

Asistencia económica por orfandad en el Perú: avances, dificultades y límites de una intervención focalizada

Sergio Fernando Tejada Galindo^I

Resumen

A inicios de 2022, el presidente Pedro Castillo promulgó la Ley 31405, que estableció una asistencia económica y acompañamiento profesional para los niños, niñas y adolescentes en situación de orfandad, ampliando los alcances de un Decreto de Urgencia emitido en 2021, que estableció una asistencia económica exclusivamente para los huérfanos por fallecimiento de su padre o madre como consecuencia del virus SARS-CoV-2 (Covid-19). Sin embargo, mientras el proyecto presentado por el Poder Ejecutivo proponía un alcance universal, la ley finalmente aprobada por el Congreso lo restringió a pobres y pobres extremos. El presente artículo describe la implementación de la Ley 31405, su alcance y sus principales dificultades. Asimismo, presenta una discusión sobre la necesidad de avanzar progresivamente hacia políticas sociales universales. La también llamada “pensión por orfandad” ha cumplido las metas de beneficiarios y supone un avance en la protección de la infancia, pero su necesidad revela la escasa cobertura de la seguridad social y del sistema de pensiones.

Palabras clave: políticas sociales, orfandad, seguridad social, focalización, universalidad.

Clasificación JEL: H53, H55, I38

^I Magister en Estudios Culturales y Licenciado en Sociología. Universidad Antonio Ruiz de Montoya (Lima, Perú). Correo electrónico: sergio.tejada@uarm.pe.

Fecha de recepción: 19 de abril de 2023.

Fecha de aceptación: 13 de octubre de 2023.

Abstract

At the beginning of 2022, President Pedro Castillo enacted the Law 31405, which established economic assistance and professional support for orphaned children and adolescents, expanding the scope of an Emergency Decree issued in 2021, which established economic assistance exclusively for orphans due to the death of their parents as a consequence of the SARS-CoV-2 virus (Covid-19). However, while the project presented by the government proposed a universal scope, the law finally approved by Congress restricted it to the poor and extreme poor. This article describes the implementation of Law 31405, its scope and its main difficulties. Likewise, it presents a discussion on the need to move progressively towards universal social policies. The so-called "orphan's pension" has met the goals of beneficiaries and represents progress in the protection of children, but its need reveals the scant coverage of social security and the pension system.

Keywords: social policies, orphanhood, social security, means-tested, universalism.

JEL Classification: H53, H55, I38

Introducción

El Perú fue uno de los países más afectados por la pandemia del virus SARS-CoV-2 y llegó a ser considerado el país con más muertos por habitante y con más niños, niñas y adolescentes (NNA) en situación de orfandad. Este escenario generó respuestas de los Gobiernos, primero a través de una asistencia económica circunscrita a los hijos e hijas de fallecidos por el virus y para ser otorgada mientras dure la emergencia sanitaria, y, posteriormente, a través de una política pública permanente que amplió su alcance a las diferentes causales de fallecimiento, pero lo restringió a pobres y pobres extremos. En el marco de la estrategia de difusión desde el Estado, esta asistencia económica también ha sido llamada “pensión por orfandad” e incluye un acompañamiento profesional, para contribuir a que los beneficiarios continúen con sus proyectos de vida y tengan la atención

emocional, educativa y de salud que requieran (Congreso de la República, s/f).

El presente artículo aborda la implementación de la pensión por orfandad, creada mediante Ley 31405, mostrando el contexto en el que surge (la identificación del problema público), así como sus primeros resultados, dificultades y limitaciones. Al tratarse de una política social de muy reciente aplicación, el acercamiento es descriptivo y preliminar. No obstante, lo observado permite abrir una discusión sobre la seguridad social y el sistema de pensiones en el Perú, así como sobre la necesidad de pensar políticas de alcance universal, superando la visión focalizada que se instaló en el Perú durante la década de 1990, en el marco de las reformas estructurales neoliberales (López, 2021; Repetto, 2014).

Antecedentes: la identificación del problema público

El 16 de marzo de 2020 el Gobierno peruano decretó el Estado de Emergencia Nacional por la crisis sanitaria originada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19). Se estableció tempranamente una cuarentena estricta que debió frenar los contagios y, por consiguiente, los fallecimientos. Sin embargo, los resultados no fueron los esperados. La precariedad del modelo de desarrollo se evidenció en todo su esplendor en el colapso de clínicas y hospitales, la ausencia de Unidades de Cuidados Intensivos (camas UCI), la especulación con los precios del oxígeno, la falta de redes de protección social, etc. La elevada tasa de fallecimientos suscitó el interés de investigadores, que encontraron una asociación positiva y significativa entre el exceso de defunciones y la condición de hacinamiento de la población (Cruz y Monteiro, 2020), así como una alta correlación entre muerte por COVID-19 y vulnerabilidad socioeconómica (Vázquez-Rowe y Gandolfi, 2020).

El Perú captó la atención internacional por las altas tasas de mortalidad y, luego de realizar un sinceramiento de datos a partir del cálculo del exceso de muertes, pasó a ocupar el primer lugar en muertes por 100 mil habitantes en el mundo (Fowks, 2021; Pighi, 2020). Aun cuando algunos especialistas señalan que otros países de la región no habían realizado un sinceramiento similar (Gonzales, 2022), las cifras fueron alarmantes. Mientras el Gobierno de transición, liderado por Francisco Sagasti, aceleraba el proceso de vacunación, surgió la preocupación pública por el número de niños, niñas y adolescentes (NNA) que quedaba en situación de orfandad.

Fue entonces que, dentro de una serie de medidas de emergencia frente a la COVID-19, el Gobierno anunció una asistencia económica, a ser entregada sólo mientras dure la emergencia sanitaria a los NNA que hayan perdido a su padre, madre o cuidador como consecuencia del virus. El primer padrón de

beneficiarios fue publicado a fines de marzo de 2021. En junio del mismo año, la revista *The Lancet* publicó un estudio en el que mencionaba a la orfandad como un resultado “oculto” de la pandemia e identificaba a Perú como el país con la tasa más alta de NNA que experimentaron la muerte de su cuidador principal (10.2 por cada 1000) (Hillis *et al.*, 2021). Como

veremos, el número estimado de NNA en situación de orfandad (92,702) resultó ser bastante menor que el real, pero contribuyó a identificar un problema público: el riesgo de una infancia desprotegida, que trunque su proyecto de vida, ante la ausencia súbita de uno o ambos padres o cuidadores.

Origen de las pensiones por orfandad en el Perú

Los orígenes de la pensión por orfandad en Perú pueden rastrearse hasta el periodo colonial, en la figura de los “montepíos”, que eran montos dinerarios solicitados por las viudas de los miembros del Ejército, para su manutención y la de sus hijos (Sobrevilla, 2016). Esta institución se mantuvo casi intacta durante los inicios de la República y se extendió a otros altos funcionarios del Estado, como jueces y fiscales. Aunque marginal, el montepío siguió siendo parte del ordenamiento jurídico hasta fines del siglo XX.

