



ECONÓMICA

EDICIÓN N.º 11 - NOVIEMBRE 2020 - AÑO 7

PERÚ Y LA COVID-19

POLÍTICAS ECONÓMICAS Y PROPUESTAS PARA EL FUTURO

ENTREVISTAS A:

**YOHNNY
CAMPANA**

ANALISTA DE
MACROCONSULT

**FREDY
VARGAS**

DOCENTE
INVESTIGADOR
EN PRONÓSTICO,
INNOVACIÓN Y
ESTRATEGIAS
EN COLOMBIA,
COSTA RICA
Y PERÚ



ARTÍCULOS:

**“EN BUSCA DE
UN SEGURO
PÚBLICO
DE SALUD
COMPRADOR:
EL CASO DEL SIS”**

Por: Beteta, E.
Elorreaga, O.

**“PENSAR EN LAS
NARRATIVAS
DE LA (NUEVA)
NORMALIDAD: UNA
RESPONSABILIDAD
ÉTICO-POLÍTICA”**

Por: Añi, A.

ECONÓMICA ES UNA ORGANIZACIÓN QUE ESTÁ CONFORMADA POR ESTUDIANTES DE PREGRADO DE LA PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ (PUCP), PRINCIPALMENTE DE LA ESPECIALIDAD DE ECONOMÍA. ASÍ MISMO, SE CUENTA CON EL APOYO DE DESTACADOS PROFESORES Y JEFES DE PRÁCTICA DEL DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA DE LA PUCP. EL PROPÓSITO DE LA ORGANIZACIÓN ES CONTRIBUIR A LA DIFUSIÓN COYUNTURAL SOBRE TEMAS RELACIONADOS CON LA ECONOMÍA DESDE UNA PERSPECTIVA INTERDISCIPLINARIA A TRAVÉS DE DISTINTAS ACTIVIDADES ACADÉMICAS. UNA DE ESTAS ACTIVIDADES, A CARGO DEL ÁREA DE INVESTIGACIÓN Y PUBLICACIONES, ES LA EDICIÓN Y PUBLICACIÓN SEMESTRAL DE LA REVISTA IMPRESA ECONÓMICA, LA CUAL CUENTA CON NUEVE EDICIONES HASTA EL MOMENTO. EN ELLA, SE PUBLICAN ARTÍCULOS ORIGINALES E INÉDITOS SOBRE LA CIENCIA ECONÓMICA, INCLUYENDO TAMBIÉN AQUELLAS DE PERSPECTIVA INTERDISCIPLINARIA. ADEMÁS, OTROS PRODUCTOS ACADÉMICOS QUE OFRECE LA ORGANIZACIÓN POR MEDIO DE SU PÁGINA WEB SON BOLETINES INFORMATIVOS, NOTAS PERIODÍSTICAS, ARTÍCULOS ACADÉMICOS Y ENTREVISTAS A DESTACADOS PROFESIONALES.



“PERÚ Y LA COVID-19: POLÍTICAS ECONÓMICAS Y PROPUESTAS PARA EL FUTURO”

Hacia comienzos del 2020, uno de los artículos publicados en la página web de Economía advirtió sobre los grandes desafíos que se avecinaban con el inicio de la nueva década. La creciente tensión comercial entre Estados Unidos y China, el agravamiento del calentamiento global y sus consecuencias ambientales, así como el descontento social hacia instituciones políticas en América Latina (Chile y Perú) inauguraban la agenda mediática y académica del presente año. No obstante, esta agenda inicial cambió de rumbo, radicalmente, con la repentina aparición del coronavirus y la enfermedad que este genera, la COVID-19. Han pasado ocho meses desde la declaratoria de pandemia por la Organización Mundial de la Salud¹ y, hasta el día de hoy, se espera la aprobación de una vacuna que ponga fin a sus latentes rebotes y olas de contagio.

Si bien los efectos de la COVID-19 han sido heterogéneos alrededor del globo, los diagnósticos en países en desarrollo, precarios en sistemas de salud y protección social, han recibido las peores expectativas y los resultados más severos. El caso peruano se inserta en dicha situación. A pesar de haberse tomado acciones inmediatas luego del surgimiento del primer caso de coronavirus el 6 de marzo de 2020, el Perú lleva el título de país con más muertes por cada 100.000 habitantes en todo el mundo, hasta la fecha. Además, estos datos² también muestran que el Perú figura como el tercer país con más muertes en la región latinoamericana. A raíz de aquellos hechos, el caso peruano ha ocupado la atención de diversos medios y expertos/as, tanto nacionales como internacionales³, quienes traen, otra vez, la cuestión sobre la “efectividad” del modelo económico empleado en los últimos 20 años; aquel que ha generado crecimiento del PBI, mas no desarrollo y reducción de la desigualdad en la sociedad civil. Esto puede evidenciarse en el estancamiento de la inversión pública en el sector salud, la cual se ha mantenido alrededor del 2 y 3% como porcentaje del PBI por más de seis años, provocando la reducción de la efectividad de las medidas tomadas contra el coronavirus.

De esta manera, la Revista Economía tiene como objetivo contribuir a las existentes reflexiones, desde un diálogo académico interdisciplinario, y lo cumple mediante la publicación de su undécima edición, “Perú y la COVID-19: políticas económicas y propuestas para el futuro”. Este número apunta a pensar sobre las diferentes dimensiones de la actualidad económica en el contexto de crisis total, reuniendo tanto artículos de docentes y egresados, como entrevistas a exfuncionarios públicos, para conseguir un diagnóstico integral del fenómeno en cuestión.

Respecto a los artículos, en principio, se encuentra el artículo de la Dra. Adriana Añi, en el que se realiza una crítica a la nueva normalidad, la vida política y el sistema económico actual, partiendo de la conversación entre la economía y la filosofía. A continuación, están los artículos del Mg. Edmundo Beteta y la Mg. Flor Blanco, quienes abordan a la COVID-19 por el lado de las políticas sociales, tanto desde la economía de la salud y el SIS, como de las políticas de protección social y los bonos del Estado, respectivamente. En esta línea, se encuentra el artículo de la Lic. Andrea Fernández, quien escribe sobre las políticas macroprudenciales adoptadas antes y durante la crisis económica causada por la pandemia. Se encuentra, también, el artículo de José Uzuriaga, quien desarrolla una evaluación de las políticas de movilidad urbana frente a la COVID-19. Por último, el artículo de Telma Basurto examina a la Constitución Económica desde la regulación de precios de los medicamentos.

En cuanto a las entrevistas, por un lado, el Mg. Yohanny Campana, analista en Macroconsult, comparte reflexiones sobre la acción estatal frente a la pandemia, exponiendo los retos pendientes en el país en materia de políticas sociales, mercado laboral y descentralización. Por otro lado, el Mg. Fredy Vargas, profesor investigador en diversas universidades de América Latina y ex-asesor presidencial en 2013 y 2014, intervino con valiosas recomendaciones multidimensionales frente a la COVID-19 en cuestión de innovaciones dentro del sector de transporte y comunicaciones, protección social, y gobiernos subnacionales, tanto para el corto como para el largo plazo.

Finalmente, el Consejo Directivo agradece a todas aquellas personas que hicieron posible la publicación de esta edición. En primer lugar, agradecemos el esfuerzo de cada una y uno de los miembros de Economía, en especial al equipo de investigación, cuyo compromiso y ayuda fue imprescindible. En segundo lugar, agradecemos a nuestros autores y autoras, así como al Comité Consultivo, por su apoyo y rigurosidad académica. Finalmente, agradecemos a nuestros lectores y lectoras, pues su respaldo es vital para el crecimiento y desarrollo de Economía como organización.

Atentamente,
Alvaro Zárate Ortiz
Consejo Directivo
Organización Económica

1 11 de marzo de 2020. Recuperado de: <https://www.who.int/es/news/item/27-04-2020-who-timeline---COVID-19>

2 Fuente: Universidad John Hopkins y Banco Mundial

3 Taj, M. y Kurmanaev, A. (16 de junio de 2020). El virus exhibe las debilidades de la historia de éxito de Perú. *The New York Times*. Recuperado de <https://www.nytimes.com/es/2020/06/12/espanol/america-latina/peru-coronavirus-corrupcion-muertes.html>



Revista Económica
Año 6 – N°11 / Noviembre 2020

Editado por:
Organización Estudiantil Económica

www.economica.pe

economica.institucional@gmail.com

Dirección:
José Leguía y Melendez 878 Lima 21

Directora General: Fiorela Quispe Valencia | **Subdirector:** David Vilca Zelaya | **Editor General:** Alvaro Zárate Ortiz | **Equipo de Investigación:** Alvaro Zárate Ortiz (Director), Alexandra Quispe Ríos, Patty Córdor Lázaro, Sergio Serrano Caballero, Alexander Tello Fuentes, María Alejandra Ramos Cadenillas, Héctor Lama Mávila, Andrea Clavo Campos | **Equipo de Finanzas:** Cristina Mundo Velásquez (Directora), Alexandra Calderón Salas, Alexandra Soberón Cribillero, Maryori Llano Gómez, Jahaira Serrano Ramírez, Josselyn Castellón Flores, Cristov Cardenas Inga, Hanan Cevallos Cabanillas, Luis Campos Geldres, Estefani Rojas Zavaleta | **Equipo Web:** Leslie Peñaloza Huamán (Directora), Daniel Medrano Torres, Alvina Callupe Bedon, José Gomez Cribillero, Luis Urrutia Rodriguez, Nicole Linares Camus, Sindel Baumann Gutierrez, Valeria Ruiz Alca, Eyleen López Cueva, Antuanet Puelles Huayameres, Natalia Serpa Parihuana, Viena Peralta Marquez | **Equipo de Recursos Humanos:** Danna Rodríguez de Águila (Directora), Katerine Zevallos Briceño, María Fernanda Rodríguez Cano, Michell Hinostrroza Palomino, Renzo Risco Meneses, Claudia Portugal Zevallos y Alexis Bernabe | **Equipo de Eventos Académicos:** Renato Velazco Becerra (Director), Fátima Nunton Valencia, Gustavo Ávila Herrera, Anabel Sanchez Durand, Diego Chunga Bonilla, Enzo Gonzales Quispe, Maite Salazar Pulido, Melissa Calixto Castro.

Comité Consultivo: Dr. Waldo Mendoza Bellido, Dr. Alejandro Lugón Ceruti y Mg. Stephan Gruber Narvaez.



ÍNDICE

4



Recomendaciones multidimensionales frente a la COVID-19
Entrevista a Fredy Vargas

10



La acción estatal frente a la pandemia de la COVID-19 y sus retos pendientes en el Perú.
Entrevista a Yohnny Campana



14
Análisis de la estabilidad financiera y uso de la política macroprudencial antes y durante la crisis del COVID-19 en el Perú
Andrea Marjorie Fernández Tinoco



25
Movilidad urbana frente al COVID-19
José Uzuriaga-Ignacio



33
Constitución económica peruana bajo la lupa, una mirada crítica en torno a las iniciativas legislativas que intentaron -pero no lograron- promover la regulación de precios de medicamentos ante el contexto de la COVID-19
Telma Basurto



42
Pensar las narrativas de la (nueva) normalidad: una responsabilidad ético-política
Adriana Añi Montoya



49
En busca de un seguro público de salud comprador: el caso del SIS
*Edmundo P. Beteta
Oliver A. Elorreaga*



58
Las fallas en la implementación de políticas públicas: lecciones de la entrega del bono gubernamental en tiempos de COVID-19 en el Perú
Flor Blanco Hauchecorne

Recomendaciones multidimensionales frente a la COVID-19

Entrevista a Fredy Vargas¹

Entrevistadores:
Álvaro Zárate
André Lama

Transcripción:
Roberto Mendoza
María Alejandra Ramos

Estimado Fredy, comencemos con algunas preguntas personales: ¿A qué se dedica actualmente? ¿En qué proyectos está involucrado? ¿Qué temas está investigando respecto a la pandemia?

Claro, con todo gusto. Yo soy profesor de investigación en la Universidad Externado de Colombia. Asimismo, soy investigador en el Centro de Pensamiento Estratégico y Prospectiva de la universidad mencionada, el cual es el Centro de Prospectiva de Colombia. Adicionalmente, ahí hacemos consultoría de gestión pública a los gobiernos de la región.

Estoy involucrado en dos líneas de investigación. Por un lado, el análisis de la anticipación estratégica y señales del futuro, por otro lado, la prospectiva territorial y del gobierno. Por ejemplo, la reciente investigación publicada abarca temas como desarrollo territorial y prospectiva aplicada al gobierno de las comunidades.

Por último, estamos evaluando investigaciones sobre el comportamiento post-pandemia en el mediano y largo plazo. Buscamos analizar el efecto de la pandemia sobre el sector público y privado en el corto y mediano plazo con el propósito de identificar las medidas necesarias a implementar.

Muchas gracias. Ahora, sigamos con el primer eje temático de la entrevista. A propósito del texto "Territorial Foresight for the construction of shared visions and mechanisms to minimize social conflicts: the case of Latin America" (2020): ¿De dónde surgió la motivación para escribir sobre conflictos sociales en la región latinoamericana?

Nosotros buscamos entender la dinámica del desarrollo territorial en Latinoamérica y el porqué del alto nivel de conflictividad de la región para, luego, plantear soluciones. En ese sentido, la investigación se basa en identificar las causas y su relación con las personas. De esta forma, el primer gráfico de la investigación muestra claramente una relación fracturada entre la población y el gobierno pues las personas no sienten que el gobierno cubra sus necesidades, y cuanto más alejada la relación se complica más el problema. Entender la dinámica de esta relación fue lo más importante y difícil.



“
Tenemos que dejar de aislar al presidente, es decir, necesita asesoramiento estratégico real.
”



Fredy Vargas

¹ Profesor Investigador en Previsión, Innovación y Estrategia en Colombia, Costa Rica y Perú. Consultor académico en universidades de América y Asia. Director en entidades privadas y públicas dentro de Latinoamérica, con más de 18 años de experiencia laboral en Planeamiento Estratégico y de Previsión, Desarrollo Económico, Administración de Riesgos, Evaluación de proyectos de inversión, y Cooperación Internacional. PhD. en Administración, Economista con Maestrías en Estudios de Prospectiva y Pensamiento Estratégico y Administración de Negocios Estratégicos, con posgrado en Proyectos de Inversión, Telecomunicaciones y Administración de Proyectos en la Universidad de Stanford. Miembro de las Asociaciones Internacionales Profesionales de Riesgo, Fraude y Auditoría (ACFE, IIA, CFCA), Economía (AEA) y Representante Diputado del Nodo de Colombia en el Proyecto del Milenio.

Por otro lado, los países de la región comparten un modelo económico que privilegia la extracción de recursos. En efecto, se encontró mucha literatura con evidencia teórica y econométrica de cómo un modelo basado en extracción de recursos sin desarrollo del sector terciario y sin reducción de la inequidad nos está cobrando factura. No obstante, sentimos que estas investigaciones no han ayudado a resolver los problemas. Dado este contexto, nos hemos preguntado sobre las herramientas disponibles que permitan tanto un análisis de largo plazo como el planteamiento de un modelo que cambie la situación. En consecuencia, se decidió ver el problema desde la prospectiva territorial o *foresight* territorial. Esto implica que la gente tenga voz dentro de su proceso de generación de largo plazo bajo un equilibrio entre los involucrados.

Otra motivación fue la falta de voluntad política para lograr una visión de futuro entre los *stakeholders* de una región, provincia o territorio pues la teoría de los *stakeholders* de Milton Friedman (1984) es antigua. Asimismo, está mal que las herramientas disponibles de la prospectiva territorial, los cuales generan visiones de largo plazo para luego aterrizar en estrategias y gestión, tampoco fueran aplicadas.

Nosotros no buscamos imponernos pues entendemos la visión empresarial extractiva de generar empleo y divisas al país. Sin embargo, los pobladores no tienen la certeza si su medio ambiente no será destruido, si, efectivamente, serán contratados o llegará gente extraña que dañe sus aspectos sociales y comunitarios. Estos temas no tienen por qué ser opuestos, al contrario, nosotros podemos lograr desarrollo económico en la región basado en el apoyo de actividades productivas sostenibles en todos los aspectos: económico, social y ambiental.

Si bien para el 2019 se estaba formando un caldo de cultivo para manifestaciones causadas por problemas estructurales (políticos, sociales y económicos) (Chile, Ecuador, Argentina, Bolivia, Brasil), la crisis sanitaria fue causa fuerte, por no decir única, de la disuasión de estas. Ahora, con la futura vuelta a la normalidad, ¿cree que la forma cómo se ha manejado esta crisis lleve a conflictos sociales más profundos en el Perú?

El tema lo dividiría en dos partes. Primero, la respuesta más corta sería que el manejo de la crisis ha sido pésimo en toda la región. Segundo, analizar estos fenómenos requiere identificar sus causas, lo cual no es fácil. Para ello, uno tiene que desagregar las causas en dos dinámicas: la urbana y rural. Esto es necesario porque los efectos de las tres grandes carencias (económicas, políticas y sociales) difieren en cada dinámica.

En el ámbito, el problema más allá de la pobreza es la inequidad. Somos los campeones del Gini. La normalización de las diferencias entre personas y los efectos sociales y culturales sobre la desigualdad no nos ayudan a plantear soluciones. En el ámbito político, la falta de una reforma institucional en toda la región ha generado que las instituciones del gobierno en sus tres niveles no sean reconocidas por la población. La gente no las siente suyas. En el ámbito social, vemos el desarrollo a nivel individual o cómo menciona el profesor Yamamoto: uno se preocupa por el desarrollo de sí mismo y de su manchita, no le preocupa nada más. El concepto de colectivo para lograr una mejor sociedad es muy débil en Perú y en toda Latinoamérica. Por ejemplo, la pandemia ha desnudado lo peor de nosotros como la búsqueda de beneficios con el oxígeno, la posición de las clínicas, un estado ineficiente y un sistema de salud colapsado. En contraste, el progreso de Asia en una educación de alta calidad, instituciones fuertes y promoción de la libre empresa

se debe, en parte, a un sentimiento colectivo donde la gente se preocupa por su sociedad.

Uno se podría imaginar la delicada situación en el sector rural si el urbano presenta carencias a pesar de su cercanía a los gobernantes. Desde la época de Basadre y Barrenechea se habla de los dos países: un país donde el gobierno es inexistente en el sector rural genera que este se defiende solo ante cualquier amenaza. No es que el Estado sea bueno o malo, simplemente no está presente y esto no debería ser así. De esta forma, si en el largo y mediano plazo no se tiene una estrategia de desarrollo conjunto o no tenemos presencia del Estado, el problema se va agudizar.

¿A qué se debe la falta de voluntad política de la región ante la consolidación del modelo extractivista a pesar de un contexto de fragmentación y desigualdad?

Primero, la palabra extractivista es correcta pues, según Acemoglu y Robinson, en Latinoamérica tenemos elites extractivistas que se preocupan poco por la nación cuando ellos se desarrollan individualmente. Además, existen unos temas más de fondo, sobre por qué nuestros líderes en Latinoamérica no piensan en largo plazo el cual es parte de nuestra investigación actual. Esto se explicaría, según Robinson y Acemoglu, por el fenómeno de ausencia institucional en la región donde tenemos todo un mundo y camino por recorrer.

La gente cree que construir institucionalidad en América Latina es muy difícil por los altos niveles de informalidad. No obstante, desde mi modesta opinión, tenemos que seguir el cambio planteado por Douglas North en su libro *Understanding the Process of Economic Change* (2005). El autor plantea la existencia de una institucionalidad informal adicional a la formal, la cual se basa en el sistema de creencias de un país o región. De esta forma, comparto opinión, otra vez, con el profesor Yamamoto sobre lo importante de generar un sistema de creencias y valores sólidos que digan hacia dónde ir. Adicionalmente, desde la psicología y sociología, primos hermanos de la economía, debemos generar espacio para una mayor institucionalidad.

La carencia institucional no es todo el problema. Existe otro fenómeno muy fuerte: la región no tiene un libre mercado real. Nuestro mercado no tiene elementos de un libre mercado como la ausencia de privilegios, tampoco tenemos un modelo en el cual cualquier persona pueda desarrollar su empresa y sacarla adelante. Por último, siguiendo las propuestas de Buchanan y Tullock de los años 70 y 80, la región presenta procesos *rent seeking* o búsqueda de rentas, el cual es alentado dentro de la sociedad cuando el gobierno es débil, y resulta capturado por mafias. Por su parte, dentro del sector privado, tenemos gente que busca competir mientras otros no buscan privilegios mercantilistas para crear un entramado insano. De esta forma, el libre mercado de la región se asemeja a un mercantilismo. Si realmente se hubiera tenido control sobre las cosas en las que



se tienen control para alcanzar una economía de mercado sólida, entonces estaríamos en otra situación probablemente.

Justo este planteamiento de una economía mercantilista es mencionado por Ha-Joon Chang en su libro "Retirar la Escalera"

El autor no puede tener más razón sobre la necesidad de generar condiciones donde cualquier persona pueda crecer en todos los aspectos. De esta manera, ante la presencia de restricciones, el gobierno debe limpiarlas, y además debe generar condiciones para que una persona de estratos más bajos pueda competir en igualdad.

Respecto al segundo eje de temas, el teletrabajo se ha visto como la única solución a la imposibilidad de movilización por causa de la pandemia. En el Perú, esta medida no fue del todo bienvenida, pues muchas personas no poseen los recursos suficientes para conseguir herramientas tecnológicas y una buena conexión a internet para cumplir con sus responsabilidades laborales, lo cual ha llevado a gran parte de la población a la pérdida de sus trabajos. En el trabajo de Delaporte y Peña (2020)², en el cual habla de la "capacidad de teletrabajo" (teleworkability), señalan que Latinoamérica es una de las regiones con menor capacidad, y que Perú, en específico, es uno de los peores países en la región.

Tomando en cuenta que la única forma de conseguir estas herramientas es por medio de empresas privadas, ¿qué políticas de incentivo a estas entidades debería/podría generar el Estado para mejorar esta situación de brecha digital?

Según estimaciones del economista Hugo Ñopo, la brecha digital en el Perú es monstruosa. Dado el contexto, el tema se debe tratar en tres espacios: infraestructura, conectividad y capacitación. En la infraestructura, a pesar del desarrollo de la banda ancha de los últimos 15 años y los esfuerzos de las empresas por llevar esta tecnología en algunas localidades, la calidad del servicio es de las más bajas de la región y el mundo. En adición, los subsidios del gobierno para desarrollar la banda ancha en zonas rurales y urbanas alejadas son insuficientes. Debemos entender que los procesos de digitalización son las nuevas carreteras del siglo 21. En ese sentido, si nosotros estamos teniendo un nivel de inversión tan alto en conectividad física, se requiere replicar los sistemas de gasto en carreteras y de provisión de infraestructura al sector privado en el desarrollo de la banda ancha en el Perú debido a su fuerte impacto económico. Al respecto, en Colombia se estima que un aumento de 10 puntos en la banda ancha incrementa en 1.38% el PBI. Por otro lado, si se triplicase 3 veces la velocidad de la internet, el efecto sobre el PBI es alrededor del 15% y 20%.

En el espacio de la conectividad, se puede tener una banda ancha de 20 megas, pero de qué sirve si los pobladores de Sicuani no cuentan con dispositivos como computadoras y tablets. En este punto se debe entender que no todo es banda ancha física, sino que debe



usarse nuevas tecnologías disponibles como el 4G y 5G, las cuales permitirán la transmisión aérea del internet con alta velocidad. Sin embargo, estas tecnologías requieren liberar espectro para montarlas, lo cual podría demorar su uso. Por otro lado, la gente puede no tener computadoras o laptops, pero contamos con 30 millones de peruanos que usan móviles. En efecto, este hecho, sumado a las nuevas tecnologías, es de gran ayuda para la digitalización del país.

El espacio de la capacitación es más delicado pues, ¿de qué sirve contar con banda ancha en casa y con dispositivos si no sabes manejarlos? La alfabetización digital sumada a la financiera y a futuro son las habilidades adicionales a las técnicas necesarias en el siglo 21. Si bien la alfabetización financiera se habla en el país, ya se debería tener un nivel más alto. Con respecto a la alfabetización de futuro, se debe enseñar a la gente cómo administrar su futuro desde decisiones de inversión en el largo plazo. Por su parte, la digitalización es muy baja en el país más aún en los segmentos más bajos de la población y segmentos de mayor edad. De esta forma, se requiere programas específicos del sector privado y público en el proceso de alfabetización de la gente.

Entonces los esfuerzos por la alfabetización no sólo vendrían del estado sino también de los privados porque mucha gente piensa que tenemos muy mala conectividad por culpa de las empresas privadas, pero quizás es por la falta de infraestructura del Estado para entrar a las afueras de las ciudades y en zonas rurales

El tema abarca ambos sectores, el público porque no regula de forma adecuada, y el sector privado al relajarse. Este escenario requiere una mirada de urgencia en el país, el cual también se refleja en salud y educación pues avanzamos de forma rezagada respecto a la competencia global. De esta forma, los peores indicadores

internacionales del país no se deben a que no se haga nada sino que el resto de países avanza mucho más rápido.

Exactamente. Pasemos a eje temático final. La importancia de las políticas regionales/provinciales/municipales son clave para contrarrestar los estragos que está causando la COVID-19 en el interior del país. Tomando en cuenta su artículo sobre liderazgos subnacionales y su relación con el desarrollo de largo plazo

¿Qué tipo de liderazgos deberían tener los gobernadores regionales y los alcaldes provinciales/municipales para poder tener mejores resultados económicos y sociales dentro de sus jurisdicciones?

La pregunta hace referencia a un artículo que hemos escrito en una conferencia anual de la Cepal. El tema es relevante en el mediano plazo pues actualmente nos quejamos de malos líderes en los tres niveles del gobierno, pero debemos preguntarnos qué estamos haciendo para formar nuevos líderes o qué herramientas podemos brindarles para tal objetivo. Es gracioso que la televisión muestre como líderes jóvenes a personas de 40 y 50 años o ver a congresistas de más de 40 años como la esperanza del futuro. Al contrario, se debe generar liderazgo joven, de la edad de ustedes, quienes son realmente jóvenes. Ustedes tienen todas las posibilidades de transformar nuestro país y la región a partir de las dos cualidades que resaltamos en el documento. Por un lado, *critical thinking* o pensamiento crítico desarrollado desde el conocimiento para entender cómo funciona los contextos en el mundo y, así, identificar en qué estamos fallando. Por otro lado, un pensamiento orientado hacia el futuro con el optimismo de transformar nuestra realidad de forma progresiva.

El tema es que las escuelas de líderes políticos de nuestra región no cuentan con ese tipo de capacitación. Debemos entender que

2 Delaporte, I. y Peña, W. (2020). Working from home under COVID-19: Who is affected? Evidence from Latin American and Caribbean countries. GLO Discussion Paper, N°528, Global Labor Organization (GLO), Essen.

no basta con capacidades técnicas o académicas, en adición, se debe instalar las cualidades resaltadas para formar a las siguientes generaciones. Ojo, esta propuesta no es invento nuestro, pues en los países nórdicos esto es ley, así como en las nuevas economías industrializadas (NICs), como Singapur. Todas ellas se preocupan por desarrollar habilidades más allá de lo técnico en sus jóvenes, porque el tema es que cualquiera puede estar en posibilidad de tomar decisiones directivas.

Necesitamos gente que quiera transformar las cosas, pero con pensamiento crítico y sin dejarse llevar por el estatus quo en el sector público, privado y en la academia. En los tres ámbitos necesitamos gente que piense disruptivamente, con cambio, que quiera transformar las cosas, pero desde el conocimiento, con pensamiento crítico y no dejándose llevar por el estatus quo. No es sencillo, pero hay que formarlos, y hay que ver de qué manera se desarrollan este tipo de programas para que gente talentosa puedan tener acceso a esta educación.

Ahora, el otro tema que tenemos que ver es cómo hacemos para generar este tipo de liderazgos, no solo en la Universidad Católica (PUCP) o Pacífico (UP), si no en el interior del país: ¿cómo es que yo puedo generar esto en las zonas más alejadas del país? Nosotros ya sabemos que de las grandes universidades del país van a salir los siguientes líderes. Pero, ¿por qué no podemos tener el mismo nivel en regiones y provincias alejadas?, para que así puedan construir su futuro a largo plazo. En realidad, el artículo sobre liderazgos subnacionales va un poco en la crítica. ¿Cómo es que yo puedo generar liderazgos en las zonas más alejadas de nuestros países en el continente, pero que sean liderazgos transformadores y de largo plazo? Eso es lo que estamos buscando.

Es muy interesante lo que ha comentado sobre la formación de nuevos líderes y los tipos de liderazgos que son necesarios para el futuro y mediano plazo. A propósito de eso, a nivel subnacional, en las ciudades intermedias y zonas rurales, es común ver que existe una participación política ciudadana activa, pero en total desarticulación con el gobierno local incluso buscando confrontarlo. ¿Qué podría recomendar para que la participación ciudadana y la burocracia subnacional puedan trabajar en armonía?

Bueno, ahí, dos cosas. Ese también es un tema lindo, ambos comentarios dentro de las ciencias sociales, son campos de estudios en sí mismos. Por un lado, esta lo que se llama participación ciudadana y políticas públicas, que es una parte, y la otra es el rol del sector privado en el desarrollo. Ambos son temas grandes y están sumados a cómo es que estos liderazgos pueden ayudar al desarrollo y no se peleen. Primero, tenemos que entender que la competencia política va a ser natural dentro de cualquier espacio en cualquiera de los tres niveles. El problema viene cuando se tiene una competencia política que es desarticulada y ya no es solo la competencia entre los mejores, sino que existen otros intereses que están detrás, buscando capturar poder político para lograr otros fines.

¿Cómo solucionamos este problema? Lo primero que tenemos que hacer es generar partidos políticos sólidos, meritocráticos y que tengan capilaridad. ¿Qué cosa implica la capilaridad? y ¿por qué es tan importante? por una sencilla razón: lo que a mí me interesa es que el partido x, y, o z –por no mencionar ninguno en particular– no



solamente tenga representación en Cusco y Puno, sino que también en Anta y Ayaví. El tema es que, si no tiene un comité local en Anta y otro en Ayaví, y aun así gana la presidencia regional, ¿qué va a poder hacer sin una articulación con los alcaldes locales?

El otro tema es que si yo, dentro de una estructura meritocrática que debe de existir en los partidos, puedo ver cuáles son los mejores candidatos para Anta y Ayaví, yo lo que voy a hacer, al darle buenas opciones a la gente para que voten, es que voy a invitar es que el poder sea tomado por gente que puede perjudicar el desarrollo local, alentar otro tipo de negocios como mafias y demás... El problema es que el desarrollo de partidos es mucho más importante de lo que se piensa, y en realidad la razón por la que hasta ahora no se haya tenido un desarrollo sólido para el tema de eliminar, por ejemplo, el voto preferencial en las próximas elecciones. Aún estamos muy lejos de tener un sistema político sólido.

Disculpe por extender el tema anterior, solo que esto es muy importante, porque se ha ido "cocinado" por tanto tiempo, desde los inicios de la descentralización, y ahora ante una crisis subnacional, no vemos este tipo de liderazgos que usted menciona: liderazgos que accionen en provecho del pueblo y que promuevan el trabajo colectivo. Hemos visto que incluso se ha aprovechado para generar ganancia propia. Es muy lamentable.

No obstante, yendo al cierre de la entrevista, y tomando en cuenta su experiencia como consultor presidencial hacia las elecciones del 2013, ¿cómo evaluaría al presidente y su gestión durante el 2020? Y, ¿qué es lo que le recomendaría al próximo presidente tanto en el manejo de la crisis sanitaria, política y económica?

Mira, lo primero es notar que a este presidente le ha tocado un periodo muy duro, incluyendo crisis política, crisis económica y encima pandemia. Mi modesto punto de vista es que, uno, han hecho lo que han podido con lo que han tenido; dos, es que nuestro país tiene grandes carencias estructurales por lo que cualquier presidente, sea quien fuese, hubiera tenido problemas.

Problemas tales como: el alto nivel de informalidad, el alto nivel de inequidad y pobreza que existe dentro del país, la necesidad de generar ingresos, la pésima cobertura de servicios básicos, un servicio de salud que en realidad no corresponde para nada con nuestro nivel de ingresos... era la tormenta perfecta; pero esto no es excusa para decir que ellos no podían hacer nada. Yo creo que se pudo llevar mejor desde la gestión, han faltado manos, han faltado gestores, y cabe resaltar la poca relación entre el sector público y el sector privado, la cual ha sido criticada por la prensa. Esta poca comunicación no es un tema de diferencias ideológicas, pero más bien es una característica de una relación que se ha ido construyendo por más de veinte años: la falta de confianza. En el libro de Alberto Vergara, "Ciudadanos sin República", desnuda esta oposición que surge del desacuerdo en cuanto a temas de tributos e impuestos, y poder, lo cual solo pone en evidencia nuestra institucionalidad tan básica.

¿Qué puede hacer nuestro próximo presidente y qué cosas cambiaría sobre Vizcarra? Pues, tenemos que dejar de aislar al presidente, es decir, necesita asesoramiento estratégico real. No puede ser que el presidente tenga que despachar con dos secretarios sin asesor y que estas personas sean responsables de las decisiones del país. Lo que necesitamos es crear una institucionalidad de alto gobierno, es decir, un organismo que está al costado del presidente, que lo asesore en decisiones estratégicas y otro, dentro o paralelo que le asesore en decisiones de largo plazo. Este equipo debe estar conformado por profesionales de primera y ya existe en distintas partes del mundo. Yo lo he visto en Finlandia, donde toda la asesoría de la Primera Ministra de Finlandia es más o menos unas 50 o 60 personas. Este staff es permanente, no se mueve de gobierno a gobierno. Es una clase de tecnócratas.

Lo segundo que haría como reforma de gobierno es partir el MEF. Actualmente, el MEF es ciclópeo, o sea, debería tener Hacienda, y, por otro lado, tener todo lo que es inversión pública, planeación, reforma del Estado, e inversión en infraestructura. Este otro ministerio debería comenzar con procesos de normas

e institucionalidad nueva del siglo XXI, porque ahorita lo que tenemos es de 1990 donde todo el tema de pro-inversión, las cuatro agencias por separado débiles y demás, no es algo apropiado para la actualidad. Sugeriría para Perú algo parecido a lo que se tiene en Colombia con la DNP (Departamento Nacional de Planeación). No tiene que ser tan grande pero el punto es tener un organismo que maneje la inversión pública a largo plazo, así como la reforma del Estado. Por ejemplo, el Chile tuvo un Ministerio de Planificación y Obras Públicas. Esto no es una ocurrencia mía, ya eso estaba en las recomendaciones de la OCDE en el 2015.

Llama mucho la atención que usted haya dicho que se necesita un departamento de tecnócratas permanente, porque, si bien el Perú necesita mucho de eso, también hay un cierto desligamiento de lo que es la Academia y la política.

Totalmente. Te lo ilustro de esta forma con un ejemplo de Finlandia: *llega a Francia una señora y pide cita con la oficina de El Premier y viene en representación del gobierno de Finlandia "Señora, ¿usted trabaja para el gobierno?" "No, yo trabajo para la universidad de Helsinki y para la universidad de Turku" "¿Qué cosa es lo que necesita usted?" "Necesito ver la proyección a largo plazo" "No se preocupe que nosotros vamos a articular con nuestro gobierno". Es decir, la articulación entre la Academia y el gobierno es impresionante. La universidad articula todas las políticas de largo estado con los gobiernos, y ve como los asesora. No solo universidades nacionales, sino supranacionales. En la investigación que llevo 3 años haciendo, los actores de la Academia no están. Ojo, esto no es solo un problema de que nadie le de peso a la Academia, pero también es un problema de adentro pues las personas más inteligentes de las mejores universidades del Perú no tienen una participación real en las decisiones ciudadanas. Muy pocos académicos van y tocan la puerta al gobierno, y dicen: *Contrátame como consultor de universidad.**

Por último, retomando lo que mencionó sobre la necesidad de formar institucionalidad. ¿Cómo empezar a formarla a través de la política pública?

El sistema de creencias y valores, el sistema de los "beliefs" –como le llamaba Douglas North– se desarrolla desde primero, entender cuáles son las bases que uno quiere para su nación (podríamos preguntarnos ¿qué significa ser peruano en el 2040?). Una vez que se tiene eso definido, el siguiente paso es armar esa visión a largo plazo que tiene que ser compartida. 9 de 10 de las naciones más innovadoras del mundo, tienen esta definición de identidad en sus procesos de política pública. Una vez sentada esta, el sector privado también debe jugar bajo esas reglas.

Si no entendemos la importancia de sentar estas bases, no tenemos norte y no caminamos hacia ningún lado. Simplemente con el hecho de hacer crecer el PBI, no vamos a detener la delincuencia, los robos, la corrupción... eso no va a cambiar. Desde lo que decía Vergara, tenemos que desarrollar institucionalidad, valores, base democrática y republicana al mismo tiempo que estoy desarrollando mi economía. Tienen que ser las dos porque nosotros no vivimos en el mundo aislado del *ceteris paribus*. El mundo es complejo y sistémico. Lo que tenemos que entender es que somos una sociedad interdependiente y tenemos que transformarlo todos. Ese es el punto.

La acción estatal frente a la pandemia de la COVID-19 y sus retos pendientes en el Perú.

“ El Estado ha tratado de adaptarse de tal manera que pueda seguir prestando sus servicios a los demás sectores [a parte del sector salud]. ”



Entrevista a Yohnny Campana¹

Entrevistadores:
Álvaro Zárate
Alexandra Quispe
André Lama

Transcripción:
André Lama
Stephy Riega

¿A qué se dedica? ¿En qué proyectos está involucrado actualmente? ¿Qué temas está investigando respecto a la pandemia?

Yo soy economista y trabajo en el área de Desarrollo de Macroconsult. Los proyectos en los que estoy involucrado implican el uso de microdatos con componentes cuantitativos y cualitativos, pero que transversalmente involucran los tópicos de la Economía del desarrollo como pobreza, salud, educación, programas sociales, entre otros. Actualmente estoy involucrado en dos proyectos, los cuales son líneas de seguimiento para la evaluación de impacto de intervenciones sociales que apuntan a mejorar la inserción laboral y el desarrollo de emprendimientos en espacios urbanos marginales en el Perú. También soy parte de un equipo que evalúa un programa público de atención a la infancia.

En uno de los trabajos analizamos el impacto de la pandemia, pero eso surgió súbitamente pues el proyecto empezó mucho antes. Tuvimos que adaptarnos a este contexto, pero además incorporarlo como parte de nuestro objeto de análisis. Los trabajos que involucraban el desplazamiento en campo para la recolección de encuestas o entrevistas tuvieron que paralizarse y ajustarse: de ser procesos presenciales se transformaron en procesos remotos a través de tablets, teléfonos, Skype, etcétera.

Dadas las últimas cifras y noticias, el Perú es el país más afectado por la COVID-19 en términos de fallecimientos por millón. Esto ha llevado a que la atención se incline en el sector salud. Sin embargo, el sector educación, importante para el desarrollo de capital humano, ha sido desplazado en los planes del gobierno ¿Cómo cree que la pandemia estaría afectando a la educación en el corto y largo plazo?

