

Las políticas restrictivas impactaron más en la economía que en la pandemia

Mesa de investigación⁷

Mario Tello (UNMSM), Gabriela Rengifo y Fiorella Loli (Cepes), Hugo Ñopo (Grade), Silvana Vargas (exministra del Midis), Fernando Eguren López (Conveagro).

RESUMEN:

Una de las conclusiones del estudio realizado por Tello es que las políticas, para contrarrestar la pandemia de la COVID-19, no tuvieron en cuenta el comportamiento de las personas ante esas acciones y al mismo tiempo incidieron negativamente sobre la pobreza. Aunque se realizaron transferencias monetarias a los más afectados, estas solo fueron paliativas sin mucha injerencia en el resultado final. En el trabajo de Rengifo y Loli se concluye, además, que si bien dichas políticas implicaron severas restricciones a escala nacional, la producción y distribución de alimentos no fue afectada formalmente.

PALABRAS CLAVE:

COVID-19, controles sintéticos, empleo, pobreza, resiliencia, seguridad alimentaria

Durante la mesa de investigación *Impactos de la COVID-19 en el Perú*, coorganizada con el Centro Peruano de Estudios Sociales (Cepes), se presentaron los resultados de dos investigaciones que, empleando métodos cuantitativos y cualitativos, demuestran científicamente los efectos que las políticas aplicadas por el Gobierno tuvieron sobre el empleo, los ingresos, la agricultura familiar y la seguridad alimentaria en el Perú.

En su trabajo sobre los efectos de la COVID-19 y sus políticas sobre la pobreza en el Perú en 2020, el Dr. Mario D. Tello⁸ hizo un repaso del inicio de esta pandemia, ocurrido a principios de ese año, cuando las autoridades chinas determinaron que un brote de neumonía en Wuhan fue causado por un nuevo coronavirus.

A consecuencia de ello, el Gobierno chino impuso estrictas medidas de confinamiento, el cierre de la provincia de Hubei, restricciones de movilidad a gran escala nacional, distanciamiento social y un período de cuarentena de 14 días para los trabajadores migrantes que retornaban a sus lugares de origen.

Como reflejo de estas medidas, la economía del gigante asiático se contrajo 6.8% en el primer trimestre del 2020. Sin embargo, a mediados de febrero del mismo año, el Gobierno reinició las actividades, eliminó gradualmente las restricciones de movilidad, priorizó a sectores esenciales, industrias específicas, regiones y grupos de población según las evaluaciones de riesgos en curso. La mayoría de las empresas y escuelas

⁷Mesa de investigación coorganizada por el Centro Peruano de Estudios Sociales, y moderada por su presidente, Fernando Eguren.

⁸Profesor e investigador en universidades de los Estados Unidos, Reino Unido, Puerto Rico, Nicaragua y Bolivia. Es consultor internacional, asesor del Gobierno y director de proyectos financiados por organismos internacionales tales como el Banco Mundial, el BID, USAID, Naciones Unidas, APEC, Cepal, FAO y OIT.



Según la información disponible, durante el 2020, el producto bruto interno (PBI) real per cápita del Perú decreció en 12%, el más alto del planeta, y la pobreza aumentó en 10%”.

reabrieron en todo el país, pero las reglas de distanciamiento social continuaron vigentes y la entrada de extranjeros se mantuvo restringida para contener casos importados.

Tello señaló que su investigación tuvo como objetivo analizar los efectos de la COVID-19 y de las políticas adoptadas durante el 2020 sobre la incidencia de la pobreza en el Perú. Para ello, utilizó tres técnicas novedosas y desarrolladas en las últimas dos décadas: el control sintético aumentado (CSA), el análisis de tiempo interrumpido (ITSA) y la estrategia de dosis (ED) con base en la técnica de diferencias en diferencias (DD).

