandemia por COVID-19 en el Perú.

- Fueron tres las principales líneas de acción: Transferencias no condicionadas de dinero, asistencia alimentaria y adaptación de los programas existentes.
- Principales actores: PCM, MEF, MTPE, MIDIS, Juntos, Cuna Más, Pensión 65, Qali Warma, Municipalidades.
  - Otros actores: Contigo, Banco de la Nación, INDECI, MIMP.
- En líneas generales, se obtuvo una respuesta desordenada, donde los actores asociados a atender la protección social, tuvieron que negociar sus roles para atender a la población (no hubo liderazgo claro). Responsabilidades se asignaron según capacidades institucionales.
- La respuesta inicial a la pandemia estuvo condicionada por la incertidumbre de la duración de la pandemia. No hubo una estrategia de largo plazo.

# Las transferencias no condicionadas de dinero – Bonos.

- Se entregaron 7 armadas de 5 tipos de bonos entre marzo 2020 a marzo 2021.
- Mecanismos de entrega de bonos y responsabilidades se realizaron sobre la marcha y fueron cambiando (no se contaba con marcos normativos).

*“El problema del padrón fue que se hizo en el censo del 2013 (...) Hasta la pre-pandemia más o menos el 50% del padrón ya eran de hogares que habían recolectado los municipios, o sea estaba medianamente actualizado, Pero la otra parte no. (...)*

*Yo me acuerdo que firmé ese padrón y dije bueno, aguantaremos todas las críticas.”*

*(MIDIS, entrevista individual a alto ex funcionario)*

Programa/ Medida	Población objetivo	Monto
<b>Primer Bono "Yo me quedo en casa"</b> (en dos armadas)	2.7 millones de hogares.	S/ 760 en total  Entregado en dos armadas de S/380 cada una
<b>Bono Independiente</b>	780 mil hogares.	S/ 380, una entrega
<b>Bono Rural</b>	1.1 millones de hogares.	S/ 760, una entrega
<b>Bono Familiar Universal</b> (2 armadas independientes)	8.4 millones de hogares.	S/. 1520 en total S/ 760, en cada armada
<b>Bono 600</b>	4.2 millones de hogares.	S/ 600, una entrega

# Las transferencias no condicionadas de dinero - Bonos

## Focalización:

- Se basó en el SISFOH, lo que demostró los problemas de actualización en el ámbito urbano.
- Para solucionar problemas de focalización inicial, se cambió a enfoque Universal (focalización inversa).

## Liderazgo:

- MIDIS se concentró en su rol operativo. Se esperó mayor liderazgo.
- Lo que hacía funcionar las iniciativas eran relaciones interpersonales
- Hubo problemas iniciales de coordinación de acciones (ejm. Comunicaciones).
- Para representantes de las municipalidades, hubo demasiado centralismo en la toma de decisiones.

## Implementación:

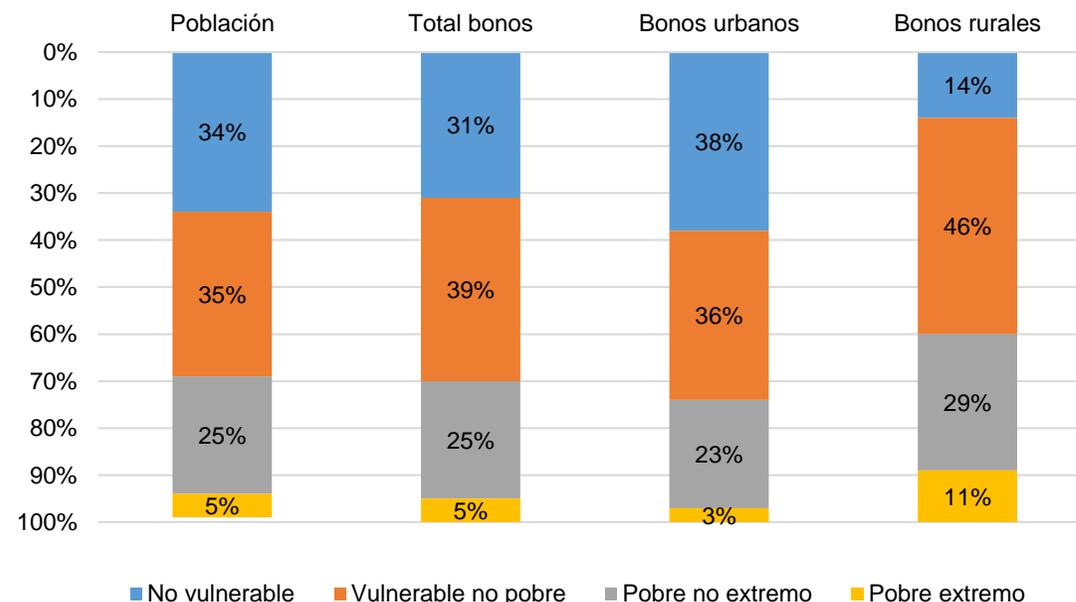
- Poca inclusión financiera dificultó entrega de dinero.
- Distribución en el ámbito rural fluyó por experiencia con programas sociales.
- Poca capilaridad del sistema bancario.
- Problema comunicacional: La estrategia dependía del conocimiento tecnológico de usuarios.
- Dificultades en su ejecución por contagios de personal.

