

DOCUMENTO DE INVESTIGACIÓN

Empleo, productividad
e innovación

**Reactivando para un mejor
país después de la pandemia
de COVID-19**

Una propuesta de diagnóstico y
acción para el Perú

Miguel Jaramillo
Bruno Escobar

122

Documentos de Investigación 122

**Reactivando para un mejor país después
de la pandemia de COVID-19:
una propuesta de diagnóstico
y acción para el Perú**

Miguel Jaramillo*
Bruno Escobar

* Miguel Jaramillo es investigador principal del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE). Bruno Escobar fue asistente en GRADE y actualmente es *predoctoral fellowship* en la Universidad de Stanford.

Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE)

Av. Grau 915, Barranco, Perú

Teléfono: 247-9988

www.grade.org.pe



Esta publicación cuenta con una Licencia Creative Commons Atribución-No-Comercial 4.0 Internacional.

Publicación electrónica. Primera edición. Lima, noviembre del 2021

En concordancia con los objetivos de GRADE, el propósito de la serie Documentos de Investigación es difundir oportunamente los estudios que realizan sus investigadores y suscitar el intercambio con otros miembros de la comunidad científica que permita enriquecer el producto final de la investigación, de modo que esta apruebe sólidos criterios técnicos para el proceso político de toma de decisiones. Su publicación requiere de un proceso interno de revisión de pares ciego.

Las opiniones y recomendaciones vertidas en este documento son responsabilidad de sus autores y no representan necesariamente los puntos de vista de GRADE u otros auspiciadores. Los autores declaran que no tienen conflicto de interés vinculado a la realización del presente estudio, sus resultados o la interpretación de estos.

Directora de Investigación: María Balarin

Asistente de edición: Diana Balcázar Tafur

Corrección de estilo: José Luis Carrillo

Diseño de carátula: Elena González

Diagramación: Amaurí Valls / Impresiones y Ediciones Arteta E.I.R.L.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2021-14075.

ISBN: 978-612-4374-48-7.

CENDOC / GRADE

JARAMILLO, Miguel y Bruno ESCOBAR

Reactivando para un mejor país después de la pandemia de COVID-19: una propuesta de diagnóstico y acción para el Perú. Lima: GRADE, 2021. (Documentos de Investigación, 122).

COVID-19, ANÁLISIS ECONÓMICO, RECUPERACIÓN ECONÓMICA, INVERSIONES PÚBLICAS, GASTOS PÚBLICOS, POLÍTICAS PÚBLICAS, PERÚ

ÍNDICE

RESUMEN	7
INTRODUCCIÓN	9
1. EL CONTEXTO ANTES DEL <i>SHOCK</i> DE LA PANDEMIA	13
Resultados macroeconómicos del Perú, 2001-2019	13
Indicadores socioeconómicos	17
Sector exterior y acuerdos de libre comercio	23
2. IMPACTOS DE LA PANDEMIA	27
<i>Shock</i> de producción y previsiones	27
<i>Shock</i> de empleo con enfoque de género	31
<i>Shock</i> de salud	35
Deterioro de los indicadores socioeconómicos	37
3. RESPUESTA MACROECONÓMICA DEL GOBIERNO	41
Respuesta fiscal	41
Respuesta monetaria y financiera	47
4. PLAN DE ESTÍMULO: MULTIPLICADOR FISCAL Y SIMULACIONES	
DE PROGRAMACIÓN FINANCIERA	53
Descripción del plan	53
Simulación de la actividad económica	56
Simulaciones de empleo	58
Estabilidad financiera	63

5. EVALUACIÓN PREVIA DE LAS POLÍTICAS PROPUESTAS	
EN MATERIA DE BIENESTAR	71
Infraestructuras, desigualdad y pobreza	71
SIS, gasto de los hogares y bienestar	77
CONCLUSIONES	83
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	87

RESUMEN

En este documento, orientado a la discusión de políticas, presentamos un análisis económico del Perú antes y después de la pandemia, junto con un plan de recuperación financieramente sostenible de cinco años de duración dirigido a “reactivar para un mejor país”. Nuestro plan hace hincapié en la necesidad urgente de abordar algunas de las debilidades estructurales del país. Destacamos la importancia de la inversión pública en este esfuerzo, pero también ampliamos el enfoque para incluir el gasto público corriente, con el fin de dar pasos en la dirección de construir un sistema de protección social de carácter más universal. Demostramos que esto también contribuye a reducir los desequilibrios de género en el mercado laboral que quedaron expuestos y se agravaron durante la pandemia. Proporcionamos un ejercicio de programación financiera que muestra que el plan es financieramente responsable bajo una regla fiscal razonable. De nuestro análisis destacan cuatro mensajes. En primer lugar, si bien la inversión pública puede ser clave para reavivar el crecimiento económico, no va muy lejos a la hora de abordar las debilidades estructurales del país. Segundo, el gasto público en salud sí puede conseguirlo en dos frentes: empezar a construir un sistema de protección social de acceso universal y abordar los desequilibrios de género en el mercado laboral. En tercer lugar, centrar el debate público en la protección social permite adoptar un enfoque más amplio de la reforma de las políticas, al incluir el empleo formal y las reformas de mejora de la productividad, esenciales para

hacer sostenible un sistema amplio de protección social. Por último, también mostramos que la combinación de sectores en la inversión pública es importante para los resultados en materia de empleo, tanto en lo que respecta al volumen de puestos de trabajo generados como a su composición de género.

INTRODUCCIÓN

La pandemia del COVID-19 ha sacudido al mundo como ninguna otra en la historia moderna. Como señalan Alcázar et al. (2021), el Sur Global se ha visto afectado en cuanto a las perspectivas de crecimiento económico, paralizando sectores como el turismo y los servicios durante el año 2020 y en el futuro previsible, así como revirtiendo gran parte de los progresos realizados en materia de bienestar social en las últimas décadas. Las debilidades estructurales que afectan a muchos países del sur, como los altos niveles de informalidad económica, la falta de espacio fiscal y las crecientes y persistentes brechas de género, han exacerbado la profundidad del impacto de la pandemia y han hecho que la respuesta política sea limitada y menos eficaz.

Podemos hacernos una idea del impacto de la pandemia pensando primero en el mercado laboral. A corto plazo, está causando pérdidas salariales y millones de despidos, y cortando muchas fuentes potenciales de ingresos. Sus efectos son más pronunciados para los trabajadores informales —la mayoría de la fuerza laboral en el Sur Global—, ya que no tienen una red de apoyo para los períodos de desempleo inesperado y los *shocks* de salud negativos y poseen acceso a sistemas de protección social muy limitados. Además, las mujeres de los países en desarrollo se ven aún más afectadas por la crisis, ya que están sobrerrepresentadas en los sectores de servicios y comercio, que fueron los más gravemente afectados por la pandemia. Así, a mediano plazo, se espera que una profunda recesión económica agrave el desempleo, la pobreza y la desigualdad y

empeore la violencia de género en el hogar. A largo plazo, la destrucción del capital social y la interrupción documentada de la educación a todos los niveles (Agostinelli et al., 2020) provocarán, sin intervenciones políticas profundas, una indudable pérdida de productividad.

El Perú se ha visto muy afectado por la pandemia a nivel social, económico y humano, y sufre en gran medida todas las debilidades estructurales mencionadas anteriormente. Desde la ola inicial de contagios, se ha discutido mucho sobre cómo reactivar la economía después de los cierres lo más rápido posible. Siguiendo el enfoque integral de Keane et al. (2021), en este documento nos involucramos en la discusión con un conjunto de propuestas concisas que apuntan a impulsar la economía de manera solvente —es decir, adhiriéndose a reglas fiscales sensibles— y, además, a reconstruir mejor con respecto al contexto prepandémico.

Si bien la política monetaria, como siempre, es clave como parte de la primera línea de acción durante la crisis (por ejemplo, la autoridad monetaria recorta las tasas de interés a casi cero), para volver a las trayectorias de crecimiento previas a ella, según te Velde (2020), reconstruir mejor las políticas abordará adicionalmente los problemas socioeconómicos a largo plazo a su conjunto de objetivos y, en particular, la igualdad de género. Para el Perú, identificamos dos de estas políticas. En primer lugar, en lo que atañe a infraestructura, proponemos un plan que se centra en el aumento de la ejecución de la inversión pública para cerrar las brechas de infraestructura, con urgencia en los proyectos de salud y educación. Así mismo, al considerar las inversiones físicas, destacamos la oportunidad de centrarse en la infraestructura resiliente al clima y baja en carbono, tanto como una forma de mitigar el inevitable cambio climático como de proteger a los pobres que viven en zonas de riesgo climático. En segundo lugar, en el sector de la salud, proponemos una ampliación del gasto y la inversión

en el sistema local de protección de la salud con el fin de adecuar su presupuesto a su plan de prestaciones. Desde hace ya años, sigue un sistema de protección social para el Perú, y creemos que este es el primer paso para empezar a construir este sistema. Sostenemos que esta propuesta puede impulsar la actividad económica, inducir mejoras en el bienestar, como la protección de la población vulnerable, la reducción de la desigualdad, la creación de empleo femenino focalizado, y es financieramente viable como parte de supuestos razonables.

El resto del documento se divide en cinco secciones. En la sección 1 ofrecemos una visión general de la evolución de la economía peruana y de los indicadores socioeconómicos desde principios de la década de 2000, con sus señas de identidad y sus inconvenientes. En la sección 2 describimos el impacto de la pandemia en la actividad económica, el mercado laboral, muchas medidas de igualdad de género, el sistema de salud y los indicadores socioeconómicos. En la sección 3 detallamos la respuesta fiscal del Gobierno y la política monetaria del Banco Central durante la pandemia, dando crédito donde lo hay, pero criticando donde debemos, como con la respuesta de salud pública. En la sección 4 describimos nuestro plan de reactivación con la reconstrucción de mejores ideas y presentamos los resultados de las simulaciones sobre el efecto del plan en la actividad económica —utilizando multiplicadores fiscales simples—, en el empleo —usando multiplicadores de empleo internacionales para la región del Perú— y en las finanzas públicas —recurriendo a una versión abreviada del modelo de programación financiera empleado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)—. En la sección 5 se profundiza en los efectos de mejora del bienestar de los planes de infraestructuras y de salud mediante revisiones detalladas de la literatura. Por último, se muestran las conclusiones.

1. EL CONTEXTO ANTES DEL *SHOCK* DE LA PANDEMIA

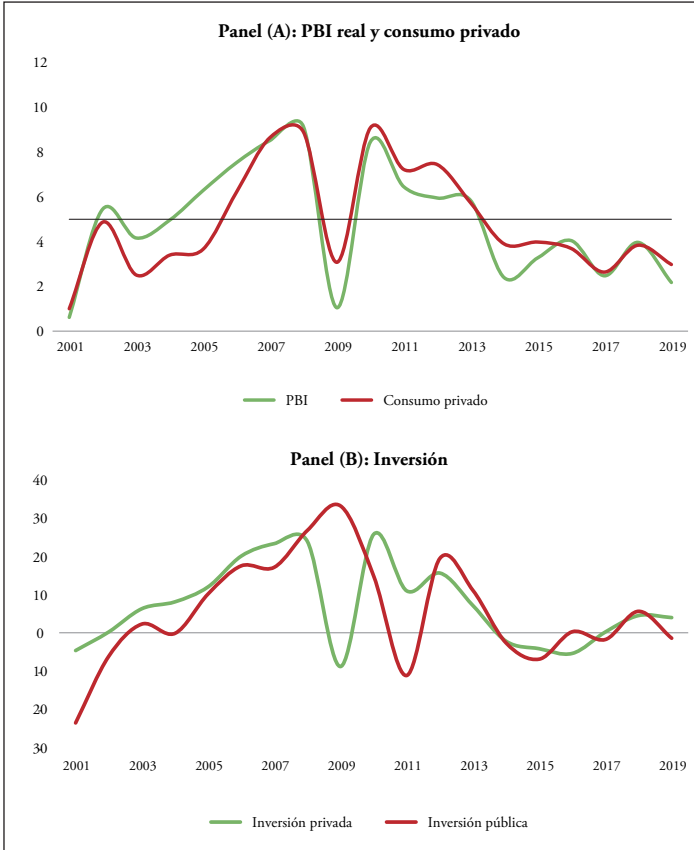
Resultados macroeconómicos del Perú, 2001-2019

Lamentablemente, la pandemia del COVID-19 golpeó al Perú en un contexto difícil, muy posiblemente al inicio de una depresión en el ciclo económico del país. El Perú se encontraba en medio de un prolongado período de desaceleración, tras haber experimentado altos niveles de crecimiento —entre el 6 y el 10%— durante el *boom* económico entre 2000 y 2010. Como muestra el gráfico 1.1, panel (A), a lo largo de la década de 2010, las tasas de crecimiento trimestral del PBI comenzaron a disminuir, situándose por debajo del 5% (línea sólida horizontal) para todos los trimestres después de 2014, con tasas de crecimiento en torno al 2% para 2019. Para el Perú, como país en desarrollo que tenía grandes expectativas de crecimiento a principios del siglo XXI, estas tasas ya estaban lejos de ser ideales.

El gráfico 1.1 también presenta la evolución de los componentes del PBI por el lado del gasto en los tres paneles restantes. Todos los componentes del producto muestran tendencias a la baja similares durante los últimos años. Las tasas de crecimiento del consumo privado reflejan la tendencia del PBI. El Banco Central y la mayoría de las agencias consultoras atribuyen esta evolución del consumo privado a una desaceleración del crecimiento del empleo formal y a un estancamiento de los salarios reales.

Tanto la inversión pública (verde) como la privada (rojo) han caído en los últimos años, como muestran sus tasas de crecimiento en

Gráfico 1.1
Evolución del PBI real y de sus componentes
de gasto – Variación porcentual interanual



Fuente: Series estadísticas del BCRP.

Elaboración propia.

el panel (B). Nuevamente, al inicio de la década, la entrada de inversiones crecía a un ritmo acelerado —tasas alrededor o por encima del 10%—, pero la inversión privada disminuyó o apenas creció la mayoría de los años después de 2013. La pérdida de interés por invertir en el Perú en los últimos años refleja la preocupación de las empresas por

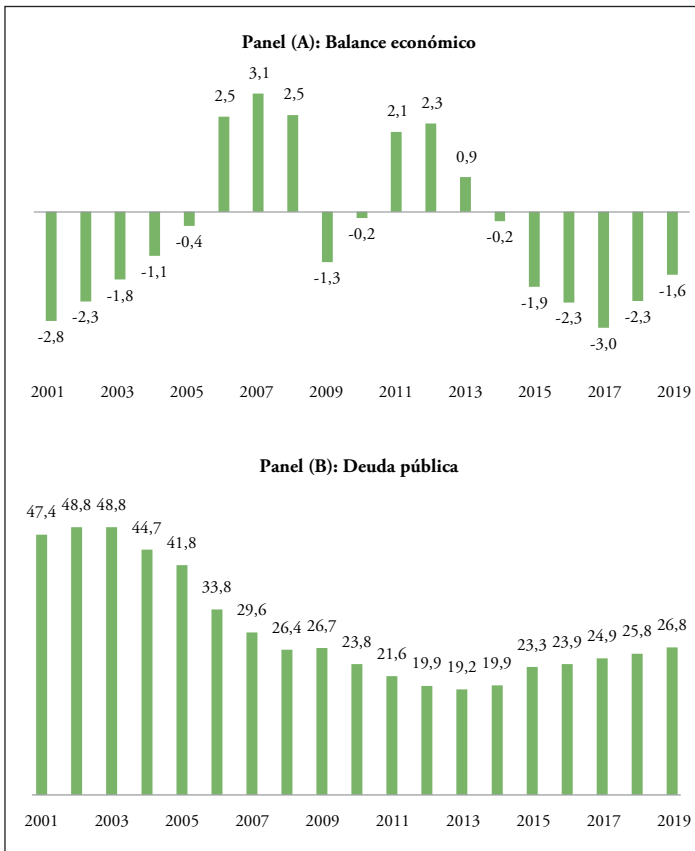
nuestra impredecible situación sociopolítica. Los proyectos mineros, uno de los principales focos de las grandes inversiones, se han visto detenidos y comprometidos, mientras que el escándalo de corrupción de Odebrecht sacudió al sector de la construcción, e incluso llevó a la renuncia del presidente Pedro Pablo Kuczynski. Como resultado, entre 2018 y 2019 las tasas de crecimiento de la inversión privada muestran un nivel deprimido.