Desde la década de 1920, con el incipiente desarrollo de la industria y la clase obrera, se introdujeron las primeras medidas de protección social para trabajadores. Destacan las modificaciones al Código de Comercio,¹ que no incluía ninguna medida de protección a los trabajadores y apenas contaba con un escueto artículo sobre contratos por tiempo indeterminado. Los cambios más relevantes se dieron en 1924 (Ley 4916), bajo la presidencia de Augusto B. Leguía, con la introducción del derecho a una póliza de seguro de vida a todo empleado de comercio con al menos cuatro años de servicio. En caso de fallecimiento, sus hijos y cónyuge podían cobrar la póliza (Congreso de la República, s/f).²

En 1936 se creó la Caja Nacional de Seguro Social, mediante Ley 8433, que contemplaba prestaciones

por enfermedad, maternidad, invalidez, vejez y muerte. Sin embargo, en este último caso sólo se estableció un pago fijo a los deudos y no propiamente una pensión. Lo innovador es que incorporó a trabajadores no comprendidos en la Ley 4916 (vinculados al comercio), dependientes e independientes, con esquemas obligatorios y facultativos, respectivamente. Incluso contempló a trabajadoras domésticas, aunque en la práctica dicho trabajo ha formado parte del sector informal.

Los siguientes cambios relevantes se produjeron durante el Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas. En 1972 se promulgó el Decreto Ley 19846, que unificó los regímenes pensionarios del personal militar y policial. En 1974 se promulgó el Decreto Ley 19990 que creó el Sistema Nacional de Pensiones de la Seguridad Social, sustituyendo la Caja Nacional del Seguro Social, el Seguro Social del Empleado y el Fondo Especial de Jubilación de Empleados Particulares. Los trabajadores independientes estaban facultados a incorporarse voluntariamente. Poco después se promulgó el Decreto Ley 20530, para servidores del Estado no comprendidos en el primer Decreto.

Esta trayectoria en el alcance de los sistemas de seguridad social evidencia los “recursos de poder”

1 Los dos primeros Códigos de Comercio peruanos (1853 y 1902) fueron imitaciones del Código español con unos pocos añadidos copiados de otros países (Torres, 1994).

2 En lo sucesivo, todas las referencias a leyes serán tomadas del Archivo Digital de la Legislación del Perú (Congreso de la República, s/f).

(Korpi, 1983) de los diferentes grupos sociales. En muchos países latinoamericanos el camino fue similar: quienes accedieron tempranamente a estas políticas de bienestar fueron los militares, junto a los jueces y otros servidores civiles de algo rango. A estos le siguieron normalmente los profesionales y otros trabajadores de cuello blanco, y finalmente los trabajadores sindicalizados (Huber & Bogliaccini, 2010; Mesa-Lago, 1978).

Todas estas modificaciones fueron ampliando las posibilidades de los NNA de recibir una pensión de orfandad, siempre que el padre/madre o cuidador fallecido haya sido el titular o asegurado. En términos generales, todos estos decretos contemplaban la pensión de orfandad para los hijos menores de 18 años o mayores con incapacidad física o mental declarada judicialmente, o hijas mayores solteras siempre que no tuvieran actividad lucrativa, rentas o afiliación a un sistema de seguridad social.³

Durante la década de 1990 se inicia un proceso de reformas estructurales inspiradas por el neoliberalismo. En lo que respecta a las pensiones el principal cambio fue la introducción del sistema privado de pensiones (las Administradoras de Fondos de Pensiones - AFP), mediante el Decreto Ley 25897. A diferencia de otros países de la región, en Perú se tuvo una competencia entre el sistema público, basado

en el reparto (en inglés se le conoce como “*Pay-as-you-go*” o “*PAYG*”), y el sistema privado, basado en la capitalización individual. Se trató de una competencia desleal, pues hubo una “erosión premeditada de las bases del SNP (Sistema Nacional de Pensiones) desde la creación del sistema privado en 1993” (Olivera, 2016, p. 13; original en inglés). Adicionalmente, se elevó la edad general de jubilación y, solo para el sistema público se aumentaron los criterios de elegibilidad.

Actualmente, Perú no cuenta con un sistema de pensiones unificado. Existen cinco subsistemas con sus propias reglas y entidades supervisoras o reguladoras. Dentro del sistema público está el régimen para el personal militar y policial, el de los trabajadores civiles (Decreto Ley 19990) y el de un grupo reducido de servidores del Estado (Decreto Ley 20530). Dentro del sistema privado, están las AFP, que actualmente son cuatro. A estos sistemas contributivos, se sumó un programa de pensión no contributiva para adultos mayores en condición de pobreza extrema, llamado “Pensión 65”, creado por el Decreto Supremo 081-2011. De acuerdo con los datos disponibles, al año 2017, solo el 22.75 % de la Población Económicamente Activa (PEA) estaba afiliada a algunos de estos subsistemas de pensiones (Bernal, 2020).⁴ Esto supone un alto riesgo para las infancias, pues una amplia mayoría no contaría con soporte económico o de salud frente a una situación de orfandad.

3 Este último criterio fue eliminado en 2012 con la promulgación del Decreto Legislativo 1133, que buscó el ordenamiento definitivo de dicho régimen.

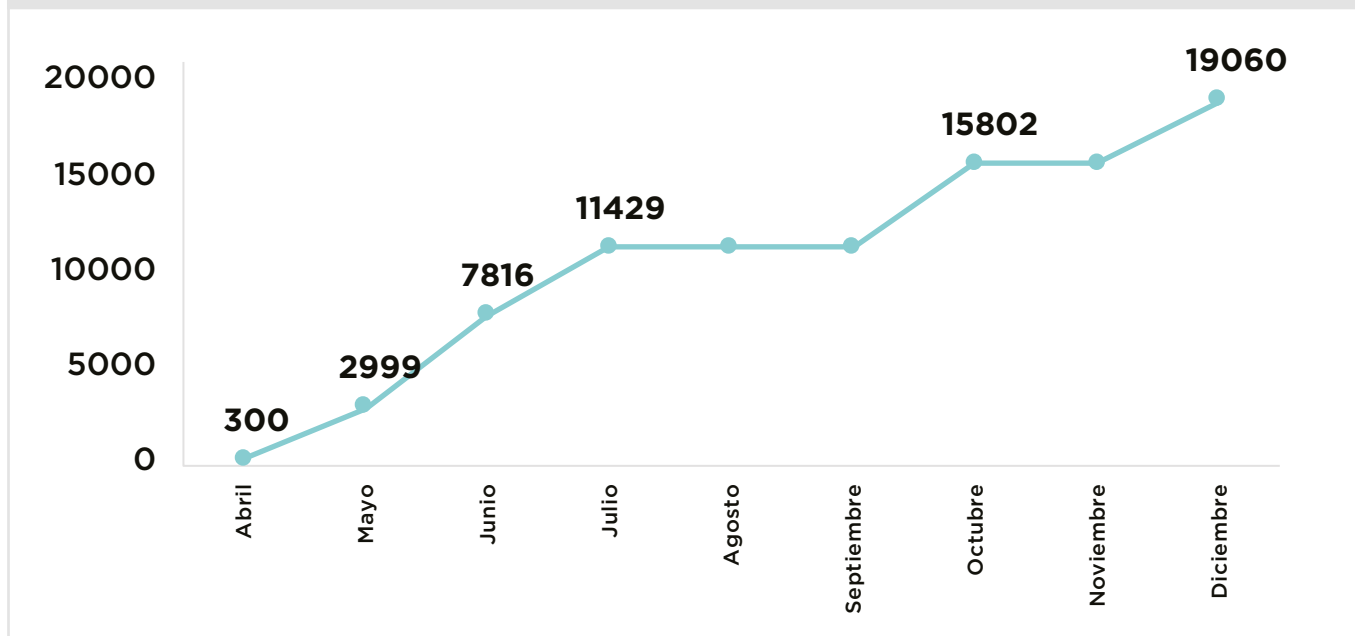
4 La seguridad social en Perú sigue la tradición bismarckiana de protección a partir de la posición en el mercado laboral. En un país con un bajo desarrollo industrial y con una tasa de informalidad laboral que supera el 70 % (OIT, 2022), el alcance de su seguridad social ha sido históricamente limitado, lo cual se ve reflejado en las cifras más recientes de cobertura.