# Las transferencias no condicionadas de dinero - Bonos

- **Alcance:**

- Condiciones pre existentes, referidas al sistema de focalización, limitaron el alcance inicial pero la universalización logró alcance importante.
- 73.9% de los hogares ha recibido algún tipo de bono en el año 2020, ello gracias en buena medida al Bono Universal (77.5% de hogares con NNA).
- **Impacto de los bonos sobre la pobreza de hogares con NNA fue menor.** La estructura de los bonos repartidos, no tomó en cuenta la composición de los hogares. Bono se diluye en el gasto per capita.
- Bono Yanapay (Julio 2021) abordó este problema pero queda por evaluar su impacto en hogares con NNA.

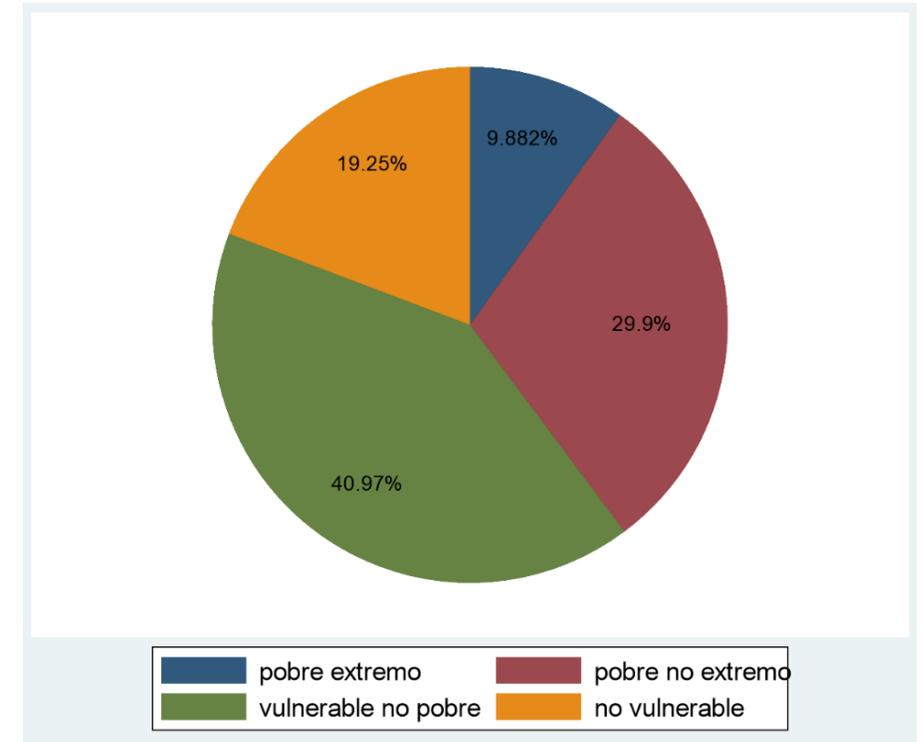
- **Distribución de la población pobre y vulnerable y población que recibió el bono según situación de pobreza o vulnerabilidad, 2020.**



# Asistencia alimentaria

- Reparto de canasta a partir de diferentes modalidades: la creación de entrega de alimentos a través de municipalidades y otra a través de la adaptación del programa QW.
- Ollas comunes cumplieron rol importante durante pandemia a través de iniciativas ciudadanas. Estado facultó a QW (tardíamente) para entrega de alimentos a ollas comunes (por intermedio de municipalidades).
- Hambre cero: respuesta tardía, aprobada en enero 2021.

Gráfico: Categorización de pobreza de los hogares receptores de canastas municipales de alimentos.