Al inicio de la pandemia, las instituciones que

tenían una voz a escala global, como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), afirmaban que este tipo de problemas establecerían una disyuntiva entre economía y salud, porque para evitar los contagios y las posibles muertes la alternativa sería el confinamiento, que inevitablemente restringiría la actividad económica.

Esta medida se aplicó en muchos países. La otra alternativa para evitar acciones restrictivas y mantener las actividades económicas, sin embargo, se pensaba que era a costa de un posible incremento de las personas contagiadas y fallecidas.

La evidencia de muchos países demostró que dicha disyuntiva no se cumplió. Se registraron recesiones, decrecimientos, contagios y muertes. Cada país hizo sus diagnósticos y sus políticas, pero los resultados no produjeron necesariamente ese *trade-off* entre economía y salud. “Este aspecto debe tomarse en cuenta en el futuro, cuando la salud tiene que contrastarse con la economía”, manifestó Tello.

Para mostrar cómo los efectos de la COVID-19 pueden variar según las políticas aplicadas por los Gobiernos, el investigador comparó los procesos del Perú y de China. Según la información disponible, durante el 2020, el producto bruto interno (PBI) real per cápita del Perú decreció en 12%, el más alto del planeta, y la pobreza aumentó en 10%.

En China, por el contrario, la economía creció

Cifras del Período COVID 2020

País	Cambio en PBI real per cápita	Cambio en Pobreza	Fallecidos por millón de habitantes
Perú	decreció en 12%	aumentó en 10%	cerca de 3000 (el más alto del mundo según Ourworldindata)
China	creció en 2.3%	-	3 (Uno de los más bajos del mundo, Ourworldindata)

UNMSM
MARIO TELLO

Construyendo conocimiento para mejores políticas

en 2.3%. En el Perú, el número de fallecidos por millón de habitantes fue de 3000, el mayor del mundo. En China, la situación fue muy diferente: los contagiados fueron de solo tres por cada millón, uno de los más bajos del planeta. Por tanto, la usual presunción del *trade-off* de economía y salud no fue válida para ambos países.

El problema es que se tienen evidencias, pero no teoría. El Perú, desde comienzos de marzo de 2020, en que se conoció el primer caso, dispuso una serie de medidas drásticas de confinamiento por varios meses. Después, el Ejecutivo tuvo que atenuar las consecuencias, se realizaron transferencias a personas y empresas, créditos con garantías del Gobierno y se aprobó la posibilidad de retirar los ahorros previsionales. El confinamiento fue todo el año, aunque su rigurosidad varió según el grado de incidencia de la COVID-19 en cada territorio.

Mientras tanto, Gobierno chino también impuso desde el inicio estrictas medidas de confinamiento, de distanciamiento social y de cuarentena para los trabajadores migrantes, pero ya en febrero del 2020 las actividades se reiniciaron. “Lo interesante es que esta cuarentena duró solo un mes y medio”, dijo Tello.

En su investigación, procuró diferenciar cuál fue la mayor responsable del aumento de la pobreza y el desempleo: la COVID-19 o la política adoptada para combatir la pandemia. El trabajo —señaló el

doctor Tello— es empírico, pues no hay teoría. El gran problema de la información estadística es la metodología de análisis adoptada. Cada técnica tiene sus supuestos, limitaciones, inferencias.

La aplicación de las tres técnicas (CSA, ITSA y ED) al caso peruano, con información principalmente del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) y la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), mostró que las políticas para enfrentar la COVID-19 incidieron negativamente sobre la pobreza. “El PBI tuvo una caída del 12% en el 2020. La conclusión del estudio es que fueron mayores los efectos de las políticas que de la COVID-19 misma, lo cual era esperado dado que el confinamiento evita que la gente trabaje y genere ingresos”, comentó.