El desplome de la inversión es preocupante, ya que la calidad y el desarrollo de la infraestructura del Perú se encuentran entre los más bajos de la región de ALC, 88 de 141 países, según el Informe de Competitividad Global del Foro Económico Mundial en 2019 (WEF, 2019). Muy recientemente, el MEF lanzó un Plan Nacional de Infraestructura y Competitividad (PNIC) que estimó la brecha de infraestructura en el 50% del PBI e identificó una cartera de proyectos valorados en alrededor del 28% de tal brecha (MEF, 2019). Sin embargo, el más reciente informe preelectoral lanzado por el MEF reveló que apenas el 3,3% del PNIC había sido ejecutado más de un año después, en diciembre de 2020 (MEF, 2021a). En efecto, en el Perú el problema reside menos en el financiamiento de los proyectos de inversión pública que en la capacidad de ejecutar eficientemente su presupuesto asignado, evitando los conflictos sociales y la parálisis de los proyectos, así como la corrupción rampante (CGR, 2019). Como veremos más adelante, nuestra propuesta de expansión fiscal se basa en aumentar la eficiencia en la ejecución de la inversión pública.

Desde principios de la década del 2000, el Perú ha mantenido un sólido historial de estabilidad macroeconómica. Esto se traduce en el compromiso del Banco Central con los objetivos de baja inflación, entre el 1 y el 4%; su rápida actuación durante las recesiones, y la disponibilidad de reservas internacionales por un valor que ronda los 70 000 millones de dólares y equivalen a unos 20 meses de importaciones. Además, el MEF lleva ya años comprometido con sus propias

y estrictas reglas fiscales, que actualmente tienen como objetivo un déficit del 1% y un ratio de deuda pública del 30%. Como muestra el gráfico 1.2, en las últimas dos décadas los déficits nunca superaron el 3% (del PBI), incluso con todos los problemas de los últimos años,

Gráfico 1.2
Resultados económicos del sector público
no financiero – % del PBI



Fuente: Series estadísticas del BCRP.

Elaboración propia.

y el déficit fiscal cerró en 1,6% en 2019. Como resultado, el ratio de deuda pública ha disminuido sustancialmente desde casi el 50% en 2001 y se ha mantenido por debajo del 30% desde hace años.

En resumen, el Perú experimentó un auge económico en la década de 2000 y la primera mitad de 2010, que fue respaldado por un manejo responsable de las finanzas públicas y una autoridad monetaria capaz. Sin embargo, el crecimiento del país fue mucho menor en la segunda mitad de la década de 2010 y muy bajo en 2019, muy por debajo de las tasas esperadas de una economía emergente. Todos los componentes del PBI han sido flojos: el consumo por el estancamiento del mercado laboral, la inversión por la creciente pérdida de confianza de los inversionistas y las exportaciones por factores internacionales adversos.

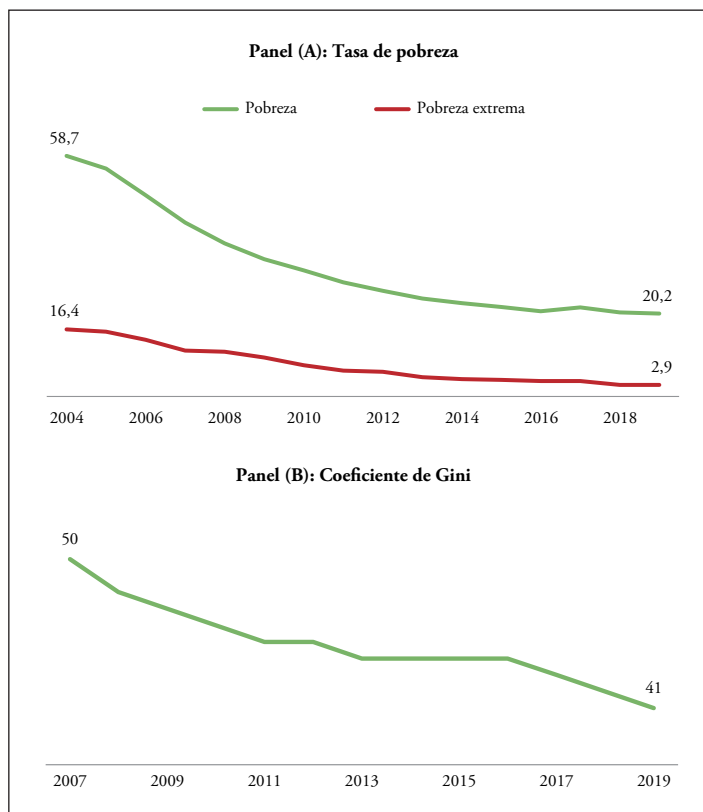
Indicadores socioeconómicos

La posición del Perú en varios indicadores de bienestar ha mejorado constante y notablemente en las últimas dos décadas. Entre ellos, el índice de pobreza (verde) y el de pobreza extrema (rojo) se redujeron de 58,7% y 16,4% en 2004 a 20,2% y 2,9% en 2019, respectivamente, como se muestra en el panel (A) del gráfico 1.3. Es decir, la tasa oficial de pobreza se redujo en más de 32 puntos porcentuales y la pobreza extrema estuvo a punto de ser erradicada en este período. Este es un logro histórico en la región de ALC, donde el Perú ha sido considerado un ejemplo de alto crecimiento económico acompañado de un desarrollo económico positivo (Ferreira et al., 2013; Genoni y Salazar, 2015). De hecho, además de la pobreza, la desigualdad monetaria —medida por el coeficiente de Gini de los ingresos de los hogares— ha pasado de 50 a 41 puntos, como se muestra en el panel (B) del gráfico 1.3. Se

Gráfico 1.3

Indicadores de bienestar antes de la pandemia

Puntos porcentuales



Fuente: ENAHO 2004-2019, y Lavado y Liendo (2020).

Elaboración propia.

Panel (A): en verde, la tasa de pobreza; en rojo, la tasa de pobreza extrema.

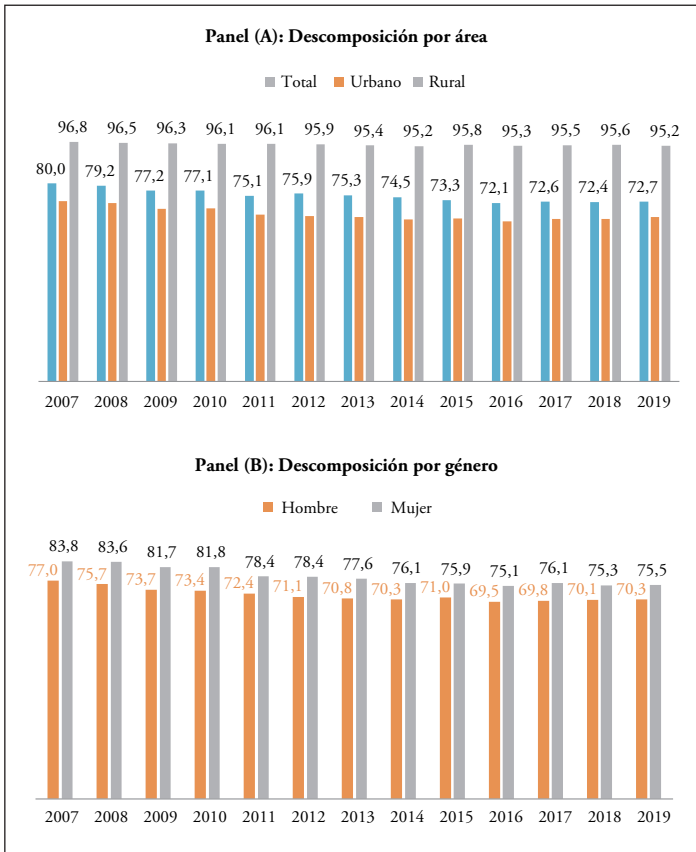
trata de un hecho estilizado notable si se tiene en cuenta que: (i) ALC fue la región más desigual del mundo en el siglo pasado (Gasparini, 2004); (ii) la desigualdad en las economías desarrolladas ha aumentado sustancialmente, según destacados autores; y, (iii) esta reducción es

robusta a la subnotificación de los ingresos superiores en la encuesta local de hogares (Winkelried y Escobar, 2021). Además, Winkelried y Torres (2019) documentan que todas las medidas de movilidad económica intertemporal ascendente (es decir, el ascenso a una clase de ingresos más alta) experimentaron un aumento durante el auge económico, mientras que las medidas de movilidad económica descendente (por ejemplo, la probabilidad de caer por debajo del umbral de pobreza) sufrieron una disminución.

Sin embargo, el Perú arrastra graves debilidades estructurales que vale la pena mencionar. En primer lugar, el mercado laboral está plagado de informalidad. Las tasas nacionales de informalidad laboral, como se muestra en las barras azules del panel (A) del gráfico 1.4, dan cuenta de una modesta disminución de 80 a 72,7 en las últimas dos décadas. El problema es que estos niveles están muy por encima de las tasas de 10 a 20% de los países desarrollados, o incluso de aquellas de 20 a 30% del vecino Chile, según datos de la Organización Laboral del Trabajo (OIT) en 2019 (OIT, 2021); de hecho, están 20 puntos porcentuales por encima de la media regional. En segundo lugar, esta cifra esconde una considerable heterogeneidad, ya que la informalidad es más prominente entre los grupos vulnerables. Siguiendo con el panel (A), la informalidad en las zonas urbanas se sitúa entre el 60 y el 70%, mientras que la formalidad apenas existe en las zonas rurales. En el panel (B) descomponemos la tasa de informalidad por género y encontramos que hay una brecha consistente —5 puntos porcentuales o más para algunos años— entre las tasas de informalidad masculina y femenina.

La brecha de género en la informalidad es un aspecto central de otras disparidades entre hombres y mujeres en el mercado laboral. El gráfico 1.5 muestra las diferencias de género en la actividad laboral y el salario medio mensual en el panel (A) y el panel (B), respectivamente.

Gráfico 1.4
Tasas de informalidad laboral a nivel nacional – % de la PEA

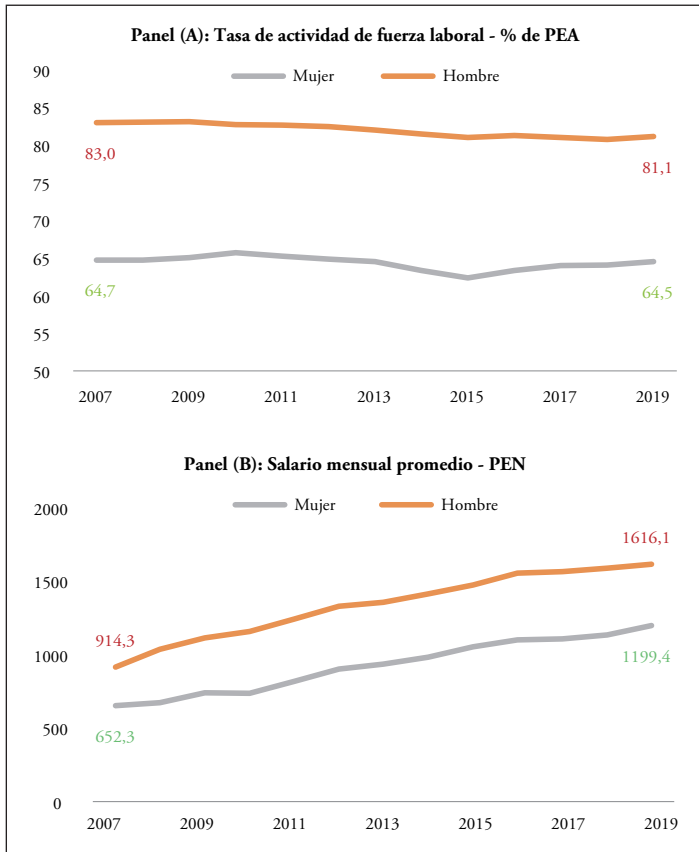


Fuente: ENAHO 2007-2019.

Elaboración propia.

Llama la atención la persistencia de las diferencias en ambos paneles. La tasa de actividad muestra una brecha de entre 17 y 19 puntos porcentuales a lo largo de todos los años. El salario medio mensual ha aumentado para ambos subgrupos, y los salarios femeninos muestran un incremento porcentual ligeramente superior (5,2%) en

Gráfico 1.5 Desigualdades de género en el mercado laboral

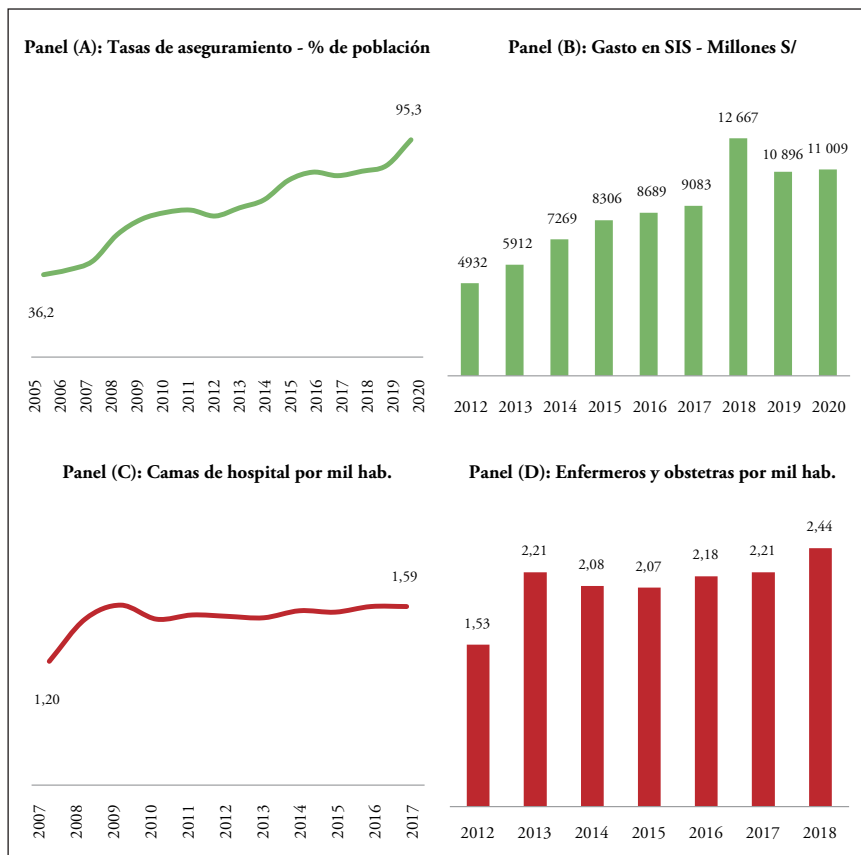


Fuente: ENAHO 2007-2019; INEI (2020).

Elaboración propia.

comparación con los masculinos (4,9%). Sin embargo, esto no ocurre lo suficientemente rápido como para borrar la brecha salarial, ya que los salarios femeninos son más de S/ 400 menos (o 26% menos) que los salarios masculinos en promedio. No es de extrañar, entonces, que en estas condiciones el empleo y los salarios femeninos hayan sufrido

Gráfico 1.6
Estadísticas del sistema de salud peruano



Fuente: panel (A): Seinfeld (2021), a partir de ENAHO 2005-2015 y SUSALUD (2021). Panel (B): SIAF-MEF, calculado mediante el procedimiento de Mosqueira (2015) y Seinfeld (2021); paneles (C) y (D): WDI del Banco Mundial (2021b).

Elaboración propia.

una reducción desproporcionadamente mayor durante la pandemia (Jaramillo y Ñopo, 2020).

Por último, aunque la inversión y el gasto en salud han aumentado considerablemente en las dos últimas décadas, podría decirse que

han sido mal ejecutados. Para ilustrar el primer punto, el panel (A) del gráfico 1.6 muestra que las tasas de aseguramiento entre 2005 y 2019 han aumentado enormemente. De solo un tercio de la población, ahora casi todo el mundo tiene algún tipo de seguro. Esto se ha visto impulsado en parte por la expansión de EsSalud, la empresa estatal de salud que otorga automáticamente un seguro a los trabajadores formales. Pero, sobre todo, el aseguramiento ha aumentado debido a la creación y expansión forzosa desde 2012 del Seguro Integral de Salud (SIS) nacional, un sistema de salud universal que proporciona cobertura de seguro médico básico a personas que antes no estaban aseguradas. Como resultado, el gasto en el principal servicio del SIS, el Plan de Seguro Esencial de Salud (PEAS), se ha duplicado con creces desde 2012, como se muestra en el panel (B) del gráfico 1.6.

Además, antes del comienzo de la pandemia había una falta de equipamiento básico y de personal en todo el sistema sanitario público. El panel (C) muestra que la instalación de camas de hospital se ha estancado durante años en 1,5 por cada mil personas. Mientras tanto, en el panel (D) se puede ver que el número relativo de enfermeras y obstetras ha aumentado en un 60% hasta llegar a 2,4 por cada mil, pero sigue estando muy por debajo, por ejemplo, de la misma cifra en Chile durante 2018 (13,3). En resumen, el sistema de salud estaba mal equipado para las necesidades demandadas durante la pandemia y se vio rápidamente sobresaturado.