# Asistencia alimentaria

- Liderazgo:
  - Asumido por PCM para asistir a municipalidades en la entrega de canastas. MIDIS no asume por estar sobrepasado en otros frentes. Otras entidades (INDECI, Qali Warmá) no tienen las capacidades o funciones para ejercer el liderazgo.
- Focalización:
  - Problemas para identificar a hogares: SISFOH no está actualizado para el ámbito urbano. Aún así, Municipalidades lo usan para dar sustento legal a entregas
  - Hasta 19.25% de hogares receptores de canastas son no pobres – no vulnerables.
- Implementación:
  - Temores referidas a sanciones de Contraloría retrasaron el reparto de canastas.
  - Diferencia en capacidades de compra y actuación entre municipios pequeños y grandes.
  - QW: dificultades y demoras en adaptar el servicio. Se debe negociar con proveedores y docentes para poder realizar las entregas.
- **Cuestionamientos sobre la efectividad de la medida.**

*“El tema con la canasta es, cuánto tiempo te puede durar un kilo de... Te puede durar, si te ajustas un montón, ¿dos semanas? ¿Una semana? Entonces, para todo ese proceso, no vale la pena, Es mucho riesgo, es un proceso muy caro para estar tranquilo dos semanas, sobre todo cuando la pandemia en ningún momento duró dos semanas”*

*(PCM, entrevista individual a alto funcionario 2)*

# Asistencia alimentaria

- **Alcance:** Asistencia alimentaria para hogares con NNA disminuyó pese a que para población general aumentó. La entrega de canastas no compensó la pérdida de asistencia alimentaria de Qali Warma o VdL.

**Tabla: Asistencia alimentaria a hogares durante el 2019 y 2020**

	Total de hogares		Hogares con NNA menores de edad		Hogares con menores de 5 años	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
<b>Cualquier ayuda alimentaria<sup>1</sup></b>	32.51%	33.24%	53.30%	48.50%	62.82%	56.00%
<b>Canasta municipal de alimentos</b>	-	9.60%	-	10.07%	-	10.87%
<b>Qali Warma (Desayunos)</b>	25.83%	20.29%	45.02%	34.87%	50.35%	38.87%
<b>Qali Warma (Almuerzos)</b>	9.16%	6.85%	15.95%	11.74%	16.99%	12.49%
<b>Vaso de Leche</b>	10.53%	9.34%	16.38%	14.54%	28.71%	25.79%
<b>Comedor popular / Club de madres</b>	1.78%	1.35%	1.70%	1.43%	1.65%	1.70%
<b>Atención alimentaria de Cuna Más</b>	0.25%	0.21%	0.44%	0.36%	0.95%	0.83%
<b>Otros</b>	2.88%	1.50%	6.70%	2.94%	16.10%	6.08%

<sup>1</sup> Proporción de hogares que han recibido al menos una forma de asistencia alimentaria  
Fuente: ENAHO 2019, 2020

Elaboración propia

# Adaptación de programas sociales

**Rol principal del MIDIS por tener la mayoría de programas bajo su dirección. MIMP tiene participación menor.**

**Dos principales adaptaciones: a la atención remota y expansión horizontal de ciertos servicios.**

## **Cuna Más:**

- Se paraliza el servicio (SCD y SAF) pero se brindó atención a distancia: adaptación de mensajes de cuidado a servicio remoto, mediante internet y mensajes de texto.
- Creación de la intervención temporal para el acompañamiento y seguimiento de los controles de salud CRED. Se incorporó 65mil nuevas familias (zona rural).
- Funcionarios MIDIS abogaron por incluir a beneficiarios temporales en regulares, MEF no aprobó

## **Juntos (temporal):**

- Para hogares con niños de 24 meses en zonas principalmente urbanas (Lima). 200 soles condicionado a vacunas.
- Gran ampliación de hogares (400 mil hogares). Se expandió principalmente en zonas urbanas.
- Retrasos en pagos por lentitud del sistema de información del MINSA.
- Expertos lo consideran como programa importante para mitigar pobreza urbana, pese a que sea temporal.