La respuesta frente a la pandemia ha tenido un énfasis en aspectos de salud ya que es una epidemia sanitaria. Tiene sentido que todos los esfuerzos iniciales sean concentrados en estos con el fin de fortalecer nuestra capacidad de respuesta frente a la pandemia, pero no sólo ha sido ahí. El Estado ha tratado de adaptarse de tal manera que pueda seguir prestando sus servicios a los demás sectores.



Con respecto a “Aprendo en casa”, yo creo que el Estado ha hecho un esfuerzo importante para continuar manteniendo la prestación de servicios educativos en el país. Alrededor del 95% de los estudiantes, básicamente del sector público, están manteniendo acceso a la educación. El problema es que las condiciones en las cuales se realiza no son necesariamente las mejores. La televisión ofrece muy pocas horas semanales de clase; entonces, las horas de exposición a los procesos de enseñanza son periodos cortos y eso sin duda está mermando los aprendizajes potenciales que podrían tener los estudiantes. Hay estudios que demuestran que los muchachos reducen su stock de conocimiento en “vacaciones”. El Estado ha intentado evitar que eso no ocurra durante la cuarentena, pero los medios por los cuales se están impartiendo las clases son limitados.

Se estaba esperando que las tablets sean una alternativa factible para ello, pero no es tan contundente la evidencia del impacto de una tablet o laptop en los aprendizajes de los estudiantes. Por ejemplo, la experiencia de los laptops en Perú no muestra resultados concluyentes favorables. Sin embargo, son una alternativa mucho mejor a la que tiene la gran mayoría con solo la televisión.

Frente a estos efectos, ¿en qué medida cree que el sector educativo (y el sector empleo) ha respondido acertadamente?

Yo creo no ha sido lo óptimo, pero es lo mejor que se ha podido dadas las limitaciones institucionales en el ámbito público. En el ámbito privado, tengo más discrepancias con respecto a las respuestas del Estado porque no es muy claro lo que ha pretendido hacer. Por un lado, una confrontación entre padres y centros educativos ha dejado muy mermada la oferta privada. Ello va a tener consecuencias en el mediano plazo, sobre todo cuando las labores presenciales retornen y si es que otras iniciativas privadas no emergen para completar esta pérdida de oferta.

En materia de empleo, las respuestas han sido mucho menos efectivas, pero es inevitable ya que el grueso del empleo se concentra en el sector privado y las expectativas sobre este no son buenas. Se espera que el empleo caiga, pero no demasiado porque tenemos un sector informal que reabsorbe a los expulsados. En el Perú, el seguro de desempleo es la informalidad; perdemos el trabajo, pero inmediatamente nos recolocamos en actividades informales y eso da soporte al ingreso de nuestros hogares. El problema es que los ingresos no se van a recuperar, sino se van a contraer de modo importante.

En el largo plazo, el acceso a la educación se ha limitado de modo asimétrico. Los sectores de más altos ingresos han podido amortiguar el impacto de la cuarentena porque han desarrollado mecanismos efectivos para dar continuidad a las sesiones de clases mediante acceso remoto. Sin embargo, para los segmentos más pobres, como en ámbitos rurales, el acceso ha sido más limitado e incluso hay lugares en donde la continuidad de las clases ha sido suspendida. El Estado ha hecho esfuerzos para llegar a estos, pero tenemos limitaciones estructurales e institucionales enormes como país. Todos se han visto afectados, pero se han visto más afectados los pobres. Naturalmente, van a existir consecuencias sobre el proceso de acumulación de capital humano de largo plazo, incrementando la desigualdad que ya vivimos. La relevancia de este impacto desigual dependerá de cuánto tiempo se mantenga este acceso asimétrico.

En materia de trabajo, el impacto es menos claro. Por ejemplo, en otros episodios de pandemia a nivel mundial como la gripe española, este sí golpeó severamente el stock de capital humano porque afectó a la población de entre 20 y 40 años, es decir, a la población de más alta productividad. Ahora está golpeando a los mayores; entonces, el shock que está generando sobre la masa laboral es mucho menor. Estos son impactos de mediano plazo, los impactos de largo plazo se concentran más bien en los jóvenes que están teniendo aprendizajes más limitados en este periodo.

¹ Economista de la Universidad de San Antonio Abad del Cusco con estudios de posgrado en la Universidad de San Andrés de Argentina. Actualmente, se desempeña como economista senior en el área de Desarrollo de Macroconsult. Ha realizado investigaciones y consultorías para diversos ministerios, empresas privadas e instituciones multilaterales elaborando líneas de base, evaluaciones de impacto, diseños de política, entre otros.

Ahora, cambiando un poco el tema, pero siguiendo con lo de la cuarentena, se sabe que la mayoría de los programas sociales operan con seguimiento y presencia a la hora del recibimiento de los beneficios. Durante este contexto de obligatoriedad de quedarse en casa ¿cómo están operando los programas sociales durante la pandemia?

Durante la pandemia han funcionado principalmente los programas de transferencia monetaria para personas en situación de pobreza como Pensión 65 para los mayores de edad; Juntos para jóvenes, niños y madres gestantes, y Contigo para personas con discapacidad. El Estado intentó utilizarlos como mecanismos para transferir dinero rápidamente al inicio de la cuarentena y, a pesar de que es reducida la población que atienden estos, funcionó. Otros programas sociales, como Qali Warma o Cuna Más, han enfrentado restricciones de funcionamiento. Qali Warma no ha podido entregar alimentos a los estudiantes en las escuelas pues estas cerraron. Recientemente empezaron a enviar estos productos a los hogares para que de alguna manera se dé continuidad.

En cambio, Cuna Más es un programa de atención a la primera infancia en los ámbitos urbanos marginales que se realiza a través de diferentes modalidades como el cuidado diurno, en el cual los niños recibían estimulación temprana y desarrollaban un conjunto de actividades para facilitar el desarrollo infantil, a nivel cognitivo y nutricional. También tiene otro servicio de acompañamiento familiar en el cual facilitadoras iban hasta las viviendas de los niños para darles estimulación temprana. Ese es un programa que aparentemente es muy efectivo pues ayuda a la reducción de la anemia e impacta en el desarrollo cognitivo infantil y motriz de los niños.

Estos servicios no han estado funcionando durante la cuarentena y todavía no sabemos cómo van a hacerlo porque, en general, atienden a los hogares que tienen menor acceso a medios de comunicación remota como internet o teléfonos inteligentes. La pandemia ha evitado que esos programas, como mecanismos de compensación de las desigualdades, se desplieguen y eso también implica impactos asimétricos sobre la población, y en particular sobre la población más pobre.

Respecto a los nuevos programas/políticas sociales como el bono universal y focalizado (rural) ¿cómo evaluaría usted el performance del Estado a la hora de distribuirlos?

En general, creo que ha sido desaprobatoria. El anuncio de los bonos fue en marzo y todavía no han terminado de pagarse. El hecho de tener hogares que tienen ingresos tan corrientes para sostener sus gastos, explicado en alguna medida por la informalidad, exige que las personas tengan que salir a trabajar. Se esperaba que los bonos llegaran a los hogares para que aliviarán esas restricciones de liquidez, pero este supuesto funcionamiento de la cuarentena falló.

Sin embargo, no creo que toda la culpa la tenga el Estado. En buena parte la tuvo por los errores de diseño. Por ejemplo, no creo que



haya sido una buena idea el cronograma que le daba a las personas para que acudieran a los bancos. Sin embargo, también tenemos problemas estructurales mayores, como una infraestructura financiera muy pequeña y concentrada que tiene presencia limitada en buena parte del país, que impidieron una adecuada distribución de los bonos.

¿Cómo evaluaría la capacidad de los gobiernos regionales/locales en el manejo de la pandemia, visto desde la eficiencia del gasto en infraestructura en salud (respecto a sus facultades)? Dado que en los últimos meses se han visto ejemplos claros de gobiernos regionales (Cusco, Arequipa, Huánuco) incapaces de afrontar la crisis por lo que se ven en la necesidad de pedir ayuda del Gobierno Central, pareciera que en "tiempos de guerra", es mejor estar bajo la protección del gobierno central. ¿Qué opina usted?

Hubiésemos esperado una labor más articulada entre la instancia nacional y la instancia local, pero lo que ocurrió básicamente es que la gestión estuvo a cargo del gobierno central. Cuando este trató de delegar ciertas labores al gobierno local, por ejemplo, con la repartición de canastas; los gobiernos locales actuaron muy mal y hubo gobiernos regionales que casi boicoteaban las iniciativas del Estado. El caso de Arequipa fue lamentable, pero no ha funcionado así en todas las regiones.

Al inicio, en Cusco los contagios fueron pequeños, pero los casos escalaron y la región se puso en aprietos; sin embargo, el gobernador respondió rápidamente convirtiendo la planta de Cachimayo para que está produjera oxígeno medicinal y se repartiera en la región. Así como en Cusco, me parece que hubo otros casos importantes en los cuales los gobernadores regionales reaccionaron rápido como en Amazonas o Ayacucho. Ahora casi todas las regiones están convergiendo a sus ratios de fallecidos históricos, lo cual implica

que las medidas están surtiendo efecto y que el momento crítico de la pandemia se está revirtiendo.

En general, ha sido muy heterogénea la participación de las autoridades locales y regionales. No todas han actuado mal, algunas actuaron bien y brindaron soporte al gobierno nacional para que este desplegará su estrategia a lo largo del país. Aun así, hubiera esperado un poco más de trabajo articulado con los gobernadores pues son instancias más homogéneas y que están muy vinculadas con el gobierno nacional.

Tomando en cuenta su investigación relacionada a los sobrecostos en la infraestructura ¿Qué recomendaciones de política daría a los gobiernos locales (municipalidades distritales) para mejorar su eficiencia en gasto?

Las propuestas que hicimos eran adhoc al estudio que hicimos. El más importante mecanismo para desarrollar la eficiencia y la provisión de ese tipo de bienes públicos era un *benchmark* que pudiera ser utilizado por las propias autoridades para monitorear si los costos se estaban manteniendo dentro del rango nacional, y que pudiera brindar información para que la población participe en las actividades de control.

En cambio, dotar de eficiencia a las municipalidades en este periodo de pandemia es mucho más complicado. Fuera de Lima, el peso de los negocios que pagan tributos municipales es limitado y varios de estos establecimientos pequeños han cerrado, reduciendo los ingresos de los gobiernos locales. Cusco es un caso en el que la pobreza va a aumentar significativamente porque el grueso de la actividad económica dependía del turismo y esta es una actividad que no tiene expectativas de recuperación a mediano plazo; entonces, la municipalidad tiene pocos ingresos autogenerados. En ese contexto, los gobiernos locales van a tener que buscar un

número reducido de personas con más alta productividad para desarrollar más actividades de lo que anteriormente se realizaba.

Lo que también es efectivo, y es una recomendación que se puede extrapolar del trabajo que hicimos, es seguir desarrollando mecanismos informados de participación para la población. Es decir, mecanismos mediante los cuales la población pueda informarse para convertirse en agentes activos de control. Debe haber transparencia y la población tiene que acceder a esa información y entender lo que ocurre.

Debido a los problemas con la estructura económica que usted mencionó y posterior a la pandemia ¿cree que esto lleve al país a tener programas sociales mucho más profundos? ¿Qué sugerencias daría para el futuro de los programas sociales?

Yo me refería, más que a limitaciones con la estructura económica, a limitaciones de nuestra estructura social como el hecho de tener tanta población pobre o con acceso restringido a muchos servicios de salud o de saneamiento. Cualquier estrategia de atención frente a la pandemia, debido a esta estructura, va a ser limitada.

Como respuesta a la pandemia, el Estado va a profundizar su política social, es inevitable y necesario. Por ejemplo, va a tener que desarrollar programas de empleo temporal para absorber al grueso de la masa laboral que se ha quedado fuera. Probablemente va a tener que ampliar la planta de los colegios y el número de aulas para poder albergar los estudiantes que pasaron del ámbito privado al ámbito público. Entonces, la labor social del Estado como respuesta inmediata después o durante la pandemia va a ser de expansión. Sin embargo, el Estado puede ser pequeño en comparación a otros países, pero también puede ser muy ineficiente. En esa medida, a mediano plazo, se va a contraer de la misma manera para retornar a sus niveles iniciales.

Análisis de la estabilidad financiera y uso de la política macroprudencial antes y durante la crisis del Covid-19 en el Perú

Andrea Marjorie Fernández Tinoco¹²

RESUMEN

El presente estudio explora las medidas de política macroprudencial establecidas en el acuerdo de Basilea III y adoptadas en el Perú. Asimismo, explora las acciones de política macroprudencial implementadas por el organismo supervisor del sistema financiero del Perú y en distintos países para preservar la estabilidad financiera durante la crisis del COVID-19. Adicionalmente, mediante la metodología del Z-Score, se observó que en los años previos a la crisis del COVID-19, el indicador de la estabilidad del sistema financiero peruano mantuvo una tendencia creciente. No obstante, la materialización de los riesgos producto de la mencionada crisis provocó una caída del indicador de estabilidad financiera.

Palabras clave: Política macroprudencial, sistema financiero, estabilidad financiera, Z-Score, COVID-19.

ABSTRACT

This study explores the macroprudential policy measures established in the Basel III agreement which were adopted in Peru. Likewise, explores the macroprudential policy actions implemented by the supervisory agency of the financial system in Peru and in different countries to preserve financial stability during the COVID-19 crisis. Additionally, using the Z-Score methodology, in the years prior the COVID-19 in crisis, it was observed that the indicator of the financial stability maintained an increasing trend. On the other hand, the materialization of risks as a consequence of the COVID-19 crisis causes a drop in the indicator of financial stability.

Key words: Macroprudential policy, financial system, financial stability, Z-Score, COVID-19.

I. INTRODUCCIÓN

La crisis del COVID-19 ha ocasionado una desaceleración económica a nivel global producto de las medidas restrictivas, como el confinamiento o el distanciamiento social, impuestas en distintos países a fin de contener la expansión del virus³ (Ver Anexo 1). Este hecho ha planteado retos para los distintos sectores de la economía puesto que la oferta de bienes y servicios ha sido afectada por el *shock* de la pandemia y por las medidas restrictivas señaladas. En esa línea, uno de los principales roles del sistema financiero consiste en sostener el flujo de créditos en la economía. Ello implica financiar las actividades de los sectores económicos, en especial en periodos de estrés, con el objetivo de mantener el funcionamiento

de la cadena de pagos en la economía. Sin embargo, dicho rol se ha visto afectado por la materialización de distintos riesgos, tales como el riesgo de crédito o mercado, provocado por el impacto negativo, de magnitud y duración aún incierta, de la crisis del COVID-19 en los agentes económicos y en los mercados. Es así que de acuerdo con el Financial Stability Board (FSB, 2020) el sistema financiero enfrenta un doble desafío al tener que preservar el flujo de créditos en medio de una desaceleración económica y a la vez gestionar los mayores riesgos.

El marco de Basilea III publicado en el 2010 por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (BCBS, 2010)⁴ “*Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems*” recomendó a los organismos supervisores del sistema financiero, implementar un paquete de herramientas macroprudenciales tras la crisis financiera internacional del 2008 originada en el sistema financiero de Estados Unidos (BCBS, 2010)⁵. El objetivo de la regulación macroprudencial es incrementar la capacidad del sistema financiero para afrontar pérdidas no esperadas en periodos de estrés a fin de mitigar el riesgo sistémico⁶ y evitar una amplificación procíclica⁷ de los *shocks* financieros (BCBS, 2010), en línea con la preservación de la estabilidad financiera⁸. De esta manera, el sistema financiero internacional presenta una mayor resiliencia para afrontar *shocks* económicos y financieros a la que poseía en los años previos a la crisis financiera internacional del 2008 (Fondo Monetario Internacional (FMI), 2020). El marco regulatorio de Basilea III ha sido adoptado como parte de la política macroprudencial de distintos países, el cual resulta relevante en el contexto actual para atenuar las pérdidas no esperadas provocadas por la crisis y preservar el continuo flujo de créditos en la economía. En el caso del Perú, las herramientas macroprudenciales adoptadas por la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras de Fondos de Pensiones (SBS) se centran en la acumulación de *buffers* o capital adicional y la acumulación de provisiones procíclicas o dinámicas para reducir el carácter procíclico del sistema financiero. Asimismo, en el 2012 se adoptó el Ratio de Cobertura de Liquidez como requerimiento de liquidez, cuyo objetivo es mantener activos líquidos de alta calidad para afrontar *shocks* económicos y financieros y reducir el riesgo de contagio del sistema financiero al sector real en periodos cortos de estrés (BCBS, 2013).

El presente estudio tiene como objetivo explorar las herramientas macroprudenciales adoptadas en el Perú y en otros países, y contribuir con realizar una medición de la estabilidad del sistema financiero y de los subsistemas antes y después de la crisis del COVID-19. Asimismo, la metodología del Z-Score, elaborada a partir de la información contable de las entidades financieras⁹, se utilizó con la finalidad de medir la estabilidad del sistema financiero en el periodo previo y durante la crisis mencionada. Así, se observó que en los años previos a la crisis del COVID-19 la estabilidad del sistema financiero peruano mantuvo una tendencia creciente, en línea con la implementación de medidas macroprudenciales en el Perú. No obstante, la materialización de los riesgos producto de la mencionada crisis, y en particular las menores tasas de interés explicarían la caída del indicador de estabilidad financiera desde marzo de este año.

II. IMPACTO DE LA CRISIS DEL COVID-19 EN LA ESTABILIDAD DEL SISTEMA FINANCIERO

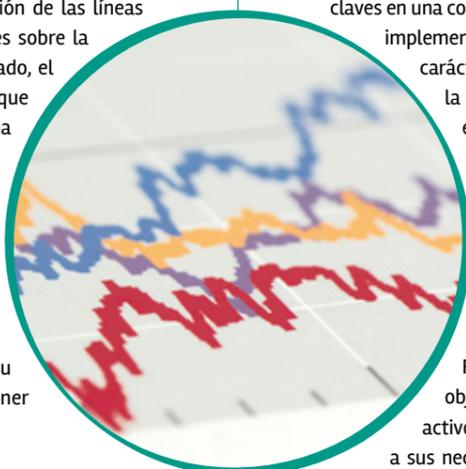
Diversos documentos han analizado el impacto de la crisis producida por el brote del COVID-19 en la materialización de los riesgos para la estabilidad del sistema financiero. El Grupo del Banco Mundial (2020) señala que el sistema financiero se ve afectado por 4 canales principales: (i) riesgo de crédito por el aumento de los préstamos dudosos (NPL) a causa de la contracción económica, (ii) riesgo de mercado debido a la incertidumbre y el sentimiento de los inversores, (iii) riesgo de liquidez debido a las interrupciones en los flujos de efectivo de las empresas afectadas por la crisis que pueden endurecer las condiciones de liquidez de las empresas del sistema financiero y (iv) riesgos para los ingresos y la resiliencia generado por el impacto de la materialización de los tres riesgos mencionados en la rentabilidad de las entidades financieras. Lo señalado se traduciría en una disminución de la oferta del crédito al sector real cuyas necesidades de crédito se incrementan para afrontar las pérdidas de los periodos de estrés, y en una menor acumulación de capital para afrontar pérdidas. En el caso del riesgo de crédito, el FSB (2020) indica que las medidas de restricción impuestas por el brote del COVID-19 implicaron un *shock* de oferta y la caída de los precios de los *commodities*. Ello provocó la reducción de los beneficios empresariales del sector real y problemas en sus



- 1 Autor: Andrea Marjorie Fernández Tinoco
Ciudad: Lima
País: Perú
Profesión: Economista
Grado Académico: Licenciada en Economía
Enseñanza: Universidad del Pacífico
Lugar de trabajo: Superintendencia de Banca, Seguros y AFP del Perú
Correo electrónico: andreaft2312@gmail.com
- 2 Lo mencionado en el presente estudio representa la opinión del autor.
- 3 Según las proyecciones del Banco Mundial, Latinoamérica y el Caribe sería la región con la mayor contracción económica en el mundo, mientras que Perú sería el país con la mayor contracción económica por la crisis del COVID-19 en Sudamérica.

- 4 El BCBS es una organización internacional compuesta por organismos supervisores de distintos países, cuyo fin es preservar la estabilidad de los sistemas financieros mediante el fortalecimiento de la regulación, supervisión y prácticas de las entidades que conforman el sistema financiero (BCBS, 2018).
- 5 A diferencia de la crisis del COVID-19, la crisis financiera del 2008 tuvo su origen en el excesivo apalancamiento (BCBS, 2010) y las malas prácticas en la toma de riesgos de las entidades del sistema financiero internacional.
- 6 De acuerdo con el Financial Stability Board, Bank for International Settlements & el Fondo Monetario Internacional (2009) el riesgo sistémico es la interrupción de los servicios financieros que es causado por (i) un deterioro de todo o parte del sistema financiero y (ii) tiene el potencial de causar consecuencias negativas en la economía real.
- 7 Borio (2018) define prociclicidad como la tendencia del sistema financiero de amplificar las expansiones y contracciones financieras, que a su vez pueden amplificar las fluctuaciones económicas.
- 8 El Banco Central Europeo (BCE, s.f.) define estabilidad financiera como la condición del sistema financiero es capaz de afrontar los *shocks* (perturbaciones) y desvanecer los desequilibrios financieros. Esto mitiga la posibilidad de interrupciones en el proceso de intermediación financiera que puedan afectar negativamente la economía real.
- 9 En el presente estudio, entidades financieras hacen referencia a las empresas que conforman el sistema financiero. En el caso del Perú, comprenderían las empresas de la banca múltiple, cajas municipales, cajas rurales, Financieras y EDPYMES.

flujos de caja lo que deterioró la calidad de la cartera crediticia del sistema financiero y aumentó el riesgo de crédito financiero. Asimismo, el Banco Central Europeo (BCE, 2020) señala que la capacidad de pago de los hogares se ha visto afectada debido a los altos niveles de desempleo y menores ingresos registrados en distintos países. Por el lado del riesgo de mercado, el FMI (2020) y el Banco de España (2020) indican que la mayor volatilidad y la menor valoración de activos riesgosos significaría mayores pérdidas para la cartera de dichos activos de las entidades financieras. En cuanto al riesgo de liquidez, la consultora KPMG (2020) menciona que se pueden experimentar retiros de fondos por parte de los clientes para atender sus necesidades en medio de la crisis y por algunos clientes que retiran sus fondos de los bancos más debilitados. El FMI (2020) señala a su vez que la ejecución de las líneas de crédito corporativas ejercería presiones sobre la liquidez del sistema financiero. Por otro lado, el estudio de Caparusso et. al (2020) precisa que la rentabilidad de las empresas del sistema financiero se deterioraría por las menores tasas de interés, según las simulaciones realizadas en una muestra de bancos en 9 países. Así, el estudio demuestra que un periodo persistente de bajas tasas de interés para estimular la economía ejercería presiones sobre la rentabilidad de los bancos, y por tanto sobre su capacidad para acumular capital y mantener la resiliencia del sistema financiero.



En relación a otros riesgos del sistema financiero, Deloitte (2020) menciona que la pandemia ha causado un impacto en el riesgo operacional a raíz de las interrupciones laborales debido al cierre de sucursales bancarias y al trabajo remoto. Asimismo, la Autoridad Monetaria de Singapur (2020) detectó un incremento del riesgo de ciberseguridad traducido en mayores amenazas cibernéticas por la coyuntura (estafas por correo electrónico y ataques de *phishing*) por lo que recomendó a las entidades financieras que vigilen la seguridad cibernética.

III. POLÍTICAS MACROPRUDENCIALES, EXPERIENCIA INTERNACIONAL Y LOCAL

El enfoque macroprudencial de Basilea III tiene como objetivo limitar los episodios que eleven las perturbaciones en el sistema financiero, es decir, preservar la estabilidad financiera, mitigar el riesgo sistémico y reducir los costos macroeconómicos para el sector real de la economía asociados a dichos episodios (Borio, 2003; González-Páramo, J., 2010). Este enfoque cobró relevancia tras la crisis financiera internacional del 2008, la cual, según el BCBS

(2010), evidenció la poca capacidad de los bancos para absorber pérdidas sistémicas producidas por las interconexiones en el sistema financiero. Cabe destacar que en los años previos a la crisis, la regulación bancaria se regía bajo un enfoque microprudencial, el cual Borio (2003) indica que tiene como objetivo limitar los episodios de dificultades financieras de las entidades financieras a nivel individual, independientemente de su impacto en la economía¹⁰. En ese sentido, entre las herramientas de política macroprudencial de Basilea III se establecieron *buffers* o capital adicional por el ciclo económico (*buffer* contracíclico), para entidades con importancia sistémica local (DSIB) o global (GSIB) y de conservación. De acuerdo con el BCBS (2019), estos *buffers* tienen la función de absorber pérdidas en periodos de estrés y de ayudar a mantener la provisión de servicios financieros claves en una contracción económica¹¹. Por otro lado, el BCBS implementó el Coeficiente de Apalancamiento, cuyo carácter macroprudencial recaería en disminuir la prociclicidad del sistema financiero en fases expansivas del ciclo económico. Así, este requerimiento resulta ser un limitante para el crecimiento excesivo de los activos del sistema financiero en dichas fases. Adicionalmente, se establecieron requerimientos de liquidez mediante las exigencias mínimas del Coeficiente de Cobertura de Liquidez y el Coeficiente de Fondeo Neto Estable. El primero tiene como objetivo que las entidades puedan mantener activos líquidos de alta calidad para hacer frente a sus necesidades de liquidez en periodos de estrés (BCBS, 2013), mientras que el objetivo del segundo es preservar la financiación estable en las entidades financieras¹² (BCBS, 2014). Cabe destacar que Basilea III estableció criterios para mejorar la calidad del capital (capacidad de absorción de pérdidas) para cubrir riesgos.

Previamente se mencionó el impacto del COVID-19 en la materialización de los riesgos que afrontan las entidades financieras. Es por ello que diversos países han hecho uso de la política macroprudencial para mitigar estos efectos y preservar la estabilidad financiera y la provisión continua de los servicios financieros en la economía. El BCE (2020), a fin de que el sistema financiero continúe financiando hogares y empresas que experimentan dificultades, permitió que las entidades de la Unión Europea (UE) operen por debajo del nivel de capital requerido definido en la guía del Pilar 2 (P2G)¹³, el *buffer* de conservación de capital y el coeficiente de cobertura de liquidez. Asimismo, instó a las autoridades macroprudenciales de la UE a relajar el requerimiento del *buffer* contracíclico¹⁴. De manera similar, las agencias supervisoras en Estados Unidos¹⁵ enfatizaron el uso de los



buffers de capital y liquidez de las entidades financieras (Federal Reserve System, Federal Deposit Insurance Corporation & Office of the Comptroller of the Currency, 2020). Por su parte, el Banco Central de Brasil (BCB) aumentó la participación del encaje legal en el Coeficiente de Cobertura de Liquidez¹⁶ y disminuyó el *buffer* de conservación de capital, a fin de facilitar el flujo de crédito y liberar liquidez en la economía (Banco Central De Brasil, 2020).

En el caso de Perú, la SBS viene adoptando el enfoque macroprudencial de Basilea III a fin de fortalecer la estabilidad del sistema financiero peruano y su capacidad para mantener el flujo de créditos en eventos de estrés. Así, mediante Resolución SBS N° 8425-2011 y modificatorias, se establecieron requerimientos de capital adicional similares a los de Basilea III. Estos se constituyen por el ciclo económico, concentración de mercado (similar al requerimiento de capital adicional para entidades sistémicas de Basilea III), y por otros componentes¹⁷. De acuerdo con la SBS, éstos últimos se aproximarían al *buffer* de conservación de Basilea III pero con una mayor sensibilidad al riesgo pues depende del perfil de riesgo de cada entidad (SBS, 2019). Con relación a los requerimientos de liquidez, mediante Res. SBS N° 9075-2012 y modificatorias se estableció el requerimiento del Ratio de

Cobertura de Liquidez (RCL) el cual garantiza un adecuado nivel de Activos Líquidos de Alta Calidad para afrontar salidas de liquidez en periodos de estrés. En el caso del Coeficiente de Fondeo Neto Estable de Basilea III según lo señalado por la SBS, está próximo a ser implementado. Asimismo, se vienen adaptando mejoras en la definición de capital para mejorar su calidad, pues en el 2016 se dispusieron los requisitos de elegibilidad que debe poseer la deuda subordinada para ser computado en el capital de Nivel 1 de las entidades financieras¹⁸.

En el contexto de la crisis del COVID-19, la SBS dispuso que las entidades financieras utilicen el capital adicional acumulado por el componente del ciclo económico para afrontar las pérdidas. Por otro lado, también se dispuso que los límites al RCL no aplicarán temporalmente, con ello las empresas pueden utilizar sus activos líquidos de alta calidad para cubrir sus necesidades de liquidez en el contexto mencionado. En ese sentido, se observa que la SBS ha hecho uso de la política macroprudencial a fin de liberalizar capital para afrontar las pérdidas derivadas de la crisis del COVID-19 y preservar la estabilidad financiera y el flujo de créditos. Asimismo, la flexibilización de los requerimientos mencionados incrementaría la capacidad de las entidades para absorber pérdidas.

¹⁰ En los años previos a la crisis, la regulación del sistema financiero se regía por el marco de Basilea II, cuyo enfoque era microprudencial al exigir un mínimo del ratio de capital global (capital para afrontar pérdidas por los riesgos de crédito, mercado y operacional) como requerimiento central.

¹¹ Si bien los tres *buffers* cumplen una función en común que es la absorción de pérdidas y preservación del flujo del crédito, cada uno se estableció con un objetivo específico (Ver Anexo 2).

¹² El Anexo 2 contiene la descripción y objetivo de las principales herramientas macroprudenciales de Basilea III.

¹³ El P2C del BCE es el nivel de capital adecuado de las entidades financieras de acuerdo con las pruebas de estrés supervisoras (BCE, 2020).

¹⁴ Por ejemplo, el Banco de España, como parte de su política macroprudencial, mantiene el *buffer* de capital contracíclico en 0% (Banco de España, 31 de marzo de 2020).

¹⁵ La Reserva Federal de Estados Unidos, Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) y Office of the Comptroller of the Currency (OCC).

¹⁶ De acuerdo con el BCB, la nueva medida sobre el cálculo del Coeficiente de Cobertura de Liquidez junto con la reducción de la tasa de encaje para depósitos a plazo permitió liberar USD 25,147 millones aproximadamente (BCB, 2020).

¹⁷ Riesgo de tasa de interés, propensión al riesgo, concentración individual, sectorial y regional.

¹⁸ El capital de Nivel I es el nivel de capital de mayor calidad. En ese sentido, de acuerdo con la Resolución SBS N° 975-2016 y modificatorias, la deuda subordinada para ser computado en el capital de Nivel I (patrimonio efectivo de Nivel I) debe cumplir con los requisitos del carácter de perpetuidad y de absorción de pérdidas indicados en la resolución mencionada.

IV. INDICADOR DE ESTABILIDAD DE LAS ENTIDADES FINANCIERAS

En la sección anterior se detalló el paquete de herramientas macroprudenciales adoptadas por Basilea III y el Perú, así como el uso de éstas para atenuar los efectos de la actual crisis. En el caso de Perú, es relevante medir la estabilidad financiera a fin de evaluar si en los años anteriores a la crisis, el sistema financiero mostraba una conducta estable luego de implementarse parcialmente las reformas de Basilea III, y si en los meses transcurridos tras el brote del COVID-19, la estabilidad financiera se vio afectada. En ese sentido, con el objetivo de medir ello se usará la metodología del Z-Score planteada por Roy (1952). El Z-Score es una herramienta ampliamente usada en diversos estudios para medir la estabilidad financiera de las entidades (Beck & Laeven, 2006; Demirgüç-Kunt, Detragiache & Tressel, 2006; Altunbas, Binici & Gambacorta, 2017). El Banco Mundial (s.f.) señala que es una medida común de la estabilidad a nivel individual y presenta una relación inversa con la probabilidad de que una entidad se torne insolvente, por lo que a mayor nivel de Z-Score, mayor será la estabilidad de la entidad.

El Z-Score se construyó a partir de la división entre el coeficiente de Capital sobre Activos (una medida de apalancamiento) más el Retorno sobre Activos (ROA) y la volatilidad o desviación estándar del ROA. De acuerdo con el Banco Mundial, el numerador resulta ser una aproximación de los recursos de la entidad para afrontar pérdidas mientras que el denominador es una medida del riesgo. En ese sentido, se evaluará el Z-score mensual del sistema financiero y de cada subsistema, conformado por la banca múltiple, cajas municipales, cajas rurales, empresas financieras y EDPYMES, desde enero 2014 hasta junio 2020. Para construir el Z-Score de cada entidad del sistema financiero peruano se aplicará lo sugerido por Yeyati & Micco (2007). De este modo, se utilizará el promedio del ROA anualizado (ROAA) de los últimos tres años¹⁹, el coeficiente Capital/Activos en el mes evaluado y la desviación estándar móvil de los tres últimos años del ROA²⁰. Siguiendo los estudios de Li (2018) y Hesse & Cihák (2007), el Z-Score puede funcionar como una proxy de la estabilidad del sistema financiero o de grupos de entidades. Para obtener el Z-Score del sistema financiero y por subsistema, se calculará el promedio del Z-Score de las entidades que componen el sistema financiero o el subsistema, similar al estudio de Beck & Laeven (2006). No obstante, a diferencia del estudio mencionado, se utilizará el promedio ponderado en función al nivel de activos para otorgarle un mayor peso a las entidades que presentan una mayor importancia sistémica. En el mencionado análisis se utilizó la información mensual de las entidades del sistema financiero publicadas por la SBS. El Z-Score es el siguiente:

$$Z - Score_{i,t} = \frac{\overline{ROAA} + \frac{Capital}{Activos}}{\sigma_{ROAA}}$$

V. RESULTADOS

En los años previos a la crisis del COVID-19, se observa que el Z-Score del sistema financiero mantuvo una tendencia creciente lo que evidenciaría una mayor acumulación de capital y rentabilidad para afrontar la volatilidad de sus retornos o pérdidas (Ver Anexo 2). Como se mencionó, desde el 2011 se exige a las entidades mayor capital mediante los *buffers* mencionados en la sección II, por lo que es de esperarse una mayor cantidad de recursos para afrontar pérdidas. Por otro lado, el Z-Score del sistema financiero sufrió una fuerte caída a partir de marzo del presente año, cuando empezó el brote del COVID-19 en el Perú, lo que evidenciaría la materialización de los riesgos para el sistema financiero. La volatilidad del ROAA se incrementó y el ROAA disminuyó en el periodo de la crisis del COVID-19. Esto último se explicaría por los menores ingresos financieros producto de las menores tasas de interés de los programas del Gobierno Nacional, como Reactiva Perú o FAE-MYPE, para financiar las necesidades de liquidez de las empresas del sector real afectadas por la crisis del COVID-19. Por otro lado, la SBS dispuso medidas para las reprogramaciones de créditos de los deudores afectados por la crisis mencionada. Si bien esto implicaría un menor flujo de ingresos para las entidades, según Oficio Múltiple N° 11170-2020 SBS, el registro contable de los intereses de los créditos minoristas reprogramados se realiza bajo el método del devengado, por lo que, contablemente, no se observaría el mencionado efecto en los ingresos. Asimismo, la rentabilidad también podría verse afectada por el aumento del riesgo de mercado asociado a la mayor volatilidad de los activos, según lo mencionado en la sección 2.

A nivel subsistema, se observó que la caída del Z-Score en la crisis del COVID-19 es más fuerte en la banca múltiple y cajas municipales (Ver Anexos 5-9). Asimismo, al observar los niveles de la rentabilidad y morosidad en junio-18, junio-19 y junio-20, se observó una fuerte disminución de la rentabilidad de los subsistemas con excepción de las EDPYMES. Ello podría ocasionar a futuro una menor capacidad de las entidades para acumular capital; y un ligero aumento de la morosidad en todos los subsistemas (Ver Anexo 3). En el periodo antes de la crisis del COVID-19, el Z-Score de la banca múltiple, cajas municipales y rurales mostraba una tendencia creciente, mientras que las Financieras y Edpymes presentan una ligera tendencia decreciente desde el 2018²¹. El promedio del Z-Score de la banca múltiple es mayor que el de otros subsistemas lo que implicaría una mayor estabilidad del retorno para la banca que el resto de subsistemas. El menor Z-Score del resto de subsistemas podría explicarse según lo mencionado por Huayta, García & Sotomayor (2017), en relación a que la competencia de las instituciones microfinancieras en el Perú (cajas municipales, cajas rurales, EDPYMES y Financieras) causó una caída de la tasa de interés promedio de dichas instituciones entre 2002 y 2016, y de los ingresos

financieros. Ello ocasionó que las instituciones adopten conductas menos prudentes en la toma de riesgos, implicando mayores niveles de morosidad. En el caso de las cajas rurales, Talledo (2014) señala que estas entidades aumentaron la oferta de sus servicios a distintas zonas geográficas debido a la mayor competencia del sector desde el 2008, lo que implicó mayores gastos operativos, problemas en su eficiencia operativa, y un deterioro de la calidad de su cartera²². Lo mencionado explicaría el menor Z-Score promedio del periodo evaluado de las Cajas Rurales en relación con otros subsistemas.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La crisis producida por el brote del COVID-19 ha planteado dos grandes retos para el sistema financiero peruano. El primero es el aumento de los riesgos asociados al negocio de las entidades financieras y la mitigación de las pérdidas. El segundo recae en su función de mantener el flujo continuo de créditos a la economía, en particular, poder cubrir la demanda de financiación de los hogares y a las empresas a fin de preservar la cadena de pagos en la crisis. La política macroprudencial dirigida a preservar la estabilidad financiera y el flujo de créditos en la economía, viene siendo adoptada por la SBS en el Perú tras el acuerdo de Basilea III. En ese sentido, las exigencias normativas en relación al patrimonio efectivo adicional y el RCL se han establecido con el objetivo de aumentar la resiliencia del sistema financiero peruano a los *shocks*.

El presente estudio, mediante el Z-Score, observa la evolución de la estabilidad financiera antes y durante la crisis del COVID-19. Como principales hallazgos, se observó que desde el 2014 hasta los meses previos a la crisis del COVID-19 la tendencia del Z-Score del sistema financiero ha sido creciente, reflejándose así la mayor acumulación de recursos de las entidades financieras para afrontar pérdidas. Por otro lado, se observó lo contrario desde marzo de este año cuando estalló la crisis del COVID-19. Ello se explica por la materialización de los riesgos para el sistema financiero y el financiamiento con tasas de interés bajas para las empresas del sector real afectadas por la mencionada crisis, bajo los programas establecidos por el Gobierno Nacional.

En cuanto a las recomendaciones, la metodología del Z-Score, reconocida en diversos estudios, es una herramienta que podría utilizarse en futuras investigaciones que busquen medir el impacto de la crisis del COVID-19 u de otros factores en la estabilidad financiera. No obstante, es importante mencionar ciertas limitaciones del Z-Score. De acuerdo con el Banco Mundial (s.f.), el hecho que se construya a partir de data

contable podría distorsionar el Z-Score, dado el riesgo que las entidades reporten datos financieros suavizados. Asimismo, señala que no considera el riesgo de interconexión, es decir que el *default* de una entidad pueda causar pérdidas en otra entidad. Por otro lado, el estudio de Beck & Laeven (2006), señala que el Z-Score al considerar solo el primer (promedio del ROA) y segundo momento (desviación estándar) de la distribución del ROA, no toma en cuenta la asimetría que pudiera tener dicha distribución²³.

