



**UNIVERSIDAD
DEL PACÍFICO**

Escuela de
Postgrado

**“RETOS DEL ESTADO EN EL OTORGAMIENTO DE BONOS Y
CANASTAS COMO RESPUESTA A LA COVID 19”**

**Trabajo de Investigación presentado
para optar al Grado Académico de
Magíster en Derecho Administrativo Económico**

Presentado por

Maria Romina Rojas Bedrillana

Alejandro Lagos Cabieses

Asesor: Karina Montes Tapia

[0000-0002-6937-3396](tel:0000-0002-6937-3396)

Lima, mayo 2021

Resumen ejecutivo

La pandemia de la COVID-19 ha tenido un impacto significativo en la economía mundial y como secuela en la economía del Perú, habiendo puesto en evidencia que nuestros sistemas de respuesta no estaban preparados para paliar los efectos adversos en los hogares, producto de la aplicación de medidas de restricción impuestas por el Gobierno para evitar la propagación del virus y la paralización de las actividades económicas.

A fin de reducir el impacto en la economía peruana, el Gobierno, dentro de sus primeras respuestas, aprobó vía Decretos de Urgencia el otorgamiento de subsidios monetarios a favor de hogares en condición de pobreza o pobreza extrema, así como la distribución de bienes de primera necesidad a cargo de los Gobiernos Locales.

En tal contexto, en este documento abordamos como materia de investigación, el otorgamiento del subsidio “Bono yo me quedo en casa” otorgado vía el Decreto de Urgencia N° 027-2020 y su complementario el Decreto de Urgencia N° 044-2020, así como la adquisición y distribución de canastas básicas familiares vía el Decreto de Urgencia N° 033-2020.

Al respecto, se ha realizado una evaluación *ex post* de los procesos de otorgamiento de tales ayudas económicas, verificando si se cumplió el marco regulatorio para la emisión de dichos Decretos de Urgencia, además de analizar la implementación de los mismos, habiendo esta investigación puesto en evidencia que no hay un ordenado ni riguroso control parlamentario de los decretos de urgencia, por lo cual amerita definir lineamientos, criterios, metodología de evaluación y procedimiento que faciliten la evaluación que debe realizar el Congreso de la República a tales dispositivos; así como se ha podido identificar un bajo desempeño en la identificación de los beneficiarios del “Bono yo me quedo en casa” debido a problemas de actualización y recolección de información, falta de articulación interinstitucional para el cruce de información entre el Sisfoh con otros sistemas administrativos del Estado, limitaciones para el cobro del Bono por la falta de inclusión digital de la población y un bajo desempeño de los Gobiernos Locales para una adecuada identificación y priorización de beneficiarios de las canastas, así como para su adquisición y entrega.

A partir de este análisis, se plantea, desde una óptica legal, oportunidades de mejora en la regulación para la evaluación *ex post* de Decretos de Urgencia, así como para el otorgamiento de subsidios y otras ayudas económicas a cargo del Estado, que puedan servir para atender la hoy latente pandemia por la COVID-19, así como para futuras intervenciones públicas.

Consideramos que la pandemia de la COVID-19 ha sido retadora y ha impuesto importantes desafíos al Estado, por lo que hemos es momento de recolectar la evidencia y lecciones aprendidas de las primeras medidas adoptadas como el “Bono yo me quedo en casa” y las canastas básicas familiares, siendo esta investigación un aporte importante que permite responder si hubo una adecuada intervención del Estado para enfrentar la COVID-19, si la regulación fue dictada conforme a Ley, si funcionó bien, además de permitir identificar áreas de oportunidad, para el bienestar general del país y sus ciudadanos, aún asolados por la pandemia y en vías de reactivación económica.

Gracias a mi madre por mostrarme el camino a la superación, a Ale por permitirme aprender más de la vida a su lado y a nuestra asesora de tesis por permitirnos recurrir a su conocimiento. Esto es posible gracias a ustedes.

María Romina Rojas Bedrillana

A Dios por su luz y orientación en este camino, a mis padres por su ejemplo, a Romi, mi compañera de vida, por su apoyo incondicional, a nuestra asesora Karina por su compromiso y a todas las personas que colaboraron en hacer posible este trabajo de investigación.

Alejandro Lagos Cabieses

Índice de contenidos

Índice de tablas	vii
Índice de gráficos	viii
Índice de anexos	ix
Resumen ejecutivo	ii
Introducción	1
Capítulo I. Planteamiento del problema	4
1. Justificación de la investigación.....	4
2. Antecedentes.....	8
3. Delimitación.....	9
4. Preguntas.....	9
5. Hipótesis.....	9
6. Objetivos.....	10
7. Metodología de Investigación.....	10
Capítulo II. Marco Conceptual y Regulatorio	13
1. Los Decretos de urgencia.....	13
2. Situación de la pobreza en el Perú.....	15
3. Programas asistenciales y subsidios.....	16
4. Subsidios monetarios en otros países.....	21
5. Entrega de bienes de primera necesidad en otros países.....	22
Capítulo III: Desarrollo del tema	25
1. Evaluación de la legalidad de los Decretos de Urgencia.....	25
1.1. Evaluación de parámetros formales.....	25
1.2. Evaluación de parámetros sustanciales.....	27
1.2.1 Materia económica y financiera.....	27
1.2.2 No debe contener normas sobre materia tributaria.....	27
1.2.3 Criterios del Tribunal Constitucional.....	28
2. Evaluación ex post por implementación del Bono y canastas.....	32
2.1. Identificación de los beneficiarios del Bono.....	32
2.2. Cobro del Bono.....	37
2.3. Identificación de beneficiarios de las canastas.....	41
2.4. Adquisición de canastas.....	46
2.5. Entrega de canastas.....	49

Capítulo IV. Análisis y propuestas	54
1. Manual de evaluación de los Decretos de Urgencia.....	54
2. Intercambio e integración de información entre el MIDIS y otras entidades	56
3. Mesa Ejecutiva público-privada para la Inclusión Financiera.....	58
4. Mejora de la gestión de empadronamiento cargo de las Unidades Locales de Empadronamiento (ULE).....	62
Capítulo V: Conclusiones y Recomendaciones	66
1. Conclusiones.....	66
2. Recomendaciones.....	67
Bibliografía.....	69
Anexo 01.....	77
Anexo 02.....	78
Anexo 03.....	85

Índice de tablas

Tabla 1. Casos y muertes en América del Sur por COVID-19 a mayo de 2020.....	1
Tabla 2. Países con más muertes en el mundo por la COVID-19.....	2
Tabla 3. Distribución por Departamento del “Bono yo me quedo en casa” otorgado vía Decreto de Urgencia 027-2020.....	5
Tabla 4. Entrega del Bono vía Decreto de Urgencia 044-2020.....	5
Tabla 5. Presupuesto asignado para la ejecución de “Bono yo me quedo en casa” y las canastas básicas familiares.....	6
Tabla 6: Número de Decretos de Urgencia del 2016 a mayo 2021.....	7
Tabla 7: Tipos de programas de asistencia social por la Covid-19 en otros países (a septiembre de 2020).....	21
Tabla 8: Evaluación de parámetros formales de los Decretos de Urgencia 027, 033 y 044-2020.....	26
Tabla 9: Evaluación ex post de la fase de identificación de beneficiarios del Bono yo me quedo en casa.....	33
Tabla 10: Tipología de petitorio ante la Defensoría del Pueblo por el “Bono yo me quedo en casa”.....	34
Tabla 11: Evaluación ex post de la fase de cobro del Bono yo me quedo en casa.....	38
Tabla 12: Evaluación ex post de la fase de identificación de beneficiarios de las canastas.....	42
Tabla 13: Evaluación ex post de la fase de adquisición de canastas.....	47
Tabla 14: Monto asignado a municipalidades según Decreto de Urgencia 033-2020.....	50
Tabla 15: Evaluación ex post de la fase de entrega de canastas.....	50
Tabla 16: Ejecución de presupuesto de Canastas en Municipalidades de Lima Metropolitana.....	51
Tabla 17: Costo beneficio de la propuesta de Manual de evaluación de Decretos de Urgencia.....	55
Tabla 18: Costo beneficio de la propuesta de intercambio de información entre el MIDIS y otras Entidades.....	58
Tabla 19: Costo beneficio de la propuesta de Mesa Ejecutiva público-privada para la inclusión financiera.....	62
Tabla 20: Costo beneficio de la propuesta de la Meta «Mejora de la gestión del empadronamiento cargo de las ULE».....	65

Índice de gráficos

Gráfico 1. Evolución de las muertes por todas las causas en el Perú años 2018, 2019 y 2020.....	4
Gráfico 2. Etapas del Proceso de Clasificación Socioeconómica.....	19

Índice de anexos

Anexo 1. Entrevistas semiestructuradas y abiertas.....	77
Anexo 2. Manual de evaluación de decretos de urgencia en el marco del control parlamentario.....	78
Anexo 3. Proyecto de resolución ministerial que crea la “mesa ejecutiva público-privada para la inclusión financiera”.....	85

I. Introducción

El 11 de marzo de 2020, considerando los alarmantes niveles de propagación, la Organización Mundial de la Salud (OMS) (2020) determinó que la COVID-19 puede considerarse una pandemia, por lo que su Director General instó a los países para que adopten medidas urgentes y agresivas, reconociendo que no es solo una crisis de salud pública, sino que ésta afectará a todos los sectores, haciendo un llamamiento para que las naciones activen y amplíen sus mecanismos de respuesta.

Asimismo, el Banco Mundial (2020) indicó que «La recesión ocasionada por la COVID-19 es singular en varios aspectos, y es probable que sea la más profunda para la economías avanzadas desde la Segunda Guerra Mundial y la primera contracción del producto en las economías emergentes y en desarrollo en al menos los últimos seis decenios».

El primer caso de la COVID-19 en el Perú se registró el 6 de marzo de 2020, y el primer fallecimiento confirmado se registró el 19 de marzo. Conforme se muestra en la tabla 1, en América del Sur, al mes de mayo de 2020, Perú llegó a ocupar el segundo lugar, con más casos confirmados de la COVID-19, después de Brasil:

Tabla 1 Casos y muertes en América del Sur por COVID-19 a mayo de 2020

PAISES	MUERTES	NUEVAS	CASOS
BRASIL	28,849	1,204	499,966
PERU	4,371	206	155,671
CHILE	997	53	94,858
ECUADOR	3,334	0	38,571
COLOMBIA	890	32	28,236
ARGENTINA	528	8	16,214
BOLIVIA	310	10	9,592
VENEZUELA	14	0	1,459
PARAGUAY	11	0	964
URUGUAY	22	0	821
GUYANA FRANCESA	1	0	477
GUYANA	12	0	152
SURINAM	1	0	14
TOTAL	39,340	1,513	846,995

Fuente: Grupo de Seguimiento Concertado a las Políticas de Salud de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCLCP) en su Informe Nacional sobre el impacto del Covid-19 en las dimensiones económica, social y en salud en el Perú, 2020.

Asimismo, como se muestra en la tabla 2, al 20 de mayo de 2021, en el mundo se han dado 3'419,946 muertes, y el Perú estuvo en el puesto 15 de los países con más muertes por la COVID-19.

Tabla 2: Países con más muertes en el mundo por la COVID-19

Ranking	Países	Muertes
1	EEUU	587 884
2	Brasil	441 691
3	India	287 122
4	México	220 850
5	Reino Unido	127 956
6	Italia	124 646
7	Rusia	115 393
15	Perú	67 034

Fuente: Mapa internacional COVID-19 Johns Hopkins University al 20 de mayo de 2021, Elaboración propia, 2021.

El diario estadounidense *The New York Times* (2020) publicó una nota sobre las enormes proporciones y la profunda gravedad que ha adquirido la pandemia de la COVID-19 en el Perú, resaltando una profunda desigualdad y corrupción que frustraron las medidas que el país tomó al preparar la respuesta ante la pandemia, señalando que si bien el Ejecutivo ordenó uno de los primeros y más estrictos confinamientos de América Latina y lanzó uno de los mayores paquetes de ayuda económica para facilitar a los ciudadanos que se quedaran en casa, en vez de ser aplaudido como modelo, Perú se convirtió en uno de los epicentros más críticos del coronavirus en el mundo.

En el Perú, la primera respuesta del Ejecutivo fue dictar el Decreto de Urgencia N° 025-2020 el 11 de marzo de 2020, aprobando medidas urgentes destinadas a reforzar el sistema de vigilancia y respuesta sanitaria frente a la COVID-19 en el territorio nacional, y el Decreto Supremo N° 008-2020-SA¹ de la misma fecha, declarando la Emergencia Sanitaria a nivel nacional, recientemente prorrogada por el Decreto Supremo N° 009-2021-SA, a partir del 7 de marzo de 2021, por un plazo de ciento ochenta (180) días calendario.

Después, mediante el Decreto Supremo N° 044-2020-PCM del 15 de marzo de 2020 se declaró el Estado de Emergencia Nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del brote de la COVID – 19. A la fecha se encuentra vigente el Decreto Supremo N° 076-2021-PCM que prorroga el Estado de Emergencia Nacional, por el plazo de treinta y un (31) días calendario, a partir del 1 de mayo de 2021.

A efectos de reducir el impacto en la economía peruana, el Ejecutivo autorizó de manera excepcional y por única vez subsidios monetarios a favor de hogares en condición de pobreza o pobreza extrema y a trabajadores independientes en vulnerabilidad económica, así como la distribución de canastas básicas familiares.

Bajo ese contexto, en esta ocasión abordaremos como materia de estudio, el proceso de otorgamiento del subsidio monetario denominado “Bono yo me quedo en casa” otorgado vía el

¹ La declaración de emergencia sanitaria se fue prorrogando mediante los Decretos Supremos N° 020-2020-SA, N° 027-2020-SA, N° 031-2020-SA y N° 009-2021-SA, este último vigente hasta el próximo 3 de setiembre de 2021.

Decreto de Urgencia N° 027-2020 y su complementario el Decreto de Urgencia N° 044-2020, así como la adquisición y distribución de bienes de primera necesidad de la Canasta Básica Familiar, a favor de la población en situación de vulnerabilidad, a cargo de los Gobiernos Locales, en mérito al Decreto de Urgencia N° 033-2020, debido a que constituyen las primeras y más significativas medidas económicas financieras del Estado a favor de la población vulnerable frente a la crisis de la COVID-19.

Considerando que la pandemia por efecto de la COVID-19 aún se encuentra latente, impone al Estado importantes desafíos, pues las medidas económico financieras adoptadas al inicio de la Emergencia Sanitaria y el Estado de Emergencia Nacional requieren una revisión *ex post*, desde una óptica legal, a fin de descubrir las dificultades o limitaciones para su implementación, y de esta manera proponer oportunidades de mejora.

El diagnóstico revelado en este trabajo, podrá brindar perspectivas futuras para el otorgamiento de subsidios monetarios y otras ayudas económicas para la población más vulnerable para atender otro tipo de emergencias. Para lograr ello, desarrollaremos una investigación cualitativa, para hacer notar si se cumplió el marco regulatorio para la emisión de los Decretos de Urgencia y descubrir que limitaciones o dificultades tuvo la implementación de las medidas económicas y financieras de otorgamiento del “Bono yo me quedo en casa” y entrega de canastas básicas familiares, y sobre la base de dicha investigación, proponer mejoras, para lo cual se expondrán los hallazgos del análisis documental y normativo efectuado, además de ejecutarse un plan de entrevistas semiestructuradas y abiertas, a fin de recoger la opinión de expertos de la materia, entre otros, que puedan brindar su opinión especializada.

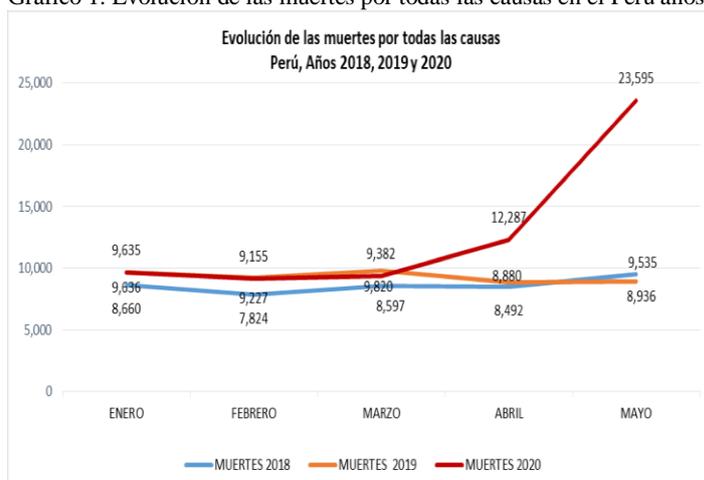
Capítulo I: Planteamiento del problema

1. Justificación de la investigación

El Estado dentro de las primeras respuestas adoptó un conjunto de medidas económicas para reducir el impacto de la inmovilización social obligatoria en los hogares por la presencia de la COVID-19, a través del otorgamiento del “Bono yo me quedo en casa” y entrega de bienes de primera necesidad, a favor de la población en situación de vulnerabilidad; sin embargo, se puso en evidencia debilidades y limitaciones para la identificación de los hogares beneficiarios y el *delivery* de tales ayudas económicas.

Es importante poner sobre manifiesto la relevancia de los Decretos de Urgencia N° 027, 033 y 044-2020, ya que las medidas adoptas están dirigidas a resolver una problemática económica y social de interés general, y que procura garantizar la supervivencia y seguridad de la población, a consecuencia de una pandemia que trasciende a nivel mundial y que trajo un alarmante incremento de muertes en nuestro país el año 2020 (ver gráfico 1)

Gráfico 1. Evolución de las muertes por todas las causas en el Perú años 2018, 2019 y 2020



Fuente: MINSA-SINADEF/REUNIS. Fecha de consulta: 07.06.2020. Elaboración: MCLCP.

Además, estamos frente a una intervención económica sin precedentes del Estado en una Emergencia Sanitaria, considerando que en el caso del Decreto de Urgencia N° 027-2020, para fines del otorgamiento del “Bono yo me quedo en casa”, se atendieron 2’198,073 (dos millones ciento noventa y ocho mil setenta y tres) hogares en condición de pobreza o pobreza extrema, los cuales se beneficiaron con el primer bono de S/ 380,00, habiéndose asignado un presupuesto ascendente a S/ 1 170 250 340,00 (mil ciento setenta millones doscientos cincuenta mil trescientos cuarenta soles) (ver tabla 3).

Tabla 3. Distribución por Departamento del “Bono yo me quedo en casa” otorgado vía Decreto de Urgencia 027-2020

DEPARTAMENTO	HOGARES
AMAZONAS	31,161
ANCASH	66,191
APURIMAC	31,827
AREQUIPA	55,330
AYACUCHO	50,660
CAJAMARCA	66,262
CALLAO	89,582
CUSCO	68,308
HUANCAVELICA	23,175
HUANUCO	46,520
ICA	58,717
JUNIN	88,147
LA LIBERTAD	102,234
LAMBAYEQUE	97,138
LIMA	766,226
LORETO	67,332
MADRE DE DIOS	13,942
MOQUEGUA	13,627
PASCO	21,603
PIURA	173,028
PUNO	72,046
SAN MARTIN	92,736
TACNA	24,209
TUMBES	33,986
UCAYALI	44,086
TOTAL	2'198,073

Fuente: Dirección Ejecutiva del Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres – JUNTOS según Informe N° 000116-2020-MIDIS/PNADP-DE. Elaboración propia 2021.

Luego, en la segunda entrega del “Bono yo me quedo en casa” con el Decreto de Urgencia N° 044-2020, se atendieron 2'626,748 (dos millones seiscientos veintiséis mil setecientos cuarenta y ocho) hogares, habiéndose asignado un presupuesto de S/ 921'058 820,00 (novecientos veintiún millones cincuenta y ocho mil ochocientos veinte soles) (ver tabla 4).

Tabla 4. Entrega del Bono vía Decreto de Urgencia 044-2020

INFORMACIÓN DEL BONO YO ME QUEDO EN CASA (D.U. 044-2020)						
TOTAL DE HOGARES	TIPOS DE ABONO				Hogares Cobraron	% avance
2,726,712	Depósito	Billetera	Banca Celular	Giro		
	443,338	39,223	1,273,044	871,143	2,626,748	96%

Elaboración: Unidad de Tecnología de la Información del Programa Pensión 65 del MIDIS según Memorando N° 214-2020-MIDIS/P65-DE/UTI.

Asimismo, según los datos registrados por los gobiernos locales en el aplicativo informático de Rendición de Cuentas de los Titulares y Emergencia Sanitaria 2020 de la Contraloría General de la República 2020, en el marco del Decreto de Urgencia N° 033-2020, los Gobiernos Locales entregaron 2, 540,000 (dos millones quinientas cuarenta mil) canastas con bienes de primera necesidad, a favor de la población en situación de vulnerabilidad, habiéndose ejecutado un presupuesto ascendente a S/ 269, 730, 897.84 (doscientos sesenta y nueve millones setecientos treinta mil ochocientos noventa y siete con ochenta y cuatro soles).

Aunado a lo anterior, se brinda el detalle del alcance de atención de hogares y ejecución presupuestal del “Bono yo me quedo en casa” y de canastas básicas familiares entregadas por los Gobiernos Locales (ver tabla 5).

Tabla 5. Presupuesto asignado para la ejecución de “Bono yo me quedo en casa” y las canastas básicas familiares

NORMA	SUBSIDIO/CANASTA	TOTAL HOGARES BENEFICIADOS EN CONDICIÓN DE POBREZA O POBREZA EXTREMA	TOTAL PRESUPUESTO ASIGNADO (S/.)
Decreto de Urgencia N° 027-2020 de fecha 16 de marzo de 2020	Bono Yo me quedo en casa	2'198,073 (Dos millones ciento noventa y ocho mil setenta y tres)	1 170'250 340,00 (mil ciento setenta millones doscientos cincuenta mil trescientos cuarenta)
Decreto de Urgencia N° 044-2020 de fecha 21 de abril de 2020	Bono Yo me quedo en casa	2'626,748 (Dos millones seiscientos veintiséis mil setecientos cuarenta y ocho)	921'858 820,00 (Novecientos veintíun millones ochocientos cincuenta y ocho mil ochocientos veinte)
Decreto de Urgencia N° 033-2020 de fecha 27 de marzo de 2020	Adquisición y distribución de productos de primera necesidad de la Canasta Básica Familiar	2'540,000 (dos millones quinientas cuarenta mil)	213'650 000,00 (Doscientos trece millones seiscientos cincuenta mil).
TOTAL		7'364,821 (siete millones trescientos sesenta y cuatro mil)	2,305'759,160 (dos mil trescientos cinco millones setecientos cincuenta y nueve mil ciento sesenta)

Fuente: Elaboración propia, 2021

La pandemia provocada por la COVID-19 es desafiante para los organismos a cargo de elaborar las políticas públicas y adoptar acciones que resuelvan la crisis social y económica de la población, y los sitúa en una realidad en la que es importante poder tomar acciones eficientemente y con responsabilidad, por ello, elaborar una evaluación *ex post* de las medidas económico financieras adoptadas por el Estado vía los citados decretos de urgencia, resulta interesante porque permitirá identificar las debilidades y limitaciones del Estado para atender este tipo de emergencias, definir si fueron asertivas para paliar los efectos negativos de la COVID-19 en la economía de los hogares y, sobre la base de ello, reformular o crear nuevas fórmulas legales para atender la hoy latente pandemia y lo que está por venir, en base a la evidencia recogida en esta investigación.

Si bien cualquier tipo de ayuda económica del Estado a los hogares pobres se puede ver positivamente y creará un rédito político inmediato, más aun en una Emergencia Sanitaria y Estado de Emergencia Nacional como el vivido, resulta necesario investigar más profundamente sobre estas medidas, desde una óptica legal, realizando por ejemplo una evaluación *ex post* de legalidad de los Decretos de Urgencia N° 027, 033 y 044-2020, verificando si se cumplió el marco regulatorio para la emisión de este tipo de dispositivos, de acuerdo a la Constitución Política del Perú, el Reglamento del Congreso de la República y los criterios del Tribunal Constitucional, así

como realizar una evaluación *ex post* del proceso de implementación del subsidio en cuestión y entrega de canastas.

Es importante precisar que la exigencia de que se dé cuenta al Congreso de la República no bien se expida un Decreto de Urgencia tiene como finalidad propiciar que el Parlamento realice el control sobre los actos normativos expedidos por el Presidente de la República. Dicho control representa uno de los medios institucionales mediante los cuales la Constitución asegura la efectividad del principio de separación de poderes (art. 43 de la Constitución), al propiciar el *checks and balances* entre el Legislativo y el Ejecutivo (Sentencia recaída en el Exp. 00004-2011-PI/TC).

Es importante precisar que desde el año 2016 al mes de mayo de 2021 hay un aumento significativo de Decretos de Urgencia (ver Tabla 06), lo que amerita un tratamiento más riguroso de dicha norma por parte del Parlamento.

Tabla 6: Número de Decretos de Urgencia del 2016 a mayo 2021

AÑO	2016	2017	2018	2019	2020	2021(a mayo)
Números de DU	01	15	09	45	147	45

Fuente: Sistema Peruano de Información Jurídica – SPIJ. Elaboración Propia 2021

Esta evaluación *ex post* de los decretos de urgencia permitirá vislumbrar si se requiere mejorar el marco regulatorio, para el control parlamentario de dichos dispositivos con rango de ley que expida el Ejecutivo, o para corregir las falencias que pudiera tener el Estado para la implementación del otorgamiento de subsidios y otras ayudas económicas, ya sea por la posible carencia de cultura financiera, la poca inclusión digital, la corrupción, el nivel de informalidad, la falta de participación de los privados, la ineficiencia de los gobiernos locales, entre otras razones.

El año 2020 y lo que va del 2021 ha significado un periodo con bastantes retos para el país con ocasión de la COVID-19; sin embargo, debemos saber hacerles frente y aprovechar la adversidad para reparar o mejorar la regulación, para lo cual debemos poner énfasis en el aprendizaje siguiendo la misma línea de productividad, por lo que creemos que investigar estas primeras respuestas del Ejecutivo frente a la COVID-19 y los vehículos que utilizó para su ejecución, nos dará importantes lecciones para desarrollar nuevas estrategias para enfrentar eventuales situaciones de emergencia. Como dice el refrán “No hay mal que por bien no venga”, es momento de ver optimistamente esta crisis para identificar lo malo y subsanarlo y educarnos a futuro para estar preparados.

2. Antecedentes

Dentro de las principales pandemias en la historia mundial, tenemos la peste negra, la gripe española y la actual COVID-19, siendo una de sus diferencias, el sistema en el que se desarrollaron, así por ejemplo, la peste negra se dio en economías feudales, la gripe española en la industrialización, y en la actualidad vivimos en economías financieras, de servicios y globalizadas (Cárdenas *et al.* 2020: 3).

De acuerdo con la BBC News (2020), desde iniciadas las restricciones en marzo de 2020, el Perú fue el segundo país de América Latina con más casos de la COVID-19 después de Brasil, y el duodécimo a nivel mundial, según la Universidad Johns Hopkins, que monitorea el avance de la pandemia en el mundo.

Varios expertos consideraron que ciertos factores ayudaron a entender por qué el Perú no contenía el brote, entre ellos, que alrededor del 71% de la población activa en Perú vive de la economía informal o se desempeña en oficios en los que obtienen sus ingresos día a día, por lo que salieron a las calles y no se cumplió el distanciamiento social; asimismo, los hogares no cuentan con una logística que les permita abastecerse de alimentos por muchos días; se dieron aglomeraciones en los mercados y en los bancos, en este último caso por el hecho que solo el 38,1% de los peruanos adultos tiene cuenta bancaria (BBC News 2020).

