

24 de Junio 2020

Länderbericht

Oficina Perú

KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG



Día 100: medidas radicales, resultados austeros

Nicole Stopfer, Ximena Docarmo, Andrés Hildebrandt

Desde hace 100 días el Perú acata una cuarentena obligatoria que ha mostrado las múltiples y diversas realidades de un país con brechas económicas y sociales aún muy grandes, así como sus complejidades geográficas y culturales. A pesar de los esfuerzos que lograron hacer noticia alrededor del mundo, en el Perú la pandemia ha expuesto las debilidades institucionales, en una crisis que resulta, además, inevitable para las clases medias del país.

Estatus: Al día 100

El Perú se destacó internacionalmente por ser uno de los primeros países de América Latina en tomar medidas para prevenir la propagación del COVID-19. El 16 de marzo se estableció una cuarentena obligatoria, que fue complementada con la implementación de otras medidas restrictivas. Sin embargo, en el día 100, la cuenta

supera los 257.447 contagiados y, con una letalidad del 3.19%, los 8.223 fallecidos¹, convirtiéndose en el segundo país con más contagios en la región, y el séptimo en el mundo².

Las políticas implementadas por el ejecutivo no parecen suficientes para controlar la transmisión de esta contagiosa enfermedad. Para entender

por qué estas medidas no han logrado el éxito esperado en el Perú, es necesario comprender que, a la difícil coyuntura global, se suman una serie de problemas estructurales de larga data que se han visto expuestos con la llegada de la pandemia.

El Perú antes de la pandemia: ¿condiciones ideales para el fracaso?

Desde el año 2014, cuando el Perú recibió la invitación de la OCDE para participar del "Programa País"³, lo que le allanaría el camino para ser miembro de esta organización, se han publicado diagnósticos sobre los diversos desafíos que esta nación debería superar para mejorar los estándares de vida de sus ciudadanos. La primera evaluación elaborada por dicho organismo en el 2015 relata cómo el Perú ha avanzado considerablemente en materia económica durante el siglo 21; entre otros, el crecimiento del PBI ha permitido reducir el índice de la pobreza al 20,5% (2018). No obstante, el país debe resolver algunas tareas pendientes, tales como incrementar la productividad, y reducir la desigualdad, la informalidad laboral y la vulnerabilidad de la clase media que "en caso de una desaceleración podría recaer en la pobreza"⁴.

Esta desaceleración parece haber llegado con el rostro de una pandemia mundial. La clase media que durante el 2019 estuvo conformada por el 42,9% de los peruanos⁵, podría verse duramente afectada por la contracción de las actividades económicas.

Otro factor que permite entender el avance de la pandemia es la informalidad laboral, que a fines del 2019 era del 71,1%⁶; es decir, tres de cada cuatro trabajadores vivían del día a día. Ante esta situación, el éxito de las medidas de aislamiento era cuestionable. Conforme se ha prolongado la cuarentena, ha aumentado la cantidad de gente que sale a las calles a generar ingresos. Como consecuencia, las medidas de aislamiento golpean especialmente a la poblaciones vulnerables⁷, históricamente afectadas por la exclusión y la desigualdad.

Según las cifras oficiales⁸, en el 2019 un 11,8% de hogares pobres habitaban viviendas hacinadas, lo que hace más difícil mantener la distancia social en casa. Asimismo, del 2,9% de pobreza extrema, un 9,8% se encuentra en áreas rurales. En este contexto, cabe destacar que ese 25% de la población peruana que se considera indígena⁹, usualmente tiene un limitado acceso a la atención de salud y a servicios básicos, como agua o luz. Estas comunidades no solamente han quedado expuestas a la enfermedad, sino a la desinformación sobre medidas de prevención.

Por otra parte, además de las características socioeconómicas, podemos exponer algunos factores estructurales de la institucionalidad democrática que afectan severamente la capacidad del Estado para atender las múltiples demandas de la ciudadanía.

La corrupción es uno de los problemas endémicos del Perú. Según el Índice de Percepción de la Corrupción 2019, el Perú es visto como un país con altos niveles de corrupción en el sector público, ubicándose en el puesto 101 de 180 del ranking elaborado por *Transparency International*¹⁰. Este fenómeno, anualmente le cuesta al Estado aproximadamente 17 mil millones de Soles (4,300 millones de Euros)¹¹, cerca del 10% del presupuesto público anual. En el actual contexto, según la Procuraduría Anticorrupción, se han iniciado más de 700 investigaciones fiscales a nivel nacional por corrupción, cerca de la mitad por malversación de fondos públicos¹².

