



GRUPO
*Vulnerabilidad
Social*

Proyecto

Incide

PROPUESTAS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL QUE ELIMINE LA VULNERABILIDAD A CHOQUES ADVERSOS

GRUPO
Vulnerabilidad Social



Position Paper

Alexandra Ames (coordinadora), Edith Bautista, Renata Bregaglio, José Gallegos, Natalie Gil, Jeanette Llaja, Pier Paolo Marzo, Elisa Nevado, Mariela Noles, Jacob Shaijan y Gildo Valero.*

*Todas las personas que participaron del presente grupo de trabajo del proyecto INCIDE contribuyeron de forma personal y voluntaria con la elaboración de este documento entre los meses de julio y diciembre de 2020. Sus opiniones no comprometen a las instituciones que representaron durante ese período o con posterioridad al mismo.

1. Introducción

Antes de sumergirnos en el problema que enfrentan las poblaciones vulnerables en el Perú, hace falta responder qué entendemos por vulnerabilidad. Si consideramos que, en principio, todos los seres humanos somos iguales y, más aún, que todos somos iguales ante la ley, es evidente que las personas no son vulnerables en sí mismas, sino que son las circunstancias las que las colocan en esta situación.

En ese sentido, en este documento entendemos como vulnerabilidad como la condición originada por efecto de la identificación de las personas con algunos marcadores que precarizan su existencia con base en factores políticos, sociales o económicos alrededor de estos marcadores. En otras palabras, la vulnerabilidad de las personas asociadas a su lugar de nacimiento, su lengua materna, su identificación étnico-racial, su nivel socioeconómico, su orientación sexual, su identidad y expresión de género no estaría alojada en su pertenencia a estas identidades, sino en la construcción social de las mismas y el ideario negativo que se ha aparejado a algunas de ellas, con consecuencias reales en la calidad de vida y ejercicio de derechos de las personas.

Esta situación desfavorable se materializa en dos ámbitos distintos: en el personal, mediante la violencia, agresión, discriminación o invisibilización, y en el institucional, por la imposibilidad de acceder a servicios de calidad ofrecidos por el Estado. Frente a esta situación, consideramos que no existen “poblaciones vulnerables” propiamente dichas, sino que, al ser el entorno y contexto social de las personas el que les vulnerabiliza, pensamos que el concepto más adecuado es el de “poblaciones en situación de vulnerabilidad”.

Visto de este modo, es evidente que las poblaciones en situación de vulnerabilidad son la terrible consecuencia de problemas estructurales de la sociedad que no han sido debidamente atendidos por las autoridades: desde problemas tan evidentes como de infraestructura (tanto de bienes como de servicios) con un enfoque de accesibilidad universal, hasta otros tan complejos como los vinculados a la invisibilización de fenómenos como el racismo y la homofobia. La inacción o la acción ineficiente del Estado en este frente produce un deterioro en la calidad de vida de las poblaciones en situación de vulnerabilidad y debe ser combatido.

En un contexto de pandemia y de crisis económica de gran magnitud, como la actual, se ha evidenciado la necesidad de implementar sistemas de protección social eficientes y adecuados, que permitan, de manera prioritaria, proteger a las poblaciones en una situación de mayor vulnerabilidad de un agravamiento de los factores que las volvieron vulnerables. El impacto de la crisis sanitaria por la COVID-19 ha afectado de manera diferenciada a las personas en situación de vulnerabilidad social y económica debido a que incrementa de manera particular su exposición al riesgo, reduce su capacidad de reacción y recuperación de los choques adversos generados por la pandemia y las medidas adoptadas para su mitigación, atención y recuperación.

Según el Anexo 1, podemos ver cómo los choques adversos son recurrentes en las familias

peruanas. Un sistema de protección social debe asegurar que las personas estén protegidas de estos choques y que, cuando se den, no se verán forzadas a caer en una situación de pobreza o de poner en riesgo su calidad de vida y bienestar dadas sus condiciones de vulnerabilidad.