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2020) señaló que en nuestro país la respuesta a la COVID-19 ha tenido que tomar en cuenta que una gran proporción de trabajadores están en empleo informal, siendo uno de los principales desafíos el diseño de mecanismos para transferir recursos a un sector que se caracteriza por la falta total de registro.

Como respuesta, el Gobierno autorizó el primer subsidio denominado “Bono yo me quedo en casa”, aprobado por el Decreto de Urgencia N° 027-2020, publicado 16 de marzo de 2020, por S/ 380,00, a favor de los hogares en condición de pobreza o 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 Salud (MINSA).

Luego, entre otras medidas, el Decreto de Urgencia N° 033-2020, publicado el 27 de marzo de 2020, autorizó a los Gobiernos Locales a efectuar la adquisición y distribución de bienes de primera necesidad de la Canasta Básica Familiar, a favor de la población en situación de vulnerabilidad, en el marco de la emergencia sanitaria.

Asimismo, mediante el Decreto de Urgencia N° 044-2020, publicado el 21 de abril de 2020, se hizo una segunda entrega del “Bono yo me quedo en casa” dada la ampliación del periodo de

Estado de Emergencia y considerando que los ingresos de los hogares continuaban viéndose afectados.

3. Delimitación

La presente investigación, abordará como materia de análisis un bloque regulatorio específico, lo relativo al “Bono Yo me quedo en casa” otorgado vía el Decreto de Urgencia N° 027-2020 y su complementario el Decreto de Urgencia N° 044-2020; así como lo relativo a la adquisición y distribución de productos de primera necesidad de la Canasta Básica Familiar en el marco del Decreto de Urgencia N° 033-2020.

Al respecto, se elaborará una evaluación *ex post* de los procesos de otorgamiento de tales medidas económicas financieras, verificando si se cumplió el marco normativo para la emisión los Decretos de Urgencia, establecido en la Constitución Política del Perú, el Reglamento del Congreso, así como los criterios del Tribunal Constitucional, así como para identificar las limitaciones y debilidades que dificultaron la implementación del otorgamiento del Bono y las canastas y formular propuestas de mejora en la regulación, desde una óptica legal.

4. Preguntas

¿Los Decretos de Urgencia N° 027, 044 y 033-2020 que autorizan el otorgamiento del “Bono Yo me quedo en casa” y la entrega de canastas básicas familiares, cumplen con los parámetros formales y sustanciales que establecen la Constitución Política del Perú, el Reglamento del Congreso de la República y el Tribunal Constitucional?

¿Hubo una adecuada implementación en el otorgamiento del “Bono Yo me quedo en casa” y la entrega de canastas básicas familiares a favor de los hogares?

¿Qué limitaciones o dificultades se encontraron para la implementación del otorgamiento del “Bono yo me quedo en casa” y canastas básicas familiares, y que mejoras se pueden proponer?

5. Hipótesis

Hipótesis 1: Los Decretos de Urgencia N° 027, 033 y 044-2020 sobre el otorgamiento del “Bono yo me quedo en casa” y la entrega de canastas básicas familiares, cumplen el marco regulatorio establecido en la Constitución Política del Perú, el Reglamento del Congreso de la República y los criterios del Tribunal Constitucional.

Hipótesis 2: La implementación de las medidas económicas y financieras de los Decretos de Urgencia N° 027, 033 y 044-2020, referidas al otorgamiento del “Bono yo me quedo en casa” y

la entrega de canastas básicas familiares, tuvo ciertas limitaciones y dificultades; lo que genera oportunidades de mejora, desde una óptica legal, en la regulación para atender la problemática de la COVID-19 aún latente.

6. Objetivos

General:

Evaluar las medidas económicas y financieras de otorgamiento del “Bono yo me quedo en casa” y la entrega de canastas básicas familiares, desde una óptica legal.

Específicos:

Determinar si los Decretos de Urgencia N° 027, 033 y 044-2020 sobre el otorgamiento del “Bono yo me quedo en casa” y las canastas básicas familiares, cumplieron el marco regulatorio dispuesto en la Constitución Política del Perú, el Reglamento del Congreso de la República y los criterios del Tribunal Constitucional.

Identificar las debilidades o limitaciones de la regulación y proponer oportunidades de mejora en base a la evaluación *ex post* de los procesos de otorgamiento del “Bono yo me quedo en casa” y canastas básicas familiares.

7. Metodología de investigación

- a. **Tipo de Investigación:** El presente trabajo emplea la metodología cualitativa pues esta permite un análisis profundo y minucioso de la información, siendo además muy flexible para el proceso de recolección de los datos e identificación de hallazgos.

Al respecto, «La evaluación *ex post* de las normas se muestra como un tema novedoso en nuestro sistema jurídico que se inserta dentro de las medidas que se han adoptado en los últimos años dentro de la técnica legislativa y que promueven una mejora de la regulación o de la denominada también buena regulación o regulación inteligente, expresiones estas últimas tomadas de la traducción literal de los términos en lengua inglesa que han presidido el movimiento global y europeo (OCDE y UE, fundamentalmente a favor del desarrollo de un ordenamiento jurídico de calidad, *better regulation* y el más reciente de *smart regulation*» (Montalvo s.f.: 80-3).

El mismo autor indicó que « La evaluación se muestra, de este modo, como un instrumento que permite la rendición de cuentas en el ámbito de la labor legislativa de los poderes públicos, habiéndose incluso señalado que el efectivo desarrollo de la rendición de cuentas es uno de los tres objetivos sustantivos de la evaluación *ex post* en el sector público, junto a

aprender cómo mejorar la política existente y generar un conocimiento más general de la lógica de intervención de una política ».

Por su parte, Ivàlua (2009:10) afirma que «En la evaluación *ex post* (ya sea de políticas, de programas finalizados o de programas maduros aún activos), el análisis es retrospectivo y puede centrarse en el proceso de implementación, en los impactos logrados o en la eficiencia económica de la intervención. Esta información permite orientar cambios en el diseño o en la operativa de la intervención, si el programa sigue activo, o inspirar el diseño de intervenciones nuevas».

En esta ocasión, como técnica a utilizar para nuestra investigación, se realiza una evaluación *ex post* de los Decretos de Urgencia N° 027, 033 y 044-2020 y de esta manera se evalúa si dichas normas cumplen los parámetros formales y sustanciales de legalidad que establece el ordenamiento jurídico, además de identificar las limitaciones o dificultades que adoleció la implementación de las medidas económicas y financieras sobre el otorgamiento del “Bono yo me quedo en casa” y la entrega de canastas básicas familiares, a fin de proponer oportunidades de mejora.

b. Métodos de investigación

Se realiza un análisis normativo y documental, en el que se seleccionan y analizan los dispositivos legales y constitucionales, así como la doctrina que regula la emisión de Decretos de Urgencia, los mismos Decretos de Urgencia N° 027, 033 y 044-2020, los documentos administrativos y legales emitidos por organismos públicos, Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, entre otros, para realizar una evaluación *ex post* de legalidad de los citados Decretos de Urgencia, además de una evaluación *ex post* de la implementación del otorgamiento del “Bono yo me quedo en casa” y la entrega de canastas básicas familiares para enfrentar la COVID-19.

- c. **Entrevistas semiestructuradas y abiertas:** Además se realizan entrevistas a académicos, funcionarios públicos y/o profesionales que opinan sobre el otorgamiento del “Bono yo me quedo en casa” y canastas básicas familiares.

Así se elaboró un cuestionario de preguntas para cada entrevistado, según el objetivo de la investigación, dejando un espacio libre a sus opiniones acerca de la problemática y posibles propuestas de solución.

Se seleccionaron a 06 expertos, entre docentes y expertos de renombre que brindaron sus opiniones y datos relevantes sobre el tema materia de investigación, según se detalla en el Anexo 01.

- d. **Técnicas de análisis de información** Efectuaremos un análisis narrativo y crítico del marco normativo objeto de investigación, sobre el otorgamiento de subsidios monetarios y otros beneficios asistenciales, así como de otros países afectados con la COVID-19.
- e. **Alcances y limitaciones:** Si bien existen distintos tipos de evaluación, como la evaluación de procesos, evaluación de impacto, evaluación de la relación calidad-precio (HM Treasury 2020), en este trabajo realizamos una evaluación de los procesos de otorgamiento del “Bono yo me quedo en casa” y canastas básicas familiares.

La evaluación puede ser útil antes, durante y después de la implementación de una intervención, y cuando se hace después o ex post de la intervención, es posible responder preguntas como ¿Funcionó la intervención? En la evaluación ex post de procesos, se puede aprender de cómo se llevó a cabo la intervención y tienden a examinar las actividades involucradas en la implementación de una intervención y las vías por las que se ejecutó la política cubriendo preguntas tales como: ¿Qué funcionó bien y qué funcionó menos, y por qué? ¿Qué se podría mejorar? ¿Cómo ha influido el contexto en la entrega? Las evaluaciones de procesos suelen utilizar una amplia gama de métodos cuantitativos y cualitativos y pueden cubrir cuestiones subjetivas (como las percepciones de qué tan bien ha funcionado una política) y cuestiones objetivas (los detalles fácticos de cómo ha funcionado una intervención, normalmente utilizando datos administrativos, cuando estén disponibles). (HM Treasury 2020).

En tal sentido, la evaluación ex post de los procesos de otorgamiento del “Bono yo me quedo en casa” y canastas básicas familiares, permite responder si hubo una adecuada intervención del Estado para enfrentar la COVID-19, si la regulación fue dictada conforme a Ley y si funcionó bien, además de permitir identificar áreas de oportunidad.

II. Capítulo II: Marco Conceptual y Regulatorio

1. Los Decretos de urgencia

El artículo 118°, inciso 19 de la Constitución Política del Perú de 1993, en concordancia con el artículo 8°, inciso 2, literal d), de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley N° 29158 (Congreso de la República 2007), establece dentro de las funciones del Presidente de la República, como Jefe del Poder Ejecutivo, el dictar medidas extraordinarias, mediante decretos de urgencia con fuerza de ley, en materia económica y financiera, cuando así lo requiere el interés nacional y con cargo de dar cuenta al Congreso, teniendo el mismo la facultad de modificar o derogar los referidos decretos de urgencia.

Asimismo, el artículo 11°, inciso 2, de la misma Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley N° 29158, define a los Decretos de Urgencia como «[...] normas con rango y fuerza de ley por las que se dictan medidas extraordinarias en materia económica y financiera, salvo materia tributaria. Se expiden cuando así lo requiere el interés nacional. Se fundamentan en la urgencia de normar situaciones extraordinarias e imprevisibles. Son aprobados por el Consejo de Ministros, rubricados por el Presidente de la República y refrendados por el Presidente del Consejo de Ministros, el Ministro de Economía y Finanzas y, en los casos que corresponda, por uno o más Ministros a cuyo ámbito de competencia esté referido. Los Decretos de Urgencia entran en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial, salvo disposición contraria del mismo, que postergue su vigencia en todo o en parte (...)». Los decretos legislativos, los decretos de urgencia y los decretos supremos sobre estados de excepción están sujetos al control político del Congreso de la República, conforme al procedimiento establecido en su Reglamento».

Sin perjuicio de ello, el Tribunal Constitucional en las sentencias recaídas en los Expedientes 0008-2003-AI/TC [fundamento 60], 00025-2008-PI/TC [fundamento 5], 00007-2009-PI/TC [fundamento 9] y 00004-2011-PI/TC [Fundamento 20], ha establecido que los Decretos de Urgencia deben responder a los siguientes criterios: (i) Excepcionalidad: La norma debe estar orientada a revertir situaciones extraordinarias e imprevisibles, condiciones que deben ser evaluadas en atención al caso concreto y cuya existencia, no depende de la "voluntad" de la norma misma, sino de datos fácticos previos a su promulgación y objetivamente identificables. (ii) Necesidad: Las circunstancias, además, deberán ser de naturaleza tal que el tiempo que demande la aplicación del procedimiento parlamentario para la expedición de leyes (iniciativa, debate, aprobación y sanción), pueda impedir la prevención de daños o, en su caso, que los mismos devengan en irreparables; (iii) Transitoriedad: Las medidas extraordinarias aplicadas no deben mantener vigencia por un tiempo mayor al estrictamente necesario para revertir la coyuntura adversa; (iv) Generalidad: Debe ser el "interés nacional" el que justifique la aplicación de la medida concreta. Ello quiere decir que los beneficios que depare la aplicación de la medida no

pueden circunscribir sus efectos a intereses determinados, sino, por el contrario, deben alcanzar a toda la comunidad y (v) Conexidad: Debe existir una reconocible vinculación inmediata entre la medida aplicada y las circunstancias extraordinarias existentes. Es decir, las medidas extraordinarias y los beneficios que su aplicación produzcan deben surgir del contenido mismo del Decreto de Urgencia y no de acciones diferidas en el tiempo o, menos aún, de delegaciones normativas, pues ello sería incongruente con una supuesta situación excepcionalmente delicada.

Por su parte, el Congreso de la República, en el marco de su función del Control Político establecida en el artículo 5° del Reglamento del Congreso (Congreso de la República 2020), realiza una evaluación de los decretos de urgencia dictados por el Presidente de la República en uso de la facultad que le concede el inciso 19) del artículo 118° de la Carta Magna de 1993.

Al respecto, el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N° 00004-2011-PI/TC señala que «El control parlamentario de los actos normativos del Presidente de la República es esencialmente un mecanismo de control político. Un procedimiento del control político, como especifica la Sección Segunda del Capítulo VI del Reglamento del Congreso de la República, mediante el cual el Parlamento ejerce su función de control, fiscalización y dirección política, a través de la evaluación de la solución gubernamental [de fines y medios empleados] adoptada para hacer frente a los efectos en la economía nacional o en las finanzas públicas de las situaciones extraordinarias e imprevisibles que supusieron el dictado de la legislación de urgencia».

Es así que el artículo 91° del Reglamento del Congreso, establece las reglas procedimentales para la evaluación de los Decretos de Urgencia, a cargo de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso, el cual califica si el decreto de urgencia versa sobre las materias señaladas en el inciso 19) del artículo 118° de la Carta Magna de 1993 y se fundamenta en la urgencia de normar situaciones extraordinarias e imprevisibles cuyo riesgo inminente de que se extiendan constituye un peligro para la economía nacional o las finanzas públicas, emitiendo el respectivo Dictamen.

Conforme se puede apreciar, los Decretos de Urgencia son sometidos al escrutinio de parámetros formales y sustanciales por parte del Congreso de la República en el marco del control político, siguiendo los criterios desarrollados por el Tribunal Constitucional en sus sentencias, para la dación de los mismos de conformidad con la Constitución Política del Perú.

Cabe señalar que además del control parlamentario posterior de los decretos de urgencia, existe el control jurisdiccional de que también pueden ser objeto a tenor del artículo 200° inciso 4 de la Carta Magna de 1993, que prevé dentro de las garantías constitucionales a la acción de Inconstitucionalidad, que procede contra las normas que tienen rango de ley: como los decretos de urgencia, que contravengan la Constitución en la forma o en el fondo, y resuelve el Tribunal Constitucional, he ahí la razón por la cual el Tribunal ha podido pronunciarse sobre la

constitucionalidad de los decretos de urgencia y ha producido criterios de observancia que ayudan a la labor del Congreso.

2. Situación de la pobreza en el Perú

La pandemia mundial ocasionada por la COVID-19, más allá de la esfera sanitaria, viene afectando seriamente la economía de los hogares, en especial de las familias más pobres, que disponen cada día de menos recursos para hacer frente a las medidas de aislamiento social obligatorio y sus consecuencias, como la suspensión de las actividades laborales (Defensoría del Pueblo 2020).

Según las últimas cifras del INEI (2021), en el año 2020, la pobreza monetaria afectó al 30,1% de la población del país, incrementándose en 9,9 puntos porcentuales en comparación con el año 2019, y la pobreza extrema afectó al 5,1% de la población del país, aumentando en 2,2 puntos porcentuales; siendo que este aumento de la pobreza estaría asociado a la paralización de la mayoría de las actividades económicas, ante el Estado de Emergencia Nacional y el aislamiento social obligatorio por la presencia de la COVID-19 en el país.

Se considera como pobres monetarios a las personas que residen en hogares cuyo gasto per cápita es insuficiente para adquirir una canasta básica de alimentos y no alimentos (vivienda, vestido, educación, salud, transporte, etc.) y se considera pobres extremos aquellas personas que integran hogares cuyos gastos per cápita están por debajo del costo de la canasta básica de alimentos (INEI 2016:41).

Según el INEI (2021) «La Línea de Pobreza es el equivalente monetario al costo de una canasta básica de consumo de alimentos y no alimentos, que para el año 2020 asciende a S/ 360 mensuales por habitante, la persona cuyo gasto mensual es menor a S/ 360 es considerada pobre; para una familia de cuatro miembros el costo de una canasta básica de consumo es de S/. 1 440 mensual. Asimismo, la Línea de Pobreza Extrema, considera a la población cuyo gasto por habitante no cubre el costo de la canasta básica de consumo alimentaria, que para el año 2020 se calcula en S/ 191 mensuales por persona, considerándose pobres extremos a las personas cuyo gasto mensual no cubre el valor de la canasta básica de consumo alimentaria; para una familia de cuatro miembros asciende a S/. 764 mensual».

En tal sentido, considerando que al 2020 la población del Perú ascendía a 32 millones 625 mil 948 personas, estaríamos hablando de que más de 9 millones (30.1%) de peruanos son pobres y no pueden costear una canasta básica de alimentos y no alimentos y, más de 1 millón 600 mil personas (5.1 %), inclusive, no podían adquirir una canasta básica de alimentos, lo que los sitúa en la pobreza extrema.

En los últimos 20 años, el Perú redujo considerablemente su nivel de pobreza, aunque gran parte de su clase media todavía es vulnerable. Según datos del Sociómetro del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la pobreza en Perú se redujo del 49,8% en 2000 a 20,7% en 2018 y esta transformación socioeconómica se debió principalmente al crecimiento económico, pero también a las políticas redistributivas y sociales implementadas durante ese periodo. En ese mismo horizonte, la clase media se amplió, pasando del 49,6% al 77,7%, sin embargo, esta transformación social es frágil toda vez que el 43% de la población todavía pertenece a la clase media vulnerable, y es pasible de una considerable probabilidad de caer en pobreza ante la materialización de *shocks* adversos como la crisis de la COVID-19 (Díaz *et al.* 2020: 6).

Dichas cifras de pobreza nos dan una idea de la magnitud de hogares que serían el objetivo de atención con subsidios o bienes de primera necesidad en esta pandemia, y si verdaderamente las cifras de bonos o canastas colocadas coinciden con las cifras de la población pobre o pobre extrema, para de esta manera saber si los sistemas de focalización están identificando a la población pobre o extremo pobre, que sufre las peores condiciones de necesidad y han sido las más afectadas con la COVID-19.

3. Programas asistenciales y subsidios

El Sistema Nacional de Focalización (Sinafo) fue creado por la Ley N° 30435 (Congreso de la República 2016) y tiene por objeto lograr una adecuada asignación de los recursos públicos de las intervenciones públicas definidas en el marco de la política social del Estado, con la finalidad de contribuir al cierre de brechas relativas a los problemas o necesidades que dichas intervenciones buscan resolver.

De acuerdo a la Ley N° 30435 - Ley que crea el Sinafo, las intervenciones públicas se clasifican en universales y focalizadas, en el primer caso se aplica a toda la población que presente el problema o necesidad identificado por la política social del Estado, que justifique o dé origen a la aplicación de la intervención para el acceso a los bienes o servicios que esta provee, y en el segundo caso, se requiere definir y evaluar criterios de elegibilidad para que una determinada población acceda a los bienes y/o servicios que esta provee.

Al respecto, «La política social del Estado Peruano incluye servicios universales y programas focalizados. Los primeros se basan en la demanda y por tanto son auto-focalizados. Tal es el caso de la educación pública, la atención de salud en establecimientos públicos, etc. aunque al interior de estos sectores puede haber proyectos o programas focalizados (por ejemplo el Seguro Integral de Salud-SIS). Los programas focalizados más importantes comenzaron al inicio de la década de los 90 como una compensación a las medidas de ajuste económico durante los primeros años de la misma. Se denominan focalizados porque no pretenden dar cobertura universal, y, desde la

oferta, establecen criterios de selección y filtros para acceder a ellos. En general, los programas focalizados tienen como población objetivo a las personas en pobreza y pobreza extrema» (Contraloría General de la República con la participación y Cooperación Alemana al Desarrollo – GTZ 2008).

El Sistema de Focalización de Hogares (Sisfoh) integra el Sinafo, con la finalidad de que los hogares cuenten con una clasificación socioeconómica (CSE) en el Padrón General de Hogares (PGH) y sea certificada ante las entidades a cargo de la implementación de las Intervenciones Públicas Focalizadas (IPF) (MIDIS 2020). Los actores para la operatividad del Sisfoh son la Dirección General de Focalización y sus Unidades Orgánicas, los Gobiernos Locales, sus Unidades Locales de Empadronamiento (ULE), y las entidades a cargo de la implementación de las IPF (MIDIS 2020).

Hoy en día, luego de varias reformas, las políticas asistenciales y de subsidios centralizan la información en el Sisfoh, el cual administra la información del PGH, el cual es una base de datos de hogares y sus integrantes que incluye la composición del hogar, la identidad de sus integrantes y su clasificación socioeconómica, es decir, contiene información socioeconómica de los ciudadanos para que los programas sociales y subsidios del Estado identifiquen qué personas son parte de los grupos poblacionales priorizados y puedan acceder a estos beneficios estatales (MIDIS 2020).

El Sisfoh ayuda a identificar personas o grupos poblacionales en situación de pobreza, vulnerabilidad o exclusión, a través de una CSE de No Pobre, Pobre y Pobre Extremo. Sin embargo, no afilia ni desafilia a los usuarios de los Programas Sociales, sino que solo provee información para el acceso a ellos. (Plataforma Digital Única del Estado Peruano 2020).

La CSE tiene una vigencia de cuatro (04) años para los hogares del ámbito urbano, seis (06) años para hogares en el ámbito rural, y ocho (08) años para hogares que forman parte de los Pueblos Indígenas de la Amazonía reconocidos por el Ministerio de Cultura (MIDIS 2020).

De acuerdo con la Directiva N° 001-2020-MIDIS – Directiva que regula la operatividad del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH), el proceso de determinación de la CSE comprende las siguientes actividades.

1. **Solicitud de la CSE:** El pedido que realiza el integrante en representación de su hogar mediante la suscripción del Formato S100 ante la ULE de la municipalidad del distrito de residencia. La ULE digita el Formato S100 en el Sistema Informático provisto por la Dirección de Operaciones de Focalización (DOF).
2. **Recojo de Información:** Consiste en la aplicación de la Ficha Socioeconómica Única (FSU) efectuada por la ULE en la vivienda declarada en el Formato S100, a través de una entrevista

directa con el informante del hogar, donde se recoge información de las características de la vivienda, el hogar y sus integrantes. La información de la FSU es digitada por la ULE en el sistema informático.

3. **Consistencia de la información:** A través del sistema informático se aplican las reglas de consistencia a la información contenida en instrumentos de recojo de datos aplicados al hogar, incluyendo la validación de la identidad a través del cotejo con el RENIEC. Una vez verificada la consistencia se genera el Formato D100 suscrito por el Alcalde o Gerente con delegación acreditando que la información ingresada en el sistema es la misma que contienen dichos instrumentos. La DOF revisa la congruencia del Formato D100.
4. **Cálculo de la CSE:** La DOF procesa de manera automatizada la información recogida en los instrumentos de recojo de datos del hogar y contenida en el Formato D100 mediante la aplicación metodológica en el proceso de determinación de la CSE vigente.
5. **Registro en el PGH:** La DOF incorpora en el PGH la CSE de un hogar.
6. **Certificación de la CSE:** La DOF certifica la CSE de los hogares registrados en el PGH, ante las entidades a cargo de la implementación de la IPF que requieran dicha información como criterio de elegibilidad, mediante consulta en la webservice o cotejo masivo vía protocolo de transferencia de archivos.

En el Gráfico 2 se pueden visualizar las 6 etapas del proceso de CSE a través del Sisfoh:

Gráfico 2: Etapas del Proceso de Clasificación Socioeconómica



Fuente: MIDIS 2020, "Revisiones de Evidencias - SISFOH"

El otorgamiento del "Bono yo me quedo en casa" otorgado vía los Decreto de Urgencia N° 027 y 044-2020, constituiría una intervención pública focalizada que obedece a un Estado de Emergencia Sanitario ocasionado por una pandemia, y dicho subsidio estaba destinado a una determinada población, que son los hogares en condición de pobreza o pobreza extrema de acuerdo al Sisfoh que se encuentran en los ámbitos geográficos con mayor vulnerabilidad sanitaria definidos por el MINSA.

Respecto a dicho tipo de intervenciones, Cárdenas (*et al.* 2020: 6) ha manifestado que «En los tiempos de pandemia y confinamiento, la informalidad impide que los individuos más vulnerables en la crisis sean identificados plenamente por el Estado, lo que lleva a que las acciones estatales de transferencia como subsidios sean ineficientes. Las transferencias o subsidios se convierten en "injusticia distributiva", es decir, la política *de iure* (ayudar a las personas más vulnerables) no se corresponde con lo que ocurre *de facto* (no se puede ayudar a los más vulnerables porque es muy difícil saber quiénes son, ni cuáles son sus pérdidas reales debido a la invisibilidad que provoca el trabajo informal)».

Por otro lado, la Pontificia Universidad Católica de Chile (2020) resalta la bondades de tales intervenciones al señalar que los subsidios monetarios pueden tener efectos positivos, como que ayudan a proteger a la población frente a choques económicos adversos, permiten a los hogares beneficiarios tener la flexibilidad de usar los recursos para las necesidades que ellos mismos identifiquen como las más apremiantes y aumenta los activos, el consumo y la seguridad

alimentaria; además que también mejora el bienestar psicológico de los beneficiarios, así como impactos positivos en el consumo en la misma comunidad.

La crítica más básica a las intervenciones públicas de ayuda en especie o en efectivo son los costes administrativos relativamente altos, es decir, los programas tienen más gastos debido principalmente a lo que cuesta averiguar que se cumplan los requisitos para acceder a ellos (Stiglitz 2000: 436).

Por su parte, la Econ. Mercedes Araoz brindó recientemente su opinión sobre la intervención de otorgamiento de bonos por parte del Estado para paliar los efectos adversos de la COVID19, indicando que «Los bonos eran necesarios en un inicio, pero se hicieron sin considerar los impactos de su distribución y sin identificar a las personas que eran las beneficiarias adecuadamente y la información al respecto fue muy confusa. Se requería para que las familias no perdieran liquidez momentánea y no salieran de sus casas. Añade que el padrón de beneficiarios era incompleto y con muchos errores y lo más grave las colas y las aglomeraciones de personas alrededor de las agencias financieras. Era preferible cometer el error de dar a quien no lo necesitaba, que no darle al que lo necesitaba como sucedió. La información al usuario fue confusa, la página web no era clara, la información en medios de comunicación masiva (radio/TV) no existió, por eso se aglomeraban alrededor de las entidades financieras no solo a cobrar sino también para buscar información. Esto generó un foco de contagio» (M. Araoz, comunicación en línea, 13 de enero de 2021).