En ese sentido, se recomienda explorar otras medidas de estabilidad financiera, tal como el indicador utilizado en Petrovska & Mucheva (2013) el cual pondera los indicadores de las entidades de solvencia, calidad de activos, rentabilidad, liquidez y eficiencia. Asimismo, el estudio de Karanovic & Karanovic (2015) mide la estabilidad financiera desde diversas dimensiones que la afectan, al considerar variables a nivel de las entidades (liquidez, calidad de activos, etc.) y macroeconómicas. No obstante, debe tenerse presente la disponibilidad de la información pública de las entidades financieras peruanas.

Finalmente, se recomienda evaluar la regla de activación de la SBS. La activación de la regla implica que las entidades acumulen capital por ciclo económico y provisiones dinámicas en las fases expansivas del ciclo económico, a ser usados para amortiguar pérdidas cuando la regla esté desactivada, según lo que disponga el organismo supervisor. La regla de activación vigente²⁴ se basa en el promedio de la variación anual del PBI de 12 meses y 30 meses como proxy del ciclo económico. En ese sentido, se podría complementar dicha regla con el uso de indicadores macroprudenciales o indicadores de alerta temprana. De acuerdo con Mencía & Saurina (2016) estos indicadores reflejan la evolución de distintos aspectos como el macroeconómico o el sector financiero que influyen en la estabilidad financiera. La función de estos indicadores radica en detectar a tiempo el surgimiento de riesgos en el sistema financiero, es decir, dar señales de crisis con suficiente antelación (Drehmann & Juselius, 2014; Krishnamurti & Lee, 2014). Por tal motivo, sería conveniente evaluar el monitorear los indicadores macroprudenciales para contemplar la materialización o acumulación de riesgos en distintos aspectos de la economía y el sector financiero que afecten el sistema financiero. Así, se podría definir adecuadamente la activación/desactivación de la regla para acumular o liberar capital y provisiones dinámicas para afrontar periodos de estrés. El monitoreo de indicadores macroprudenciales se puede complementar con el uso de umbrales y un mapa de indicadores macroprudenciales donde se visualice un indicador agregado del riesgo sistémico.



19 Algunos estudios utilizan el promedio del ROA en un periodo determinado (Lepetit & Strobel 2013; Li, Triple & Malone, 2017) mientras que otros usan el valor corriente del ROA (Beck, De Jonghe & Schepens, 2013; De Ramon, Francis & Straughan, 2018).

20 De acuerdo con Lepetit & Strobel (2013), hace sentido usar el promedio del ROA y la desviación estándar del ROA por periodos de tiempo, pues son el primer y segundo momento de la distribución del ROA. Asimismo, utilizar una ventana móvil para el cálculo del Z-Score permite que el Z-Score sea más sensible, ya que el patrón de préstamos de la entidad y el perfil de riesgo varían en el tiempo (Lapteacru, 2016; Li et. al, 2017). Cabe desatacar que no hay un periodo estándar para la ventana móvil, por ejemplo otros estudios utilizan distintos periodos como cuatro o cinco años (Delis, Tran & Tsinoas, 2012; Anginer, Demirgüç-Kunt & Zhu, 2014; BCE, 2016; Li et al, 2017)

21 La tendencia decreciente del Z-Score de las Financieras y EDPYMES desde el 2018 está explicado por la caída progresiva del Z-Score de la entidad con mayor participación en cada subsistema, y no por un comportamiento general de todo el subsistema.

22 Talledo (2014) señala que el incremento de los deudores compartidos entre entidades financieras debido a la mayor competencia afectó negativamente la calidad de la cartera de las cajas rurales.

23 Li (2018) señala que, a raíz de lo demostrado en otros estudios, la distribución del ROA posee colas en la izquierda, lo que implica que presenta el riesgo de probabilidad de colas en la distribución que pueden asociarse a pérdidas severas.

24 La regla se encuentra desactivada desde noviembre 2014. De acuerdo a lo indicado por la SBS, desde esa fecha, las entidades no podían desactivar el 40% del capital cíclico acumulado hasta Octubre 2014 sin previa autorización. No obstante, desde fines de marzo del presente año, mediante la Resolución SBS N° 1264-2020, las empresas están permitidas de disponer del capital acumulado por ciclo económico para afrontar las pérdidas producidas por la crisis del COVID-19.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- Anginer, D., Demigürc-Kunt, A. & Zhu, M. (2014). How Does Deposit Insurance Affect Bank Risk? Evidence from the Recent Crisis. *Journal of Banking & Finance*, 48, pp. 312-321. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jbankfin.2013.09.013>
- Banco Central Europeo (2016). *Financial Stability Review – May 2016*. Recuperado de: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/sfcfinancialstabilityreview201605.en.pdf>
- Banco Central Europeo (28 de enero de 2020). ECB keeps capital requirements and guidance for Banks stable and increases transparency. Recuperado de: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ssm.pr200128-20e2703d8e.en.html#:~:text=The%20other%20is%20the%20pillar,in%20the%20supervisory%20stress%20tests>
- Banco Central Europeo (12 de mayo de 2020). ECB Banking Supervision provides temporary capital and operational relief in reaction to coronavirus. Recuperado de: <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ssm.pr200312-43351ac3ac.en.html>
- Banco Central Europeo (Mayo de 2020). *Financial Stability Review, May 2020*. Recuperado de: <https://www.ecb.europa.eu/pub/financial-stability/fsr/html/ecb.fsr202005-1b75555f66.en.html#toc1>
- Banco Central Europeo (s.f.). *Financial Stability*. Recuperado de: <https://www.ecb.europa.eu/pub/financial-stability/html/index.en.html>
- Banco de España (2020). Informe de Estabilidad Financiera Primavera 2020. Recuperado de: <https://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/IntervencionesPublicas/DirectoresGenerales/regula/estrada040520.pdf>
- Banco de España (31 de marzo de 2020). El Banco de España mantiene el colchón de capital anticíclico en 0%. Recuperado de: https://www.bde.es/f/webbde/GAP/Secciones/SalaPrensa/NotasInformativas/20/presbe2020_29.pdf
- Banco Mundial (2020). *Global Economic Prospects*. Recuperado de: <https://www.worldbank.org/en/publication/global-economic-prospects>
- Banco Mundial (s.f.). *Financial Stability*. Recuperado de: <https://www.worldbank.org/en/publication/gfdr/gfdr-2016/background/financial-stability>
- Bank for International Settlements, Financial Stability Board & International Monetary Fund (2009). *Guidance to Assess the Systemic Importance of Financial Institutions, Markets and Instruments: Initial Considerations*. Recuperado de: <https://www.imf.org/external/np/g20/pdf/100109.pdf>
- Beck, T., De Jonghe, O. & Schepens, G. (2013). *Bank competition and stability: Cross-country heterogeneity*. *Journal of Financial Intermediation*, 22(2), pp. 218-244. DOI: 10.1016/j.jfi.2012.07.001
- Beck, T. & Laeven, L. (2006). *Resolution of Failed Banks by Deposit Insurers*. *World Bank Policy Research Working Paper*, 3920. Recuperado de: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/835171468140978608/pdf/wps3920.pdf>
- Borio, C. (2003). Towards a macroprudential framework for financial supervision and regulation?. *Bis Working Papers*, No. 128. Recuperado de: <https://www.bis.org/publ/work128.pdf>
- Borio, C. (24 de junio de 2018). *Macroprudential frameworks: experience, prospects and a way forward*. Bank's Annual General Meeting. Reunión llevada a cabo en Basilea, Suiza. Recuperado de: <https://www.bis.org/speeches/sp180624a.pdf>
- Brei, M. & Gambacorta, L. (2014). *The Leverage Ratio over the cycle*. Recuperado de: https://www.bis.org/events/conf140909/brei_gambacorta_paper.pdf
- Caparusso, J., Chen, Y., Kerry W., Raddatz, C., Solé, J., Tsuruga, T. & Xu, Y. (2020). Chapter 4: Banking Sector - Low rates, low profits?. *Global Financial Stability Report: Markets in the Time of COVID-19*, pp. 67-83. Recuperado de: <https://www.imf.org/en/Publications/GFSR/Issues/2020/04/14/global-financial-stability-report-april-2020#Chapter4>
- Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (2010). *Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems*. Recuperado de: <https://www.bis.org/publ/bcbs189.pdf>
- Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (2013). *Basel III: The Liquidity Coverage Ratio and liquidity risk monitoring tools*. Recuperado de: <https://www.bis.org/publ/bcbs238.pdf>
- Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (2014). *Basel III: The Net Stable Funding Ratio*. Recuperado de: <https://www.bis.org/publ/bcbs271.pdf>
- Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (2017). *Basel III: Finalising post-crisis reforms*. Recuperado de: <https://www.bis.org/bcbs/publ/d4424.htm>
- Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (5 de junio de 2018). *Basel Committee Charter*. Recuperado de: <https://www.bis.org/bcbs/charter.htm>

- Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (2018). *Global systemically important banks: revised assessment methodology and the higher loss absorbency requirement*. Recuperado de: <https://www.bis.org/bcbs/publ/d445.pdf>
- Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (31 de octubre de 2019). *Newsletter on buffer usability*. Recuperado de: https://www.bis.org/publ/bcbs_nl22.htm
- Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (2019). *Domestic systemically important banks. Scope and Definitions, SCO50*. Recuperado de: https://www.bis.org/basel_framework/chapter/SCO/50.htm?inforce=20191215
- Demirgüç-Kunt, A., Detragiache, E. & Tresselt, T. *Banking on the Principles: Compliance with Basel Core Principles and Bank Soundness*. *IMF Working Paper*, No 06/242. Recuperado de: [https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Banking-on-the-Principles-Compliance-with-Basel-Core-Principles-and-Bank-Soundness-19932#:~:text=Summary%3A,\(BCPs\)%20improves%20bank%20soundness.&text=Countries%20aiming%20to%20upgrade%20banking,elements%20of%20the%20core%20principles](https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Banking-on-the-Principles-Compliance-with-Basel-Core-Principles-and-Bank-Soundness-19932#:~:text=Summary%3A,(BCPs)%20improves%20bank%20soundness.&text=Countries%20aiming%20to%20upgrade%20banking,elements%20of%20the%20core%20principles)
- Delis, M., Tran, K. & Mura, R. . *Quantifying and explaining parameter heterogeneity in the capital regulation-bank risk nexus*. *Journal of Financial Stability*, 8(2), pp. 57-68. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jfs.2011.04.002>
- Deloitte (2020). *Financial risk implications of COVID-19 on Banks*. Recuperado de: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/gh/Documents/financial-services/gh-financial-risk-implications-of-COVID-19-on-banks.pdf>
- De Ramon, S., Francis, W. & Straughan, M. *Bank competition and stability in the United Kingdom*. *Bank of England Staff Working Paper*, No 748. Recuperado de: <https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/working-paper/2018/bank-competition-and-stability-in-the-united-kingdom.pdf>
- Drehmann, M. & Juselius, M. (2013). *Evaluating Early*. Recuperado de: <https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/working-paper/2018/bank-competition-and-stability-in-the-united-kingdom.pdf>
- Financial Stability Institute (2020). *The capital buffers in Basel III – Executive Summary*. Recuperado de: https://www.bis.org/fsi/fsisummaries/b3_capital.pdf
- Federal Reserve System, Federal Deposit Insurance Corporation & Office of the Comptroller of the Currency (2020). *Statement on the Use of Capital and Liquidity Buffers*. Recuperado de: <https://www.federalreserve.gov/newsevents/pressreleases/files/bcreg20200317a1.pdf>
- Financial Stability Board (2020). *COVID-19 Pandemic: Financial stability implications and policy measures taken*. Recuperado de: <https://biblioteca.uah.es/investigacion/documentos/Ejemplos-apa-buah.pdf>
- Financial Stability Board (2020). *Pandemic: Financial Stability Implications and Policy Measures Taken*. Recuperado de: <https://www.fsb.org/wp-content/uploads/P150720-2.pdf>
- Fondo Monetario Internacional (2020). *Global Financial Stability Report: Markets in the Time of COVID-19*. Recuperado de: <https://www.imf.org/en/Publications/GFSR/Issues/2020/04/14/global-financial-stability-report-april-2020>
- Grupo del Banco Mundial (2020). *The Economic and Social Impact of COVID-10: Financial Sector. Western Balkans Regular Economic Report*, No 17. Recuperado de: <http://documents.worldbank.org/curated/en/790561591286827718/The-Economic-and-Social-Impact-of-COVID-19-Financial-Sector>
- González-Páramo, J. (19 de noviembre de 2010). *Basilea III y el nuevo marco macroprudencial*. Conferencia Intereconomía. Conferencia llevada a cabo en Madrid, España. Recuperado de: https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2010/html/sp101119_1.es.html
- Hesse, H., Cihák, M. (2007). *Cooperative Banks and Financial Stability*. *IMF Working Paper*, No 07/2. Recuperado de: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Cooperative-Banks-and-Financial-Stability-20141#:~:text=IMF%20Working%20Papers&text=Contrary%20to%20some%20suggestions%20in,their%20lower%20profitability%20and%20capitalization>
- Huayta, K, García, A. & Sotomayor, N. (2017). *Análisis de la competencia que enfrentan las instituciones microfinancieras peruanas y el impacto sobre su estabilidad financiera*. *Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Pensiones, DT/02/2017*. Recuperado de: https://www.sbs.gob.pe/Portals/0/jer/DDT_ANO2017/20170920_SBS-DT-002-2017.pdf
- Karanovic, G., Karanovic, B. (2015). *Developing an Aggregate Index for Measuring Financial Stability in the Balkans*. *Procedia Economics and Finance*, 33, pp. 3-17. Recuperado de: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2212567115016901>

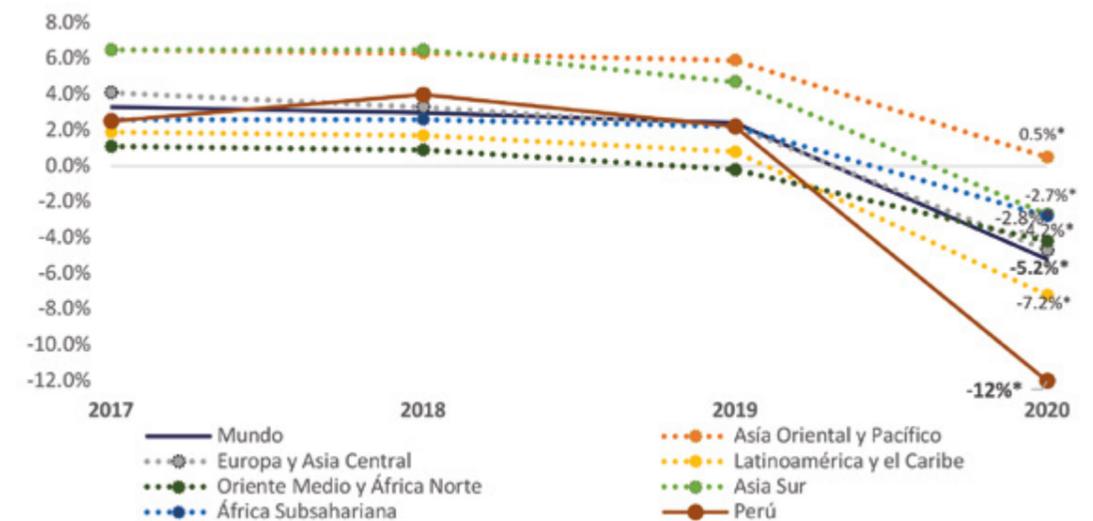
- KPMG (2020). *The Twin Shocks (Covid-19 Pandemic & Oil Price War) and Implications for the Banking Sector*. Recuperado de: <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/ng/pdf/advisory/impact-of-COVID-19-on-the-banking-sector.pdf>
- Krishnamurti, D. & Lee, Y. (2014). *Macroprudential Policy Framework A Practice Guide*. *The World Bank*. DOI: <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-0085-6>
- Lapteacru, I. (2016). *On the consistency of the Z-Score to measure the bank risk*. Recuperado de: <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01301846/document>
- Lepetit, L., and Strobel, F. (2013). *Bank insolvency risk and time-varying Z-score measures*. *Journal of International Financial Markets, Institutions and Money*, 25, pp. 73-87. Recuperado de: <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01098721/document>
- Li, X., Tripe, D. & Malone, C. (2017). *Measuring Bank Risk: An Exploration of Z-Score*. Recuperado de: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2823946#:~:text=In%20this%20way%2C%20z%20score,a%20bank's%20distance%20from%20insolvency
- Li, X. (2018). *An Examination of Bank Risk Measures and their Relationship to Systemic Risk Measurement*. Recuperado de: https://mro.massey.ac.nz/bitstream/handle/10179/14170/02_whole.pdf?sequence=2&isAllowed=y
- Mencia, J. & Saurina, J. (2016). *Macroprudential Policy: Objectives, Instruments and Indicators*. *Documentos Ocasionales Banco de España*, N.º 1601. Recuperado de: <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSerias/DocumentosOcasionales/16/Fich/do1601e.pdf>

- Monetary Authority of Singapore (2020). (9 de febrero de 2020). *MAS Advises Financial Institutions to Adopt Recommend Measures for DORSCON Orange*. Recuperado de: <https://www.mas.gov.sg/news/media-releases/2020/mas-advises-financial-institutions-to-adopt-recommended-measures-for-dorscon-orange>
- Petrovska, M & Mucheva, E. (2013). *Measures of Financial Stability in Macedonia*. *Journal of Central Banking Theory and Practice*, 3, pp. 85-110. Recuperado de: <https://www.cbcbg.me/repec/cbbjourn/vol2no3-5.pdf>
- Roy, A. D. (1952). *Safety first and the holding of assets*. *Econometrica*, 20(3), pp. 431-449. Recuperado de: <https://www.jstor.org/stable/1907413>
- Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (2019). *Regulación del sistema financiero peruano consistente con los mejores estándares internacionales de regulación prudencial*. Recuperado de: https://www.sbs.gob.pe/Portals/0/Archivos/2019_01.%20Implementaci%C3%B3n%20de%20Basilea%20en%20el%20Per%C3%BA.pdf
- Talledo, J. (2014). *La morosidad de la cartera de créditos a la microempresa de las Cajas Rurales de Ahorro y Crédito y su relación con la competencia*. *Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Pensiones, DT/01/2014*. Recuperado de: https://www.sbs.gob.pe/Portals/0/jer/ddt_ano2014/20140902_SBS-DT-001-2014_JTalledo.pdf
- Yeyati, E. & Micco, A. (2007). *Concentration and foreign penetration in Latin American banking sectors: Impact on competition and risk*. *Journal of Banking and Finance*, 31(6), pp. 1633-1647. Recuperado de: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.623.419&rep=rep1&type=pdf>



VIII. ANEXOS

ANEXO 1



Fuente: Banco Mundial. Elaboración Propia

ANEXO 2

Cuadro 1: Principales Herramientas Macroprudenciales de Basilea III

Herramienta	Descripción	Objetivo
Colchón o buffer contracíclico	El BCBS estableció el <i>buffer</i> contracíclico entre el 0-2.5% de los activos ponderados por riesgo. El requerimiento del colchón o capital contracíclico se activará/desactivará a partir del monitoreo por parte del supervisor de indicadores de riesgo sistémico.	El <i>buffer</i> contracíclico permite absorber las perturbaciones financieras y reducir el carácter procíclico del sistema financiero. Asimismo, permite que el sistema financiero cuente con capital para hacerle frente al aumento del riesgo sistémico luego de un periodo de un fuerte crecimiento del crédito.
Colchón de conservación	El <i>buffer</i> de conservación representa el 2.5% de los activos ponderados por riesgo. Si el colchón disminuye por debajo del 2.5%, se limitan las distribuciones (por ejemplo, dividendos).	Aumenta la resiliencia del sistema financiero en fases contractivas del ciclo económico. Asimismo, el <i>buffer</i> de conservación resulta ser un mecanismo para recomponer el capital tras una fase contractiva puesto que limita la distribución de beneficios de forma discrecional.
Colchón para entidades sistémicas a nivel global y local	Se identifica las entidades sistémicas a nivel global o local mediante ciertos criterios señalados por el BCBS (por ejemplo, tamaño de la entidad, complejidad, etc.). Las entidades sistémicas identificadas están sujetas a acumular capital adicional.	Reduce la probabilidad de default de las instituciones sistémicas y complejas.
Coefficiente de Cobertura de Liquidez	El Coeficiente de Cobertura de Liquidez se construye a partir de la siguiente fórmula bajo un escenario de estrés de 30 días: Donde ALAC son los activos líquidos de alta calidad. El mínimo requerido del Coeficiente de Cobertura de Liquidez debe ser 100%.	El Coeficiente de Cobertura de Liquidez permite mantener un colchón de activos líquidos de alta calidad que pueden ser utilizados para cubrir sus necesidades de liquidez en un periodo de estrés corto plazo
Coefficiente de Financiación Neta Estable	El Coeficiente de Financiación Neta Estable se construye a partir de la siguiente fórmula: Resulta ser la proporción de recursos propios y de terceros que se espera que sean estables durante un año. El mínimo requerido es de 100%.	El objetivo del Coeficiente de Financiación Neta Estable es que las entidades mantengan una fuente de financiación estable a fin de evitar que, en los periodos de estrés, una excesiva dependencia del financiamiento volátil ocasione problemas de liquidez a las entidades financieras que puedan resultar en un riesgo sistémico.
Coefficiente de Apalancamiento	El Coeficiente de Apalancamiento se construye a partir de la siguiente fórmula: La medida de la exposición está conformada por los activos dentro de balance, fuera de balance, derivados y operaciones de financiación con valores. El mínimo requerido es de 3%.	El Coeficiente de Apalancamiento limita el excesivo apalancamiento de las entidades financieras en las épocas expansivas del ciclo económico. Asimismo, refuerza los requerimientos de capital al presentar una construcción sencilla al no considerar los ponderadores de riesgo de los activos que pueden subestimar el requerimiento de capital.

Fuente: Estándares internacionales de Basilea III. Elaboración Propia

ANEXO 3

Cuadro 2: Morosidad y rentabilidad de los subsistemas del sistema financiero

		Banca Múltiple			Cajas Municipales			Cajas Rurales		
		Jun-18	Jun-19	Jun-20	Jun-18	Jun-19	Jun-20	Jun-18	Jun-19	Jun-20
Morosidad	Cartera Atrasada/ Créditos Directos	3.1	3.08	3.15	6.55	7.03	7.19	4.74	6.86	8.36
	ROEA	18.7	18.39	12.93	12.09	11.03	9.07	1.25	0.9	-2.78
Rentabilidad	ROAA	2.19	2.24	1.56	1.61	1.44	1.18	0.18	0.14	-0.49

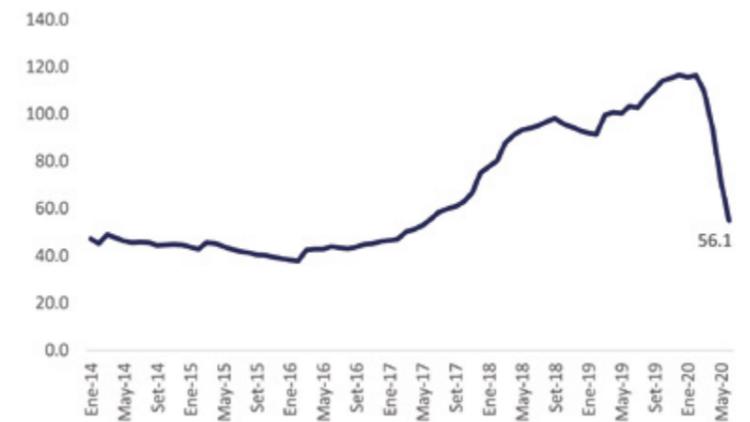
		Financieras			EDPYMES		
		Jun-18	Jun-19	Jun-20	Jun-18	Jun-19	Jun-20
Morosidad	Cartera Atrasada/ Créditos Directos	5.47	5.03	5.24	4.99	4.27	5.51
	ROEA	17.41	17.81	13.54	6.76	13.67	13.74
Rentabilidad	ROAA	3.21	3.33	2.54	1.51	13.18	3.07

Fuente: SBS. Elaboración Propia.

ANEXO 4

GRÁFICO 2: EVOLUCIÓN DEL Z-SCORE SISTEMA FINANCIERO

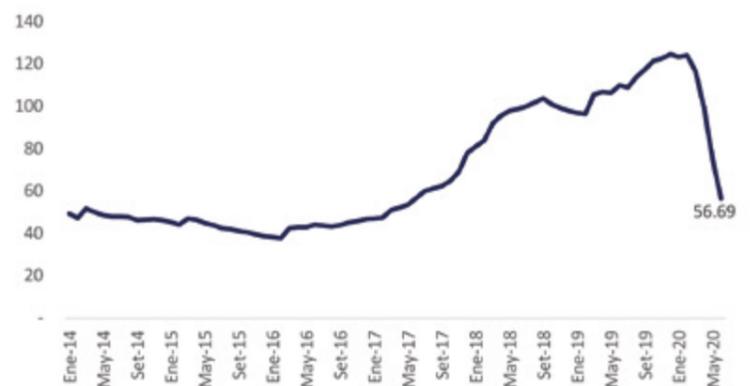
Elaboración Propia



ANEXO 5

GRÁFICO 3: EVOLUCIÓN DEL Z-SCORE BANCA MÚLTIPLE

Elaboración Propia



ANEXO 6

GRÁFICO 4:
EVOLUCIÓN
DEL Z-SCORE
CAJAS MUNICIPALES

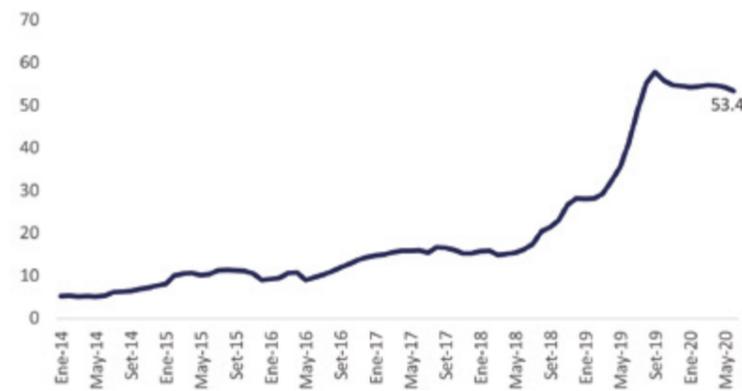
Elaboración Propia



ANEXO 7

GRÁFICO 5:
EVOLUCIÓN
DEL Z-SCORE
CAJAS RURALES

Elaboración Propia



ANEXO 8

GRÁFICO 6:
EVOLUCIÓN
DEL Z-SCORE
FINANCIERA

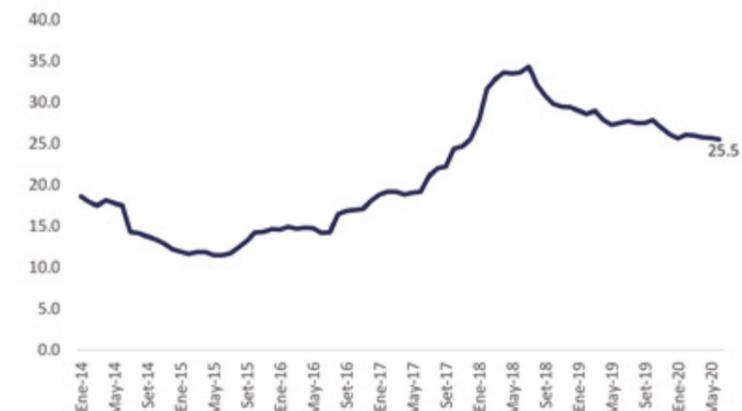
Elaboración Propia



ANEXO 9

GRÁFICO 6:
EVOLUCIÓN
DEL Z-SCORE
EDPYMES*

Elaboración Propia



* Debido a la presencia de outliers entre marzo y noviembre de 2015 se retiró a una entidad de la serie durante esos meses.

Movilidad urbana frente al COVID-19

José Uzuriaga-Ignacio¹

Resumen: En el presente artículo se realiza un análisis exploratorio de los problemas del sistema de transporte de Lima Metropolitana, enfocándonos en aquellos factores que podrían agravar los efectos del COVID-19, y que limitan las opciones para implementar políticas públicas en materia de transporte. También se analizan las medidas implementadas en la ciudad como los subsidios y la ampliación de ciclovías. El objetivo es identificar las principales barreras que se afrontarán para realizar políticas de movilidad urbana en los siguientes meses.

Palabras clave: Movilidad urbana, Transporte público, COVID - 19, Subsidios, Políticas públicas.

Abstract: In this article an analysis of the problems of the Metropolitan Lima transportation system is carried out, focusing on those factors that could aggravate the effects of COVID-19, and that limit the options to implement public policies in transportation. Also, the measures implemented in the city such as subsidies and the expansion of bicycle lanes are analysed. The objective is to identify the main barriers that will be faced to carry out urban mobility policies in the following months.

Keywords: Urban Mobility, Public Transport, COVID - 19, Subsidies, Public policy.



1. INTRODUCCIÓN

A partir de mayo del 2020, y por medio del DS 080-2020-PCM, se inició un plan gradual de cuatro fases para reanudar las actividades económicas, que fueron suspendidas por el COVID-19 al inicio del Estado de Emergencia. Actualmente, esta reactivación ya se encuentra en la tercera fase, lo cual ha generado que se incremente la movilización de trabajadores en la ciudad. No obstante, debido a los protocolos sanitarios, los vehículos de transporte público ahora pueden transportar únicamente pasajeros que viajen sentados, lo que implica que la oferta de transporte se vea reducida en capacidad, y como consecuencia, que los ingresos tarifarios de las empresas se reduzcan.

En este escenario, el Gobierno Nacional ha otorgado subsidios para (i) compensar la reducción de los ingresos tarifarios, evitando así

el aumento de las tarifas, y (ii) cubrir los costos de limpieza de los vehículos. En el caso de Lima Metropolitana, estos subsidios han sido administrados y reglamentados por la Autoridad de Transporte Única para Lima y Callao (ATU). Por otro lado, el Ministerio de Transporte y Comunicaciones (MTC) a través de Promovilidad, ha formulado un plan para implementar ciclovías temporales en todas las ciudades del país, brindando así una alternativa sostenible de movilización. En Lima Metropolitana, ya se han implementado algunas de estas estructuras, y adicionalmente se tiene un plan de ampliación de 147 km de ciclovías que está siendo ejecutada por la Municipalidad de Lima (MML).

Ahora bien, es importante que al formularse políticas públicas frente al COVID-19 como las mencionadas, se evalúen las características del sistema de transporte de la ciudad, las cuales podrían generar

¹ Analista económico en Consultores para Decisiones Estratégicas S.A. Lima, Perú. Bachiller en Economía por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Contacto: joau.ignacio@gmail.com.

barreras para la adecuada implementación de estas medidas. En este artículo se presenta y analizan estas características, con el objetivo de identificar las principales barreras que se afrontarán para realizar políticas de movilidad urbana en el contexto del COVID-19. Para ello, también se analizarán las dos medidas tomadas por el Gobierno Nacional: los subsidios y la ampliación de ciclovías.

El artículo se divide en cuatro secciones incluyendo esta introducción. En la segunda sección se hace una síntesis de las características del sistema de transporte que han sido barreras para la implementación de políticas públicas en transporte público y transporte no motorizado. En la tercera sección se analizan las políticas implementadas en la ciudad, y las opciones que se deben priorizar considerando la experiencia internacional y los estudios preliminares sobre los impactos del COVID-19 en otras ciudades. En la última sección, se muestran las conclusiones.

2. EL TRANSPORTE URBANO ANTE EL COVID-19

Las medidas sanitarias enfocadas al transporte público se enfrentan a un sistema de transporte que posee insuficiente oferta de transporte masivo, perjudica a las personas de menores ingresos, que genera la aglomeración de personas, etc. Es necesario que estas características sean evaluadas y consideradas antes de la implementación de políticas de transporte, sobre todo en un escenario en el que el transporte público es considerado un espacio de alto riesgo de contagio. Por tal motivo, en esta segunda sección analizamos a detalle todas las características del sistema de transporte que son impedimentos para la adecuada implementación de políticas de transporte en el contexto del COVID-19, y que, por otro lado, generan que los efectos negativos de la pandemia para la sociedad sean mayores.

TRANSPORTE REFORMADO NO INTEGRADO

La integración del transporte se puede definir como “el proceso organizacional a través del cual los elementos del sistema de transporte de pasajeros (conexiones e infraestructura, tarifas y medios de pago, información y marketing, etc.) son llevados a una interacción más cercana y eficiente, por medio de modalidades y operadores” (NEA Transport Research and Training, 2003, pág. 129). Esta integración abarca diferentes dimensiones, como la integración tarifaria, física, operativa, etc. Por ejemplo, la integración tarifaria consiste en permitir a los usuarios realizar viajes sin la necesidad de realizar distintos pagos (Jehanno, Niang, Ortiz, Laborde, & López Camacho, 2019, pág. 57), para lo cual se requiere un sistema tarifario bien definido y un medio de pago único (por ejemplo, tarjetas electrónicas o boletos únicos). Por otro lado, la integración física, consiste en crear instalaciones o intercambiadores que permitan el flujo de pasajeros entre dos modos de transporte (transbordos).

Si bien en Lima Metropolitana no se tiene un Sistema Integrado de Transporte (SIT), la reforma de transporte, iniciada por la Municipalidad de Lima en 2011, tuvo el objetivo de que este sea implementado, por medio de medidas como renovación de flota, reestructuración de rutas, otorgamiento de rutas a consorcios, establecer un bus patrón, entre otras. Con este enfoque, los servicios del Metropolitano, Línea 1 del Metro, y Corredores Complementarios

(estos tres servicios se denominan transporte reformado), serían los principales medios para interconectar los distritos de la ciudad, junto con rutas de aproximación e integración². No obstante, la reforma de transporte se interrumpió con la gestión municipal del periodo 2015 – 2018, lo cual conllevó a que se tengan servicios de transporte reformado, pero sin integración entre ellos.

Por otro lado, hasta el 2019 la operación del transporte se encontraba desarticulada. La Autoridad Autónoma del Tren Eléctrico (AATE) organizaba la ejecución y operación de las Líneas del Metro, Protransporte se encargaba de la organización del Metropolitano, mientras que la gestión del transporte regular (buses, combis, coaster) estaba en manos de las Gerencias de Transporte Urbano de las Municipalidades de Lima y Callao de manera desarticulada. Con la creación de la ATU se ha dado un paso importante para lograr la integración de operación de todos estos servicios, ya que este organismo, adscrito al MTC, tiene las competencias para gestionar todo el sistema de transporte de la ciudad.

Actualmente la cobertura de los servicios de transporte reformado se extiende por una gran parte de la ciudad (ver Mapa N° 1); sin embargo, estos aún no son utilizados en gran escala, y la demanda de viajes en estas modalidades son mucho menores que en el transporte regular (ver Tabla N° 1).

TABLA N° 1. VIAJES DIARIOS POR MODALIDAD DE TRANSPORTE

Modalidad	Viajes diarios aproximado	Porcentaje (%)
TR (Bus, combi, coaster y mototaxis)	9,388,528	35.2%
Viajes no motorizados	7,000,000	26.2%
Vehículos particulares	3,719,000	13.9%
Taxi formal	2,800,000	10.5%
Taxi colectivo e informal	2,200,000	8.2%
Metropolitano	720,000	2.7%
Corredores complementarios	511,472	1.9%
Línea 1 del Metro	370,000	1.4%

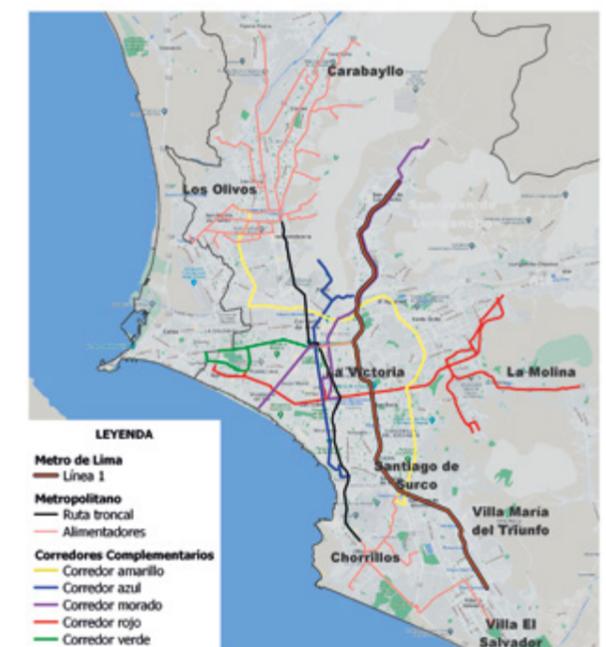
Fuente: Fundación Transitemos - Transporte Urbano Lima y Callao 2018

En el contexto de la pandemia, las medidas de política en la ciudad tienen que aplicarse en un modelo ineficiente de transporte, lo cual impide que se tomen medidas rápidas e integradas como ha ocurrido en otras ciudades de Latinoamérica que cuentan con un SIT ya consolidado. Por ejemplo, en Buenos Aires, se han aplicado medidas restrictivas de movilización a través del uso de las tarjetas SUBE, que son el medio principal de pago de todo el sistema de transporte de esta ciudad, mientras que en Bogotá, se han implementado medidas sanitarias a través de TransMilenio,



empresa encargada de gestionar el SIT de esa ciudad desde el 2000. En Lima Metropolitana, la operación de la ATU inició a finales del 2019, y aún no se han formulado nuevos proyectos que reformen e integren el transporte de la ciudad.

MAPA N° 1. COBERTURA DE LOS SERVICIOS DE TRANSPORTE REFORMADO



Fuente: Protransporte, Línea 1 del Metro. Elaboración propia.

SISTEMA COMISIONISTA – AFILIADOR

La mayor parte de las empresas de transporte funcionan bajo un sistema comisionista – afiliador desde hace treinta años. Con este sistema, las empresas de transporte son propietarias de las rutas, pero no de los vehículos (Alegre, 2016). Las empresas titulares arriendan las rutas a propietarios de buses, “coaster” o combis por un pago diario. Luego existe una segunda delegación, cuando los

propietarios alquilan sus vehículos a choferes. Este modo de operación de las rutas no permite una adecuada planificación ya que su funcionamiento se basa en el libre mercado. Además, la cantidad de rutas existentes sobrepasa las que se requieren en la ciudad, por lo que muchas de estas rutas deberían eliminarse.

En el contexto de la pandemia se han otorgado subsidios para compensar la reducción de ingresos tarifarios y garantizar las medidas sanitarias. No obstante, en un sistema comisionista – afiliador es más complicado que se fiscalice el cumplimiento de las medidas sanitarias, y se calcule el subsidio requerido para las empresas. Si las empresas de transporte fueran propietarias de los vehículos, y los trabajadores se encontrasen en planilla como ocurre con los servicios de transporte reformado, estos procedimientos serían más eficientes. Asimismo, la adaptación de los modos de transporte que operan bajo el esquema comisionista – afiliador se enfrentan a condiciones financieras adversas más complicadas que los modos de transporte reformado, que operan mediante contratos o concesión (Guerrero, Portabales, Sierra, & Sánchez, 2020).