Esta situación se desarrolla en un país con un proceso de descentralización inconcluso. En el 2002 se crearon 25 regiones con autonomía política, económica y administrativa. Con el paso de los años, y más aun con la llegada del COVID-19, surgen profundos cuestionamientos sobre la capacidad de los gobiernos regionales y locales para liderar acciones de contención y de reactivación en el nivel descentralizado. Ya en el 2019, con un objetivo de ejecución del 80%, los gobiernos regionales implementaron en promedio solo un 59.2%, y los gobiernos locales un 61.7% de sus prepuestos anuales¹³.

Una cuarentena con buena intención

Las estrictas medidas tomadas desde el 16 de marzo y la aprobación de un paquete de ayuda de carácter único en la región fueron una señal clara de parte del presidente Vizcarra de poner la salud como prioridad ante los posibles desafíos económicos.

Gracias a la estabilidad macroeconómica generada en las últimas décadas, el gobierno efectivamente pudo disponer de fondos que permitieron, a través de cuatro tipos bonos extraordinarios, mitigar de alguna manera los efectos de la paralización económica sobre los grupos de población más vulnerables.

Para algunos economistas, la loable robustez macroeconómica del Perú, manifestada principalmente en la estabilidad de su moneda y la cantidad de fondos actualmente disponibles para las medidas excepcionales, tiene, sin embargo, como contracara una falta de inversión en infraestructura, servicios y salud, lo que ha contribuido a un agravamiento de la crisis sanitaria. Así, solo uno de cada tres hogares en el Perú cuenta con acceso a una red de agua potable y solo la mitad de los hogares cuenta con una refrigeradora que les permita guardar alimentos por períodos prolongados de tiempo¹⁴.

La distribución de las ayudas tampoco estuvo exenta de complicaciones y controversias. Familias en situación de extrema pobreza y otros afectados no habían sido consideradas en las bases de datos respectivas¹⁵. Esto, en parte tiene que ver con la compleja división de las tareas de empadronamiento, registro y monitoreo, entre las autoridades nacionales, regionales y locales. Asimismo, se han registrado casos de corrupción, como el cobro del bono por parte de funcionarios públicos¹⁶ y denuncias por casos de hackeo de la plataforma digital para la repartición de los bonos¹⁷.

Estos son solo algunos factores que permitirían entender mejor los decepcionantes resultados en la contención de la enfermedad, a pesar de la

severidad de la cuarentena, especialmente en sus primeras semanas.

A más de tres meses del inicio de una de las más estrictas cuarentenas en la región, las restricciones en la movilidad y en la actividad económica han tenido un fuerte impacto en el país. Expertos estiman que la caída general del PBI este año rondará el 15% y que recién en el 2022 este recobraría niveles similares a los del 2019¹⁸.

¿Solo queda la reactivación?

Ante este grave escenario para la economía nacional, el gobierno del presidente Martín Vizcarra ha buscado una reactivación ordenada de las actividades económicas, garantizando al mismo tiempo estándares de seguridad sanitaria, en cuatro fases, de las cuales dos han sido implementadas hasta la fecha y la tercera sería autorizada en junio¹⁹.

Si bien las demoras en este proceso pueden explicarse en función a la coyuntura y a un problema tradicional de lentitud del aparato estatal peruano, la excesiva complejidad burocrática marcó la implementación de la primera fase. En este contexto, cabe destacar que el gobierno ha reaccionado con un grado de flexibilización en la fase dos, permitiendo la obtención de autorizaciones de manera más ágil²⁰.

En general se puede observar que el debate sobre la reactivación ha sido fundamentalmente de carácter técnico, se ha buscado un balance para enfrentar la gravedad de la crisis sanitaria y, al mismo tiempo, garantizar los ingresos y estabilidad de millones de peruanos. Sin embargo, ha habido propuestas, tanto del Ejecutivo como del Legislativo, que han sido puestas en tela juicio, tanto por su eventual carencia de efectividad como por el sesgo ideológico que estaría detrás de su formulación.

Un ejemplo que tuvo alcances internacionales fue la aprobación de la Ley N° 31018, que suspende el cobro de peajes durante el estado de emergencia, afectando inversiones extranjeras, motivando así una carta por parte de

las embajadas de Canadá, Australia, Francia y Colombia en el Perú, dirigida al presidente del Legislativo Manuel Merino de Lama. En esta misiva –un acto inusualmente contundente para una decisión que afecta solo al sector transporte–, los representantes diplomáticos destacaron los enormes problemas que tendrán las empresas involucradas y cómo una decisión así podría afectar la confianza para realizar inversiones en el Perú²¹.