Asimismo, según el Econ. Carlos Parodi, « El problema de la entrega de subsidios se da por los siguientes factores: primero porque no tenemos una adecuada base de datos que nos permita llegar con los bonos a todos los que los necesitan; segundo de cada 10 adultos, solo 4 tienen una cuenta en una entidad del sistema financiero, lo que obliga a que la mayoría de beneficiarios tenga que ir al banco y las aglomeraciones aumentan los contagios; tercero que no conocemos los usos del dinero recibido y cuarto, el nivel de informalidad (3 de cada 10 trabajadores) impide saber dónde están y quiénes son para la ayuda, al no tener una lista o padrón de informales. Esto no quita que la respuesta haya sido importante. Mejor hubiera sido la repartición de canastas alimenticias, por parte de empresas privadas, a todos los hogares de los segmentos D y E”» (C. Parodi, comunicación en línea, 15 de enero de 2021).

Conforme vemos, las intervenciones de subsidios o de entrega de prestaciones en especie a los hogares afectados en su economía con la COVID -19 que se han venido dando, puede tener posiciones a favor o en contra, por lo que amerita un análisis más profundo sobre si fueron implementados adecuadamente y si los recursos destinados fueron bien utilizados a la finalidad asistencial.

4. Subsidios monetarios en otros países:

En el mundo, se han podido evidenciar diversas medidas de protección social en respuesta a la COVID-19, como transferencias de efectivo, pensiones sociales, programas de cupones/alimentos en especie, alimentación escolar, soporte de obligaciones financieras y de servicios públicos y trabajos públicos; siendo la medida de intervención más utilizada por los gobiernos las transferencias en efectivo (ver tabla 7).

Tabla 7: Tipos de programas de asistencia social por la covid-19 en otros países (a septiembre de 2020)

TIPO DE PROGRAMA DE ASISTENCIA SOCIAL	N. DE MEDIDAS	N. DE PAÍSES
transferencias de efectivo	429	166
pensiones sociales	29	27
programas de cupones / alimentos en especie	177	110
alimentación escolar	30	27
soporte de obligaciones financieras y de servicios públicos (renuncia / aplazamiento)	183	112
trabajos públicos	22	18
Total	870	460

Fuente: Banco Mundial, 2020. Elaboración Propia, 2021.

Así por ejemplo, en la Argentina se otorgó un pago global de \$ 10,000 (us \$ 155) para el mes de abril a un miembro de la familia. El número total de beneficiarios esperados: 3,6 millones de familias incluidas y el 1 de junio de 2020, se anunció un pago por \$ 10,000 del ingreso familiar de emergencia (IFE) a los casi 9 millones de personas y un bono extraordinario de \$ 3,000 pesos argentinos (us \$ 45) para las personas que reciben programas sociales (556,000 personas) (Banco Mundial 2020:45)

En Colombia, el gobierno nacional decretó medidas extraordinarias con respecto a las transferencias dadas a los beneficiarios del programa Familias en Acción, llegando a 2.6 millones de personas de los 2.7 millones estimados como meta, invirtiendo un monto aproximado de 375.007 mil millones de pesos, teniendo como meta una inversión aproximada de 386.817 millones de pesos (us \$ 110.601.720). Los beneficiarios recibieron montos aproximados de \$140.000 pesos colombianos por transferencia (US \$ 40). (Caballero Márquez 2020)

En Brasil, el gobierno asignó \$ 3 mil millones para el programa bolsa familia para 1 millón de familias, una transferencia de efectivo de emergencia de 3 meses de \$ 115 por mes (o 60% del salario mínimo) para trabajadores informales. Los beneficiarios fueron identificados a través del registro social del país, pero aquellas personas elegibles que no estaban en el registro social podían postular a través de una plataforma en línea lanzada el 7 de abril. (Banco Mundial 2020:102).

En Uruguay a través del Decreto-Ley N° 14.407 se estableció que las personas de 65 años o más, podrán permanecer en aislamiento, y recibirán como contraprestación el equivalente al subsidio por enfermedad a quienes deban llevar a cabo cuarentena obligatoria por sospecha de haber contraído COVID19 (Suárez 2020).

En Italia, el decreto *di rilancio* - "*decreto de relanzamiento*" anunció una transferencia de efectivo temporal con verificación de recursos, *reddito di emergenza*, ingresos de emergencia, para aquellos hogares vulnerables no protegidos por ninguna otra medida de asistencia social. La prestación tuvo una duración de dos meses y el importe varió entre 400 € y 800 € mensuales, dependiendo del baremo de equivalencia, el presupuesto total disponible para la medida ascendió a 954,6 millones de euros (Banco Mundial 2020:277)

Como es de apreciarse, los gobiernos de otros países también adoptaron como mecanismo de ayuda económica el otorgamiento de transferencias en efectivo o subsidios a favor de su población, para enfrentar la pandemia, siendo la medida de intervención más utilizada, por lo que el Perú no ha sido ajeno a dicha tendencia.

Este análisis comparativo internacional demuestra que las transferencias de recursos o subsidios son una intervención común y práctica frecuente ante la problemática descrita, razón por la cual es utilizada en todo el mundo, con algunos matices propios de cada país, según su capacidad económica y realidad social.

5. Entrega de bienes de primera necesidad en otros países

Asimismo, en el mundo también se ha podido ver como una de las intervenciones más utilizadas por los Gobiernos, los programas de entrega de bienes de primera necesidad. Por ejemplo, en países como Argentina y Uruguay, se utilizó la emisión de tarjetas alimentarias o bonos, según asignaciones por hijo, una medida que forma parte de una serie de disposiciones para fortalecer las políticas alimentarias. En Italia, a través de Protección Civil Nacional, se transfirieron 400 millones de euros a 7 904 municipios para comprar cupones de alimentos y/o necesidades alimentarias básicas sobre criterios de población e ingresos. En el Reino Unido, el Gobierno lanzó un bono para garantizar que los 1,3 millones de niños en edad escolar tengan acceso a comidas durante los cierres de escuelas provocados por la COVID-19; siendo que, según el plan, cada niño recibiría un cupón de £ 15 por semana, los cupones se podían canjear en supermercados, y las familias con niños en edad escolar podían conocer su elegibilidad a través del sitio web del Gobierno (Banco Mundial 2020)

En Costa Rica, desde el 9 de abril, se lanzó el subsidio completo de PROTEGER, de ₡125.000, es decir, el equivalente a 2.5 canastas básicas alimentarias. El día de su lanzamiento, la página

web del programa recibió 1.726.000 visitas y más de 48.000 solicitudes. (Martínez Franzoni 2020).

En Estado Unidos, la ciudad de Seattle proporcionó \$ 5 millones en vales de comestibles para ayudar a familias afectadas. Esto incluyó \$ 800 por cupón a 6.250 familias para ayudarlos a comprar alimentos, artículos de limpieza y otros artículos para el hogar en los supermercados. El programa benefició a familias elegibles que estaban inscritas en programas de atención y programas de asistencia alimentaria. Los vales de comestibles eran distribuidos en dos cuotas de \$ 400 por correo (Banco Mundial 2020:553).

En Brasil, una ley permitió a los alcaldes utilizar el fondo federal para la alimentación escolar, a fin de comprar y distribuir canastas de alimentos a los estudiantes y el Gobierno Chileno diseñó un sistema de entrega de alimentos en autobuses especiales, en escuelas o desde sitios de distribución alternativos. En España se hizo algo similar con la apertura de escuelas específicas como puntos de distribución. En Colombia, a través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), se entregó canastas de alimentos reforzadas para niños y mujeres en riesgo a 1,7 millones de hogares beneficiarios de los programas del ICBF. En Japón, el Ministerio de Asuntos Locales coordinó con panaderías locales para entregar pan gratis a las familias puerta a puerta en autobuses que patrullaban las localidades, escoltados por agentes de policía y; en Rusia, se recibió el apoyo del Fondo del Pueblo de Rusia (ONF), el *Roscongress Foundation* y *Rostelecom*. (Banco Mundial 2020).

Lo resaltante de dicha información, es que en otros países han utilizado como mecanismos de entrega de productos de primera necesidad, las tarjetas, vales o cupones, cuyo modelo podría haber funcionado bien en el área urbana de nuestro país con acceso a supermercados o tiendas, considerando que la población que vive en dichas zonas representa el 79,3% de la población nacional (INEI 2017²), al ser una alternativa mucho más eficiente, si consideramos dentro de sus ventajas el ahorro y optimización del presupuesto y el tiempo, que podría asegurar el uso correcto para las compras relacionadas a los productos de primera necesidad, además de que los Gobiernos Locales se hubieran ahorrado bastantes problemas en la compra, entrega y almacenamiento de los productos esenciales. Así también, se aprecia que en otros países ha resultado una opción eficiente, realizar un trabajo coordinado con varios socios estratégicos privados, que colaboraron con financiamiento y sobre todo con sus experiencias y conocimientos.

² La población censada en los centros poblados urbanos del país es de 23 millones 311 mil 893 habitantes, la misma que representa el 79,3% de la población nacional. La población empadronada en los centros poblados rurales es de 6 millones 69 mil 991 personas que representa el 20,7% de la población censada del país

En el caso del Perú, en mérito al Decreto de Urgencia 033-2020, el programa de entrega y distribución de bienes de primera necesidad, fue liderado por los Gobiernos Locales, sin embargo, se debió analizar otras alternativas implementadas en otros países, como la entrega de cupones o la entrega de productos de primera necesidad en alianza con los privados.

Este análisis comparativo internacional demuestra que la entrega de productos de primera necesidad es una intervención común y práctica frecuente ante la problemática descrita, razón por la cual es utilizada en todo el mundo, con algunos matices propios de cada país, según su capacidad económica y realidad social.

Reflexiones

Los fundamentos teóricos y jurisprudenciales antes descritos nos dan luces de hacia dónde debe dirigirse la evaluación *ex post* de los Decretos de Urgencia materia de investigación. Es así que hemos podido identificar el marco normativo y los criterios desarrollados por el Tribunal Constitucional para evaluar la legalidad de los Decretos de Urgencia, que hoy en día deben ser aplicados por el Congreso de la República. Dicha regulación será utilizada para hacer nuestra propia evaluación *ex post* de legalidad, y proponer mejoras al marco legal del Congreso de la República para la emisión de sus dictámenes.

Asimismo, las teorías encontradas nos dicen que hoy en día que existen en el Perú problemas de identificación de los individuos más vulnerables, lo que dificulta al Estado la correcta colocación de los bonos y otras ayudas económicas, en el marco de la Emergencia Sanitaria, lo cual trae observaciones de asertividad e iniquidad en la distribución.

Por otra parte, hemos podido evidenciar según la evaluación del INEI, el nivel de pobreza de la población, lo que revela la dimensión del *target* de hogares en condición de vulnerabilidad que deben ser atendidos con los bonos o canastas, en respuesta a los problemas generados por la COVID-19, y sobre la base de dicha información, también tener una idea de si los sistemas de focalización están trabajando bien.

Además, hemos podido ver que las intervenciones más utilizadas en otros países en respuesta a la problemática económica de la COVID-19, han sido las transferencias de efectivo (subsidios), así como la entrega de bienes de primera necesidad, por lo que el Perú ha seguido el mismo modelo, sin embargo, podemos adoptar las buenas prácticas realizadas en otros países que han funcionado con éxito y adaptarlas a nuestra realidad económica y social y proponer mejoras.

Capítulo III: Desarrollo del tema

1. Evaluación de la legalidad de los Decretos de Urgencia

En esta ocasión como parte de la evaluación de los Decretos de Urgencia materia de investigación, verificaremos si cumplen los parámetros formales y sustanciales, dispuestos por la Constitución Política del Perú, el Reglamento del Congreso de la República, la Ley N° 29158 - Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, y los criterios establecidos por el Tribunal Constitucional, en el extremo que establecen como medidas extraordinarias, en materia económica y financiera, el otorgamiento del “Bono yo me quedo en casa” y la entrega de canastas básicas familiares, para atender los efectos adversos de la pandemia por la COVID-19.

1.1 Evaluación de parámetros formales:

A continuación, en la tabla 8 se realiza la evaluación de parámetros formales de los Decretos de Urgencia 027, 033 y 044-2020, en virtud a los dispositivos de la Constitución Política del Perú (artículo 118°, inciso 19, y artículo 123°, inciso 23), la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley N° 29158 (artículo 8°, inciso 2, literal f, y artículo 11°, inciso 2) y el Reglamento del Congreso (artículo 91):

Tabla 8: Evaluación de parámetros formales de los Decretos de Urgencia 027, 033 y 044-2020

REQUISITO	BASE LEGAL	DOCUMENTOS	CUMPLIMIENTO
Aprobados por el Consejo de Ministros, rubricado por el Presidente de la República y refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros, el Ministro de Economía y Finanzas y, en los casos que corresponda, por uno o más Ministros a cuyo ámbito de competencia esté referido.	Constitución Política del Perú (artículo 118°, inciso 19, y artículo 123°, inciso 23) Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley N° 29158 (artículo 8°, inciso2, literal f, y artículo 11°, inciso 2)	Los Decretos de Urgencia 027, 033 y 044-2020 fueron aprobados por el Consejo de Ministros y rubricados por el Presidente de la República y refrendados por el Presidente del Consejo de Ministros, el Ministro de Economía y Finanzas y otros Ministros, cuyo ámbito de competencia está referido en la norma.	SI CUMPLEN
Publicados en el Diario Oficial El Peruano.	Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley N° 29158 (artículo 11°, inciso 2)	Los Decretos de Urgencia 027, 033 y 044-2020 fueron publicados en el Diario El Peruano con fecha 16 y 27 de marzo y 21 de abril de 2020, respectivamente.	SI CUMPLEN
Dentro de las veinticuatro (24) horas posteriores a la publicación del decreto de urgencia, el Presidente de la República debe dar cuenta por escrito al Congreso, adjuntando copia del referido decreto.	Constitución Política del Perú (artículo 118°, inciso 19) Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley N° 29158 (artículo 8, inciso2 literal f) Reglamento del Congreso (artículo 91)	Respecto al Decreto de Urgencia 027-2020 publicado el 16 de marzo, se dio cuenta al Congreso de la República, mediante Oficio 027-2020-PR, ingresado el 17 de marzo. Respecto del Decreto de Urgencia 033-2020, publicado el 27 de marzo de 2020, se dio cuenta al Congreso de la República, mediante Oficio N° 032-2020-PR ingresado el 17 de abril del mismo año. Respecto del Decreto de Urgencia 044-2020, publicado el 21 de abril de 2020, se dio cuenta al Congreso de la República, mediante Oficio 037-2020-PR, ingresado el 28 de abril de 2020.	El Decreto de Urgencia 027-2020 SI CUMPLE El Decreto de Urgencia 033-2020 NO CUMPLE. El Decreto de Urgencia 044-2020 NO CUMPLE
Recibido el oficio y el expediente mediante el cual el Presidente de la República da cuenta de la expedición del decreto de urgencia y a más tardar el día útil siguiente, el Presidente del Congreso enviará el expediente a la Comisión de Constitución, para su estudio dentro del plazo improrrogable de quince días útiles.	Reglamento del Congreso (artículo 91)	A pesar que los Decretos de Urgencia 027, 033 y 044-2020 se tramitaron ante la Comisión de Constitución y Reglamento el 17 de marzo, 17 y 21 de abril de 2020, respectivamente, recién el 14 de agosto de 2020 y 04 de mayo de 2021, se presentaron los Dictámenes de los Decretos de Urgencia 027 y 033-2020, respectivamente, y el Dictamen del Decreto de Urgencia 044-2020 aún no se presenta (a mayo 2021).	NO CUMPLEN

Fuente: Elaboración propia, 2021.

1.2 Evaluación de parámetros sustanciales

1.2.1 Materia económica y financiera.

El artículo 118°, inciso 19, de la Constitución Política del Perú, concordante con el artículo 8°, inciso 2, literal f) de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, establecen que las medidas extraordinarias dictadas mediante decretos de urgencia regulan «materia económica y financiera».

Al respecto, el Tribunal Constitucional a través de la Sentencia recaída en Exp. 00004-2011-PI/TC, precisó que el requisito endógeno de la «materia económica y financiera», interpretado a la luz del principio de separación de poderes, exige que dicha materia sea el contenido y no el continente de la disposición, pues en sentido estricto pocas son las cuestiones que, en última instancia, no sean reconducibles hacia el factor económico, quedando en todo caso proscrita, por imperativo del propio parámetro de control constitucional, la materia tributaria.

En línea con lo expuesto por el Tribunal Constitucional, lo razonable es dejar abierto el concepto de «materia económica y financiera», y ver si la medida extraordinaria busca dar solución a un asunto de interés de la colectividad, que reviste un impacto en la economía nacional o en las finanzas públicas, en adición a centrar el análisis en si el decreto de urgencia dictado responde a los criterios de Excepcionalidad, Necesidad, Transitoriedad, Generalidad y Conexidad.

El otorgamiento del subsidio monetario y a la entrega de canastas, lo que buscan es revertir una situación extraordinaria e imprevisible, como la pandemia de la COVID-19, que ha tenido un impacto significativo en la economía mundial y nacional, y como consecuencia, ha generado efectos adversos en la economía de los hogares a consecuencia de las medidas adoptadas por el Gobierno para evitar su propagación, como la inmovilización social, por lo que las citadas medidas versan sobre «materia económica y financiera».

1.2.2 No debe contener normas sobre materia tributaria

El artículo 74° de la Carta Magna del 1993 establece que «[...] los decretos de urgencia no pueden contener normas sobre materia tributaria.» y en concordancia el inciso 2 del artículo 11° de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley N° 29158 establece que los Decretos de Urgencia «[...] Son normas con rango y fuerza de ley por las que se dictan medidas extraordinarias en materia económica y financiera, salvo materia tributaria».

En concordancia con lo anterior, el mismo artículo 74° de la Constitución establece que los tributos se crean, modifican o derogan, o se establece una exoneración, exclusivamente por ley o decreto legislativo en caso de delegación de facultades, salvo los aranceles y tasas, los cuales se regulan mediante decreto supremo. En este caso, hemos podido apreciar que los Decretos de Urgencia 027, 033 y 044-2020 no contienen normas sobre «materia tributaria».

1.2.3 Criterios del Tribunal Constitucional

Excepcionalidad: «La norma debe estar orientada a revertir situaciones extraordinarias e imprevisibles»³.

Al respecto, la aparición del virus en la escena mundial era totalmente imprevisible y no era posible advertir con un grado razonable de información que la COVID-19 se iba a convertir en una pandemia; por este motivo, es evidente el carácter extraordinario de la situación.

Asimismo, de acuerdo con la Exposición de Motivos del Decreto de Urgencia N° 027-2020, el “Bono yo me quedo en casa” se justifica en que la economía peruana vino siendo afectada por la propagación del virus en el territorio nacional, por lo que se debían adoptar medidas que permitan brindar protección económica a hogares vulnerables, ante el riesgo de propagación de la COVID-19.

Asimismo, la Exposición de Motivos del Decreto de Urgencia N° 033-2020, en lo que respecta a la entrega de canastas básicas familiares, señala que resulta necesario establecer medidas adicionales extraordinarias que permitan brindar protección económica y alimentaria a hogares en situación de pobreza y pobreza extrema, ante el riesgo de propagación de la COVID-19.

En tal sentido, al estar estas normas orientadas a revertir una situación extraordinaria e imprevisible, como la pandemia de la COVID-19, la cual daba pie a generar potenciales efectos adversos en la economía de los hogares a consecuencia de las medidas adoptadas por el Gobierno para evitar su propagación, se cumple con el criterio de «excepcionalidad».

Necesidad: «Las circunstancias, además, deberán ser de naturaleza tal que el tiempo que demande la aplicación del procedimiento parlamentario para la expedición de leyes (iniciativa, debate,

³ De acuerdo a la Sentencias de Tribunal Constitucional recaídas en los expedientes (STC 0008-2003-AIITC [fundamento 60] y STC 00025-2008-PI/TC [fundamento 5], STC 00007-2009-PI/TC [fundamento 9] STC 00004-2011-PI/TC [Fundamento 20])

aprobación y sanción), pueda impedir la prevención de daños o, en su caso, que los mismos devengan en irreparables»⁴.

El procedimiento que realiza el Congreso de la República para producir leyes y resoluciones legislativas, como hemos visto en la práctica, puede tomar más tiempo del previsto, ya que, como vemos en el artículo 73° del Reglamento del Congreso, cuenta con por lo menos las etapas de iniciativa legislativa, el estudio en comisiones, la publicación de los dictámenes el debate en el Pleno, la aprobación por doble votación; y la promulgación.

En dicho contexto, el Tribunal Constitucional consideró pertinente que los Decretos de Urgencia deban revestir el criterio de «necesidad», es decir que las circunstancias deban ser de naturaleza tal, esto es de sumo apremio, que esperar la aprobación de las medidas económicas y/o financieras a través del procedimiento parlamentario pueda generar daños irreparables, y no se atienda la situación oportunamente.

En este caso, el Decreto de Urgencia 027-2020 en su Exposición de Motivos, pone de manifiesto el hecho que resulta «necesario» establecer medidas extraordinarias que permitan adoptar las acciones preventivas y de respuesta para reducir el riesgo de propagación y el impacto sanitario del COVID-19, para, entre otros, preservar la salud y el empleo de los trabajadores; y de esta forma coadyuvar a disminuir la afectación de la economía peruana.

Asimismo, el Decreto de Urgencia 033-2020 en su parte considerativa establece que resulta «necesario» adoptar medidas económico financieras que, a través de mecanismos de inyección de liquidez o de índole compensatoria, o mecanismos para facilitar la adquisición de bienes de consumo, minimicen la afectación que viene produciendo la necesaria medida de aislamiento decretada con la declaración de Estado de Emergencia Nacional.

Conforme es de apreciarse, las normas bajo análisis motivan el carácter «necesario» del otorgamiento del “Bono yo me quedo en casa” y la entrega de canastas básicas familiares, por lo que haber pretendido seguir el curso regular de un procedimiento parlamentario para emitir una Ley que lo regule, pondría haber puesto en riesgo la atención apremiante y oportuna de los problemas económicos de las familias afectadas con la pandemia. Por lo tanto, se cumple con el criterio de «necesidad».

⁴ De acuerdo a la Sentencias de Tribunal Constitucional recaídas en los expedientes (STC 0008-2003-AI/TC [fundamento 60] y STC 00025-2008-PI/TC [fundamento 5], STC 00007-2009-PI/TC [fundamento 9] STC 00004-2011-PI/TC [Fundamento 20])

Transitoriedad: «Las medidas extraordinarias aplicadas no deben mantener vigencia por un tiempo mayor al estrictamente necesario para revertir la coyuntura adversa⁵». Los Decretos de Urgencia 027, 033 y 044-2020 señalan que tienen vigencia hasta el 31 de diciembre de 2020. En tal sentido, se cumple con el criterio de «transitoriedad».

Generalidad: «Debe ser el "interés nacional" el que justifique la aplicación de la medida concreta. Ello quiere decir que los beneficios que depara la aplicación de la medida no pueden circunscribir sus efectos a intereses determinados, sino, por el contrario, deben alcanzar a toda la comunidad⁶».

EL otorgamiento del “Bono yo me quedo en casa” y de canastas, está destinado a brindar protección económica a hogares en condición de pobreza o pobreza extrema. La justificación expuesta en la Exposición de Motivos de los decretos de urgencia, es que la economía peruana viene siendo afectada por el deterioro de la economía internacional y la propagación del virus en el territorio nacional. Además que la región de América Latina no está exenta a la propagación del virus y afectaría el crecimiento de la región en el PBI y los países más expuestos serían Chile y Perú.

Conforme se puede apreciar, queda acreditado que la aplicación de las medidas se justifican en un interés nacional, que nace de un impacto económico adverso en la economía internacional y nacional, y como corolario surge la necesidad de solventar la economía de los hogares más vulnerables de la población, afectados por la pandemia, para garantizar de alguna forma su seguridad y supervivencia. Por lo tanto, se cumple con el criterio de «generalidad».

Conexidad: «Debe existir una reconocible vinculación inmediata entre la medida aplicada y las circunstancias extraordinarias existentes. Las medidas extraordinarias y los beneficios que su aplicación produzcan deben surgir del contenido mismo del Decreto de Urgencia y no de acciones diferidas en el tiempo o, menos aún, de delegaciones normativas, pues ello sería incongruente con una supuesta situación excepcionalmente delicada⁷».

⁵ De acuerdo a la Sentencias de Tribunal Constitucional recaídas en los expedientes (STC 0008-2003-AI/TC [fundamento 60] y STC 00025-2008-PI/TC [fundamento 5], STC 00007-2009-PI/TC [fundamento 9] STC 00004-2011-PI/TC [Fundamento 20])

⁶ De acuerdo a la Sentencias de Tribunal Constitucional recaídas en los expedientes (STC 0008-2003-AI/TC [fundamento 60] y STC 00025-2008-PI/TC [fundamento 5], STC 00007-2009-PI/TC [fundamento 9] STC 00004-2011-PI/TC [Fundamento 20])

⁷ De acuerdo a la Sentencias de Tribunal Constitucional recaídas en los expedientes (STC 0008-2003-AI/TC [fundamento 60] y STC 00025-2008-PI/TC [fundamento 5], STC 00007-2009-PI/TC [fundamento 9] STC 00004-2011-PI/TC [Fundamento 20])

Las medidas aplicadas de otorgamiento del subsidio y canastas tienen conexión inmediata con las circunstancias extraordinarias acaecidas con la pandemia. Estas medidas buscan revertir los efectos adversos a la economía de los hogares. Estas ayudas económicas que brinda el Estado surgen del contenido mismo de los decretos de urgencia y no de acciones diferidas ni de delegaciones normativas. Por lo tanto, se cumple con el criterio de «conexidad».

Reflexiones:

En esta ocasión, producto de la evaluación de legalidad de los Decretos de Urgencia 027, 033 y 044-2020, se concluye que:

Cumplen los parámetros formales que establece la Constitución Política del Perú, la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y el Reglamento del Congreso de la República, con excepción de los Decretos de Urgencia 033 y 044-2020 que no han cumplido con el requisito de que el Presidente debe dar cuenta por escrito al Congreso dentro de las veinticuatro (24) horas posteriores a la publicación del decreto de urgencia. Asimismo, respecto a los Decretos de Urgencia 027, 033 y 044-2020 tampoco se ha cumplido con el requisito dispuesto en el artículo 91° del Reglamento del Congreso, referido a que la Comisión de Constitución cuenta con una plazo de quince (15) días útiles improrrogables de recibido el oficio y el expediente mediante el cual el Presidente de la República da cuenta de la expedición del decreto de urgencia, para estudiar y emitir dictamen.

Las medidas materia de investigación, cumplen los parámetros sustanciales que establece la Constitución Política del Perú, relativos a que versan sobre «materia económica y financiera», no contienen normas sobre «materia tributaria» y responden a los criterios de Excepcionalidad, Necesidad, Transitoriedad, Generalidad y Conexidad desarrollados por el Tribunal Constitucional.

Esta evaluación está a cargo del Congreso de la República, según las reglas procedimentales descritas en el artículo 91° de su Reglamento. Sobre el particular, consideramos que dicha evaluación *ex post* a cargo del Congreso amerita un procedimiento institucionalizado, con criterios claramente definidos, más allá que se puedan recoger los criterios del Tribunal Constitucional, para valorar la legalidad de una norma jurídica de tal envergadura como un Decreto de Urgencia, una vez la misma ha sido aprobada y ha entrado en vigor.

2. Evaluación *ex post* por implementación del Bono y canastas

A continuación realizaremos una evaluación *ex post* de los Decretos de Urgencia 027, 033 y 044-2020, respecto a si se implementó adecuadamente el otorgamiento del “Bono yo me quedo en casa” y la entrega de canastas básicas familiares, según se desarrolla a continuación:

2.1 Identificación de los beneficiarios del Bono

De acuerdo con los Decretos de Urgencia 027 y 044-2020, el “Bono yo me quedo en casa” de S/ 380 se dio con la finalidad de brindar protección económica a los hogares en condición de pobreza o pobreza extrema de acuerdo al Sisfoh que se encuentren en los ámbitos geográficos con mayor vulnerabilidad sanitaria definidos por el MINSA. Para dicho fin, el MIDIS aprobaría el padrón de hogares beneficiarios del subsidio y lo podía actualizar vía Resolución Ministerial.