DISTANCIAS RECORRIDAS

Por el contexto del COVID 19 y la paralización de las actividades económicas que no eran de primera necesidad, la población ocupada se redujo. De acuerdo al último reporte de INEI sobre el mercado laboral en Lima Metropolitana, la población ocupada en el trimestre mayo – julio asciende a 2 millones 935 mil (INEI, 2020), lo cual equivale a una reducción del 40% comparando el mismo periodo en el 2019. Las medidas de trabajo remoto han beneficiado a un porcentaje de la población; sin embargo, no se tienen datos exactos sobre la cantidad de personas que realizan teletrabajo en la ciudad. Ipsos (2020) realizó una encuesta sobre actitudes hacia el COVID-19, en la que un 9% de los encuestados en Lima declara que realiza teletrabajo, mientras que un 26% indica que debe salir a trabajar por necesidad (Ipsos, 2020, pág. 24). Con ello, puede esperarse que la cobertura del teletrabajo sea muy limitada en la ciudad.

2 Los procesos de licitación de estas rutas de aproximación no se concluyeron, y posteriormente fueron anulados.

TABLA N° 2. DISTRITOS CON MAYOR CANTIDAD DE TRABAJADORES PROCEDENTES DE OTRO DISTRITO (2017)

CENTRO DE LIMA		MIRAFLORES		SAN ISIDRO	
N° DE TRABAJADORES	DISTRITO DE PROCEDENCIA	N° DE TRABAJADORES	DISTRITO DE PROCEDENCIA	N° DE TRABAJADORES	DISTRITO DE PROCEDENCIA
45,535	San Juan de L.	14,173	Santiago de Surco	16,037	Santiago de Surco
29,079	San Martín de P.	9,970	Chorrillos	11,534	San Juan de L.
18,237	Comas	9,358	San Juan de L.	10,392	San Martín de P.
16,052	Callao	9,300	San Juan de M.	7,790	Miraflores
13,117	Los Olivos	9,098	Villa María del T.	7,198	San Borja
11,807	Rímac	7,528	San Martín de P.	7,172	Chorrillos
11,294	Ate	6,877	Villa El Salvador	6,718	San Miguel
9,678	Carabayllo	5,123	Surquillo	6,605	Comas
8,791	El Agustino	5,041	Comas	6,431	San Juan de M.
8,506	Independencia	4,936	San Miguel	6,188	Villa María del T.

Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda - 2017 (INEI). Elaboración propia.

Al respecto se deben considerar dos variables: la cantidad de personas que se movilizaban antes de la pandemia, y la distancia que debían recorrer (distancia entre los distritos), ya que esto define el costo de las tarifas y duración de los viajes. Como se muestra en la tabla N° 2, antes de la pandemia existía una gran movilización en la ciudad, siendo Lima, San Isidro y Miraflores los distritos que recibían una mayor cantidad de trabajadores procedentes de otros distritos (ver tabla N° 2). Si bien no se tienen datos actuales de esta variable, es previsible que aún se realice una gran cantidad de viajes de larga distancia por razones laborales, considerando también la reactivación económica. En Lima Metropolitana, el tiempo de viaje promedio es de 1 hora 21 minutos, y el 38% de los habitantes realizan viajes de 1 hora 30 minutos o más (Serebrisky, 2014). Si no se amplía la flota de transporte y este funciona con restricciones de capacidad (los pasajeros no pueden ir de pie), se puede generar un mayor tiempo de espera en los paraderos, lo cual sería más perjudicial para las personas que deben hacer largos trayectos. Asimismo, a mayor distancia, el costo de transporte es mayor, lo cual también agravaría los efectos socioeconómicos de la pandemia, como la reducción de ingreso de los hogares.

ACCESO AL TRANSPORTE DE LAS PERSONAS POBRES

Las personas de estratos más bajos encuentran mayores problemas para el acceso al transporte público, no solo por el costo del transporte, sino también por la distancia que deben recorrer (Alegre, 2016, pág. 11). Como se ha señalado previamente, el transporte regular opera principalmente bajo un sistema comisionista –

afiliador, con una libre competencia, en el que no existe una planificación de rutas o tarifas. En consecuencia, algunas zonas más alejadas de la ciudad no cuentan con servicio de transporte, debido a que el costo de operación que se requiere es mayor a los ingresos tarifarios. Una de las soluciones que se han tenido para esta falta de cobertura, es la creación de Rutas en zonas no atendidas (REZNA)³, en las zonas periféricas de la ciudad.

De acuerdo al BID (2016) un gran porcentaje de los viajes matinales que se dirigen al centro de la ciudad se originan en las afueras, en las áreas donde se concentra la población de menores ingresos. Asimismo, durante el periodo pico de la mañana las zonas de bajos ingresos de Lima Metropolitana generan el 42% de la demanda de viajes. En el mismo estudio se encuentra que una de las principales barreras para que el servicio del Metropolitano no llegue a las zonas de estrato E, es la inexistencia de vías o las malas condiciones en que estas se encuentran.

Es importante considerar las barreras a las que se enfrentan las personas de estratos socioeconómicos más bajos para acceder al transporte público en este contexto de pandemia, considerando su accesibilidad a recursos tecnológicos para realizar teletrabajo, el costo de transporte, y la pérdida de empleo e ingresos en el hogar. Asimismo, las barreras para acceder al transporte también son barreras para acceder a servicios como la salud, sobre todo cuando las personas deben realizar largos y costosos viajes para llegar a hospitales o postas médicas.



TRANSPORTE NO MOTORIZADO

Actualmente, la MML está ejecutando un proyecto para construir 147 km de ciclovías adicionales que permitirían la interconexión de la red existente, que hasta finales del 2019 se conformaba de 214 km (MML, 2019). Por el lado de los usuarios, los viajes que se realizan con bicicletas son reducidos. Según la encuesta de LCV (2019), únicamente el 1.5% de la población de Lima utilizaba bicicletas como modo principal para dirigirse a su centro de trabajo o estudio. No obstante, en la provincia de Lima y Callao, se estima que el porcentaje de hogares que cuenta con bicicleta es de 14% y 15.8%, respectivamente (INEI, 2018).

Es importante analizar el papel que tendrá el transporte no motorizado en los siguientes meses que dure la pandemia, y luego de que se concluya el estado de emergencia. La infraestructura y equipamiento que se tiene en las ciclovías, así como la interconexión de esta red con el transporte público, no es la más adecuada para considerar a esta modalidad como principal opción de viaje ante los riesgos de contagio, en lugar del transporte privado motorizado.

PREDOMINIO DE UNIDADES PEQUEÑAS

Actualmente, la oferta de servicios de transporte se conforma principalmente del transporte regular, conformado por buses, "coaster" y combis. De acuerdo a la Fundación Transitemos (2018), se estima que en la ciudad operan 26,805 vehículos de transporte regular divididos entre buses (28.2%), "coaster" (30.8%) y combis (41%). Otra gran parte de la oferta de transporte lo abarcan los taxis, con cerca de 226,718 unidades. Por otro lado, se encuentra el transporte reformado que engloba a los Corredores Complementarios, el Metropolitano (ruta troncal y alimentadores), y la Línea 1 del Metro de Lima. A finales del 2018, la flota del

Metropolitano se conformaba de 522 buses (300 en la ruta troncal y 222 alimentadores), mientras que la de los Corredores era de 669 unidades, lo cual no da cobertura a la cantidad de viajes diarios en la ciudad. En el caso de los Corredores Complementarios, se debe resaltar que la flota debería ser mayor; sin embargo, dado que muchos de los paquetes de rutas licitados fueron anulados en la gestión municipal de 2015 – 2018, los Corredores se encuentran operando únicamente con el 13% de la flota planificada.

Debido a las restricciones de capacidad vehicular por el COVID-19 (los pasajeros no pueden ir de pie) y el incremento de viajes debido al proceso de reactivación económica, es previsible que la oferta de transporte no será suficiente, sobre todo cuando esta es dominada por unidades de baja capacidad. Ello también genera que los tiempos de espera en paraderos sean más prolongados, ya que los vehículos no pueden sobrepasar la capacidad de los asientos.

Por otro lado, frente a la pandemia, los proveedores del servicio de transporte deberían minimizar los espacios cerrados sin ventilación adecuada, los espacios concurridos y las situaciones en que se produzca un contacto estrecho (Ardila-Gomez, 2020), por lo que también resulta importante que la flota de transporte masivo se amplíe.

COBRO MANUAL

El cobro por medio de tarjetas electrónicas se ha implementado únicamente en los modos reformados y en algunas líneas de servicio de transporte regular (por ejemplo, la línea El Rápido). No obstante, el mayor medio de pago del transporte es el dinero en efectivo, lo cual aumenta el nivel de interacción en un escenario donde se busca tener menor contacto social.

3 La competencia para crear y otorgar REZNA es de la Gerencia de Transporte Urbano de la Municipalidad de Lima, de acuerdo a la Ordenanza N° 1599-MML.

3. MEDIDAS DE POLÍTICA EN TRANSPORTE FRENTE AL COVID-19

En la primera semana del Estado de Emergencia se realizaron 769,074 viajes en el Metropolitano (incluyendo alimentadores y ruta troncal), lo cual significó una reducción del 81.5%, comparados a los viajes en la tercera semana de marzo del 2019 (Protransporte, 2020). En el resto de modos de transporte el escenario fue similar. Además, como parte del protocolo sanitario, se definió que las unidades debían ocupar como máximo el 50% de la capacidad vehicular (DS 044-2020-PCM, 2020). Ante la reducción de ingresos tarifarios por la reducción de viajes, las empresas manejaron la opción de incrementar las tarifas.

Con la aplicación de la tercera fase del programa de reactivación económica, la movilización de las personas en transporte público ha tenido un crecimiento considerable. Por ejemplo, en la primera semana de agosto se realizó 1 millón 197 mil viajes en el Metropolitano, 55.7% más que en la primera semana del Estado de Emergencia. Asimismo, en julio se flexibilizaron las medidas de restricción de ocupación de los vehículos: los operadores podían utilizar el 100% de la capacidad de asientos, con la única restricción de no llevar pasajeros de pie (RM 0385-2020-MTC/01, 2020).

En este escenario del COVID-19, el Gobierno Nacional ha implementado dos políticas relacionadas a transporte: Subsidios y ciclovías temporales. A continuación, analizaremos ambas medidas.

SUBSIDIOS

El 2 de julio se aprobó el otorgamiento de subsidios a los prestadores de servicio de transporte público (DU 079-2020, 2020), con dos principales objetivos: (i) promover el cumplimiento de las condiciones y procedimientos de los protocolos sanitarios, y (ii) establecer un mecanismo que permita disminuir la afectación económica a los prestadores del servicio de transporte, por el impacto económico y social ocasionado por el COVID-19. Es decir, el subsidio se utilizaría principalmente para garantizar que las unidades vehiculares cumplan los protocolos de limpieza, y para compensar la reducción de ingresos tarifarios de las empresas.

El Reglamento para el procedimiento operativo de los subsidios en Lima y Callao, establece los siguientes montos a subsidiar (por kilómetro recorrido):

- Camionetas rurales⁴: 0.30 soles / km recorrido
- Microbús: 0.63 soles / km recorrido
- Ómnibus: 1.29 soles / km recorrido

Es importante resaltar dos aspectos de estos subsidios. En primer lugar, los costos que se están cubriendo toman en cuenta una operación de los vehículos al 100% de su capacidad. Sin embargo, esta medida es contradictoria con las recomendaciones internacionales sobre el distanciamiento mínimo de uno a dos metros (CDC, 2020; UK, 2020; TUMI, 2020). Por ejemplo, en Colombia se ha reducido la capacidad de los vehículos al 35% con la finalidad de que se tenga

una distancia de al menos un metro entre los pasajeros dentro del vehículo⁵, mientras que en Buenos Aires⁶ se ha definido como tope de capacidad 60%. En el caso de México el porcentaje de ocupación de los vehículos de alta capacidad varía de 50 – 100%, con excepción del Mexibus que opera al 50%.

En segundo lugar, el cálculo de los subsidios se realizará a partir de la cantidad de kilómetros que recorren las unidades, sin tomar en cuenta la cantidad de pasajeros que se moviliza o algún otro estándar de calidad, adicional al cumplimiento de las medidas sanitarias obligatorias. La ATU, a través de la Dirección de Operaciones monitoreará estas distancias mediante un sistema GPS o aplicativo móvil que será otorgado por la Autoridad. No obstante, no se han previsto de otros mecanismos de fiscalización a las unidades, para el cumplimiento de las medidas sanitarias. Asimismo, en el esquema comisionista-afiliador es más complicado saber quién finalmente se beneficia por los subsidios. Por ejemplo, los subsidios monetarios podrían beneficiar a los dueños de la flota; mientras que los choferes al no recibir este aporte podrían buscar mayores ingresos por tarifa, transportando a más pasajeros de lo permitido.

Si bien esta medida de subsidios controlará los incrementos de tarifa, por sí solo puede ser una medida insuficiente e ineficiente. Por un lado, su implementación se da en un esquema de transporte que puede ser perjudicial para los usuarios, ya que permite el uso del 100% de la capacidad vehicular. Por otro lado, no es seguro que las medidas sanitarias se vayan a cumplir por más que se esté brindando financiamiento para la limpieza de los vehículos. No existen suficientes mecanismos de control, ni equipo de fiscalización para toda la flota de transporte regular de la ciudad.

AMPLIACIÓN DE CICLOVÍAS

Se espera que el ciclismo sea el principal beneficiado por las medidas ante el COVID-19, debido a su mayor uso y las políticas implementadas en diversas ciudades (Ibold, Medimorec, Wagner, & Peruzzo, 2020). Guerrero et. al. (2020) proponen que las políticas de movilidad frente al COVID-19 se deben enfocar en la ampliación e integración de ciclovías, y medidas para la gestión de la demanda de transporte público (por ejemplo, escalonamiento de horarios laborales y teletrabajo). Daher et. al. (2020) proponen fomentar el transporte no motorizado como principal medio para los viajes cortos, para descongestionar el transporte, y abrir servicios de bicicletas públicas junto a medidas de higiene sistemáticas. En el caso de Lima, Dextre (2020) sugiere que debe promocionarse el uso de la bicicleta y caminata en Lima como modos alternativos al transporte público.

Para que el uso de bicicletas sea mayor, es importante que la ciudad cuente con una red integrada de ciclovías e infraestructura adecuada para brindar seguridad a los usuarios. Asimismo, la infraestructura debería recibir un mantenimiento y tener los mismos estándares de calidad en todos los distritos. Actualmente la ATU está implementando ciclovías temporales en la ciudad, como

parte de un plan mayor para crear ciclovías temporales en todas las ciudades del país. Por otro lado, se tiene el plan de interconexión de ciclovías de la MML que ya se tenía formulado desde el 2019, y que ampliará la red con 147 km adicionales. Frente a estas dos iniciativas que ya vienen siendo ejecutadas, se debe tener una coordinación para que los parámetros técnicos y el diseño tengan un estándar único. También es importante que con la instalación de ciclovías temporales, se manejen opciones para su implementación permanente y así evitar que se creen redes de conexión que luego desaparezcan. La bicicleta puede convertirse en “una alternativa de transporte libre de contagio (...), siempre y cuando vaya acompañada de las condiciones mínimas de seguridad vial y formen parte de un plan de movilidad con características multimodales” (San Vicente, 2020, pág. 154).

Por último, un aspecto importante de la red de ciclovías, además de su interconexión y seguridad, es que esta se integre con el transporte público (Gonzalo – Orden Et. AL., 2014; MML, 2017). El uso de bicicletas podría aliviar la alta demanda de viajes en transporte público, si es que son utilizados para viajes cortos o para tener un trasbordo. De acuerdo a Pucher & Buehler (2009) las medidas para promover la integración de bicicletas incluyen: (i) provisión de un ciclo-parqueadero en las estaciones de metro y buses, con diferentes niveles de seguridad; (ii) Estaciones de bicicletas que provean diferentes servicios como alquiler de bicicleta, repuestos, venta de accesorios, limpieza; (iii) carriles para bicicletas que conduzcan a estaciones y paradas de transporte público, lo que facilitaría el rol de la bicicleta como alimentador del transporte público.



4. CONCLUSIONES

La gestión del transporte y la movilidad urbana en los siguientes meses requerirá un esfuerzo mayor por parte del Gobierno Nacional y las Municipalidades, en comparación a otras ciudades de la región. Esto se debe principalmente a las características de la ciudad que se describieron en la segunda sección: transporte público no integrado, predominio del sistema comisionista-afiliador, recorrido de largas distancias, barreras de acceso para las personas de bajos recursos, reducida infraestructura para el transporte no motorizado, y el predominio del cobro manual y de unidades vehiculares de baja capacidad. Asimismo, algunos efectos positivos como el mayor uso de bicicleta podrían no ser aprovechados si es que la ejecución de ciclovías por parte de la ATU y la MML no cuenta con una planificación en conjunto, una adecuada provisión de seguridad para los ciclistas, e integración de esta red con el transporte público. Es necesario que el transporte no motorizado se utilice como modo principal para viajes cortos, y que se integre mucho más con las modalidades reformadas de transporte, principalmente con el Metropolitano y la Línea 1 del Metro, ya que estos cuentan con infraestructura en la que se podrían instalar estaciones de bicicletas. Sin esta integración, el uso de bicicletas sería un modo alternativo de transporte, sin complementariedad con el sistema de transporte reformado.

Por otro lado, los subsidios otorgados por el Gobierno Nacional deberían reformularse y aplicarse en un esquema en el que se utilice un 50% de la capacidad vehicular, con el fin de controlar la distancia entre los usuarios de al menos un metro, siguiendo las

recomendaciones internacionales. Asimismo, se deben evaluar medidas para ampliar la flota vehicular de transporte público masivo, priorizando a los corredores complementarios. Los subsidios deberían permitir que se tenga una mayor flota de transporte masivo, que complemente a las rutas de transporte reformado en las cuales se puede tener un mayor nivel de fiscalización. Los subsidios implementados han detenido el incremento de las tarifas, pero no han garantizado que se cumplan las medidas sanitarias.

La reactivación económica ha generado que la demanda de transporte se incremente en los últimos meses, lo cual conlleva a que la oferta de transporte no sea suficiente. Como consecuencia se tendrían mayores tiempos de espera en los paraderos, y se crearían incentivos para utilizar modos de transporte más caros y que no cumplan los protocolos sanitarios (transporte informal o ilegal como colectiveros). También se podría generar un mayor gasto en transporte en hogares que perciben menos ingresos por la pandemia. Por todo ello es prioritario que se encuentren modos para ampliar la flota de transporte masivo.

Por último, se debe evitar el fomento del automóvil o motocicletas. Como señala Gonzáles-Guzmán (2020), las restricciones de movilidad en transporte público podrían conllevar a que se trate de implementar medidas para fomentar el uso de transporte privado motorizado. Sin embargo, esto debe evitarse, considerando las externalidades que estos generan (principalmente congestión vehicular), y también en vista del tiempo que se espera que dure la pandemia y el distanciamiento social.

4 Estos se definen como vehículos de Categoría M2, de 10 hasta 16 asientos, incluido el conductor. Para más detalle visitar: https://portal.mtc.gob.pe/transportes/terrestre/licencias/info_general_clasificacion_licencias.html

5 Circular Externa Conjunta No. 0000004 del 9 de abril del 2020. Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Trabajo, y Ministerio de Transporte.

6 Resolución 107/2020. RESOL-2020-107-APN-MTR

BIBLIOGRAFÍA

Alegre, M. (2016). Transporte Urbano: ¿Cómo resolver la movilidad en Lima y Callao? Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social. Obtenido de http://www.cies.org.pe/sites/default/files/investigaciones/dp_transporte_urbano_sep.pdf

Ardila-Gomez, A. (23 de Julio de 2020). In the fight against COVID-19, public transport should be the hero, not the villain. Obtenido de World Bank Blogs: <https://blogs.worldbank.org/transport/fight-against-COVID-19-public-transport-should-be-hero-not-villain>

CDC. (3 de Agosto de 2020). Protect Yourself When Using Transportation. Obtenido de Get the Facts About Coronavirus: <https://www.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/daily-life-coping/using-transportation.html>

Daher, C., Ferri, M., Vich, G., Foraster, M., & Koch, S. (2020). COVID-19 y estrategia de respuesta. Boletín 6. Movilidad y COVID-19: ¿Cómo debemos rediseñar el transporte para un nuevo futuro? Barcelona: Instituto de Salud Global Barcelona.

Dextre, C. (2020). Recomendaciones para restablecer la movilidad urbana. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

DS 044-2020-PCM. (2020). Diario El Peruano. Lima, Perú, 15 de marzo del 2020.

DU 079-2020. (2020). Diario El Peruano. Decreto de Urgencia que otorga subsidio económico a los prestadores del servicio de transporte terrestre regular de personas de ámbito provincial. Lima, Perú, 2 de julio del 2020.

Fundación Transitemos. (2018). Transporte Urbano Lima y Callao - 2018. Lima: Fundación Transitemos.

González-Guzmán, C. (2020). Retos de la movilidad urbana sostenible post COVID-19. En C. Delgado, & D. López, *Las ciudades ante el COVID-19: Nuevas direcciones para la investigación urbana y las políticas públicas* (págs. 110-119). Plataforma de Conocimiento para la Transformación Urbana.

Gonzalo-Orden, H., Linares, A., Velasco, L., Díez, J., & Rojo, M. (2014). Bikeways and Cycling Urban Mobility. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 160, 567-576.

Guerrero, S., Portabales, I., Sierra, L., & Sánchez, I. (06 de Julio de 2020). The pandemic is forcing cities to rethink urban transport. Obtenido de World Bank Blogs: <https://blogs.worldbank.org/transport/pandemic-forcing-cities-rethink-urban-transport>

Ibold, S., Medimorec, N., Wagner, A., & Peruzzo, J. (2020). COVID-19 y la Movilidad Sostenible. Transformative Urban Mobility Initiative (TUMI).

INEI. (2018). Encuesta Demográfica y de Salud Familiar - ENDES. Lima: Instituto Nacional de Estadística e Informática. Obtenido de https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1656/index1.html

INEI. (2020). Situación del Mercado Laboral en Lima Metropolitana. Trimestre móvil: Mayo-Junio-Julio 2020. Lima: INEI. Obtenido de http://m.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/08-informe-tecnico-n08_mercado-laboral-may-jun-jul-2020.pdf

Ipsos. (2020). Informe de opinión. Actitudes hacia el COVID-19. Perú, agosto del 2020. Lima: Ipsos.

Jehanno, A., Niang, H., Ortiz, J., Laborde, P., & López Camacho, P. (2019). Desafíos para la integración de sistemas de transporte masivo: Manual de Buenas Prácticas. Caracas: Banco de Desarrollo de América Latina - CAF. Obtenido de <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1403>

Lima Cómo Vamos. (2019). Lima y Callao según sus ciudadanos. Décimo Informe Urbano de Percepción sobre Calidad de Vida en la Ciudad. Lima: UNACEM.

MML. (09 de Noviembre de 2019). Municipalidad de Lima proyecta construir 147 kilómetros de ciclovías por S/ 102 millones. Obtenido de Municipalidad de Lima - Noticias: <http://www.munilima.gob.pe/noticias/item/39009-municipalidad-de-lima-proyecta-construir-147-kilometros-de-ciclovias-por-s-102-millones>

Municipalidad de Lima. (2017). Manual de Normas Técnicas para la Construcción de Ciclovías y Guía de Circulación de Bicicletas, 2017. (P. Calderón, C. Pardo, & J. Arrué, Edits.) Lima: Municipalidad de Lima.

NEA Transport Research and Training. (2003). *Integration and Regulatory Structures in Public Transport*. European Commission DG TREN.

Protransporte. (2020). Datos Abiertos - Estadísticas. Obtenido de Municipalidad de Lima - Protransporte: <https://www.protransporte.gob.pe/datos-abiertos/>

Pucher, J., & Buehler, R. (2009). Integrating Bicycling and Public Transport in North America. *Journal of Public Transportation*, 12(3), 79-104.

RM 0385-2020-MTC/01. (2020). Diario El Peruano. Lineamiento Sectorial para la Prevención del COVID-19 en el Servicio de Transporte Terrestre Regular de Personas de Ámbito Provincial. Lima, Perú, 10 de julio del 2020.

San Vicente, L. (2020). El papel de la bicicleta en tiempos de COVID-19: pedalear para transformar. En I. Delgado, & D. López, *Las ciudades ante el COVID-19: Nuevas direcciones para la investigación urbana y las políticas públicas* (págs. 148 - 163). Plataforma de Conocimiento para la Transformación Urbana.

Serebrisky, T. (2014). *Megaciudades e infraestructura en América Latina*. Washington D.C.: Banco Interamericano del Desarrollo. Obtenido de <https://publications.iadb.org/es/publicacion/17421/megaciudades-e-infraestructura-en-america-latina-lo-que-piensa-su-gente>

Transformative Urban Mobility Initiative. (29 de junio de 2020). Guidelines for public and mass transport, and COVID control. Recuperado el 6 de Septiembre de 2020, de <https://www.transformative-mobility.org/news/guidelines-for-public-and-mass-transport-and-covid-control>

UK. (12 de Mayo de 2020). Coronavirus (COVID-19): safer travel guidance for passengers. Recuperado el 5 de Septiembre de 2020, de Coronavirus (COVID-19): safer travel guidance for passengers: <https://www.gov.uk/guidance/coronavirus-COVID-19-safer-travel-guidance-for-passengers#public-transport>



Constitución Económica Peruana bajo la lupa, una mirada crítica en torno a las iniciativas legislativas que intentaron -pero no lograron- promover la regulación de precios de medicamentos ante el contexto de la COVID-19¹

Telma Basurto

Resumen:

La coyuntura actual ha colocado en debate si la Constitución Económica Peruana habilita la intervención estatal en el mercado de medicamentos como solución ante el problema público del alza de precios de productos farmacéuticos durante el contexto de la Covid. En ese sentido, se analiza las iniciativas legislativas que plantearon diversas alternativas de solución, entre ellas, la regulación de precios de medicamentos; no obstante, se concluye que factores de diseño institucional limitaron que tal alternativa fuera acogida.

Palabras claves:

Constitución Económica, principio de subsidiariedad, democracia liberal, precios, medicamentos, diseño institucional, iniciativas legislativas y capacidad estatal.

Abstract:

The current situation has placed in debate if the Peruvian Economic Constitution enables the state intervention in the medicine market as a solution to the public problem of the increase of prices of pharmaceutical products in the context of the Covid. In this sense, the legislative initiatives that proposed various alternatives for solution are analyzed, among them, the regulation of medicine prices; however, it is concluded that institutional design factors limited the acceptance of such alternative.

Key words:

Economic Constitution, subsidiarity principle, liberal democracy, prices, medicines, institutional design, legislative initiatives and state capacity

I. INTRODUCCIÓN

La *Paradoja Peruana* relata cómo el Perú pese a que fue uno de los primeros países que adoptó medidas radicales de contención frente a la pandemia, se encuentra en la misma situación del resto de países latinoamericanos que no reaccionaron a tiempo. Lógicamente se esperaba que la rápida reacción del Ejecutivo debió colocarnos en una situación más ventajosa; sin embargo, los resultados nos muestran que haber decretado la inmovilización social obligatoria 10 días después del paciente cero solo contribuyó a atenuar el impacto de la pandemia.

Un reportaje de la BBC escrito por (Pighi, 2020) planteó razones por las cuales se habla de la “paradoja peruana” estas son: el alto nivel de informalidad peruana, alrededor del 71% de la población

activa peruana vive de la economía informal; carencia de logística, solo el 21% de hogares pobres cuentan con una refrigeradora; las aglomeraciones en los mercados, no hay recursos para comprar provisiones que alcancen largos periodos; aglomeraciones en los bancos, solo el 38.1% de la población peruana poseen cuentas bancarias; y, los hacinamientos en casas, el 11.8% de hogares pobres en nuestro país no tienen más de una habitación para poder realizar el distanciamiento social entre los miembros del hogar.

No obstante, durante los años 2002–2013 nuestra economía fue catalogada como “milagro económico peruano” una suerte de receta libertaria que habría mejorado la vida de miles de ciudadanos, lo cual no deja de ser cierto; sin embargo, persisten deudas históricas como la cobertura universal a los servicios públicos, acceso a una

¹ Telma Lucia Basurto Basurto. Bachillera en Derecho por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. telma.basurto@unmsm.edu.pe. Estudiante de sexto ciclo de Ciencia Política y Gobierno de la Pontificia Universidad Católica del Perú. tbasurto@pucp.edu.pe. Lima, Perú.

vivienda digna, además de la pendiente formalización laboral y empresarial. Por tanto, no resulta extraño que este “crecimiento económico” no se haya traducido en “desarrollo económico” menos aún que se haya cuestionado el modelo económico como una de las causas que profundizan las brechas sociales conforme indicó el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Así, nos encontramos frente a problemas estructurales no recientes como la existencia de informalidad, exclusión financiera, hacinamiento, carencia de enseres del hogar, que en suma limitaron e impidieron el cumplimiento a cabalidad de las políticas públicas diseñadas y formuladas por el Gobierno. De ahí que, apelando a la teoría de la división de poder de (Mann, 1984), podemos sostener que, si bien el Ejecutivo ejerce *poder despótico*, sus medidas no serán eficaces por más osadas y técnicamente correctas sean mientras no cuente con *poder infraestructural* para llevarlas a cabo, más aún si la construcción del poder infraestructural es un proyecto de largo aliento, ergo no depende de un solo gobierno.

Sin embargo, cuando nos referimos a la ausencia de poder infraestructural como límite a la acción estatal inevitablemente hacemos hincapié en el diseño institucional que la consolida, ya que se trata de un arco organizativo difícilmente variable a través del tiempo; prueba de ello son las declaraciones del Ejecutivo frente a las propuestas legislativas que buscan solucionar el problema público de alza indiscriminada de precios de medicamentos durante el contexto de la Covid, señalando que no hay evidencia empírica que demuestre fallas normativas; en la misma línea, el Instituto de Defensa de la Competencia y Propiedad Intelectual (INDECOPI) reiteró que está prohibido fijar o intervenir precios en el mercado puesto que afectaría la libre competencia e iría en contra de preceptos constitucionales. Ambas declaraciones poseen una base común, esto es, invocan normas constitucionales económicas que residen en la Constitución Política de 1993 (Constitución), por tanto, conviene analizarlas para identificar su influencia en el diseño institucional que deviene en la actuación de la capacidad estatal peruana.

Ante ello, resulta necesario “desempaquetar” –al Estado– en sus diversos componentes y relaciones, situándolo en contexto histórico, político y social como arena política (Centeno, 2017). En ese entender, centraremos nuestros esfuerzos en aproximarnos a cómo el Gobierno despliega su capacidad estatal en el sector salud para afrontar la Covid a partir del indicador propuesto por (Fukuyama, 2004) *elaboración y ejecución de políticas públicas*, en tanto, las políticas públicas emprendidas por el Gobierno durante este contexto reflejan la forma en que ha decidido abordar el problema público.

Para tal efecto, tomaremos la noción de *políticas públicas* de (Subirat et al., 2007) que la define como “un conjunto de acciones y decisiones llevadas a cabo por diversos actores con la finalidad de resolver un problema definido políticamente como público”; donde las diversas iniciativas legislativas presentadas además de las opiniones del Colegio Médico del Perú y la Comunidad Académica, constituyen acciones que representan alternativas de solución ante el problema público de alza de precios de medicamentos.

II. INICIATIVAS LEGISLATIVAS EN TORNO AL PROBLEMA PÚBLICO DE ALZA DE PRECIOS DE MEDICAMENTOS ANTE EL CONTEXTO DE LA COVID

A raíz de la pandemia, la población peruana ha reducido considerablemente sus ingresos debido a la paralización de actividades económicas, reducción de remuneraciones, aplicación de suspensiones laborales y pérdidas de empleos. Estas condiciones dificultan que muchas familias cuenten con los medios suficientes para afrontar la pandemia. No obstante, (Fairlie, 2020) señala que, pese a la crisis sanitaria y económica desatada, se ha gestado un alza injustificada de precios ante la presunta escasez de los productos farmacéuticos que tratarían las afecciones de la Covid.

Tales acontecimientos propiciaron una ola de cuestionamientos hacia las cadenas farmacéuticas, además de la necesidad urgente de que el Gobierno diseñe y formule políticas públicas que tengan por objeto lograr que la población pueda acceder a medicamentos a precios razonables, en especial, los estratos más vulnerables.

Sobre el particular, el Colegio Médico Farmacéutico indicó a (Gestión, 2020) que “los precios de los medicamentos que sirven para tratar los síntomas del coronavirus, como el paracetamol, azitromicina y la hidroxilcloroquina son injustificadamente altos, y que algunos empresarios se están aprovechando del dolor y el miedo de los ciudadanos” generado por esta coyuntura; sugiriendo que ante este escenario el Estado puede regular los precios de medicamentos.

Así frente a este problema público se presentaron diversas iniciativas legislativas por parte del Congreso de la República, Ejecutivo, Fiscalía de la Nación y Defensoría del Pueblo ensayando posibles medidas para superarlo. Antes de analizar los Proyectos de Ley², conviene precisar que cuando se menciona la incorporación del delito de “acaparamiento” y modificación de los delitos de “especulación” y “adulteración” de bienes, productos o servicios durante el estado de emergencia, se refieren también a los medicamentos.

El 15.05.20 el **Frente Amplio-FA** presentó dos (2) Proyectos de Ley N° 5211-2020-CR y N° 5222-2020, que se resumen en: (i) otorgar función regulatoria de la Autoridad Nacional de Productos Farmacéuticos, Dispositivos Médicos y Productos Sanitarios (ANM) pueda regular los precios de medicamentos de primera necesidad, así como productos para la salud y, en tiempos de crisis, fijar un monto máximo para su venta a consumidores; (ii) añadir como función del INDECOPI la supervisión del cumplimiento de venta de medicamentos dentro de los precios permitidos durante estados de emergencia; (iii) incorporar el delito de acaparamiento (artículo 233), modificar el delito de especulación (artículo 234) y adulteración (artículo 235) de bienes y servicios de primera necesidad durante el estado de emergencia en el Código Penal; y, (iv) delegar al Ejecutivo la elaboración de una relación de bienes y servicios de primera necesidad ante declaratorias de emergencia. Asimismo, en la Exposición de Motivos el FA subraya que son necesarias la promulgación de los referidos proyectos legislativos debido a que “las cadenas de farmacias monopólicas han aprovechado la pandemia como una oportunidad de negocio

estableciendo precios abusivos”, mostrando que en nuestro país “la salud es una mercancía”.

Igualmente, **Acción Popular-AP** presentó seis (6) Proyectos de Ley N° 4861-2020, N° 4920-2020, N° 5239-2020, N° 5256-2020, N° 5303-2020 y N° 5308-2020 durante el periodo 18.03.20 al 20.05.20 que se resumen en: (i) restituir el delito de acaparamiento añadiendo como tipo la “alteración y concertación de precios en estado de emergencia” (artículo 233), modificar el delito de especulación añadiendo un tipo especial referido a “especulación en productos farmacéuticos”(artículo 234), incorporar agravante al delito de adulteración (artículo 236) cuando se realice en tiempos de calamidad pública, en el Código Penal; (ii) requerir al Ejecutivo la elaboración de una relación de bienes y servicios esenciales con sus respectivos precios; y, (iii) plantear una reforma constitucional, para modificar el artículo 137 “estado de emergencia” de la Constitución que tenga por objeto restringir o suspender la libre competencia reconocida en el artículo 61° de nuestra Carta Política.

En línea similar al Frente Amplio, **Alianza para el Progreso-APP** presentó el 18.05.20 dos (2) Proyectos de Ley N° 5211-2020 y N° 5222-2020; que en resumen proponen: (i) restituir el precio de medicamentos durante la emergencia nacional, (ii) otorgar función regulatoria a la Autoridad Nacional de Salud (ANS), (iii) encargar a la ANM realizar las acciones de control sobre precios de medicamentos; e (iv) incorporar el delito de acaparamiento (artículo 233) y especulación (artículo 234) especificando la nominación “medicamentos e insumos médicos durante el estado de emergencia” en el Código Penal. Asimismo, de la lectura de su Exposición de Motivos se advierte que APP argumenta la necesidad de acoger tales iniciativas legislativas “dada la existencia de concentración de mercados farmacéuticos por parte del grupo económico Intercorp que perjudicaría el ingreso de nuevos competidores en el mercado”.

Por su parte, el **Frente Popular Agrícola Fia del Perú-FREPAP** presentó dos (2) Proyectos de Ley N° 5231-2020 y N° 5282-2020 durante el periodo 16.05.20 al 19.05.20, los cuales se resumen en: (i) modificar el delito de especulación (artículo 234) especificando el tipo “pesos y medidas” e incorporar el delito de acaparamiento (artículo 233) de precios de bienes y servicios durante estado de emergencia en el Código Penal; (ii) obligar a las farmacias a ofrecer medicinas genéricas para el tratamiento de la Covid garantizando su disponibilidad inmediata y oportuna bajo sanción administrativa; (iii) encomendar al Ejecutivo la elaboración de una relación de bienes y servicios de primera necesidad con sus respectivos precios de referencia.

Escuetamente **Fuerza Popular-FP** presentó durante el 15.05.20 al 20.05.20 dos (2) Proyectos de Ley N° 5318-202 y N° 5223-2020 que contiene únicamente propone cambios en el Código Penal, tales como, modificar el delito de especulación (artículo 234), restituir el delito de acaparamiento (artículo 233) y consignar agravantes a la comisión de delitos de orden económico en tiempos de pandemia en el Código Penal.

De otro lado, **Somos Perú-SP** presentó el 19.05.200 un (1) Proyecto de Ley N° 5281-2020 que propone la regulación de precios de medicamentos en período de emergencia sanitaria; para lo cual, añade la función regulatoria a la ANS. Asimismo, modifica el delito

especulación (artículo 233) del Código Penal e incorpora una función adicional al INDECOPI referida a fiscalizar el control de precios de medicamentos regulados por la autoridad competente en periodos de emergencia sanitaria. En ese sentido, declara al Ministerio de Salud y al INDECOPI como responsables de la reglamentación en la materia.

En la misma línea, **Unión por el Perú-UP** presentó durante el 20.05.20 al 25.05.20 dos (2) Proyectos de Ley N° 5293-2020 y N° 5346-2020 que en resumen tienen por objeto: (i) modificar el delito de especulación (artículo 233) del Código Penal; (ii) requerir un Informe Técnico emitido por el INDECOPI que sirva de sustento para la investigación preparatoria; (iii) añadiendo función regulatoria a la ANS para el comercio de medicamentos durante la emergencia sanitaria; y, (iv) otorgar al INDECOPI el rol de órgano supervisor de los precios toques de medicamentos.

Similarmente **Podemos Perú-PP** presentó el 27.05.20 un (1) Proyecto de Ley N° 5362-2020 que tiene como objeto: (i) otorgar funciones de supervisión y fiscalización al INDECOPI para proteger al consumidor contra el abuso de poder económico, la especulación y el acaparamiento.