En el estudio, se determinó que las transferencias fueron solo paliativas sin mucha injerencia en el resultado final. La pregunta obvia es ¿por qué la COVID-19 no se redujo con la injerencia del confinamiento? A modo de respuesta, el experto adelantó una conjetura: “Las políticas para combatir la pandemia no tuvieron en cuenta el comportamiento de las personas ante esas acciones. Las familias de menores ingresos no respetaron las normas de prevención, tales como aglomeraciones en los mercados, fiestas que no acataron la inmovilización social y otros eventos en los que el riesgo de contagios era evidente”, manifestó.

ALIMENTACIÓN EN PANDEMIA

El segundo trabajo seleccionado fue presentado por dos investigadoras del Centro Peruano de Estudios Sociales (Cepes), Gabriela Rengifo⁹ y Fiorella Loli¹⁰, titulado *¿Desplegando resiliencia?: Agricultura familiar y sistemas alimentarios en contexto de COVID-19*, el que básicamente responde a dos interrogantes: de qué manera se experimentó el *shock* de la pandemia y las acciones que se desplegaron; asimismo, cómo se entrelazaron las respuestas de los productores, los actores del sistema alimentario y el Gobierno, y cómo se manifestaron estos *shocks*.

Los primeros reportes de América Latina y el Caribe, específicamente sobre el Perú, enfatizaron los ámbitos en los que la pandemia afectó a los productores familiares, y sugerían un escenario de *shocks* que necesitaba investigarse. “Aun cuando las medidas de la COVID-19 implicaron severas restricciones a escala nacional, la

producción y distribución de alimentos no fue afectada formalmente”, advirtió Rengifo.

Para encontrar las respuestas las investigadoras realizaron un trabajo de campo, tanto presencial como virtual. Además, hicieron un mapeo hacia atrás a partir de los mercados Modelo y Maltería ubicados en la ciudad de Huancayo, a la que consideraron un corredor económico esencial, para la sierra, selva y Lima.

En el contexto de la COVID-19, encontraron diferentes vías de circulación de los alimentos. La primera se orientó hacia los mercados de la capital, y estuvo conformada por alimentos que son producidos con la utilización de fertilizantes y otros insumos químicos; la escala de producción y de los volúmenes es mayor a la de los otros dos circuitos.

⁹Magistra en Gobierno y Políticas Públicas por la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la PUCP. Es licenciada y bachiller en Sociología por la misma casa de estudios. Tiene experiencia de investigación en temas de problemática agraria y desarrollo rural, así como capacidades estatales y de gobierno.

¹⁰Magistra en Asuntos Internacionales por la Universidad Estatal de Pennsylvania, Estados Unidos. Es licenciada y bachiller en Sociología por la PUCP y becaria del Posgrado Fulbright. Tiene experiencia en el manejo de proyectos, política pública y de investigación en desarrollo rural, agricultura familiar y minería.

Principales resultados (4/5)



Segmento del sistema alimentario	Dimensiones de afectación					
	Restricciones al desplazamiento	Acceso a insumos	Baja de precios	Reducción de volúmenes demandados	Cierre de canales de venta (aforos)	Otros shocks (Climáticos)
Convencional	Alta ●	Alta ●	Alta ●	Alta ●	Alto/Medio ●	Alta* ●
Agroecológico	Alta ●	Baja ●	Media ●	Alto/Medio ●	Alto/Medio ●	Alta* ●
Qali Warma	Alta ●	Baja ●	Baja ●	Baja ●	Baja ●	Alta* ●
Efectos inmediatos	-Imposibilidad de llegar a puntos de venta -Pérdida de alimentos e ingresos -Reducción de compradores	-Retraso de abonamiento y siembra	-Pérdida de ingresos por venta	-Desperdicio -Pérdida de ingresos por venta	- Dependencia de intermediarios -Desperdicio	-Pérdida de siembra y semilla -Escasez de agua <small>*Depende de otros factores</small>

CEPES

GABRIELA RENGIFO

Construyendo conocimiento para mejores políticas

El segundo circuito analizado fue el agroecológico, con una producción de menor escala y con aplicación de abonos orgánicos. “Los productos se orientaron a nichos en ferias, pero también fueron materia de contratos con empresas, cuyas exigencias incluyen el control de calidad del producto y su trazabilidad”, aseveró Rengifo.