*“Como tal [Juntos Temporal] tiene una fecha de inicio y una fecha de término, nosotros hemos intentado por todos lados que estos usuarios del temporal puedan pasar a regular. En el caso de Cuna Más también pero para eso tienen que aprobarnos el MEF una ampliación de cobertura (...)no nos han aprobado porque no hay recursos.” (MIDIS, entrevista individual a alto funcionario 2)*

# Adaptación de programas sociales

- MIMP:
  - Brindó atención mixta (remota y presencial) en servicios de atención a NNA y población vulnerable. Se crearon unidades de emergencia a nivel nacional para atender casos de protección infantil.
  - Cumplió rol importante de atención a casos de violencia (adultos mayores y personas con discapacidad) al ser parte de la red AMACHAY.
  - La pensión de orfandad: problemas de diseño, focalización e implementación. Demanda por el servicio es mayor a su presupuesto y a la capacidad de atención de MIMP. Solo cubre la parte monetaria.
- MINTRA - Trabaja Perú:
  - Focalización cambió: se consideró distritos más afectados por la COVID-19 (mayor cantidad de fallecidos – urbanos y rurales), y priorizó la dotación de trabajo a mujeres madres desempleadas.
  - Reorientación y ampliación a distritos especialmente afectados por el COVID-19, que lleva a incluir a distritos más urbanos al programa. (Programa pasó de alrededor de 900 distritos a 1,141)
  - Ante la crisis, iniciaron capacitaciones virtuales a adultos para mejorar sus condiciones de empleabilidad.

# Conclusiones

Factores que condicionaron la respuesta del estado ante la pandemia:

- El Perú no contaba con un sistema de protección social cuando la pandemia llegó. No existía un ordenamiento ni liderazgo que guíe la protección social frente a la crisis.
- No había una estrategia para combatir la pobreza urbana, solo programas que permitían al estado conocer y llegar a sus ciudadanos de manera limitada.
- No hubo un buen sistema de información y focalización de la pobreza, que sea nominado y actualizado a nivel nacional. Información que se tenía estaba desarticulada y desactualizada.
- Falta de liderazgo del MIDIS. En la pandemia tuvo capacidad limitada para asumir las tres medidas. Proveyó servicios, pero no lideró las acciones.

# Conclusiones

- La entrega de bonos fue importante pero insuficiente:
  - Problemas de coordinación interinstitucional y de comunicación con la población.
  - La eficacia disminuida por la baja inclusión financiera de la población.
  - Bajo impacto de reducción de pobreza en lo urbano frente a lo rural.
- La efectividad de la entrega de canastas frente a otras alternativas (como entrega de dinero) es cuestionada. Además faltó trabajo con ollas comunes.
- Importante adaptación de programas sociales, pero:
  - Pocos programas cambiaron su focalización y solo temporalmente (solo JUNTOS temporal y Trabaja Perú). Persiste atención limitada para población urbana vulnerable.
  - Aunque Juntos Temporal fue de mucha ayuda para la infancia urbana, ¿qué sucederá con infancia vulnerable en zonas urbanas al concluir?
  - No contar con una intervención temporal y virtual como Cuna Más que tuviera otros criterios de focalización, sería una oportunidad perdida frente a la crisis de cuidados; el crecimiento de familias urbanas monoparentales y al trabajo precario de estas cuidadoras.
  - Pensión de Orfandad importante pero se requiere: capacidades de atención en el MIMP y una respuesta de protección integral.

# Reflexiones y recomendaciones

- Fortalecer el MIDIS y fortalecer su rectoría en SINADIS para lograr el establecimiento de un sistema de protección social en el Perú.
- Elaborar un plan de protección social adaptativo, con capacidad de respuesta a shocks o perturbaciones.
- Mejorar los sistemas de información, para que sean nominados, actualizados y de alcance general (Establecer un Registro Nacional para el uso de diferentes entidades y con capacidad de actualización).
- Institucionalizar la entrega de bonos. Recoger aprendizajes de la respuesta en pandemia para respuestas oportunas a futuro. Es una medida importante de apoyo a población vulnerable ante emergencias.
- Los mecanismos de la asistencia alimentaria debe institucionalizarse para dar uso de las herramientas de compras de QW más allá del contexto de pandemia.

# Reflexiones y recomendaciones

- Integrar al trabajo de asistencia alimentaria a las ollas comunes.
- Considerar la permanencia de las intervenciones temporales de Cuna Mas y Juntos. Apoyarse en los nuevos medios de atención remota o semi presencial para lograr una expansión oportuna de los servicios y reducir costos.
- Se hace patente la necesidad de fortalecer la asistencia de cuidado infantil, con énfasis en hogares monoparentales.
- Sincerar, focalizar y fortalecer adecuadamente la Pensión de Orfandad del MIMP.
- Gobierno actual recoge mejoras en la focalización para la entrega de bonos (por ejemplo, consideran la composición del hogar para los montos entregados). Pero, en general, no se dirigen a fortalecer la protección social en el país como sistema.