En la tribuna jurisdiccional, la **Fiscal de la Nación** presentó también un (1) Proyecto de Ley N° 05288-2020 que busca reincorporar en el Código Penal el delito de acaparamiento (artículo 233), actualmente derogado; asimismo, propone modificar el delito de especulación (artículo 234), ya que su actual redacción resulta inoperativa en el Código Penal. Igualmente, la **Defensoría del Pueblo** presentó un (1) Proyecto de Ley N° 5336-2020 que busca regular el delito de acaparamiento (artículo 233) y especulación (artículo 234) en situación de emergencia sanitaria en el Código Penal; argumentando que se han registrado sendas denuncias sobre precios inaccesibles en el mercado de productos sanitarios y medicamentos, pues, “debido al hacinamiento en hospitales, las personas que recurren a la consulta privada se ven en la necesidad de comprar medicamentos a precios exorbitantes”.

Contrario a lo esbozado el **INDECOPI** subrayó que ninguna institución pública “puede intervenir en la fijación de precios en el mercado, ni siquiera en situación de pandemia, ya que vivimos en una economía de libre mercado” (Gestión, 2020). No obstante, ante el persistente malestar de la ciudadanía publicó una nota de prensa asegurando que dentro del marco de sus competencias se encuentra fiscalizando la publicidad engañosa y lucha contra la concertación de precios (Indecopi, 2020).

Ante las diversas opciones de técnicas jurídicas propuestas para hacer frente al problema público “alza de precios de medicamentos” que afectan en mayor medida a las poblaciones vulnerables, el **Legislativo** decidió unificar los citados Proyectos de Ley en un solo cuerpo normativo mediante la “**Ley N° 31040** que modifica el Código Penal y el Código de Protección y Defensa del Consumidor, respecto del acaparamiento, especulación y adulteración” (Ley N° 31040), norma que condensa las propuestas del Legislativo, de la Defensoría del Pueblo y la Fiscalía de la Nación, siendo debatida y aprobada en el Pleno del Congreso el 03.06.20; no obstante, cuando fue remitida al **Ejecutivo** para su promulgación, esta fue observada en fecha 02.07.20 arguyendo mediante Oficio N° 103-2020-PR, que:

2. Para mayor detalle revisar el Anexo N° 01 “Cuadro resumen de Proyectos de Ley en torno al mercado de medicamentos”.



“En un Estado Social y Democrático de Derecho, toda intervención, restricción o limitación de un derecho debe estar amparado por las garantías constitucionales no hacerlo conlleva una infracción directa de nuestro orden constitucional (...) aun cuando una conducta lesiva y reprochable socialmente se presentará a diario, los sujetos que la cometen solo podrán ser sancionados o procesados por ello si el Estado previamente dicta una Ley que así lo especifique de manera expresa e inequívoca (...). Sin embargo, en el delito de abuso de poder económico se debe precisar que la “competencia” o “libre competencia” es la base fundamental de nuestro sistema constitucional de economía social de mercado; en tanto, los artículos 58 y 60 de la Constitución establecen que la iniciativa privada es libre siendo el rol del Estado en materia económica subsidiario, por tanto, entre optar por normas administrativas o penales, ante estos casos de distorsiones del mercado resulta conveniente la invocación de normas administrativa para lo cual existe la Ley de Represión de Competencia Desleal cuya aplicación depende del INDECOPI además de que no se ha logrado tener evidencia empírica real y objetiva, que demuestre que las medidas administrativas que protegen el libre mercado hayan fallado como para justificar la intromisión del Derecho Penal (...) Respecto a los delitos de acaparamiento y especulación es menester subrayar que conforme la redacción propuesta se tratan de normas indeterminadas y vacías que vulneran el principio de tipicidad y legalidad que exige el Derecho Sancionador, además de contener contradicciones insalvables en cuanto a modificarlas en el Código Penal e incorporándolas en el Código de Protección y Defensa al Consumidor (...). Sobre el mandato de elaboración del listado dirigido a una autoridad administrativa con “precios oficiales” de hacerse de manera general y para todo supuesto atentaría contra la economía social de mercado (...). Propone que el debate de iniciativas legislativas también son una oportunidad para fortalecer las funciones del

INDECOPI en lo referido a sus competencias para proteger a los consumidores, vigilando la información del mercado durante el estado de emergencia establecido por el Presidente”.
(resaltado nuestro)

Sin embargo, aún habiendo remitido el Ejecutivo sus observaciones a la autógrafa, el Legislativo decidió aprobar el dictamen en insistencia del referido proyecto promulgándose la Ley N° 31040 el 29.08.20 de conformidad con el artículo 108 de la Constitución³.

A nivel punitivo, la Ley N° 31040 modifica el Código Penal disponiendo: (i) incorporación de los delitos de “abuso de poder económico” (artículo 232) con 2 a 6 años de cárcel, y el “acaparamiento” (artículo 233) con 4 a 6 años de cárcel; (ii) modificación de los delitos de “especulación” (artículo 234) que se extiende al tipo “especulación y alteración de pesos y medidas” con 2 a 6 años y la “adulteración” (artículo 235) con 1 a 3 años de cárcel; y, (iii) derogar el agravante común del delito de “adulteración”. Cabe precisar que solo los artículos 234 y 235 contienen agravantes de ser cometidos en tiempos de emergencia sanitaria.

A nivel administrativo, la Ley N° 31040 modifica el Código de Protección y Defensa del Consumidor disponiendo: (i) añadir a la redacción del literal c) del artículo 1 la protección de los derechos de los consumidores ante denuncias por “especulación o acaparamiento en situación de emergencia”, siendo desde entonces el INDECOPI competente para atender ese tipo de denuncias; (ii) incorporar literales adicionales a los artículos “3” a “3-A.- Prohibición de acaparar o especular en situación de emergencia”, y “97” a “97-A.- Derechos de los consumidores en situación de emergencia” al ser acciones ilícitas que alteran el orden económico y ponen en riesgo la vida o salud de los consumidores; y (iii) encomendar la elaboración del listado de bienes y servicios esenciales a la autoridad administrativa correspondiente.

III. BALANCE EN TORNO A LAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS A PROPÓSITO DE LA NOCIÓN DE ESTADO SUBSIDIARIO CONSAGRADO EN LA CONSTITUCIÓN ECONÓMICA PERUANA

Al respecto, se advierte que la Ley N° 31048 no encomienda expresamente al Ejecutivo la elaboración del listado de bienes y servicios esenciales, tampoco hace mención alguna a la posibilidad de regular o fijar de precios, menos aún añade la función regulatoria a la ANS o la ANM, ni delega al INDECOPI la realización de un Informe Técnico que identifique la comisión de delitos económicos para ser remitido a la Fiscalía. Ninguna de estas propuestas legislativas fue acogida en la citada Ley. Más bien, se advierte que el Legislativo optó entonces por la salida punitiva “modificar el Código Penal” y administrativa “modificar el Código de Protección al Consumidor” que como hemos desarrollado fueron la alternativa común de las diversas bancadas, la Fiscalía y la Defensoría del Pueblo para hacer frente al problema público de alza de medicamentos en tiempos de pandemia; dejando de lado la alternativa de una reforma constitucional del derecho a la “libre competencia” contenido en el capítulo económico de la Constitución, tal como lo habría propuesto APP.

Bajo esa misma lógica, llama la atención que no se haya recogido la postura “reguladora de precios de medicamentos” que implicaba una intervención estatal en el mercado, pese a que esta fue propuesta por el FA, PP, SP, APP, y AP, estas son, cinco (5) de las seis (6) bancadas que presentaron iniciativas legislativas. Resulta interesante subrayar además que un elemento común en la Exposición de Motivos de estas propuestas legislativas es que, a excepción de FP, el resto de bancadas cuestionan el orden constitucional económico.

De ahí que, cuando el Ejecutivo observó la autógrafa mediante Oficio N° 103-2020-PR se advirtió que las propuestas del Legislativo y el Ejecutivo distan en cuanto a la forma de resolver el problema público del alza de precios de medicamentos, ya que mientras el Legislativo inicialmente planteó la necesidad de establecer una lista de precios referenciales u oficiales que sea respetada por los productores, fabricantes u proveedores para que evitar las distorsiones evidenciadas en el mercado, e inclusive planteando la necesidad de otorgar facultades regulatorias al INDECOPI, ANN o ANS, estas propuestas se interpretaron como una intromisión directa del Estado en el mercado; siendo tildadas por el Ejecutivo como “inviabiles”, al considerar que, tales iniciativas atentan el “derecho a la “libre competencia”, base fundamental de nuestro sistema constitucional económico; en tanto, la Constitución establece que la iniciativa privada es libre (artículo 58) siendo el rol del Estado en materia económica subsidiario (artículo 60)”. Por consiguiente, se aprecia que entre las razones por las que no fue posible acoger las alternativas que promovían la regulación

de precios de medicamentos se invoca una cuestión de “diseño institucional”⁴, que redujo el marco de acción del legislativo a medidas punitivas y administrativas dejando de lado las opciones “regulatorias” conforme se advierte de la Ley N° 31048.

La tensión suscitada entre ambas posturas ha colocado como debate de fondo cuán idóneo es el modelo económico consagrado en la Constitución para afrontar las diversas crisis económicas suscitadas por la Covid. Recordemos que el capítulo económico de la Constitución 1993 habilitó el proceso de liberalización del mercado en un contexto nada favorable para nuestro país durante la década de los 80” e inicios de los 90”⁵. Para lograr tal cometido, se restringió los supuestos en los cuáles podría invocarse la intervención estatal en el mercado, elevando –consecuentemente– a rango constitucional el principio de subsidiariedad.

Al respecto, el principio de subsidiariedad reside en la idea de que una sociedad, una organización o una institución de orden superior a otra no debe interferir en la actividad de esta última, inferior a ella, solo debe sostenerla en caso de necesidad, coordinando su acción con la de otros en aras a la consecución del bien común (Frosini, 2002), lógica que es aplicable en la relación Estado y Mercado. No obstante, lograr un consenso entre los alcances y límites entre tal interrelación es un debate que de por sí demanda repasar los fundamentos ideológicos de una u otra postura política.



En tanto, el principio de subsidiariedad económica, se encuentra consagrado en nuestra Constitución, es posible afirmar que, ya existe una asunción política respecto a cuál es la relación óptima que debe existir entre Estado y Mercado, en la actualidad. Tal como describe (Kresalja, 2010) “los defensores de este principio consideran que facilita la aparición de un contexto favorable a la libertad, a la creatividad y a la participación, y que constituye una condición indispensable para la plena realización cívica, tanto en su dimensión individual como colectiva, equivalente al principio de inspiración liberal de “tanta libertad como sea posible, tanto Estado como sea necesario””. A partir de estas premisas se infiere que el principio de subsidiariedad económica se enmarca dentro del modelo de Democracia Liberal, en tanto, la libertad es considerada fuente de limitación jurídica del Estado.

En ese orden de ideas, es menester subrayar además que el tipo de democracia como diseño institucional determina también el rol del Estado en la economía; pues, mientras en una democracia liberal se prioriza la actuación del mercado frente a las desigualdades sociales; en una socialdemocracia se busca conciliar ambos aspectos (Roberts, 2008). El Ejecutivo al observar la autógrafa de la Ley N° 31040 argumentando que “el derecho a la libre competencia es la base fundamental del sistema económico peruano” y que no existe

³ Constitución Política: Artículo 108.- Promulgación de las Leyes

La ley aprobada según lo previsto por la Constitución, se envía al Presidente de la República para su promulgación dentro de un plazo de quince días. En caso de no promulgación por el Presidente de la República, la promulga el Presidente del Congreso, o el de la Comisión Permanente, según corresponda. Si el Presidente de la República tiene observaciones que hacer sobre el todo o una parte de la ley aprobada en el Congreso, las presenta a éste en el mencionado término de quince días. Reconsiderada la ley por el Congreso, su Presidente la promulga, con el voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso

⁴ “Diseño institucional” comprende tanto a la regulación constitucional como al tipo de democracia peruana.

⁵ Es importante, subrayar el contexto histórico en que se incorpora el principio de subsidiariedad económica en el Perú, tal es, la crisis hiperinflacionaria heredada del primer gobierno de García, que justificó y legitimó su aparición; teniendo como respuesta por parte de Fujimori la liberalización de mercados como política pública nacional.



“evidencia empírica real y objetiva, que demuestre que las medidas administrativas que protegen el libre mercado hayan fallado” aún inclusive en un contexto dramático como la pandemia, reafirma la existencia de una democracia liberal en el Perú. Así, se advierte que el diseño institucional que refleja la Constitución Económica Peruana limita la intervención estatal en el mercado justificando su intromisión siempre que priorice o fomente la actuación del mercado, secundando la tarea de reducción de desigualdades y expansión de derechos sociales.

Por su parte, la Comunidad Académica tiende a interpretar contradictoriamente el sentido de la Constitución Económica, en tanto, mientras existen académicos como (Grández, 2020) que sugiere “la Constitución sí permite la intervención del Estado en el mercado cuando se trata de defender derechos básicos, como la salud y la vida”, en virtud a una interpretación sistemática de la Constitución. Desarrolla tal postura, indicando –también– que en el marco de la Constitución le está permitido al legislador intervenir en el mercado fijando precios referenciales o estableciendo competencias con este propósito, tipificando el delito como el de especulación, pues:

“(…) no debe olvidarse que el elemento clave del delito de especulación es precisamente, el sacar ventaja económica de un estado de calamidad o emergencia, alterando los precios habituales de productos de primera necesidad (…) la Constitución para que “diga” algo más específico requiere ser consultada en su integridad y de cara a las angustias humanas de cada tiempo. La Constitución exige, por ejemplo, que el Estado y la comunidad se organicen de modo tal que la “defensa de la persona humana y su dignidad” prevalezcan siempre como “fin supremo” (art.1). La Constitución también, precisamente en el capítulo económico, encarga al Estado la defensa del “interés de los consumidores y usuarios”, y le exige que vele “en particular, por la salud y la seguridad de la población” (art. 65). Asimismo, debe ser interpretada para que en todo contexto prevalezcan los derechos y la dignidad humana por sobre cualquier estructura que la sociedad hubiera construido para su propia existencia. El mercado es una construcción, un medio, que en el marco de la Constitución debe también ser regulado y controlado por el Estado. El mercado no siempre está libre y por eso el artículo 61 establece que el Estado: “vigila la libre competencia.

Combate toda práctica que la limite y el abuso de posiciones dominantes o monopólicas”. Si esto es así, a fortiori, el Estado debe ponerle límite a la especulación y el acaparamiento, dos formas explícitas de abuso y aprovechamiento económico de una situación de calamidad humana”. (resaltado nuestro)

También existen otros académicos que muestran una postura contraria sobre la viabilidad de las propuestas legislativas como el profesor (Stucchi, 2020) que sostiene:

“En el Perú, nuestra Constitución establece un sistema de economía social de mercado, en el que la iniciativa privada, la libertad de empresa y la libertad de contratar –incluyendo el derecho a determinar precios– están garantizados como principio. Es cierto: ningún derecho es absoluto y todo derecho puede ser restringido. Sin embargo, para restringir estos derechos, como cualquier derecho fundamental, debe superarse un test de proporcionalidad. No obstante, el proyecto de ley no supera el test ya que en: (i) Identificación del problema: no presenta fuentes adecuadas para acreditar el problema que pretende solucionar (...); (ii) utilidad de la medida: no existe un correcto análisis costo beneficio, tampoco se ha identificado a los grupos sociales que podrían perjudicarse con esta medida (...); y, (iii) evaluación de alternativas: debería incentivarse la entrada al mercado de nuevos competidores (...). Por tanto, se trata de una medida innecesaria y nociva para el país (...).” (resaltado nuestro)

Por consiguiente, se advierte que no solo a nivel político sino tampoco a nivel académico, los alcances y límites de la intervención del Estado en materia económica no es un asunto que genere consensos, máxime cuando la noción de Estado Subsidiario se encuentra tan internalizada en nuestra cultura política y jurídica. Señala (Landa, 2017) que esto se debe a que “el principio de subsidiariedad se plantea en términos más bien de orden negativo, al mencionarse que opera en situaciones en las que ocurre una falla del mercado”, cuando esta también opera en su vertiente positiva debiendo interpretarse sistemáticamente con otras fórmulas legislativas sectoriales, tal es el caso del artículo II del Título Preliminar de la Ley General de Salud N° 26842, que declara a “la protección de la salud de interés público. Por tanto, es responsabilidad del Estado regularla, vigilarla y promoverla”.

IV. REFLEXIÓN FINAL

Las diversas propuestas legislativas presentadas por las citadas bancadas congresales reflejan la preocupación de la ciudadanía respecto a la necesidad de salvaguardar su derecho a acceder a medicamentos a precios razonables. Para garantizar su cobertura resultaba importante resolver el problema público de alza de precios de medicamentos que impide su real ejercicio, para lo cual, se ensayaron diversas fórmulas jurídicas. Así, si bien, la población saludó la promulgación de la Ley N° 31040 que reprime la especulación, acaparamiento, abuso de poder económico y adulteración; por convertirse en prácticas cotidianas durante el contexto de la Covid, afectando en especial, a los sectores más vulnerables.

De otro lado, la proliferación de estas propuestas también nos lleva a repensar la forma en cómo se aborda la noción de Estado Subsidiario a propósito de la consagración del principio de subsidiariedad, el mismo que debe ser entendido desde un enfoque dinámico, esto es, no sólo celebrando la limitación de la actuación estatal (vertiente negativa) sino también promoviendo e invocando su actuación cuando sea necesaria (vertiente positiva), reivindicando el cariz humanista que fundamenta su origen en las encíclicas papales.

Igualmente, resulta importante subrayar las distintas interpretaciones que efectúa el Legislativo, Ejecutivo, Comunidad Académica, y ciudadanía en torno al régimen económico de la Constitución, lecturas que denotan una lógica antagónica entre intereses públicos y privados que –en principio– no debe existir entre el Estado y Mercado. Tensión que gráfica el choque entre la oposición de grupos sociales de poder económico, estos son, las cadenas farmacéuticas frente al alcance de objetivos oficiales del gobierno, tal es, el acceso a medicamentos a un precio razonable, denostando el concepto de autonomía estatal propuesto por (Skocpol, 2007).

Al respecto, consideramos que no se trata de antagonizar lo privado de lo público, ya que tal como describe (Doner, 2005) los

Estados Desarrollistas Asiáticos son un buen ejemplo de cómo bajo la dirección del Estado se fomenta la participación privada en el desarrollo nacional en un marco competitivo y transparente. De ahí que (Evans, 1996) describa la *autonomía enraizada* como condición necesaria para comulgar intereses privados y públicos, no como un ideal sino como una necesidad para construir un Estado con capacidad, *en sociedad* como expresa (Migdal, 1994).

Sin embargo, en el Caso Peruano se advierte que existe un antagonismo entre intereses privados y públicos que aún no superamos, ello se muestra en nuestro diseño institucional compuesto por las reglas de juego que establece la Constitución Económica y la radicalización de los preceptos económicos de la Democracia Liberal; diseño que naturalizó que pese a décadas de crecimiento económico no se haya emprendido medidas que apuntaran al fortalecimiento del sistema de salud.

De ahí que, entre las causas que explicaría la “paradoja peruana”, se advierte una gran influencia de las reglas que demarcan el diseño institucional, las mismas que continúan limitando el proceso de implementación de políticas públicas económicas, tales como las iniciativas legislativas que intentaron –pero no lograron– promover la regulación de precios de medicamentos ante el contexto de la Covid. Cabe subrayar, que tal diseño institucional acompaña también otras medidas económicas emprendidas por el Ejecutivo en las que tampoco ha logrado los objetivos esperados visibilizando la baja capacidad estatal peruana para gestionar contextos de emergencia sanitaria.

En esa línea, conviene destacar que la baja capacidad estatal para gestionar óptimamente el sistema de salud peruano evidenciada en este contexto, constituye tan solo la punta del iceberg de problemas estructurales que han permanecido relegados en nuestra lánguida historia republicana. La ausencia de capacidad estatal no solo peruana sino latinoamericana ha sido estudiada por (Centeno, 2009) partiendo de la *independencia colonial* y de la importancia del Estado para el desarrollo del mercado, por su parte (Kurtz, 2013) y (Mahoney, 2001) coinciden en que si bien la *path dependence* condiciona los países latinoamericanos, estos lograron rasgos de heterogeneidad en capacidad estatal y sistema político gracias a sus reacciones ante diversas coyunturas críticas apoyándose en las élites e implementación de proyectos liberales. Por su parte, (Urteaga, 2017) coincide en que nuestra herencia colonial influye más no determina la capacidad estatal, precisando que no siempre es incompatible con intereses particulares.

En suma, en un país tan desigual como el nuestro, resulta necesario reducir las brechas sociales apelando a una articulación de intereses privados y públicos por parte del Estado bajo el principio de transparencia, rendición de cuentas y fortalecimiento a la ciudadanía. Igualmente, la necesidad de emprender un proceso de construcción estatal fecundo que manifieste el compromiso de todos los sectores que componen la sociedad, que incluye a las élites económicas respecto al tipo de Estado Peruano a construirse (Portocarrero, 1983; Ganoza y Stiglich, 2016) se erige como tarea impostergable.



BIBLIOGRAFÍA

- Centeno, M., Kohli, A., Yashar, D., y Mistree, D. (2017). *States in the developing world*. Cambridge: New York.
- Congreso de la República. **Proyecto de ley, Período Parlamentario 2016 - 2021**. Recuperado de <http://www.congreso.gob.pe/pley-2016-2021>
- Doner, R., Bryan K., y Dan Slater. (2005). Systemic Vulnerability and the Origins of Developmental States: Northeast and Southeast Asia in Comparative Perspective. *International Organization*, 59 (2): 327-361. doi: 10.1017 / S0020818305050113
- Evans, P. (1996). *El estado como problema y como solución*. Desarrollo Económico 35 (140): 529-563.
- Fairlie, A. (21 de mayo de 2020). Frenar alza de precios de medicamentos para Covid-19 y garantizar su acceso. *LaMula.pe*. Recuperado de <https://alanfairlie.lamula.pe/2020/05/21/frenar-alza-de-precios-de-medicamentos-para-COVID-19-y-garantizar-su-acceso/alanfairlie/>
- Frosini, T. (2002). *Subsidiariedad y Constitución*. Dialnet, 297-315.
- Fukuyama, F. (2004). *La construcción del Estado: Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*. Barcelona: Ediciones B.
- Ganoza, C. y Stiglich A. (2015). *El Perú está calato. El falso milagro de la economía peruana y las trampas que amenazan nuestro progreso*. Lima: Planeta, pp. 81-144.
- Redacción Gestión. (15 de mayo de 2020). Indecopi afirma que no tiene facultades para regular precios de medicamentos en farmacias. *Gestión*, recuperado de <https://gestion.pe/economia/coronavirus-peru-indecopi-afirma-que-no-tiene-facultades-para-regular-precios-de-medicamentos-en-farmacias-COVID-19-nndc-noticia/>
- Redacción Gestión. (16 de mayo de 2020). Colegio Químico Farmacéutico de Lima pide al Gobierno regulación de precios de medicamentos. *Gestión*, recuperado de <https://gestion.pe/peru/collegio-quimico-farmacutico-de-lima-pide-al-gobierno-regulacion-de-precios-de-medicamentos-noticia/>
- Grández, P. (19 de mayo de 2020). La Constitución económica en cuarentena. *La República*. Recuperado de <https://larepublica.pe/politica/2020/05/19/la-constitucion-economica-en-cuarentena/>
- Indecopi. (15 de mayo de 2020). El Indecopi verifica que farmacias y boticas informen sobre los precios de medicamentos, fiscaliza la publicidad engañosa y lucha contra concertación de precios. *Indecopi*. Recuperado de <https://www.indecopi.gob.pe/en/-/el-indecopi-verifica-que-farmacias-y-boticas-informen-sobre-los-precios-de-medicamentos-fiscaliza-la-publicidad-enganosa-y-lucha-contra-concertacion-d>
- INEI. (2020). *Informe técnico, situación del mercado laboral en Lima Metropolitana*. Lima: INEI.

- Kresalja, B. (2010). *El Principio de Subsidiariedad en materia económica. Análisis de las Constituciones Peruanas de 1979 y 1993*. Lima: Palestra.
- Kurtz, M. (2013). *Latin American State Building in Comparative Perspective: Social Foundations of Institutional Order*. New York: Cambridge University Press.
- Landa, C. (2016). *El Principio de Subsidiariedad en el marco de la Constitución Económica del Perú*. FORSETI, Revista de Derecho, 146-158.
- Mahoney, J. (2001). *The legacies of liberalism: Path Dependence and Political Regimes in Central America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Mann, M. (1984). *The Autonomous Power of the State: its Origins, Mechanisms, and Results*. *European Journal of Sociology/Archives*, 25 (2), 185-213.
- Migdal, J., Kohli A., and Shue V. (1994). *State Power and Social Forces: Struggles and Accommodation*. Cambridge M.A.: Cambridge University Press.
- O'Donnell, G. (1993). *Acerca del Estado, democratización y algunos problemas conceptuales: una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas*. *Desarrollo Económico* 33 (130): 163-184.
- Pighi, P. (20 de mayo de 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. *BBC New Mundo*. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-52748764>
- Portocarrero, G. (1983). *De Bustamante a Odría. El fracaso del Frente Democrático Nacional, 1945-1950*. Lima: Mosca Azul, pp.61-102.
- Roberts, K. (2008). ¿Es posible una socialdemocracia en América Latina?. *Revista Nueva Sociedad* 217.
- Scott, J. (1998). *Seeing Like a State*. New Haven: Yale University Press.
- Acuña, C. (2007). El Estado regresa al primer plano: estrategia de análisis en la investigación actual. En Skocpol, T. (ed.). *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Stucchi, P. (19 de mayo de 2020). ¿Es necesaria una regulación de precios sobre medicinas y otros productos para el cuidado de la salud?. *Gestión*. Recuperado de <https://gestion.pe/blog/reglasdejuego/2020/05/es-necesaria-una-regulacion-de-precios-sobre-medicinas-y-otros-productos-para-el-cuidado-de-la-salud.html/>
- Subirats, J., Knoepfel, P, Larrue C. y Varonne, F. (2008). *Decisiones Públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Urteaga, M. (2017). *La Desigual Capacidad del Estado en América Latina*, Política y Gobierno XXIV (2): 435-457.

ANEXO N° 01
CUADRO RESUMEN DE PROYECTOS DE LEY EN TORNO AL MERCADO DE MEDICAMENTOS

N	Agrupación política	Fecha	Presenta	Proyecto de Ley	N°	Temática
1	Acción Popular	18/03/20	Carmen Omonte	Ley que prohíbe la especulación de precios y el acaparamiento en época de emergencia sanitaria coronavirus y desastres naturales.	4861-2020	Especulación
2	Acción Popular	26/03/20	Paul García	Ley que modifica el artículo 234 del Código Penal sancionando con pena privativa de libertad al productor, fabricante o comerciante que pone en venta productos o mercaderías de primera necesidad a precios superiores a los fijados por la autoridad competente.	04920-2020	Especulación
3	Frente Amplio	15/05/20	Absalón Montoya	Ley que establece la regulación de precios de medicamentos y productos necesarios para la protección de la salud en estado de emergencia sanitaria.	5211-2020	Regulación
4	Frente Amplio	15/05/20	José Ancalle	Ley que sanciona el acaparamiento, especulación y adulteración de bienes y servicios de primera necesidad durante el estado de emergencia.	5222-2020	Acaparamiento y especulación
5	Fuerza Popular	15/05/20	Marcos Pichilingue	Proyecto de Ley que modifica los artículos 234 y 236 del Decreto Legislativo 635- Código Penal Peruano.	5223-2020	Especulación
6	Frente Popular Agrícola Fia del Perú	16/05/20	María Retamozo	Ley que incorpora el delito de acaparamiento y prestación de servicios con costos desproporcionados en estado de emergencia y modifica el delito de especulación en actos de comercio en el Código Penal.	5231-2020	Acaparamiento y especulación
7	Acción Popular	18/05/20	Mónica Saavedra	Ley que incorpora el artículo 233 al Código Penal creando el delito de alteración y concertación de precios en estado de emergencia.	5239-2020	Alteración y concertación de precios
8	Acción Popular	18/05/20	Luis Hurtado	Ley que sanciona el acaparamiento y especulación de bienes y/o servicios durante la declaratoria de estado de emergencia nacional.	05256-2020	Acaparamiento y especulación
9	Alianza por el Progreso	18/05/20	Mario Quispe	Ley que sanciona el acaparamiento y especulación en medicamentos e insumos médicos durante el Estado de Emergencia y Época de Crisis Sanitaria.	05260-2020	Acaparamiento y especulación
10	Alianza por el Progreso	18/05/20	Luis Valdez	Ley que regula el precios de los medicamentos ante la emergencia nacional contra el COVID-19.	05237-2020	Regulación
11	Somos Perú	19/05/20	Betto Barrinuevo	Ley de regulación de precios de medicamentos en período de emergencia sanitaria.	05281-2020	Regulación
12	Frente Popular Agrícola Fia del Perú	19/05/20	Nelly Huamani	Ley que prohíbe y sanciona la especulación de precios y acaparamiento de bienes y servicios durante un estado de excepción.	5282-2020	Acaparamiento y especulación
13	Fiscalía de la Nación	20/05/20	Zoraida Avalos	Ley que modifica el Código Penal para sancionar conductas especulativas sobre bienes y servicios de urgencia para la vida y la salud de las personas	05288-2020	Especulación
14	Unión por el Perú	20/05/20	Hipólito Chaiña	Ley que establece la regulación del comercio de medicamentos durante estados de emergencia sanitaria.	5293-2020	Regulación
15	Acción Popular	20/05/20	Paul García	Ley que incorpora el artículo 234-A al Código Penal, con la finalidad de sancionar al productor, fabricante o comerciante que durante la declaratoria de Emergencia Sanitaria Nacional incrementa el precio de los productos farmacéuticos, declarados necesarios para la prevención, diagnóstico y tratamiento de enfermedades o pandemias.	05303-2020	Especulación
16	Acción Popular	20/05/20	Rosario Paredes	Ley de reforma Constitucional sobre el abuso de la libre competencia para evitar especulación y acaparamiento de productos en tiempos de pandemia o catástrofe natural y proyecto de Ley de desarrollo Constitucional.	5308-2020	Acaparamiento, especulación y abuso de libre competencia
17	Fuerza Popular	20/05/20	Edward Zarate	Proyecto de Ley que restituye con modificación el Artículo 233° y modifica los artículos 234° y 235° del Código Penal, a fin de sancionar los delitos de acaparamiento, especulación y adulteración en estado de emergencia.	5318-2020	Acaparamiento, especulación y adulteración de costos
18	Defensoría del Pueblo	22/05/20	Walter Merino	Ley que regula las conductas de "Acaparamiento" y "Especulación" en situación de emergencia	05336-2020	Acaparamiento y especulación
19	Unión por el Perú	25/05/20	Jim Mamani	Ley que modifica el delito de especulación y dicta medidas para su procesamiento y prevención.	05346-2020	Especulación
20	Podemos Perú	27/05/20	José Luna	Ley de protección penal del consumidor contra el abuso de poder económico, la especulación y el acaparamiento.	05362-2020	Abuso de poder económico, especulación y acaparamiento

Fuente: (Congreso de la República, 2020) - Elaboración: Propia

PENSAR LAS NARRATIVAS DE LA (NUEVA) NORMALIDAD: UNA RESPONSABILIDAD ÉTICO-POLÍTICA¹

Adriana Añi Montoya



No sólo es por demás dudosa la suposición de que lo normal es de antemano verdadero y falso lo divergente, suposición que glorifica la mera opinión, a saber, la dominante, la que no es capaz de pensar lo verdadero de una manera distinta a como todos lo piensan. Sino que la opinión infectada, las deformaciones del prejuicio, de la superchería, del rumor, de la demencia colectiva, tal y como crecen a través de la historia, a través sobre todo de los movimientos de masas, no pueden ser en absoluto separadas del concepto de opinión.

Theodor Adorno; Max Horkheimer.
Opinión, demencia y sociedad

El presente artículo tiene por objetivo reflexionar sobre el sentido de la “nueva normalidad”, tema surgido con ocasión de la pandemia del 2020, considerada como el punto de quiebre de una época. En concreto, proponemos que este término, en principio ligado al contexto de las medidas sanitarias que era necesario implementar, fue inmediatamente apropiado por distintos actores de las esferas social y política, pero manteniendo cierta ambigüedad e imprecisión respecto a su significado, lo cual viene siendo aprovechado para promover diversos intereses no necesariamente orientados al bien común. Esto oscurece la necesaria definición de la situación e impide aprovechar la oportunidad que trae la crisis para entrar en un proceso democrático de crítica y reflexión. Este último es crucial en un contexto histórico global complejo que por un lado parece evidenciar el crecimiento de tendencias anti-democráticas pero,

por otro lado, también muestra iniciativas tendientes a recuperar y refrescar la tradición democrática. Si estamos en lo correcto, una de las tareas de la crítica es evidenciar el uso ideológico de las opiniones y narrativas sobre la “nueva normalidad” y abrirlas a un diálogo transparente sobre su contenido.

Efectivamente, bajo el término “nueva normalidad” se esconden diversas interpretaciones de una estrategia que se ha debido adoptar ante un fenómeno que puso al mundo en estado de cataplexia. Una amenaza súbita y radical de la mera vida biológica requería indudablemente respuestas inmediatas tan disruptivas como lo era el mismo virus que nos amenaza todavía. Sin embargo, muy aparte de la evidente necesidad de las medidas disruptivas impuestas por mor de la salud pública, no parece haber sino un acuerdo nominal acerca de lo que dicha normalidad sea. Por tanto, lo que está en juego es la negociación de la definición de dicha normalidad, y ésta es un problema ético político que concierne a toda la ciudadanía. Hay pues, una variedad de interpretaciones de lo que sería la nueva norma. Siendo así que nuestro futuro está en juego en los aspectos más cruciales de nuestra existencia y en un contexto de progresiva internacionalización de la crisis, aclarar de qué normalidad estamos hablando es parte de las obligaciones morales que se nos plantean hoy día.

1. INFODEMIA: LA TOXICIDAD DE LAS OPINIONES.

A siete meses de declarada la pandemia y ya naturalizada la nueva normalidad, cabe preguntarse, todavía, hasta qué punto hay disposición hacia una “novedad” y, si la hay, hasta qué grado, lo cual hace más necesario aún tener claro el contenido normativo de la misma. Sí, como muchos observadores destacan, nos

encontramos ante un típico momento de crisis, con toda la carga de peligro y oportunidad que ello conlleva, será importante precisar las alternativas que determinan distintos cursos de acción, de manera que podamos ser agentes más que pacientes en procesos que simplemente nos arrastran.

Así pues, emprender la tarea de aclarar el sentido de la expresión “nueva normalidad” es útil para poner en evidencia el uso ideológico que se hace de ella. Además, distinguir las alternativas que están en juego dependiendo del modo como se interprete la nueva norma contribuye a la transparencia democrática y a la justicia, pues permite que la ciudadanía se reapropie de su agencia política participando como sujetos responsables en la negociación de la definición de la situación y en la toma de decisiones. De otro modo, la mentada “nueva normalidad” se convierte en un *slogan* tranquilizador, de aquellos que son tan convenientes para producir situaciones a la *Gattopardo*: que todo cambie para que todo siga como está. O peor aún, para introducir, disfrazados de novedad, no auténticos cambios sino la radicalización de malas prácticas preexistentes.

Ahora bien, el aspecto técnico (cuyo objetivo es restablecer la salud pública) y el aspecto de manipulación ideológica que se hace de la necesidad de un nuevo ordenamiento no sólo se entretienen sino que remiten a otro plano donde se juega verdaderamente la batalla: el del discurso. En efecto, hablar claro o hablar oscuro, decir la verdad o mentira, son estrategias de poder que colisionan con el bien común. En vista de ello, era entonces lógico que la OMS diera la alerta por una “infodemia”: una pandemia causada por la viralización de

información falsa o por la des-información.² La infodemia es más peligrosa que la misma pandemia sanitaria, porque inutiliza los esfuerzos técnicos recomendados por la ciencia para combatir el problema de salud (OMS, 2020). Las condiciones de la comunicación telemática contemporáneas sólo aumentan exponencialmente el poder tóxico de la desinformación, la mala información y la mentira (*fake news*) propios de una “infodemia” (Lin & Trikunas, 2020). En otras palabras, intereses de poder colisionan con el interés común –en este caso la salud pública– tornando inefectivo el mensaje de la ciencia, cuyo criterio es el pertinente en esta situación.

En este contexto de volatilización de las seguridades nadie sabe a ciencia cierta lo que es la nueva normalidad, pero todos creen saberlo. El resultado es una cadena de *impasses* que ponen en cuestión principios mínimos de racionalidad de la acción orientada a fines, ya que al parecer se actúa de tal manera que conseguimos lo contrario de lo que buscamos.³ Una sobrecarga de información promiscua, que no discierne entre lo científico y pseudo-científico no es propia de una sociedad secular post-ilustrada que busca soluciones eficaces para una situación de alto riesgo masivo. No obstante, considerando que estamos a distancia de semejante ideal de sociedad y sin pretender hacer una apología científicista, los actores sociales que tienen un rol comunicador en todos los niveles deben evitar flirtear con mitos y fantasías populares que tienden a surgir en estas circunstancias. En vez de ello, es imperativo favorecer la difusión del mensaje de la ciencia pues lo que se busca es restaurar un bien básico que es la condición de otros más complejos y elevados. Parece entonces sensato afirmar que cuando

2 La “infodemia” se define como producto de una superabundancia de información, verdadera o no, que posee efectos nocivos al igual que una pandemia sanitaria. El daño que produce es minar la confianza en las fuentes de información y dejar al público sin guías adecuadas para responder a la emergencia (OMS, 2020).

3 Entre las formas de acción racional, la acción orientada teleológicamente es aquella en la cual la racionalidad de la acción misma se mide por la eficacia en lograr los fines propuestos (Habermas, 2012, p. 128).

1 Adriana Añi Montoya. Dra. en Filosofía (PUCP). Profesora asociada de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Departamento de Humanidades, e-mail: aani@pucep.edu.pe.

lo que está en juego es la “mera vida”, las consideraciones científicas y técnicas deberían tener la palabra.

Platón y Hobbes, filósofos con gran intuición de lo político, comprendieron cuál es el poder del discurso cuando éste no es solo incierto, sino expresamente mentiroso, capaz de conducir a un “estado de naturaleza” y a una situación de “anarquía de significados” (Wolin 1972, p. 276). Ambos atribuían la quiebra del poder comunicante del lenguaje a una situación en la cual las pasiones individuales sobrepasan la demanda de racionalidad y de objetividad. Por eso ambos pensadores categorizaban este tipo de discurso como *doxa* y la oponían a la ciencia. En el caso de Hobbes, ser científico implica acatar un discurso que se mantiene libre de controversia al apoyarse en axiomas autoevidentes o en los hechos duros de la experiencia. Por eso afirma que el de la ciencia es un lenguaje “matemático” que se define por excluir la interferencia de las pasiones subjetivas. Siendo así, resulta revelador el ejemplo con el cual grafica Hobbes el caso en el que las pasiones sí interfieren: Si un hombre con poder descubriera que el principio según el cual la suma de los ángulos de un triángulo es igual a 180 grados colisiona con sus intereses de dominio, suprimiría esta verdad científica y mandaría a quemar los libros de geometría (Hobbes, 1980, p. 64).