Sector exterior y acuerdos de libre comercio

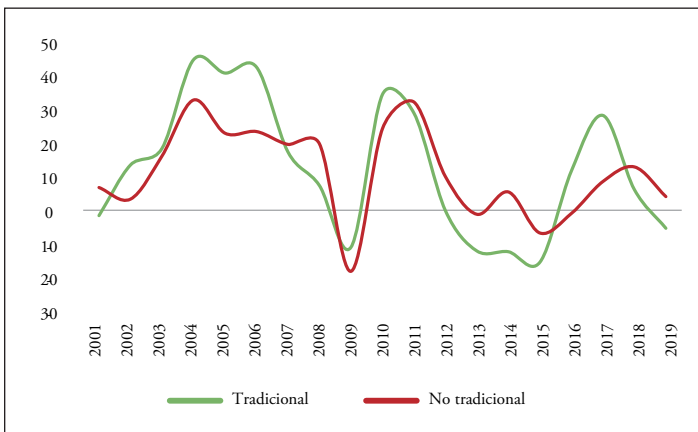
La economía peruana depende en gran medida del sector exportador, y puede describirse acertadamente como una economía pequeña y muy abierta. En concreto, la actividad minera y la consiguiente exportación

de minerales constituyen un importante motor de crecimiento económico, tanto como una fuente de volatilidad. El ahorro del sector minero depende a su vez del precio internacional de los metales y minerales, y del crecimiento de nuestros mayores socios comerciales, como la China y los Estados Unidos; en general, la relación de intercambio tiene efectos no despreciables en nuestro crecimiento anual.

En el sector exterior, las exportaciones tradicionales (verde) han disminuido desde mediados de 2018, como se muestra en el gráfico 1.7. Es decir, las exportaciones de materias primas y minerales, que son un importante motor del crecimiento peruano, han estado en declive. La culpa la tienen varios factores internacionales: el empeoramiento de los términos de intercambio, la caída de los precios de los metales, la desaceleración de la China y los conflictos comerciales entre esta y los Estados Unidos. Las exportaciones no tradicionales, principalmente el turismo, han experimentado un crecimiento constante en el

Gráfico 1.7

Tasas de crecimiento de las exportaciones peruanas (FOB)



Fuente: Series estadísticas del BCRP.

Elaboración propia.

mismo período, pero representan una fracción mucho menor de las exportaciones totales.

A pesar de la volatilidad de la situación internacional, un pilar de la política comercial internacional de las últimas dos décadas en el Perú ha sido la firma y entrada en vigor de múltiples Tratados de Libre Comercio (TLC). En concreto, desde el año 2000 se han puesto en marcha 21 TLC, hay otros cuatro firmados que aún no han entrado en vigor, y siete están actualmente en negociación. El Perú tiene acuerdos multilaterales con toda Sudamérica, un acuerdo bilateral con México, un acuerdo de promoción comercial con Estados Unidos y TLC con mercados importantes como Canadá, Corea del Sur, Japón, la Unión Europea, Australia y el Reino Unido. Como resultado, la mayoría de los socios del Perú disfrutaban de aranceles casi nulos en el comercio y de bajas barreras no comerciales, en torno al 8%, según estimaciones recientes de Ferrantino y otros (2020).

Sin embargo, los recientes cambios en el panorama político del país en medio de la pandemia han vuelto a poner el proteccionismo en la agenda. Se habla de abandonar varios TLC firmados entre 2000 y 2020, al tiempo que se imponen aranceles para inducir la sustitución de importaciones y fomentar la industria local. Por ejemplo, uno de los principales TLC firmados por el Perú que podría estar en peligro, ya que aún no ha entrado en vigor, es el CPTPP: Canadá, México, Perú, Chile, Japón, Malasia, Vietnam, Singapur y Brunéi Darussalam. El Perú aún no ha completado el proceso de ratificación interno y el CPTPP está ahora bajo la atenta mirada del Congreso. El nuevo gobierno ha afirmado que revisará todos los TLC. Para la recuperación económica pospandemia, estas políticas anticomerciales son un paso categórico en la dirección equivocada. Cualquier protección que estas restricciones puedan proporcionar a las industrias locales la pagan los consumidores con precios más altos a corto plazo y una menor productividad a largo plazo (Keane et al., 2021).

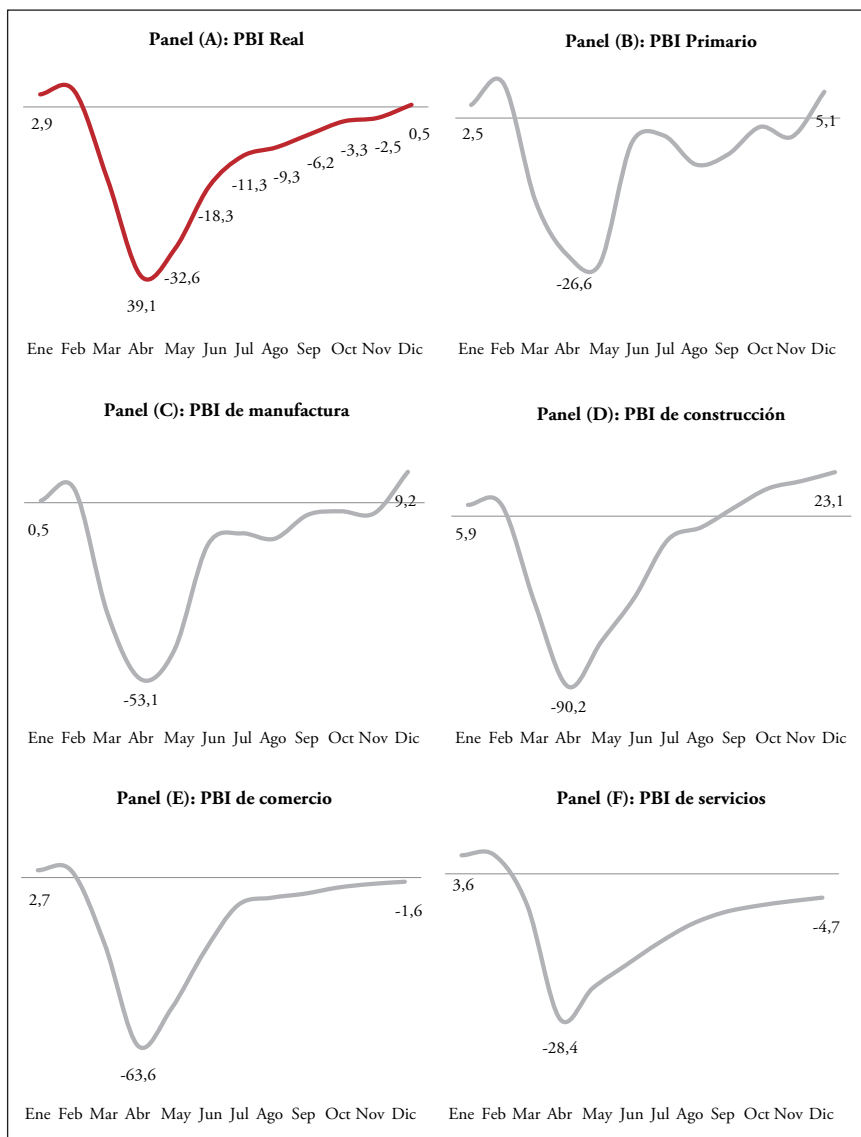
2. IMPACTOS DE LA PANDEMIA

Shock de producción y previsiones

La pandemia provocó una enorme perturbación de la producción en todos los sectores económicos en 2020. El gráfico 2.1, panel (A), presenta la caída del PBI real mensual a lo largo del año. Desde el estancamiento del 3% en enero y febrero, la economía se contrajo casi un -39,1% en abril, un -32,6% en mayo y un -18,3% en junio con respecto al año anterior. Más adelante, en el tercer trimestre, mostró cierta recuperación —midiendo un -6 y un -11%—, pero nótese que serían cifras terribles en cualquier interpretación. En diciembre, la economía había vuelto a tener un crecimiento positivo (mínimo) tras nueve meses consecutivos de grave recesión.

Aunque la producción de casi todos los países se ha visto afectada por la pandemia en 2020, el caso del Perú se encuentra en el extremo superior de la distribución. Según informa Bloomberg, la contracción del PBI del Perú del 30,2% en el segundo trimestre de 2020 fue la más alta del mundo. Observamos que esto es, innegablemente, una consecuencia de las estrictas políticas de cuarentena impuestas por el Gobierno. Como se muestra en el gráfico 2.2, esta respuesta se intensificó rápidamente hasta ser muy alta, en comparación con políticas más laxas como las de Chile y los Estados Unidos, y se mantuvo estricta durante muchos meses después de marzo. La principal respuesta gubernamental fue la cuarentena nacional durante tres meses.

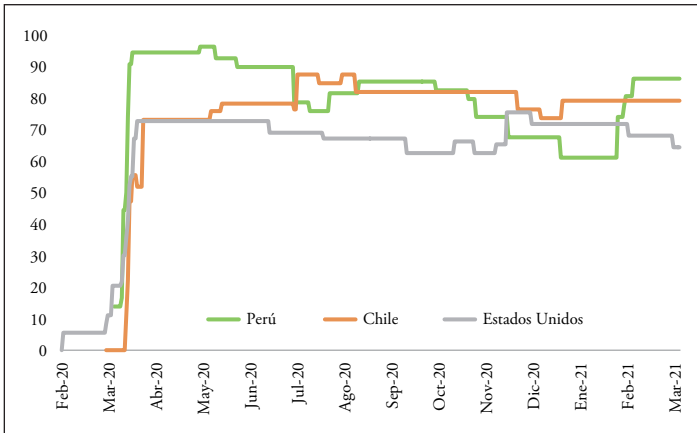
Gráfico 2.1
Colapso del PBI real en 2020 – Variación porcentual interanual



Fuente: Series estadísticas del BCRP.

Elaboración propia.

Gráfico 2.2
Índice de rigor de la respuesta del Gobierno de Oxford



Fuente: Hale et al. (2021).

Elaboración propia.

La actividad y los negocios se reabrieron lentamente durante el tercer trimestre, controlados por la decisión del Gobierno, y de forma más destacada durante el cuarto trimestre. Esta fue una decisión deliberada con un motivo: en palabras de la exministra de Economía y Finanzas María Antonieta Alva, “la economía fue puesta deliberadamente en estado de coma para aliviar el estrés del sector de la salud” (MEF, 2020).

Los cierres afectaron a los principales sectores de la economía con diferente intensidad y persistencia. Los paneles (B) a (F) muestran el crecimiento del PBI para los sectores de minería, manufactura, construcción, comercio y servicios. Es cierto que todos los sectores sufrieron contracciones importantes en el segundo trimestre de 2020, en particular en abril, donde la construcción se detuvo casi por completo con una reducción de más de 90% respecto a abril de 2019, seguido del comercio (63,6%), la manufactura (53,1%), los servicios (28,4%)

y el sector primario o extractivo (26,6%), compuesto principalmente por la agricultura, la pesca y la minería. Sin embargo, la recuperación ha sido dispar. La construcción, las manufacturas y las actividades extractivas empezaron a crecer de nuevo a finales de 2020, mientras que la producción del comercio y los servicios sigue disminuyendo. En el sector servicios, las industrias de la hostelería y el turismo son las que más han sufrido debido al aumento del distanciamiento social. Los restaurantes se han adaptado hasta cierto punto reforzando sus canales de distribución. Sin embargo, las empresas de ocio y el turismo se enfrentan a una gran incertidumbre sobre el retorno a los niveles de actividad anteriores a la pandemia, incluso en 2021. Como explicamos más adelante, esto tiene serias implicancias para la equidad.

En 2020, el PBI real del Perú cerró con una reducción del 11,1% respecto al año anterior. Habiéndose adaptado parcialmente la economía a la nueva normalidad de la pandemia, a finales de dicho año era evidente que resultaba factible un repunte igualmente proporcional en 2021, y un crecimiento por encima del potencial a partir de 2022. La

Tabla 2.1
Previsión de crecimiento del PBI real – Variación porcentual interanual

Institución	2021	2022	2023	2024	2025	2026
MEF	10,5	4,8	4,5	4,2	3,6	3,6
BCR	10,7	4,5				
BBVA	9,0	4,3				
Banco Mundial	10,3	3,9	3,5			
FMI	8,5	5,0	4,9			

Fuente: MEF (2021b); BCR (2021); BBVA (2020); Banco Mundial (2021a). Global economic prospects June 2021 Update; IMF (2021). Article IV Country Press Release: actualización de marzo de 2021.

tabla 2.1 resume las previsiones para el período 2021-2026, que corresponde al próximo mandato electoral. Las primeras filas proceden de instituciones locales, mientras que las tres siguientes son de organizaciones internacionales. Las instituciones locales son mucho más optimistas en cuanto a las oportunidades de crecimiento del Perú, en tanto prevén un crecimiento de al menos 10% en 2021. En cambio, el Banco Mundial (2021a) y el FMI (2021) apuntan a un crecimiento del 10,3 y 8,5%, respectivamente. Como estas previsiones están fechadas como máximo en junio de 2021, disponemos de más información, sobre todo tras los resultados de las elecciones presidenciales y el cambio de administración. Si bien está bastante establecido que el crecimiento en 2021 se situará en torno al 10%, los expertos locales consideran ahora que el crecimiento potencial podría reducirse al 3%.

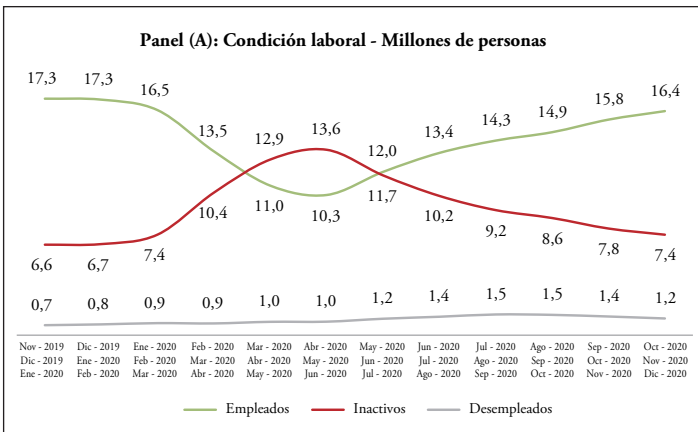
Shock de empleo con enfoque de género

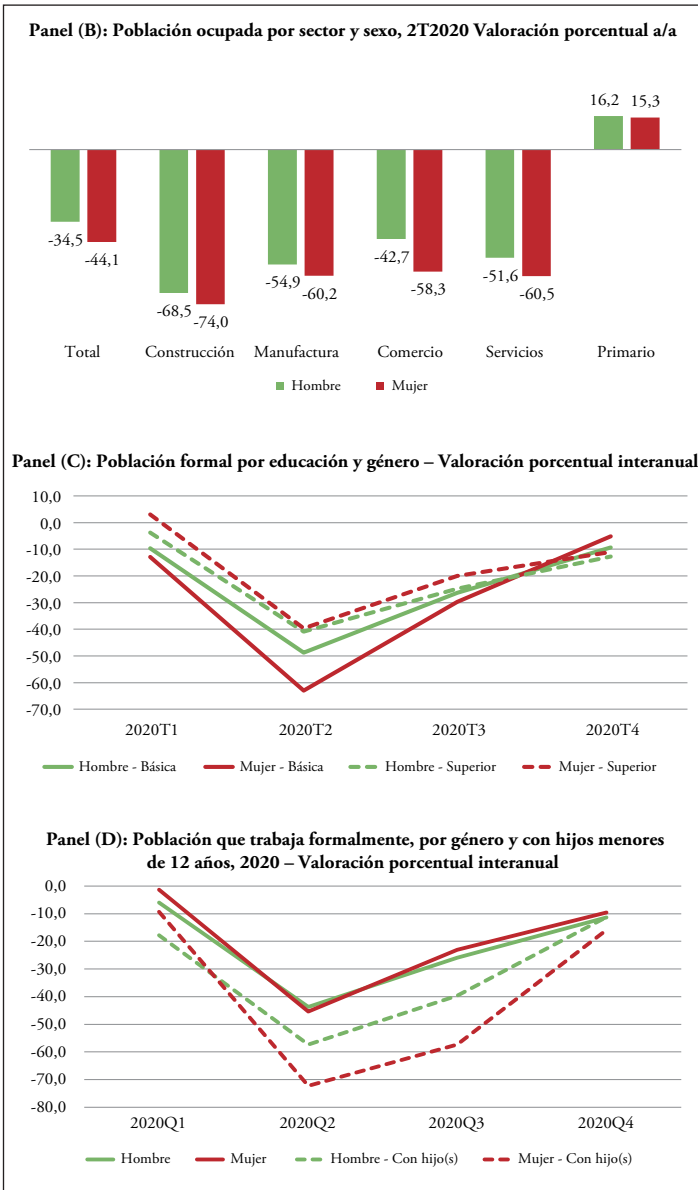
El descenso de la producción, en el fondo, es el resultado de la dinámica del mercado laboral durante los meses de cuarentena. Con muchas industrias incapaces de trasladar rápidamente sus operaciones a un entorno de trabajo remoto, otras tantas cerraron y millones de personas no pudieron trabajar. El panel (A) del gráfico 2.3 muestra la brutal pérdida de puestos de trabajo durante 2020. De los 16,5 millones de personas empleadas en el primer trimestre del año, más de 6,2 millones menos trabajaban en el trimestre siguiente. También indica que la mayoría no se convirtió en desempleada, sino que pasó a ser mayoritariamente inactiva (13,6 millones en el segundo trimestre de 2020). Aunque la situación mejoró notablemente con la reapertura de las empresas durante el tercer trimestre del año, todavía había 3 millones de personas menos empleadas que a principios de año, 2,6

millones más de inactivos, y el número de desempleados había aumentado constantemente en 0,8 millones. A finales de año, el empleo en el Perú se ubicaba solo 1 millón por debajo de los niveles anteriores a la pandemia, y parecía estar en camino de una recuperación completa, pero la actual y prolongada segunda ola de infecciones y cierres ha deprimido sin duda el empleo nuevamente.