En la Tabla 9 se muestra la evaluación *ex post* de la fase de identificación de beneficiarios del “Bono yo me quedo en casa”, donde se verifica, por ejemplo, el cumplimiento de parámetros como la normativa que aprueba o actualiza el padrón de hogares, o indicadores que revelan si hubo una adecuada identificación de beneficiarios.

Tabla 9: Evaluación *ex post* de la fase de identificación de beneficiarios del Bono yo me quedo en casa

Parámetros e indicadores	Situación que ocurrió	Cumplimiento
<p>Normativo: El MIDIS debe aprobar el padrón de hogares en condición de pobreza o pobreza extrema beneficiarios del subsidio, de acuerdo al SISFOH, que se encuentren en los ámbitos geográficos con mayor vulnerabilidad sanitaria definidos por el MINSA, en un plazo no mayor de dos (02) días calendario a partir de la fecha de la publicación del Decreto de Urgencia 027-2020 (16 de marzo de 2020).</p> <p>El MIDIS podía modificar dicho padrón vía Resolución Ministerial para fines de su actualización (Según la Única Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto de Urgencia 033-2020 y el artículo 1 del Decreto de Urgencia 044-2020).</p>	<p>Mediante Resolución Ministerial N° 062-2020-MIDIS publicada el 18 de marzo de 2020 se aprobó el padrón de los hogares en condición de pobreza o pobreza extrema beneficiarios del subsidio de acuerdo al SISFOH, en el marco del Decreto de Urgencia N° 027-2020.</p> <p>Mediante Resolución Ministerial N° 076-2020-MIDIS del 26 de abril de 2020 se aprueba la actualización del padrón de los hogares beneficiarios.</p>	CUMPLE
<p>¿Hubo una adecuada identificación de beneficiarios? Los beneficiarios se identifican a través del PGH del SISFOH que brinda la CSE del Hogar.</p>	<p>La Defensoría del Pueblo recibió quejas y petitorios por deficiencias en el padrón de hogares beneficiarios.</p> <p>La Contraloría puso en evidencia problemas de identificación de los hogares beneficiarios.</p> <p>El MIDIS reveló problemas en el diseño del SISFOH y la falta de un mecanismo de estímulo de las ULE, entre otras limitaciones.</p>	CUMPLE PARCIALMENTE

Fuente: Elaboración propia, 2021

Luego de graficar la evaluación *ex post* de la fase de identificación de beneficiarios del “Bono yo me quedo en casa”, a continuación se brinda una explicación detallada de lo observado.

Al respecto, el Sisfoh es un sistema intersectorial (ministerios) e intergubernamental (gobierno nacional, regional y local) que brinda información de la CSE a la Intervención Pública Focalizada (IPF) del Estado para la identificación de sus potenciales usuarios (MIDIS 2020).

Para estar en el PGH del Sisfoh, tu hogar debe pasar una CSE (no pobre, pobre, pobre extremo), que debes solicitarla en la ULE de la municipalidad donde vives o realizar la actualización de los datos de tu hogar. La CSE del Sisfoh es uno de los requisitos exigidos para acceder a los subsidios del Estado (MIDIS 2020).

Al respecto, los Bonos han tenido al PGH como la principal fuente de información para identificar a los beneficiarios; sin embargo, la Defensoría del Pueblo señaló que la CSE que actualmente contiene el Sisfoh, en muchos casos, está desfasada y no refleja realmente la situación

socioeconómica de las personas registradas, más aun teniendo en cuenta que el nivel socioeconómico de una familia puede variar con el transcurrir del tiempo (Defensoría del Pueblo 2020).

Asimismo, el MIDIS (2020) indicó respecto al diseño del sistema de focalización, que observa la falta de un balance entre el error de inclusión (incluir a una persona que no califica) y el error de exclusión (excluir a una persona que si califica), precisando que se le da demasiada importancia a minimizar el error de inclusión, debido al temor al fraude y la filtración, lo cual ha generado falta de transparencia en la información que se proporciona a los usuarios. Sumado a lo anterior, el MIDIS afirma que no se ha logrado aún implementar medidas que se enfoquen en la reducción del error de exclusión tales como campañas de búsqueda de solicitantes.

A la luz de tal situación, la Defensoría del Pueblo (2020:19) puso en evidencia quejas y petitorios por deficiencias en el padrón de beneficiarios del “Bono yo me quedo en casa”, como aquellos referidos a la inclusión de personas fallecidas cuyos familiares requerían el cambio de beneficiario para poder efectuar el cobro del bono (25 casos) o familias que en la actualidad residen en otras regiones y no podían cobrar el bono en la agencia que les fue asignada tomando en cuenta su domicilio anterior (7 casos) o personas que actualmente residen en el extranjero y requerían que otro integrante de su familia cobre el bono (10 casos).

Entre el 1 de abril y el 30 de junio del 2020, la Defensoría del Pueblo (2020:18) recibió un total de 1 mil 073 petitorios respecto del “Bono yo me quedo en casa” (ver Tabla 10)

Tabla 10: Tipología de petitorio ante la Defensoría del Pueblo por el “Bono yo me quedo en casa”.

Tipología	n° de pedidos de intervención recibidos	n° de pedidos de intervención resueltos
Beneficiario fallecido	25	5
Beneficiario en el extranjero	10	0
Cobro en agencias bancarias alejadas de sus domicilios	7	2
Beneficiario privado de su libertad que no podía cobrar	429	1
Beneficiario en albergue o Centros de Atención para Personas Adultas Mayores, que no podía cobrar	5	5
Beneficiario en grave estado de salud que no podía cobrar	10	4
Beneficiario en espera de fecha, turno y/o lugar de cobro	431	185
Beneficiario retirado del padrón	57	21
Personas no consideradas como beneficiarias del bono, a pesar de encontrarse en pobreza	57	10
Otros	42	8
TOTAL	1,073	241

Fuente: Defensoría del Pueblo, 2020. Elaboración propia, 2021.

Otro problema identificado fue el riesgo de corrupción, la Defensoría del Pueblo (2020:14) tomó conocimiento de 10 casos de servidores públicos de municipalidades distritales, que habrían sido beneficiados con el “Bono yo me quedo en casa”. Asimismo, en algunos de los casos se advirtió que se trataba de autoridades locales o de los responsables de las ULE designados por las autoridades municipales o de trabajadores de las referidas unidades.

Asimismo, la Contraloría General de la República (2020) determinó que 214,758 hogares en situación de pobreza y pobreza extrema no fueron incluidos en el Padrón de Hogares Beneficiarios; sin embargo, se incluyó a 68,932 hogares a los que no les correspondía recibir dicho beneficio. De acuerdo al informe de control, se evidenció que los hogares no incluidos en el padrón sí cumplían con los criterios de elegibilidad, correspondiendo que se destine S/ 81'608,040 para su atención. Por otro lado, en el padrón sí consideró a hogares que no les correspondía la CSE de pobres o pobres extremos, lo que implicó que se destinaran S/ 26'194,160.00 para su atención.

Así también, la Contraloría General de la República detectó que más de 3,800 internos fueron identificados como beneficiarios de los subsidios, ya que no se contrastó con la relación del Registro Penitenciario del Instituto Nacional Penitenciario (Contraloría General de la República 2020).

La Contraloría también evidenció 965 servidores que percibieron ingresos entre octubre de 2019 y febrero de 2020, según las planillas del MEF, por lo que no deberían estar incluidos en el padrón de beneficiarios. Ello ocasionó que se destinaran S/ 366,700 para la atención de dichos hogares (Contraloría General de la República 2020). Asimismo, se advirtió además que 543 hogares tuvieron como beneficiario a una persona fallecida, lo que generó que se destinen S/ 206,340 a hogares que no corresponden (Contraloría General de la República 2020).

Además, 238 hogares están incluidos en el padrón de beneficiarios pese a que no debieron tener la CSE de pobres o pobres extremos porque sus integrantes percibieron entre octubre de 2019 y febrero de 2020 ingresos per cápita que superaban los umbrales establecidos en la metodología que determina dicha clasificación. (Contraloría General de la República 2020)

El abogado y docente Alfredo Bullard declaró recientemente que «El otorgamiento de los subsidios para enfrentar el impacto de la COVID-19 como idea no es mala, el problema es la ineficiente gestión del Estado para responder a dicha problemática, tenemos un Estado carente de información y de medios para identificar y priorizar a los beneficiarios de los subsidios. Se puede mejorar la gestión del Estado contando con bancos de datos más confiables y de mecanismos de

rendición del destino de los subsidios, para saber que el presupuesto asignado fue bien utilizado y para garantizar que cubrieron las necesidades de las familias en condición de vulnerabilidad por la COVID-19». (A. Bullard, comunicación en línea, 05 de febrero de 2021).

Asimismo, el abogado y docente Andrés Calderón declaró recientemente que «Dentro de las limitaciones para la implementación de otorgamiento de subsidios monetarios fue la limitada prolijidad de la arquitectura informativa que tiene el Estado para una correcta identificación de los hogares beneficiarios. El MIDIS a través del Sisfoh ha intentado procesar la información para identificar a quien le corresponde otorgar los subsidios y ahí pudieron haber ciertas dificultades y demoras» (A. Calderón, comunicación en línea, 17 de febrero de 2021).

Dentro de los principales hallazgos del MIDIS (2020) con relación al Sisfoh, se encontró que este sistema no cuenta con un mecanismo de estímulo o fortalecimiento de capacidades de los gobiernos locales, que en la práctica son los responsables de las tareas de recojo de datos. Este estudio revela que: (i) Se identificó falta de transparencia y desinformación en el ámbito local, es decir, entre los municipios, la ULE, los solicitantes y los usuarios; (ii) Falta de articulación entre las direcciones del Sisfoh y los municipios; (iii) Los municipios y, dentro de ellos, las ULE representan el principal brazo operativo del Sisfoh. Son las ULE las que identifican, atienden e informan a los solicitantes del sistema y reciben e impulsan a nivel local el recojo de información necesario para realizar el cálculo de la CSE; sin embargo, no cuentan con los recursos necesarios para lograr cumplir eficientemente con sus funciones; (iv) Los municipios no reciben recursos suficientes para la contratación de personal apropiado y el cumplimiento de sus actividades operativas, ni cuentan con los incentivos adecuados para hacerlo; (v) Los alcaldes, además de otros funcionarios de la municipalidad, no siempre están adecuadamente informados o conocen en términos generales los procesos de la CSE, no tienen recursos para salir a empadronar, y enfrentan incentivos distintos a los alineados con los objetivos del Sisfoh. (vi) El Sisfoh parece no tomar en cuenta la realidad de las municipalidades y el impacto que esto genera sobre el recojo de datos y la implementación de los procesos diseñados centralmente; (vii) No se toma en cuenta las diferentes complejidades vinculadas al tamaño, la lejanía, el nivel de ruralidad o la asignación presupuestal que reciben.

Resulta interesante poner de manifiesto que en abril de 2021, se hizo una simulación de consulta del PGH del MIDIS a los integrantes del presente trabajo, y figuró que no contábamos con CSE, indicándonos que una vez levantado el Estado de Emergencia Nacional y se haya reiniciado el proceso de determinación de la CSE se recomienda generar un ticket para apersonarse a la ULE para solicitar la CSE, con el DNI y el recibo de energía eléctrica, y el trámite tiene un plazo de 25 días hábiles para la zona urbana y 40 días hábiles para la zona rural. Lo anterior revela que está

suspendido el procedimiento por el Estado de Emergencia y que no hay una atención automática y en línea, en la cual pueda obtenerse rápidamente una CSE, además de los extensos plazos para obtenerla, lo que imposibilitaría a muchos hogares el acceso a un subsidio en el contexto actual de pandemia.

Reflexiones

Conforme se puede apreciar, autoridades como la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República y el mismo MIDIS, pusieron en evidencia problemas de identificación de los hogares beneficiarios del “Bono yo me quedo en casa”, sobre lo cual se pueden sacar algunas conclusiones: (i) Los problemas de actualización y recolección de información del PGH del Sisfoh, revela falta de transparencia y confiabilidad en la identificación de los hogares elegibles según su CSE para acceder al Bono; (ii) Una data actualizada de la CSE de hogares pobres y pobres extremos hubiera evitado especulaciones de a cuantas personas corresponde otorgar el bono y cuanto presupuesto destinar; (iii) Hay un inadecuado cruce de información entre el Sisfoh con otros sistemas administrativos del Estado como los de la RENIEC, el MEF, INPE, entre otros; (iv) Hay una falta de articulación entre las direcciones del Sisfoh y los municipios; (v) Faltan incentivos para los Gobiernos Locales, y dentro de ellos las ULE, quienes son el principal brazo operativo del Sisfoh, para el recojo de información.

2.2 Cobro del Bono

De acuerdo con los Decretos de Urgencia 027 y 044-2020, el cobro del “Bono yo me quedo en casa” se realizaría a través del Banco de la Nación y otras entidades financieras privadas en el país. El Banco de la Nación priorizaría la atención de los beneficiarios a través de canales alternos a sus oficinas, los que pondría a disposición para realizar cualquier operación bancaria con el subsidio, sin cobro de comisiones o gastos.

En la Tabla 11 se muestra la evaluación *ex post* de la fase de cobro del “Bono yo me quedo en casa”, donde se verifica, por ejemplo, si se tenía acceso al portal para verificar si eras beneficiario, si la modalidad de cobro era inclusiva, si todas las familias empadronadas lograron cobrar y el nivel de ejecución de los recursos.

Tabla 11: Evaluación *ex post* de la fase de cobro del Bono yo me quedo en casa

Parámetros e indicadores	Situación que ocurrió	Cumplimiento
<p>Acceso a la página web para verificar si eras beneficiario.</p> <p>Debías ingresar tu número de DNI y fecha de emisión en el enlace YoMeQuedoEnCasa.pe</p>	<p>Falta de inclusión digital de la población que no tiene internet y no puede acceder a la plataforma digital de consulta (YoMeQuedoEnCasa.pe.)</p> <p>Hubo desaciertos en el sistema para informar la fecha, turno y modalidad de cobro.</p>	CUMPLE PARCIALMENTE
<p>Cobro a través del Banco de la Nación o entidades financieras privadas</p> <p>Debías acercarte a uno de los cajeros Multired del Banco de la Nación o Globalnet del banco Interbank, o a través de un giro bancario.</p>	<p>La modalidad de cobro a través de cajero estaba condicionada a contar con una cuenta bancaria, y si no contabas con la misma, tenías que hacerlo de modo presencial acercándote a la entidad bancaria</p> <p>La baja inclusión financiera forzó a las personas a acudir presencialmente a las agencias bancarias a cobrar el Bono, con las consecuentes aglomeraciones en las afueras y el riesgo de contagio.</p>	CUMPLE PARCIALMENTE
<p>Cantidad de hogares beneficiarios</p> <p>Para la primera entrega del Bono de S/ 380, el padrón contenía 2'749,091 hogares beneficiarios.</p> <p>Para la segunda entrega del Bono, el padrón contenía 2'726,712 hogares beneficiarios.</p>	<p>De los 2'749,091 hogares empadronados, 2'198,073 hogares (79.9%) cobraron el Bono en la primera entrega, es decir, 551,018 hogares (20.1%) no se beneficiaron a pesar de estar en el padrón.</p> <p>De los 2'726,712 hogares empadronados, cobraron el Bono 2'626,748 hogares (96.3%) en la segunda entrega, es decir, 99,964 hogares (3.7%) no se beneficiaron a pesar de estar en el padrón.</p>	CUMPLE PARCIALMENTE

Fuente: Elaboración propia, 2021

Lo primero que advertimos al verificar los pasos en la Plataforma Digital Única del Estado (2020) para acceder al “Bono yo me quedo en casa” es que para conocer si eras beneficiario debías ingresar a una página web (link YoMeQuedoEnCasa.pe) y efectuar la consulta en línea, con lo que surge la pregunta ¿Cuántas personas en el país pueden realizar esto?

De acuerdo con el INEI (2020:5), según ámbito geográfico 2009-2019, el 57.1% de la población hace uso de internet, de los cuales el 75.9% se encuentra en Lima Metropolitana y 48.1% en el resto del país. Es decir, casi la mitad de la población no hace uso de internet, por lo que tendría dificultades para hacer la consulta en línea para saber si podías acceder al “Bono yo me quedo en casa”.

Asimismo, el INEI (2020:6) en el Informe Técnico Estadísticas de las Tecnologías de Información y Comunicación en los Hogares, elaborado en base a los resultados trimestrales obtenidos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), señaló que en el trimestre julio, agosto, septiembre de 2020, el 33.2% de los hogares tienen acceso a una computadora, de los cuales, según el área de residencia, el 45,8% de los hogares de Lima Metropolitana disponen por lo menos de una computadora, en el resto urbano el 36,2% y en los hogares rurales el 8,4%, lo que agrava más el problema, dado que si no cuentas con computadora en tu hogar, sumado a que no puedes salir de casa por la inmovilización social obligatoria, es imposible hacer la consulta en línea y saber si eres beneficiario del Bono.

Otro punto a analizar, es saber lo amigable de la plataforma, ya que según los reportes de la Defensoría del Pueblo (2020), las personas tuvieron inconvenientes, pues las páginas web, no contaba con guías que coadyuvaran a su adecuado uso, lo que generó gran desconcierto en los usuarios, más aun considerando los pocos medios alternos (como la Línea 101 y el correo consultas@midis.gob.pe para el “Bono Yo me quedo en casa” o los buzones electrónicos consulta@registraciondehogares.pe y rnh@reniec.gob.pe para el Registro Nacional de Hogares) dispuestos para absolver consultas, reclamos u orientaciones.

Por otro lado, de las instrucciones dadas por el Gobierno para hacer efectivo el cobro del Bono, se advierten desaciertos del sistema, como que podías figurar como beneficiario, pero que no arrojaba como resultado la fecha, turno y modalidad de cobro y que debías volver a consultar en 24 horas; o que podías figurar como beneficiario, pero si tu condición socio económica había cambiado y no necesitabas el Bono, podías informarlo para que reasignen el Bono a otra persona (algo poco probable).

Además, queda en evidencia que la modalidad de cobro a través de cajero estaba condicionada a contar con una cuenta bancaria, y si no contabas con la misma, tenías que hacerlo de modo presencial acercándote a la entidad bancaria.

El abogado y docente Andrés Calderón, declaró recientemente que «El problema tiene que ver con el *delivery* de los recursos. La entrega de subsidios fue la bajísima inclusión financiera, ya que menos de la mitad de la población tiene una cuenta bancaria y hay una bajísima inclusión digital ya que la mayoría de población no tiene acceso a billeteras digitales, o a plataformas digitales de pago, lo que ha generado acumulación física presencial en los lugares en las afueras de las entidades financieras. Como propuesta de mejora se debe desarrollar la inclusión financiera y digital para que en lo sucesivo las familias puedan acceder a los subsidios directos del Estado a

través de sus cuentas o a través de medios digitales o plataformas» (A. Calderón, comunicación en línea, 17 de febrero de 2021).

Esta baja inclusión financiera y digital que comenta Calderón, trajo consigo largas filas en los exteriores de las oficinas de las entidades financieras en distintas partes del país, no solo exponiéndose al contagio de la COVID-19 sino haciendo irónicas las medidas dictadas por el Gobierno de inmovilización social obligatoria. A este aglomerado de personas podemos incluir las personas que iban a cobrar el Bono y las que probablemente pretendían cobrarlo pero sin realizar ningún tipo de consulta previa a través del portal web, justificando su presencia en buscar información, generando focos de contagios que traían abajo todas las medidas del Gobierno para evitar la propagación del virus.

De acuerdo al BID (2020) dentro de los principales obstáculos que ha enfrentado la distribución de las ayudas económicas, está la insuficiente inclusión financiera, ya que tan solo el 38% de la población adulta cuenta con algún tipo de cuenta bancaria, y que el sistema financiero no tiene presencia física en 304 distritos (16,2% del total), en este contexto, la entrega de los subsidios ha sido principalmente presencial.

Según la Política Nacional de Inclusión Financiera (PNIF) aprobada por Decreto Supremo 255-2019-EF, entre los factores que limitan la inclusión financiera están la pobreza y la informalidad, grandes problemas estructurales del país. Como podemos ver, la poca inclusión financiera ha sido una de las dificultades para identificar a los beneficiarios y es que en el primer trimestre del 2020, sólo el 44.8% de la población de 18 años de edad y más a nivel nacional tiene cuenta en el sistema financiero, de acuerdo al último informe técnico 'Condiciones de Vida en el Perú' elaborado por el INEI (Gestión 2020) y entre los trabajadores informales, solo un 25,7% tiene cuenta de ahorros (Instituto Peruano de Economía 2020).

Por otra parte, respecto al uso de los instrumentos de pagos digitales (ASBANC s.f.:23) el Perú al 2017 figuraba con los niveles más bajos entre la Alianza del Pacífico para indicadores como el del porcentaje de personas adultas (mayores de 15 años) que usan internet para pagos o compras y el porcentaje que usó tarjetas de crédito o débito en el último año. «En dichos indicadores nos situamos también por debajo del promedio latinoamericano y frente al promedio de países de la OCDE ».

Esta baja inclusión financiera ha sido una de las debilidades del Estado para la colocación de Bonos, lo que según la OIT (2021) ha alentado el rápido desarrollo y la adopción de soluciones financieras digitales para minimizar las interacciones humanas y limitar la propagación del virus,

obligando a los países a flexibilizar las regulaciones para facilitar la apertura de cuentas bancarias o móviles y aumentar la cantidad de transacciones financieras sin contacto.

En nuestro país, el uso de sistemas de pago a través de mecanismos de banca tradicional para sectores en situación de pobreza, que no se encuentran bancarizados, ha revelado la necesidad de fortalecer la Política Nacional de Inclusión Financiera (Defensoría del Pueblo 2020).

Además la cifras demuestran que para la primera entrega del “Bono yo me quedo en casa” de S/ 380, el padrón de hogares beneficiarios contenía 2’749,091 hogares empadronados y cobraron 2’198,073 hogares (79.9 %), es decir, 551,018 hogares (20.1%) no se beneficiaron a pesar de estar en el padrón. Asimismo, para la segunda entrega del Bono, el padrón de beneficiarios contenía 2’726,712 hogares, y cobraron 2’626,748 hogares (96.3%), es decir, 99,964 hogares (3.7%) no se beneficiaron a pesar de estar en el padrón (MIDIS 2020).

Además, el Programa JUNTOS (2020), informó que del presupuesto asignado para la primera entrega del “Bono yo me quedo en casa” ascendente a S/. 1’170, 250,340.00 se ejecutó S/. 835’267,740.00, es decir hubo un saldo no ejecutado de S/. 334, 982,600.

Reflexiones

Se han puesto en evidencia problemas para el cobro del subsidio, debido a la falta de inclusión digital de la población para acceder a la plataforma digital de consulta; a pesar de poder tener acceso a la plataforma digital, ésta no era amigable; hubieron desaciertos en el sistema para informar la fecha, turno y modalidad de cobro; la baja inclusión financiera forzó a las personas a acudir presencialmente a las agencias bancarias a cobrar el Bono, con las consecuentes aglomeraciones en las afueras y el riesgo de contagio.

Asimismo, las cifras muestran que en la primera entrega del Bono el padrón de beneficiarios contenía 2’749,091 hogares, sin embargo cobraron 2’198,073 hogares (79.9%), es decir, hubo un saldo de 551,018 hogares (20.1%) y en la segunda entrega del Bono el padrón de beneficiarios contenía 2’726,712 hogares, sin embargo cobraron 2’626,748 hogares (96.3%), es decir, hubo un saldo de 99,964 hogares (3.7%).

2.3 Identificación de beneficiarios de las canastas

De acuerdo con el Decreto de Urgencia N° 033-2020 se autorizó la adquisición y distribución de productos de primera necesidad de la Canasta Básica Familiar a cargo de los Gobiernos Locales, a favor de la población en situación de vulnerabilidad, en el marco de la emergencia sanitaria

declarada por el COVID-19 y para fines de la identificación de los beneficiarios de las canastas, las Municipalidades podían emplear los padrones de asistencia social con los que cuentan, y se debía publicar en su portal institucional o, en su defecto, en lugar visible, la lista de beneficiarios.

A continuación, en la Tabla 12 se muestra la evaluación *ex post* de la fase de identificación de beneficiarios de las canastas, donde se verifica, por ejemplo, si los Gobiernos Locales contaban con padrones confiables o plataformas habilitadas para publicar la lista de beneficiarios.

Tabla 12: Evaluación *ex post* de la fase de identificación de beneficiarios de las canastas

Parámetros e indicadores	Situación que ocurrió	Cumplimiento
Calidad en la identificación de la población en situación de vulnerabilidad. Para la identificación, las Municipalidades podían emplear los padrones de asistencia social con los que cuentan.	Existen hallazgos de la Contraloría General de la República que revelan la existencia de bases desconfiables de los gobiernos locales para identificar y priorizar a los beneficiarios de las canastas.	CUMPLE PARCIALMENTE
Publicación de beneficiarios en el portal institucional o, en su defecto, en un lugar visible.	<p>Existe evidencia que no todas las municipalidades cuentan con plataformas digitales para publicar la relación de beneficiarios.</p> <p>Según una supervisión efectuada por la Defensoría del Pueblo a 319 municipalidades, el 73 % publicó información sobre el proceso de entrega de canastas, mientras que el 27 % no brindó ninguna información a pesar de contar con los canales virtuales para hacerlo.</p> <p>De acuerdo a las cifras del INEI y a los hallazgos de la Defensoría del Pueblo, existen limitaciones de las Municipalidades al no contar con plataformas digitales para publicar la relación de beneficiarios.</p> <p>Existe un bajo nivel de inclusión digital y de comunicaciones en la población para verificar la lista de beneficiarios y hacer las consultas sobre el proceso de entrega de canastas.</p>	CUMPLE PARCIALMENTE

Fuente: Elaboración propia, 2021

Lo primero que advertimos, es que el requisito exigible para ser beneficiario de la canasta básica familiar es encontrarse en situación de vulnerabilidad, dependiendo la identificación de beneficiarios de los padrones con los que cuenta cada Municipalidad, dejando un total margen de discrecionalidad a las Municipalidades en la elaboración de los padrones y, por otro lado, de dependencia a la data que puedan administrar en ese momento para elaborarlos.

Asimismo, se pone de manifiesto el hecho que no todas las municipalidades cuentan con plataformas digitales para publicar la relación de beneficiarios, ni para atender consultas de la

población, ya que se da la posibilidad de que la relación de beneficiarios se pueda publicar en un “lugar visible”.

De acuerdo con las cifras de INEI (2019), en el año 2019, el 91,8% (1 mil 721) de municipalidades en el país contaban con servicio de internet, el número de computadoras con acceso a este servicio ascendía a 77 mil 643, registrando un promedio de 45 computadoras con acceso a internet por municipalidad. Asimismo, del 100,0% de las municipalidades existentes en el país (1 mil 874), el 36,2% (678) tenía Portal de Transparencia Estándar (PTE). Del total de municipalidades que tenían el PTE, el 85,2% (167) corresponde a municipalidades provinciales y 30,5% (511) a distritales. Además, el 78,6% (1 mil 473) de las municipalidades contaban con líneas de telefonía instaladas y en servicio entre telefonía fija (no incluye anexos) y telefonía móvil (celular). Sin embargo, de este total, el 23,4% (344) de municipalidades contaba solo con telefonía fija; y el 45,1% (664) solo con telefonía móvil. Mientras que, el 31,6% (465) de municipalidades contaba con ambos servicios.