La política, en cuanto la pensamos normativamente, es actividad cuyo norte es marcado por ideas regulativas que crecen en un suelo moral, como el bien común, la justicia, la equidad. La verdad no es inmediatamente un valor práctico de la ética y la política, sino que pertenece al plano teórico – científico. Pero hay verdades fácticas que tienen que ver con los asuntos humanos o con hechos naturales que afectan a los humanos y por tanto deben ser expuestas con transparencia de modo que los ciudadanos gestionen democráticamente sus respuestas a los conflictos que estos hechos producen. Estos hechos, en la medida en que nos conciernen y que respondemos a ellos, forman parte de lo que Arendt denomina los “asuntos humanos” (2005; p. 218). Pero hay ocasiones en que la verdad se cruza en el camino del poder, como señala Hobbes, y con ello perdemos en todos los planos, pues se sacrifican los valores teóricos, éticos y políticos en favor del egoísmo y la mezquindad. Lo que nos enseña Hobbes no es que hay que desterrar las pasiones, él sabe bien que la política se articula en base a ellas y que de lo que se trata es de calcular un manejo racional de las mismas. Más aún, la sustancia de la razón son las pasiones: sólo cuando éstas se intensifican exorbitantemente nos encontramos ante la locura. En ese sentido, si la política es, como piensa Hobbes, inevitablemente pasional, su arte consistiría en evitar la locura con el antídoto de la verdad objetiva. Dicho esto, nos es difícil no pensar en los mandatarios negacionistas que actualmente desestiman estudios científicos con conclusiones suficientemente establecidas y en vez de ello diseminan a través de un discurso populista una variedad de



opiniones tóxicas sobre asuntos comunes de primer orden, como el cambio climático o la prevención de pandemias.

Hay pues, interés en mantener el tema de la normalidad en cierto grado de incertidumbre, de modo análogo a lo que ocurre con las *fake news*. No se duda en propagar un discurso nebuloso e inestable cuando la verdad importa menos que los efectos políticos, sociales o económicos perseguidos. Es en este contexto que sostenemos la hipótesis de que el tema de la nueva normalidad ya ha escapado de su lugar en la política pública sanitaria para entrar en circulación en otros ámbitos de la sociedad extraños a la salud de la población. Así, distintos grupos de actores se apropian del tema generando diversas narrativas sobre la normalidad. Desde el momento en que el discurso sobre lo normal se escinde de los contenidos científicos y técnicos, es posible categorizarlo como *doxa*.

Platón aportó una buena imagen para entender la naturaleza de la *doxa*. La analogó a las estatuas de Dédalo. Estas tenían fama de ser esculturas tan realistas y tan bellas, que los espectadores creían que estaban vivas y que escapaban corriendo. Y, en efecto, la *doxa* u opinión se presenta como un relato tan bien armado que su belleza seduce y cautiva la mente. No obstante su apariencia sólida y consistente, no puede dar razón de sí mismo. Por ello, el público consumidor de opinión tan pronto ensalza una narrativa como reniega de ella. Así pues, el atractivo de la *doxa* es tan alto como baja es su estabilidad. Por esa razón el filósofo le negaba un lugar en el ámbito de la ciencia. Por su parte, el sujeto opinante

es igualmente lábil, pues no fundamenta con razones ni tiene una relación crítica con la *doxa* sino más bien muestra una conducta acrítica de mera aceptación. De ahí que le sea tan fácil pasar de una opinión a otra contraria y que este fenómeno sea la oportunidad para los expertos en manipulación. Esta característica inestable de la opinión contribuye a la des-información, la cual es también dinámica y “se alimenta de la esperanza” (Política y Redes, junio 2020).

Así pues, los discursos dóxicos sobre la normalidad entran en variadas esferas de interés y los contenidos comunicacionales fluyen independizados de la verdad objetiva (ideal normativo de la ciencia) y del bien común (ideal normativo de la ética y de la política).⁴ Más aún, en el contexto contemporáneo del ciberespacio y la socialidad virtual, una vez ingresado en circulación, distintos actores y grupos de interés se apropian del término y aprovechan del efecto psicológicamente tranquilizador del componente “normal” en la fórmula, el cual minimiza la inquietud indicada por el componente “novedad”.⁵ Eso es así porque, por definición, en la normalidad no hay nada nuevo si asumimos el principio general de que una sociedad necesita normas y que, por tanto, la sociedad “normaliza a sus miembros” y, al hacerlo, “excluye la acción” (Arendt, 2005, p. 64). Por ello, la sugerencia de novedad indica una disrupción que incomoda los hábitos adquiridos junto con sus privilegios colaterales. En tal situación, los poderes fácticos tienen la posibilidad de beneficiarse de la indeterminación de las narrativas de nueva normalidad, de modo que mientras este discurso cumple una función ideológica, en la práctica orientan la normalidad por el rumbo deseado.

En lo que sigue examinaremos algunos ejemplos de estas narrativas de la normalidad en el contexto de la pandemia. Partiremos de la noción de crisis pues la necesidad de una nueva normalidad solo tiene sentido por la crisis de la anterior. En el plano teórico de la filosofía, el concepto de crisis remite a la actividad crítica de la razón humana y a un momento específico en el contexto de prácticas y tradiciones compartidas que, al llegar a un grave *impasse*, traen a la vez la oportunidad, en el sentido kairológico de la palabra, de un giro hacia lo *cuantitativamente* nuevo.⁶ Y efectivamente no basta con limitarse a constatar que de súbito nuestra forma de vida ya no es la misma de antes, ni tampoco es suficiente resignarse y acostumbrarse sin más a la nueva norma propagandizada. Por el contrario, la crisis se abre a la crítica de una normalidad pasada que quizá no cabe ya añorar, del mismo modo que se proyecta al *krínein*, al discernimiento racional de las alternativas y, por tanto, hacia la discriminación de los futuros posibles y preferibles. Si las cosas son así, estaríamos ante lo que Arendt denomina “un nuevo comienzo”, es decir, el advenimiento de la auténtica novedad o acontecimiento que sólo puede gestarse cuando los humanos recobran su agencia, cuando realizan una acción concertada y, precisamente por ello, esa acción conjunta es verdadero poder, como una dinámica con eficacia renovadora.

La nueva normalidad, en este caso, sería resultado de un proceso inmanente a la vida social y no una imposición heterónoma de los decididores.

2. CRISIS Y CRÍTICA

En este apartado pretendemos vincular el tema de la normalidad con el de la crisis. Hay dos razones por las cuales lo consideramos pertinente. La primera tiene que ver con lo que podríamos llamar la dimensión institucional. En efecto, dependiendo de cómo se asuma la crisis, tendremos simplemente más de lo mismo o una normalidad nueva y prometedora. Es decir, si se entiende la crisis como momento de ruptura de una realidad o proceso que ha llegado a un punto límite de su potencialidad interna pero que, a su vez, abre la oportunidad para enmendar malas prácticas, desarrollar líneas de acción desatendidas o, mejor aún, para efectivizar un cambio radical de paradigma, si esto es así, estamos en presencia de lo que Hannah Arendt describe como lo más auténtico de la praxis humana: la contingencia, el acontecimiento, lo *genuinamente nuevo*, que “siempre se da en oposición a las abrumadoras igualdades de las leyes estadísticas...” (2005, p. 207). Por el contrario, está la normalidad de los viejos esquemas, sostenida más por las estructuras habituales de dominación que por la voluntad expresa de élites hegemónicas (aunque claro, ésta también es un factor importante). Esta normalidad que algunos defienden fieramente suele estar ligada a la injusticia estructural, como se ha hecho evidente por la pandemia, que ha sacado a la luz los puntos débiles de una vieja normalidad que evidencia nuestra mala constitución como país.⁷ En este caso, la crisis es solo la excusa para introducir cambios que no alteran en lo sustantivo las estructuras de la anterior normalidad.

La segunda razón tiene que ver con lo que llamaríamos la dimensión conceptual. En este caso, es pertinente hablar aquí de crisis porque, si hay un antídoto que la filosofía tradicionalmente ha creído encontrar contra la *doxa*, éste es precisamente la crítica. Crisis y crítica no son lo mismo, pero están emparentadas. Ambas pertenecen al núcleo de la tradición filosófica desde el origen y las encontramos en pensadores tan antiguos como Parménides. En su famoso *Poema de la Naturaleza* (Gómez Lobo, 1985), el griego ofrece un relato de conversión protagonizado por un joven de ímpetu teóricamente, quien es iniciado en un camino “separado del transitar de los hombres”, aprendiendo la operación intelectual más distintiva del filósofo: el *krínein*, es decir, el discernimiento de diferencias con el fin de forjar un pensamiento y discurso verdaderos.⁸ Se le exige prescindir del juicio de los sentidos y de los hábitos de la lengua. Se le ordena, en cambio, que juzgue con la razón los enunciados que se le proponen. No se le pide la disposición de escuchar como un niño sino que haga un uso crítico de su intelecto. Quien lo inicia lo coloca en situación crítica, pues debe decidir entre alternativas. Se le enseña a no comportarse como el común de los mortales, descritos como

4 Podría objetarse que nuestro propio discurso aquí establece una oposición muy rígida entre discurso dóxico y epistémico, entre mera opinión y ciencia. Admitimos que la oposición no es tan tajante en realidad, pero también es verdad que hay ocasiones en que resaltar una nítida diferencia es necesario, como cuando está en juego un bien común como la salud pública y la *doxa* no responde a ese interés.

5 Así terminamos pensando que la nueva normalidad es una “nueva repetición del pasado conocido”, porque es más confortable y menos riesgoso que aprovechar el momento para lanzarse a un cambio profundo (Valle, J. M. 2020, agosto 3).

6 Kairós es un término rico en connotaciones. En Homero es el punto en el que la flecha toca su objetivo causando la muerte. Luego adquiere sentido ético: justa medida, ocasión correcta. Incluso tuvo sentido cosmológico en los pitagóricos (el momento de la armonización de los opuestos) y político en Platón (la oportunidad para que el filósofo asuma el gobierno). No lo entendemos aquí, por tanto, en sentido sofisticado relativista, como oportunidad para una persuasión irracional, sino como el tiempo preciso en que algo muere por la necesidad de su proceso, dando lugar a un nuevo ordenamiento. No es algo arbitrario. (Carter, 1988; pp. 101 y ss.)

7 Tan solo un ejemplo es la condición de las trabajadoras del hogar, cuya situación y precaria se agudizó por el confinamiento siendo objeto de despido sin goce de haber (Pastor Castro, 2020).

8 “κρίναι δὲ λόγῳ” (juzga con la razón) es la orden que recibe el individuo inteligente, teóricamente (Gómez Lobo, 1985). El primer acto antes de tomar decisiones es discriminar (*krínein*), hacer de juez (*krités*) respecto del futuro a seguir.

una “horda sin discernimiento” pues no saben distinguir ni entre el día y la noche. Su inhabilidad para discriminar entre opuestos los coloca en la condición epistémica de la *doxa*: solo tienen opiniones falsas y sin fundamento por dejarse impresionar por la fuerza de los hábitos que se les han impuesto. En cambio, gracias a su juicio crítico, el joven iniciado se libera de las narrativas tan atractivas como ilusorias en las que queda atrapada la mayoría. .

Si nos hemos explayado es por considerar que se trata de un momento fundacional del pensamiento filosófico occidental en el que se establece el nexo íntimo entre crítica y crisis, si bien en el espacio lógico de los argumentos y no en el plano material. En el texto citado, la crisis se da cuando la maestra plantea las alternativas y presiona al iniciado a decidir, siempre bajo la regla del criterio intelectual y no del sensible. Gracias a ello el joven de inquietud teórica se da cuenta de lo que nadie ve, de una verdad difícil de aceptar para el sentido común pero que lo cambia todo. Ese es el momento en que se entra en crisis (en el sentido de *impasse*, de fracaso de los métodos habituales para desenvolverse en el mundo). Pero ayudado por su iniciante asume la crisis como *kairós* (en el sentido etimológico de “puerta que se abre” para pasar a una nueva, aunque paradójica, normalidad. Podemos interpretar entonces que el joven *theorós* se ha convertido en *krités* (juez). Este desenlace es el resultado de un proceso de crítica inmanente a la *doxa*, es decir, al discurso familiar que constituía para el protagonista su “vieja normalidad”, y a la cual ha aprendido a juzgar. Pero, ¿es todo lo dicho aquí demasiado abstracto para el tema práctico que nos ocupa? Lo que hemos querido resaltar es la fructífera conexión entre crisis y crítica, cómo la primera puede ser la salida al entrapamiento de, por ejemplo, sociedades desgastadas por sus malas prácticas. Pero todo ello requiere, precisamente, valorar el ejercicio reflexivo y crítico de la razón. Cabe citar al respecto al filósofo español Villacañas Berlanga: “no hay sociedad bien constituida en la que no afloren (...) energías reflexivas”.⁹ Aquellas que suscita la crisis, añadiríamos.

Algo parecido a lo que ocurre con la estructura de este proceso crítico debería aplicarse para entender nuestro tema. La nueva normalidad no puede ser producto de un decreto sino la solución natural de un proceso conflictivo previo. Claro que no nos referimos, al decir esto, a la normalidad relativa al Covid 19 sino en general a la normalidad de nuestra forma de vida. Es aquí donde la imprecisión de la fórmula ha dado lugar a la especulación y a distintas narrativas sobre la nueva normalidad. Las opiniones populares sintonizan fácilmente con los temores primarios y son presa fácil de manipulaciones, no importa cuán arbitrarias sean dichas opiniones. No obstante, se evidencia el crecimiento de un consenso acerca del agotamiento de las tradicionales formas de pensar y actuar: el predominio de la racionalidad instrumental, la estructuración de las relaciones sociales por el mandato del capitalismo neoliberal, la injusticia estructural como condición del aprovechamiento de unos pocos. Se vislumbra una creciente incomodidad e indignación por parte de la ciudadanía, en algunos países más que en otros. Sobre esto solo podemos decir aquí que es pertinente prestar atención a la

crisis y el *kairós* –dos conceptos que la sabiduría griega relacionaba para tomar las decisiones adecuadas. En efecto, son necesarios muchos ojos atentos y cuidadosos que examinen si los movimientos en las sociedades contemporáneas preparan la eclosión de una nueva socialidad, más cuidadosa con los vulnerables, más justa y solidaria y, como pedía Heidegger, con mayor serenidad y distancia frente a su potencial tecnológico (1994: p. 27). Esto solo puede ser determinado con los ojos puestos en los hechos y, entre ellos, en los acontecimientos reveladores de la oportunidad para un cambio cualitativo.¹⁰

3. NARRATIVAS DE LA NUEVA NORMALIDAD

Existe todo tipo de opiniones y relatos. Dejamos de lado la *doxa* que fluye incontrolada desde los medios formales e informales de comunicación y formación de opinión y nos ocuparemos, más bien, de las narrativas ilustradas, si bien cabe advertir que tanto unas como otras merecen examen crítico. Entre las últimas, encontramos unas optimistas y otras pesimistas. Sin embargo parece haber consenso en el hecho de que la pandemia marca un punto de quiebre sin precedentes. John Gray ofrece una narrativa optimista de lo que sería la nueva normalidad como forma de vida. Ante todo, afirma “...la hiper-globalización de las últimas décadas no regresará más, el virus ha expuesto debilidades fatales en el sistema económico que fueron parchadas después la crisis financiera del 2008. El capitalismo liberal ha sido noqueado” (abril 4, 2020). Gray es optimista porque avizora el fin de la era del neoliberalismo, pero no es fácil prefigurar el futuro y no es recomendable imaginarlo como un pasado embellecido. Lo importante, señala, es la capacidad de adaptación en un mundo más fragmentado y expuesto a conflictos geopolíticos (abril 4, 2020). Por su parte, Thomas Piketty se muestra más optimista arguyendo que históricamente los shocks han impulsado mejoras en la sociedad, como ejemplo, la disminución de la desigualdad. Explica cómo cuando la desigualdad se hizo insostenible desencadenó esos conflictos (las guerras mundiales, la pandemia de 1918) que, a la larga, impulsaron esfuerzos progresistas para implementar la igualdad. Pero no hay certeza de que ese sea hoy el resultado. La movilización social hacia una u otra meta depende de la ideología que esté detrás. Como socialista, Piketty condiciona su optimismo a que se tomen medidas efectivas como mejorar la salud pública o crear el impuesto a la riqueza, por ejemplo (Spinney, mayo 12, 2020).

En el extremo negativo, a fines de febrero de 2020, Giorgio Agamben denunciaba la “invención de una pandemia”, acción quizá explicable como un fenómeno de proyección de sus propias teorías –de origen foucaultiano– sobre el “estado de excepción”. Advertía así sobre las medidas “frenéticas, irracionales y del todo inmotivadas por una supuesta epidemia debida al virus corona...” y exponía dos posibles razones por las que el gobierno italiano las habría establecido: ante la ausencia del terrorismo, la invención de una pandemia daría el pretexto para una “creciente tendencia a tomar el estado de excepción como paradigma normal de gobierno”. Por otra parte, el miedo al contagio podía servir para que una asustada población

reclame la protección de una mano dura estatal (febrero 26, 2020). En los medios se habló del *dérapé* de Agamben. No obstante, si bien *de facto* no se trataba de un brote totalitario en Italia, las narrativas anti-totalitarias como la suya no son arbitrarias ni carecen de sentido y son más bien necesarias en un mundo que ve crecer los ímpetus nacionalistas de extrema derecha. De hecho, en diversos países se han implementado medidas de vigilancia, rastreo, escaneo de temperatura y, sobre todo, suspensión de libertades y alteración de la vida cotidiana por decretos del estado orientados, claro está, a la protección y seguridad biológica de la población. Existe no obstante, un temor comprensible de que el uso de estas prácticas se enlace con las tendencias regresivas que amenazan la estabilidad democrática.

En una previa sección de este texto nos referíamos a las opiniones seductoras que consiguen nuestro asentimiento por vía de una fácil identificación emocional. Estas opiniones constituyen las diversas versiones de la narrativa de la nueva normalidad. A lo que apuntábamos es al hecho de que las características de imprecisión, indeterminación de contenido, junto con esa retórica sencilla que convierte a la fórmula “nueva normalidad” en un cliché y, como afirma Chime Asonye, del Foro Económico Mundial, en un mantra, todo ello, sugiere, contribuye a una respuesta de sumisión acrítica a las reglas de juego que *de facto* se imponen a las poblaciones. Asonye ha expresado claramente el punto, con el cual coincidimos: no deberíamos aceptar tan inmediatamente la nueva normalidad, sin asegurarnos qué tipo de normalidad se nos está ofreciendo. Después de todo, ni lo normal del pasado ha funcionado bien ni lo normal del presente lo está haciendo, al menos para las mayorías pobres y vulnerables (junio 2020). Por supuesto, no nos referimos a la normalidad de las mascarillas o la de las tomas de temperatura, sino a la de la intensificación de la precarización del trabajo, del desempleo, de la discriminación de migrantes, de la violencia de género, males propios de estructuras que consagran la violencia. Se necesita pues, como afirma Asonye, un nuevo paradigma que tenga en cuenta a los eternamente excluidos (2020).

Lo que acabamos de decir nos permite volver a Agamben. El teórico italiano no se corrigió sino que desarrolló su hipótesis del advenimiento de un nuevo paradigma de gobierno, el de excepción, es decir, la vigilancia permanente. Más aún, apoyándose en las investigaciones de Patrick Zylvermann sobre la estrategia de la bioseguridad como nuevo fundamento de las políticas estatales e internacionales, advierte que la nueva forma de los gobiernos se planteará en el escenario de la peor situación (como, precisamente, la actual pandemia), lo cual exige a su vez las medidas de control más extremas. No sólo eso, sino que siendo el bien que está en juego lo que Agamben denomina la vida desnuda (la mera vida biológica), el temor a la muerte se coloca como centro absoluto de la articulación política (Mayo 2020).

Ahora bien, precisamente en el 2020 lo que nos amenaza son los virus mutantes y letales, situación que ofrece las condiciones ideales para la implementación de los regímenes temidos por Agamben.



La amenaza a la mera vida haría comprensible la disposición de la población a someterse al poder y ceder derechos, renunciando a los aspectos más valiosos de nuestra tradición democrática. Este nuevo paradigma logra la mayor fidelidad del cliente (ex ciudadano) que ya no tiene derecho a la salud, sino el *deber de estar sano* (mayo 2020). Esto último se manifiesta claramente, por ejemplo, en el hecho de que se practique el rastreo y mapeo de los ciudadanos de modo que pueda localizarse a los portadores de virus, facilitando el ordenarles aislamiento y que se sometan al tratamiento que el gobierno considere necesario para mantener la bioseguridad. En ese contexto, reportar a un infectado sería un acto de virtud ciudadana. Según este razonamiento, que tal vez Hobbes aprobaría, no habría mejor forma de comprometer la fidelidad al poder, pues el temor a la muerte nos llevaría a negociar la renuncia a libertades, afectos, derechos, y otros grandes bienes en favor de la mera vida.

Si evaluamos esta situación desde un paradigma de pensamiento aristotélico, la conclusión es la desaparición de la política. ¿Y qué es lo que distingue este amenazante modelo de gobierno del propuesto por Thomas Hobbes? En la teoría del filósofo inglés, la negociación de los individuos contratantes, su renuncia a sus derechos ciudadanos todavía se hacía para salvaguardar ciertos ámbitos de libertad y autorrealización, como la comodidad material, la vida afectiva, el reconocimiento social, los lazos de solidaridad. En la el modelo de la bioseguridad, todos esos bienes que hacen la vida humana digna son objeto también de renuncia, cosa que lo ocurrido durante la pandemia podría confirmar: los individuos muestran, ante esta situación límite, que son capaces de llegar a un estado de alienación humana al renunciar a abrazar a sus seres queridos, acompañar a sus muertos, ayudar solidariamente a los vulnerados, socializar y otras manifestaciones inherentes al florecimiento humano.

No afirmamos que se está ya instaurando el régimen de excepción, pero sí que es una sombra que se cierne sobre el mundo contemporáneo.¹¹ En estos tiempos de oscuridad, como los denominaba Hannah Arendt, quien quiera ser normal debe ser anormal, pues todo está invertido. Según ella, estos tiempos

9 2020, 9 de octubre.

10 Interesante es saber que *opportunitas*, palabra latina, etimológicamente se refiere a la proximidad a un portal o puerto. En principio, pues, la oportunidad es una “salida” hacia algo desconocido, nuevo y más vasto como el mar. a. lo cual conlleva la posibilidad de partir hacia un nuevo continente o, si se prefiere, a un universo paralelo con una normalidad totalmente “otra”

11 Así como algunos dan por improbable ese pronóstico, otros lo toman en consideración. Sólo como un ejemplo, el testimonio de Freedom House: “Las autoridades citaron el COVID-19 para justificar una expansión de los poderes de vigilancia y el despliegue de nuevas tecnologías que anteriormente fueron vistas como demasiado intrusivas” (Shabaz y Funk, 2020).

oscuros se dan cuando el lenguaje pierde su poder de comunicar, cuando el mundo común desaparece (2001, p. 14). Y cómo no ha de hacerlo si la tendencia es renunciar a lo que tiene sentido y valor, a lo que nos eleva por encima de nuestra mera animalidad. Ya en el siglo XVI, el hombre europeo aceptó cambiar su pasión por la gloria y la fama inmortal por la paz y seguridad. Este giro se consagró en las teorías de derecho natural modernas, como la hobbesiana, en virtud de la cual el ciudadano se convirtió en súbdito para que el Estado proteja su vida y propiedad. Pero todavía había lugar para el enriquecimiento de la subjetividad en el ámbito de la vida privada o en la esfera de la producción e intercambio económico. Entonces empezó el sueño del bienestar material, que creció exponencialmente junto con el deseo de crecimiento económico y de poder tecnológico. Hoy día es posible que estemos dispuestos a renunciar más aún. La reducción del ser humano a su vida física lo despoja de la dimensión valorativa, que constituía, según Aristóteles, lo que nos hace políticos (compartir el diálogo sobre la mejor forma de vivir juntos). No hay, pues, peor dispositivo político que el miedo: convierte el mundo político en un campo de concentración, en una granja.¹²

Tenía razón Arendt cuando escribía de paso, en el contexto de sus reflexiones sobre el pensar y el juzgar, que “sólo se enseñan los hábitos y las costumbres, y conocemos demasiado bien la rapidez con la que se desprenden y olvidan cuando una circunstancia nueva exige un cambio en las costumbres y pautas de conducta” (2010, p. 31). Y, en efecto, aquí estamos, *ad portas* de una nueva normalidad que, felizmente, no estamos seguros todavía de qué dirección ha de tomar, aunque algunos, los pesimistas, ya avizoran el futuro de un capitalismo aún más cínico y desesperanzado que sólo promete mantenernos vivos, vigilados y sumisos. Arendt se refería, con aquellas palabras, al hecho paradójico de que nos dejamos llevar por la ilusión de que en la Ética está el bien, olvidando que su objeto son las costumbres (*ethos* o *mores*) y que el bien ha huido de las costumbres no pocas veces (2010). Hoy día tenemos la circunstancia que puede llevarnos a renunciar al bien en la vida humana: la bioseguridad. En favor de esta promesa, no se sabe todavía hasta dónde estaríamos dispuestos a ceder, qué costumbres, ahora normales, estamos dispuestos a cambiar.

Según Agamben, se ha demostrado que la bioseguridad es capaz de presentar el cese absoluto de toda actividad política y de cada relación social como la máxima forma de participación política (mayo 2020). De ahí que sea tan importante recordar las lecciones de Parménides y su diosa: la necesidad de la crítica. Esta consiste en *otro tipo de vigilancia*, la de la lucidez racional y nos protege de nuestra propia tentación a renunciar a la libertad y a otros bienes. Es el tipo de vigilancia que, al parecer, es la que pedía el juez William O. Douglas cuando pronunció esta tan advertencia tan compatible con la observación de Arendt sobre el cambio imperceptible de las costumbres que nos lleva a tiempos sombríos: “Así como la caída de la noche no llega de súbito, tampoco lo hace la opresión... es en tal crepúsculo que todos debemos estar alerta respecto de un cambio en el aire –por más ligero que sea– a menos que nos hagamos víctimas de la oscuridad” (Niccol, 1997).

12 O, en palabras de Agamben: “El miedo es un mal consejero” (marzo 17, 2020).



BIBLIOGRAFÍA

- Agamben, G. (26 de febrero de 2020). L'invenzione di un'epidemia. Quodlibet. Recuperado de: <https://www.quodlibet.it/giorgio-agamben-l-invenzione-di-un-epidemia>.
- Agamben, G. (17 de marzo de 2020). Chiarimenti. Quodlibet.
- Agamben, G. (mayo de 2020). Biosicurezza e politica. Quodlibet. Recuperado de: <https://www.quodlibet.it/giorgio-agamben-biosicurezza>.
- Arendt, H. (2005). La condición Humana. Barcelona: Paidós.
- Arendt, H. (2010). La vida del Espíritu. Barcelona: Paidós.
- Arendt, H. (1990). Hombres en Tiempos de Oscuridad. Barcelona: Gedisa.
- Asoney, C. (5 de junio de 2020). There's nothing new about the “new normal”. Here's why. World Economic Forum. Recuperado de: <https://www.weforum.org/agenda/2020/06/theres-nothing-new-about-this-new-normal-heres-why/>
- Carter, M. (1988). Stasis and Kairos: Principles of Social Construction in Classical Rhetoric Author(s): Rhetoric Review, (Otoño, 1988), pp. 97-112. Taylor & Francis, Ltd. Recuperado de: <https://www.jstor.org/stable/465537>.
- Gomez Lobo, A. (1985). El poema de la naturaleza. Argentina: Charcas.
- Shahbaz, A. y Funk, A. (2020). Freedom House: The pandemic's digital shadow. Recuperado de: <https://freedomhouse.org/report/freedom-net/2020/pandemics-digital-shadow>
- Habermas, J. (2012). Teoría de la acción comunicativa, I. Madrid: Taurus.
- Hobbes, T. (1980). Leviatán. México: F.C.E.
- Lin, H. y Trikunas, H. (2020). Bulletin of Atomic Scientists. The COVID-19 infodemic: What can be done about the infectious spread of misinformation and disinformation. Recuperado de: <https://thebulletin.org/2020/09/the-COVID-19-infodemic-what-can-be-done-about-the-infectious-spread-of-misinformation-and-disinformation/>
- Douglas, WO. citado por Niccol, M. Mike. Cattaca (Script). Recuperado de: <https://www.imsdb.com/scripts/Cattaca.html>.
- Política y Redes. (Junio 2020). Desinformación en tiempos de pandemia. Observatorio de la democracia Universidad de los Andes.
- Pastor Castro, J. (15 de junio de 2020). Situación laboral de las trabajadoras del hogar ante el estado de emergencia nacional por la COVID-19. La Ley. Recuperado de: <https://laley.pe/art/9826/situacion-laboral-de-las-trabajadoras-del-hogar-ante-el-estado-de-emergencia-nacional-por-la-COVID-19>
- Spinney, L. (mayo de 2020). Will coronavirus lead to fairer societies? Thomas Piketty explores the prospect. Entrevista a Thomas Piketty. The Guardian. Recuperado de: <https://www.theguardian.com/world/2020/may/12/will-coronavirus-lead-to-fairer-societies-thomas-piketty-explores-the-prospect>.
- World Health Organization (OMS) (2020). 1st WHO Infodemiology Conference. Recuperado de: <https://www.who.int/news-room/events/detail/2020/06/30/default-calendar/1st-who-infodemiology-conference>
- Wolin, S. (1960). Política y Perspectiva. Continuidad y Cambio en el Pensamiento Político Occidental. Buenos Aires: Amorortu Editores.

EN BUSCA DE UN SEGURO PÚBLICO DE SALUD COMPRADOR: EL CASO DEL SIS

Edmundo P. Beteta^{1a}
Oliver A. Elorreaga^{1b}



RESUMEN

El Seguro Integral de Salud (SIS), principal institución aseguradora del país, es responsable de proteger la salud de más de 20 millones de peruanos. El estudio analiza los fundamentos conceptuales de la función de compra del seguro público de salud, para contrastarlos con evidencia sobre la gestión del SIS. Características como una inadecuada rectoría del sistema, carencia de un conjunto de prioridades de salud orientadoras del financiamiento, insuficiente poder de la institución aseguradora, incipiente desarrollo del sistema de pago y sus mecanismos condicionan la consolidación de un seguro público de salud comprador.

Palabras clave: Seguro Integral de Salud, Cobertura Universal del Seguro de Salud, Reforma de la atención en Salud, Financiación de la Atención de la Salud, Perú. (DeCS BIREME).

ABSTRACT

The Seguro Integral de Salud (SIS), a major health insurance institution in Peru, is responsible for providing health coverage to more than 20 million people. This study analyzes strategic purchasing principles in health insurance to contrast them with evidence on SIS performance. Characteristics such as an incomplete stewardship function, the lack of well-defined health priorities, inadequate power of the insurer, and incipient development of payment mechanisms would be constraining the consolidation of a public health insurance purchaser.

Key words: Seguro Integral de Salud, Universal Health Insurance, Health Care Reform, Healthcare Financing. (MeSH NLM).

1. INTRODUCCIÓN.

La COVID-19 confirmó las limitaciones del sistema de salud público peruano, reseñadas en diversos diagnósticos sobre la baja inversión en salud, fragmentación del financiamiento, falencias en la gestión de recursos, débil rectoría en el sector, ineficiencia y corrupción (OECD, 2017; Comisión de Protección Social, 2017; Banco Mundial, 2016; Lazo-Gonzales et al., 2016; Beteta y Elorreaga, 2020). Estas características atentan contra el principio de equidad en el acceso a la salud, según el cual este debiera ser independiente del nivel socioeconómico.

Entre 2007-2017, el porcentaje de población asegurada en salud a nivel nacional aumentó de 42% a 75%. En el caso de los afiliados por el SIS, estos crecieron de 5 a 13 millones, representando 44% de la población en 2017 (INEI 2018)². El objetivo de ampliar el aseguramiento fue ratificado por el Jefe de Estado en su último mensaje a la nación, el 28 de julio de 2020: “el Seguro Integral de Salud (SIS) afiliará, independientemente de la condición socio económica, a toda persona que no cuente con seguro de salud con la finalidad de garantizar el derecho humano a la salud”. En julio de 2020, el SIS es la principal institución estatal a cargo de proteger financieramente a más de 20 millones de peruanos³.

En la última década, el presupuesto del SIS, que cubre costos variables, creció, alcanzando un tope de 1860 millones de soles en 2018, para luego reducirse a 1418 millones en 2019. Diversos estudios cuestionan que los recursos disponibles hayan logrado satisfacer la demanda de la población (IEP, 2017; Comisión de Protección Social, 2017; Banco Mundial, 2016).

1 Grupo para la Innovación de Políticas Sociales y de Salud, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima/PE.

a Mg. Profesor del Departamento de Economía PUCP. Correo: ebeteta@pucp.edu.pe

b MSc, Investigador PUCP. Correo: oliver.elorreaga@pucp.edu.pe

2 De acuerdo a la última memoria institucional 2018 del SIS, el número de afiliados en 2017 sería mayor, alrededor de los 17 millones de asegurados. Las diferencias se deben a que los datos del Censo se obtienen del autoreporte de las personas, mientras que el SIS utiliza sus propios registros.

3 Ver enlace: <http://www.sis.gob.pe/portal/estadisticas/AseguradoMensual.html>

En países desarrollados, la función de financiamiento de la salud, a cargo principalmente del sector público (OECD, 2019), procura cubrir los riesgos de la población (mancomunación), y distribuir presupuesto hacia los prestadores o proveedores de servicios médicos (establecimientos de salud, en Perú, Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud, IPRESS). Este segundo aspecto, la asignación de recursos del asegurador hacia los prestadores de servicios de salud es la “función de compra”, tema de este artículo y factor clave para mejorar el desempeño del sistema de salud (Kutzin et al., 2017; Mathauer y Carrin, 2017; Langenbrunner et al., 2009) y la calidad del gasto público, en un contexto como el peruano, con crecientes necesidades y restricciones fiscales. El análisis del sector salud es desafiante por fallas de mercado – y del Estado – y la comprobada tendencia alcista en sus costos (Hsiao y Keller, 2007; Stiglitz y Rosengard, 2015; OECD, 2019; Giedion et al., 2014).

Cuando la compra es más activa, es decir, estratégica, el asegurador, en lugar de transferir presupuesto de manera inercial (pasiva), diseña incentivos, por ejemplo, mediante mecanismos de pago, para que los prestadores atiendan a la población con equidad, calidad y costo razonable (Kutzin et al., 2017). En este contexto, nuestra pregunta de investigación indaga si existen condiciones para que el SIS sea un comprador estratégico. La metodología de análisis consiste en desarrollar los fundamentos conceptuales de un seguro público comprador, para después contrastarlos con hechos estilizados – debidamente documentados – sobre la gestión del SIS, para identificar, cualitativamente hablando, las brechas respecto del referente teórico. Así, en la siguiente sección presentamos el marco conceptual; en la tercera parte, evidencia reciente sobre el desempeño del SIS como comprador; y finalmente, reflexiones finales para mejorar la política pública de aseguramiento.

2. FUNDAMENTOS CONCEPTUALES DE UN SEGURO PÚBLICO COMPRADOR.

El financiamiento público puede provenir de impuestos generales o contribuciones específicas (obligatorias) para la seguridad social (Gottret y Schieber, 2007). Dependiendo del país, la función de asignar los fondos a los prestadores – la compra – la asume una unidad orgánica de un Ministerio, un seguro de salud único o varios aseguradores públicos y/o privados. La misión del asegurador es doble: gestionar el riesgo financiero de sus afiliados (mancomunación) y comprar, en nombre de ellos y para su bienestar, servicios médicos (preventivos, curativos) a establecimientos de salud públicos y/o privados.

No es una cuestión dicotómica calificar a la compra de un asegurador como “pasiva”, en un extremo, o “estratégica”, en el otro. Tiene a ser pasiva mientras menos condicione el rendimiento de los prestadores, como en el caso del presupuesto histórico (inercial) por partidas fijas, para costos operativos de hospitales o salarios; y, “activa” o “estratégica”, cuando asigna recursos usando explícitamente información sobre necesidades de la población (prioridades de salud) y el desempeño de las IPRESS, mediante arreglos contractuales que incentiven eficiencia en la gestión de

servicios, equidad y calidad de la atención (WHO, 2000; Kutzin et al., 2017; Preker y Langenbrunner, 2005; Langenbrunner et al., 2009).

A continuación, planteamos algunas condiciones conceptuales e institucionales para la viabilidad de la compra estratégica, siguiendo estudios como los de Busse et al. (2007), Mathauer et al. (2017) y Kutzin et al. (2017).

2.1 DESARROLLO DE LA FUNCIÓN RECTORA EN SALUD.

La función rectora, a cargo del Ministerio de Salud (MINSa), define la función objetivo y racionalidad del sistema de salud. Estudios previos coinciden en que la rectoría requiere de tres aspectos fundamentales: primero, establecer, aplicar y supervisar las normas del sistema de salud; segundo, garantizar la igualdad de condiciones para todos los agentes del sistema (en particular los compradores, los proveedores y los pacientes); y tercero, definir las orientaciones estratégicas para el sistema de salud en su conjunto. Para esto, la rectoría comprende seis “subfunciones”: diseño general del sistema, evaluación del rendimiento, establecimiento de prioridades, promoción

intersectorial, reglamentación y protección del consumidor (Comisión de Protección Social, 2017; Murray & Frenk, 2000).

Diversas reglas de juego que decide el rector inciden en las condiciones del seguro público para ser un comprador estratégico, tales como: la definición de prioridades en salud; la cobertura de la población que cubrirá el subsidio público; la modalidad de recaudación y mancomunación de fondos; la regulación de la calidad de los establecimientos proveedores de atención y los grados de autonomía de gestión de los organismos de aseguramiento y prestadores. Esto último alude a los alcances y límites de la separación de funciones entre el organismo rector, el financiador y las IPRESS (Mathauer et al., 2017; Kutzin et al., 2017).

2.2 PRIORIDADES EXPLÍCITAS EN LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE LA SALUD.

La eficiencia asignativa del gasto en salud implica identificar prioridades, es decir, un conjunto de intervenciones en promoción, prevención y cuidado de la salud que maximizan el bienestar de la población. En diversos países, el “plan de beneficios en salud” define un conjunto de diagnósticos, tratamientos o prestaciones que constituyen garantías explícitas en salud, financiadas con recursos públicos y que satisfacen las principales necesidades sociales (Giedion et al., 2014). En este conjunto de prioridades, “todo lo que se promete en el plan, debe ser entregado a los asegurados” (Mathauer et al., 2017; WHO, 2014). El plan se entiende más como una lista positiva de derechos (Giedion et al., 2014; Frenk, 2015). El plan de beneficios debería ser un referente independientemente de que las personas reciban atención en el sistema público o privado de salud y es un contrato social escalable en el tiempo, en función de la evolución de los problemas de salud y de la disponibilidad de presupuesto.