Loli mencionó que un tercer circuito fue el del programa social Qali Warma, que está mediado por asociaciones de agricultores y cooperativas.

Los alimentos adquiridos por el programa deben ser inocuos y su producción debe seguir pautas agroecológicas.

Estas tres rutas fueron impactadas por la pandemia de manera diferenciada. Mientras que todas fueron afectadas en el desplazamiento de la producción por restricciones en la circulación de vehículos, no ocurrió lo mismo con el acceso a insumos.

La reducción del volumen demandado se expresó también diferencialmente. En el circuito convencional fue alta, intermedia en el agroecológico y baja en el caso de Qali Warma.

Respecto a las diferencias en la variación de los precios, esta fue baja en el circuito convencional, mediana en el agroecológico y alta en el programa Qali Warma. Las respuestas a estas restricciones

fueron tanto institucionales como familiares e individuales.

Las primeras fueron las que desplegaron la Dirección Regional Agraria, las municipalidades distritales, la Municipalidad Provincial de Huancayo y el Midagri, por exigencia de los propios afectados.

En su estudio, las investigadoras Rengifo y Loli señalaron que al haberse orientado los esfuerzos a la rearticulación de los mercados, los más importantes fueron los mercados itinerantes, las ferias locales y regionales.

Se reubicaron también los puntos de venta;



Los productos se orientaron a nichos en ferias, pero también fueron materia de contratos con empresas, cuyas exigencias incluyeron el control de calidad del producto y su trazabilidad”.

surgieron nuevas ferias agroecológicas, lo que permitió el flujo de los alimentos que no tenían salida comercial. Además, se incrementó el uso de tecnologías de la información y comunicación (TIC) para evitar el contacto físico.

Asimismo, hubo una presencia importante de las entidades públicas para la gestión de efectos del *shock* climático (sequías y heladas). Desde el Estado se distribuyeron bonos, canastas de alimentos e insumos.

Las municipalidades y autoridades distritales tuvieron una participación significativa en las medidas para gestionar los efectos de la pandemia, sobre todo en relación a los mercados locales. En cuanto a las respuestas familiares e individuales, fue relevante el impulso que se dio a la cooperación.

Rengifo precisó que para lograr el abastecimiento de alimentos se activaron las redes sociales; se facilitó la información para el transporte de productos hacia los puntos de venta y para la obtención de permisos y pases vehiculares. También, hubo respuestas productivas: transformación de los productos, inversión en la siguiente campaña agrícola, utilización de ahorros personales y préstamos familiares y reducción de la intención de siembra.

Respecto a las recomendaciones e implicancias de política, se pudo determinar que la pérdida de ingresos podría moderarse con el acceso a mercados más seguros; por ejemplo, con el fortalecimiento de circuitos agroecológicos, la incorporación de mejoras de infraestructura y salubridad en los centros de abastos, la modernización del sistema y la creación de ambientes más inocuos.

MEJOR METODOLOGÍA

Luego de saludar la iniciativa de Tello, denominada *Controles sintéticos y estrategia de dosis: Un análisis provincial de los efectos del COVID-19 en los ingresos, empleo y pobreza en el Perú, 2011-2020*, el investigador de Grupo de Análisis para el Desarrollo (Grade), Hugo Ñopo¹¹, realizó observaciones a la metodología de medición que plantea el trabajo y el alcance de las técnicas para interpretar las variables de interés.

Manifestó si bien se sintió entusiasmado por el título del informe de investigación que propone el uso de controles sintéticos, por ser una técnica que ganó popularidad en los últimos años, lamentablemente no estuvo satisfecho con el desarrollo de este.