Por otra parte, pese a los desafíos que se han presentado para el sistema educativo peruano, cuyo reinicio de clases ha sido pospuesto de manera indefinida, se puede resaltar de manera positiva la rápida implementación del programa televisivo “Aprendo en casa”, emitido a través de la radiofrecuencia del Estado peruano. Sin embargo, un recordatorio de las complejidades y desigualdades del país, se ha visto reflejado en el reciente anuncio del gobierno del retorno a clases, a partir de julio, de las escuelas en zonas rurales que no tienen acceso a internet o problemas de tecnología y que, por razones de seguridad, están ubicados en zonas sin presencia de coronavirus²².

Es evidente que, a pesar de los múltiples esfuerzos desplegados, la popularidad del gobierno peruano también ha sido impactada por esta crisis. En el mes de junio, la aprobación presidencial ha retrocedido en 10 puntos a un 70%. Asimismo, los peruanos creen que el gobierno “hace lo que puede, dentro de las limitaciones que el país enfrenta desde hace muchos años” en un 42% en el campo de salud y

en un 32% en relación a la reactivación económica²³.

¿Una nueva normalidad?

El Perú es un ejemplo más en la región de cómo los problemas estructurales han sido desnudados por la pandemia, ante ello no es suficiente sostener el discurso de regreso a la normalidad, sino transitar hacia una estructura más justa de la sociedad. No obstante, es preciso destacar que de no haber puesto una cuarentena estricta, la cifra a los 100 días podría haber superado las 100 mil muertes y los 900 mil contagios solo en Lima²⁴. A la par, el paquete de apoyo económico implementado por el gobierno, así como la reactivación económica iniciada hace pocas semanas, ha podido evitar un colapso total.

Lamentablemente, después de 100 días, el Perú está lejos de recuperarse de los efectos del Coronavirus. En este contexto, resulta improbable una prolongación de las estrictas medidas de confinamiento, pues no serían compatibles con las recientes medidas para la reactivación económica.

Más allá de los desafíos de esta coyuntura, es muy probable y sería necesario que los debates sobre redistribución de la riqueza, la ampliación del acceso a los servicios básicos y la regulación de ciertas prácticas económicas jueguen un rol importante en las próximas elecciones a realizarse en abril del 2021.

- 1 Minsa: Casos confirmados por Coronavirus Covid-19 ascienden a 257 447 en el Perú (Comunicado N° 142) <https://www.gob.pe/institucion/minsa/noticias/188019-minsa-casos-confirmados-por-coronavirus-covid-19-ascienden-a-257-447-en-el-peru-comunicado-n-142> Recuperado el 22.06.2020
- 2 Reported Cases and Deaths by Country, Territory, or Conveyance https://www.worldometers.info/coronavirus/?utm_campaign=homeAdvegas17%22 Recuperado el 22.06.2020
- 3 Perú acepta invitación de la OCDE para participar en el "Programa País" <http://www.rree.gob.pe/Noticias/Paginas/NP-0062-14.aspx> Recuperado el 18.06.2020
- 4 "Estudio multidimensional del Perú". Volumen 1. Evaluación Inicial. OCDE (2015) https://www.oecd.org/dev/MDCR%20PERU%20Principales%20mensajes_FINAL.pdf Recuperado el 18.06.2020
- 5 Casi 600.000 peruanos se unieron a la clase media el 2019: ¿cómo mitigar el impacto del COVID-19 este año? <https://elcomercio.pe/economia/peru/encuesta-nacional-de-hogares-inei-casi-600000-peruanos-se-unieron-a-la-clase-media-el-2019-como-mitigar-el-impacto-del-covid-19-este-ano-informe-ipe-noticia/> Recuperado el 18.06.2020
- 6 El 71.1% de los trabajadores en el Perú son informales <https://elperuano.pe/noticia-el-711-de-trabajadores-el-peru-son-informales-93831.aspx> Recuperado el 18.06.2020
- 7 Banco Mundial: Perú sufre una crisis sanitaria bastante grave <https://rpp.pe/economia/economia/banco-mundial-peru-sufre-una-crisis-sanitaria-bastante-grave-coronavirus-en-peru-economia-covid-19-noticia-1271563> Recuperado el 18.06.2020
- 8 Pobreza monetaria alcanzó al 20,2% de la población en el año 2019 <http://m.inei.gob.pe/prensa/noticias/pobreza-monetaria-alcanzo-al-202-de-la-poblacion-en-el-ano-2019-12196/> Recuperado el 18.06.2020
- 9 Los indígenas de la Amazonia lanzan un SOS para reclamar protección ante la pandemia <https://elpais.com/internacional/2020-05-06/los-indigenas-de-la-amazonia-lanzan-un-sos-para-reclamar-proteccion-ante-la-pandemia.html> Recuperado el 18.06.2020
- 10 Índice de Percepción de la Corrupción 2019. Transparency Internacional https://www.proetica.org.pe/wp-content/uploads/2020/01/CPI2019_Report_ES-WEB.pdf Recuperado el 18.06.2020

