

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.

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.



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.

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

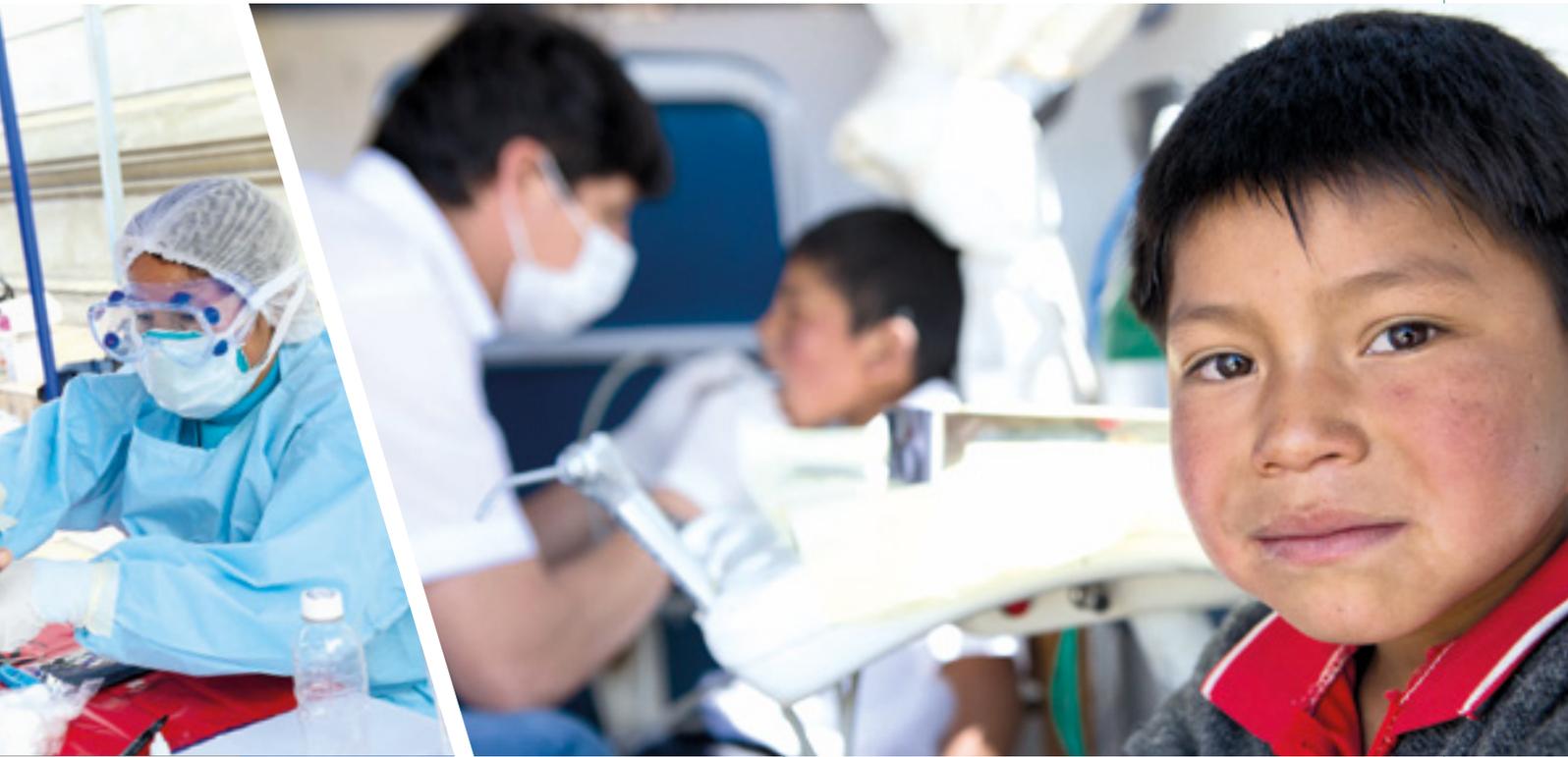


haya sido una buena idea el cronograma que le daba a las personas para que acudieran a los bancos. Sin embargo, también tenemos problemas estructurales mayores, como una infraestructura financiera muy pequeña y concentrada que tiene presencia limitada en buena parte del país, que impidieron una adecuada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