2. Diagnóstico situacional

2.1. Avances e iniciativas previas en el sector

Antes de pensar cómo se puede enfrentar este problema, es necesario saber qué se ha hecho hasta el momento. El Estado ha reconocido en diversas normas un enfoque de atención diferenciada para grupos en situación de vulnerabilidad, lo cual se ha traducido en medidas puntuales en diferentes sectores, tales como bonos pensionarios, becas universitarias, centros de atención diferenciados, representación proporcional, etc.

Sin embargo, aún no contamos con un sistema de protección social que asegure la capacidad de los grupos en situación de vulnerabilidad de salir adelante y alcanzar su máximo potencial. En épocas de crisis es cuando estos hogares necesitan una protección adicional y es justamente en contextos de emergencia en que al Estado le resulta más difícil actuar.

Desde el punto de vista de la protección social, para atender rápida y efectivamente a las personas afectadas por los choques adversos, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) presentó avances importantes con sus programas sociales, pero con un enfoque monetario de la vulnerabilidad. Programas como Cuna Más tienen un enfoque de cierre de brechas sociales, aunque su cobertura aún es muy limitada (solo llega al 10% del público objetivo). Sin embargo, todavía no hay un protocolo claro respecto de cuál debe ser el accionar de estos programas en situaciones particulares de crisis.

Desde el punto de vista de la protección social, el MIDIS presentó avances importantes con sus programas sociales, los que, además, tienen un enfoque de generación de evidencia en las políticas públicas. Programas como Cuna Más, han mostrado tener un gran impacto en sus beneficiarios, pero su cobertura aún es muy limitada (solo llega al 10% del público objetivo). Aún así, hasta antes de la pandemia, no se contaba con un protocolo claro respecto a cuál debía ser el accionar de estos programas en situaciones particulares de emergencia.

En tal sentido, debemos reconocer que el Perú no tiene un sistema de protección social diseñado o preparado para reaccionar ante emergencias. En los últimos años se han dado algunos avances al respecto, a raíz de los shocks ocurridos. Luego de las inundaciones en el norte del país a consecuencia del fenómeno de El Niño Costero en el 2017, el MIDIS implementó una serie de esfuerzos utilizando las plataformas de sus programas de transferencias monetarias para atender la emergencia. Sin embargo, estas medidas constituyeron esfuerzos puntuales que no representan una reacción estructural del Estado desde la protección social. Sobre la base de esta experiencia, el MIDIS conformó un grupo de trabajo junto con la cooperación internacional presente en Perú, aunque no hay avances significativos a la fecha. En el contexto actual, la entrega de los bonos de S/. 760 soles a las familias golpeadas por la crisis de la COVID-19 resultó ser una decisión muy importante pero que ha tenido una serie de problemas de implementación, necesarios de ser superados para poder actuar rápidamente en el futuro.

2.2. Desafíos institucionales o de marco normativo que limitan la implementación de propuestas

Si bien se han implementado medidas para combatir las situaciones de vulnerabilidad, aquellas con mayor sostenibilidad se han concebido solo desde lo económico. Esto quiere decir que, en la práctica, se ha atendido de manera muy acotada a las poblaciones en situación de vulnerabilidad cuya limitación de derechos y calidad de vida no está relacionada, primariamente, a factores de pobreza económica. El sesgo económico, sin la incorporación del enfoque de género, intercultural, de discapacidad o intergeneracional, hace imposible implementar medidas transversales, integrales y adecuadas que sirvan a todas las poblaciones en situación de vulnerabilidad en el país o a un número mayor de ellas.

A continuación, se enumeran una serie de desafíos concretos:

i) La pobreza monetaria como criterio para clasificar a las poblaciones vulnerables.

Esto ha ocurrido en la implementación de estrategias de mediano y largo plazo, como también en las inmediatas (como aquellas adoptadas durante el tiempo de confinamiento para afrontar la pandemia). En ese sentido, es solo por la presión de grupos organizados que el Estado atiende a poblaciones específicas en situación de vulnerabilidad. Si bien es cierto que la vulnerabilidad puede coincidir con la pobreza monetaria, enfocarse solo en este aspecto impide que se profundicen o reconozcan otros factores como verdaderos problemas estructurales que generan esta situación. Además, implica que la solución a los problemas de desigualdad es el incremento de la liquidez, lo cual no redundaría necesariamente en la disminución de vulnerabilidad de determinados grupos sociales.

ii) Ausencia de un sistema de bases de datos interoperables que permita identificar quiénes son los ciudadanos en mayor estado de vulnerabilidad.