Del Decreto de Urgencia 020-2021 a la Ley 31405

En el marco de la emergencia sanitaria por la COVID-19, el Gobierno peruano promulgó el 17 de febrero de 2021 el Decreto de Urgencia N° 020-2021, que comprendía una serie de acciones de respuesta en materia de salud y financiera. En su artículo 8, introdujo una asistencia económica de S/. 200.00 (doscientos y 00/100 soles) a los NNA cuya madre, padre o ambos hubieran fallecido debido a la COVID-19. Este pago sería mensual pero abonado bimensualmente. Para su implementación, se encargó al Programa Nacional Integral para el Bienestar Familiar - INABIF, unidad ejecutora del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

El único mecanismo que se contempló para incorporar beneficiarios era “de parte”, es decir, por solicitud de los interesados. El primer padrón se publicó dos meses después y solo logró incluir a 300 beneficiarios (INABIF, 2023). Recién en el padrón de mayo se observa un mayor alcance entre la población objetivo, por efecto de las campañas de difusión y una mayor capacidad técnica para tramitar solicitudes. Desde ese momento se aprecia un incremento constante de beneficiarios (los meses de agosto, septiembre y noviembre de 2022 no se publicaron padrones, por lo cual el número no muestra variaciones).⁵

Gráfico 1
Beneficiarios/as del Decreto de Urgencia N° 020-2021 (año 2022)



Fuente: Programa Nacional Integral para el Bienestar Familiar - INABIF (2023). Elaboración propia.

5 Toda la información sobre padrones es pública y se encuentra disponible en: <https://www.gob.pe/institucion/inabif/colecciones/12723-padron-de-pago-de-beneficiarios-as-con-la-asistencia-de-orfandad-ley-n-31405>. Los padrones incorporan datos sobre administradores, tipo de solicitud, entre otros. Los nombres de los NNA se registran con iniciales para proteger su identidad.

Esta asistencia económica fue diseñada para ser temporal, entregada mientras esté vigente el Decreto de Urgencia N° 020-2021. Sin embargo, dentro del Poder Ejecutivo se venía contemplando la posibilidad de establecer una política pública permanente a través de una ley. El 26 de agosto de 2021, ya con Pedro Castillo en la Presidencia de la República, el presidente del Consejo de Ministros, Guido Bellido, anunció durante su presentación ante el Congreso de la República que se daría continuidad a la pensión de orfandad mediante una ley (Plataforma digital única del Estado Peruano, 2021). Esto suponía dos retos: mantener la vigencia del Decreto de Urgencia para el año fiscal 2022 y lograr la aprobación del Congreso de la República, en un ambiente de fuerte confrontación política, de un proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo.

Sobre el primer reto, se logró tramitar desde el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, la incorporación de una disposición complementaria a la Ley 31365, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2022. El objetivo era tener cubierta la asistencia económica mientras dure el proceso de aprobación e implementación de una política pública permanente. Con respecto a este segundo reto, desde el INABIF se elaboró el Proyecto de Ley 0680/2021-PE, que además de la asistencia, introdujo dos novedades: la creación del Registro Único de Niñas, Niños y Adolescentes (NNA) en Situación de Orfandad, y el acompañamiento profesional, el cual,

a través de un diagnóstico que identifique el nivel de vulnerabilidad de las familias y la elaboración participativa de un plan familiar, debía garantizar el soporte emocional, así como el acceso a la educación, la salud y otras redes de protección brindados a nivel local.

Durante el mes de noviembre de 2021 se presentaron diversas iniciativas legislativas con propósitos similares, lo cual facilitó la comunicación y búsqueda de acuerdos entre un Poder Ejecutivo y un Congreso de la República que estaban enfrentados políticamente.⁶ Tras un debate que se trasladó a la esfera pública y contó con el soporte técnico de la sociedad civil y organismos internacionales como UNICEF y el Banco Mundial, se aprobó un texto sustitutorio que fue promulgado el 4 de febrero de 2022 como Ley 31405. Durante este proceso, el Congreso de la República realizó modificaciones al proyecto original, algunas menores, pero otras con consecuencias importantes para su implementación.

Para los fines del presente artículo, solo mencionaremos el cambio en el alcance de la Ley: mientras el proyecto del Poder Ejecutivo proponía una asistencia económica universal, solo excluyendo a aquellos NNA que ya contaran con algún tipo de pensión pública o privada, la versión aprobada por el Congreso de la República la restringió a pobres y pobres extremos.

Los primeros resultados de la Ley 31405

El proyecto de ley del Poder Ejecutivo se trabajó con estimados sobre la base del Censo Nacional 2017 del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI, 2017), el Sistema de Consulta de Base de Datos - REDATAM (INEI, 2018) y el Estado de la

Población Peruana 2020 (INEI, 2021). De esta manera, se proyectó que los NNA que habían perdido a uno o ambos padres, alcanzaba a 136,459 (el 0.437 % del total de la población). Asimismo, con base a la información pública disponible, se estableció

⁶ Esta confrontación se evidenció en los reiterados intentos de vacancia presidencial contra Pedro Castillo, el intento de cierre del Congreso por parte del entonces presidente de la República, y su destitución el 7 de diciembre de 2022.

que los NNA atendidos por otras pensiones o asistencias económicas sumaban 56,628⁷ (población no incorporada en los alcances de la ley). De acuerdo con la disponibilidad presupuestal, se propuso un avance progresivo, estableciendo como meta para el primer año llegar a 25,099 beneficiarios y a 85,148 para 2040.

Tras la promulgación de la Ley 31405, el 4 de febrero de 2022, se inició el proceso de implementación. El 4 de mayo se publicó el Reglamento de la Ley, detallando procedimientos, criterios de elegibilidad, alcances del acompañamiento, entre otros. En agosto, en cumplimiento de la ley, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) hizo entrega del Registro de Información de Niñas, Niños y Adolescentes en Situación de Orfandad, una innovación en materia de protección de la infancia que reveló cifras distintas a los estimados del INABIF y los publicados en *The Lancet*: a nivel nacional, había 260,283 NNA que habían perdido a uno o ambos padres. Considerando los criterios de exclusión y de focalización, la población objetivo bordeaba los 140 mil (“Otros 5 mil niños recibirán pensión por orfandad”, 2022).