La descomposición sectorial de este declive hace saltar las alarmas más precisas, y en particular una cuestión de género. El panel (B) muestra la variación porcentual de 12 meses de las personas empleadas por sectores económicos y género para el segundo trimestre de 2020. Como era de esperar, la pérdida de empleo coincide con la correspondiente pérdida de PBI para ambos géneros, pero en todos los sectores las mujeres perdieron proporcionalmente más puestos de trabajo que los hombres. El sector construcción (-68,5% para los hombres, -74,0% para las mujeres) y la industria manufacturera (-54,9% para

Gráfico 2.3
Impacto de la pandemia en los niveles de empleo con enfoque de género





Fuente: paneles (A) y (B): Informe técnico del INEI (2021). Paneles (C) y (D): ENAHO 2019-2020.

Elaboración propia.

los hombres, -60,2% para las mujeres) experimentaron la mayor pérdida de empleo, seguidas de cerca por el sector comercio (-42,7% para los hombres, -58,3% para las mujeres) y los servicios (-51,6% para los hombres, -60,5% para las mujeres). Como muchos negocios primarios se consideraron esenciales, el empleo en los sectores primarios no disminuyó, y presumiblemente más personas se trasladaron a trabajar a los negocios de este sector. La pérdida desigual de empleo femenino en los sectores de servicios y comercio es especialmente alarmante, ya que más del 80% de todas las mujeres empleadas trabajaban en servicios y comercio (Jaramillo y Ñopo, 2020). Por lo tanto, la pandemia está destinada a tener un efecto desproporcionado en grupos específicos, en particular las mujeres.

Para completar esta idea, en el panel (C) estudiamos la pérdida de empleo formal en función del género, nuevamente, y añadimos una diferenciación por nivel educativo: básico (escuela secundaria completa o menos) y cualquier nivel de educación superior. Los datos refuerzan la idea de que las poblaciones más vulnerables por falta de educación superior (grupo de educación básica en líneas sólidas) sufrieron una mayor pérdida de empleo, y, además, las mujeres con baja educación vieron una disminución mayor que sus homólogos masculinos en más de 10 puntos porcentuales.

Por último, en el panel (D) exploramos los efectos desiguales de la pandemia sobre el empleo formal de las mujeres con hijos. Está claro que la pérdida de empleo formal para hombres y mujeres ha sido prácticamente la misma, sin más condiciones. Sin embargo, en el caso de las personas con hijos, la proporción de empleos perdidos en el segundo trimestre fue superior al 50% en el caso de los hombres y superior al 70% en el de las mujeres. Esto encaja con la preocupación por el impacto de la pandemia en la economía del cuidado. El cierre de escuelas, el aislamiento de los hogares y la reducción general de la

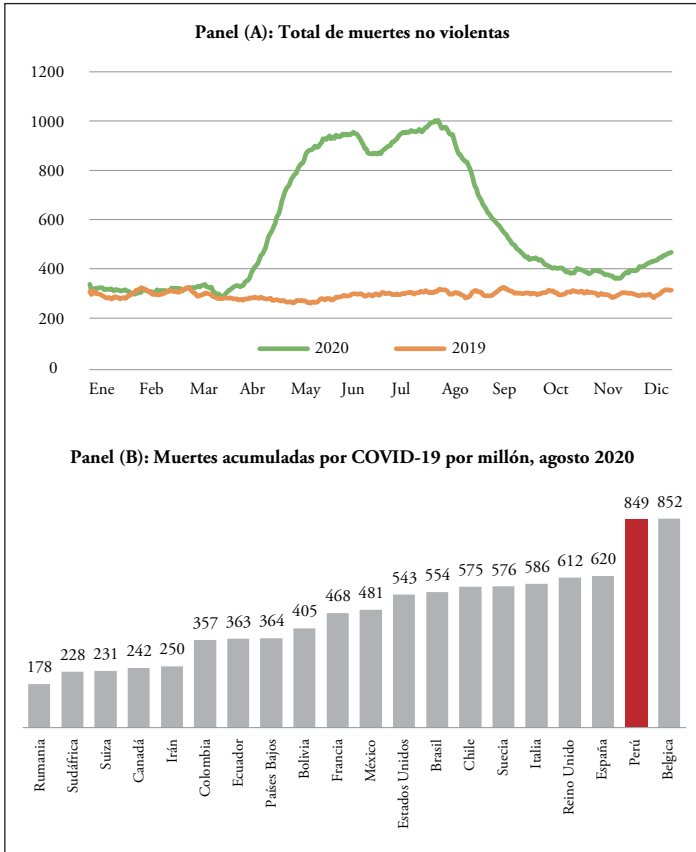
oferta de cuidados remunerados han hecho recaer la responsabilidad de las y los niños y las y los ancianos sobre los hombros de las mujeres. Esto ha obligado a millones de personas en el mundo en desarrollo a la inactividad laboral, o, más exactamente, al trabajo de cuidados, laborioso pero no remunerado en sus propios hogares (Diallo et al, 2020). En el caso del Perú, las mujeres con hijos han abandonado la fuerza laboral durante la mayor parte del año 2020 para atender su hogar, ya que más del 60% perdió su empleo incluso en el tercer trimestre.

Shock de salud

Merece la pena preguntarse si las restricciones deliberadas de la actividad económica mejoraron el impacto de la pandemia en la salud. Aunque es posible que nunca sepamos en qué medida nuestra respuesta política redujo el número de muertes, sí sabemos que el sistema de salud se vio desbordado de todos modos y tuvo un mal rendimiento en comparación con el del resto del mundo. En el panel (A) del gráfico 2.4 mostramos la curva suavizada del total de muertes no violentas en 2019 y 2020. La diferencia entre ambas curvas, conocida como *curva de exceso de muertes*, es una métrica práctica para aproximar rápidamente las muertes debidas al COVID-19, ya que las cifras oficiales pueden ser imprecisas y tienden a subestimar la cifra real. La primera oleada de infecciones se prolongó durante casi medio año, el mismo par de trimestres en que las restricciones fueron más estrictas. Las muertes no violentas casi se cuadruplicaron en su punto máximo durante este tiempo. Luego, en el panel (B) comparamos las muertes acumuladas del Perú por millón con las de varios países grandes a fines de agosto de 2020, cuando ocurrió el pico de nuestra primera ola. En ese momento, el Perú tenía el segundo mayor número de muertes acumuladas en el mundo entre los países, con una población mayor de 5 millones.

Gráfico 2.4

Impacto sanitario de la pandemia en las muertes



Fuente: panel (A): Plataforma de datos abiertos SINADEF; panel (B): Nuestro mundo en datos (2020).

Elaboración propia.

Notas: el exceso de muertes en el panel (A) es, visualmente, la diferencia entre las líneas verde y naranja. Ambas se han filtrado con una media móvil de 7 días. El panel (B) muestra el acumulado de muertes oficiales de COVID-19 por millón desde el 21 de enero y hasta el 26 de agosto de 2020.

En la sección anterior, al describir el contexto pre-pandémico para el sector de la salud, establecimos que el Perú sufría de deficiencias en el equipamiento, falta de personal e ineficiencias en la ejecución. Sin duda, estos factores contribuyeron al colapso del sistema de salud, que en el momento álgido de la primera ola de infecciones se encontraba totalmente saturado y era incapaz de brindar atención médica crítica a los pacientes de la UCI del COVID-19.

Sin embargo, Jaramillo y López (2021) aportan la primera evidencia empírica rigurosa de que las condiciones estructurales por sí solas no pueden predecir los malos resultados del Perú en cuanto a la eficacia de la sanidad pública, medida por las muertes y el exceso de fallecimientos por COVID-19 proporcionales agregados. En cambio, argumentan que la respuesta del Gobierno para contener el COVID-19 comparte una parte sustancial de la culpa. Los errores incluyen el uso de pruebas serológicas como herramienta de diagnóstico oficial durante la mayor parte de 2020, la ausencia de rastreo de contactos tras la detección de los casos, y la falta total de un sistema de vigilancia epidemiológica. Al frente de estos errores, los autores utilizan los conocimientos de las ciencias del comportamiento para destacar los intentos fallidos de una estrategia de comunicación centralizada eficaz. Dicha estrategia contempla la respuesta humana a las políticas sanitarias desde una perspectiva científica y basada en la evidencia, reconoce sus sesgos y actúa en consecuencia para empujar a las personas a tomar la decisión más saludable.

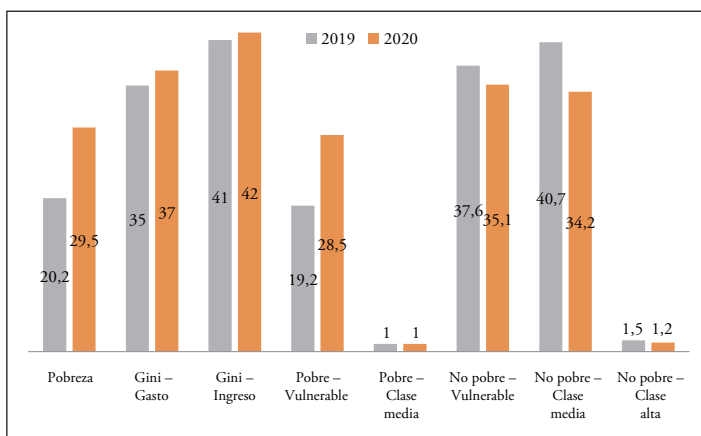
Deterioro de los indicadores socioeconómicos

El deterioro de la economía se retroalimenta con los indicadores socioeconómicos, revirtiendo gran parte de los avances en materia de

desarrollo logrados en las últimas dos décadas. Inicialmente, Lavado y Liendo (2020) pronosticaron para 2020 los niveles de pobreza, el coeficiente de Gini y una distribución socioeconómica. Sus resultados se resumen en el gráfico 2.5, que incluye un intervalo de confianza del 95% como barras de error para las estimaciones de 2020. El retroceso más lamentable corresponde al aumento de la tasa de pobreza del 20,2% en 2019 al 29,5% en 2020. Es decir, se espera que casi 3 millones de personas caigan por debajo del umbral de pobreza del gasto. Estas estimaciones, penosamente, han sido validadas por el dato oficial del INEI de 30,1% para el año.

Los autores no esperan que el coeficiente de Gini —en ingresos y gastos— aumente significativamente, ya que sus barras de error cruzan

Gráfico 2.5
Predicción de indicadores socioeconómicos



Fuente: Lavado y Liendo (2020).

Notas: la pobreza es un simple ratio de recuento. Los coeficientes de Gini están limitados por 0 (plena igualdad) y 100 (máxima desigualdad). Pobre se define según un umbral de pobreza y el gasto per cápita del hogar. Los vulnerables tienen una renta per cápita diaria inferior a 12,4 dólares. La clase media cuenta con una renta diaria entre 12,4 y 64 dólares, y la alta, una superior a 64 dólares.

el 2019. Sin embargo, la distribución de las personas entre los grupos de ingresos y gastos cambiará de forma significativa. Un hogar es vulnerable si tiene una renta per cápita diaria inferior a 12,4 dólares; es de clase media si tiene una renta per cápita diaria entre 12,4 y 64 dólares; y es de clase alta si tiene una renta per cápita diaria superior a 64 dólares. Lavado y Liendo (2020) estiman que el grupo de pobres-vulnerables habrá aumentado en 9,3 puntos porcentuales a finales de 2020. Lo que llama la atención es que la mayor parte de este cambio proviene de los hogares de clase media que caen por debajo de la línea de pobreza (6,5 puntos porcentuales); la mayor parte del resto procede de los hogares vulnerables cercanos a la línea de pobreza que caen por debajo de ella durante 2020 (2,5 puntos porcentuales). Una fracción muy pequeña viene de los hogares de clase alta que caen por debajo del umbral de pobreza (0,3 puntos porcentuales).

3. RESPUESTA MACROECONÓMICA DEL GOBIERNO

Habiendo descrito el impacto de la pandemia en la actividad económica junto con la respuesta de salud pública en la sección anterior, aquí describimos la respuesta fiscal y monetaria del Gobierno para proporcionar alivio durante la pandemia y reactivar la economía. Esta sección se basa principalmente en el Informe preelectoral 2016-2021 (MEF, 2021a) para la respuesta fiscal, y en el Informe de inflación del Banco Central de diciembre de 2020 (BCR, 2020).

Respuesta fiscal

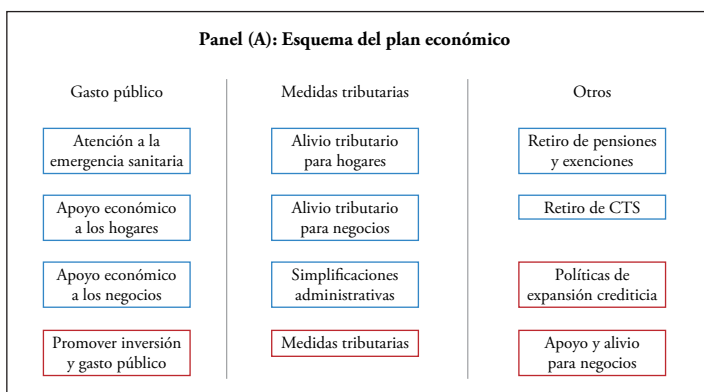
En su llamado plan económico (MEF, 2021a), el MEF y el Gobierno central desplegaron un conjunto de medidas de gasto público y fiscales, así como acciones singulares de corto plazo, para brindar liquidez y apoyo crediticio. El plan giraba en torno a dos etapas (contención de la pandemia y posterior reactivación económica) y cuatro pilares de actuación: (i) atención de emergencia inmediata, (ii) apoyo a los hogares, (iii) apoyo a las empresas, y (iv) provisión de liquidez para evitar el colapso del sistema crediticio, al lado de medidas de apoyo y reactivación de la economía. El panel (A) del gráfico 3.1 ordena los componentes del plan, mientras que el panel (B) muestra su presupuesto por piedra angular como porcentaje del PBI. Es preciso señalar que la provisión de liquidez no se gasta directamente, sino que sirve de

garantía para respaldar los préstamos a las empresas. Sin embargo, las demás piedras angulares ascienden a casi el 8% del PBI. A continuación, describimos en detalle los componentes de cada piedra angular.

En primer lugar, el Gobierno se abocó a reforzar la atención médica urgente e inmediata. Esto incluyó el refuerzo del sistema de salud mediante la reutilización de varias instalaciones para la realización de pruebas y atención del COVID-19, la adquisición de estas pruebas, la compra de equipos de protección para el personal sanitario y las fuerzas armadas, y la contratación de personal adicional, entre otras cosas. Otras medidas consistieron en incrementar la limpieza de los espacios públicos (escuelas, hospitales, transporte público, calles).