El diseño de los bonos asistenciales en la pandemia invisibilizó las necesidades más urgentes que tenían los grupos más vulnerables y su implementación se hizo de manera lenta y compleja, por lo que la ayuda efectiva fue tardía para los ciudadanos. Esta situación ocurrió precisamente por la falta de acceso y manejo de información adecuada de los hacedores de política respecto de las características y estatus demográfico de los ciudadanos y ciudadanas del país.

iii) Ausencia de un sistema operativo de articulación con los diferentes niveles de gobierno.

Una de las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) fue crear agencias nacionales de desarrollo para potenciar la descentralización y articulación en el nivel local. La Presidencia del Consejo de Ministros ha implementado esta recomendación; sin embargo, estas instituciones no son suficientemente sólidas, lo que, a su vez, debilita a los actores del gobierno local y las posibles sinergias que podrían generarse entre ambos niveles de gobierno.

A nivel jerárquico faltan normas de rango constitucional que regulen la articulación en situaciones normales y en situaciones de emergencia; a nivel sectorial, faltan prácticas que vuelvan realidad esas normas y espacios de articulación.

iv) Ausencia de un sistema de protección social que atienda a los ciudadanos afectados por una emergencia.

Los protocolos de atención a emergencia existentes se han concebido desde la aproximación de ayuda humanitaria cortoplacista para emergencias de desastres naturales. En este sentido, las medidas reactivas incluyen las donaciones de agua, alimentos y algunas medicinas generales; no obstante, no hay una estrategia de sostenibilidad o de entrega de herramientas para que las personas afectadas por cualquier tipo de crisis, sea producto de un fenómeno natural o de un shock macroeconómico, puedan salir adelante. Los mecanismos de resiliencia son sumamente necesarios y la falta de ellos es la consecuencia de una exposición permanente a la vulnerabilidad.

v) Identificación de servicios esenciales que no pueden detenerse.

Urge identificar servicios que son imprescindibles para el bienestar social y que, por lo tanto, deben mantenerse operando incluso durante emergencias como las que estamos viviendo. Por ello, es necesario asegurar la continuidad y despliegue de vacunas para el desarrollo infantil temprano, entrega de micronutrientes y sulfato ferroso, y servicios de salud sexual y reproductiva, así como los Centros de Emergencia Mujer, educación digital, entre otros.

vi) Ausencia de un sistema estatal adecuado de compras rápidas y transparentes para atender momentos de crisis.

Un sistema de esta naturaleza protegería a quienes toman decisiones, pero al mismo tiempo blindaría el procedimiento contra la corrupción. En este sentido, cabe preguntarnos: ¿por qué una iglesia puede inaugurar una planta de oxígeno más rápidamente que el Estado? La respuesta es que determinados procesos administrativos impiden que los funcionarios operen más rápido.

Finalmente, urge cambiar el marco conceptual y normativo actual para intervenir adecuadamente en estas poblaciones de modo que las medidas tengan un impacto positivo y profundo. La simplificación de los procesos burocráticos también es esencial, pues si las medidas son buenas pero se detienen en el camino para no llegar —o llegar tarde— a los beneficiarios, no serán útiles para resolver los problemas estructurales a los que buscan responder. En este sentido, presentamos una serie de propuestas que creemos que son indispensables para tener un adecuado sistema de protección social, con énfasis en la debida atención a las familias afectadas por los diferentes choques adversos a los que se pueden enfrentar.

5. Propuestas

Hemos dividido el análisis en dos partes: una estructural y otra coyuntural. Creemos que ambas están relacionadas y se necesitan entre sí para operar adecuadamente en beneficio de las poblaciones en situación de vulnerabilidad.

La primera es la necesidad de contar con un sistema de protección social permanente y que sea capaz de cerrar las brechas de desigualdad y exclusión social. La segunda es la necesidad de contar con un sistema de atención rápida y efectiva de las poblaciones afectadas por los diferentes choques adversos que se pueden presentar. Dentro de este factor coyuntural se desagregan dos niveles adicionales: por un lado, un sistema capaz de atender de manera rápida y urgente la emergencia, y un sistema que, una vez atendidas las urgencias, sea capaz de entregar herramientas de resiliencia que permitan a los grupos más afectados enfrentar el choque adverso con éxito y salir adelante.