Una limitante para la entrega de la asistencia económica en el marco de Decreto de Urgencia 020-2021, que fue expresada por las autoridades del INABIF y del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables en diversas declaraciones públicas, fue el requisito de contar con un certificado otorgado por el Sistema Informático Nacional de Defunciones (SINADEF), que confirme el fallecimiento debido a la COVID-19 (Rivas, 2021). Sobre todo, a inicios de la pandemia muchas personas fallecieron en sus hogares, sin atención médica y con una capacidad limitada de realizar gestiones ante el Estado para los entierros.

Para la población rural y urbano-marginal era particularmente difícil realizar la solicitud en un portal virtual y adjuntar la información requerida (además del certificado de SINADEF, una partida de nacimiento y una declaración jurada, todo digitalizado). Con la nueva ley ese problema debía ser superado, pues ya no se enmarcaba solo en la COVID-19.

Otro aspecto importante del diseño de esta política pública es que la asistencia económica no está condicionada.⁸ Aunque se establecen una serie de compromisos por parte del padre, madre o cuidador que asumirá la administración de los recursos, la asistencia no se pierde en caso de mal uso de los recursos, pues se establece una diferencia entre el beneficiario y el administrador. Los recursos deben usarse en educación, salud y/o alimentación directa de los NNA, de lo contrario se contempla la suspensión temporal del beneficio y se evalúa el cambio de administrador.

Las transferencias se realizan necesariamente a través del sistema bancario, para lo cual se recurre al Banco de la Nación (la banca pública) y se permite retiros solo con el Documento Nacional de Identidad (DNI) del administrador. Dicho banco es el que tiene mayor cobertura en zonas con baja presencia del Estado y de la banca comercial. Esta práctica tiene antecedentes en otros programas que incluyen transferencias monetarias, como *Pensión 65* y *Juntos*, y ha venido funcionando adecuadamente.

Metas cuantitativas cumplidas

El primer padrón de beneficiarios de la Ley 31405 fue emitido el 31 de agosto. Incorporó a 5 mil beneficiarios, de los cuales 2,623 eran de parte (solicitaron el beneficio) y 2,377 de oficio (identificados por el equipo técnico a cargo de la pensión). El alto número

7 Además de las pensiones mencionadas en el acápite anterior, existe la pensión otorgada por el programa “Aurora”, para víctimas indirectas de feminicidio, y la pensión del programa “Contigo”, para personas con discapacidad severa en situación de pobreza o pobreza extrema. Los datos de estimaciones provienen de la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley 0680/2021-PE.

8 Hay numerosos ejemplos de programas de transferencia condicionada en América Latina, entre ellos: Bolsa Familia, creado en 2003 en Brasil; Chile Solidario, creado en Chile en 2002; el Bono Juancito Pinto, creado en Bolivia en 2006. En Perú, el programa Juntos se creó en 2005 y consiste en un bono entregado a los hogares en pobreza y pobreza extrema que tengan al menos una gestante o un menor de edad hasta los 14 años. La ayuda está condicionada a atenderse en salud preventiva materno-infantil y a la matrícula en servicios de escolaridad sin deserción. En general, se considera que estos programas han tenido un impacto positivo, aunque es necesario mejorar las metodologías de medición y evaluar dentro del conjunto más amplio de la política social de cada país (Cecchini & Madriaga, 2011).

de incorporaciones de oficio (47.54 %) se debió, en parte, al tiempo que tardan las campañas de difusión en llegar a la población objetivo, al igual que con el Decreto de Urgencia 020-2021, cuyo primer padrón solo contó con 300 beneficiarios. Como veremos, este mecanismo no estuvo exento de dificultades.

El gráfico 2 considera el padrón inicial de 5 mil beneficiarios y en los siguientes padrones (de publicación bimensual) se consideran solo los nuevos beneficiarios y se restan las extinciones y suspensiones. Al mes de diciembre de 2022 se superó la meta de 25,099 beneficiarios considerados en la exposición de motivos

del Proyecto de Ley 0680-2021/PE. En el padrón del mes de febrero se incorporaron los beneficiarios del Decreto de Urgencia 020-2021, tal como se estableció en la Ley 31405 que, considerando extinciones y suspensiones, en ese momento eran 13,167. Los 41,194 beneficiarios a febrero de 2023 representan el 15.82 % del total de NNA en situación de orfandad de acuerdo con el registro proporcionado por RENIEC en agosto de 2022. En base a la información disponible, el 37.58 % de los NNA en situación de orfandad ya contarían con algún tipo de protección económica (pública o privada).

Gráfico 2
Beneficiarios/as Ley 31405 (ago 2022-feb 2023)



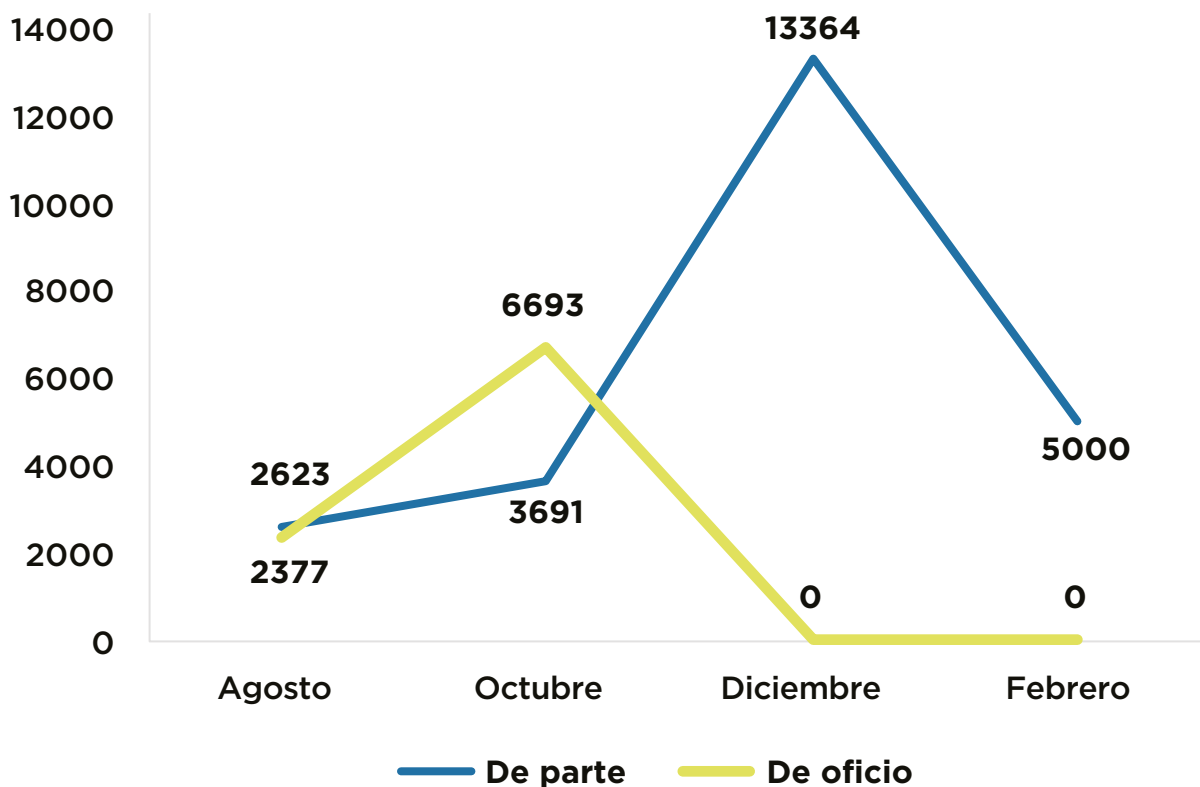
Fuente: Programa Nacional Integral para el Bienestar Familiar - INABIF (2023). Elaboración propia.