Por otro lado, producto de una supervisión efectuada por la Defensoría del Pueblo (2020), se reveló que de las 319 municipalidades supervisadas, 287 tiene un portal institucional o página de Facebook, esto es el 90 %, es decir 9 de cada 10 municipios cuentan con un canal virtual; mientras que, el 10 % (32 municipalidades) no cuenta con estas herramientas. De las 287 (90 % de 319), el 73 % (209 municipalidades) brindó información sobre el proceso de entrega de canastas; mientras que, el 27 % (78 municipalidades) no brindó ninguna información a pesar de contar con los canales virtuales para hacerlo. Además de los 287 municipios que tienen un canal virtual, 209 (73 %) difundió información sobre el proceso, 2 municipalidades (1 %) lo hicieron solo a través del portal web institucional, 132 municipalidades (46 %), a través de la página oficial de Facebook; mientras que, 75 municipalidades (26 %) utilizó ambos medios para difundir la información.

Conforme a las indicadas cifras, existen limitaciones para el acceso a internet y a otros medios de comunicación como la telefonía fija y móvil de parte de muchas municipalidades, la gran mayoría no cuenta con Portal de Transparencia Estándar (PTE) que facilite el acceso a la información institucional, a fin de garantizar la transparencia en la gestión pública, y en adición a ello, se reveló la existencia de municipalidades que no cuentan con herramientas, o que no brindaron ningún tipo de información sobre el proceso de adquisición y entrega de canastas a pesar de contar con canales virtuales para hacerlo.

Estas limitaciones tecnológicas y de comunicaciones fue uno de los problemas que tuvieron las municipalidades en la fase de identificación de beneficiarios de las canastas, al no contar con

plataformas idóneas para informar la relación de beneficiarios, ni con medios de consulta para brindar información sobre cómo acceder a las canastas.

A lo anterior se suma la problemática que vimos con los Bonos, y es que existe también un bajo nivel de inclusión digital en la población, que explica que muchas personas al no contar con internet o computadora, no puedan acceder a los portales digitales de las Municipalidades para conocer si pueden acceder a las canastas.

Dada la limitada información del Decreto de Urgencia 033-2020 sobre la gestión y entrega de las canastas, el 1 de abril de 2020 la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) (2020) emitió la “Guía de orientación para la gestión y distribución de canastas familiares en el marco de la emergencia nacional por el brote del COVID- 19” (la Guía de la PCM) en la que se definieron ciertos criterios para identificar y priorizar a las familias a ser atendidas con las canastas.

De los criterios de identificación y priorización definidos en la citada Guía, deja la sensación que las municipalidades no contaban con padrones de la población en situación de pobreza, ni con los medios para construirlos, ya que hay un intento de forma aislada de que las municipalidades se nutran de la información que les puedan dar otros actores como las organizaciones de la comunidad, iglesias, instituciones locales, INEI, MIDIS y PCM. Lo que crea cierta duda de la efectividad de la Guía, considerando que el Estado no es propiamente un buen ejemplo de articulador entre los privados y públicos.

Según Benavidez Pontex (2020) uno de los problemas fue que los registros de beneficiarios no estaban completos ni actualizados, ya sea desde las direcciones hasta los nombres, presentándose diversas contingencias como la entrega de canastas a ciudadanos fuera del ámbito de competencia de la Municipalidad, como por ejemplo la Municipalidad de Lima entregó a varias personas que no eran de su jurisdicción.

La Econ. Mercedes Araoz, declaró recientemente que «Las canastas familiares a través de los municipios fue otro grave error hecho además a propósito, para ganar réditos y soporte político, pues la estrategia era entregarle de manera ciega a los alcaldes (muchos inescrupulosos, otros con desconocimiento de quienes eran los vulnerables) dineros para la compra de una canasta desconocida de productos). Mejor hubiera sido una compra a gran escala (para abaratar costos, asegurar calidad y con más transparencias en las compras y una distribución a la sociedad civil organizada, comedores populares, a través de las fuerzas armadas (que poseen la logística), la iglesia, el sector privado (los gremios hicieron acciones similares), para llegar a los consumidores

finales y así evitar incluso aglomeraciones para recibir las canastas» (M. Araoz, comunicación en línea, 13 de enero de 2021).

Por su parte, la asesora de Gobiernos Locales Mirtha Escajadillo, indicó que «Las limitaciones están relacionadas a la falta de herramientas o bases confiables de identificación y priorización de beneficiarios y la incapacidad logística de las municipalidades para la adquisición y entrega de las canastas, pero principalmente el problema de corrupción por parte de los funcionarios o servidores a cargo» (M. Escajadillo, comunicación personal, 27 de febrero de 2021).

Como lo señalan los expertos, nos encontramos ante un escenario de información dispersa y bases desconfiables de los gobiernos locales para identificar y priorizar a los beneficiarios de las canastas, siendo tal vez la Guía de la PCM muy ilustrativa pero poco aterrizada a la realidad, con lo cual se puede aseverar que las municipalidades tenían herramientas limitadas para ejecutar dicha gestión.

Como casuística de lo antes descrito, tenemos el hallazgo de la Contraloría General de la República (2020), la que como parte del Mega Operativo de Emergencia Sanitaria 2020, descubrió que la Municipalidad Provincial de Tumbes no había elaborado un padrón de beneficiarios, previo a la entrega de canastas. Los auditores realizaron una visita de control al almacén del municipio y el titular de la entidad indicó que la estrategia utilizada fue identificar los sectores más vulnerables, a través de las áreas de Defensa Civil, y la Gerencia de Inclusión Social, y realizar la entrega de canastas en estas zonas; es decir, el padrón se elaboraba con la información de las actas de entrega de los beneficiarios que recibían la ayuda. Este procedimiento no permitió identificar a cada beneficiario de la canasta ni verificar si eran o no vulnerables.

Asimismo, en base a información registrada en la plataforma de la Contraloría (2020) por parte de los municipios, y el cruce con data de diversas entidades del Estado, se identificó a 2600 servidores públicos a nivel nacional quienes habrían recibido este beneficio, a pesar que sus remuneraciones superan los S/ 3000. Tomando en cuenta solo a los servidores cuyas remuneraciones oscilan entre S/ 3000 y S/ 5000 mensuales, son un total de 2288 y la mayor cantidad de ellos recibieron canastas en Loreto con 410; seguidos de Lima con 321 y 158 en Junín. Mientras que otros 312 servidores recibieron canastas pese a que su remuneración es superior a S/ 5000.

Asimismo, se descubrió que la Municipalidad Distrital de Quinistaquillas, en la provincia General Sánchez Cerro, no realizó una correcta identificación y priorización de los beneficiarios de las canastas, ya que 29 funcionarios o servidores públicos fueron incluidos y registrados en la

Plataforma de Transparencia por la Emergencia Sanitaria COVID-19 que publicó la misma entidad. El paquete de víveres se habría entregado a servidores del sector educación, salud, ejército y la policía (Contraloría General de la República 2021).

Reflexiones

Consideramos que las municipalidades tuvieron limitaciones y debilidades para una adecuada identificación y priorización de beneficiarios de las canastas, debido a las limitaciones para elaborar los padrones por falta de bases confiables de la población vulnerable; la falta de plataformas digitales para publicar la relación de beneficiarios y canales para atender consultas; el bajo nivel de inclusión digital y de comunicaciones en la población; además de problemas de corrupción, según los hallazgos de la Contraloría General de la República.

A diferencia de la identificación de beneficiarios del Bono yo me quedo en casa, que dependía del padrón de los hogares pobres y pobres extremos del SISFOH y de su aprobación vía Resolución Ministerial por parte del MIDIS, la identificación de beneficiarios de las canastas dependía de los padrones de la población vulnerable con los que cuenta cada Municipalidad y de la data que puedan procesar en ese momento para elaborarlos, dejando un amplio margen de autonomía y discrecionalidad a las Municipalidades, con su cuestionable capacidad de gestión, que puede haber sido una de las razones por las que se detectó mayor incidencia de corrupción y demás limitaciones señaladas.

2.4 Adquisición de canastas

El Decreto Urgencia N° 033-2020 autoriza a los Gobiernos Locales a efectuar la adquisición de bienes de primera necesidad de la Canasta Básica Familiar, a favor de la población en situación de vulnerabilidad.

La PCM definió en su “Guía de orientación para la gestión y distribución de canastas familiares en el marco de la emergencia nacional por el brote del COVID- 19” los criterios para la adquisición de canastas básicas familiares como: cual el área usuaria de la compra; los productos no perecibles que deben componer la canastas, según las condiciones de la zona geográfica y hábitos de consumo de su población⁸; la publicación de los productos de las canastas y los precios

⁸ **Región Costa:** cereales y derivados (ej. arroz, avena, fideos y otros), menestras (ej. frijol, lenteja, arveja partida y otros), azúcar rubia, aceite vegetal y productos de origen animal (ej. conservas en general y otros). (2) **Región Sierra:** cereales y derivados (ej. trigo, arroz, maíz, avena, fideos, quinua, kiwicha, morón y otros), menestras (ej.: habas, frijol, arveja partida, garbanzos y otros), azúcar rubia, aceite vegetal y productos de origen animal (ej. conservas en general y otros). (3) **Región Selva:** cereales y derivados (ej.: arroz, avena, fideos y otros), menestras (frijol, lenteja y otros),

referenciales; la definición de las especificaciones técnicas y del procedimiento de contratación, entre otros.

Asimismo, el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) (2020) emitió el “Protocolo para los Gobiernos Locales para la adquisición de productos de primera necesidad de la Canasta Básica Familiar en el marco del Estado de Emergencia Nacional” (Protocolo del OSCE), a fin de orientar a las municipalidades en la adquisición de productos de primera necesidad. En dicho Protocolo, el OSCE responde una serie de preguntas para clarificar como deben contratar las municipalidades en el marco del Estado de Emergencia Nacional, referidas a: ¿Cómo se realiza una compra menor a 8 UIT?; ¿Cómo se realiza una contratación directa por situación de emergencia? o ¿Cómo se realiza una contratación directa por regularización?, entre otras recomendaciones.

A continuación, en la Tabla 13 se muestra la evaluación *ex post* de la fase de adquisición de canastas, donde se verifica, por ejemplo, si los Gobiernos Locales realizaron un adecuado proceso adquisición de bienes de primera necesidad, o si los productos comprados eran de calidad.

Tabla 13: Evaluación *ex post* de la fase de adquisición de canastas

Parámetros o indicadores	Situación que ocurrió	Cumplimiento
Adecuados procesos de contratación para adquirir los productos de primera necesidad a cargo de las Municipalidades. De acuerdo con la Ley de Contrataciones del Estado, la Guía de la PCM y Protocolo del OSCE.	Existen hallazgos de la Contraloría General de la República que revelan demoras en la convocatoria de procesos, demora en la elección de proveedores, incumplimiento de proveedores en la entrega de productos, entre otras irregularidades.	CUMPLE PARCIALMENTE
Calidad de los productos	Existen hallazgos de la Contraloría General de la República que revelan deficiencias en los productos comprados. Defensoría del Pueblo denunció sobrevaloración de productos.	CUMPLE PARCIALMENTE

Fuente: Elaboración propia, 2021

En el contexto de la Emergencia Sanitaria y el Estado de Emergencia Nacional, se hicieron contrataciones cuyos montos eran iguales o inferiores a 8 UIT vigentes al momento de la transacción (equivalente a 34,400 soles al 2020), cuyo supuesto está excluido del ámbito de la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado pero sujeto a supervisión del OSCE (literal a. del numeral 5.1 del artículo 5 del TUO de la Ley de Contrataciones del Estado aprobado por Decreto Supremo N° 082-2019-EF⁹), y para compras mayores a 8 UIT, se usó la modalidad de

azúcar rubia, aceite vegetal, tubérculos y raíces (por ejemplo: farinha), frutas en presentación de harinas (ej. harina de plátano) y productos de origen animal (ej. conservas en general y otros).

⁹ Artículo 5. Supuestos excluidos del ámbito de aplicación sujetos a supervisión del OSCE

Contratación Directa, es decir, la contratación de un determinado proveedor de manera directa e inmediata, sin sujetarse a los requisitos formales de la normativa de contratación pública (específicamente la fase de selección), basado en el literal b) del numeral 27.1 del artículo 27 del TUO de la Ley¹⁰ y el literal b.3 del artículo 100 de su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 344-2018-EF.

No es de extrañar que este escenario excepcionalidad, donde es necesario actuar de manera rápida para atender las necesidades que trae la pandemia, se evadan principios como los de la libre competencia y competencia efectiva y se otorgue cierto margen a las municipalidades para abusar de la norma, y contraten de forma arbitraria a personas o empresas que no cumplen el perfil, se den anomalías en los procesos, o se compren productos que no cumplen las condiciones básicas de calidad requeridas.

Es así por ejemplo, que en Arequipa, el Alcalde de la Municipalidad de Caylloma transgredió normas en adquisición de canastas, a través de dos resoluciones, autorizando la contratación directa para adquirir productos, cuando este proceso requería autorización del Concejo Municipal (Contraloría General de la República 2021).

Asimismo, en Cusco se identificaron presuntas irregularidades en la adquisición de alimentos para las canastas básicas familiares que fueron distribuidas por las municipalidades provinciales de Anta y Espinar a la población vulnerable, siendo que los funcionarios habrían recibido y dado la conformidad a un proveedor que entregó productos de una marca diferente a la contratada, en cantidades menores y que carecían de registro sanitario (Contraloría General de la República 2020).

Otro caso se dio en Ica, donde la Gerencia Regional de Control detectó que se realizaron cotizaciones sin considerar las condiciones y características de las especificaciones técnicas, y sin establecer las cantidades exactas de los productos de primera necesidad (Contraloría General de la República 2020).

5.1 Están sujetos a supervisión del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE), los siguientes supuestos excluidos de la aplicación de la Ley:

a) Las contrataciones cuyos montos sean iguales o inferiores a ocho (8) Unidades Impositivas Tributarias, vigentes al momento de la transacción. Lo señalado en el presente literal no es aplicable a las contrataciones de bienes y servicios incluidos en el Catálogo Electrónico de Acuerdo Marco.

(...)

¹⁰ **Artículo 27. Contrataciones directas**

27.1 Excepcionalmente, las Entidades pueden contratar directamente con un determinado proveedor en los siguientes supuestos:

(...)

b) Ante una situación de emergencia derivada de acontecimientos catastróficos, situaciones que afecten la defensa o seguridad nacional, situaciones que supongan el grave peligro de que ocurra alguno de los supuestos anteriores, o de una emergencia sanitaria declarada por el ente rector del sistema nacional de salud.

Asimismo, la Defensoría del Pueblo denunció que la Municipalidad Distrital de Trompeteros, en la región Loreto, entregó paquetes de sal, entre los insumos de las canastas, sin considerar las necesidades de consumo de la población en desprotección extrema de esta localidad, además se denunció que los precios de los productos excedían el valor real (Defensoría del Pueblo 2020).

Asimismo, dentro de los principales hallazgos, se advirtieron demoras en la convocatoria de procesos, demora en la elección de proveedores, incumplimiento de proveedores en la entrega de productos, uso de locales inadecuados para almacenar los víveres, los locales no reunían la documentación necesaria y deficiencias en los productos comprados (Contraloría General de la República 2020).

El asesor de gobiernos locales, Henry Zevallos, señaló como parte de la problemática de adquisición de canastas que «Existe una pobre capacidad en el manejo, uso y disposiciones de los recursos públicos e ineficiencia en las contrataciones públicas, tara que se presenta de forma consuetudinaria en los gobiernos locales, a lo que se suma una falta de personal capacitado y prácticas de corrupción enquistadas dentro de la administración de los gobiernos locales» (H. Zevallos, comunicación personal, 20 de marzo de 2021).

Reflexión

Si bien se emitieron lineamientos como la Guía de la PCM y el Protocolo del OSCE, para orientar a los Gobiernos Locales en la adquisición de canastas, hubo un aprovechamiento y mal uso de las modalidades de contratación en tiempos de emergencia, puestos en evidencia por las irregularidades antes descritas.

2.5 Entrega de canastas

Dicha gestión fue encargada a 1874 municipalidades, para atender a las familias con mayores niveles de pobreza dentro de su jurisdicción, oscilando el presupuesto asignado a cada municipalidad entre los 50 mil y 2 millones de soles (ver Tabla 14).

Tabla 14: Monto asignado a municipalidades según Decreto de Urgencia 033-2020

MONTO (Soles)	N° DE MUNICIPALIDADES
50 mil	909
100 mil	484
200 mil	434
500 mil	32

1 millón	13
2 millones	2
Total	1,874

Fuente: Anexo I “Adquisición y distribución de productos de primera necesidad de la Canasta Básica Familiar por Gobierno Local” del Decreto de Urgencia N° 033-2020. Elaboración Propia 2021.

Asimismo, de la consulta de adquisición y distribución de bienes de primera necesidad de la canasta básica familiar de la Contraloría General de la República (2021) se advierte que se asignó a las 1874 municipalidades un presupuesto de S/ 234, 709,294, se ejecutó S/. 269, 730,897.84 y se entregaron 2, 540,001 canastas, lo cual revela que se superó la ejecución del presupuesto asignado (en 14.09%) y las municipalidades dispusieron de recursos propios adicionales a los transferidos para ejecutar el encargo.

A continuación, en la Tabla 15 se muestra la evaluación *ex post* de la fase de entrega de canastas, donde se verifica, por ejemplo, si los Gobiernos Locales ejecutaron el presupuesto asignado y hubo una adecuada entrega y almacenaje de los productos de primera necesidad de las canastas.

Tabla 15: Evaluación *ex post* de la fase de entrega de canastas

Parámetros	Situación que ocurrió	Cumplimiento
Presupuesto asignado S/ 234, 709,294	Se ejecutó un presupuesto de S/ 269 730,897.84 y se entregaron 2 540,001 canastas en el territorio nacional, de las cuales 261,352 (10.2%) se entregaron en Lima Metropolitana. Se superó el presupuesto asignado en 14.9%.	CUMPLE
Adecuada entrega de canastas y almacenaje, de acuerdo a la Guía de la PCM.	Reclamos de las Comunidades Indígenas sobre inadecuada planificación de entrega en sus territorios y que no se siguieron los protocolos de seguridad. Denuncias de pobladores de que no se cumplieron las condiciones sanitarias y hubo fallas en la trazabilidad de los productos.	CUMPLE PARCIALMENTE

Fuente: Elaboración propia, 2021

A modo de ejemplo, a continuación se muestra del nivel ejecución de los gobiernos locales del ámbito de Lima Metropolitana (Ver Tabla 16).

Tabla 16: Ejecución de presupuesto de Canastas en Municipalidades de Lima Metropolitana

municipalidades de lima metropolitana	presupuesto asignado (S/)	presupuesto ejecutado (S/)	# canastas
Ancón	200,000	200,000.00	2521
Ate	2,000,051	2,000,049.72	25205
Barranco	52,442	51,805.00	650

Breña	215,334	199,994.60	2522
Carabaylo	1,000,000	2,000,998.00	12282
Chaclacayo	200,000	200,000.00	2500
Chorrillos	500,000	499,958.10	6346
Cieneguilla	202,990	202,990.00	2500
Comas	1,000,000	999,999.50	12070
El Agustino	500,000	500,000.00	6266
Independencia	775,712	775,711.35	9739
Jesus María	80,000	50,000.00	625
La Molina	313,701	313,726.00	4500
La Victoria	501,294	500,028.75	6577
Lima	500,000	499,282.30	5564
Lince	50,000	100,000.00	1252
Los Olivos	500,001	1,018,006.30	6754
Lurigancho	1,073,311	1,024,095.28	14361
Lurín	521,120	521,120.00	6250
Magdalena	107,810	107,809.35	1343
Miraflores	50,000	50,000.00	625
Pachacamac	500,000	500,000.00	6329
Pucusana	200,000	199,975.00	2500
Pueblo Libre	50,000	50,000.00	625
Puente Piedra	1,052,966	1,052,965.04	12687
Punta Hermosa	200,000	199,125.00	2500
Punta Negra	50,000	50,000.00	625
Rimac	500,000	999,947.20	7116
San Bartolo	50,000	50,012.88	600
San Borja	50,000	49,999.42	629
San Isidro	50,000	49,710.00	500
San Juan de Lurigancho	2,000,005	2,000,004.60	25711
San Juan de Miraflores	1,000,000	999,997.20	12562
San Luis	100,598	183,727.36	1266
San Martín de Porres	1,000,000	999,935.25	14702
San Miguel	100,000	99,972.30	1009
Santa Anita	504,185	504,174.60	7201
Santa María del Mar	50,000	52,365.60	252
Santa Rosa	395,089	395,089.00	5037
Santiago de Surco	200,000	199,866.94	2509
Surquillo	113,350	112,500.00	1500
Villa El Salvador	1,000,000	1,000,000	12504
Villa María del Triunfo	1,000,000	1,000,000	12536
TOTAL	20,509,959	22,514,941.64	261352

Fuente: Portal de la Contraloría General de la República. Rendición de Cuentas. Elaboración Propia 2021.

La Guía de la PCM si bien desarrolla una suerte de protocolo y recomendaciones de entrega de las canastas; para fines de su ejecución, se depende de la organización o planificación de cada municipalidad, de su capacidad logística y de recursos humanos y operativos, y principalmente, de un trabajo articulado con los dirigentes de la comunidad, de las fuerzas del orden, y de la misma población, según la realidad económica y social de cada jurisdicción, lo cual constituye el verdadero reto de los Gobiernos Locales para que el *delivery* de canastas sea efectivo.

Se han descubierto por ejemplo problemas de planeamiento para implementar la entrega de canastas en lugares con mayor nivel de pobreza, como en las comunidades indígenas, las que reclamaron al Estado que la entrega se realizó sin la debida planificación, elaboración e implementación de estrategias que atiendan la especificidad del problema en sus territorios. Esa partir de informes de las federaciones y sus comunidades que se observó que no se siguieron los protocolos de seguridad incrementando el riesgo de contagio para los pueblos indígenas (PUINAMUDT 2020).

Asimismo, han habido denuncias de entrega de alimentos que se encontraban con el registro sanitario vencido, y otra constante fue que las municipalidades almacenaban los productos donde podían de manera que no cumplían con las normas sanitarias de almacenamiento de bienes de consumo humano (Benavides Pontex 2020).

Por ejemplo, en San Juan de Lurigancho los pobladores denunciaron a través de Twitter, la entrega de víveres en mal estado, donde luego de las respectivas acciones de control, se descubrió que, durante el proceso de traslado y entrega de canastas familiares, no se cumplieron las condiciones sanitarias y que las furgonetas que trasladaban las bolsas no estaban debidamente desinfectadas (type Noticias 2020).

En Cajamarca, la Municipalidad Provincial de San Miguel suscribió la conformidad de los productos sin haber realizado la verificación de los mismos, lo que tuvo como consecuencia que la población reciba productos en condiciones sanitarias insalubres (fideos distribuidos tenían presencia de insectos) (Contraloría General de la República 2021).

En Huancavelica, la Municipalidad de Huamatambo generó una orden de compra sin garantizar las condiciones contractuales mínimas para su cumplimiento, otorgó conformidad y pagó al proveedor sin haber recibido los productos, lo que generó demoras en la entrega de canastas (Contraloría General de la República 2021).

Asimismo, se advirtieron fallas en la trazabilidad de los productos al no llegar a los beneficiarios, es decir, las Municipalidades no tenían claro qué comprar, cuánto, dónde almacenar los productos y cómo repartirlos, lo cual revela una vez más que si bien el Gobierno Central transfirió los recursos económicos, los Gobiernos Locales no contaban con la asistencia técnica o colaboración respectiva para ejecutar el presupuesto, lo cual generó grandes contingencias (Benavidez Pontex 2020).

Un caso preocupante se dio en la Municipalidad de San Juan de Lurigancho que no entregó canastas a 131 pobladores de seis Asentamientos Humanos del Distrito, pese a ello, los reportaron como beneficiarios; generando que no se acredite el destino y uso final de los productos de primera necesidad, y que no se otorgue el beneficio a la población en situación de vulnerabilidad (Contraloría General de la República 2021).

Reflexiones

La ejecución global del presupuesto asignado a los Gobiernos Locales para la entrega de canastas (S/ 269, 730,897.84) superó al asignado (S/ 234, 709,294) en 14.09%, y se entregaron 2'540 001 canastas en el territorio nacional, por lo que se puede dar por cumplido el encargo. Sin embargo, si bien la PCM brindó a los Gobiernos Locales el protocolo para la entrega de las canastas, se descubrieron problemas de planificación y capacidad logística, que trajo reclamos por entrega de productos en mal estado, incumplimiento de reglas sanitarias, problemas de almacenamiento, entre otros relacionados a la corrupción.

Capítulo IV. Análisis y propuestas

1. Manual de evaluación de los Decretos de Urgencia

Al respecto, hemos podido advertir que el Congreso de la República, al aplicar el control parlamentario de los decretos de urgencia, y realizar una evaluación de requisitos formales y sustanciales de los mismos, no cuenta con un Manual que establezca los lineamientos, procedimiento, criterios, metodología de evaluación que clarifiquen y faciliten la evaluación de los Decretos de Urgencia que dicta el Ejecutivo y que sirva de instrumento orientativo para el personal del Congreso de la República, y demás organismos públicos y ciudadanía en general.

En este caso, la Carta Magna de 1993 no prevé un procedimiento de control *ex post* de los decretos de urgencia (Ochoa Cardich PUCP 2004) y el artículo 91 del Reglamento del Congreso de la República es muy sucinto, que solo ve aspectos materiales, cuando lo que se necesita es un instrumento que redefina la evaluación de la constitucionalidad sustancial del decreto de urgencia, esto es, de su compatibilidad con los requisitos de orden material exigidos por la Constitución.

Asimismo, hemos visto en los Decretos de Urgencia materia de investigación, que no se respetaron los requisitos de que el Presidente debe dar cuenta por escrito al Congreso dentro de las veinticuatro (24) horas posteriores a la publicación del decreto de urgencia, o que la Comisión de Constitución tiene 15 días como plazo improrrogable para estudiar el expediente de cada Decreto de Urgencia y emitir Dictamen, sin ningún tipo de dispositivo que revista el control de esta obligación constitucional y legal, con las responsabilidades administrativas que correspondan.

El asesor del Congreso Ygor Cáceres declaró recientemente que «Un manual sería interesante de manera complementaria a la aplicación de la Constitución, el Reglamento del Congreso y los precedentes vinculantes del Tribunal Constitucional, que coadyuvaría a la labor de los Secretarios Técnicos y Asesores de los Congresistas» (Y. Cáceres, comunicación en línea, 19 de marzo de 2021).

En tal sentido, como **Anexo 02** proponemos un Manual que oriente el control parlamentario de los Decretos de Urgencia, y que tiene por objetivo definir los lineamientos, criterios, metodología de evaluación, procedimiento y ejemplos que faciliten la evaluación de los parámetros formales y sustanciales dispersos de la Carta Magna, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, el Reglamento del Congreso y los criterios establecidos por el Tribunal Constitucional, entre otros aplicables.

El Manual propuesto en el **Anexo 02**, desarrolla una metodología de evaluación *ex post* de los decretos de urgencia, que se divide en dos etapas, la primera, donde se evalúan los parámetros formales y en la segunda los parámetros sustanciales.

Así, la propuesta de Manual no requiere ninguna modificación del marco legal vigente para su aplicación, y lo que busca es brindar un marco uniforme sobre la evaluación de los Decretos de Urgencia, sólidamente basado en los citados dispositivos.