3.1. Sistema de protección social permanente



PRIMERA PROPUESTA: Mejorar los criterios para la identificación de los diferentes grupos en situación de vulnerabilidad. ●●●

Debido a que el problema de atención a las poblaciones en situación de vulnerabilidad requiere básicamente una visión transversal y estructural, la primera tarea debe ser cambiar el enfoque y reparar en que las poblaciones se caracterizan por factores mucho más complejos y profundos que sus ingresos económicos. Para ello, es necesario visibilizar a las poblaciones aún invisibilizadas, complementando el criterio de la pobreza monetaria con otros aspectos

que denotan distintos tipos de vulnerabilidad y que no están necesariamente correlacionadas con la capacidad adquisitiva de los hogares, por ejemplo: condición de discapacidad, género, orientación sexual, identidad étnica, disponibilidad de servicios de telefonía e internet, predisposición a la ocurrencia de desastres naturales en la zona de residencia, entre otros.



SEGUNDA PROPUESTA: Construir un sistema de bases de datos interoperable en el Estado. ●●●

Es necesario ordenar las bases de datos administrativas con las que cuenta el Estado en la actualidad y complementarlas con información del Censo de Población y Vivienda del INEI, así como con las bases de datos que manejan la SUNAT, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables,

el Ministerio de Justicia, RENIEC, entre otros. Este esfuerzo requiere la estandarización de aspectos técnicos que garanticen la calidad de la información, desde los sistemas de recojo de información hasta códigos de identificación de las personas, hogares y lugares de residencia.



También es necesario desarrollar instrumentos que permitan recolectar información de manera rápida y efectiva ante la ocurrencia de un shock adverso, con el fin de conocer información detallada de la población potencialmente afectada. De manera complementaria, se requiere definir flujos claros para el manejo de la información y su análisis,

así como los mecanismos legales que permitan la articulación de las instituciones involucradas en cada etapa.

Esta propuesta requiere especialmente de herramientas de recojo de información y evaluación rápida que permitan identificar a los afectados en una situación de emergencia o choque adverso.



TERCERA PROPUESTA: Articulación, coordinación, innovación y gobernanza multinivel para la gestión de la crisis.



Crear un sistema de articulación intersectorial e intergubernamental que permita asegurar la transversalización del enfoque de grupos en situación de vulnerabilidad para implementarlo en las políticas públicas de sus sectores. La claridad de los roles de cada uno de los actores clave en este sistema es fundamental, sobre todo en emergencia. Para ello, hace falta identificar las principales restricciones, buenas prácticas y las lecciones aprendidas de los gobiernos regionales y locales en

el manejo de la emergencia sanitaria, e incorporarlos en la estrategia de manejo y recuperación para atender y gestionar futuras crisis. En este sistema funcional, los gobiernos locales deben tener un rol protagónico, al ser el nivel más cercano a las personas. Además, su relacionamiento con los sectores del Poder Ejecutivo y los gobiernos regionales debe ser activo, más allá de meras reuniones protocolares de coordinación.

3.2. Un sistema de atención rápida y efectiva a las poblaciones afectadas por los diferentes choques adversos



CUARTA PROPUESTA: Creación de un sistema de atención a diversos choques adversos orientado a las personas más afectadas y que no podrán salir de la crisis por sí solas.



La creación de este sistema de atención a las personas afectadas por diversos tipos de crisis es el primer paso hacia la creación de un sistema de protección social sólido. De esta manera, se propone separar las crisis en dos niveles: macro y micro. En casos de crisis económica de gran magnitud, como la que estamos viviendo, las medidas de reactivación económica deben ser focalizadas: identificar grupos invisibilizados que están quedando fuera de los programas de apoyo del Estado para reactivar la economía. En el caso de choques adversos a nivel micro, como pérdida del empleo o enfermedad del jefe de hogar, corresponde identificar esta situación para paliar el impacto en la familia y, en algunos casos, en las personas. De esta manera, se plantean las siguientes medidas:

-  Seguro de desempleo temporal condicionado: Esto significa que si una persona se queda sin trabajo, el Estado le entrega un bono y esta persona tiene la responsabilidad de estudiar algún curso que mejore sus capacidades productivas y competitivas.
-  Bono temporal por enfermedad a trabajadores y trabajadoras independientes informales (si un carpintero se rompe la pierna y tiene que estar dos meses en cama, ¿cómo sustenta a su familia?). Este bono puede ser entregado por dinero transferido a la cuenta de la persona inhabilitada o como vouchers de alimentos. La condición de entrega es su formalización.
-  Bono para recuperar su vivienda en casos de desastres naturales. Cuando el desastre natural afecta muchas viviendas, se acumula el valor de los bonos para construir módulos de vivienda social en zonas seguras.

- ✕ Bono con un monto extraordinario para familias monoparentales con hijos menores de edad y con jefatura femenina, a fin de aliviar los costos de cuidado de los niños u otros dependientes e impedir que esta responsabilidad agudice más la brecha en la autonomía económica de mujeres y hombres. En el Perú, un “niño en el hogar amplía la brecha de empleo entre hombres y mujeres en 10 puntos porcentuales, y cada hijo adicional en 5 puntos porcentuales” (Jaramillo y Ñopo, 2020).
- ✕ Programas de empleo temporales para desastres naturales de reconstrucción de canales y caminos. Los empleos temporales son una buena forma de ayudar a la reactivación económica ante choques adversos de gran magnitud. Sin embargo, se recomienda tener un enfoque de fortalecimiento del entorno para impedir que posibles futuros desastres naturales generen un mayor impacto de lo debido.

Asimismo, en caso de que la crisis amerite el otorgamiento de un bono universal, la implementación de su entrega debe aplicar el enfoque interseccional y, en ese marco, priorizar su entrega inmediata a aquellas poblaciones que son más vulnerables entre las vulnerables. Para implementar adecuadamente los bonos a los hogares afectados, es imprescindible que se aplique una estrategia de “inclusión financiera 360°”, en donde no solo todas las personas adultas tienen una cuenta de banco creada, sino que están dadas las condiciones e incentivos para asegurar el intercambio comercial a través de la banca digital. Es decir, tener una cuenta bancaria creada es solo un paso para la inclusión financiera. Mientras no se desarrolle un ecosistema que promueva que las personas dejen de cobrar en efectivo para hacer valer su dinero, el hecho de tener una cuenta bancaria será solo una traba y no una herramienta para facilitar el uso del dinero en las personas.



QUINTA PROPUESTA: Identificación de servicios esenciales y reconocimiento de brechas territoriales donde aquellos no se estén ofreciendo.



El plan de cierre de brechas sociales para la región Loreto debe ser replicado en los distintos territorios del Perú.



SEXTA PROPUESTA: Creación y fortalecimiento de un Sistema Nacional de Cuidado



La pandemia ha agudizado la situación de desprotección de personas dependientes dentro de la familia (niños, niñas, personas adultas mayores, personas con discapacidad, entre otras), quienes ya estaban en situación de vulnerabilidad, lo cual ha generado respuestas puntuales y a veces desarticuladas (creación de hogares, reparto de canastas, fundamentalmente en ciudades grandes como Lima). Se debe generar un sistema nacional

de respuesta a esta realidad, con políticas, normas y servicios, que involucre a los diferentes niveles de gobierno y al sector privado, a fin de contribuir al bienestar de las personas que requieren cuidados y de quienes las cuidan, así como contribuir a la reducción de las desigualdades sociales y de género.



SÉPTIMA PROPUESTA: Creación de una Comisión de Alto Nivel post COVID-19 que identifique las fallas en la implementación de medidas para combatir la enfermedad y sus consecuencias.