Problemas de acceso e incorporaciones de oficio

A pesar del avance significativo en el número de solicitudes de parte, como se observa en el gráfico 3, sigue existiendo un problema de acceso. La ley contempla la presentación de solicitudes de forma presencial y virtual. Para ampliar las posibilidades de la población objetivo, se decidió poner a disposición todas las dependencias del Ministerio de la Mujer y asistir a los/as solicitantes, considerando la

incidencia de analfabetismo en personas en pobreza extrema y entre población con una lengua nativa como lengua materna. Por otro lado, existe la posibilidad de presentar solicitudes a través de la plataforma virtual *Facilita* (<https://facilita.gob.pe/t/717>), un mecanismo que puede ser muy difícil de usar en poblaciones sin acceso a internet, sin conocimientos informáticos y con pocas posibilidades de digitalizar documentos.

Gráfico 3
Nuevos Beneficiarios/as de la Ley 31405 según mecanismo de acceso



Fuente: Programa Nacional Integral para el Bienestar Familiar - INABIF (2023). Elaboración propia.

Para la incorporación de beneficiarios de oficio, era indispensable el registro de NNA en situación de orfandad a cargo del RENIEC, así como la identificación de zonas geográficas con alta incidencia de pobreza y pobreza extrema. En los primeros padrones este mecanismo ayudó a alcanzar las metas establecidas, pero enfrentó el problema de identificar a los administradores. La mayoría de las suspensiones desde la entrada en vigor de la Ley se deben esta dificultad. Incluso en el mes de diciembre de 2022 se decidió no abonar el monto a 1,382 NNA, al no haberse identificado administradores.

La inestabilidad política y los constantes cambios en la dirección y equipos técnicos del INABIF puede haber generado demoras en la identificación de los administradores. En el periodo analizado (agosto de 2022 a febrero de 2023), la entidad ha tenido cinco directores ejecutivos y estos cambios han repercutido en la composición de la Unidad de Desarrollo Integral de la Familias (UDIF), encargada de la pensión de orfandad.

No obstante, el avance en la difusión de la Ley ha permitido disminuir las incorporaciones de oficio y mientras el primer y segundo padrón de nuevos beneficiarios contemplaban 2.377 y 6.693 NNA, respectivamente, bajo este mecanismo, el tercer y cuarto padrón solo consideraron beneficiarios de parte. Para este cambio han sido muy importante las ferias informativas territoriales, realizadas por los equipos de INABIF.

La legalidad del administrador

Al ser los potenciales beneficiarios menores de edad, es indispensable que cuenten con un administrador al cual se transfieran los recursos y se coordine el plan de trabajo familiar en el marco del acompañamiento profesional. Cuando se trata de uno de los padres, no tiene por qué presentarse inconvenientes, pero existen casos en que ambos padres han fallecido o ha fallecido el padre/madre en un hogar monoparental, y es otra persona quien se hace cargo del NNA. Ya que cualquier persona podría solicitar el beneficio económico alegando tener a un NNA huérfano a su cuidado, la ley y su reglamento exigen algún documento legal que demuestre la tutela.

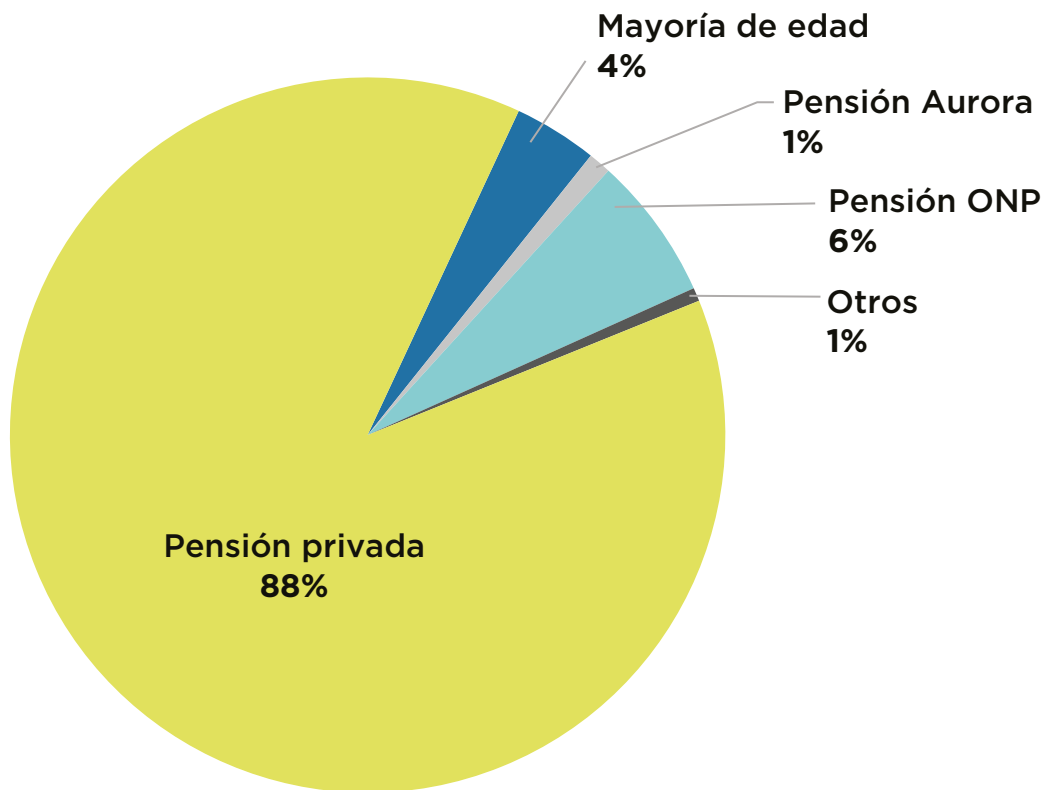
Como señaló un funcionario contactado para este artículo: “el problema más difícil ahora es el tema de los NNA que no tienen a ambos padres y los cuidadores están prácticamente obligados a iniciar procesos judiciales o administrativos [para demostrar la tutela]”. Los procesos judiciales suelen ser tediosos, demandan tiempo y recursos, y pueden generar una alerta de riesgo de desprotección, con lo cual las autoridades correspondientes podrían evaluar el ingreso del NNA a un Centro de Acogida Residencial (CAR) del Estado. Hay un riesgo, pues, de separación de la familia al iniciar un procedimiento judicial de tutela.