Ñopo manifestó que si bien el investigador

plantea una pregunta acerca del *trade-off* entre economía y salud, la metodología de controles sintéticos es muda respecto a preguntas como las que el estudio plantea. “El que se pueda escribir en una ecuación que A se puede atribuir al efecto de la COVID-19, y que B es imputable al efecto *políticas*, no es garantía de que esté bien formulado”.

En su opinión, a partir de las ecuaciones y de la data revisadas no puede llegarse a un análisis de *trade-off* entre economía y salud. Lo que las metodologías de paneles sintéticos hacen es preguntarse por los efectos causales de esta variable COVID-19, en este caso algunos resultados económicos. No se gana nada etiquetando algo como un resultado de políticas. Es una licencia que la data no permite.

APUESTA COMPLEJA

La segunda presentación, titulada *¿Desplegando resiliencia?: Agricultura familiar y seguridad alimentaria en contexto de la COVID-19*, fue comentada por la doctora Silvana Vargas Winstanley¹², quien reconoció que animarse a realizar un estudio sobre la configuración de los sistemas alimentarios desde una

perspectiva territorial es una apuesta compleja, particularmente, en un contexto de pandemia.

Enfatizó que el territorio es una categoría polisémica, en tanto alude no solo al espacio físico que habitamos, sino también a un conjunto de dimensiones (social, económica, institucional,

¹¹PhD en Economía por la Northwestern University (Evanston, Illinois). Cuenta con una maestría en Economía Matemática por el Instituto de Matemática Pura e Aplicada (Río de Janeiro, Brasil) y dos grados universitarios, uno en Matemáticas por la PUCP y otro en Ingeniería de Sistemas por la UNI. Actualmente es Investigador Principal de Grade.

¹²PhD en Sociología y Demografía Rural por la Universidad Estatal de Pennsylvania, Estado Unidos. Es profesora principal del Departamento de Ciencias Sociales de la PUCP. Fue titular del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis). Es profesora visitante de la Universidad Nacional Agraria La Molina, y actual directora académica de Responsabilidad Social de la PUCP.

simbólica). En esa línea, el documento sugiere algunos temas que podrían ser profundizados en el futuro.

El primer tema tiene que ver con los elementos que determinan o definen los sistemas alimentarios. Es relevante identificar cómo se configuran los sistemas alimentarios desde un enfoque territorial en contextos particulares, por ejemplo, en el valle de Mantaro. Hacerlo, además, no teórica sino empíricamente. Hay elementos planteados en el estudio, por lo que una mayor reflexión sobre los matices ayudaría mucho a avanzar en la discusión.

En segundo lugar, hay una reflexión sobre la interdependencia de procesos en torno a los sistemas alimentarios. El trabajo hace un análisis muy fino respecto a lo que las autoras llaman los “circuitos” y los tipifican en convencionales, agroecológicos y los circuitos vinculados a la experiencia de Qali Warma.

En ese sentido, es válido preguntarse en qué medida estos circuitos constituyen rutas paralelas o si son complementarios. Varios de ellos operan en interdependencia y se complementan. Esto quiere decir que es probable que un mismo productor puede desplazarse entre los tres circuitos en simultáneo. Ello es clave, particularmente, en el marco del análisis de la gobernanza territorial de los sistemas alimentarios.



La academia tiene una responsabilidad ética para seguir generando investigación, formando profesionales y generando una agenda que nos permita incidir en quienes toman decisiones”.

“Quiero cerrar con dos ideas. Primero, estos temas conciernen no solo al Midagri sino también a Produce, Minam y Midis. Cada sector juega una función en estos temas, así como los comités de gestión regional agrarios (CGRA). Segundo, la academia tiene una responsabilidad ética para seguir generando investigación, formando profesionales y generando una agenda que nos permita incidir en quienes toman decisiones”, agregó Vargas. Finalmente, hay un espacio de acción colectiva que aún puede seguir ampliándose y tiene que ver con los gremios de productores, los jóvenes, las mujeres. Involucrarlos es una tarea aún pendiente.