En segundo lugar, el Gobierno desplegó varios subsidios a tanto alzado para los hogares en condiciones vulnerables. El subsidio de mayor facturación fue una transferencia universal para hogares vulnerables de S/ 760, disponible para 8,5 millones de hogares, lo que supone aproximadamente el 1,9% del PBI. Otros apoyos a los hogares vulnerables incluyeron canastas de bienes, fraccionamiento

Gráfico 3.1
Descripción del plan económico y gastos



**Panel (B): Gastos**

Categoría	2020		2021	
	Millones USD	% del PBI	Millones USD	% del PBI
<i>Por función</i>				
Emergencia inmediata	1562,0	0,9	2250,0	1,1
Apoyo a los hogares	8760,0	4,9	2500,0	1,2
Recuperación económica	1928,0	1,1	1500,0	0,7
Provisión de liquidez	19 964,3	11,1	4000,0	1,9
Apoyo a las empresas	3353,8	1,9	-	-
<i>Por cuentas fiscales</i>				
Salarios	538,5	0,3	210,8	0,1
Bienes y servicios	2872,0	1,6	2739,8	1,3
Transferencias	5026,0	2,8	2529,0	1,2
Inversión de capital	538,5	0,3	843,0	0,4
Otros gastos de capital	179,5	0,1	0,0	0,00

Fuente: MEF (2020, 2021b).

Traducción propia.

Notas: el PBI para 2020 (2021) es de 718 millones de soles (843 millones de soles) con un tipo de cambio PEN-dólar de 4. Los datos de 2020 están actualizados hasta agosto de 2021. La provisión de liquidez y las empresas se basan casi por completo en las desgravaciones fiscales o en la concesión de créditos. Ese mismo año, el gasto en apoyos a los hogares, lamentablemente, se mezcla con su componente de desgravación fiscal, por lo que el gasto total por función no coincide con el gasto por cuentas fiscales.

de pagos de servicios públicos, adquisición de tabletas para alumnos de colegios públicos que estudian desde sus casas, entre otros bonos. Las medidas de alivio fiscal consistieron en la concesión de prórrogas para la declaración y el pago del impuesto sobre la renta. El Gobierno dispuso el retiro gratuito de S/ 2400 de los fondos individuales de Compensación por Tiempo de Servicios (CTS) de los que gozan todos los trabajadores asalariados formales al término de un contrato. Finalmente, en una medida muy polémica, aprobó el retiro del 25%

de los fondos privados de pensiones de todas las personas a mediados de 2020, además de un retiro de cuatro unidades tributarias a fines de 2020 para todas las personas que hayan estado desempleadas por 12 meses o más. El Congreso está debatiendo actualmente otras leyes de liberación de pensiones.

En tercer lugar, las principales medidas de apoyo a las empresas consistían en un subsidio a la nómina, por el que el empleador recibía un pago equivalente a no más del 35% del salario de los trabajadores que ganaban menos de S/ 1500 al mes. Otros subsidios incluían una subvención del 35 al 55% para la contratación de trabajadores formales. Las medidas de desgravación fiscal ampliaron los plazos para la declaración anual de impuestos y los depósitos de la CTS, así como la eliminación de las cuentas de detracción.

En cuarto lugar, el Gobierno puso en marcha múltiples programas de liquidez para respaldar los préstamos a bajo tipo de interés para las empresas que necesitan financiación para su capital de trabajo y están presionadas por obligaciones a corto plazo que podrían llevarlas a la quiebra. El programa más grande, Reactiva Perú, colocó S/ 60 mil millones (alrededor de US\$ 15 mil millones u 8,7% del PBI) en préstamos para empresas de todos los tamaños. Según informó el Banco Central (2021), el programa tuvo éxito al dirigirse a los sectores más afectados por la pandemia y evitar más pérdidas de empleo. Del total de empresas con préstamos Reactiva, el 96,2% son microempresas con menos de 11 trabajadores. Desde una perspectiva sectorial, la tabla 3.1 muestra que las empresas del sector servicios constituyen el mayor grupo de Reactiva por número (41,5% del total), mientras que las empresas Reactiva del sector primario emplean el 50% de todos los empleos formales mapeados según los datos administrativos. Una mayor desagregación proporcionada por el Banco Central muestra que, en el sector de los servicios, las empresas que implican un contacto directo (por ejemplo,

Tabla 3.1
Reactiva Perú: empresas y empleos formales

Sector	Empresas en Reactiva		Empleos en empresas de Reactiva	
	Número	%	Miles	%
Sector primario	2339	1,7	1977	41,1
Manufactura	13 416	9,6	320	6,6
Construcción	4615	3,3	376	7,8
Comercio	37 148	26,6	99	2,1
Servicios	40 975	29,3	323	6,7
<i>Servicios a las empresas</i>	12 397	30,3	268	31,2
<i>Transporte</i>	10 977	26,8	137	15,9
<i>Restaurantes</i>	4137	10,1	65	7,6
<i>Servicios personales</i>	2874	7,0	26	3,0
<i>Servicios sanitarios</i>	2541	6,2	47	5,5
<i>Educación</i>	1801	4,4	99	11,5
<i>Hoteles</i>	1565	3,8	13	1,5
<i>Agencias de viaje</i>	1436	3,5	34	4,0
<i>Otros</i>	3247	7,9	171	19,9
Otros	222	0,2	859	17,8
Total	139 690	100,0	4814	100,0

Fuente: BCR (2021).

Notas: las columnas de % para las subcategorías que pertenecen al sector servicios muestran la fracción de empresas o empleos sobre el total de empresas del sector en Reactiva Perú.

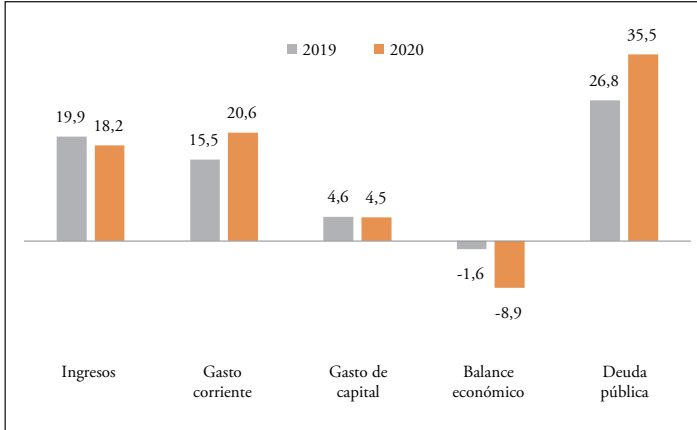
el transporte, los restaurantes, los servicios personales y de salud) comprenden más de la mitad de las empresas de servicios del sector Reactiva. En cuanto a la pérdida de puestos de trabajo, el Banco Central mostró que el empleo en las empresas de Reactiva disminuyó un 5% durante 2020, y un 7,4% en las empresas que no participaron de Reactiva.

Otros programas de crédito especializados son el FAE MYPE, para garantizar préstamos a pequeñas empresas y microempresas; el

FAE Agro, para la actividad agrícola; y el FAE Turismo, para el sector turístico. El Bono Familiar de Vivienda tiene como objetivo financiar la adquisición de más de 20 mil nuevas viviendas para los hogares con menores ingresos. El Gobierno también repuso el programa de empleo temporal Trabaja Perú para dar trabajo temporal a miles de desempleados. Finalmente, como parte de su plan de inversión activa, los programas Arranca Perú I/II tienen asignado un presupuesto de casi S/ 7712 millones para acelerar la inversión pública y el mantenimiento de la infraestructura.

El gasto total destinado a atacar los efectos del COVID-19 se resume en el panel (B) del gráfico 3.1 como porcentaje del PBI. Casi el 4,7% del PBI se dedicó a los gastos corrientes de COVID-19, siendo las transferencias la mayor parte del gasto. El gasto de capital para COVID-19 ascendió al 0,4% del PBI. En general, el plan económico planteó un importante gasto extraordinario durante 2020. Si bien el Gobierno hizo uso de 5 mil millones de dólares de su Fondo de Estabilidad Fiscal acumulado, como se muestra en el gráfico 3.2, el fuerte aumento de 5 puntos porcentuales en el gasto fiscal no se enfrentó a ningún incremento de los impuestos para equilibrar un poco las cuentas fiscales, sino a una disminución de 1,7 puntos porcentuales en los ingresos del Gobierno. Como resultado, el balance económico se desplomó hasta un déficit del 8,9% del PBI, que no solo es 7,3 puntos porcentuales más alto que el déficit de 2019, sino que es más del doble de la cifra de cualquier saldo negativo desde el año 2000. En consecuencia, la deuda pública pasó del 26,8 al 35,5% del PBI entre 2019 y 2020, y la mayor parte del financiamiento del plan económico provino de nueva deuda externa a través de la emisión de bonos soberanos. Si bien estas medidas fueron necesarias para mitigar el impacto económico de la pandemia, los expertos locales han señalado que debemos ser cuidadosos y delinear un plan fiscal conservador para

Gráfico 3.2
Cuentas financieras públicas – % del PBI



Fuente: MEF (2021b).

Elaboración propia.

Notas: el balance económico alude a la cuenta del sector público no financiero.

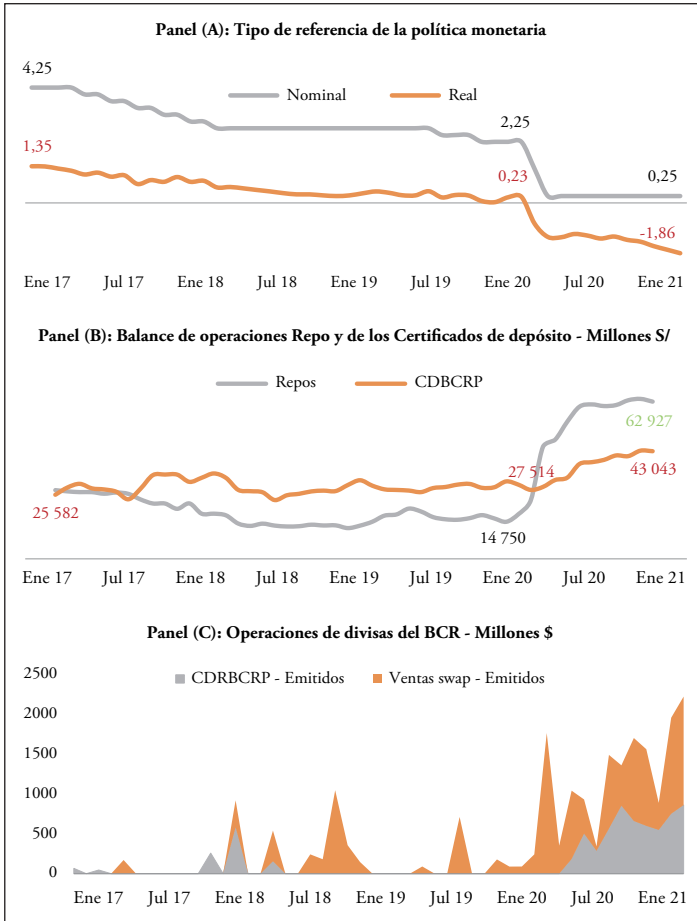
los próximos años. Como mostramos en los cálculos de las próximas secciones, debemos revisar ligeramente al alza los límites fiscales incluidos en las normas, pero sin superar el 40% de deuda sobre el PBI y el 1,5% de déficit.

Respuesta monetaria y financiera

En general, las rápidas e innovadoras políticas anticíclicas del Banco han contribuido en gran medida a evitar un colapso total del sistema crediticio y un repunte de variables macroeconómicas como la inflación y el tipo de cambio. El gráfico 3.3 describe los tres principales componentes de la respuesta monetaria y financiera del Banco a la

Gráfico 3.3

Principales intervenciones del Banco Central



Fuente: Series estadísticas del BCRP.

Elaboración propia.

Notas: en el panel (A) calculamos la tasa de referencia real deduciendo las expectativas de inflación a 12 meses de la tasa nominal. En el panel (B), las operaciones repo incluyen repos sobre valores, moneda y colocaciones de Reactiva Perú, mientras que CDBCRP representa los certificados de depósito reajustables del Banco Central, un instrumento utilizado para regular la liquidez. En el panel (C), CDRBCRP representa los certificados de depósito reajustables del Banco Central cuyo valor, a diferencia del CDBCRP, se adapta a las variaciones de los tipos de cambio.

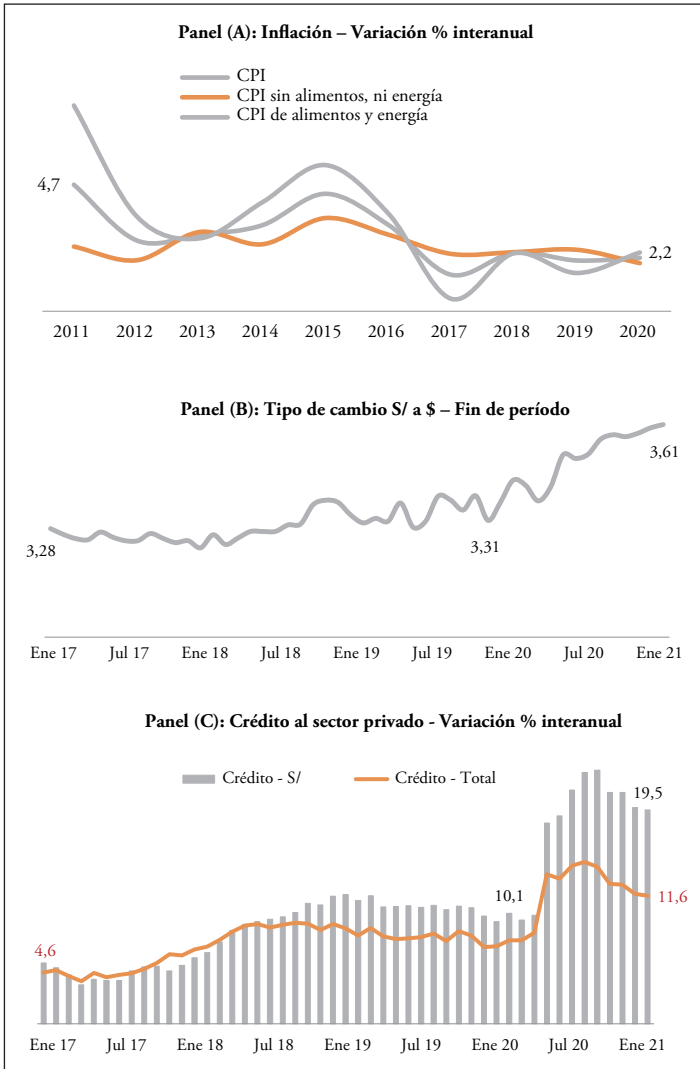
crisis. En primer lugar, como se muestra en el panel (A), tan pronto como se impusieron los cierres nacionales, el Banco bajó el tipo de referencia nominal hasta cerca de 0 y se mantuvo en ese nivel hasta agosto de 2021, ya que las expectativas inflacionistas se dispararon mientras asumía el nuevo gobierno. Como resultado, hasta entonces el tipo de referencia real fue negativo y decreciente desde abril de 2020. Así mismo, aunque no se muestra en el gráfico, el Banco complementó los recortes de tipos con la flexibilización de los requisitos de reserva para los bancos comerciales. A principios de abril y mayo de 2020, las tasas de encaje en moneda local decrecieron del 5 al 4%, junto con una reducción del 1 al 0,75% del requisito mínimo de cuenta corriente para los bancos en las cuentas del Banco Central. Los requisitos en moneda extranjera se redujeron del 50 al 9%, y en el momento de redactar este informe aún no se han revisado.

El Banco Central tomó medidas sin precedentes para garantizar la continuidad del pago de los créditos en el sector privado e inyectar más liquidez en la economía. Sus principales instrumentos se muestran en el panel (B) del gráfico 3.3. Entre abril de 2020 y enero de 2021, y con el respaldo del Gobierno central, el Banco subastó y emitió los créditos para Reactiva Perú a través de operaciones repo sobre valores, divisas y créditos respaldados por el Estado para empresas y bancos. Así, estos repos se multiplicaron por más de cuatro entre abril de 2020 y enero de 2021. Para esterilizar el exceso de liquidez de este proceso, se emitieron alrededor de S/ 16 mil millones (más o menos US\$ 4 mil millones) en depósitos de certificados durante la pandemia de 2020. Reactiva Perú ha tenido un impacto positivo progresivo en el crédito: según COFIDE y el Banco Central, cerca del 88,7% del total de empresas con un crédito de Reactiva son micro y pequeñas empresas, y tienen una participación del 46% en el total del crédito subastado por el Banco.