A continuación, en la tabla 17 se identifican los costos y beneficios de la propuesta de Manual de evaluación de Decretos de Urgencia.

Tabla 17. Costo beneficio de la propuesta de Manual de evaluación de Decretos de Urgencia

Actores	Costos	Beneficios
Congreso de la República	La propuesta de Manual no busca comprometer fondos adicionales del Tesoro Público, pues la aplicación de sus disposiciones comprende un costo mínimo que se realiza con cargo al presupuesto del propio Congreso de la República.	<ul style="list-style-type: none"> • Propiciaría la posibilidad de contar con un instrumento normativo que oriente la evaluación de legalidad de los Decretos de Urgencia por parte del Congreso, y que unifica los dispositivos dispersos de la Constitución, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, el Reglamento del Congreso y los criterios establecidos por el Tribunal Constitucional. • Funcionaría como bitácora para el Congreso de la República donde se definen los lineamientos, criterios, metodología de evaluación, procedimiento y ejemplos que faciliten la evaluación de los parámetros formales y sustanciales de los Decretos de Urgencia, más aun con el aumento significativo durante el 2020 y 2021 de la emisión de este tipo de normas con rango legal. • Incrementaría la predictibilidad respecto a la labor del Congreso de la República al aplicar el control parlamentario de los Decretos de Urgencia dictados por el Ejecutivo.

Fuente: Elaboración propia, 2021

2. Intercambio e integración de información entre el MIDIS y otras entidades

Al respecto, hemos podido observar problemas de identificación de los hogares beneficiarios del “Bono yo me quedo en casa”, por falta de cruce de información entre el Sisfoh con otros sistemas administrativos del Estado.

En tal sentido, resulta necesario agotar otras prácticas de intercambio e integración de información, comprometiendo a las entidades competentes a que compartan sus bases de datos necesarias para nutrir al Sisfoh, definir a los responsable de la coordinación y seguimiento del cumplimiento de compromisos, y demás aspectos para que exista una articulación efectiva entre entidades.

En tal sentido, se propone la celebración de los siguientes convenios de cooperación interinstitucional para integrar las bases de datos en un sistema único que permita contar con información en tiempo real:

MIDIS con Ministerio de Salud (MINSA) que administra el SINADEF

El Sistema Informático Nacional de Defunciones (SINADEF), es un aplicativo informático que permite el ingreso de datos del fallecido, generación del certificado de defunción y el informe estadístico, y dentro de la problemática de la identificación de los hogares beneficiarios del “Bono yo me quedo en Casa” se descubrió que se habían incorporado al Padrón a personas fallecidas.

En tal sentido, se propone la celebración de un Convenio entre el MIDIS y el MINSA para integrar el SISFOH con el SINADEF, y poder identificar a las personas fallecidas para que no sean incluidas en los padrones de beneficiarios en futuras intervenciones públicas focalizadas.

MIDIS con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)

A través de este convenio, el MEF puede suministrar el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público (AIRHSP), el cual es una herramienta operativa de gestión en materia de recursos humanos del Estado. Los datos registrados en el AIRHSP si bien sirven de base para las fases de formulación, programación, ejecución y evaluación del proceso presupuestario, número de plazas, políticas salariales, obligaciones sociales y previsionales y gastos en personal, el MIDIS la puede utilizar para descartar dentro de la lista de beneficiarios a los servidores públicos.

MIDIS con el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE)

A través de este convenio, se suministra información por parte del MTPE recogida de la Planilla Electrónica, implementada en coordinación con la SUNAT, la cual es un instrumento que registra a los trabajadores y que promueve la formalización y mejora la eficacia de la inspección en el trabajo, el cual puede ser un indicador importante para el MIDIS para la calificación de los potenciales beneficiarios, en base a su status laboral y rango salarial.

MIDIS con la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT)

A través de este convenio, se suministra información por parte de la SUNAT, sobre los ingresos públicos y privados de los contribuyentes según categoría. Las bases de datos de la SUNAT pueden servir de insumo al MIDIS para verificar si los ingresos de los contribuyentes conversan con la clasificación socioeconómica que asigna el SISFOH a los potenciales beneficiarios.

MIDIS con la Superintendencia de Banca Seguros y AFP (SBS)

A través de este convenio, se suministra información por parte de la SBS sobre el reporte de créditos que ha contratado una persona con las empresas del sistema financiero y la calificación asignada por éstas. Esta información puede ser un indicador útil para el MDIS para segregar a la personas con movimientos bancarios que no están acordes a la clasificación socioeconómica que exige el programa de otorgamiento de subsidios.

MIDIS con Instituto Nacional Penitenciario (INPE)

A través de este convenio, se suministra información sobre la situación penitenciaria de las personas, a fin de que el MIDIS descarte a los que están cumpliendo condena. Cabe precisar que a diferencia de un pedido administrativo de información entre entidades, que, como es conocido en la práctica estatal, puede perderse en el camino, rescatamos la importancia de celebración de convenios ya que estos vehículos legales permiten establecer reglas claras que rijan la relación entre las entidades participantes, que empieza con la manifestación de voluntad de sus autoridades competentes para celebrarlo, el objeto y finalidad, los compromisos que deben cumplir las partes, los plazos, los funcionarios responsables de su coordinación, entre otras cláusulas que harán posible la consecución de los objetivos institucionales y de las políticas públicas.

A continuación, en la tabla 18 se identifican los costos y beneficios de la propuesta de intercambio de información entre el MIDIS y otras Entidades, a través de convenios de cooperación interinstitucional para integrar las bases de datos y que permita resolver la problemática de identificación de los hogares beneficiarios, por falta de cruce de información entre el Sisfoh con otros sistemas administrativos del Estado.

Tabla 18. Costo beneficio de la propuesta de intercambio de información entre el MIDIS y otras Entidades

Actores	Costos	Beneficios
<p>MIDIS MINSAs MEF MTPE SUNAT SBS INPE</p>	<p>Los convenios de colaboración propuestos, se enmarcan el numeral 88.3 del artículo 88° del TUO de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, en los cuales las entidades, celebran dentro de la ley acuerdos en el ámbito de su respectiva competencia, de naturaleza obligatoria para las partes y con cláusula expresa de libre adhesión y separación.</p> <p>Los convenios propuestos tienen por objetivo el intercambio e integración de información y de acceso a bases de datos para fines institucionales y en favor del interés público, y que por su naturaleza, las partes no buscan obtener un beneficio económico, sino la cooperación mutua.</p> <p>No hay obligaciones de carácter pecuniario, ni se tiene que pagar ningún tipo de “retribución” a su contraparte con cargo a fondos públicos.</p> <p>En tal sentido, si bien las partes pueden asumir por cuenta propia determinados costos y/o gastos administrativos para alcanzar la finalidad del convenio, ello no varía la naturaleza no lucrativa del convenio.</p> <p>En tal sentido, los costos y/o gastos administrativos que irroge la implementación de los compromisos del Convenio, están sujetos a la disponibilidad presupuestal de las partes, otorgada por las respectivas oficinas de presupuesto, cualquiera sea la fuente de financiamiento, conforme con las disposiciones presupuestarias vigentes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Dar estabilidad a la colaboración interinstitucional. • Conceder las facilidades para el acceso, intercambio e integración de datos entre las entidades públicas. • Recoger información social en tiempo real para la planificación, diseño, ejecución y seguimiento de las intervenciones públicas focalizadas. • Cruce efectivo de sistemas administrativos de información para identificación y validación de beneficiarios de programa sociales. • Permitir los accesos y remitir información de manera oportuna y periódica. • Designar responsables de la coordinación en cada entidad. • Coordinación fluida y efectiva entre entidades a través de canales autorizados. • Establecimiento de compromisos y plazos expeditos. • Garantizar la seguridad de la información • Crear procedimientos y/o protocolos para el intercambio e integración de la información y asesoramiento continuo.

Fuente: Elaboración propia, 2021

3. Mesa Ejecutiva público-privada para la Inclusión Financiera

Conforme a la problemática descrita en el presente trabajo, una de las razones por las cuales no hubo una adecuada entrega del “Bono yo me quedo en casa” fue la baja inclusión financiera, propio de la informalidad y pobreza existente en nuestro país, que se traduce en que la población no tenía una cuenta bancaria donde se le deposite el subsidio, los servicios financieros no se encontraban a su alcance, ni tenían acceso a las plataformas digitales, lo que trajo como

consecuencia aglomeraciones en las afueras de las entidades financieras y el riesgo de contagio de la COVID-19.

De acuerdo al Banco Mundial (2018) «La inclusión financiera significa, para personas físicas y empresas, tener acceso a productos financieros útiles y asequibles que satisfagan sus necesidades, transacciones, pagos, ahorros, crédito y seguro, prestados de manera responsable y sostenible. Poder tener acceso a una cuenta de transacciones es un primer paso hacia una inclusión financiera más amplia, ya que permite a las personas guardar dinero y enviar y recibir pagos. Una cuenta de transacciones también puede servir como puerta de acceso a otros servicios financieros».

Es innegable que se han logrado avances importantes en los últimos años; por ejemplo, entre el 2015 y 2018, la proporción de adultos con al menos una cuenta en el sistema financiero se incrementó de 29% a 38% y la correspondiente a créditos pasó de 30% a 33% entre el 2013 y 2018, no obstante, estas cifras revelan que un gran porcentaje de la población, concentrada principalmente en los segmentos más vulnerables, no tiene participación en el sistema financiero (Política Nacional de Inclusión Financiera 2019).

Para agilizar el pago de los bonos y minimizar el riesgo de contagios, las autoridades deberían fomentar la inclusión financiera y recurrir al uso de canales digitales. El bajo grado de interoperabilidad entre billeteras electrónicas, las comisiones y el insuficiente acceso a Internet llevaron a que tan solo el 1% de los beneficiarios del bono lo haya cobrado bajo la modalidad de dinero electrónico, frente al 52% que lo retiró de cajeros automáticos, el 42% de agentes corresponsales y el 5% que lo obtuvo por ventanillas. De cara a una distribución futura de la ayuda económica, es necesario fomentar la afiliación a billeteras electrónicas, promover una mayor interoperabilidad entre ellas, y simplificar los mecanismos de pago electrónico. Asimismo, se deberían realizar campañas informativas para promover el uso de esos canales, dado que el 95% de la población aún prefiere el efectivo para realizar sus transacciones (BID 2020).

Asimismo, el abogado y docente Andrés Calderón recientemente propuso como oportunidad de mejora de la regulación «Desarrollar la inclusión financiera y digital para que en lo sucesivo las familias puedan acceder a los subsidios directos del Estado a través de sus cuentas o a través de medios digitales o plataformas» (A. Calderón, comunicación en línea, 17 de febrero de 2021).

La Política Nacional de Inclusión Financiera (PNIF) aprobada por Decreto Supremo 255-2019-EF se organiza en 5 objetivos prioritarios, siendo que nuestra propuesta se avocará al Objetivo Prioritario 1 (OP1) consistente en «Generar una mayor confianza de todos los segmentos de la población en el sistema financiero», lo cual supone mejorar las competencias y capacidades

financieras de todos los segmentos de la población; generar estrategias comunicacionales dirigidas a todos los segmentos de la población e implementar mecanismos que fomenten el acceso y uso de servicios financieros formales, con especial atención en la población con menor acceso.

En virtud a lo antes expuesto, se propone crear una Mesa Ejecutiva público-privada, con la participación por parte del Sector Público: el MEF y del MIDIS, como Responsables del OP1 de la PNIF; la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) como institución a cargo de proteger los intereses del público en el ámbito de los sistemas financiero y de supervisar a las empresas conformantes del Sistema Financiero (Ley 26702); el Banco de la Nación que realiza operaciones y servicios para la inclusión financiera y con la finalidad de contribuir al desarrollo económico e inclusión social, con sujeción a lo señalado en la PNIF (artículo 4 de su Estatuto aprobado por Decreto Supremo N° 07-94-EF) así como la Federación Peruana de Cajas Municipales de Ahorro y Crédito (FEPCMAC) integrada por 11 Cajas Municipales de Ahorro y Crédito que funcionan a lo largo del territorio nacional en forma descentralizada (De conformidad con el Decreto Supremo N° 157-90-EF que norma el funcionamiento en el país de las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito); y por parte del Sector Privado: la Asociación de Bancos del Perú (ASBANC), la cual agrupa a los bancos e instituciones financieras privadas de nuestro país, y demás entidades financieras privadas invitadas.

El objetivo concreto de la Mesa Ejecutiva público-privada es desarrollar estrategias para contar con una bancarización temprana como meta a largo plazo, revisar el marco regulatorio para facilitar a las personas el abrir y adquirir productos bancarios para evitar la complejidad que limita que quieran bancarizarse y proponer productos bancarios para la población que usualmente tiene mayores problemas de acceso a la banca.

Se pretende formalizar un ambiente de dialogo de manera periódica, documentada, con compromisos establecidos y plazos, donde los principales responsables del Estado del cumplimiento del OP1 de la PNIF interactúen con los principales líderes del sistema financiero privado, acreditados por sus respectivos gremios, e intercambien experiencias y aporten información, que sirva de insumo para resolver intereses comunes, respecto a la inclusión financiera en la país.

Par tales fines, en el **Anexo 03** se presenta una propuesta normativa relativa a un proyecto de Resolución Ministerial que crea la “Mesa Ejecutiva público-privada para la inclusión financiera”, en el marco del Objetivo Prioritario 1 de la PNIF.

Esta “Mesa Ejecutiva público-privada” del **Anexo 03**, tendrá por objeto: (i) Desarrollar estrategias para contar con una bancarización temprana; (ii) Revisar el marco regulatorio para facilitar a las personas el abrir y adquirir productos bancarios para evitar la complejidad que limita que quieran bancarizarse; (iii) Proponer productos bancarios para población que usualmente tiene mayores problemas de acceso a la banca; (iv) Elaborar propuestas para desplegar la educación financiera en la población, con especial atención en la población con menor acceso a servicios financieros y (v) Desarrollar programas de educación financiera, implementar tecnologías adecuadas, y contribuir de esta manera a la generación de nuevos productos y servicios, y canales de atención.

A continuación en la tabla 19 se identifican los costos y beneficios de la propuesta de Mesa Ejecutiva público-privada que se constituirá vía Resolución Ministerial para resolver la problemática de falta de inclusión financiera en la población para entrega de subsidios a través de las entidades financieras.

Tabla 19. Costo beneficio de la propuesta de Mesa Ejecutiva público-privada para la inclusión financiera

Actores	Costos	Beneficios
<p><u>Públicos</u> MEF MIDIS Banco de la Nación. SBS. Federación Peruana de Cajas Municipales de Ahorro y Crédito (FEPCMAC)</p>	<p>De acuerdo con la propuesta de Resolución Ministerial, se busca crear una Mesa Ejecutiva público-privada, en la que se espera la participación de las Entidades Públicas involucradas para dialogar y formular propuestas para desarrollar estrategias para la inclusión financiera en el país.</p> <p>Se espera sobre todo una reasignación del esfuerzo de las entidades públicas involucradas hacia la implementación de las propuestas, instrumentos y/o productos específicos trabajados en la Mesa de Trabajo, no solo a través de medios tradicionales sino también electrónicos, para garantizar su cumplimiento. Sin perjuicio de ello, eventualmente, podría requerirse contar con mayores recursos para las actividades asociadas con la implementación de los acuerdos recogidos en la Mesa de Trabajo.</p> <p>No obstante ello, inicialmente no están comprometidos fondos adicionales del Tesoro Público, pues su aplicación comprende un costo mínimo que se realiza con cargo al presupuesto de cada institución.</p>	<p>La propuesta normativa propicia la posibilidad de lograr un mayor trabajo articulado entre el Sector Público y los principales representantes del sistema financiero privado para desarrollar estrategias para la inclusión financiera en el país.</p> <p>Coadyuva a la implementación del Objetivo Prioritario 1 (OP1) de Política Nacional de Inclusión Financiera consistente en «Generar una mayor confianza de todos los segmentos de la población en el sistema financiero».</p> <p>Propicia el ambiente de dialogo para desarrollar estrategias para la bancarización temprana, revisar el marco regulatorio para facilitar el acceso productos bancarios para evitar la complejidad que limita que quieran bancarizarse y proponer productos bancarios para población que usualmente tiene mayores dificultades, lo que tiene como efecto indirecto un menor gasto para el Estado en el largo plazo para la entrega directa de subsidios a través de la banca, en el mejor de los casos a través de medios digitales.</p>
<p><u>Privados</u> Asociación de Bancos del Perú (ASBANC) Entidades del Sistema Financiero</p>	<p>La banca privada requerirá desarrollar planes de difusión para captar clientes y desarrollar nuevos productos financieros más amigables. No obstante, en vista de que actualmente algunas entidades del sistema financiero ya cuentan o vienen implementando algunas medidas para informar y brindar información de sus operaciones debido a la propia dinámica y contexto actual del mercado, en algunos casos el costo solo significaría una estandarización o mínima adecuación a las propuestas que se rescaten en la Mesa de Trabajo.</p>	<p>Promover la bancarización, permite que la banca privada pueda captar mayor número de clientes, y con darse mayores operaciones financieras, se generan beneficios económicos.</p> <p>Ampliar la red de clientes y crear mejores productos y planes para la población con más dificultades para acceder a la banca, genera mayor rédito económico a los bancos.</p> <p>Se genera mayor predictibilidad en el sistema financiero privado.</p>

Fuente: Elaboración propia, 2021

4. Mejora de la gestión de empadronamiento cargo de las Unidades Locales de Empadronamiento (ULE)

Dentro de la problemática detectada por el MIDIS, con relación al Sisfoh, se encontró que este sistema no cuenta con un mecanismo de estímulo o fortalecimiento de los gobiernos locales, que

en la práctica son, a través de las ULE, el principal brazo operativo del Sisfoh, ya que las ULE son las que identifican, atienden e informan a los solicitantes del sistema y reciben e impulsan a nivel local el recojo de información necesario para realizar el cálculo de la CSE, y con ello definir a los beneficiarios de subsidios y otras ayudas económicas como canastas.

En respuesta a ello, una propuesta de mejora sería impulsar el Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal (PI), creado con la Ley 29332, el cual según la Cuarta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, tiene por objetivo general contribuir a la mejora de la efectividad y eficiencia del gasto público de las municipalidades, vinculando el financiamiento a la consecución de resultados asociados a los objetivos nacionales. Los requisitos y metas que deben cumplir las municipalidades para acceder al PI, son establecidos vía Decreto Supremo refrendado por el MEF.

El PI implica una transferencia de recursos a las municipalidades por el cumplimiento de metas en un periodo determinado. Dichas metas son formuladas por diversas entidades públicas del Gobierno Central y tienen como objetivo impulsar determinados resultados cuyo logro requiere un trabajo articulado con las municipalidades (MEF 2020).

El incumplimiento de metas tiene como consecuencia la no transferencia de los recursos establecidos para dicha meta. Por lo que los recursos del PI no asignados por incumplimiento de metas, forman un fondo que se distribuye única y exclusivamente entre las municipalidades que cumplieron el 100% de sus metas evaluadas en el año. A esto se le conoce como Bono Adicional (MEF 2020).

Dado que el PI está muy afianzado en la gestión local a nivel nacional; pues es un programa que se ha sostenido a través de los años, gracias a las políticas de modernización del Estado, es que el Gobierno Nacional ha considerado pertinente para el año 2021 incluir metas que procuren afrontar la crisis sanitaria, económica y comercial, acaecidas a consecuencia de la COVID-19¹¹.

En el contexto actual, proponemos incluir como meta del PI para el año 2022 la «Mejora de la gestión de empadronamiento cargo de las Unidades Locales de Empadronamiento (ULE)»

¹¹, Consistentes, como por ejemplo en el caso de las municipalidades tipo C – Municipalidades de Lima Metropolitana: Meta 1: “Fortalecimiento del patrullaje municipal para la mejora de la seguridad ciudadana”; Meta 2: “Fortalecimiento de la administración y gestión del Impuesto Predial”; Meta 3: “Implementación de un sistema integrado de manejo de residuos sólidos municipales”, Meta 4: “Acciones para promover la adecuada alimentación, y la prevención y reducción de la anemia”; Meta 5: “Aseguramiento de la calidad y sostenibilidad de la prestación del servicio de agua para consumo humano”; Meta 6: “Regulación del funcionamiento de los mercados de abastos para la prevención y contención del COVID-19”; Meta 7: “Mejora de la competitividad local para el fomento de negocios”

dirigida a la clase de municipalidades que el MIDIS identifique como las que deben mejorar sus niveles y calidad de empadronamiento.

La Meta propuesta sería diseñada por el MIDIS como responsable del Sisfoh, el que a su vez estaría a cargo de la implementación de la asistencia técnica requerida por las municipalidades y de la evaluación del cumplimiento de la meta. Por su parte dichas municipalidades deberían cumplir con la meta para acceder a los recursos asignados al Programa.

En este caso, se propone para medir el cumplimiento de la meta las siguientes actividades:

Empadronamiento. Cumplir con el porcentaje (%) de la meta de empadronamiento establecida por el MIDIS que opera el Sisfoh, a través de la aplicación de la Ficha Socioeconómica. Para la realización de esta actividad el MIDIS definiría, cuantificaría y pondría en conocimiento el número de hogares a empadronar para el año 2022, a través de la web del Sisfoh, y mediante correo electrónico a los responsables de las ULE.

Digitación. Una vez obtenidas las fichas de empadronamiento, se digitan las Fichas Socioeconómica en un Aplicativo vigente del Sisfoh. Para cumplir la meta es necesario que un porcentaje (%) de las Fichas Socioeconómicas recogidas sean consistentes. Para confirmar la situación de los municipios respecto a esta meta, el Sisfoh publicaría mensualmente en su web los avances registrados en su sistema.

Remisión. Remitir el digital de las Fichas Socioeconómicas al MIDIS. La remisión de la información empadronada y digitada debe ajustarse a los plazos establecidos en la Directiva que regula la operatividad del Sisfoh, donde se precise un plazo máximo de atención desde la presentación de la solicitud del ciudadano hasta la remisión de la información de la ULE al MIDIS.

En tal sentido, consideramos como una importante aporte a largo plazo que se incluya en el PI del año 2022 la Meta «Mejora de la gestión del empadronamiento cargo de las ULE», teniendo en cuenta que son la fuente primaria de información para nutrir al Sisfoh, y que propicia la mejora de la calidad del servicio de las municipalidades, siendo un incentivo sustancial.

A continuación en la tabla 20 se identifican los costos y beneficios de la propuesta de Meta «Mejora de la gestión del empadronamiento cargo de las ULE» para incluir en el Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal, a fin de fortalecer en los gobiernos locales las

ULE, que son el principal brazo operativo del Sisfoh, a través del cual se identifican a los beneficiarios de subsidios y otros programas.

Tabla 20. Costo beneficio de la propuesta de la Meta «Mejora de la gestión del empadronamiento cargo de las ULE»

Actores	Costos	Beneficios
<p>MEF MIDIS Municipalidades</p>	<p>El monto total de los recursos a transferir en el marco del PI es determinado mediante Ley del Presupuesto para el Sector Público correspondiente al año fiscal.</p> <p>A continuación se brinda el detalle de últimos años:</p> <ul style="list-style-type: none"> • S/ 600,000,000.00 por el cumplimiento de las metas establecidas al 31 de diciembre del año 2020 y por concepto de Bono adicional del periodo 2020 • S/ 600,000,000.00 por el cumplimiento de las metas establecidas al 31 de diciembre del año 2019 • S/. 800,000,000.00 por el cumplimiento de las metas establecidas al 31 de diciembre del año 2018. <p>Como todos los años hay una transferencia de recursos a las municipalidades por el cumplimiento de metas del PI en un periodo determinado, el costo de la propuesta no significa una variación del presupuesto, ya que la meta propuesta sería incluida en el grupo de metas del año 2022.</p> <p>Además los recursos del PI que no se ejecutan hasta el 31 de diciembre del año correspondiente son incorporados como saldo de balance para el ejercicio del siguiente año, por lo tanto, no requieren ser revertidos a Tesoro Público.</p> <p>Cabe precisar que el MEF y el MIDIS serían los responsables de brindar asistencia técnica gratuita (Asesoría, Materiales Educativos y Capacitación) para asegurar que las municipalidades cuenten con los conocimientos y herramientas que requieren para el cumplimiento de las metas del PI, por lo que no genera costos a las municipalidades.</p>	<p>Se incentiva a las municipalidades a la mejora continua de la gestión local, para el empadronamiento de su población.</p> <p>Se promueve la articulación entre el gobierno central y los gobiernos locales para dichos fines.</p> <p>Se mejora el nivel de desempeño de los servidores de las ULE y se eleva la productividad.</p> <p>Se refuerzan las ULE, como principal brazo operativo del Sisfoh y con ello el Sistema Nacional de Focalización.</p>

Fuente: Elaboración propia, 2021

Capítulo V: Conclusiones y Recomendaciones

1. Conclusiones

- a) Producto de la evaluación de legalidad de los Decretos de Urgencia 027, 033 y 044-2020, en lo que corresponde al otorgamiento del “Bono yo me quedo en casa” y la entrega de canastas básicas familiares, se advierte que cumplen los requisitos formales y sustanciales establecidos en los artículos 74°, 118°, inciso 19), y 123° inciso 3), de la Constitución Política del Perú y el artículo 91° del Reglamento del Congreso de la República, en concordancia con los criterios desarrollados por el Tribunal Constitucional (excepcionalidad, necesidad, transitoriedad, generalidad y conexidad), con excepción de los Decretos de Urgencia 033 y 044-2020 que no han cumplido con el requisito de que el Presidente debe dar cuenta por escrito al Congreso dentro de las veinticuatro (24) horas posteriores a la publicación del decreto de urgencia, por lo que correspondería dar cuenta de dicho hecho ante la Comisión competente del Congreso. Asimismo, respecto a los Decretos de Urgencia 027, 033 y 044-2020 tampoco se ha cumplido con el requisito dispuesto en el artículo 91° del Reglamento del Congreso, referido a que la Comisión de Constitución cuenta con una plazo de quince (15) días útiles improrrogables de recibido el oficio y el expediente mediante el cual el Presidente de la República da cuenta del decreto de urgencia, para estudiar y emitir dictamen.

- b) Se ha podido identificar un bajo desempeño en la identificación de los beneficiarios del “Bono yo me quedo en casa” debido a problemas de actualización y recolección de información del Padrón General de Hogares del Sisfoh, lo que denota cierta falta de transparencia y confiabilidad en la identificación de los hogares elegibles según su CSE para acceder al Bono. Asimismo, una data actualizada de la CSE de hogares pobres y pobres extremos hubiera evitado especulaciones de a cuantas personas corresponde otorgar el bono y cuanto presupuesto destinar. Además se ha evidenciado una falta de articulación interinstitucional para el cruce de información entre el Sisfoh con otros sistemas administrativos del Estado como los de la RENIEC, el MEF, INPE, entre otros. Además hay una débil articulación entre las direcciones del Sisfoh y los municipios y faltan incentivos para los Gobiernos Locales, y dentro de ellos las ULE, quienes son el principal brazo operativo del Sisfoh, para el recojo de información.

- c) Se han podido identificar limitaciones para el cobro del “Bono yo me quedo en casa” por la falta de inclusión digital de la población para acceder a la plataforma digital de consulta, desaciertos en el sistema para informar la fecha, turno y modalidad de cobro y

una baja inclusión financiera que forzó a las personas a acudir presencialmente a las agencias bancarias a cobrar el Bono, con las consecuentes aglomeraciones en las afueras y el riesgo de contagio de la COVID-19.