Durante 2022 se admitió de forma excepcional un documento de la Defensoría Municipal del Niño, Niña y Adolescente (DEMUNA) o de los jueces de paz, lo cual es más accesible en determinadas zonas del país. No obstante, en el primer caso, el procedimiento se ha suspendido para el 2023 pues excedería las funciones de la DEMUNA.

Las filtraciones y el sistema de focalización

La composición de las extinciones también genera preocupación. Tomando como muestra el último padrón de extinciones, correspondiente a fines de febrero de 2023, se tiene que, de 3,303 casos, 125 son por mayoría de edad. Si la pensión funcionara sin filtraciones, esta sería la situación “natural” por la que se perdería la condición de beneficiario, pero se tiene que 2,909 NNA ya contaban con una pensión privada y 255 con una pensión pública (de la Oficina Nacional de Normalización, el Ministerio de Defensa, la Caja Militar-Policial, el Programa “Aurora” o el Programa “Contigo”). Del total de 44,497, los casos excluidos por pensión pública y privada representan el 7.11 %. Ya que las solicitudes de parte tienen como requisito la presentación de una declaración jurada de no estar incurso en los criterios de exclusión, quien omite esta información se enfrenta a responsabilidades penales. Tratándose de un porcentaje alto de filtración, se debería considerar una evaluación de las declaraciones juradas *ex ante* y no *ex post*, como se realiza actualmente.

Gráfico 4
Beneficiarios/as excluidos/as según causal



Fuente: Programa Nacional Integral para el Bienestar Familiar - INABIF (2023). Elaboración propia.

Este tipo de filtraciones son típicas de las políticas focalizadas, que requieren recursos burocráticos adicionales para detectarlas. Durante la década de 1990, bajo las reformas neoliberales y bajo el argumento de la austeridad y escasez de recursos, se privilegió las políticas focalizadas (López, 2021), inspiradas en los Estados de Bienestar liberales (a diferencia de las políticas universalistas, características de los regímenes socialdemócratas o nórdicos). Debido a la gran cantidad de filtraciones que existía en los programas, en 2004 se creó el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH), que proporciona información sobre hogares en pobreza y pobreza extrema. Las solicitudes de clasificación socioeconómica las realizan las Unidades Locales de Empadronamiento (ULE), lo cual

supone una responsabilidad compartida entre las municipalidades provinciales y distritales, y el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social al que está adscrito el Sistema.

La focalización a partir de la información del SISFOH enfrenta problemas adicionales. Desde que se presenta la solicitud, el trámite puede demorar hasta 25 días hábiles en zonas urbanas y hasta 40 días hábiles en zonas rurales (SISFOH, 2023), lo cual puede implicar no ingresar al padrón más próximo y tener que esperar dos meses más hasta el siguiente.

Existe también un riesgo de manipulación en las municipalidades, que podrían utilizar esta herramienta

para establecer redes clientelares o favorecer a allegados políticos.⁹ Otro problema es que no registra rápidamente un cambio súbito en la condición socioeconómica. Cuando fallece el principal proveedor del hogar y no se cuenta con algún tipo de seguro o ahorros, hay un alto riesgo de caer en situación de pobreza, aun cuando se reúnan algunas de las condiciones para ser considerado no pobre. Entre solicitudes de evaluación de condición socioeconómica debe pasar al menos 6 meses (SISFOH, 2023).

Por otro lado, en el padrón de extinciones de febrero de 2023, se observa que 151 beneficiarios cumplieron la mayoría de edad y solo 26 (el 17.2 %) continuaron

con la asistencia al optar por seguir (o acceder a) estudios superiores.¹⁰ Este porcentaje es menor que la tasa de matriculación en educación terciaria a nivel nacional: según la Encuesta Nacional de Hogares - ENAHO (INEI, 2018), el 13.8 % de la población mayor de 15 años cuenta con educación superior no universitaria y el 17.6 % educación superior universitaria. Las causas deben ser exploradas y abordadas, pues el principal objetivo de la Ley 31405 es que la orfandad no trunque el proyecto de vida de los jóvenes. Es posible también que esta tasa refleje la menor matriculación que ya existe entre la población en pobreza y pobreza extrema, por causas estructurales y las propias deficiencias del sistema educativo.

Discusión: políticas focalizadas, estratificación y cohesión social

En la década de 2000, varios países latinoamericanos implementaron programas de transferencia de efectivo (al menos 9 países ya lo tenían en 2005), que han tenido buenos resultados en reducción de la pobreza, en mejorar la atención a la escuela y en resultados en salud (Huber & Bogliaccini, 2010). Sin duda, un objetivo prioritario de la política social es la reducción de la pobreza, pero ésta también puede ser un instrumento para reducir la desigualdad y aumentar la cohesión social. Como señaló Esping-Andersen (1990), las intervenciones estatales reproducen la estratificación social, pero también pueden modificarla. Cuando clasifica los Estados de Bienestar de los países occidentales de renta alta en tres “mundos”, uno de los criterios que utiliza es su impacto sobre la estratificación social, encontrando que, mientras las políticas del mundo liberal son las que más

estratifican, las políticas que generan mayor equidad y menor estratificación son las del mundo socialdemócrata. Las principales razones de esto se encuentran en su compromiso con el pleno empleo y sus políticas universales.

La discusión sobre políticas focalizadas (en inglés se les llama “means-tested”, que puede traducirse como “prueba de medios”) y universales, tiene una larga historia en el siglo XX. Desde inicios de la década de 1910 se elaboraron políticas universales, siendo emblemático el caso de la seguridad social sueca, implementada en 1913 (Pierson, 2006). Cuando Inglaterra implementa reformas en salud, educación y seguridad social, tras el Informe Beveridge de 1942, se entendía que estos eran derechos sociales y, por tanto, el Estado debía garantizar su acceso universal.

9 Aunque, de acuerdo con la opinión de diferentes expertos, este riesgo ha disminuido en los últimos años gracias a mejores mecanismos de control y vigilancia (Salazar, 2020).

10 El padrón contiene también nueve beneficiarios que continuaron con la asistencia económica tras cumplir los 18 años por tener discapacidad severa. Ambos escenarios de continuidad fueron contemplados en la Ley 31405.

Sin embargo, con el paso del tiempo se puso en cuestión el costo de la universalidad y la efectividad para llegar a la población más necesitada. La visión liberal de las políticas sociales ganó terreno y con ésta, se establecieron criterios más estrictos para acceder a beneficios del Estado. Richard Titmuss (2006, p. 45; original en inglés), uno de los principales defensores de las políticas universales, señaló en 1968 que “el objetivo fundamental de todas esas pruebas de elegibilidad es mantener a la gente fuera; no permitirles entrar. Ellos deben, en consecuencia, ser tratados como aplicantes o suplicantes; no beneficiarios o consumidores”.