Comprometido con su régimen de tipo de cambio flotante, el Banco interviene regularmente en el mercado de divisas para reducir la volatilidad y frenar las presiones de depreciación. El panel (C) del gráfico 3.3 muestra la evolución del principal instrumento de divisas empleado por el Banco durante la pandemia. Se trata de los depósitos de certificados reajustables (CDR) y las ventas de *swaps* de divisas (USD/PEN). Las ventas de *swaps* a los bancos comerciales superaron los 10 000 millones de dólares en varios momentos clave en los que el Banco consideró que era necesario tomar medidas para limitar la depreciación de la moneda local, como los escándalos políticos que afectaron las perspectivas internacionales en torno al Perú. Luego, los CDR, que son depósitos certificados cuyos valores se ajustan a la dinámica del tipo de cambio, fueron emitidos progresivamente desde el inicio de la pandemia para sumarse a los esfuerzos de venta de dólares. Además, el Banco intervino en ventas al contado de divisas por valor de 22 000 millones de dólares.

Los resultados de la intervención del Banco Central, resumidos en torno a algunas variables clave en el gráfico 3.4, hablan por sí solos. Aunque el Banco comenta que las presiones inflacionistas fueron mínimas durante el año pasado, sigue siendo destacable que la inflación —panel (A)— cerró en el 2,2%, cerca del objetivo del 2%, con diferencias mínimas al deducir el IPC de alimentos y energía en el cómputo. Esto sirve para reforzar el mensaje de que el Banco está firmemente comprometido con los objetivos de inflación y no tiene ningún problema en ceñirse a las bandas planteadas incluso en tiempos de recesión. Aunque el tipo de cambio del dólar aumentó de 3,3 a 3,6 durante el año pasado, las presiones a la baja en varios puntos del panel (B) muestran que las operaciones del mercado de divisas contribuyeron a evitar una depreciación más pronunciada. Por último, el crédito en el sector privado se ha expandido mucho más durante 2020

Gráfico 3.4
Evolución de la inflación, el crédito y el mercado de divisas



Fuente: Series estadísticas del BCRP.

Notas: en el panel (A), el IPC representa el índice de precios al consumo; en el panel (B), el tipo de cambio nominal se define como la relación PEN-dólar; en el panel (C), para sumar el crédito en moneda local y en moneda extranjera utilizamos un tipo de cambio constante.

que en los tres años anteriores, como muestra el panel (C), con tasas de crecimiento anual superiores al 20% durante la mayor parte de la pandemia. Otros cálculos del Banco confirman que esta expansión del crédito se debe en gran medida a los esfuerzos de Reactiva Perú, y que este programa fue más útil para los sectores económicos más gravemente afectados por la recesión de la pandemia: construcción, comercio, servicios y pesca. Otros resultados positivos que no se muestran en el gráfico 3.4 incluyen un modesto aumento en la pendiente de la curva de rendimiento del Banco y una reducción del coeficiente de dolarización de la deuda de 25,9 en diciembre de 2019 a 21,1 en octubre de 2020.

4. PLAN DE ESTÍMULO: MULTIPLICADOR FISCAL Y SIMULACIONES DE PROGRAMACIÓN FINANCIERA

Descripción del plan

En la tabla 4.1 presentamos un resumen de nuestras propuestas fiscales por el lado del gasto, nuestros supuestos de referencia, y el plan de inversión implícito del MEF y los supuestos de referencia del Informe preelectoral para el período 2016-2021 (MEF, 2021a).

Para empezar, introducimos algunos cambios en las proyecciones del Gobierno sobre el crecimiento del PBI. Hay consenso acerca de un repunte del crecimiento del 10% en 2021. Sin embargo, el Consejo Fiscal, una comisión autónoma de expertos nombrada por el MEF y que lo asesora, ha advertido contra el optimismo que encierran las proyecciones del MEF sobre la inversión y el consumo futuros, tanto privados como públicos, para 2022 en adelante. La recuperación en 2022 depende de las expectativas de los agentes económicos sobre la inversión privada, que ha experimentado una drástica caída en los últimos meses. Para 2023 en adelante, imponemos un crecimiento completamente pasivo de 3,0% que corresponde ampliamente a las estimaciones recientes de crecimiento potencial de 3,5% computado en 2018 (BCR, 2018) menos un *shock* de crecimiento potencial de -0,5 pp debido a la crisis sanitaria y a la incertidumbre sobre el futuro.

El plan de recuperación del MEF en el Informe preelectoral se centra en tomar medidas para reactivar la inversión privada y pública. Así, para estimar el tamaño de su plan de expansión fiscal, en la primera

Tabla 4.1
Descripción de las propuestas fiscales por el lado del gasto

Descripción		2021	2022	2023	2024	2025
<i>Plan de inversiones públicas – MEF</i>						
Aumento de la inversión pública con respecto a 2019	(S/ millones) (% PBI 2019)	3265 0,4%	7315 1,0%	9409 1,3%	11 981 1,7%	14 564 2,1%
<i>Plan alternativo de inversión y gasto público</i>						
Aumento de la inversión pública con respecto a 2019	(S/ millones) (% PBI 2019)	5000 0,7%	7500 1,0%	10 000 1,4%	12 500 1,8%	15 000 2,2%
Aumento del gasto del PEAS con respecto a 2020	(S/ millones) (% PBI 2019)	1787 0,2%	3575 0,5%	5362 0,8%	7149 1,0%	8937 1,3%
Expansión fiscal anual	(% PBI 2019)	0,9%	1,5%	2,2%	2,8%	3,5%
<i>Supuestos de referencia</i>						
Crecimiento del PBI real (%)		10,0%	4,0%	3,0%	3,0%	3,0%
Inflación		3,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%
Media de PEN a USD		4,0	4,0	4,0	4,0	4,0

Fuente: MEF (2021a). Estimaciones de los autores.

Notas: la primera fila de cada propuesta muestra el aumento de la inversión o el gasto público nominal con respecto a algún año base, expresado en PEN nominal. La segunda fila muestra el mismo incremento como proporción del PBI de 2019, tras deflactar el valor futuro de la propuesta de inversión/gastos utilizando las proyecciones de inflación del MEF.

fila de la tabla 4.1 computamos la diferencia entre la proyección del gasto de capital nominal para cada año y el gasto de capital en el último año sin recesión, esto es, el 2019. Nuestro plan de inversión para el período 2021-2025, valorado en un total de S/ 50 mil millones, tiene tres anclajes: (i) ejecución del 30% del PNIC (S/ 30 mil millones); (ii) uso creciente de la modalidad de Proyectos Especiales de Inversión

Pública (PEIP) para acelerar la ejecución de proyectos socialmente relevantes (S/ 10 mil millones); y, (iii) aumento de 33% en la eficiencia de las transferencias de recursos de inversión del gobierno nacional a los gobiernos locales y regionales (S/ 10 mil millones). Suponemos que hay un incremento lineal de la inversión pública entre el 2021 y el 2025. Resulta que nuestro plan coincide aproximadamente con el del MEF, como se muestra en la tabla 4.1.

Donde nuestros planes difieren es en el enfoque del gasto público corriente. Mientras que el MEF sostiene que el gasto público debe satisfacer exactamente las necesidades de prestación de los servicios públicos actuales, nosotros vemos una oportunidad de expansión en el sector de la salud. En concreto, pretendemos aumentar el gasto público de manera constante para cubrir totalmente el Plan Esencial de Seguro de Salud para los afiliados al SIS. En nuestro sistema actual, un trabajador informal enfermo tiene casi garantizada la dependencia del SIS, y con los altos índices de informalidad del Perú, esto asciende a unos 23 millones de personas. Sin embargo, actualmente el sistema está desfinanciado, de modo que cubre solo dos tercios del gasto estimado por afiliado del MINSa. En consecuencia, el Gobierno no puede satisfacer la demanda de los afiliados la mayor parte del tiempo, y los enfermos deben incurrir en onerosos gastos de bolsillo. Nuestro plan pretende salvar esta brecha: de los 11 000 millones de soles gastados en 2020, calculamos que el gasto debe aumentar hasta aproximadamente 20 000 millones de soles en 2025, tras tener en cuenta el número de afiliados al SIS y el crecimiento anual previsto de la población, que es del 1,8% según el Banco Mundial. Este es un paso necesario para lograr un verdadero sistema de salud universal que sea independiente de la situación laboral y de la formalidad de la población.

Simulación de la actividad económica

Tanto nuestro plan fiscal como el del MEF pueden ser mapeados en la actividad económica de equilibrio a través de un modelo multiplicador simple. En la tabla 4.2 presentamos los multiplicadores fiscales oficiales del Banco Central para el ingreso, el gasto y la inversión en el Perú durante las recesiones económicas (BCR, 2019). Estos multiplicadores mapean el efecto marginal de un incremento de $S/1$ en el ingreso, el gasto y la inversión en el tiempo t al PBI de equilibrio por el lado de la demanda en el tiempo $t, t+1, \dots, t+5$. Utilizando estos parámetros, calculamos el flujo del PBI creado por nuestro plan fiscal, añadimos linealmente estos flujos a nuestras proyecciones de referencia del PBI nominal y volvemos a calcular la trayectoria del crecimiento del PBI real hasta 2026. A partir de 2027, suponemos que el crecimiento del PBI vuelve a su nivel potencial.

El gráfico 4.1 presenta los resultados de nuestras simulaciones del PBI. Las líneas verdes denotan un escenario de referencia, y las líneas

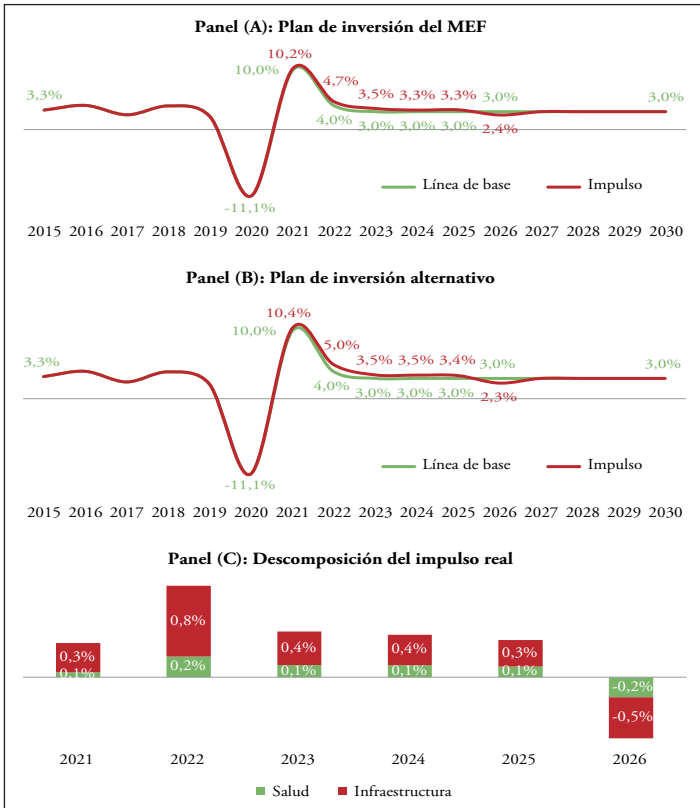
Tabla 4.2
Multiplicadores fiscales marginales peruanos durante una recesión

Año	Ingreso	Gasto	Inversión
T	-0,25	0,23	0,49
t+1	0,00	0,99	1,04
t+2	0,00	-0,19	-0,11
t+3	0,00	-0,06	0,00
t+4	0,00	-0,04	0,00
t+5	0,00	-0,01	0,00
Acumulado	-0,25	0,92	1,42

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú (2019). Informe sobre la inflación de diciembre de 2019. Elaboración propia.

Gráfico 4.1

Simulaciones de la trayectoria del crecimiento del PBI real con multiplicadores fiscales



Fuentes: MEF, Banco Central de Reserva del Perú y estimaciones de los autores.
Elaboración propia.

Notas: la trayectoria se expresa en términos de variación porcentual interanual del PBI real. Los planes de impulso se describen en la tabla 4.1, y su impacto en el PBI se representa aquí tras aplicar los correspondientes multiplicadores fiscales de la tabla 4.2. En el panel (A), el escenario de referencia del MEF resulta de restar el efecto multiplicador de su plan de inversión sobre el PBI de su trayectoria proyectada del PBI nominal. En el panel (B), nuestro escenario de referencia supone un escenario pasivo en 2021 con un crecimiento del 7% y un crecimiento potencial del 3,5% a partir de 2022. En el panel (C), el impulso real se define como la diferencia entre la línea de base y la tasa de impulso del crecimiento del panel (B). La descomposición muestra entonces qué parte del aumento o disminución del crecimiento se debe a la inversión en infraestructuras y al aumento del gasto corriente en salud, por separado.

rojas incluyen el efecto de los planes fiscales sobre el PBI. En el panel (A) mostramos nuestras estimaciones implícitas sobre cómo el plan de inversión pública del MEF contribuye a sus proyecciones del PBI para comparar. En 2022 y 2023, la inversión impulsa el crecimiento del PBI en 0,7 y 0,5 puntos porcentuales, respectivamente. En el panel (B) presentamos el efecto simulado de nuestro plan fiscal sobre la trayectoria del PBI en comparación con nuestro escenario pasivo de referencia. Estimamos un aumento considerable del crecimiento del PBI para el período 2021-2025, con un modesto efecto de exclusión en 2026 que empuja el crecimiento por debajo del potencial, aunque esto puede compensarse con reformas adicionales para 2026. En 2022, 2023, 2024 y 2025, nuestro plan conduce a un aumento del crecimiento del PBI de 1,0, 0,5, 0,5 y 0,4 puntos porcentuales, respectivamente. Incluso para 2021, el PBI podría aumentar en 0,4 puntos porcentuales. En el panel (C) descomponemos el cambio en el crecimiento del PBI entre el escenario de referencia y el escenario de impulso (que llamamos impulso real) del panel (B) en las contribuciones realizadas por el plan de inversión y el plan de gasto del seguro de enfermedad. Esto sirve para mostrar la relevancia relativa del plan de salud en el impulso del PBI: mientras que su contribución es menor en 2021 y 2022, contribuye con una cuarta parte del cambio en el crecimiento en 2023, un tercio del cambio en 2024, y más de una cuarta parte en 2025.

Simulaciones de empleo

La distribución sectorial de los planes de inversión es muy importante para los resultados del empleo. ¿Cómo se compondría nuestro plan de inversiones? Nuestra mejor referencia es tomar como *benchmark*

la composición de la inversión pública para 2015-2019, estimada a partir de los datos disponibles públicamente. Este es un hito relevante para la inversión pública en el Perú, ya que el PNIC fue lanzado en 2015. Presentamos la composición de la cartera de inversión pública en la primera columna de la tabla 4.3. Este es un punto de partida útil para estimar ampliamente el impacto de nuestro plan fiscal en la creación de empleo y su composición por género. La tercera columna de la tabla 4.3 muestra el multiplicador de empleo por sector por cada mil millones de dólares de inversión, estimado por Pastor et al. (2020), mientras que la cuarta columna indica la proporción de mujeres empleadas en ese sector, estimada por la OIT (2021).

Con estas cifras, podemos trazar un mapa de la creación de empleo por sector y género, que se presenta en el panel (A) del gráfico 4.2. En total, nuestro plan de inversión podría crear casi 342 000 empleos entre 2021 y 2025. Observamos que los efectos multiplicadores del empleo se basan en proyectos intensivos en capital, y que los proyectos o sectores intensivos en mano de obra pueden tener multiplicadores aún mayores. Por lo tanto, nuestras cifras podrían subestimar el verdadero efecto sobre el empleo.

Sin embargo, la proporción de empleos femeninos creados (38,5%) está demasiado desequilibrada, sobre todo en el transporte y el saneamiento. Para mejorar esta cuestión, propusimos una cartera centrada en el género en la segunda columna de la tabla 4.3. Esta cartera asigna un peso ligeramente menor al transporte y al saneamiento, uno ligeramente mayor a la educación y uno mucho mayor a los proyectos de salud. Podemos justificar esto por varios motivos. En primer lugar, nuestro plan prevé que el Gobierno utilice la modalidad del PEIP para facilitar las inversiones que más preocupan a la sociedad. La educación y la sanidad encajan en esta descripción. La inversión en la construcción de escuelas ya está plasmada en el proyecto Escuelas

Tabla 4.3
Composición de los multiplicadores de la inversión pública y del empleo sectorial

Sector	Portafolio 2015-2019 (%)	Portafolio centrado en el género (%)	Multiplicador del empleo	Porcentaje de mujeres en el sector
Transporte	28,4	23,0	11 722	17
Saneamiento	22,7	20,0	18 112	22
Educación	14,9	16,0	35 103	58
Salud	2,0	16,0	35 103	69
Energía	0,9	1,0	49 893	5
Otros	31,1	24,0	35 103	40

Fuente: Alcázar y Jaramillo (2021) de SIAF-MEF; Pastor et al. (2020); OIT (2021).