- d) Las cifras muestran que en la primera entrega del “Bono yo me quedo en casa” el padrón de beneficiarios contenía 2’749,091 hogares, sin embargo cobraron 2’198,073 hogares (79.9%) pobres y extremos pobres, es decir, hubo un saldo de 551,018 hogares (20.1%); y en la segunda entrega del Bono, el padrón de beneficiarios contenía 2’726,712 hogares, sin embargo cobraron 2’626,748 hogares (96.3%), es decir, hubo un saldo de 99,964 hogares (3.7%).
- e) Se evidenció un bajo desempeño de los Gobiernos Locales para una adecuada identificación y priorización de beneficiarios de las canastas, debido a limitaciones para elaborar los padrones por falta de bases confiables de la población vulnerable; falta de plataformas digitales para publicar la relación de beneficiarios y canales para atender consultas; bajo nivel de inclusión digital y de comunicaciones en la población; además de problemas de corrupción, no obstante las buenas intenciones del Ejecutivo en orientar a las municipalidades con la Guía que emitió la PCM.
- f) Si bien se emitieron lineamientos como la Guía de la PCM y el Protocolo del OSCE, para orientar a los Gobiernos Locales en la adquisición de canastas, hubo un aprovechamiento y mal uso de las modalidades de contratación en tiempos de emergencia.
- g) La ejecución global del presupuesto asignado a los Gobiernos Locales para la entrega de canastas (S/ 269, 730,897.84) superó al asignado (S/ 234, 709,294), y se entregaron 2’540 001 canastas en el territorio nacional, de las cuales 261,352 se entregaron en Lima Metropolitana, por lo que se puede dar por cumplido el encargo. Sin embargo, si bien la PCM brindó a los Gobiernos Locales el protocolo para la entrega de las canastas, se descubrieron problemas de planificación y capacidad logística, que trajo reclamos por entrega de productos en mal estado, incumplimiento de reglas sanitarias, problemas de almacenamiento, entre otros problemas de corrupción.

2. Recomendaciones

- a) Se recomienda que el Congreso de la República cuente con un Manual que oriente el control parlamentario de los Decretos de Urgencia, y que tiene por objetivo definir los lineamientos, criterios, metodología de evaluación, procedimiento y ejemplos que faciliten la evaluación de los parámetros formales y sustanciales dispersos de la

Constitución, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, el Reglamento del Congreso y los criterios establecidos por el Tribunal Constitucional, entre otros aplicables.

- b) Dada la débil articulación interinstitucional, se recomienda que el MIDIS celebre convenios de cooperación con entidades como MINSA, MEF, MTPE, SUNAT, SBS, INPE, para abastecerse de sus bases de datos y cruzar información para la selección y calificación de beneficiarios de los subsidios y demás ayudas económicas.
- c) Se sugiere crear una Mesa Ejecutiva público-privada para la inclusión financiera, que tenga por objeto desarrollar estrategias para contar con una bancarización temprana, revisar el marco regulatorio para facilitar a las personas el abrir y adquirir productos bancarios para evitar la complejidad que limita que quieran bancarizarse y proponer productos bancarios para población que usualmente tiene mayores problemas de acceso a la banca.
- d) Se recomienda incluir como meta del Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal del año 2022 la «Mejora de la gestión del empadronamiento cargo de las ULE», teniendo en cuenta que son la fuente primaria de información para nutrir al Sisfoh, y que propicia la mejora de la calidad del servicio de empadronamiento de la ULE de las municipalidades, siendo un incentivo sustancial.

Bibliografía

Banco Mundial (2020). “La COVID-19 (coronavirus) hunde a la economía mundial en la peor recesión desde la Segunda Guerra Mundial”. Comunicado de Prensa del 8 de junio de 2020. Fecha de consulta: 05/09/2020. Disponible en <<https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2020/06/08/covid-19-to-plunge-global-economy-into-worst-recession-since-world-war-ii>>.

Banco Mundial (2020). “*Social Protection and Jobs Responses to COVID-19 : A Real-Time Review of Country Measures*”. 11 de diciembre de 2020. Fecha de Consulta 20/01/2021. Disponible en <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33635> License: CC BY 3.0 IGO.

Banco Mundial (2018). “La Inclusión financiera es un factor clave para reducir la pobreza e impulsar la prosperidad”. 20 de abril de 2018. Fecha de consulta: 01/03/2021. Disponible <<https://www.bancomundial.org/es/topic/financiamiento/overview>>.

BBC News (2020), “Cuarentena en Perú: 5 factores que explican por qué las medidas de confinamiento no impiden que sea el segundo país de América Latina con más casos de covid-19”. 22 de mayo de 2020. Fecha de consulta: 08/09/2020. Disponible en <<https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-52748764>>.

Benavidez Pontex Roberto (2020). “A propósito de las compras y distribución de canastas a poblaciones vulnerables, ¿debemos colocar a todos los Alcaldes en una misma canasta?”. 9 junio de 2020. Fecha de Consulta 15/03/2021. Disponible en <<https://ius360.com/actualidad/a-proposito-de-las-compras-y-distribucion-de-canastas-a-poblaciones-vulnerables-debemos-colocar-a-todos-los-alcaldes-en-una-misma-canasta/>>.

BID (2020). “Perú: Desafíos del Desarrollo en el post COVID-19”. Documento para Discusión N° IDP-DP-00790. Setiembre de 2020. Fecha de Consulta: 15/11/2020. Disponible en <<https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Peru-Desafios-del-desarrollo-en-el-post-COVID-19.pdf>>.

Caballero Márquez María Mónica y José Alonso (2020) “El papel del programa Familias en Acción en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 y en el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”, Julio 2020. Fecha de consulta: 02/12/2020. Disponible en https://www.researchgate.net/profile/Maria-Caballero-Marquez-2/publication/342883013_El_papel_del_programa_Familias_en_Accion_en_el_Plan_Nacional_de_Desarrollo_2018-2022_y_en_el_estado_de_Emergencia_Economica_Social_y_Ecologica/links/5f0b7c83299bf18816197124/El-papel-del-programa-Familias-en-Accion-en-el-Plan-Nacional-de-Desarrollo-2018-2022-y-en-el-Estado-de-Emergencia-Economica-Social-y-Ecologica.pdf

Cárdenas, Julián, Robles-Rivera, Francisco y Martínez-Vallejo, Diego. “Élites Empresariales y Desigualdad en Tiempos de Pandemia en América Latina”. 6 de junio de 2020. Revista Española de Sociología. 29(3) p. 3. Fecha de consulta: 08/09/2020. Disponible en <<https://ssrn.com/abstract=3620577>>.

Cárdenas, Julián, Robles-Rivera, Francisco y Martínez-Vallejo, Diego. “Élites Empresariales y Desigualdad en Tiempos de Pandemia en América Latina”. 6 de junio de 2020. Revista Española de Sociología. 29(3) p. 6. Fecha de consulta: 18/10/2020. Disponible en <<https://ssrn.com/abstract=3620577>>.

Congreso de la República. (2007). “Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo”. En leyes.congreso.gob.pe/. [En línea]. 20 de diciembre de 2007. Fecha de consulta: 15/09/2020. Disponible en <https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/29158.pdf>

Congreso de la República (2021). “Carta N° 594-598397-5-2020-2021-DGP-OM-CR” del 16 de marzo de 2021. Obtenido a través del Portal de Transparencia.

Congreso de la República (2021). “Oficio N° 329-2020-2021-ATDD-DGD-DGP-CR” del 05 de marzo de 2021. Obtenido a través del Portal de Transparencia.

Congreso de la República. (2020). “Reglamento del Congreso de la República”. Edición Oficial Noviembre 2020. Fecha de consulta: 17/09/2020. Disponible en <http://www.congreso.gob.pe/Docs/constitucion/reglamento/index.html>

Congreso de la República. (2016). “Ley N° 30435, Ley que crea el Sistema Nacional de Focalización (SINAFO)”. 17 de mayo de 2016. Fecha de consulta: 18/09/2020. Disponible en <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/ley-que-crea-el-sistema-nacional-de-focalizacion-sinafo-ley-n-30435-1380914-1>

Congreso de la República. (2020). “Exposición de Motivos del Decreto de Urgencia N° 027-2020”. Fecha de consulta: 20/09/2020. Disponible en https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Decretos/Urgencias/2020/DU-027-2020-OF.pdf

Congreso de la República. (2020). “Exposición de Motivos del Decreto de Urgencia N° 033-2020”. Fecha de consulta: 20/09/2020. Disponible en https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Decretos/Urgencias/2020/DU-033-2020-OF.pdf

Congreso de la República. (2020). “Exposición de Motivos del Decreto de Urgencia N° 044-2020”. Fecha de consulta: 20/09/2020. Disponible en https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Decretos/Urgencias/2020/DU-044-2020-OF.pdf

Contraloría General de la República y Cooperación Alemana al Desarrollo – GTZ (2008). “Programas sociales en el Perú: Elementos para una propuesta desde el control gubernamental”, febrero de 2008. Fecha de consulta: 19/09/2020. Disponible en <http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/18725BB8EE53C8360525784E006C6812/%24FILE/programas-sociales_1222469649%5B1%5D.pdf>.

Contraloría General de la República (2020). “Nota de Prensa N° 770-2020-CG-GCOC: Contraloría advirtió situaciones adversas en entrega de Bono Familiar Universal”, 11 de octubre de 2020. Fecha de Consulta 16/11/2020. Disponible en http://www.contraloria.gob.pe/wps/wcm/connect/cgnew/as_contraloria/prensa/notas_de_prensa/2020/lima/np_770-2020-cg-gcoc.

Contraloría General de la República (2020) “Nota de Prensa N° 359-2020-CG-GCOC. Más de 214 mil hogares en situación de pobreza extrema no fueron incluidos para bono de S/. 380”. 23 de junio de 2020. Fecha de Consulta 12/12/2020. Disponible en <http://www.contraloria.gob.pe/wps/wcm/connect/cgrnew/as_contraloria/prensa/notas_de_prensa/2020/lima/np_359-2020-cg-gcoc>.

Contraloría General de la República (2020). “Nota de Prensa N° 376-2020-CG-GCOC: Madre de Dios: De 918 Hogares que no les correspondía el bono de S/. 380 más de 400 cobraron subsidio”. 25 de junio de 2020. Fecha de Consulta 12/12/2020. Disponible en <https://www.gob.pe/institucion/contraloria/noticias/213827-n-376-2020-cg-gcoc-madre-de-dios-de-918-hogares-que-no-les-correspondia-el-bono-de-s-380-mas-de-400-cobraron-el-subsidio>.

Contraloría General de la República (2020). “Buenas Prácticas en Control Interno N° 001 Gestión de Riesgos en el marco del COVID-19”. Fecha de Consulta 12/12/2020. Disponible en https://apps.contraloria.gob.pe/wcm/control_interno/documentos/Publicaciones/Buenas_Practicas_Control_Interno_001_Mayo2020.pdf

Contraloría General de la República (2020). “Nota de Prensa N° 219-2020-CG-GCOC: Municipalidad de Tumbes no elaboró padrón de beneficiarios previo a entrega de canastas”, 27 de abril de 2020, Fecha de Consulta 12/12/2020. Disponible en <http://www.contraloria.gob.pe/wps/wcm/connect/cgrnew/as_contraloria/prensa/notas_de_prensa/2020/tumbes/np_219-2020-cg-gcoc>.

Contraloría General de la República (2020). “El control en tiempos de COVID-19. Informe de gestión del control gubernamental ante la Emergencia Sanitaria por COVID-19”. Julio 2020. Fecha de Consulta 12/12/2020. Disponible en <https://cgrfiles.s3.amazonaws.com/informegestion_COVID.pdf>.

Contraloría General de la República (2020). “Contraloría en acción Marzo – abril 2020” Edición 16. Fecha de Consulta 12/12/2020. Disponible en <https://www.contraloria.gob.pe/wps/wcm/connect/45ed94ca-eb9e-47d7-a25e-384b321d1557/BOLETIN_MARZO_ABRIL.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=45ed94ca-eb9e-47d7-a25e-384b321d1557>.

Contraloría General de la República (2020). “Nota de Prensa N° 997-2020-CG-GCOC: Detectan presunta responsabilidad penal en funcionarios por irregularidades en adquisición de canastas de víveres”, 10 de diciembre de 2020. Fecha de Consulta 01/01/2021. Disponible en <https://www.gob.pe/institucion/contraloria/noticias/320130-n-997-2020-cg-gcoc-detectan-presunta-responsabilidad-penal-en-funcionarios-por-irregularidades-en-adquisicion-de-canastas-de-viveres>.

Contraloría General de la República (2020). “Nota de Prensa N° 998-2020-CG-GCOC: Contraloría advierte irregularidades en compras de productos para canastas básicas en Parcona”, 10 de diciembre de 2020. Fecha de Consulta 01/01/2021. Disponible en <www.gob.pe/institucion/contraloria/noticias/320131-n-998-2020-cg-gcoc-contraloria-advierter-irregularidades-en-compras-de-productos-para-canastas-basicas-en-parcona>.

Contraloría General de la República (2021). “CONTROL EN LA PANDEMIA POR LA COVID-19 Informe de gestión del control gubernamental en la Emergencia Sanitaria a los 365 días”. Marzo 2021. Fecha de Consulta 14/05/2021. Disponible en <

[https://doc.contraloria.gob.pe/documentos/CONTROL EN LA PANDEMIA POR LA COVI D-19.pdf](https://doc.contraloria.gob.pe/documentos/CONTROL_EN_LA_PANDEMIA_POR_LA_COVI D-19.pdf)>.

Decreto Supremo 255-2019-EF “Política Nacional de Inclusión Financiera y modifican el Decreto Supremo N° 029-2014-EF, que crea la Comisión Multisectorial de Inclusión Financiera”. 05 de agosto de 2019. Fecha de Consulta 15/12/2020. Disponible en <<https://www.mef.gob.pe/es/por-instrumento/decreto-supremo/20676-decreto-supremo-n-255-2019-ef/file>>.

Defensoría del Pueblo (2020). “Entrega de bonos a hogares en el contexto de la emergencia por la covid-19”. Informe 025-2020-DP. Fecha de consulta: 21/09/2020. Disponible en <<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1058896/Entrega-de-bonos-a-hogares-en-el-contexto-de-la-emergencia-por-la-COVID-19.pdf>>.

Defensoría del Pueblo (2020). “Transparencia y buenas prácticas de integridad en el proceso de adquisición y distribución de productos de la canasta básica familiar - Estudio realizado en 319 municipalidades provinciales y distritales a nivel nacional, en el marco de la emergencia sanitaria causada por el brote del virus Covid-19”, Informes Especiales N° 019-2020-DP, Primera Edición junio del 2020. Fecha de consulta: 22/09/2020. Disponible en <<https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/08/Transparencia-adquisicio%CC%81n-y-entrega-de-canastas.pdf>>.

Defensoría del Pueblo (2020). “Reporte: El gasto de los gobiernos locales para la adquisición de la canasta básica familiar en el marco del Decreto de Urgencia N° 033-2020”, Fecha de consulta: 21/09/2020. Disponible en <<https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/04/Reporte-El-gasto-de-los-gobiernos-locales-para-la-adquisicio%C3%B3n-de-la-canasta-b%C3%A1sica-familiar-en-el-marco-del-Decreto-de-Urgencia-N-033-2020.pdf>>.

Defensoría del Pueblo (2020). “Se deben investigar presuntas irregularidades en la adquisición de productos de la canasta básica familiar sin pertinencia cultural”. 17 de mayo de 2020. Fecha de consulta 10/10/2020. Disponible en <<https://www.defensoria.gob.pe/se-deben-investigar-presuntas-irregularidades-en-la-adquisicion-de-productos-de-la-canasta-basica-familiar-sin-pertinencia-cultural/>>.

Diario Gestión (2020). “Solo el 45% de los peruanos tienen acceso a una cuenta en el sistema financiero”, 21 de junio de 2020. Fecha de Consulta 20/01/2021. Disponible en <<https://gestion.pe/economia/solo-el-45-de-los-peruanos-tienen-acceso-a-una-cuenta-en-el-sistema-financiero-noticia/>>.

Díaz – Cassou, Javier, Deza, María y Moreno, Kenji (2020). “Perú: Desafíos del Desarrollo en el post COVID-19. Documento para discusión N° IDB-DP-00790 p. 6. En: *Banco Interamericano de Desarrollo*. Fecha de consulta: 20/10/2020. Disponible en <<https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Peru-Desafios-del-desarrollo-en-el-post-COVID-19.pdf>>.

Grupo de Seguimiento Concertado a las Políticas de Salud de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza MCLCP (2020) “Informe Nacional sobre el impacto del Covid-19 en las dimensiones económica, social y en salud en el Perú (al mes de mayo, 2020)”. En Portal de la MCLCP. 07 de julio de 2020. Fecha de consulta: 07/09/2020. Disponible en <<https://mesadeconcertacion.org.pe/storage/documentos/2020-07-16/informe-salud-mclcp-2020-7-de-julio.pdf>>.

HM Treasury (2020). “Magenta Book Central Government guidance on evaluation”. Marzo 2020
Fecha de consulta 11/11/2021. Disponible en www.gov.uk/official-documents

INEI (2020). “Informe Técnico Estadísticas de las Tecnologías de Información y Comunicación en los Hogares Trimestre julio, agosto septiembre 2019 y 2020”, N° 04 Diciembre de 2020.
Fecha de Consulta 20/01/2021. Disponible en
<<https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/04-informe-tecnico-tic-iii-trimestre2020.pdf>>.

INEI (2016). “Informe Técnico: Evolución de la Pobreza Monetaria 2007-2016”.p. 41. Fecha de consulta: 13/11/2020. Disponible en https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1425/cap03.pdf.

INEI (2021). “Pobreza monetaria alcanzó al 30,1% de la población del país durante el año 2020”.
Fecha de consulta: 10/11/2021. Disponible <https://www.inei.gob.pe/prensa/noticias/pobreza-monetaria-alcanzo-al-301-de-la-poblacion-del-pais-durante-el-ano-2020-12875/>

Instituto Peruano de Economía (2020), “Las brechas financieras de la pandemia”, 01 de de junio de 2020. Fecha de Consulta 13/02/2021. Disponible en <<https://www.ipe.org.pe/portal/las-brechas-financieras-de-la-pandemia/>>.

Ivàlua (2009). “Guía práctica 1 - Cómo iniciar una evaluación: oportunidad, viabilidad y preguntas de evaluación”, Colección Ivàlua de guías prácticas sobre evaluación de políticas públicas. Primera edición: octubre de 2009. p. 10. Fecha de consulta: 13/09/2020. Disponible en <https://www.dgfc.sepg.hacienda.gob.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp1420/e/Documents/Guia1_Introduccion_ivalua.pdf>.

Jhons Hopkins University & Medicine “Coronavirus Resources Center”, Fecha de consulta: 20/05/2021. Disponible <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>.

Martínez Franzoni (2020) “Voz experta: Contra la pandemia, el hambre y el estallido social se necesita solidaridad de emergencia”, 21 de abril de 2020. Fecha de consulta: 02/12/2020. Disponible <<https://www.ucr.ac.cr/noticias/2020/04/21/voz-experta-contrala-pandemia-el-hambre-y-el-estallido-social-se-necesita-solidaridad-de-emergencia.html>>.

MIDIS (2020). “Decreto Supremo N° 001-2020-MIDIS que aprueba el Reglamento de la Ley N° 30435, Ley que crea el Sistema Nacional de Focalización (SINAFO). 18 de enero de enero de 2020. Fecha de consulta: 02/02/2021. Disponible en <<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/aprueban-reglamento-de-la-ley-n-30435-ley-que-crea-el-sist-decreto-supremo-n-001-2020-midis-1847046-2/#:~:text=N%C2%BA%20001%2D2020%2DMIDIS&text=Apru%C3%A9base%20el%20Reglamento%20de%20la,parte%20del%20presente%20Decreto%20Supremo>>.

MIDIS (2020). “Resolución Ministerial N° 067-2017-MIDIS que aprueba la Directiva N° 003-2017-MIDIS, denominada "Directiva que establece los lineamientos para el funcionamiento del Mecanismo de intercambio de información social". 27 de abril de 2017. Fecha de consulta: 03/02/2021. Disponible en <<https://www.gob.pe/institucion/midis/normas-legales/6595-067-2017-midis>>.

MIDIS (2020). “Resolución Ministerial N° 032-2020-MIDIS que aprueba la Directiva N° 001-2020-MIDIS – Directiva que regula la operatividad del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH)”. 08 de febrero de 2020. Fecha de consulta 04/02/2021. Disponible en https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/520422/RM_032_2020MIDIS.pdf

MIDIS. (2020). “Revisiones de Evidencias N° 9 del Sistema de Focalización de Hogares – SISFOH”. Elaborado por Leslie Miranda y David Tarazona. Lima: Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. 30 p. Primera edición, octubre 2020. Fecha de Consulta: 15/11/2020. Disponible en <<http://evidencia.midis.gob.pe/wp-content/uploads/2020/11/Revisiones-de-Evidencias-09-SISFOH.pdf>>.

MIDIS. (2020). “Informe N° 000116-2020-MIDIS/PNADP-DE”. 24 de noviembre de 2020 (Obtenido a través de transparencia vía la Carta N° 000301-2020-MIDIS/PNADP-UA).

MINJUS (2019). Decreto Supremo N° 004-2019-JUS que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. 25 de enero de 2019. Fecha de consulta: 04/02/2021. Disponible <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/320709/DS_004-2019-JUS.pdf>

MEF (2021). “Resolución Directoral N° 0001-2021-EF/50.01 que aprueba los Cuadros de actividades para el cumplimiento de las metas del Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal establecidas al 31 de diciembre de 2021”. 16 de enero de 2021. Fecha de consulta: 01/03/2021. Disponible en <<https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/1489215-0001-2021-ef-50-01>>.

MEF (2019). “Decreto Supremo N° 082-2019-EF Texto Único ordenado de la Ley N° 30225, Ley de contrataciones del estado”. 13 de marzo de 2019. Fecha de Consulta 15/03/2021. Disponible en <https://portal.osce.gob.pe/osce/sites/default/files/Documentos/legislacion/ley/2018_DL1444/T_UO_ley-30225-DS-082-2019-EF.pdf>.

Montalvo Jääskeläinen, Federico (s.f.) “La evaluación *ex post* de las normas: un análisis del nuevo modelo español”, Revista de las Cortes Generales, p. 80-83, Fecha de consulta: 12/09/2020. Disponible en <[file:///C:/Users/alejandro.lagos/Downloads/18-Texto%20del%20art%C3%ADculo-50-1-10-20180918%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/alejandro.lagos/Downloads/18-Texto%20del%20art%C3%ADculo-50-1-10-20180918%20(1).pdf)>.

OIT (2021), “Gestión de riesgos, finanzas inclusivas y COVID-19”, Fecha de Consulta 10/03/2021. Disponible en <https://www.ilo.org/empent/areas/social-finance/WCMS_751464/lang--es/index.htm>.

OIT (2020), ¿Respuesta rápida a la COVID-19 en un contexto de alta informalidad? 25 de mayo de 2020. p.7. Fecha de consulta: 10/09/2020. Disponible en <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/ed_emp/documents/publication/wcms_747776.pdf>

OMS (2020). “Cronología de la respuesta de la OMS a la COVID-19”. Comunicado de Prensa del 29 de junio de 2020. Fecha de consulta: 05/09/2020. Disponible en <<https://www.who.int/es/news-room/detail/29-06-2020-covidtimeline>>.

OSCE (2020). “Protocolo para los Gobiernos Locales para la adquisición de productos de primera necesidad de la Canasta Básica Familiar en el marco del Estado de Emergencia Nacional”. 31 de marzo de 2020. Fecha de Consulta 15/03/2021. Disponible en <<https://www.gob.pe/institucion/osce/informes-publicaciones/466049-protocolo-para-los-gobiernos-locales-para-la-adquisicion-de-productos-de-primera-necesidad-de-la-canasta-basica-familiar-en-el-marco-del-estado-de-emergencia-nacional>>.

PCM (2020). “Guía de orientación para la gestión y distribución de canastas familiares en el marco de la emergencia nacional por el brote del COVID- 19”. 1 de abril de 2020. Fecha de Consulta 15/03/2021. Disponible en <<https://www.gob.pe/institucion/pcm/informes-publicaciones/466106-guia-de-orientacion-para-la-gestion-y-distribucion-de-canastas-familiares-en-el-marco-de-la-emergencia-nacional-por-el-brote-del-covid-19>>.

Plataforma Digital Única del Estado Peruano (2020). “Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH)”. Fecha de consulta: 18/10/2020. Disponible en <<https://www.gob.pe/445-sistema-de-focalizacion-de-hogares-sisfoh-consultar-la-clasificacion-socioeconomica-de-mi-hogar>>.

Ponce Solé, Julio (2009), ¿Mejores normas?: Directiva 2006/123/ce, relativa a los servicios en el mercado interior, calidad reglamentaria y control judicial”, 04 de diciembre de 2009. p. 203-204. Fecha de consulta: 12/09/2020. Disponible en <<https://recyt.fecyt.es/index.php/RAP/article/view/45784>>.

PUINAMUDT (2020). “Informe sobre la entrega de Canastas Básica de Alimentos en comunidades indígenas de las la plataforma indígena”. 20 de abril de 2020. Fecha de Consulta 15/03/2021. Disponible en <<https://observatoriopetrolero.org/entrega-de-alimentos-por-municipios-en-loreto-se-hace-sin-proteccion-y-sin-respetar-protocolos-de-seguridad-que-exigen-autoridades-comunales/>>.

PUCP Chile “Propuestas de apoyo económico para los trabajadores informales vulnerables durante la emergencia del Covid-19”. Mayo 2020. Fecha de consulta 15/11/2020. Disponible en <https://politicaspublicas.uc.cl/wp-content/uploads/2020/05/Paper-122_VF.pdf>

Stiglitz, Joseph (2000). *La Economía del Sector Público*. 3a ed. España: Antoni Bosh Editor. Fecha de consulta: 21/10/2020. Disponible en: <<https://desarrollomedellin.files.wordpress.com/2018/08/stiglitz-2000-tercera-edicion.pdf>>.

Suárez, María (2020).”Impactos económicos y laborales generados por la pandemia del covid-19 en diferentes industrias en Uruguay: casos de estudio”. En: *Revista Digital Investigación & Negocios*. 25 de octubre de 2020. Fecha de consulta: 30/10/2020. Disponible en: <<https://ingcomercial.edu.bo/revistainvestigacionynegocios/index.php/revista/article/view/96/120>>.

The New York Times (2020), “El virus exhibe las debilidades de la historia de éxito de Perú”. 12 de junio de 2020. Fecha de consulta: 07/09/2020. Disponible en <<https://www.nytimes.com/es/2020/06/12/espanol/america-latina/peru-coronavirus-corrupcion-muertes.html>>.

Tribunal Constitucional del Perú (2003). Sentencia recaída en el expediente 0008-2003-AIITC [fundamento 60]. Fecha de consulta: 16/09/2020. Disponible en <<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00008-2003-AI.html>>

Tribunal Constitucional del Perú (2008). Sentencia recaída en el expediente 00025-2008-PI/TC [fundamento 5]. Fecha de consulta: 16/09/2020. Disponible en <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/00025-2008-AI.html>.

Tribunal Constitucional del Perú (2009). Sentencia recaída en el expediente 00007-2009-PI/TC [fundamento 9]. Fecha de consulta: 16/09/2020. Disponible en <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2009/00007-2009-AI.pdf>

Tribunal Constitucional del Perú (2011). Sentencia recaída en el expediente 00004-2011-PI/TC [Fundamento 20]. Fecha de consulta: 16/09/2020. Disponible en <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2011/00004-2011-AI.html>

Tvpe Noticias (2020). “SJL: denuncian entrega de canastas con productos en mal estado”. 28 Abril de 2020. Fecha de Consulta 16/03/2021. Disponible en <<https://www.tvperu.gob.pe/noticias/locales/sjl-denuncian-entrega-de-canastas-con-productos-en-mal-estado>>.