El racionamiento explícito de recursos escasos en salud invoca razones de eficiencia y equidad, como maximizar el impacto en la salud de la población, mayor transparencia ante la ciudadanía, la universalización del acceso a un conjunto de beneficios socialmente aceptable. Como señala WHO⁴, cuando no existe una sintonía entre lo prometido y lo ofrecido, esto lleva a un racionamiento de recursos implícito. Por ejemplo, mediante el aumento de los pagos extraoficiales, o la mala calidad de la atención debido a la falta de insumos, lo cual puede socavar la credibilidad de un gobierno en el sector de la salud y limitar el progreso hacia la cobertura universal. Un mejor alineamiento entre objetivos en atención de salud y la asignación de recursos orienta al asegurador para desarrollar una estrategia de compra de prestaciones en beneficio de la ciudadanía.

4 Nota metodológica sin fecha. Ver enlace: http://158.232.12.119/health_financing/topics/benefit-package/benefits-and-rationing/en/

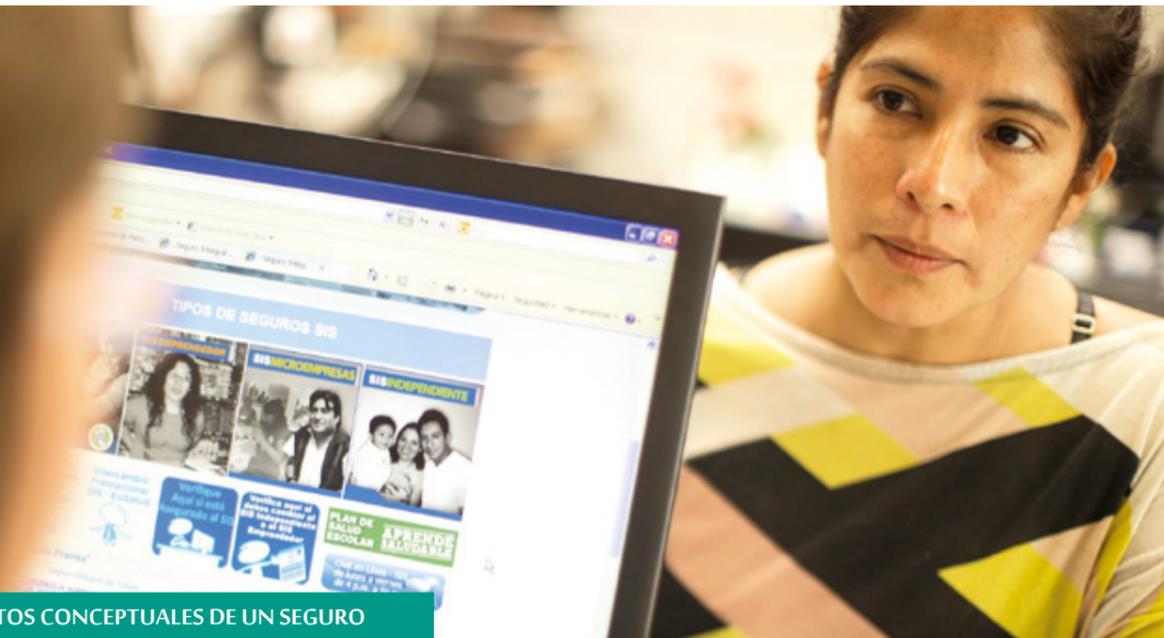
5 En este tema existen discrepancias. Por ejemplo, si bien un asegurador de más tamaño aprovecha economías de escala y poder monopsonico en beneficio de los asegurados, puede, según algunos, excederse en limitaciones del gasto o ser menos sensible a las preferencias de los asegurados en comparación de un esquema con varios aseguradores (Zweifel, 2005).

6 Por el contrario, una entidad pública con diversos mandatos y objetivos es más difícil de fiscalizar en un contexto de asimetrías de información.

2.3 PODER EFECTIVO DEL COMPRADOR.

El seguro público requiere un mínimo de poder y espacio de decisión para negociar con los prestadores (hospitales, centros de salud, establecimientos privados) la manera en que les asignará recursos para maximizar el bienestar de los afiliados. Esto implica que la entidad tenga un mandato claro y autonomía respecto de las IPRESS. Una forma de garantizar esta capacidad del comprador es la separación de funciones de financiamiento y provisión (Mathauer et al., 2017; Kutzin, 2017). Esta noción surgió el siglo pasado en el contexto de cuestionamientos sobre la eficiencia del estado de bienestar, cuando el sector público integraba en una sola organización, como un Ministerio, las tareas de regular, financiar y gestionar la provisión de servicios (Le Grand, 1991; Oyarzo y Galleguillos, 1995). Asimismo, hay una ganancia potencial de eficiencia si hay menor dispersión de los pagadores o fuentes de financiamiento (Kutzin et al., 2017; McClellan, 2011; Comisión de Protección Social, 2017)⁵. Aun en casos de un asegurador cuyos pagos a prestadores representan una proporción menor del presupuesto, tendría mayor poder si realiza alguna actividad central (como la recopilación de información) para el sistema de salud en su conjunto (Kutzin et al., 2017).

La separación de funciones entre el financiador (seguro público) y prestadores (establecimientos de salud) permite que el primero se especialice en contestar las preguntas básicas del comprador: ¿qué comprar? (en función de las prioridades sanitarias); ¿cómo? (incentivando la mejor relación de precio y calidad); y a quiénes (Langenbrunner et al., 2005; Preker y Langenbrunner, 2005). Lo último abre la posibilidad de crear “mercados internos”, “cuasi-mercados” o “competencia por comparación”, donde el comprador puede elegir asignar recursos a prestadores públicos y/o privados de mejor desempeño (Le Grand, 1991; Shleifer, 1985; Oyarzo y Galleguillos, 1995). Este tipo de competencia también es factible en un sector público descentralizado en la provisión de servicios. Además de la ventaja potencial de la especialización de actividades complejas como el financiamiento (seguro) y provisión (gestión de establecimientos de salud), la contraposición de intereses entre seguro comprador y establecimientos de salud que atienden a los afiliados puede ser beneficiosa para el bienestar social (Oyarzo y Galleguillos, 1995). Asimismo, hay mayores posibilidades de rendición de cuentas y control social porque, en comparación con el ejercicio integrado de las funciones, limitar el alcance de la misión de las entidades públicas acota sus intereses⁶ (Tirole, 1994). La separación de funciones no está exenta de riesgos, como podría ocurrir si, en un contexto de asimetría de información, los prestadores pretenden cobrar por atenciones de baja costo efectividad o incluso con modalidades de fraude en el reporte de personas atendidas o servicios



entregados (Savedoff, 2007; *Transparency International*, 2019; Vian, 2008). Una adecuada implementación de la compra estratégica reduce márgenes para ineficiencia o corrupción en la atención en hospitales (*Transparency International*, 2019; Savedoff, 2007; Savedoff y Hussmann, 2006).

2.4 MECANISMOS DE PAGO ADECUADOS.

Existe abundante literatura (Langenbrunner et al., 2005; Preker y Langenbrunner, 2005; Christianson y Conrad, 2004) sobre los incentivos que configuran mecanismos de pago específicos del comprador (presupuesto por partida o línea de gasto, salario para médicos, pago por servicio prestado, monto capitado por población en un territorio, pago por caso, etc.). Un asunto conceptual central es el *trade off* entre eficiencia y selección, es decir, que mientras mayor el incentivo a reducir costos (pagos capitados fijos, pagos por caso resuelto) puede haber inequidades en el trato porque el prestador podría discriminar en contra de pacientes con necesidad, excluyéndolos o dándoles un tratamiento subóptimo (Newhouse, 1986). Los incentivos de mecanismos específicos pueden apuntar preferentemente hacia la eficiencia o la selección dependiendo de temas como: i) si el pago es prospectivo (adelantado) o retrospectivo; ii) la transferencia de riesgo financiero, que promueve eficiencia en desmedro, pero con peligro de selección, cuando se transfiere mayor riesgo al prestador; iii) la agregación de la unidad, en el sentido de que un pago capitado de monto fijo o un pago por el valor promedio de un caso resuelto son más “empaquetados” y motivan el control de los costos (Langenbrunner et al., 2009; Álvarez et al., 2000; Beteta y Jaramillo, 2017).

Estudios recientes ponen énfasis en mejorar la efectividad del conjunto de mecanismos, es decir, evaluar la combinación de modalidades tradicionales (presupuestos por partida para hospitales, salarios) poco “estratégicas”, con otras que motiven mayor eficiencia, como las que agregan servicios (pago capitado, pago por caso o basado en diagnóstico resuelto); o las que premian directamente el mejor desempeño y calidad (McClellan, 2011; Kutzin et al., 2017; Mathauer et al., 2017; Christianson y Conrad, 2014; Ellis et al., 2015; Soucat et al., 2017; Álvarez et al., 2010; Cashin et al., 2014). Un adecuado balance de objetivos (equidad, eficiencia) requiere: i) contrarrestar incentivos perversos como la atención subóptima (en mecanismos prospectivos, pagos por caso o capitados que inducen a gastar menos) o la expansión injustificada de los costos (cuando el pago por servicio o acto médico realizado hace producir o facturar en exceso) y ii) monitorear que el control de costos no perjudique la calidad de la atención.

2.5 CAPACIDADES ORGANIZACIONALES.

La compra estratégica es más que una combinación de maneras de pagar a los prestadores (ver 2.4), y requiere un *sistema de pago* (Langenbrunner et al., 2009; Mathauer et al., 2017) con elementos como herramientas operativas y administrativas

en el asegurador y los prestadores, sistemas de información, mecanismos para la rendición de cuentas, entre otros.

Las principales capacidades organizacionales de un sistema de pagos son: i) la construcción de información para la gestión: sobre costos del plan de salud y de las prestaciones prioritarias, sobre necesidades y características de la población afiliada, sobre indicadores de desempeño de los establecimientos de salud y del asegurador; y ii) el monitoreo, en sus variantes de control prestacional (verificación de las atenciones reportadas por el prestador y sus atributos) y financiero. Es decir, no basta con el diseño de incentivos en un contexto de asimetrías de información que pueden perjudicar el desempeño del sistema. La generación de información también mejora la transparencia del sector salud frente a la sociedad y previene el mal uso de recursos públicos (Shleifer y Vishny, 1993; OMS, 2010; *Transparency International*, 2019).

3. EL CASO DEL SIS

Esta sección realiza un breve recuento sobre el caso del SIS, para identificar, de manera cualitativa, brechas en el cumplimiento de las condiciones conceptuales para un adecuado ejercicio de la compra estratégica.

3.1 DEBILIDAD DE LA FUNCIÓN RECTORA

Estudios previos (Comisión de Protección Social, 2017) muestran que la rectoría del MINSA presenta insuficiente desarrollo. De hecho, comparte funciones con otras entidades del sector público a cargo de atender a segmentos particulares de la población, como el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) – responsable de los beneficiarios del régimen contributivo de seguridad social (ESSALUD) –, el Ministerio de Defensa (MINDEF) y el Ministerio del Interior (MININTER), que cuentan con un financiamiento propio y una red de prestación de salud separada del resto. Como señala WHO (2000), en presencia de una débil función de rectoría, la ponderación de los objetivos del sistema de salud es definida de facto por las fuerzas de mercados imperfectos⁸. Las reglas que MINSA define potencialmente influyen en el mayor subconjunto de establecimientos (aproximadamente 8 mil hospitales, centros de salud, postas), bajo administración de los gobiernos regionales (y del MINSA en Lima).

Diversos diagnósticos destacan algunas reglas de juego básicas que el MINSA requiere fortalecer o desarrollar para contribuir al desarrollo de la función de compra tales como: dar carácter vinculante y de referente a las prioridades de salud (ver 3.2), ceder mayor espacio de decisión al SIS y reducir la descoordinación de las distintas fuentes de financiamiento público (3.3); promover la difusión de protocolos y estándares de atención en guías clínicas, que son análogas a una función de producción o combinación de insumos para un tratamiento promedio⁹; y crear condiciones para una gestión más autónoma



y técnica de los establecimientos públicos y su personal, y para el desarrollo e interoperabilidad de sistemas de información para la gestión del sector (Comisión de Protección Social, 2017; IEP, 2017; Banco Mundial, 2016; Beteta y Elorreaga, 2020).

3.2 INDEFINICIÓN DE LAS PRIORIDADES DEL SISTEMA DE SALUD

El Plan Esencial de Aseguramiento en Salud (PEAS) existe desde la promulgación de la Ley de Aseguramiento Universal en Salud (Ley N 29344) de 2009, y establece la cobertura de salud mínima de servicios de salud que debe garantizarse a un ciudadano: 140 condiciones asegurables y 34 garantías explícitas de oportunidad y calidad¹⁰ (Arce, 2009; Comisión de Protección Social, 2017). Durante los últimos diez años, el PEAS tuvo escasa relevancia como referente para orientar los recursos del sistema, para conocer el presupuesto mínimo necesario para proteger financieramente a la población, y para que esta haga valer sus derechos.

Además, falta información pública sobre las evaluaciones bianuales programadas para analizar la formulación y ampliación del PEAS. El retraso en el uso, revisión y actualización del PEAS perjudica a los afiliados del SIS y a los de aseguradoras privadas (Jumpa, 2019). Así, aunque el SIS ofrece la cobertura del PEAS y Planes Complementarios (Comisión de Protección Social, 2017), brinda en la práctica lo que el presupuesto le permite, los beneficiarios desconocen su contrato claro y la brecha entre el PEAS y la cobertura efectiva. Asimismo, el SIS carece de un presupuesto calculado en base a un plan de salud (costo esperado o prima en el lenguaje de los seguros). Esto dificulta planificar la compra estratégica, dado que esta

requiere un conjunto de prestaciones prioritarias, así como la política de precios a negociar con los prestadores para obtener mejores condiciones de acceso para la población (Comisión de Protección Social, 2017; Kutzin et al., 2017).

3.3 INSUFICIENTE PODER PARA LA FUNCIÓN DE COMPRA

En cuanto al poder efectivo, el MINSA cumple varios roles: es rector, influye en la mayor parte del financiamiento público, en coordinación con el MEF, en modalidades de presupuesto histórico, para costos fijos como los de planilla, y programas presupuestales¹¹. También gestiona las IPRESS de Lima, que incluyen los hospitales de mayor complejidad e institutos nacionales especializados (del Niño, de Enfermedades Neoplásicas, de Neurología). Asimismo, al ser el SIS un Organismo Público Ejecutor del sector, designa y remueve discrecionalmente al jefe del seguro público. Diversos diagnósticos coinciden en que es un avance que el SIS sea un organismo distinto de los prestadores, pero plantean la necesidad de consolidar el proceso (IEP, 2017; Comisión de Protección Social, 2017).

Los estudios sobre el SIS identifican como un obstáculo la multiplicidad de fuentes de financiamiento. El presupuesto del SIS representa alrededor del 10% del presupuesto público y aproximadamente 15% del gasto en salud individual (IEP, 2017), para cubrir costos variables en medicamentos e insumos. Las modalidades predominantes (presupuesto histórico y programas presupuestales), basadas principalmente en el financiamiento de insumos, son insuficientes para incentivar eficiencia, equidad y calidad (IEP, 2017; Comisión de Protección

7 Estos pagos se definen en función de un paquete o canasta de servicios.

8 Diversos autores coinciden en que el aseguramiento en salud presenta fallas (principalmente de información como incertidumbre, miopía en la demanda, selección adversa, riesgo moral) que justifican el financiamiento público (Stiglitz y Rosengard, 2015; Santerre y Neun, 2010).

9 Las guías clínicas son claves para que el seguro comprador pueda presupuestar las necesidades de salud, diseñar señales de precio para los prestadores e identificar la calidad y desempeño de las IPRESS.

10 Las garantías explícitas establecen los atributos de las prestaciones incluidas en el PEAS, de obligatorio cumplimiento para las Instituciones Administradoras de Fondos de Aseguramiento en Salud (IAFAS) y las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPRESS). La garantía de oportunidad se refiere a los tiempos máximos para que el usuario reciba las prestaciones establecidas en el PEAS. La garantía de calidad se refiere al manejo clínico, uso de infraestructura, equipamiento y recursos humanos requeridos (MINSA, 2010. Plan Esencial de Aseguramiento en Salud PEAS. Enlace: <http://www.hospitalsj.gov.pe/ArchivosDescarga/AUS/PEAS.PDF>)

11 Estos programas organizan el presupuesto en función de problemas de la población como la salud nutricional del niño, la TBC, VIH, y de los insumos y productos necesarios. Diversos estudios coinciden en que es una modalidad de asignación centrada en el control de insumos más que en el desempeño y resultados (Comisión de Protección Social, 2017; Comisión Interventora, 2017; Banco Mundial, 2016; OCDE, 2017).

Social, 2017; OECD, 2017; Banco Mundial, 2016). El desafío es avanzar en coordinar estas modalidades de financiamiento con mirada de sistema, para conocer la función de producción de prestaciones y sus costos, y así mejorar los incentivos en las señales de precios en la asignación de presupuesto a establecimientos. El SIS podría en el futuro asumir, como mínimo, mayor protagonismo en la generación de información, hoy desarticulada, para la organización del financiamiento público (Kutzin et al., 2017; Mathauer et al., 2017).

3.4 FALLAS EN IMPLEMENTACIÓN DE MECANISMOS DE PAGO

El SIS, en los últimos años, implementó dos mecanismos principales que presentan sustanciales oportunidades de mejora: el pago capitado, que consiste en un monto fijo por asegurado en un territorio, para atención primaria de salud (centros y postas de salud), y el “preliquidado” para hospitales, que consiste en pagar los servicios auto reportados por las IPRESS. El primero de ellos buscaba promover eficiencia y el cuidado integral, prospectivamente (ver 2.4), pero en la práctica: i) careció de un plan de salud de referencia; ii) calculó los montos por persona usando la cantidad pasada (reportada) de prestaciones (dividiendo el valor monetario entre el número de afiliados), lo que desvirtúa el concepto de que las necesidades de la persona son la unidad relevante, con incentivos a sesgar la información sobre atenciones; iii) los intentos de premiar las “prestaciones preventivas” informadas incentivó a aumentar la producción reportada y no un mejor desempeño, incluso en regiones y rubros (nutrición) donde las estadísticas oficiales no mostraban mejoras en la salud de la población; iv) agregó pagos discretivos a regiones, que excedían el monto de los contratos, para financiar aspectos que no estaban a cargo del SIS, distorsionando los estímulos a la eficiencia; v) el sistema de reporte de prestaciones en Formularios Únicos de Atención (FUA) indujo a errores de registro o manipulación (Comisión Interventora 2017; Beteta, 2014, SIS, 2017).

En el caso de hospitales, la Comisión Interventora (2017) identificó incentivos perversos de los “pagos por servicio”, es decir, la tendencia a incrementar el reporte de atenciones sin probar su impacto en el bienestar del afiliado, situación

exacerbada por: i) errores de medición en la valorización de la producción; ii) indicios de discrecionalidad en la diferenciación de precios y pagos a hospitales; iii) incremento de tercerizaciones sin sustento, es decir, compras directas del hospital a privados (equipos, insumos) para que las pague el SIS; iv) falencias en gestión de información en FUA¹². En el pago a establecimientos privados por la atención de emergencia, la carencia de tarifas y débiles controles contribuyeron a un aumento explosivo en la facturación, de 1.7 a 114 millones entre 2014 y 2016 (Comisión Interventora, 2017; Beteta y Elorreaga, 2020). Todo lo anterior evidencia insuficientes capacidades institucionales para desarrollar los elementos del sistema de pago expuestos en 2.5¹³ y plantea la necesidad de continuar los esfuerzos de reorganización del SIS en los próximos años¹⁴.

3.5 DESEMPEÑO DE LA FUNCIÓN DE FINANCIAMIENTO EN PERÚ

¿Las insuficientes condiciones para la compra estratégica del SIS tienen consecuencias en el desempeño de la función de financiamiento? Sin pretender un análisis de causalidad, revisaremos algunos datos sobre “resultados finales” del financiamiento de la salud. En este sentido, estudios como los de Mathauer y Carrin (2010) plantean indicadores claves en aspectos de eficiencia y equidad (gasto en salud, cobertura efectiva de la población, protección financiera, etc.). Por ejemplo, en cuanto al nivel de recursos que moviliza el sistema, estadísticas internacionales (WHO, 2018) muestran en Perú un bajo porcentaje de gasto público como porcentaje del PBI (3.1%) en comparación con estándares de la OMS (6%) o con el promedio europeo (5.5%) o de países de ingresos altos (9.1%). Asimismo, el nivel de cobertura de aseguramiento en la población era insuficiente (75.4%) en 2017 (INEI, 2018b); mientras que, para el mismo año, en países como Colombia dicho porcentaje alcanzaba 94.9%; en Chile, 94.0% y en los países desarrollados, 98.3% (OECD, 2019). El Decreto de Urgencia N° 017-2019 del año pasado promovió la extensión del aseguramiento a través del SIS, que según sus estadísticas tiene más de 20 millones de beneficiarios en 2020. El desafío de política inmediato será brindar protección financiera efectiva a cada vez más afiliados.

El adecuado financiamiento de la salud se relaciona con un fenómeno más complejo como el acceso a servicios. Enfocándonos en la población adscrita al SIS, en los últimos 15 años, aumentó la afiliación, disminuyó la proporción de personas enfermas que obtuvo atención en IPRESS, y en 2019

fue apenas un poco más de 30%; y creció la que acudió a farmacias (Gráfico 1), lugar donde compraron medicamentos mayoritariamente (80%) los asegurados que no recibieron la cobertura gratuita que establece el régimen subsidiado (Gráfico 3). Esto es consistente con otros estudios que evidencian que, paradójicamente, la expansión de cobertura del SIS reduce su efecto protector en sus beneficiarios (Petrera, 2018). Las razones de “no atención” en IPRESS son diversas y tienen que ver tanto con factores de la demanda y oferta de servicios –como limitaciones de distancia o calidad, como vemos en el Gráfico 2–, y muestran que la respuesta del financiamiento público fue insuficiente frente a las necesidades ciudadanas, sea por carencias en los recursos movilizados o en la gestión. Lo último tiene que ver con el incipiente desarrollo de la compra estratégica.

Finalmente, la inadecuación en la protección financiera del sistema, medida como “gasto de bolsillo”, o porcentaje del gasto en que incurrir las personas en salud, presenta valores altos en Perú (28.3%) en comparación con los niveles de Colombia, Argentina y Uruguay, menores al 20% (WHO, 2018). Los datos de la ENAHO 2004–2019 revelan que el porcentaje

de afiliados SIS que tuvo que pagar por algún concepto de consulta, medicamentos y/o exámenes médicos fue superior al 35% desde 2008 (Gráfico 4).

4. REFLEXIONES FINALES

En el contexto de las políticas públicas de los próximos años, conviene priorizar aquellas que pueden generar mayor impacto en el bienestar de la población con un uso eficiente y equitativo de los recursos. Esta investigación mostró una de ellas: la compra estratégica, clave para fortalecer el aseguramiento público en salud. Este tipo de mejoras presentan desafíos que requieren mayor investigación, tales como los determinantes de las capacidades en la burocracia, las oportunidades y limitaciones para el desarrollo de las funciones de rectoría y la gestión hospitalaria en un contexto de descentralización; y los requisitos de viabilidad política, para contrarrestar intereses contrarios a la reforma de la institucionalidad de la asignación de recursos en el sector. No basta incrementar el presupuesto público de salud; habrá que profundizar en innovaciones como la reseñada en este artículo para propiciar la calidad del gasto, más aún en el desafiante escenario fiscal que espera al país.

BIBLIOGRAFÍA

Arce, M. (2009). Implementación del aseguramiento universal en salud en regiones piloto del Perú. *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública*, 26(2), 218–221.

Álvarez, B., Pellisé, L., & Lobo, F. (2000). Sistemas de pago a prestadores de servicios de salud en países de América Latina y de la OCDE. *Revista Panamericana de Salud Pública*, 8(1/2): 55-70.

Arrow, K. (1963). Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care. *The American Economic Review*, 941-973.

Banco Mundial. (2016). *Financiamiento de la salud en el Perú: Alcanzando el aseguramiento universal. Nota de política pública*. Lima: WB

Beteta, E. (2014). “Evaluación de los Convenios de Gestión para la Transferecia Capitada del Seguro Integral de Salud a las Regiones”. Documento de Trabajo, Banco Mundial, Lima.

Beteta, E. & Jaramillo, S. (2017). “Documento de revisión del marco conceptual y la experiencia internacional sobre mecanismos de pago relevantes para el caso peruano”. Documento de Trabajo, Organización Panamericana de la Salud, Lima.

Beteta, E. (2017). “Resumen Ejecutivo de la Gestión del Seguro Integral de Salud: octubre 2016- mayo 2017”. Documento parte del expediente de traspaso de cargo de la Jefatura del Seguro Integral de Salud.

Beteta, E. (2019). Corrupción e ineficiencia en servicios sociales: El caso de la salud pública. Aula Magna XXIII. Conferencia llevada a cabo el 20 de noviembre de 2019 en la Pontificia Universidad Católica del Perú, Perú.

Beteta, E. & Elorreaga, O. (2020, en prensa). Un breve diagnóstico institucional del SIS. En E. Beteta, O. Elorreaga, F. Durand, E. Salcedo & C. Gianella, *Las patologías del sistema de salud peruano*. Lima: PUCP.

Busse, R., Figueras, J., Robinson, R., & Jakubowski, E. (2007). Strategic purchasing to improve health system performance: Key issues and international trends. *HealthCare papers*, 8, 62–76.

Cashin, C., Chi, Y.-L., Smith, P., Borowitz, M., & Thomson, S. (2014). *Paying for Performance in Health Care. Implications for health system performance and accountability*. New York: Open University Press.

Christianson, J., & Conrad, D. (2014). Provider Payment and Incentives. En *The Oxford Handbook of Health Economics*. The Oxford University Press.

Comisión de Protección Social. (2017). Propuestas de reformas en el sistema de pensiones, financiamiento en la salud y seguro de desempleo. Resolución Ministerial N° 017-2017-EF/10.

Giedion, U., Tristao, I. & Bitrán, R. (2014). Planes de Beneficios en Salud de América Latina. Una comparación regional. Banco Interamericano de Desarrollo.

Gottret, P y C. Schieber (2007). *Estudio del Financiamiento de la Salud. Una guía para especialistas*. Banco Mundial.

Hsiao, W. & Heller, P. (2007). *What Should Macroeconomists Know about Health Care Policy*. IMF Working Paper, January

IEP. (2017). *Nota de Política Pública de Financiamiento de Salud. Transformando al SIS en una aseguradora de derechos en la atención de salud*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

INEI. (2018a). Población afiliada a algún seguro de salud. https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1587/libro01.pdf

INEI. (2018b). Población sin Seguro de Salud (Colección Poblaciones Vulnerables). https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1587/libro02.pdf

Jack, W. & M. Lewis. (2009). Health Investments and Economic Growth: Macroeconomic Evidence and Microeconomic Foundations. En Spence, M. & Lewis, M. (eds). *Health and Growth*. Commission on Growth and Development.

Jumpa-Armas, D. (2019). Aseguramiento universal en salud en el Perú: Una aproximación a 10 años de su implementación. *Revista de la Facultad de Medicina Humana*, 19(3), 75-80. <https://doi.org/10.25176/RFMH.v19i3.2158>

Kutzin, J, Witter, S, Jowett, M & D. Bayarsaikhan. (2017). Developing a national health financing strategy: a reference study. *Health Financing Guidance* N° 3. World Health Organization.

12 Por ejemplo, se detectaron casos inverosímiles como pacientes con 200 operaciones de catarata o mujeres que dieron a luz múltiples veces en un solo mes (Comisión Interventora del SIS, 2017; PPEDC-MINJUS, 2018).

13 Las capacidades en gestión de información requieren mejorar para el desarrollo de la compra estratégica, en varios aspectos: i) en la validación en tiempo real de la condición de aseguramiento de una persona, lo que induce a errores en el cálculo de los pagos; ii) en los datos sobre los asegurados, sus necesidades y utilización de servicios; iii) en el registro de prestaciones; iv) en el monitoreo y revisión de consistencia de la información; v) en la obtención de indicadores sobre las prestaciones: costo, calidad, etc. Otra área de oportunidad alude al control prestacional y financiero. El SIS requiere de una mejor dotación de personal y estrategias para validar la pertinencia de la cuenta que le quieren cobrar, y así mitigar el efecto de la asimetría de información con los prestadores (Beteta y Elorreaga, 2020).

14 Uno de los autores de este artículo ocupó la jefatura del SIS e impulsó medidas de reorganización entre octubre de 2016 y mayo de 2017, para abordar la precaria situación financiera; corregir distorsiones y mejorar incentivos en mecanismos de pago; y fortalecer capacidades de control prestacional y financiero para potenciar la función de compra. Para mayor información, véase Beteta y Elorreaga (2020), Beteta (2017) y Beteta (2019).

Langenbrunner, J., Cashin, C., & O'Dougherty, S. (2009). *How-To Manuals. Designing and Implementing Health Care Provider Payment Systems*. Washington, DC: The World Bank.

Lazo-Gonzales, O., Alcalde-Rabanal, J., & Espinosa-Henao, O. (2016). *El sistema de salud en el Perú: situación y desafíos* (1st ed.). Disponible en: <http://web2016.cmp.org.pe/wup-content/uploads/2016/12/libroSistemaSaludPeru.pdf>

Le Grand, J. (1991). Quasi-markets and social policy. *The Economic Journal*, Vol 101, 408, pp 1256-1267.

Mathauer, I., & Carrin, G. (2010). *The role of institutional design and organizational practice for health financing performance and universal coverage*. The World Bank.

Mathauer, I., Dale, E., & Meessen, B. (2017). Strategic purchasing for universal health coverage: Key policy issues and questions: a summary from expert and practitioners' discussions.

McClellan, M. (2011). Reforming payments to healthcare provider: The key to slowing healthcare costs growth while improving quality? *The Journal of Economic Perspectives* Vol 25 No 2, 69-92

Murray, C. J., & Frenk, J. (2000). A framework for assessing the performance of health systems. *Bulletin of the world Health Organization*, 78, 717-731.

OMS. (2010). Informe sobre la salud en el mundo 2010. Capítulo 4: Más salud por el dinero. <https://doi.org/10.1186/1475-2875-4-2>

OECD. (2017). *OECD Reviews of Health Systems: Peru 2017*. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/9789264282735-en>

OECD (2019), *Health at a Glance 2019: OECD Indicators*, París, OECD Publishing.

OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2019), *Health at a Glance 2019: OECD Indicators*, París, OECD Publishing.

OECD (2019), "Social protection", OECD Health Statistics (database), <https://doi.org/10.1787/data-00544-en> (accedido el 05 diciembre 2019).

Oyarzo, C., Beteta, E., Cabezas, M., y R. Sanhueza (1999). "Evaluación del Proceso de Reforma del Sector Público de Salud Chileno: Una Experiencia de 20 Años". En Martinic, S.; Aedo, C. y Corvalán, J. (editores): *Reformas en Educación y Salud en América Latina y el Caribe*. Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE), Instituto Latinoamericano de Doctrina y Estudios Sociales (ILADES). Santiago, Chile.

Oyarzo, C. y S. Galleguillos (1995). "Reforma del sistema de salud chileno: marco conceptual de la propuesta del Fondo Nacional de Salud". *Cuadernos de Economía*, Año 32, No. 95.

Pettrera, M. (2018). *El complejo proceso de la inclusión. Reforma y Seguro Integral de Salud*. Universidad Peruana Cayetano Heredia.

Preker, A., & Langenbrunner, J. (2005). *Spending Wisely. Buying Health Services for the Poor*. Washington, DC: The World Bank.

PPEDC-MINJUS. (2018). *La corrupción en el sector salud: Casos en el Seguro Integral de Salud (SIS). Informe especial N°01*. Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción.

Santerre, R. & Neun, S. (2010). *Health Economics. Theory, Insights and Industry Studies*. South-Western, Cengage Learning. 5th Edition.

Savedoff, W. D., & Hussmann, K. (2006). *Why are health systems prone to corruption*. Transparency International; *Global Corruption Report 2006*. Pluto Press, London and Ann Arbor.

Savedoff, W. (2007). *Transparency and Corruption in the Health Sector: A Conceptual Framework and Ideas for Action in Latin American and the Caribbean*. Health Technical Note 03. Sustainable Development Department, Inter-American Development Bank. Washington, D.C.

Shleifer, A. (1985). "A Theory of Yardstick Competition." *Rand Journal of Economics* 16 (3): 319-327.

Shleifer, A. & Vishny, R. (1993). Corruption. *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 108, pp. 599-617.

SIS. (2017). *Diagnóstico respecto de obligaciones por prestaciones de salud pendientes de financiar. Informe Final del Grupo de Trabajo conformado por Resolución Jefatural N° 007-2017/SIS*.

Stiglitz, J. y J. Rosengard (2015). *La economía del sector público*, Cuarta Edición, Antoni Bosch Editor.

Transparency International (2019). The ignored pandemic: How corruption in healthcare service delivery threatens Universal Health Coverage. Transparency International.

Vian, T. (2008). Review of corruption in the health sector: theory, methods and interventions. *Health policy and planning*, 23(2), 83-94.

WHO. (2014). Benefit design. Enlace: <https://www.who.int/teams/health-financing/benefit-design>

WHO (2000). The world health report 2000 - Health systems: improving performance. World Health Organization. <https://www.who.int/whr/2000/en/>

Zweifel, P. (2005). Multiple Payers in Health Care: a Framework for Assessment. En Preker, A., & Langenbrunner, J. (eds). *Spending Wisely. Buying Health Services for the Poor*. Washington, DC: The World Bank.



Elaboración propia.
Datos: ENAHO 2004-2019.
Nota: Incluimos a todos los que reportaron presentar algún síntoma/malestar, enfermedad, recaída o accidente en las últimas 4 semanas de la aplicación de la encuesta, pero excluimos aquellos que declararon que su malestar no fue grave/ no era necesario acudir a una IPRESS. La afiliación al SIS es autoreportada y proviene de la misma encuesta.

Elaboración propia.
Datos: ENAHO 2004-2019.
Nota: Incluimos a todos los que reportaron presentar algún síntoma/malestar, enfermedad, recaída o accidente en las últimas 4 semanas de la aplicación de la encuesta, pero excluimos aquellos que declararon que su malestar no fue grave/ no era necesario acudir a una IPRESS. La afiliación al SIS es autoreportada. El pago incluye únicamente gastos por concepto de consulta/medicamentos/rayos X y otros análisis de la persona entrevistada. Sin embargo, dicho pago pudo ser realizado por la misma persona, algún miembro del hogar o por algún miembro de otro hogar.

Elaboración propia.
Datos: ENAHO 2004-2019.
Nota: Incluimos a todos los que reportaron presentar algún síntoma/malestar, enfermedad, recaída o accidente en las últimas 4 semanas de la aplicación de la encuesta, pero excluimos aquellos que declararon que su malestar no fue grave/ no era necesario acudir a una IPRESS. La afiliación al SIS es autoreportada. El pago incluye únicamente gastos por concepto de consulta/medicamentos/rayos X y otros análisis de la persona entrevistada. Sin embargo, dicho pago pudo ser realizado por la misma persona, algún miembro del hogar o por algún miembro de otro hogar.

GRÁFICO 2
AFILIADOS SIS: RAZONES POR LAS QUE NO SE ACUDIÓ A UN CENTRO O ESTABLECIMIENTO DE SALUD. ENAHO 2004-2019

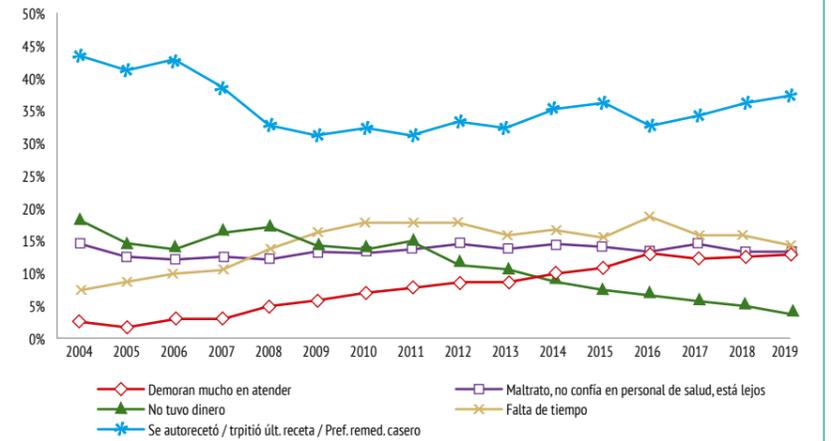


GRÁFICO 3
AFILIADOS SIS: LUGAR DONDE SE COMPRÓ MEDICAMENTOS/INSUMOS. ENAHO 2004-2019

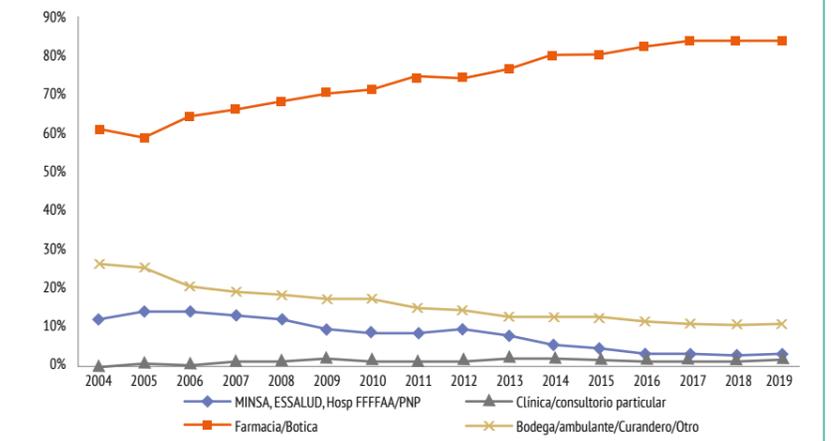
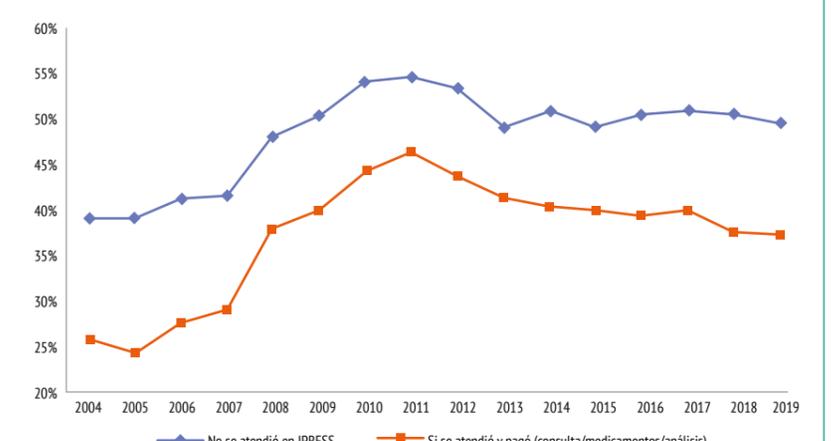
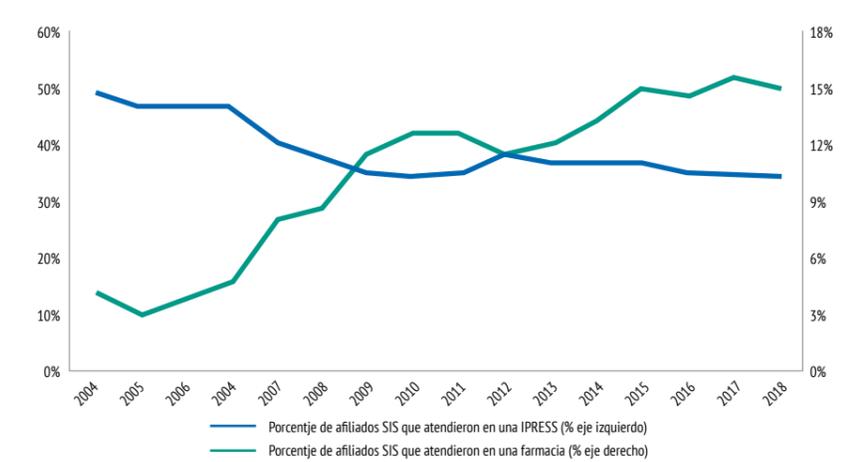


GRÁFICO 4 AFILIADOS SIS: ATENCIÓN/NO ATENCIÓN Y PAGO/NO PAGO DE LA FAMILIA POR CONCEPTO DE CONSULTA, MEDICAMENTOS Y EXÁMENES MÉDICOS. ENAHO 2004-2019



ANEXOS

GRÁFICO 1
AFILIADOS SIS: LUGAR ADONDE ACUDIERON PARA CONSULTAR POR ENFERMEDAD, SÍNTOMA O MALESTAR Y/O ACCIDENTE. ENAHO 2004-2019



Elaboración propia.
Datos: ENAHO 2004-2019.
Nota: Incluimos a todos los que reportaron presentar algún síntoma/malestar, enfermedad, recaída o accidente en las últimas 4 semanas de la aplicación de la encuesta, pero excluimos aquellos que declararon que su malestar no fue grave/ no era necesario acudir a una IPRESS. La afiliación al SIS es autoreportada y proviene de la misma encuesta.