El argumento de Titmuss era que los sistemas universalistas buscan promover solidaridad interclase, mientras que las políticas focalizadas a menudo tienden a crear o perpetuar diferencias de clase. Estas diferencias tienden, además, a generar estigmas. El que recibe beneficios del Estado puede ser visto como una carga pública, como un gasto que es asumido por quienes sí pueden cubrir sus necesidades en el mercado. Bajo esta mirada crítica, el servicio universal evita el estigma y forma una identidad en la que se refuerza la condición de ciudadano (Kerstenetzy, 2017).

La focalización también podría tener un impacto sobre la calidad de los servicios. Titmuss (2006, p. 45; original en inglés) sostuvo tempranamente que “la evidencia histórica que tenemos [es] que los servicios discriminatorios separados para gente pobre han tendido siempre a ser servicios de pobre calidad”. Estudios recientes coinciden con esta afirmación. Para Pierson (2006), las políticas universales, como en los regímenes socialdemócratas, tienden a elevar a calidad de los servicios. Un elemento clave en este proceso sería el compromiso de las clases medias, ya que su voluntad de pagar impuestos se relaciona a los servicios que recibe y tiene capacidad de exigir su mejora. Esta experiencia interclase de buenos servicios públicos elevaría la cohesión social. Y, por el contrario, Emmenegger (2012) señala que los regímenes menos universalistas, en un contexto de

desindustrialización y globalización, pueden tender a la “dualización”, como una profunda diferenciación entre los que están dentro (“*insiders*”) y los que están fuera (“*outsiders*”) de la sociedad.

En países andinos con pasado colonial como Perú, persisten divisiones estructurales que dificultan la cohesión social. La “colonialidad del poder”, entendida como la clasificación social de la población en torno a la idea de “raza” (Quijano, 2000), continúa marcando las estructuras sociales y las grandes brechas de acceso a derechos. La focalización ha tendido a superponerse con las zonas excluidas por el racismo estructural. Es así que, aquellas áreas geográficas con mayor incidencia de pobreza y pobreza extrema, suelen coincidir con las de mayor presencia indígena, y aunque las políticas focalizadas muestren resultados modestos en acceso a la educación y la salud, no parece haber evidencia de que contribuyan a la movilidad social. Es más probable que la condición de beneficiario se perpetúe a lo largo del ciclo de vida y hasta intergeneracionalmente, incidiendo en una “dualización” y un estigma ya existente en la sociedad.

Finalmente, cabe mencionar que, en los países con sistemas de seguridad social universales, la orfandad está protegida con el derecho a la pensión y a servicios de salud de los padres. Uno de los motivos para la creación de la seguridad social fue la protección frente al riesgo de fallecimiento. Que en Perú deba implementarse una asistencia económica para huérfanos responde al limitado alcance de su seguridad social. Si consideramos la “dependencia de sendero”,¹¹ cambiar esta realidad puede ser sumamente difícil, por lo que más viable en el corto plazo puede ser la ampliación de la Ley 31405 para que sea universal (manteniendo los criterios de exclusión en los casos en que los NNA cuenten con algún otro seguro, público o privado). Esto impediría el desgaste y costo burocrático de evitar filtraciones, así como el potencial estigma sobre los beneficiarios, y podría elevar la calidad de la atención.

11 Según Wood & Gough (2006), las intervenciones estatales tienden a reproducir la estratificación, las desigualdades y las diferencias de poder, lo cual dificulta procesos de cambio más profundos. Pierson (1998) también recurre a este concepto para explicar cómo los cambios se enfrentan a la rigidez de las instituciones y los arreglos de políticas.

Conclusiones

La asistencia económica por orfandad, también conocida como “pensión de orfandad”, surge como una respuesta al alto número de personas adultas fallecidas debido a la pandemia de la COVID-19. Inició como una política temporal, implementada mediante un Decreto de Urgencia mientras dure la emergencia sanitaria, y luego se convirtió en una política permanente a través de la Ley 31405, ampliándose su alcance a todo causal de fallecimiento de los padres o tutores. Diseñada inicialmente para ser una política universal, el Congreso de la República la modificó quedando restringida a población en situación de pobreza y pobreza extrema.

La Ley 31405 constituye un avance en la protección de la infancia y contiene innovaciones en esta dirección, como el Registro de Información de Niñas, Niños y Adolescentes en Situación de Orfandad, pero no hubiera sido necesaria si en Perú se contara con un acceso universal a la seguridad social. Los recursos destinados para la asistencia económica podrían haber sido complementarios o empleados en fortalecer el sistema de acompañamiento, garantizando que los NNA continúen con sus proyectos de vida. La precariedad laboral, el trabajo independiente y las altas tasas de informalidad, dejan a la gran mayoría de la PEA fuera de la posibilidad de obtener una pensión y transmitirla a los hijos/as menores de 18 años, en caso de fallecimiento. A esta división, se suma la decisión del Congreso de la República de persistir en políticas sociales focalizadas, las cuales, de acuerdo con la revisión bibliográfica realizada, podrían incidir negativamente sobre la cohesión social, generando una mayor estratificación en la

sociedad y generando riesgos de estigma sobre la población beneficiaria. Si bien es necesario realizar estudios específicos sobre el impacto de la focalización en la asistencia económica por orfandad, consideramos que una política social postneoliberal debería apuntar, en la medida de lo posible y progresivamente, hacia la universalidad.

A menos de un año de aplicación, se puede observar que la Ley 31405 viene cumpliendo metas cuantitativas, pero enfrenta dificultades para identificar administradores, para evitar filtraciones y para llegar a los beneficiarios en caso de fallecimiento de ambos padres o de uno de ellos en hogares monoparentales (casos en los que se requiere un proceso judicial que legalice una tutela). De acuerdo con la información disponible, el avance en la aplicación de la ley (sumado a quienes ya contaban con una pensión pública o privada) ha posibilitado que más de un tercio de NNA tengan algún tipo de protección económica frente a una situación de orfandad. No ha sido el objetivo del presente artículo, pero en un futuro cercano será necesario realizar un estudio de resultados que mida si la asistencia económica y el acompañamiento profesional están: a) incidiendo en aspectos como la continuidad educativa, la alimentación (midiendo, por ejemplo, anemia) y la salud mental; b) teniendo algún impacto sobre la estratificación social, utilizando o adaptando modelos ya desarrollados (como el de Esping-Andersen, 1990); y c) incidiendo en el riesgo de estigma (a través de estudios cualitativos de caso tomados aleatoriamente).