ANEXO 01
Entrevistas semiestructuradas y abiertas

1. Principales preguntas

- ¿Considera que los bonos de S/. 380 otorgados vía los Decretos de Urgencia N° 027 y 044-2020 es una respuesta asertiva del Estado para atender los problemas económicos de los hogares peruanos afectados con el impacto del COVID -19?
- ¿Considera que las canastas familiares entregadas por las Municipalidades, según el encargo otorgado por el Decreto de Urgencia N° 033-2020, es una respuesta asertiva del Estado para atender los problemas económicos de los hogares peruanos afectados con el impacto del COVID -19?
- ¿Qué limitaciones o problemas cree que ha tenido el Estado para el otorgamiento de subsidios monetarios?
- ¿Qué limitaciones o problemas cree que han tenido las Municipalidades para el otorgamiento de canastas básicas familiares?
- ¿Qué oportunidades de mejoras a dicha regulación puede proponer?

2. Entrevistados

Mercedes Araoz (Fecha de entrevista 13 de enero de 2021)

Ex Presidenta del Consejo de Ministros, Ex Ministra de Economía y Finanzas, Ex Vicepresidenta y Congressista de la República, Profesora contratada a tiempo completo del Departamento Académico de Economía e investigadora del Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

Carlos Parodi (Fecha de entrevista 15 de enero de 2021)

Profesor principal del Departamento Académico de Economía en pregrado y profesor de la Escuela de Postgrado e investigador principal del Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. Master of Arts en Economía por *Georgetown University* (ILADES), licenciado y bachiller en Economía por la Universidad del Pacífico.

Alfredo Bullard (Fecha de entrevista 05 de febrero de 2021)

Miembro de la Corte Internacional de Arbitraje
Socio Bullard, Falla & Ezcurra Abogados
Docente de la PUCP
Master of Law Yale Law School

Andrés Calderón (Fecha de entrevista 17 de febrero de 2021)

Profesor y Jefe del Departamento Académico de Derecho de la Universidad del Pacífico
Master of Law (LL.M.) por Yale University
Abogado de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
Columnista del diario "El Comercio"

Mirtha Escajadillo (Fecha de entrevista 27 de febrero de 2021)

Abogada de la Pontificia Universidad Católica del Perú – PUCP
Egresada de la Maestría en Gestión Pública de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos
Asesora de Gobiernos Locales
Columnista sobre Gobiernos Locales en Revista Gestión Pública & Control del Grupo Gaceta Jurídica.

Henry Omar Zevallos (Fecha de entrevista 20 de marzo de 2021)

Abogado de la Pontificia Universidad Católica del Perú – PUCP
Magíster en Derecho Internacional Económico – PUCP
Docente universitario de la PUCP

ANEXO 02

Manual de evaluación de Decretos de Urgencia en el marco del control parlamentario

1. Objetivo:

El Manual tiene por objetivo establecer los lineamientos, criterios, metodología de evaluación y procedimiento que faciliten la evaluación que debe realizar el Congreso de la República a los Decretos de Urgencia, en el marco del control parlamentario dispuesto en la Constitución Política del Perú.

2. Alcance:

El Manual es de obligatorio cumplimiento para el Congreso de la República.

3. Base legal:

- Constitución Política del Perú de 1993.
- Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo
- Reglamento del Congreso de la República
- Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.
- Sentencias del Tribunal Constitucional donde aplica el control jurisdiccional de los Decretos de Urgencia.

4. Glosario de términos:

Para la aplicación adecuada del Manual se debe tener en cuenta los siguientes términos:

- **Decreto de Urgencia:** Son normas con rango y fuerza de ley por las que se dictan medidas extraordinarias en materia económica y financiera, salvo materia tributaria. Se expiden cuando así lo requiere el interés nacional. Se fundamentan en la urgencia de normar situaciones extraordinarias e imprevisibles. Son aprobados por el Consejo de Ministros, rubricados por el Presidente de la República y refrendados por el Presidente del Consejo de Ministros, el Ministro de Economía y Finanzas y, en los casos que corresponda, por uno o más Ministros a cuyo ámbito de competencia esté referido. Los Decretos de Urgencia entran en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial, salvo disposición contraria del mismo, que postergue su vigencia en todo o en parte.
- **Evaluación ex post:** Procedimiento institucionalizado por el cual el Congreso de la República, en el marco del control parlamentario, evalúa los Decretos de Urgencia luego de aprobados por el Poder Ejecutivo y haber entrado en vigor. A través de la evaluación *ex post* se pretende determinar si el marco regulatorio en vigor cumple los dispositivos de la Constitución Política del Perú, la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, el Reglamento del Congreso de la República, los criterios del Tribunal Constitucional aprobados en sus Sentencias y demás normativa aplicable. El análisis *ex post* es retrospectivo y se centra en verificar el cumplimiento de parámetros formales y sustanciales de los Decretos de Urgencia. Esta evaluación permite decidir al Congreso si los Decretos de Urgencia cumplen con el marco normativo aplicable, o corresponde su modificación o derogación.

5. Metodología de análisis

La metodología de evaluación *ex post* de los decretos de urgencia, se divide en dos etapas. En la primera etapa, se evalúan los parámetros formales y en la segunda los parámetros sustanciales, según se detalla a continuación:

5.1. Parámetros formales

El Tribunal Constitucional ha señalado que en el caso de los decretos de urgencia, los requisitos formales son tanto previos como posteriores a su promulgación. Así el requisito *ex ante* está constituido por el refrendo del Presidente del Consejo de Ministros (inciso 3 del art. 123° de la Constitución) , mientras que el requisito *ex post* lo constituye la obligación del Ejecutivo de dar cuenta al Congreso, de acuerdo con lo previsto por el inciso 19 del artículo 118° de la Constitución, en concordancia con el procedimiento controlador a cargo del Parlamento, contemplado en la norma de desarrollo constitucional contenida en el artículo 91° del Reglamento del Congreso (STC 0008-2003-AI-TC).

El cuadro que figura a continuación, sirve para verificar los requisitos formales de los Decretos de Urgencia:

REQUISITO	BASE LEGAL	SI CUMPLE/NO CUMPLE
Fue aprobado por el Consejo de Ministros, rubricado por el Presidente de la República y refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros, el Ministro de Economía y Finanzas y, en los casos que corresponda, por uno o más Ministros a cuyo ámbito de competencia esté referido.	Constitución Política del Perú (artículo 118, inciso 19, y artículo 123, inciso 23) Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley N° 29158 (artículos 8, inciso2 literal f, y artículo 11, inciso 2)	
Fue publicado en el Diario Oficial	Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley N° 29158 (artículo 11, inciso 2)	
Dentro de las veinticuatro (24) horas posteriores a la publicación del decreto de urgencia, el Presidente de la República dio cuenta por escrito al Congreso o a la Comisión Permanente, según el caso, adjuntando copia del referido decreto.	Constitución Política del Perú (artículo 118, inciso 19) Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley N° 29158 (artículos 8, inciso2 literal f) Reglamento del Congreso (artículo 91)	

5.2. Parámetros sustanciales

i. El Decreto de Urgencia debe dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera.

El artículo 118°, inciso 19, de la Constitución Política del Perú, concordante con el artículo 8°, inciso 2, literal f) de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley N° 29158, establecen que las medidas extraordinarias dictadas mediante decretos de urgencia regulan "*materia económica y financiera*".

El Tribunal Constitucional a través de la STC 0008-2003-AI/TC [fundamento 59], ha dejado establecido que la legitimidad de los decretos de urgencia debe ser determinada sobre la base de la evaluación de criterios endógenos y exógenos a la norma, es decir, del análisis de la materia que regula y de las circunstancias externas que justifiquen su dictado. En cuanto al primer tópico, el inciso 19 del artículo 118° de la Constitución establece que los decretos de urgencia deben versar sobre "*materia económica y financiera*".

Asimismo, el supremo interprete de la Constitución precisa que el requisito endógeno de la "*materia económica y financiera*", interpretado a la luz del principio de separación de poderes, exige que dicha materia sea el contenido y no el continente de la disposición, pues en sentido estricto pocas son las cuestiones que, en última instancia, no sean reconducibles hacia el factor económico, quedando en todo caso proscrita, por imperativo del propio parámetro de control

constitucional, la materia tributaria (párrafo tercero del artículo 74 de la Constitución). Escaparía a los criterios de razonabilidad, empero, exigir que el tenor económico sea tanto el medio como el fin de la norma, pues en el común de los casos la adopción de medidas económicas no es sino la vía que auspicia la consecución de metas de otra índole, fundamentalmente sociales. (STC 00004-2011-PI/TC).

En línea con lo expuesto por el Tribunal Constitucional, lo razonable es dejar abierto el concepto de «*materia económica o financiera*», y ver si la medida extraordinaria busca dar solución a un asunto de interés de la colectividad, que reviste un impacto en la economía nacional o en las finanzas públicas, en adición a centrar el análisis en si el Decreto de Urgencia dictado responde a los criterios de *Excepcionalidad, Necesidad, Transitoriedad, Generalidad* y *Conexidad* desarrollados seguidamente.

Como ejemplo de «*materia económica o financiera*» tenemos lo siguiente:

- ✓ La medida extraordinaria es un mecanismo dinamizador de la economía nacional y tiene un alto impacto en la generación de empleo y en la competitividad del país.
- ✓ La medida extraordinaria busca paliar los efectos adversos en la economía de los hogares a consecuencia de una pandemia y medidas adoptadas por el Gobierno para evitar su propagación.

ii. El Decreto de Urgencia no debe contener normas sobre materia tributaria

El artículo 74° de la Constitución establece que las leyes de presupuesto y los decretos de urgencia *no pueden contener normas sobre materia tributaria*. Asimismo, el inciso 2 del artículo 11° de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley N° 29158 establece que los Decretos de Urgencia son normas con rango y fuerza de ley por las que se dictan medidas extraordinarias en materia económica y financiera, *salvo materia tributaria*.

En concordancia con lo anterior, el mismo artículo 74° de la Constitución, establece que los tributos se crean, modifican o derogan, o se establece una exoneración, exclusivamente por ley o decreto legislativo en caso de delegación de facultades, salvo los aranceles y tasas, los cuales se regulan mediante decreto supremo.

El Tribunal Constitucional ha delimitado los alcances del principio de reserva de ley comparándolo y diferenciándolo del principio de legalidad en materia tributaria. Así pues, en contraste con el principio de legalidad: “(...) *la reserva de ley significa que el ámbito de la creación, modificación, derogación o exoneración – entre otros – de tributos queda reservada para ser actuada mediante una ley. El respeto a la reserva de Ley para la producción normativa de tributos tiene como base la fórmula histórica “no taxation without representation” – es decir, que los tributos sean establecidos por los representantes de quienes van a contribuir*” [STC 02302-2003-AA/TC, Fundamento Jurídico 33].

Cabe precisar que la reserva de ley establecida en el artículo 74° de la Constitución es una reserva no absoluta, sino relativa, considerando que la materia tributaria no sería materia prohibida para los decretos de urgencia del interregno parlamentario (art. 135 de la Constitución¹²), sustancialmente porque no hay Congreso que emita esas normas, y porque la Nación no puede paralizar la atención, por ejemplo de exoneraciones específicas por meses o hasta un año, que es el tiempo estimado en el que el Parlamento podría contar con la vigencia de normas sobre tributos de periodicidad anual (Congreso de la República 2020).

¹² **Artículo 135.-** Reunido el nuevo Congreso, puede censurar al Consejo de Ministros, o negarle la cuestión de confianza, después de que el Presidente del Consejo haya expuesto ante el Congreso los actos del Poder Ejecutivo durante el interregno parlamentario.

En ese interregno, el Poder Ejecutivo legisla mediante decretos de urgencia, de los que da cuenta a la Comisión Permanente para que los examine y los eleve al Congreso, una vez que éste se instale.

iii. Se debe cumplir con el criterio de excepcionalidad

La norma debe estar orientada a revertir situaciones extraordinarias e imprevisibles, condiciones que deben ser evaluadas en atención al caso concreto y cuya existencia, desde luego, no depende de la "voluntad" de la norma misma, sino de datos fácticos previos a su promulgación y objetivamente identificables (STC 0008-2003-AI/TC [fundamento 60] y STC 00025-2008-PI/TC [fundamento 5], STC 00007-2009-PI/TC [fundamento 9] STC 00004-2011-PI/TC [Fundamento 20]).

Este criterio establece que deben existir circunstancias anormales, completamente imprevisibles, que no dependen de la voluntad del gobernante (Congreso de la República 2020).

Ejemplo:

El Tribunal Constitucional (STC N° 00004-2011-PI/TC [Fundamento 24] en el Proceso de Inconstitucional contra el Decreto de Urgencia N° 001- 2011, que facilita la promoción de la inversión privada en determinados proyectos de inversión, asociaciones público-privadas y concesión de obras públicas de infraestructura y de servicios públicos, consideró que no cumplía el criterio de *excepcionalidad* debido a que no encontraba justificado el argumento de la crisis financiera internacional del 2008. Es decir, el haberse advertido tres años atrás la situación “crisis financiera internacional” en la que pretenden sustentarse los decretos impugnados, hace que no resulte imprevisible y extraordinaria la situación que se intentaría revertir con tales decretos, por lo que no se cumple con el presupuesto habilitante de Excepcionalidad.

Asimismo, en la Sentencia recaída en el Exp. N.º 0008-2003-AI/TC, el Tribunal Constitucional resolvió declarar la inconstitucional el Decreto de Urgencia N.º 140-2001 que en su artículo 4º permite que mediante decreto supremo se puedan fijar tarifas mínimas para la prestación del servicio de transporte terrestre nacional e internacional de pasajeros y carga, por entre otros motivos, si bien se puede reconocer que la situación del transporte público nacional requiere de medidas orientadas a su formalización y a la mejora de la calidad y la seguridad del servicio brindado al usuario, ella, dista mucho de ser una que ostente las características de excepcionalidad, imprevisibilidad y urgencia. Y, principalmente, resulta constitucionalmente inadmisibles que el artículo 4º de la norma impugnada delegue en normas de inferior rango, como son los decretos supremos, la regulación de medidas extraordinarias, las cuales se encuentran constitucionalmente reservadas como contenido del propio decreto de urgencia, dada su calidad de “norma excepcional” con rango de ley.

iv. Se debe cumplir con el criterio de necesidad

Las circunstancias, además, deberán ser de naturaleza tal que el tiempo que demande la aplicación del procedimiento parlamentario para la expedición de leyes (iniciativa, debate, aprobación y sanción), pueda impedir la prevención de daños o, en su caso, que los mismos devengan en irreparables (STC 0008-2003-AI/TC [fundamento 60] y STC 00025-2008-PI/TC [fundamento 5], STC 00007-2009-PI/TC [fundamento 9] STC 00004-2011-PI/TC [Fundamento 20]).

Este criterio hace referencia a aquellas circunstancias que impidan esperar al procedimiento legislativo ordinario, dado que dicha inacción legislativa podría generar perjuicios para el interés nacional (Congreso de la República 2020).

El procedimiento que realiza el Congreso de la República para producir leyes y resoluciones legislativas puede tomar bastante tiempo, ya que cuenta con por lo menos las etapas de iniciativa

legislativa, el estudio en comisiones, la publicación de los dictámenes el debate en el Pleno, la aprobación por doble votación; y la promulgación (Reglamento del Congreso art. 73)

En dicho contexto, el Tribunal Constitucional consideró pertinente que los Decretos de Urgencia deban revestir el criterio de “*necesidad*”, es decir que las circunstancias deban ser de naturaleza tal, esto es de suma necesidad o apremio, que esperar la aprobación de las medidas económicas y/o financieras extraordinarias a través del procedimiento parlamentario pueda generar daños irreparables, y no se atienda la situación oportunamente.

Ejemplo:

El Tribunal Constitucional en la Sentencia recaída en el Exp. N.º 0008-2003-AI/TC, resolvió declarar la inconstitucional el Decreto de Urgencia N.º 140-2001 que en su artículo 4º permite que mediante decreto supremo se puedan fijar tarifas mínimas para la prestación del servicio de transporte terrestre nacional e internacional de pasajeros y carga, por entre otros motivos supone irrazonable afirmar que, en este caso, constituía un eventual peligro esperar la aplicación del procedimiento parlamentario para regular las medidas idóneas orientadas a revertir la situación.

v. Se debe cumplir el criterio de transitoriedad

Las medidas extraordinarias aplicadas no deben mantener vigencia por un tiempo mayor al estrictamente necesario para revertir la coyuntura adversa (STC 0008-2003-AI/TC [fundamento 60] y STC 00025-2008-PI/TC [fundamento 5], STC 00007-2009-PI/TC [fundamento 9] STC 00004-2011-PI/TC [Fundamento 20]).

Una de las características fundamentales de la legislación de emergencia es la de su transitoriedad. Como el hecho que motiva la medida es uno extraordinario, temporal y grave, una vez solucionada su causa, lógico es que la medida desaparezca. Sostener lo contrario equivaldría a permitir una potestad legislativa del gobierno, incompatible con la división de poderes. La transitoriedad tiene que ver con la vigencia en el tiempo de la norma (Cantuarias Salaverry y Oquendo Heraud 1991)

Ejemplo:

El Decreto de Urgencia N° 14-2020, al establecer un marco general para la negociación colectiva en el sector público, es un ejemplo indiscutible de una norma con vocación de permanencia. En su articulado no se encuentra ningún elemento que permita inferir que la norma dada es transitoria o temporal.

vi. Se debe cumplir el criterio de generalidad

Debe ser el "interés nacional" el que justifique la aplicación de la medida concreta. Ello quiere decir que los beneficios que depare la aplicación de la medida no pueden circunscribir sus efectos a intereses determinados, sino, por el contrario, deben alcanzar a toda la comunidad (STC 0008-2003-AI/TC [fundamento 60] y STC 00025-2008-PI/TC [fundamento 5], STC 00007-2009-PI/TC [fundamento 9] STC 00004-2011-PI/TC [Fundamento 20]).

Desde un punto de vista etimológico, podemos definir interés, como una preocupación natural y/o general, así como tener un derecho objetivo sobre algo. El interés nacional, puede definirse entonces de forma genérica, como la defensa y promoción de objetivos naturales y esenciales de un Estado en el área política, económica, social y cultural y de forma esencial, sería garantizar la supervivencia, seguridad del propio Estado y la defensa de su población (Rubén Herrero de Castro 2010).

Ejemplo:

En el Dictamen recaído en el Decreto de Urgencia 026-2020, que establece diversas medidas excepcionales y temporales para prevenir la propagación del coronavirus (covid19) en el territorio nacional, la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso concluyó que la norma cumple con el criterio de generalidad, debido a que dispone medidas generales y de interés público para proteger a la población vulnerable y dar alternativas a los posibles problemas laborales generados por el confinamiento (Congreso de la República 2020).

vii. Se debe cumplir el criterio de conexidad

Debe existir una reconocible vinculación inmediata entre la medida aplicada y las circunstancias extraordinarias existentes. Las medidas extraordinarias y los beneficios que su aplicación produzcan deben surgir del contenido mismo del Decreto de Urgencia y no de acciones diferidas en el tiempo o, menos aún, de delegaciones normativas, pues ello sería incongruente con una supuesta situación excepcionalmente delicada (STC 0008-2003-AIITC [fundamento 60] y STC 00025-2008-PI/TC [fundamento 5], STC 00007-2009-PI/TC [fundamento 9] STC 00004-2011-PI/TC [Fundamento 20]).

El criterio de conexidad hace referencia a la exigencia de que exista una relación de causalidad entre la situación extraordinaria imprevisible y las medidas que se adopten para afrontarla (Congreso de la República 2020).

Ejemplo: El Decreto de Urgencia N° 009-2020, que regula la naturaleza jurídica, funciones, estructura orgánica y otras actividades de las sociedades de beneficencia y atención de las poblaciones vulnerables no cumple el *criterio de conexidad*, ya que no justifica que modificando el directorio de las sociedades de beneficencia se logrará el objetivo propuesto, por ello no existe reconocible vinculación inmediata entre la medida aplicada y las circunstancias extraordinaria existentes. Lo que se pretende es corregir errores en los que habría incurrido el Decreto Legislativo que regula la naturaleza jurídica, funciones, estructura orgánica y otras actividades de las sociedades de beneficencia. El Decreto de Urgencia N° 009-2020 si bien pretende atender una situación que afecta el servicio de protección social de personas en estado de vulnerabilidad, no cumple con el *criterio de conexidad* al no contener una acción inmediata de reconfiguración de directorios, considerando la urgencia que existiría para atender a la población objetivo, al contrario, difiere el plazo a 30 días para la reconfiguración del directorio, lo cual resulta incongruente con la situación excepcionalmente delicada que todo decreto de urgencia debe atender (Congreso de la República 2020).

6. Aspectos generales del procedimiento

6.1 Etapa de admisión a trámite:

- a) Dentro de las veinticuatro (24) horas posteriores a la publicación del decreto de urgencia en el Diario Oficial El Peruano, el Presidente de la República dará cuenta por escrito al Congreso o a la Comisión Permanente, según el caso, adjuntando copia del referido decreto.
- b) Recibido el oficio y el expediente mediante el cual el Presidente de la República da cuenta de la expedición del decreto de urgencia y a más tardar el día útil siguiente, el Presidente del Congreso enviará el expediente a la Comisión de Constitución y Reglamento.

6.2 Etapa de evaluación:

- c) La Comisión de Constitución y Reglamento en un plazo improrrogable de quince (15) días útiles de ingresado el expediente, emite su dictamen pronunciándose sobre si el

decreto de urgencia cumple o no con los parámetros formales y sustanciales dispuestos en el presente Manual.

- d) La Comisión da cuenta al Consejo Directivo en el segundo día útil siguiente a la aprobación del dictamen.
- e) El Presidente del Consejo Directivo informa al Pleno dentro del plazo de 02 días útiles y ordena la publicación del dictamen en el Portal del Congreso dentro del plazo de 05 días hábiles.
- f) Si el Pleno del Congreso aprueba el dictamen de la Comisión informante, el Presidente del Congreso debe promulgarlo por ley, dentro del plazo de 15 días útiles.

7. **Fiscalización**

Ante el supuesto de incumplimiento de las disposiciones del presente Manual, de conformidad con el artículo 97^{o13} de la Constitución Política del Perú y el artículo 88^{o14} del Reglamento del Congreso, se dará inicio a las investigaciones correspondientes ante la Comisión competente.

¹³ **Función Fiscalizadora**

Artículo 97.- El Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público. Es obligatorio comparecer, por requerimiento, ante las comisiones encargadas de tales investigaciones, bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial.

Para el cumplimiento de sus fines, dichas comisiones pueden acceder a cualquier información, la cual puede implicar el levantamiento del secreto bancario y el de la reserva tributaria; excepto la información que afecte la intimidad personal. Sus conclusiones no obligan a los órganos jurisdiccionales

¹⁴ **El Procedimiento de Investigación**

Artículo 88. El Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público, promoviendo un procedimiento de investigación que garantice el esclarecimiento de los hechos y la formulación de conclusiones y recomendaciones orientadas a corregir normas y políticas y/o sancionar la conducta de quienes resulten responsables (...).

ANEXO 03

Proyecto de Resolución Ministerial que crea la Mesa Ejecutiva público-privada para la inclusión financiera

Artículo 1.- Creación

Créase la “Mesa Ejecutiva público-privada” para el fortalecimiento de la educación financiera” en el marco del Objetivo Prioritario 1 de la Política Nacional de Inclusión Financiera aprobada por Decreto Supremo 255-2019-EF.

Artículo 2.- Objeto

La “Mesa Ejecutiva público-privada” tiene por objeto lo siguiente:

- a) Desarrollar estrategias para contar con una bancarización temprana.
- b) Revisar el marco regulatorio para facilitar a las personas el abrir y adquirir productos bancarios para evitar la complejidad que limita que quieran bancarizarse
- c) Proponer productos bancarios para población que usualmente tiene mayores problemas de acceso a la banca.
- d) Elaborar propuestas para desplegar la educación financiera en la población, con especial atención en la población con menor acceso a servicios financieros.
- e) Desarrollar programas de educación financiera, implementar tecnologías adecuadas, y contribuir de esta manera a la generación de nuevos productos y servicios, y canales de atención.

Artículo 3.- Funciones

3.1 La “Mesa Ejecutiva público-privada” tiene las siguientes funciones:

- a) Formular recomendaciones, proponer instrumentos y/o productos específicos.
- b) Proponer mecanismos para la implementación y seguimiento de sus recomendaciones.
- b) Otras acciones necesarias para el cumplimiento de sus funciones.

3.2 Para el cumplimiento de sus funciones, la Mesa Ejecutiva público-privada puede requerir a cualquier entidad del sector público o privado la documentación e información relacionada con su objeto. Las entidades del sector público deben entregar a la Mesa Ejecutiva público-privada la información que les sea requerida por éste, salvo las excepciones de Ley.

3.3 Al cumplimiento del período de vigencia del Mesa Ejecutiva público-privada, ésta presenta a la Comisión Multisectorial de Inclusión Financiera un informe final que contiene las propuestas, instrumentos y/o productos específicos trabajados.

Artículo 4.- Conformación

4.1 La Mesa Ejecutiva público-privada está integrado de la siguiente manera:

- a) El Ministro de Economía y Finanzas, quien lo preside.
- b) El Ministro de Desarrollo e Inclusión Social
- c) El Presidente Ejecutivo del Banco de la Nación.
- d) El Superintendente de la SBS.
- e) Presidente del Directorio de la Asociación de Bancos del Perú (ASBANC)
- f) Presidente del Directorio de la Federación Peruana de Cajas Municipales de Ahorro y Crédito (FEPCMAC)

4.3 La Mesa Ejecutiva público-privada, con previo acuerdo de sus integrantes, puede solicitar la participación de otros organismos públicos, bancos e instituciones financieras privadas, cuando así lo estime conveniente para la consecución de sus fines.

4.4 La Mesa Ejecutiva público-privada, con previo acuerdo de sus integrantes, puede solicitar la colaboración, asesoramiento, apoyo, opinión y aporte técnico de especialistas y profesionales para la consecución de sus fines, en calidad de invitados.

Artículo 5.- Instalación

5.1 La Mesa Ejecutiva público-privada se instala dentro de los cinco (5) días hábiles contados a partir del día siguiente de la publicación de la presente Resolución Ministerial.

5.2 Las sesiones de la Mesa Ejecutiva público-privada pueden ser presenciales o no presenciales.

Artículo 6.- Secretaría Técnica

6.1 La Mesa Ejecutiva público-privada cuenta con una Secretaría Técnica a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas, entidad que, dentro de dos (2) días hábiles contados a partir del día siguiente de la publicación de la presente Resolución Ministerial, efectúa la designación del Secretario Técnico. La Secretaría Técnica convoca a sesiones de la Mesa Ejecutiva público-privada y es responsable del registro y custodia de las actas o los acuerdos en cada una de ellas, así como de toda documentación que se genere durante su período de vigencia.

6.2 Asimismo, articula el intercambio de información entre sus integrantes. Para tal efecto, coordina las acciones necesarias a fin de coadyuvar al cumplimiento de las funciones encomendadas a la Mesa Ejecutiva público-privada.

Artículo 7.- Vigencia

7.1 La Mesa Ejecutiva público-privada tiene una vigencia de sesenta (60) días hábiles contados a partir de su instalación.

7.2 Al término de la vigencia, a la que se hace referencia en el numeral precedente, la Mesa Ejecutiva público-privada comunica al Ministerio de Economía y Finanzas la extinción formal de éste.