Las fallas en la implementación de políticas públicas: lecciones de la entrega del bono gubernamental en tiempos de COVID-19 en el Perú¹

Flor Blanco Hauchecorne

Resumen

La implementación de políticas públicas es un proceso complejo y difícil, cuyo estudio y análisis no ha tenido la atención necesaria por parte de investigadores y tomadores de decisiones. En un contexto de crisis, como la producida por la propagación de la COVID-19, las fallas en implementación de políticas pueden agudizarse y hacerse más evidentes, repercutiendo de manera negativa en la población afectada. En este artículo se analiza la implementación de política pública durante una crisis, a través de la revisión del diseño y entrega de los subsidios monetarios, o bonos gubernamentales, en el Perú.

Palabras clave

Implementación, política pública, COVID-19, protección social, bono.

“(…) las deficiencias en implementación descubren ineficiencias en el aparato de gobierno.” (Revuelta, 2007, pág. 139)

INTRODUCCIÓN

Perú fue uno de los primeros países de América Latina en adoptar medidas severas de confinamiento para enfrentar la pandemia, reflejando las certezas que se tenían sobre la debilidad del sistema de salud. Además, el gobierno anunció una serie de medidas complementarias a esta decisión, con la finalidad de contener la expansión de la COVID-19. Cinco meses después, con resultados muy lejanos a los previstos, nos preguntamos ¿qué ocurrió? ¿qué se hizo mal? ¿qué se pudo haber hecho mejor?

En este artículo se revisará una de las decisiones complementarias a la cuarentena, la entrega de un bono gubernamental a las personas vulnerables a fin de contribuir con su permanencia en casa. Implementar una medida como ésta en tiempos normales es complejo y difícil, debido a la gran cantidad de actores involucrados, falta de información, presión política, urgencia para la entrega, entre otros; y se convirtió en doble reto con la crisis generada por la COVID-19. Luego de aprobado el primer bono, y a medida que se ampliaba la cuarentena, el gobierno creó cuatro bonos adicionales, destinando hasta la fecha más de S/4.7 mil millones para pago de bonos. Cinco meses después de aprobado el otorgamiento del primer bono, se había distribuido el 85 % de los bonos, beneficiando a 4.9 millones de hogares², con cuestionamientos sobre la finalidad, monto, beneficiarios, oportunidad y mecanismo de entrega utilizados en la distribución de los bonos.

Una línea interesante de reflexión para entender esta situación, es la capacidad de implementación de políticas públicas en el Perú. Implementar requiere no sólo capacidad de gasto, sino también tener claridad en los objetivos, información integrada y actualizada, disponibilidad de recursos humanos, logísticos, y de gestión, respaldo político al más alto nivel, adecuación territorial, articulación intersectorial; y, en contexto de crisis como la generada por la COVID-19, contar con capacidad para orquestar esta implementación en completa incertidumbre y sin horizonte temporal determinado, tomando decisiones rápidas y, muchas veces, adecuando prácticas tradicionales y sin procesos conocidos.

En este artículo se analizará lo ocurrido hasta el momento con la entrega de los bonos gubernamentales desde un enfoque de implementación de políticas públicas en contexto de crisis.

¿EL BONO O LOS BONOS?

En Perú se anunció la entrega de un bono para la población con mayor necesidad al inicio del confinamiento obligatorio debido a la expansión de la COVID-19³, llamado “Yo me quedo en casa”. Semanas y meses después se aprobaron distintos bonos adicionales e incluso un segundo pago para algunos de ellos, todos con la misma finalidad pero ampliando la cantidad de personas beneficiarias; por lo que no se puede hacer referencia a un único bono. A continuación realizaremos una revisión cronológica de los bonos creados, utilizando información pública del Reporte nacional de entrega de bonos⁴ y del diario oficial El Peruano.

El gobierno reporta la asignación de S/4,752,000,000 para pago de bonos de 5,459,120 hogares; lo cual significa el 2.27% del presupuesto público para el 2020 y que beneficiaría a la mitad de la población del país.

BONO YO ME QUEDO EN CASA

El 16 de marzo se creó un bono de S/380 para los hogares en situación de pobreza y 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 Salud⁵. Se precisó que se trata de una única bonificación y que sería pagada a través del Banco de la Nación u otras entidades financieras. El responsable de entregar este bono sería el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) a través del programa Juntos⁶.

El presupuesto destinado al pago de este bono es S/1.1 mil millones, incluyendo S/2 millones para la creación de una plataforma de información y comunicación a los hogares beneficiarios⁷. El 26 de marzo se inició el pago a 2.7 millones de personas a través del Banco de la Nación, y solo en Lima se hicieron los pagos también a través de otras entidades financieras.

El 21 de abril se aprobó un segundo pago de S/ 380 al mismo grupo de hogares, justificado en la ampliación del estado de emergencia y “considerando que los ingresos de los hogares continuarán viéndose afectados”⁸, con un presupuesto de S/921 millones, de los cuales S/ 800 mil serían para operación. En esa ocasión, se cambia el responsable de la operación, quedando a cargo del Programa Pensión 65⁹, y se utilizó mecanismos de pago alternos como los giros bancarios, banca celular y billetera electrónica del Banco de la Nación, que no habrían sido utilizados en el primer pago. El 28 de abril, 40 días de iniciada la cuarentena, se empezó la ejecución de este segundo pago, cuando aún no se había terminado de pagar el primer tramo.

Luego de cinco meses de iniciada la cuarentena, se entregaron bonos al 94.17% de los hogares, sin precisar si se trata de personas que cobraron uno o dos pagos de S/ 380.

BONO INDEPENDIENTE

El gobierno decidió ampliar la cuarentena considerando los niveles de contagio, y aprobó el Bono Independiente el 27 de marzo, orientado a minimizar los efectos de las medidas de aislamiento social en los hogares que se mantienen por ingresos de actividades independientes¹⁰; el Bono Independiente equivale a S/380 por hogar, para un total de 780 mil hogares de trabajadores independientes. El responsable de la ejecución es el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) a través del Programa Trabaja Perú¹¹, con un presupuesto de S/ 600 millones para bonos, destinando S/ 2.5 a gastos de operación.

El 8 de abril, el MTPE inició el pago del bono utilizando únicamente al Banco de la Nación y su banca celular como una alternativa¹². A fines de abril, se inició el segundo pago de este bono, al mismo grupo de trabajadores independientes, con lo cual, cada uno recibiría un total de S/760¹³.

Para la identificación de este grupo de beneficiarios, el MTPE estableció como características (i) tener clasificación de no pobre en el SISFOH, (ii) no ser beneficiario de ningún programa

3 La cuarentena obligatoria inició en Perú el 16 de marzo de 2020

4 <https://bonos.servicios.gob.pe/>

5 Decreto de Urgencia N° 027-2020, 16 de marzo de 2020.

6 Juntos es el programa de transferencias condicionadas de MIDIS, y que actualmente realiza transferencias para cerca de 800 mil usuarios.

7 La plataforma creada es <http://bonoyomequedoencasa.pe/WEB/>

8 Decreto de Urgencia N° 044-2020, 21 de abril de 2020

9 Pensión 65 es un programa del MIDIS y realiza transferencias monetarias no condicionadas a adultos mayores de 65 años que se encuentran en condición de pobreza extrema; cuenta con poco más de medio millón de usuarios.

10 Decreto de Urgencia N°033-2020 del 27 de marzo de 2020. Artículos del 3 al 8.

11 Trabaja Perú es un programa de empleo temporal del MTPE, cuya modalidad de intervención es transferir recursos para ejecución de obras públicas intensivas en mano de obra no calificada. El 70% de los recursos transferidos son para pagar los incentivos de la mano de obra no calificada.

12 De acuerdo a los datos disponibles en <https://www.datosabiertos.gob.pe/>, portal del Estado Peruano, con actualización al 24.06.2020, el 76% de los trabajadores independientes habría cobrado el bono a través de la banca celular.

13 Decreto de Urgencia N° 036-2020, 10 de abril de 2020

1 Flor Blanco Hauchecorne, docente de pregrado y postgrado de la PUCP, Bachiller en Ciencias Sociales con mención en Economía en la PUCP y Master en Administración Pública por The Maxwell School of Syracuse University, NY. Se ha desempeñado en diferentes cargos en la administración pública en MIDIS, MINEDU, MTPE y SERVIR.

2 De acuerdo a la informado por el Estado en la página oficial sobre pago de bonos “Reporte nacional de entrega de bonos” (<https://bonos.servicios.gob.pe/>) revisada el 23 de agosto 2020





de transferencias, (iii) no haber recibido el bono Yo me quedo en casa, (iv) ningún miembro del hogar debe estar registrado como trabajador dependiente, (v) los miembros del hogar no deben generar ingresos por más de S/ 1,200 y (vi) ningún miembro del hogar debe desempeñar cargo público¹⁴.

A fines de agosto se había entregado el 88.4% de los bonos, no obstante el reporte no hace diferencia entre los hogares que recibieron uno o dos pagos.

BONO RURAL

Después de 35 días de cuarentena, se aprobó un bono de S/ 760 para los hogares en condición de pobreza o pobreza extrema en el ámbito rural de acuerdo al SISFOH, con la condición de no haber recibido ningún bono anterior, con el objetivo de brindar protección económica¹⁵. Esta operación estuvo a cargo del MIDIS a través de Pensión 65, y al igual que los bonos anteriores, el Banco de la Nación y otras entidades financieras privadas realizarían el pago, precisando que en esta oportunidad el Banco de la Nación privilegiaría canales alternos a sus oficinas.

Se destinó S/836 millones, de los cuales S/1.5 millones se orientaron a gastos de operación, que incluía el diseño de una nueva plataforma

con el mandato expreso de que no podía utilizarse la creada para el bono “Yo me quedo en casa”¹⁶.

A fines de agosto, 83.18% de los hogares seleccionados para recibir el bono, lo habría cobrado, siendo la proporción más baja de cobros entre todos los bonos existentes. Este bono se distribuyó a través del Banco de la Nación y de 8 entidades financieras privadas, además de promover la banca celular y el cobro a través de agentes y cajeros automáticos del Banco de la Nación, tal como se describe en la página de Bono Rural del Estado¹⁷. A diferencia de los otros bonos, se utilizó las transportadoras de valores, que MIDIS nombró como “carritos pagadores” para las zonas más alejadas, lo que implicaría entrega del bono en efectivo. Este bono se empezó a pagar el 14 de mayo, casi dos meses después de iniciada la cuarentena.

BONO FAMILIAR UNIVERSAL

El 5 de mayo se creó un bono de S/ 760 para atender a familias que no habían sido beneficiarias de ninguno de los otros bonos, con las que se alcanzaría un total de 6.8 millones de hogares que recibirían un bono¹⁸.

Los requisitos para ser beneficiarios son: (i) estar en condición de pobreza o pobreza extrema según SISFOH, (ii) beneficiarios de algún

programa social, (iii) todas las personas que no cumplan los dos primeros pero que no estén en planilla, exceptuando pensionistas y modalidades formativas. Cualquier persona que esté en el Registro nacional para medidas COVID 19, que no haya recibido ningún bono y que ningún miembro de su familia reciba más de S/ 3 mil mensual, podrá recibir este bono.

La particularidad de la entrega de este bono es que se crea un padrón ad hoc “Registro nacional para medidas COVID-19” a cargo de RENIEC, cuyo objetivo es consolidar información de hogares para identificar a los beneficiarios de subsidios económicos, e incluiría una plataforma para recoger la información de los hogares. La nueva distribución de responsabilidades implicaba que MTPE pagaría a los hogares de zonas urbanas y MIDIS a los de las zonas rurales y beneficiarios de sus programas.

En total se destinó S/1,226 millones, S/3 millones para gastos de operación, siendo el 20 de mayo el inicio del pago al primer grupo (un millón de personas) y el 11 de agosto al segundo grupo. A fines de agosto se habría pagado el bono al 88.7% de los hogares beneficiados.

BONO UNIVERSAL

El 20 de agosto se aprobó un nuevo bono, equivalente a S/760 para todos los hogares que ya han recibido alguno de los bonos,

considerando la afectación a sus ingresos dado el proceso gradual de la reactivación económica¹⁹, convirtiéndose en el segundo pago de S/ 760 para los hogares que están en alguna lista, se busca beneficiar a 8.6 millones de hogares.

Los requisitos para ser beneficiario y las instituciones responsables son los mismos que las del Bono Familiar Universal. La diferencia es que en MTPE el pago será realizado por la oficina de administración y ya no por Trabaja Perú. El presupuesto asciende a S/6.6 mil millones, que incluye gastos de la estrategia comunicacional por primera vez.

Se autoriza la apertura de la Cuenta DNI, que es una cuenta de ahorro individual y digital, masiva, automática y gratuita²⁰, a través del Banco de la Nación a solicitud de MTPE y MIDIS, para toda persona natural mayor de edad, sin necesidad de contrato de aceptación y que reciba este subsidio. A fines de agosto, aún no se había iniciado el pago de este bono.

Se han creado cinco bonos distintos, cuya naturaleza y monto son los mismos, pero dirigidos a distintos grupos poblacionales. Cinco meses después de iniciada la cuarentena, 497,922 personas que aparecían en alguna lista aún no cobran el bono, según se refleja en la página web del Estado sobre bonos²¹, y las personas se siguen aglomerando en las entidades financieras para realizar los cobros respectivos.

¹⁴ Las consultas para saber si son beneficiarios se hacían en <https://www.bonoindependiente.pe/>

¹⁵ Decreto de Urgencia N° 042-2020, 19 de abril de 2020

¹⁶ Se creó la plataforma <https://bonorural.pe/#/>

¹⁷ <https://www.gob.pe/9070-acceder-al-bono-rural>

¹⁸ Decreto de Urgencia N° 052-2020, 5 de mayo de 2020

¹⁹ Decreto de Urgencia N° 098-2020, 20 de agosto de 2020

²⁰ Decreto de Urgencia N° 098-2020, artículo 9

²¹ Parte considerativa del Decreto de Urgencia N° 027-2020

IMPLEMENTAR ES COMPLEJO

La implementación de políticas públicas frecuentemente es vista como un tema operativo y menor, y que una vez tomada una decisión de política, los resultados reflejarán la propuesta tal cual fue concebida. Esta forma de entender la implementación puede conducir a no alcanzar los objetivos de política e incluso a la inacción. La implementación de políticas públicas (...) abarca aquellas acciones efectuadas por individuos (o grupos) públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos." (Van Meter & Van Horn, 2000, pág. 3), siendo "un proceso que ocurre entre las declaraciones formales de la política y el resultado final alcanzado" (Revuelta, 2007, pág. 139).

Implementar una política significa poner en marcha una orquesta de recursos financieros, humanos, procesos, tiempos, instituciones, normas, actores (y sus intereses e interacciones) y alinearlos a la consecución del objetivo de política establecido. Van Meter & Van Horn (2000) precisan además que es posible realizar una efectiva y eficiente implementación y que ello no se refleje en los resultados previstos.

En contexto de crisis, implementar una política pública se vuelve más complejo aún, debido a que se suma la incertidumbre de la frecuencia, duración y alcance del shock que produce la crisis, tal como ocurre actualmente con la COVID-19. Las crisis tienen efectos negativos en el bienestar de las personas, especialmente en las más vulnerables, por lo que son las políticas sociales y de protección social las llamadas a adecuarse y atender la situación. Para ello, O'Brien, et ál, (2018) recomiendan tener en cuenta: el objetivo a alcanzar, tamaño de la población a atender, oportunidad de la intervención, predictibilidad de fondos para los hacedores de política y los beneficiarios, eliminación de duplicidad de sistemas de entrega y procesos, y sostenibilidad de las medidas. Beazley & Solorzano (2017) analizan múltiples experiencias de protección social adaptativa y concentran su propuesta en dos etapas: la primera se refiere a información, identificación de personas, estrategias de coordinación y financiamiento; y la segunda recomienda alternativas de prestación de servicios durante y después de la crisis, con uso de intervenciones vigentes, incremento de beneficiarios, respaldo político, articulación entre prestadores de servicios y ajustes progresivos durante la implementación.

La entrega de bonos en Perú durante la crisis generada por la COVID-19 debiera ser parte del sistema de protección social, en su rol de potenciar "la capacidad de respuesta frente a los riesgos de caídas abruptas del ingreso" (CEPAL, Protección social universal en América Latina y el Caribe, 2019, pág. 19). A continuación se hace una revisión de la implementación de la decisión política de entrega de bonos en el marco de la COVID-19.

22 <https://bonos.servicios.gob.pe/>

23 Para el año 2019, el INEI estableció como valor de la línea de la pobreza S/352 per cápita mensual

24 Proyecto de Ley N°5435/2020-CR, del 4 de junio de 2020. Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la aprobación de un bono universal para afrontar la pandemia del COVID 19.

LA IMPORTANCIA DE LA CLARIDAD DEL OBJETIVO DE POLÍTICA:

¿CUÁL ERA EL OBJETIVO DE ENTREGAR BONOS?

El objetivo del primer bono fue brindar protección económica a hogares vulnerables²², que fue ajustándose hacia mitigación de impactos negativos en los ingresos de los hogares. Los hogares peruanos son vulnerables a las consecuencias de medidas como la cuarentena adoptada por el gobierno, puesto que, por ejemplo, el 72.6% de sus ingresos provienen de algún trabajo (INEI, Evolución de la pobreza monetaria. 2008-2019. Informe técnico., 2020); por lo tanto, la decisión de entregar un bono es una medida de protección social correcta. No obstante, todos los bonos son entregados por única vez desde que inició la cuarentena, y en el caso de "Yo me quedo en casa" e Independiente fueron pagados en dos armadas hasta un máximo de S/760 por hogar, los demás fueron diseñados para entregar S/760 en una armada. Este monto entregado por hogar, indistintamente de la composición del hogar y su lugar de residencia, equivale al 81% de la remuneración mínima vital y está

S/408 por encima del "valor mínimo mensual necesario que requiere una persona para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias" (INEI, Evolución de la pobreza monetaria. 2008-2019. Informe técnico., 2020, pág. 32)²³. Un espacio de mejora orientada a cumplir con el objetivo del bono y, en consecuencia, la función de protección social de "compensar frente a la caída de ingresos por debajo de los estándares consensuados como esenciales" (CEPAL, Protección social universal en América Latina y el Caribe, 2019, pág. 18), es brindar un horizonte de predictibilidad de pagos futuros de bonos y revisar el monto, considerando la estructura de los hogares y las necesidades reales de los hogares en contexto de pandemia.

En la misma línea, CEPAL (2020) sugirió un ingreso básico universal, permanente y para un grupo de personas más grande que el que se encuentra en situación de pobreza o pobreza extrema, este ingreso debe ser calculado por persona, sobre la base de la línea de pobreza o pobreza extrema y con no menos de 3 entregas mensuales. Por su parte, el Congreso Peruano discutió un proyecto de ley para otorgar un bono universal a cada ciudadano mayor de 18 años, en tanto durara la emergencia sanitaria, excluyendo a los que reciben ingresos por alguna planilla; la medida no prosperó, sin embargo es relevante para reflexionar sobre las mejoras que deben implementarse al diseño de los bonos en curso²⁴.

¿QUIÉN RECIBE LOS BONOS?

Cinco meses después de iniciada la cuarentena, el gobierno anunció un segundo pago de S/760 para 8.6 millones de hogares a través del Bono Universal, este grupo de personas ha sido identificado progresivamente porque Perú no cuenta con un sistema de registro de personas, a pesar de las recomendaciones establecidas en el marco de una política social reactiva. El SISFOH es el padrón

utilizado para clasificar a los hogares como pobres o no pobres en Perú, y es el insumo principal para los programas sociales, aunque es incompleto y desactualizado²⁵.

El bono "Yo me quedo en casa" se entregó sólo a los hogares en condición de pobreza y pobreza extrema registrados en el SISFOH, alcanzando a 2.7 millones de hogares, lo que hizo necesario ampliar el número de beneficiarios a través del uso de diferentes bases de datos administradas por distintas entidades y creando nuevos bonos; incluso, para el Bono Familiar Universal, se diseñó una plataforma para que las personas se registren²⁶, evidenciando déficit de información y falta de integración de bases de datos. La decisión de ampliar el número de beneficiarios es saludable, e incluso coherente con la definición de poblaciones socialmente vulnerables identificadas por INEI²⁷, considerando que estas van más allá de pobre o no pobre.

Las quejas sobre problemas de filtración y subcobertura de beneficiarios en la entrega de los bonos son permanentes desde el inicio de los pagos. Tres aspectos podrían explicar esta falla en implementación: (i) contar con cinco bonos distintos creó confusión, (ii) los criterios diferenciados para elegir a los beneficiarios de cada bono, con bases de datos e instituciones responsables distintas, hicieron que el proceso de selección de beneficiarios demorara y se convirtiera en una especie de caja negra (iii) las bases de datos y sistemas de registro requieren una urgente revisión de actualización, consistencia e integración. En contexto de crisis, se deberían utilizar los padrones universales con los que se cuenta y reducir al máximo las reglas de selección, lo que contribuiría a mejorar la transparencia y la oportunidad de entrega.

LA SELECCIÓN DEL INSTRUMENTO DE POLÍTICA: ¿POR QUÉ UN BONO?

La elección del bono como instrumento resulta predecible. En contextos normales, los bonos otorgados para brindar liquidez a grupos específicos tienen resultados positivos en efectividad y eficiencia; incluso se recomiendan en crisis considerando su rapidez, la experiencia de los países en el uso de este tipo de instrumentos debido a los programas de transferencias condicionadas, y porque se ha demostrado resultados positivos si se trata de transferir poder adquisitivo a una población que de pronto perdió sus recursos (Beazley & Solórzano, 2017).

25 En el marco de la pandemia, el MIDIS amplió la vigencia de la clasificación socioeconómica de los hogares, que estaba por vencer dada su antigüedad. Esta medida permitió que muchos hogares reciban un bono, que hubiesen perdido dado que no se contaba con su información actualizada. Resolución Ministerial N°060-2020-MIDIS, 19 de marzo de 2020

26 Registro nacional para medidas COVID-19, creado mediante Decreto de Urgencia N° 052-2020

27 El INEI considera como poblaciones vulnerables frente al COVID-19 a poblaciones en: situación de pobreza y pobreza extrema, indígena en situación de pobreza, afrodescendiente en situación de pobreza, con enfermedades o malestares crónicos, sin seguro de salud, sin seguro de pensión, trabajadores informales, en situación de hacinamiento, sin acceso a agua por red pública, sin acceso a servicios de saneamiento, niños, niñas y adolescentes que trabajan, jóvenes que ni estudian ni trabajan, población adulta mayor, mujeres jefas de hogares, y población migrante (INEI, Perú: Condiciones de vida de la población en riesgo ante la pandemia del COVID-19, 2020)

28 CLACSO realiza seguimiento a las medidas adoptadas por cada país: <https://arucloud.shinyapps.io/ps-covid19/>

29 Perú es el tercer país de América Latina con más oficinas por cada 100 mil habitantes adultos, y el segundo con más ATM por cada 100 mil.

30 Estrategia utilizada por los programas de transferencias condicionadas y no condicionadas en zonas rurales y dispersas.

31 Por ejemplo, descuentos en cadenas de tiendas.

Perú probó con éxito una expansión vertical de sus programas de transferencias condicionadas y no condicionadas durante la crisis generada por el Fenómeno del Niño en 2017, ampliando el monto del pago a cada uno de los beneficiarios de los programas en las zonas afectadas (Beazley & Solórzano, 2017). Durante la pandemia, toda América Latina ha optado por realizar transferencias monetarias a su población vulnerable, en diferentes escalas, montos, número de pagos y grupos poblacionales²⁸.

Sin embargo, un instrumento de política no puede ser considerado para implementar todas las decisiones de política, ni para todos los grupos de personas de manera indistinta (Guy Peters, 2000). En Perú se decidió pagar los bonos a través del sistema financiero, lo cual tiene sentido si se considera que existen 58 entidades financieras con más de 220 mil puntos de atención en todo el país²⁹; sin embargo, sólo el 40.39% de la población mayor de 18 años tiene una cuenta en una entidad financiera (SBS, 2019). Desde el bono "Yo me quedo en casa" hasta el Universal se ha dado prioridad al pago a través de un único banco, el Banco de la Nación; aunque con cada bono nuevo se incorporaron nuevas formas de pago, ya no solo depósito en cuenta, sino retiro en ventanilla, banca celular, giros y pago en efectivo a través de transportadoras³⁰. Si a ello le sumamos las distancias que recorren las personas hasta el punto de atención más cercano, la poca confianza existente en el sistema financiero, la poca educación financiera, y la falta de conectividad, probablemente entendamos las colas inmensas que se forman constantemente para cobrar el bono. Se requiere aumentar las posibilidades de cobro para las personas, incluyendo entidades financieras y no financieras, puntos de atención e información georeferenciada para asignar los puntos de pago.

La creación de la Cuenta DNI facilitará el depósito para las personas que no tienen cuenta en el Banco de la Nación, aunque no debe reducirse el número de alternativas de pago para continuar facilitando el cobro por parte de los beneficiarios.

El pago del bono a través del sistema financiero pudo no ser el adecuado para todas las poblaciones vulnerables, por ejemplo, personas que viven en zonas rurales, adultos mayores, población indígena. Se debió complementar con otro tipo de instrumento de protección social y distribuir el pago con mecanismos alternativos³¹, disminuir la frecuencia de desplazamiento y hasta eliminarla para algunos de los grupos vulnerables (nunca se debió pagar dos armadas de S/ 380).



GESTIONAR CON PERSONAL QUE TRABAJA DE MANERA REMOTA

Van Meter & Van Horn (2000) enfatizan la importancia de los servidores en el éxito o falla de la implementación de la política, resaltando su conocimiento o no de la política, su actitud, y si existen o no las condiciones necesarias para que implementen (incentivos, información, procedimientos, organización, entre otros). La crisis generada por la COVID-19 es particular porque la consigna es que todos se queden en casa, incluyendo el personal que implementa las decisiones de política, creando un nuevo contexto y quizás, una variable adicional que pudo afectar cualquier iniciativa. La Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) determinó la prioridad de desarrollar trabajo remoto por parte de los trabajadores públicos hasta diciembre de 2020³², propuesta que obligó al inicio de la cuarentena a que los servidores desarrollen habilidades para el trabajo remoto (coordinación, disciplina, trabajo por productos, confianza, capacidad de uso de nuevas tecnologías, etc) con infraestructura en estado incierto (disponibilidad de recursos en casa, conectividad y/o adecuación de centros de trabajo para la nueva normalidad).

Considerando que los bonos son entregados por distintas instituciones, que son productos nuevos para algunas de ellas (procesos nuevos para la entidad, escala de la implementación, alternativas utilizadas, y cambio en el modo de prestar servicios), la nueva situación resultó difícil de manejar para los servidores, quienes no necesariamente contaban con habilidades de trabajo remoto, que no estaban de acuerdo con la entrega de bonos y que muchas veces tuvieron que salir a la calle a orientar a las personas que acudían a los bancos. Es posible que este factor haya tenido consecuencias en el diseño y oportunidad de entrega de los bonos.

32 Decreto Legislativo N° 1505, 11 de mayo 2020

INSTITUCIONALIDAD: ¿DOS MINISTERIOS PARA EL PAGO DEL BONO?

En 2017 debido a la ocurrencia del Fenómeno del Niño, el MIDIS amplió el pago de las transferencias condicionadas a población afectada. Esta experiencia sumada a la que cuenta el ministerio, a través de sus programas sociales, sería la base para el pago de bonos en la crisis producida por la pandemia. La dinámica elegida para el pago del bono sugiere una ruta que por momentos es difícil de comprender, aunque muestra un nivel de aprendizaje en el tiempo.

Si bien el MIDIS inicia con el pago del bono “Yo me quedo en casa”, lo hace a través de su programa Juntos y cambia a Pensión 65; paralelamente es el MTPE a través de Trabaja Perú, el que se encarga del pago del bono Independiente, y que posteriormente encarga a su propia administración el pago del bono Universal (unidad que tampoco posee experiencia en pago de transferencias). Ambos ministerios se apoyan preferentemente en el Banco de la Nación para realizar los pagos, lo que habría generado dificultades de coordinación debido a la cantidad de interacciones con diferentes equipos. Si bien los cambios de entidades responsables puede reflejar un proceso de aprendizaje al identificar a la entidad más idónea para la prestación, es posible que se haya realizado una duplicidad de gasto operativo para poner en marcha estos procesos de gran escala y probablemente una inversión mayor a la necesaria en aquellas instituciones sin experiencia en pagos; además, los cambios frecuentes de responsables y multiplicidad de entidades involucradas debilita la institucionalidad. Por el contrario, en cuanto a la elección de la entidad financiera para realizar el pago, se debió utilizar más de una entidad con el fin de ampliar los puntos de cobro y con ello reducir las posibilidades de contagio en las colas.

¿CÓMO SÉ SI SOY BENEFICIARIO DEL BONO?: EL ROL DE LA COMUNICACIÓN

La implementación tiene éxito si se logra transmitir adecuadamente el objetivo de la política a los equipos que implementan, posibilidad que se vio seriamente afectada en el pago de bonos debido a la cuarentena y trabajo remoto, en el que por temas de conectividad, manejo de tecnologías y novedad de los procesos los resultados han sido diversos.

El otro lado de la comunicación que define el éxito o no de la implementación de una política pública es aquella dirigida a la población en general y beneficiarios. Los diferentes nombres del bono, requisitos para acceder, plataformas de consulta y la diversidad de los grupos poblacionales a ser beneficiados retaron a la estrategia comunicacional; lo que se refleja en el colapso de la línea telefónica gratuita implementada por MIDIS, en las largas colas en los bancos y las miles de llamadas telefónicas a los medios de comunicación solicitando información y/o quejas. La propuesta comunicacional debió adecuarse al nuevo contexto y leer las necesidades de la población para transmitir mensajes en el lenguaje y medios adecuados, y de manera permanente.

CONCLUSIONES

Perú ha entregado bonos a más de 4.7 millones de hogares vulnerables en un lapso de 5 meses desde iniciada la cuarentena, como mecanismo de protección frente a las consecuencias de la COVID-19.

La implementación del pago de los bonos en época de pandemia presentó fallas debido al diseño incremental por el que optó el gobierno, poniendo en discusión el cumplimiento del objetivo de política. Así, el objetivo del pago del bono parece perderse porque el monto asignado por hogar resulta insuficiente para afrontar sus necesidades. La falta de bases de datos completas y actualizadas, y la insistencia en establecer múltiples criterios de selección de beneficiarios hicieron imposible que una persona pueda identificar si era o no beneficiario de alguno de los bonos y demoró la realización de los pagos. La preferencia por pagar únicamente a través del Banco de la Nación, dejando de lado un sistema financiero con más de 200 mil puntos de pago le quitó confianza al bono como instrumento de política. Además, el reducido número de alternativas para efectivizar el pago limitó las posibilidades de acceder a grupos de población especialmente vulnerables, como la de adultos mayores, indígenas, rural, entre otros. Por el lado institucional, la modalidad de trabajo remoto, la duplicidad en la asignación de entidades responsables, el cambio de unidades ejecutoras, y la debilidad de la estrategia de comunicación interna y externa también explican las fallas en la implementación.

En el corto plazo, existe espacio de mejora en la implementación del pago de los bonos, empezando por la evaluación del monto del bono y frecuencia de pago, la simplificación de los criterios de selección de beneficiarios y potenciar el uso del Registro nacional para medidas COVID-19, la generación de alternativas de canales de pago y uso de sistema financiero y no financiero para: evitar las aglomeraciones en los puntos de pago, realizar un pago oportuno y brindar posibilidades reales de cobro a poblaciones de especial interés. Además, se debe aprovechar el aprendizaje de las instituciones y sus equipos en la gestión del pago y evitar volver a cambiar de unidad ejecutora, se deberá concentrar la responsabilidad del pago en MIDIS, el que realizará las coordinaciones de bases de datos, procedimientos de pago y articulación entre entidades involucradas. Finalmente, se deberá adecuar la estrategia comunicacional a las necesidades de los beneficiarios.

Para el mediano plazo se deberá contar con un sistema de protección social que brinde “garantías de bienestar básicas, aseguramientos frente a riesgos derivados del contexto o del ciclo de vida y moderación o reparación de daños sociales derivados de la materialización de problemas o riesgos sociales” (CEPAL, Protección social universal en América Latina y el Caribe, 2019, pág. 15). Es decir, evaluar, por ejemplo, la permanencia del pago del bono a población vulnerable. Complementariamente, con el fin de reducir fallas en la implementación, se deberá contar con esquemas de protección social adaptativa, lo cual permitirá estar preparados para brindar el apoyo necesario y oportuno a la población afectada por nuevas crisis.



BIBLIOGRAFÍA

- Beazley, R., & Solórzano, A. (2017). *Protección social reactiva frente a emergencias en América Latina y el Caribe*. Oxford Policy Management & World Food Program.
- CEPAL. (2019). *Protección social universal en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.
- CEPAL. (2020). *El desafío social en tiempos del COVID-19. Informe especial COVID-19, N°3*.
- Guy Peters, B. (2000). Policy Instruments and Public Management: Bridging the Gaps. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART, Vol 10, N° 1*, 35-47.
- INEI. (2020). *Evolución de la pobreza monetaria. 2008-2019. Informe técnico*. Lima.
- INEI. (2020). *Perú: Condiciones de vida de la población en riesgo ante la pandemia del COVID-19*. Lima.
- O'Brien, C., Scott, Z., Smith, G., Barca, V., Kardan, A., Holmes, R., . . . Congrave, J. (2018). *Shock-Responsive Social Protection Systems Research*. Oxford Policy Management.
- Revelta, B. (2007). La implementación de políticas públicas. *Dikaion*, 135-156.
- SBS. (2019). *Perú: Reporte de indicadores de inclusión financiera de los sistemas financieros, de seguros y de pensiones*. Lima.
- Van Meter, D., & Van Horn, C. (2000). El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual. En L. Aguilar, *La implementación de las políticas*. Mexico.

**DIRECCIÓN
GENERAL**



DIRECTORA

FIORELA QUISPE



SUBDIRECTOR

DAVID ZELAYA

**RECURSOS
HUMANOS**



DIRECTORA

DANNA RODRÍGUEZ



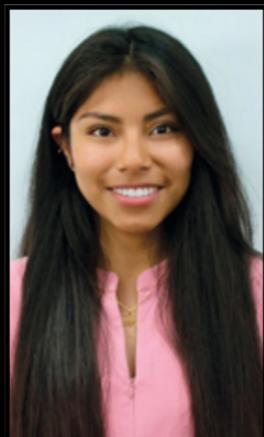
CLAUDIA PORTUGAL



KATERINE ZEVALLOS



MARÍA FERNANDA RODRÍGUEZ



MICHELL HINOSTROZA



RENZO RISCO



DIRECTOR

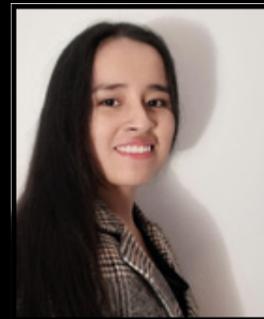
ALVARO ZÁRATE



ANDREA CLAVO



ANDRÉ LAMA



ALEXANDRA QUISPE



SERGIO SERRANO



MARÍA ALEJANDRA RAMOS



PATTY CÓNDOR

INVESTIGACIÓN



FATIMA NUNTON



DIEGO CHUNGA



ANABEL SANCHEZ



DIRECTOR

RENATO VELAZCO

EVENTOS



ENZO GONZALES



MAITE SALAZAR



GUSTAVO AVILA



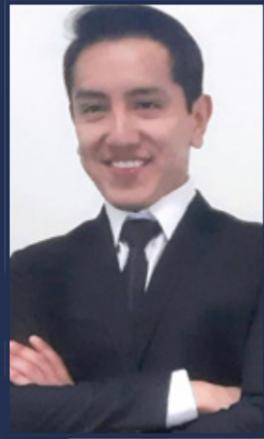
MELISSA CALIXTO

FINANZAS



DIRECTORA

CRISTINA MUNDO



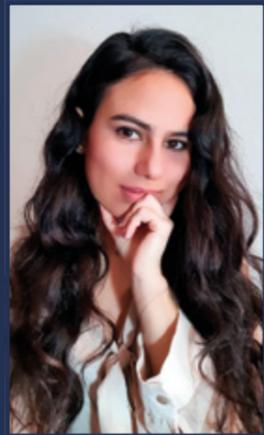
CRISTOV CARDENAS



MARYORI LLANO



HANAN CEVALLOS



ALEXANDRA SOBERON



ALEXANDRA CALDERON



ESTEFANI ROJAS



JAHAIRA SERRANO



LUIS CAMPOS



DIRECTORA

LESLIE PEÑALOZA



JOSÉ GÓMEZ



ANTUANET PUELLES



DANIEL MEDRANO



SINDEL BAUMANN



ALVINA CALLUPE



LUIS URRUTIA



EYLEEN LÓPEZ



NATALIA SERPA



NICOLE LINARES



VALERIA RUIZ



VIENA PERALTA

WEB



ECONÓMICA

 /revistaeconomica

 @EconomicaPeru

 /economica.pe

Visite www.economica.com.pe
Contacto: editorial@economica.pe