Referencias

- Bernal, N. (2020). *El sistema de pensiones en el Perú. Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera*. Serie Macroeconomía del Desarrollo, N° 207. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/items/48852373-98aa-4771-9bc1-6882f88839d6>
- Cecchini, S. & Madariaga, A. (2011). *Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y El Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en: <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/27854>
- Congreso de la República (Perú). (s/f). Archivo Digital de la República del Perú. Disponible en: <https://www.leyes.congreso.gob.pe/>
- Cruz, H. & Monteiro, J. (2020). “Mortalidad por COVID-19 y las desigualdades por nivel socioeconómico y por territorio”. En *Redatam Informa*, N° 26, diciembre. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/enfoques/mortalidad-covid-19-desigualdades-nivel-socioeconomico-territorio>.
- Emmenegger, P. *et al.* (2012). “How We Grow Unequal”. En P. Emmenegger *et al.* (eds.). *The Age of Dualization: The Changing Face of Inequality in Deindustrializing Societies*. pp. 3-26. Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199797899.003.0001>
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three world of welfare capitalism*. New Jersey: Princeton University Press.
- Fowks, J. (2021, 1 de junio). “Perú registra la mayor tasa de mortalidad del mundo por la covid”. *El País* [en línea]. Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2021-06-01/peru-eleva-de-68000-a-180000-los-muertos-por-la-pandemia-de-la-covid-19.html> [2023, 16 de abril].
- Gonzales, G. (2022). “¿Es Perú el país con mayor tasa de mortalidad en el mundo?: un análisis situacional”. *Revista de la Sociedad Peruana de Medicina Interna*, Vol. 35(4). pp. 104-115. <https://doi.org/10.36393/spmi.v35i4.701>
- Hillis, S. *et al.* (2021). “Global minimum estimates of children affected by COVID-19-associated orphanhood and deaths of caregivers: a modelling study”. *The Lancet*. Vol 398, July 31. pp. 391-402. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(21\)01253-8](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(21)01253-8)
- Huber, E. & Bogliaccini, J. (2010). “Latin America”. En F. Castles (ed.), *The Oxford Handbook of the Welfare State*. pp. 644-655. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199579396.003.0044>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI. (2017). *Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO)*. Lima: INEI.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI (2018). Sistema de Consulta de Base de Datos - REDATAM. Disponible en: <https://censos2017.inei.gob.pe/redatam/>

Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI. (2021). *Estado de la Población Peruana 2020*. Lima: INEI.

Kerstenetzky, C. (2017). *El Estado de bienestar social en la edad de la razón. La reinvencción del estado social en el mundo contemporáneo*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Korpi, W. (1983). *The Power Resources Model. The democratic class struggle*. London, Routledge and Kegan Paul.

López, I. (2021). *Perú: Políticas sociales dirigidas a los pueblos indígenas y amazónicos en el marco de la economía neoliberal, durante el periodo 1990 - 2016* (Tesis para optar el Grado Académico de Magíster). Lima: UNMSM.

Mesa-Lago, C. (1978). *Social security in Latin America. Pressure groups, stratification, and inequality*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press. <https://doi.org/10.2307/1955747>

Olivera, J. (2016). "An Assessment of a Proposed Multi-Pillar Pension Reform in Peru". *Apuntes. Revista de ciencias sociales*. Vol. 43(78). Lima: Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico. pp. 9-40. <https://doi.org/10.21678/apuntes.78.851>

Organización Internacional del Trabajo - OIT (2022). *Panorama Laboral 2022*. Lima: OIT/Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Disponible en: https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_867497/lang--es/index.htm

"Otros 5 mil niños recibirán pensión por orfandad". (22 de agosto de 2022). *La República*. Disponible en: <https://larepublica.pe/sociedad/2022/08/14/inabif-otros-5-mil-ninos-recibiran-pension-por-orfandad-reniec-adolescentes>

Pierson, P. (1998). "Irresistible forces, immovable objects: post-industrial welfare states confront permanent austerity". *Journal of European Public Policy*, vol. 5, no. 4, pp. 539-60. <https://doi.org/10.1080/13501769880000011>

Pierson, P. (2006). *Beyond the Welfare State?: the new political economy of welfare* (3a. ed.). Pennsylvania: Penn State University Press.

Pighi, P. (2020, 28 de agosto). "Coronavirus en Perú: 5 factores que explican por qué es el país con la mayor tasa de mortalidad entre los más afectados por la pandemia". *BBC News Mundo* [en línea]. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-53940042#:~:text=Acumula%2087%2C53%20muertos%20por,alta%20de%20todo%20el%20mundo.> [2023, 17 de abril].

Plataforma digital única del Estado Peruano (2021). Discurso de investidura del presidente del Consejo de Ministros, Guido Bellido Ugarte. Disponible en: <https://www.gob.pe/institucion/pcm/informes-publicaciones/2121639-discurso-de-investidura-del-presidente-del-consejo-de-ministros-guido-bellido-ugar-te>

Programa Nacional Integral para el Bienestar Familiar - INABIF. (2023). Padrón de pago de beneficiarios/as con la asistencia de orfandad Ley N°31405. Disponible en: <https://www.gob.pe/institucion/inabif/colecciones/12723-padron-de-pago-de-beneficiarios-as-con-la-asistencia-de-orfandad-ley-n-31405>

- Repetto, F. (2014). “El entorno político de las políticas públicas con énfasis en inclusión social”. En Muñoz, I. (ed.), *Inclusión Social: Enfoques, Políticas y Gestión Pública en el Perú. VII Seminario de Reforma del Estado*. pp. 231-255. Lima: Fondo Editorial PUCP. <https://doi.org/10.18800/9786124146633.016>
- Salazar, F. (2020). *Difusión de las políticas sociales: diferencias entre los programas de lucha contra la pobreza en Colombia y el Perú* (Tesis doctoral). Lima: PUCP. Disponible en: <https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/>
- Quijano, A. (2000). “Colonialidad del Poder y Clasificación Social”. *Journal of world-systems research*, Vol. VI, Núm. 2, summer/fall. Special Issue: Festschrift for Immanuel Wallerstein - Part I. pp. 342-386. <https://doi.org/10.5195/jwsr.2000.228>
- Rivas, A. (4 de mayo de 2021). “Abrazos perdidos: los niños huérfanos por la pandemia en Perú”. *Ojo Público*. Disponible en: <https://ojo-publico.com/2680/abrazos-perdidos-los-ninos-huerfanos-por-la-pandemia>
- Sistema de Focalización de Hogares - SISFOH. (s/f). Etapas del proceso de determinación de la Clasificación Socioeconómica (CSE). Disponible en: http://www.sisfoh.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=138&Itemid=793
- Sobrevilla, N. (2016). “Hallándome viuda sin recursos, sin apoyo y en la más deplorable situación: El montepío militar y la creación del Estado en el Perú (1800-1880)”. En *Caravelle*, 106, pp. 15-30. <https://doi.org/10.4000/caravelle.1897>
- Titmuss, R. (2006). Universalism versus Selection. En C. Pierson & F. Castles (eds.). *The Welfare State Reader*. pp. 40-47. Cambridge: Polity Press.
- Torres, M. (1994). “Historia del Código de Comercio Peruano”. *Derecho*, N° 48. pp. 133-148. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. <https://doi.org/10.18800/derechopucp.199401.007>
- Vázquez-Rowe, I. & Gandolfi, A. (2020). “Peruvian efforts to contain COVID-19 fail to protect vulnerable population groups”. En *Public Health in Practice*, Volume 1. <https://doi.org/10.1016/j.puhip.2020.100020>
- Wood, G. & Gough, I. (2006). “A comparative welfare regime approach to global social policy”. *World Development*, vol. 34, no. 10, pp. 1696–712. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2006.02.001>