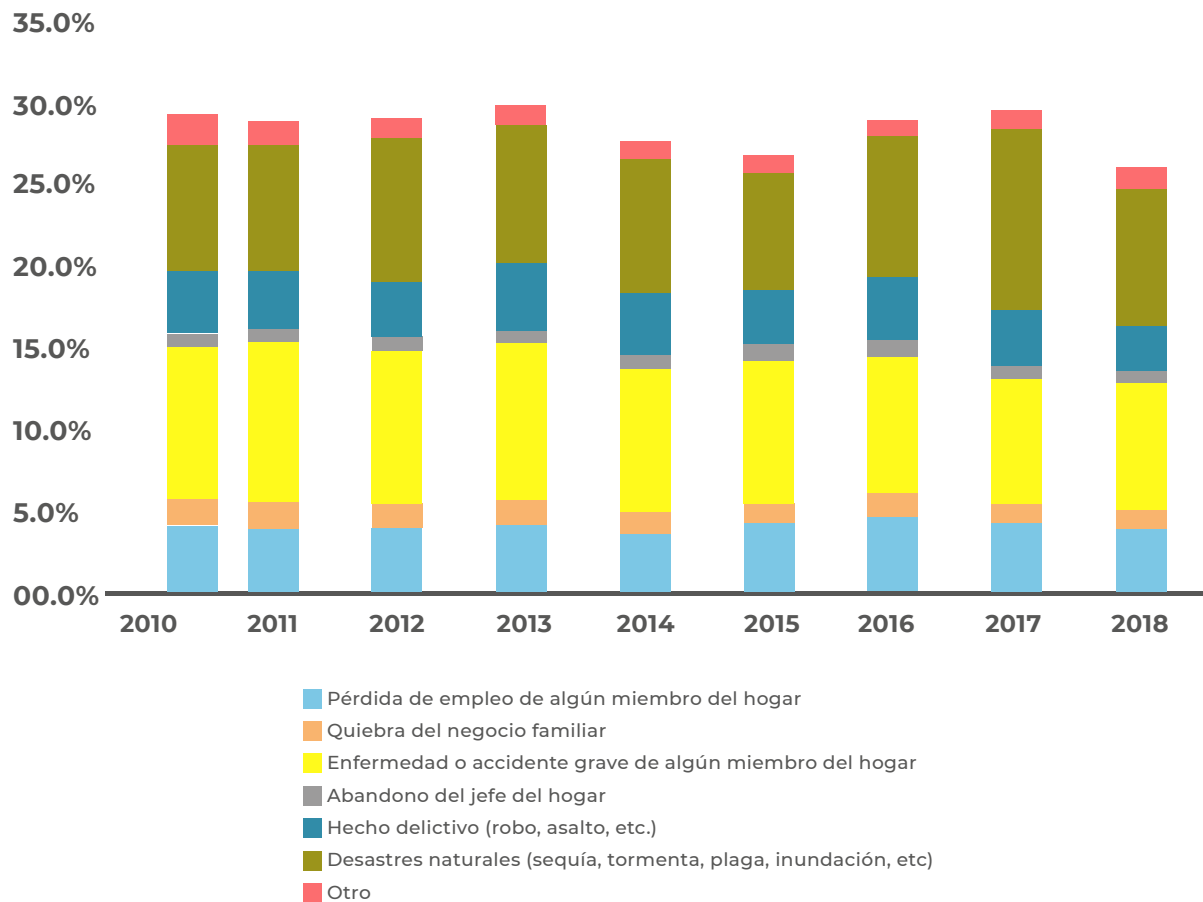
El objetivo de esta propuesta es identificar todos los cuellos de botella y excesos de sistemas burocráticos a los que se han enfrentado los funcionarios y que han obstaculizado o postergado la toma de decisiones acertadas. La información recabada de

esta comisión permitirá rediseñar los procesos, hacerlos más ágiles y lograr el fin esperado: llegar al ciudadano.