Elaboración propia.

Notas: los portafolios se expresan como pesos que suman 1. El multiplicador indica cuántos puestos de trabajo se crean por cada mil millones de dólares adicionales de inversión. Utilizamos un tipo de cambio de 3,6 para la relación PEN/USD. Los multiplicadores fueron estimados por Pastor et al. (2020) para la región de ALC. Sin embargo, los multiplicadores sectoriales solo se estimaron para las inversiones en transporte, saneamiento y energía, y un multiplicador de la inversión total. Utilizamos el multiplicador total como referencia para los multiplicadores del empleo en educación y salud. Sin embargo, teniendo en cuenta que se trata de sectores que requieren mucha mano de obra, estos deben tomarse como límites inferiores del verdadero multiplicador.

del Bicentenario del Gobierno actual, valorado en S/ 3000 millones para los próximos tres años, y es un motor del capital humano. Por otra parte, la PNIC identificó un importante déficit de infraestructuras en materia de salud: apenas se ha abordado con el 2% dedicado a la salud en la cartera de inversiones tradicional. En segundo lugar, el aumento del gasto en salud que proponemos debe ir acompañado de una ampliación de la capacidad de atención y de las infraestructuras

para servir a unos 25 millones de afiliados al SIS en 2025. En tercer lugar, dado que la proporción de mujeres que trabajan en educación y sanidad es mucho mayor, la creación de empleo será mucho más equilibrada desde el punto de vista del género con esta nueva cartera.

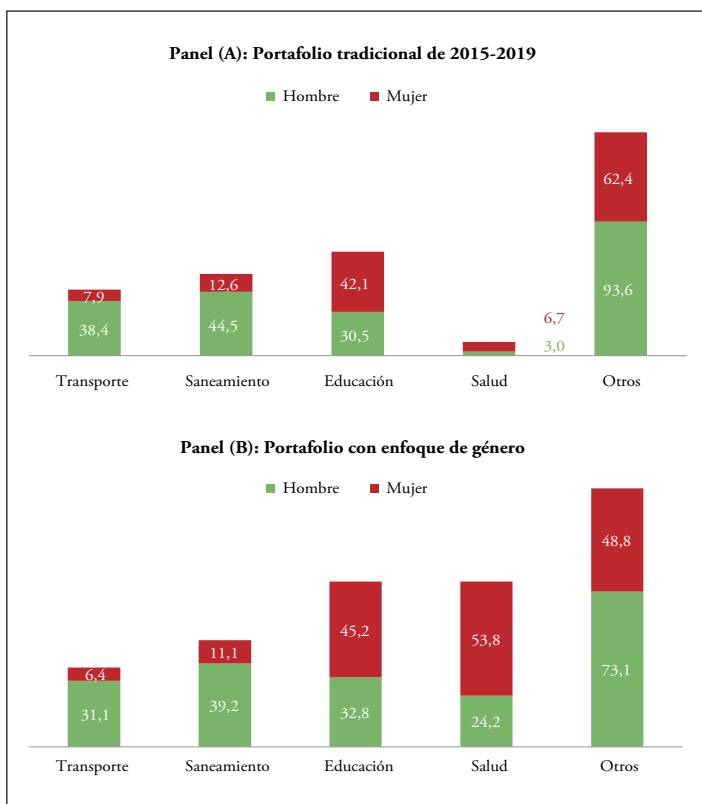
Ya existe un cuerpo de evidencia internacional que ha estudiado el efecto multiplicador laboral de la inversión en la industria de servicios de cuidado. De Heneau y otros (2016) recopilaron evidencia de los países de la OCDE, que encuentra que si el 2% del PBI se invirtiera en la industria del cuidado, esto se traduciría en un aumento global del 2,4 al 6,1% en el empleo, reduciendo la brecha de género en una décima en el más bajo y la mitad en el más alto. En cambio, la inversión en infraestructuras físicas solo crea la mitad de puestos de trabajo y suele aumentar la brecha salarial.

De hecho, como se muestra en el panel (B) del gráfico 4.2, está claro que la cantidad de mujeres recién empleadas es mucho mayor que antes. En concreto, la proporción total de empleos femeninos creados es ahora del 45,19%. Esto ya es superior a la proporción general de mujeres empleadas en el Perú, que es del 40% (OIT, 2021). De hecho, debido a que se dedican más recursos a los sectores intensivos en mano de obra, se crean 24 000 empleos adicionales con esta cartera en comparación con la cartera tradicional. Dado que los puestos de trabajo en el sector de la salud suelen requerir una educación superior y una formación especializada en el campo correspondiente, esperamos que la mayoría de los empleos creados sean de mano de obra cualificada. Además, un buen número de estos empleos son permanentes, ya que están asociados a la expansión de los servicios sanitarios.

Este ejercicio sirve para demostrar que la inversión pública debería centrarse más en los sectores intensivos en mano de obra, ya que crean más puestos de trabajo y, al menos en lo que respecta a la educación y la sanidad, pueden mejorar el equilibrio de género en el empleo.

Gráfico 4.2

Creación de empleo en los planes de inversión alternativos por sector y género – Miles de puestos de trabajo



Fuentes: Alcázar y Jaramillo (2021) de SIAF-MEF; Pastor et al. (2020); OIT (2021); estimaciones del autor. Elaboración propia.

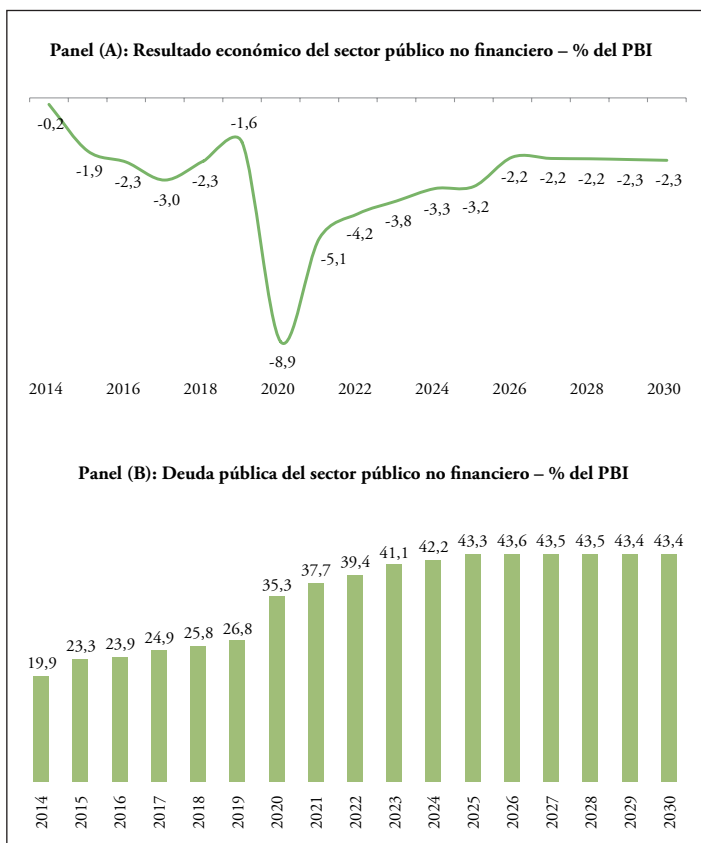
Notas: el gráfico muestra la descomposición de los efectos totales sobre el empleo del plan de inversión de 50 000 millones de PEN, con un total de 366 000 puestos de trabajo creados, descompuestos por sector y género. Las cifras se expresan en miles de personas. El panel (A) utiliza la composición tradicional de la cartera de la tabla 4.3, mientras que el panel (B) emplea la composición propuesta centrada en el género, también de la tabla 4.3. La proporción de empleos femeninos creados con nuestra cartera centrada en el género es del 45,2%, mientras que la proporción de la cartera tradicional es del 38,5%. El total de puestos de trabajo creados en el panel (A) y en el panel (B) asciende a 341 700 y 365 700, respectivamente.

Sin embargo, para convertir en realidad estas posibles ofertas de empleo, hay que pensar además en algunas cuestiones clave. En particular, como hemos dicho en nuestro debate sobre la economía del cuidado, sin una política laboral cuidadosa orientada a las necesidades de las mujeres en el hogar, las mujeres con hijos se enfrentan a una desventaja estructural y permanecerán en casa. Diallo et al. (2020) señalan algunas recomendaciones políticas. Para apoyar las necesidades de estas trabajadoras del cuidado, no remuneradas y remuneradas, los gobiernos podrían evaluar la posibilidad de ampliar sus redes de seguridad de protección social, proporcionar un nivel mínimo de servicios de guardería para estas trabajadoras y darles acceso prioritario a los alimentos y servicios básicos. A más largo plazo, deberían estudiar la posibilidad de invertir en la economía del cuidado para crear resiliencia con vista al futuro, mediante la construcción de infraestructuras domésticas (agua, acceso a la electricidad, entre otras), y posiblemente incluso estudiar políticas antidiscriminatorias en la legislación laboral. Las inversiones orientadas al saneamiento y la salud pueden precisamente crear nuevas oportunidades de empleo en la economía de los cuidados.

Estabilidad financiera

Evidentemente, nuestro plan fiscal supondrá una mayor carga para las cuentas financieras públicas. La pandemia ya ha hecho mella en las cuentas fiscales, con un déficit público del 9% y un aumento de 8,5 puntos porcentuales del ratio de deuda pública sobre el PBI a finales de 2020. Para explorar la sostenibilidad financiera de nuestra propuesta, nos basamos en una versión abreviada del modelo de programación financiera del MEF, que prevé todas las cuentas financieras del sector

Gráfico 4.3
Cuentas fiscales tras el impulso fiscal sin reformas fiscales



Fuente: estimaciones de los autores.

Elaboración propia.

Notas: utilizamos una versión abreviada del modelo de programación financiera del MEF que estima y prevé el superávit y el déficit presupuestario de las administraciones públicas, así como la deuda pública, para una determinada trayectoria de proyección del PBI, los precios, los ingresos públicos y el gasto público. Empleamos nuestras proyecciones de referencia para el crecimiento del PBI (véase la tabla 4.1). Para los años 2021-2025, sustituimos las estimaciones de inversión pública del MEF por las nuestras (tabla 4.1) y añadimos nuestra estimación de gasto en salud (tabla 4.1) al gasto público corriente del MEF. En esta simulación no añadimos ningún aumento extraordinario de impuestos.

público no financiero utilizando como entrada una senda para el PBI, los precios, los tipos de interés, las expectativas de depreciación, el gasto público y los ingresos públicos. En esencia, el modelo resuelve la deuda pública utilizando un modelo contable estándar para una economía abierta.

Como primer ejercicio, utilizamos como entrada nuestra trayectoria de crecimiento del panel (B) del gráfico 4.1. Sustituimos las estimaciones de inversión pública del MEF por las nuestras (véase la tabla 4.1) y añadimos nuestra estimación del gasto en salud (tabla 4.1) al gasto público corriente del MEF. Los resultados de este ejercicio de programación se presentan en el gráfico 4.3, donde el panel (A) muestra el superávit/déficit público y el panel (B) la deuda pública, ambos como porcentaje del PBI. Inmediatamente, aparece que tanto el déficit a mediano plazo como los niveles de deuda pública son excesivamente altos: terminan en el 2,3% y el 43,4%, respectivamente. Esto está muy por encima de la actual regla fiscal de 1 a 30. Como referencia, en la senda de crecimiento del PBI delineada en la última fila de la tabla 4.1 se tendría un déficit del 1% y una deuda del 34,7% del PBI en 2030.

Las cifras del plan parecen prohibitivas en materia de sostenibilidad financiera, al menos dada la regla fiscal actual, pero podemos ser más precisos. Utilizando el modelo de cuentas públicas, se puede resolver el superávit público a largo plazo necesario para estabilizar un nivel determinado de deuda pública, una tasa de crecimiento a largo plazo, el coste de la financiación de la deuda y una tasa de depreciación esperada. La tabla 4.4 resuelve esta tasa de superávit mínima para un puñado de combinaciones de estos cuatro parámetros, fijando la tasa de crecimiento potencial del PBI en el 3,5% en particular. Castilla (2021) ha estimado que los tipos de interés se sitúan entre el 4% y el 6%, y que la depreciación media anual desde 1995 se ubica en

torno al 2%, y, lo que es más importante, que no es posible comprometer un superávit superior al 1% si se observan los datos entre 1990 y 2019. Con esto en mente, concluye que el Perú puede mantener razonablemente niveles de deuda pública de, a lo sumo, 40%.

Se trata de una visión muy conservadora, teniendo en cuenta que los mercados emergentes de todo el mundo tienen ratios de deuda sobre el PBI del 64,4%, el promedio de la región de ALC es del 77,7%, e incluso los pujantes mercados emergentes de Asia muestran un ratio medio del 67,6%. Pero preferimos pecar de prudentes, ya que: (i) nos enfrentamos a un crecimiento lento desde hace varios años, como se ve en el gráfico 1.1, y la solvencia depende fundamentalmente del crecimiento potencial; y, (ii) la prudencia ha sido la característica que define la política macroeconómica desde principios de la década de 2000, y creemos que debería seguir siéndolo.

Tabla 4.4
Superávit primario mínimo a largo plazo
para estabilizar la deuda pública (%)

Tasa de interés	Deuda pública				Depreciación
	30%	35%	40%	45%	
4,0	0,1	0,2	0,2	0,2	2,0
6,0	0,7	0,8	1,0	1,1	4,0
8,0	1,3	1,5	1,7	2,0	6,0
10,0	1,9	2,2	2,5	2,8	8,0

Fuente: Castilla (2021).

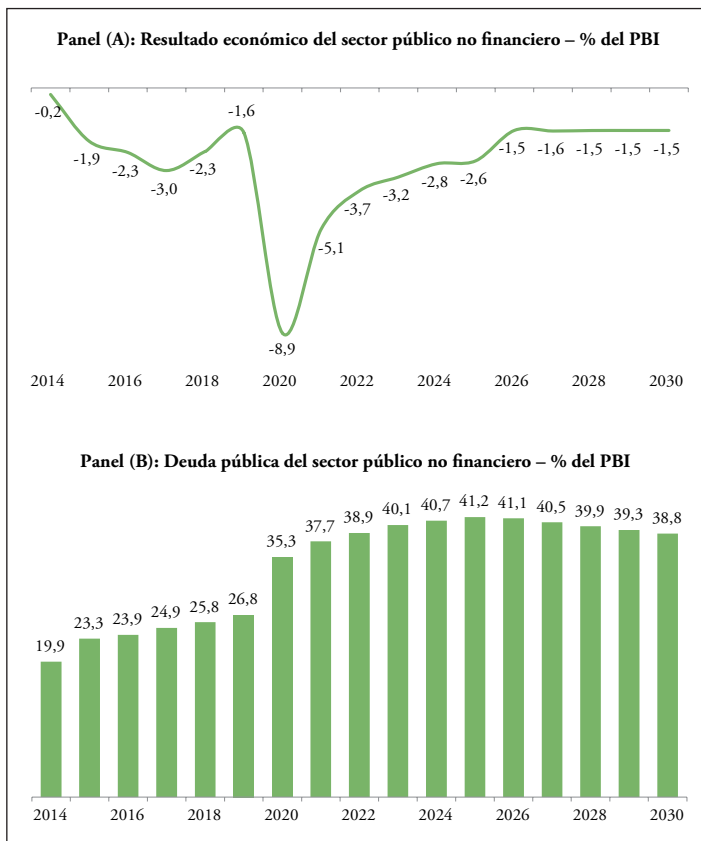
Notas: todos los cálculos del superávit mínimo necesario suponen una tasa de crecimiento potencial del PBI del 3,5% para el Perú. Tanto la deuda pública como el superávit del Gobierno se expresan como porcentaje del PBI. La tasa de interés corresponde a la tasa a la que el Gobierno paga su servicio de intereses, y la depreciación es una medida de la depreciación media anual.

Para reforzar aún más las cuentas fiscales, proponemos un segundo ejercicio que introduce pequeñas reformas en el plan fiscal para hacerlo más sostenible financieramente. Con este ejercicio demostramos que incluso pequeños aumentos de la eficiencia fiscal pueden producir notables mejoras en las cuentas fiscales. En la práctica, simplemente introducimos un aumento anual exógeno de los ingresos públicos de 0,5 puntos porcentuales. Los resultados de este ejercicio se presentan en el gráfico 4.4. Como se muestra en el panel (A) y el panel (B), respectivamente, el déficit converge al 1,5% en 2026, mientras que la deuda pública apenas supera el 40% en los años que abarca el plan y converge al 38% en 2030.