Nicole Kasper, representante de la Fundación Konrad Adenauer en el Perú y del Programa Regional ECLA de la Cooperación Europea e Internacional, <https://elcomercio.pe/economia/peru/contraloria-corrupcion-le-cuesta-pais-alrededor-s-17-mil-millones-ano-noticia-624980-noticia/> Recuperado el 18.06.2020

Nicole Kasper, representante de la Fundación Konrad Adenauer en el Perú y del Programa Regional ECLA de la Cooperación Europea e Internacional, <https://gestion.pe/peru/politica/coronavirus-peru-procuraduria-anticorrupcion-interpuso-264-denuncias-durante-emergencia-sanitaria-por-covid-19-nndc-noticia/> Recuperado el 22.06.2020



Presidente Vizcarra insta a gobiernos locales ejecutar presupuesto con mayor eficacia Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international", <https://andina.pe/agencia/noticia-presidente-vizcarra-insta-a-gobiernos-locales-ejecutar-presupuesto-mayor-eficacia-781261.aspx> Recuperado el 18.06.2020
CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>)

- 14 El virus exhibe las debilidades de la historia de éxito de Perú
<https://www.nytimes.com/es/2020/06/12/espanol/america-latina/peru-coronavirus-corrupcion-muertes.html> Recuperado el 15.06.2020
- 15 Bono de 380 soles: ciudadanos denuncian la mala distribución del subsidio estatal
<https://larepublica.pe/economia/2020/03/22/bono-de-380-soles-en-redes-sociales-denuncian-errores-en-la-asignacion-del-subsidio-del-midis-durante-estado-de-emergencia-por-coronavirus-atmp/> Recuperado el 15.06.2020
- 16 Funcionarias en cobro ilegal de bono de S/ 380 <https://diariocorreo.pe/edicion/libertad/funcionarias-en-cobro-ilegal-de-bono-de-s-380-937331/?ref=dcr> Recuperado el 15.06.2020
- 17 Hackers vulneraron plataforma del Bono Familiar Universal para apropiarse de dinero
<https://elcomercio.pe/lima/sucesos/coronavirus-en-peru-hackers-vulneraron-plataforma-del-bono-familiar-para-apropiarse-de-dinero-noticia/> Recuperado el 15.06.2020
- 18 Diego Macera: “Calculamos una caída anual del 15% del PBI”
<https://peru21.pe/economia/diego-macera-calculamos-una-caida-anual-del-15-del-pbi-coronavirus-economia-noticia/> Recuperado el 15.06.2020
- 19 Reactivación Económica: Fase 3 sería aprobada este mes
<https://rpp.pe/economia/economia/reactivacion-economica-fase-3-seria-aprobada-este-mes-fase-2-empresas-empleo-trabajo-reinicio-de-actividades-produce-noticia-1274318>
Recuperada el 22.06.2020
- 20 Fase 2 de reactivación económica: estas son las actividades con luz verde para iniciar operaciones
<https://gestion.pe/economia/fase-2-de-reactivacion-economica-estos-son-las-actividades-con-luz-verde-para-iniciar-operaciones-noticia/?ref=gesr> Recuperada el 15.06.2020
- 21 Embajadas de cuatro países envían carta al Congreso por ley que suspende cobro de peajes
<https://andina.pe/agencia/noticia-embajadas-cuatro-paises-envian-carta-al-congreso-ley-suspende-cobro-peajes-800468.aspx> Recuperada el 22.06.2020
- 22 Perú autoriza clases presenciales en zonas andinas sin internet ni coronavirus
<https://www.semana.com/educacion/articulo/peru-autoriza-clases-presenciales-en-zonas-andinas-sin-internet-ni-coronavirus/680307> Recuperado el 18.06.2020
- 23 Encuesta Nacional Urbana Junio 2020 - Evaluación de la gestión pública
<https://www.ipsos.com/es-pe/encuesta-nacional-urbana-junio-2020-evaluacion-de-la-gestion-publica> Recuperado el 22.06.2020
- 24 En Lima se evitaron más de 100 mil muertes por COVID-19 debido a cuarentena, sostiene experto del Minsa
<https://elcomercio.pe/lima/coronavirus-peru-en-lima-se-evitaron-mas-de-900-mil-casos-positivos-y-100-mil-muertes-por-covid-19-debido-a-cuarentena-sostiene-experto-del-minsa-cuarentena-estado-de-emergencia-covid-19-nndc-noticia/> Recuperado el 22.06.2020