ANEXO 1

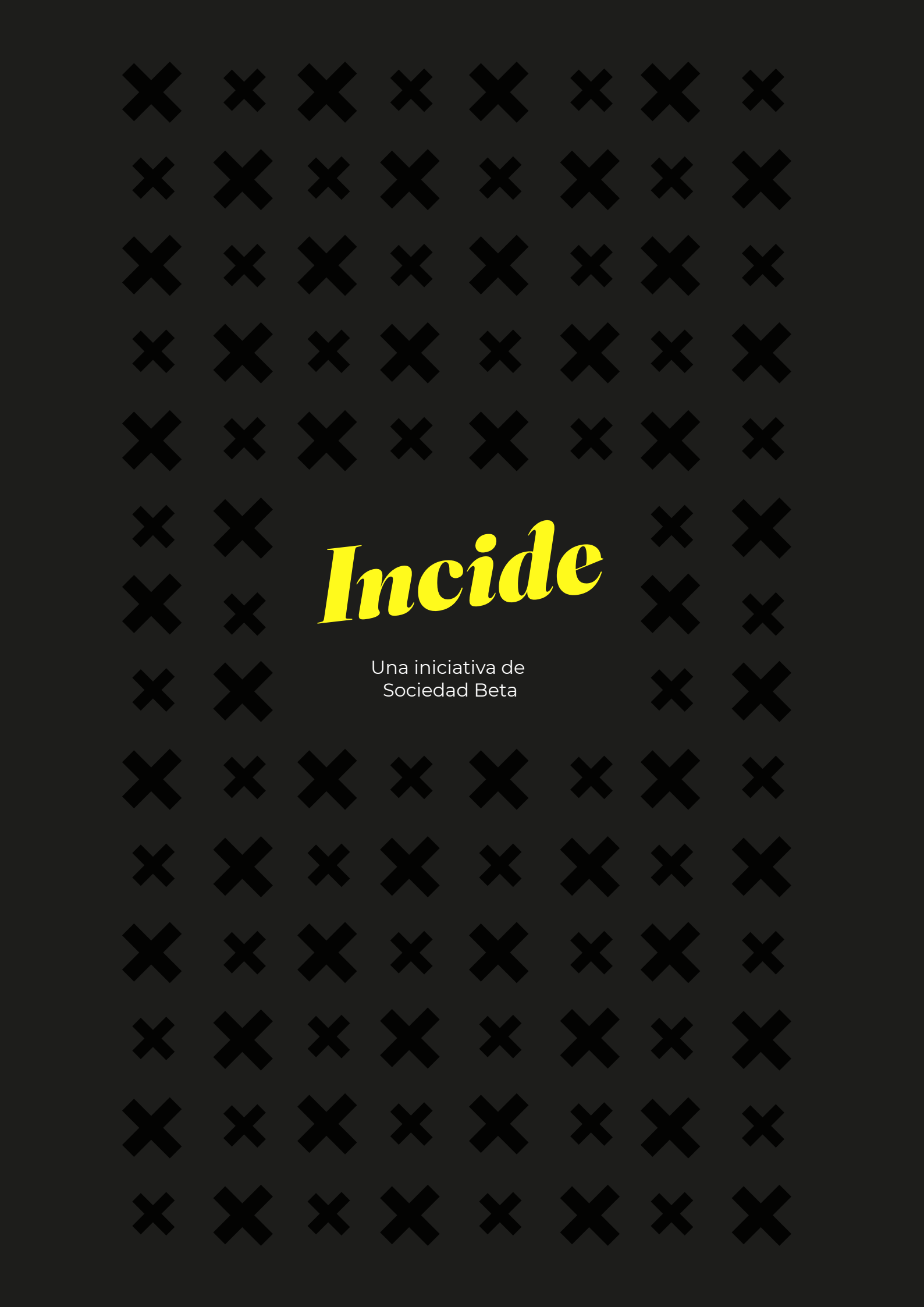
GRÁFICO 1

Perú: Hogares que presentaron choques adversos en el último año



Fuente: Observatorio de Políticas Públicas de la Escuela de Universidad del Pacífico, 2020.

COMO SE APRECIA EN EL GRÁFICO 1, VEMOS QUE LOS CHOQUES ADVERSOS NO SON AJENOS A LAS FAMILIAS PERUANAS. CADA AÑO, UN TERCIO DE ELLAS SUFRE ALGUNA SITUACIÓN QUE GOLPEA SIGNIFICATIVAMENTE LA ECONOMÍA DE SUS HOGARES. ESTOS CHOQUES PUEDEN SER A NIVEL MACRO O MICRO, PERO CORRESPONDE AL ESTADO CREAR UN SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL QUE IMPIDA QUE ESTAS CRISIS QUE SE PRESENTAN AFECTEN LA CALIDAD DE VIDA Y BIENESTAR DE LOS HOGARES.



Incide

Una iniciativa de
Sociedad Beta