Creemos que este plan, con pequeñas reformas fiscales, concilia la necesidad de reactivar la economía y una fuerte postura a favor de la macroprudencia. Por un lado, establece que el Perú debe aceptar una nueva regla fiscal de 1,5-40. Esto sirve para reconocer que las reglas deben ajustarse a la profundidad de esta recesión y, por lo tanto, nuestro Gobierno debe incurrir en más deuda y en niveles de déficit más altos de lo que ha estado acostumbrado. Por otra parte, como la deuda pública no supera el umbral del 40%, el plan sigue ajustándose a un grado prudente de responsabilidad fiscal.

Por último, consideramos qué reformas fiscales podrían dar lugar a un aumento de 0,5 puntos porcentuales de los impuestos en relación con el PBI. Buscamos reformas que creen una distorsión mínima en la actividad económica que, a su vez, produzca un impacto insignificante en nuestra previsión de crecimiento del PBI. Según Castilla (2021), un aumento del 1% en el tipo general del impuesto sobre las ventas puede aumentar los ingresos fiscales hasta en un 0,3% del PBI. Pero otras vías menos distorsionantes, también propuestas por Castilla (2021), son: (i) aumentar los impuestos selectivos sobre el consumo destinados a reducir las externalidades negativas (impulso

Gráfico 4.4
Cuentas fiscales con pequeñas reformas fiscales



Fuente: estimaciones de los autores.

Elaboración propia.

Notas: utilizamos una versión abreviada del modelo de programación financiera del MEF que estima y prevé el superávit y el déficit presupuestario de las administraciones públicas, así como la deuda pública, para una determinada trayectoria de proyección del PBI, los precios, los ingresos públicos y el gasto público. Empleamos nuestras proyecciones de referencia para el crecimiento del PBI (véase la tabla 4.1). Para los años 2021-2025, sustituimos las estimaciones de inversión pública del MEF por las nuestras (tabla 4.1) y añadimos nuestra estimación de gasto (tabla 4.1) al gasto público corriente del MEF. Además, añadimos un incremento fiscal extraordinario constante del 0,5% del PBI a cada año de esta simulación.

fiscal medio: 0,2% del PBI); (ii) simplificar la arquitectura fiscal para las pequeñas empresas que incentivan la evasión fiscal (un 0,14% del PBI adicional); (iii) ahorrar en el gasto innecesario causado por el ineficiente sistema de retribuciones públicas (impulso fiscal: 0,25% del PBI); y, (iv) reforzar el sistema de impuestos sobre la propiedad para aumentar su eficiencia (impulso fiscal medio: 0,4% del PBI).

5. EVALUACIÓN PREVIA DE LAS POLÍTICAS PROPUESTAS EN MATERIA DE BIENESTAR

En esta sección hacemos una revisión exhaustiva de la literatura para identificar los posibles impactos de nuestras políticas sobre el bienestar. En el caso de las infraestructuras, estudiamos la teoría y la evidencia que subyace a la idea de que la inversión pública en diferentes sectores puede suponer un beneficio en la productividad y el capital humano de los hogares de bajos ingresos, impulsarlos a salir de la pobreza y, finalmente, reducir la desigualdad dentro del área de influencia del proyecto. En cuanto a la salud, examinamos los objetivos y la expansión del SIS y revisamos diversos estudios sobre su impacto en el bienestar de los hogares vulnerables. Nuestro examen revela que, si bien el SIS puede aumentar la participación de las personas en el sistema de salud formal, todavía no cubre totalmente sus gastos, por lo que sigue teniendo importantes limitaciones.

Infraestructuras, desigualdad y pobreza

La inversión pública tiene el potencial de aumentar el bienestar de la población de un país, tanto en teoría como según la evidencia empírica. Desde el punto de vista teórico, hay varios casos en los que el producto de un proyecto de inversión pública puede beneficiar en gran medida a los hogares de bajos ingresos. La inversión pública tiene cualidades de externalidad que pueden aumentar la productividad del

capital físico utilizado por los hogares y las micro y pequeñas empresas (Zhang et al., 2013; Anderson et al., 2006). Por ejemplo, en una zona rural en la que la electricidad es inestable, un proyecto energético exitoso puede hacer que las empresas cambien a operaciones y maquinaria automatizadas, aumentando la productividad. De hecho, la falta de servicios públicos básicos hace que las empresas y los hogares realicen actividades cotidianas costosas (Calderón y Servén, 2002). Las infraestructuras viarias y de transporte son bien conocidas por disminuir sustancialmente los costes de transporte de las empresas y abrir mercados entre ciudades y pueblos (Fujita et al., 1999).

Incluso con esto, los proyectos que alentamos en la sección anterior para que se conviertan en una parte mayor de la cartera de inversiones (es decir, la salud y la educación) tienen el valor añadido adicional de que pueden aumentar la acumulación de capital humano y, finalmente, el crecimiento a largo plazo (Becker, 2007). En principio, la inversión en infraestructuras de salud y saneamiento puede fomentar una mejor nutrición y salud en los bebés, lo que equivale a una reducción de la mortalidad infantil y la desnutrición de los niños. Dado que el desarrollo en los primeros años de vida es un determinante primordial de la productividad en la vida adulta, esto conduce a un aumento de la productividad a largo plazo (Beach et al., 2016; Bleakley, 2010). La educación pública de alta calidad es igualmente importante para sembrar las semillas de la acumulación de capital humano en los hogares pobres, y nivelar las condiciones para que las futuras generaciones puedan entrar en el mercado laboral con oportunidades similares a las de los hogares más acomodados.

Ahora bien, aunque existe la posibilidad de que la inversión tenga un impacto en los hogares de bajos ingresos, en la práctica hay varias preocupaciones y problemas que pueden hacer que esta promesa no se cumpla. Es esencial que la inversión gubernamental se ajuste

a las necesidades de la población vulnerable (Fort y Paredes, 2015). También debe competir con la provisión privada de los mismos bienes y seguir siendo de la misma calidad: por ejemplo, si la educación pública fuera peor que la privada, los hogares de bajos y altos ingresos enviarán a sus hijos a la primera y a la segunda, respectivamente, y las diferencias de capital humano no harán sino aumentar con el tiempo. Por último, el Gobierno debe tener la capacidad de gestión necesaria para manejar adecuadamente los recursos de miles de proyectos simultáneamente y entregar los bienes con la calidad prevista al inicio del proyecto. En este sentido, cuantas más capacidades tenga el nivel de gobierno, mejor podrá entregar los bienes y proyectos públicos.

Muchos estudios internacionales han encontrado pruebas de que los proyectos de inversión pública pueden ser progresivos. Es decir, que están estadísticamente asociados con —e incluso generan causalmente— una reducción de la desigualdad de ingresos. En estudios correlacionales, para empezar, Fakthong (2012) encuentra que la inversión pública en Tailandia ha sido un determinante importante detrás de la evidencia de la convergencia de ingresos entre los hogares de bajos y altos ingresos. Bathla, Kumar y Joshi (2018) encuentran que la inversión pública en salud y educación tiene la mayor incidencia correlacional en la reducción de las diferencias interestatales entre varios indicadores (por ejemplo, densidad de carreteras, sistemas de riego, niveles de salud y educación).

Los estudios internacionales causales se centran en el uso de datos de panel, variables instrumentales o ambos para identificar un impacto causal de la inversión en la desigualdad. Con su panel de países cruzados de 33 países de la OCDE, Fournier y Johansson (2016) encuentran que los subsidios y el gasto en prestaciones familiares pueden reducir la desigualdad de ingresos. Calderón y Servén (2004) utilizan un panel transnacional de 121 países entre 1960 y 2000 para construir

índices sintéticos que se aproximan a la inversión pública y, utilizando una estrategia de identificación por diferencias rezagadas de Arellano-Bond con GMM, encuentran que una inversión de mayor calidad reduce la desigualdad general (coeficiente de Gini y cuotas de ingresos del quintil superior). Hooper et al. (2017) estudian la inversión en infraestructuras (carreteras y educación) en los Estados Unidos entre 1950 y 2020 con un modelo de efectos fijos de panel que relaciona las tasas de crecimiento de la inversión con los coeficientes de Gini regionales de final de década. Estiman que las mayores tasas de crecimiento de la inversión conducen a una reducción de la desigualdad, mientras que la estimación inversa (de la desigualdad a la inversión) no es significativa. Posteriormente, Hooper et al. (2018) revisaron su estudio para añadir variables instrumentales a sus estimaciones y más índices de desigualdad. Su instrumento fue el número de representantes estatales en la Comisión Nacional de Asignaciones, que está positivamente relacionado con las tasas de inversión del Estado. Encuentran que la construcción de carreteras conduce a una disminución de la desigualdad. Sin embargo, otros estudios, como el de Banerjee, Duflo y Qian (2020) para China, no encuentran ningún efecto de la proximidad a las carreteras en la reducción de la desigualdad.

Los estudios peruanos sobre la relación entre la inversión pública y la desigualdad, hasta hace poco, han sido más bien escasos. Teniendo en cuenta que la desigualdad de ingresos ha experimentado un importante descenso en los últimos años, como se describe en el diagnóstico panorámico de la sección 1, existe el potencial de descubrir alguna relación causal entre estas dos variables. Los estudios correlacionales han mostrado resultados prometedores. Jaramillo y Saavedra (2011) identifican que detrás de los factores de desigualdad hay diferencias significativas en el acceso a los servicios básicos. Baca et al. (2014) estiman un modelo de equilibrio general computable que predice una

menor desigualdad del ingreso nacional para una mayor inversión en salud y educación.

Además, hay algunos estudios locales que han encontrado un impacto de la inversión pública en la reducción de la pobreza rural. Utilizando el método de *propensity score matching*, Escobal y Ponce (2002) sostienen que la rehabilitación de la infraestructura rural ha reducido la pobreza y aumentado los ingresos de los hogares beneficiarios. Utilizando un modelo de ecuaciones simultáneas y datos de panel, Fort y Paredes (2015) muestran que la inversión pública rural en carreteras, telecomunicaciones y riego puede reducir la pobreza rural a través de su efecto intermedio en la productividad, el ingreso rural y la composición del empleo. Por último, Orco (2020) utiliza un panel sobre el gasto público en diferentes sectores y la pobreza regional para estimar un modelo que indica que hay un efecto de reducción de la pobreza y de aumento de la productividad agrícola de la inversión en salud, educación, medio ambiente y saneamiento, entre otros sectores. El estudio, sin embargo, es limitado en su afirmación causal, ya que no atiende a la preocupación por la causalidad inversa.

La reducción de la pobreza regional ya es relevante por sí misma, pero además es un paso necesario para reducir la desigualdad de ingresos. El estudio más reciente que intenta estimar un impacto causal de la inversión pública y la desigualdad regional en el Perú es el de Alcázar y Jaramillo (2021). Estos autores construyen un grupo de datos de panel 2006-2019 que combina un conjunto de datos detallados de inversión pública a nivel regional del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) del MEF con datos de encuestas a nivel de hogares que sirven para calcular índices de desigualdad representativos a nivel regional. Su enfoque sigue de cerca a Hooper et al. (2017), como se ha descrito anteriormente: utilizando tasas de crecimiento de la inversión regional rezagadas, estiman un impacto

posiblemente causal de la inversión en varias medidas de desigualdad. Sus resultados indican que la inversión pública es progresiva. En efecto, la inversión pública está asociada, posiblemente de manera causal, a la reducción de la desigualdad regional, medida por el coeficiente de Gini o la relación de ingresos del quintil más rico con el quintil más pobre. Un aumento de 100 millones de soles en la inversión a lo largo de un quinquenio (aproximadamente el 7% de la inversión media por región) reduce el coeficiente de Gini regional en 0,002, lo que sugiere un efecto más bien pequeño, aunque en la dirección correcta.

Además, encuentran heterogeneidad según el nivel de gobierno responsable de la inversión. La inversión del gobierno central (43% de la inversión total al final del período analizado) y de los gobiernos locales (41%) está asociada a una reducción de la desigualdad, mientras que la inversión de los gobiernos regionales (16%) no lo está. Esto encaja bien con la idea de que el gobierno nacional está dotado de más capacidades, autonomía y escala que le permiten manejar proyectos más grandes y significativos, mientras que los gobiernos regionales aparecen, desafortunadamente, faltos de personal y carecen de recursos de gestión y conocimientos técnicos para ejecutar tales proyectos (CGR, 2016; CPC, 2020). También encuentran efectos progresivos a nivel de los gobiernos locales. En concreto, la inversión en el sector del agua y el saneamiento está impulsando este efecto. Así, los autores sugieren que la inversión en saneamiento reduce la desigualdad por su efecto en la mejora de la salud y la prevención de enfermedades.

Para cerrar esta subsección, destacamos que la oportunidad de construir inversiones resistentes al clima puede mitigar los efectos del cambio climático y el recurrente "Niño costero". En el 2017, la última ola de El Niño causó daños en la infraestructura de saneamiento por un valor de S/ 20 mil millones entre vivienda, saneamiento, agricultura y riego, salud e infraestructura vial. Lamentablemente, la

infraestructura reconstruida después de estas olas casi no se prepara para otras futuras. El Plan de Reconstrucción con Cambios de 2018, valorado en más de S/ 25 000 millones, planteaba centrarse en reconstruir mejor aplicando protocolos validados internacionalmente para mejorar la resiliencia de las nuevas infraestructuras ante futuras olas y el inevitable cambio climático (PCM, 2018). Este fue un primer paso en una dirección correcta, ya que los planes de inversión nacionales peruanos han ignorado en gran medida el movimiento internacional para impulsar la infraestructura resiliente al clima (infraestructura verde) con bajas emisiones de carbono. Además de la destrucción de infraestructuras, a El Niño se le atribuye en gran medida el aumento de la pobreza en 1 punto porcentual a finales de 2017. Así, pues, las inversiones resistentes al clima también pueden evitar nuevas reducciones sustanciales del bienestar.

SIS, gasto de los hogares y bienestar

Los programas de seguros sociales de salud se han expandido rápidamente en el mundo en desarrollo (Hsiao y Shaw, 2007), en un intento de abordar el problema bien documentado de que los pobres tenían un acceso mínimo a los seguros de salud formales en lugar de los contratos informales y costosos de distribución de riesgos (Banerjee y Dufflo, 2007). Muchos de estos programas utilizan los ingresos de los impuestos generales para financiar un plan de salud que pretende cubrir a la población pobre y vulnerable contra una amplia variedad de enfermedades y accidentes, y protegerla contra las consecuencias financieras de las crisis sanitarias. Si la población destinataria se compromete realmente con el seguro, y si este puede crear beneficios tangibles de bienestar para sus afiliados más allá de una afiliación nominal,

son cuestiones aún abiertas al debate y pendientes de un mayor análisis empírico.

En el Perú, el SIS tiene actualmente un ambicioso ámbito de actuación. Fue creado en 2001, aunque entonces se dividió en programas menores, para proporcionar servicios de atención sanitaria y protección financiera contra los *shocks* de salud a las personas no aseguradas (en particular, los pobres). El SIS sufrió varias reformas en 2010 hasta llegar a su legislación actual, que incluye el PEAS, que cubre el 65% de la carga total de la enfermedad, y dos planes de salud complementarios, que cubren más necesidades discrecionales, por lo que, en principio, el SIS ampara un grupo muy amplio de *shocks* de salud (Carpio et al., 2020). Luego, en 2019, el expresidente Martín Vizcarra ordenó la cobertura universal de salud para cada ciudadano peruano para 2021. Como resultado, la cobertura del SIS ha pasado de 20% en 2006 a 54% en 2018, y luego saltó a 70% en 2020. De forma análoga, estas decisiones gubernamentales son el principal motor de que la cobertura total del seguro de salud haya alcanzado el 95,3%, como se muestra anteriormente en el gráfico 1.6.

Sin embargo, por mucho que el Sistema haya crecido en tamaño y alcance en el último año, el caso de los beneficios de bienestar del SIS es complejo. Parodi (2005) encontró que una iteración anterior del SIS, el Seguro Materno Infantil, aumentó la probabilidad de que las madres con hijos pequeños dieran a luz en establecimientos formales. Bitrán & Asociados (2009) hallaron una relación positiva entre la afiliación al SIS y la captación de servicios preventivos y curativos. Estimaciones de Francke (2013) sugieren que, aun con limitaciones presupuestarias, el SIS fue decisivo para la reducción de la mortalidad infantil y la anemia en el Perú durante la década de 2000. Finalmente, Petrerá y Jiménez (2018) encuentran una correlación negativa entre el gasto de bolsillo en salud y la afiliación al SIS. Lamentablemente,

estos estudios no cuentan con una estrategia de identificación sólida para procurar una variación exógena fiable de la afiliación al SIS.

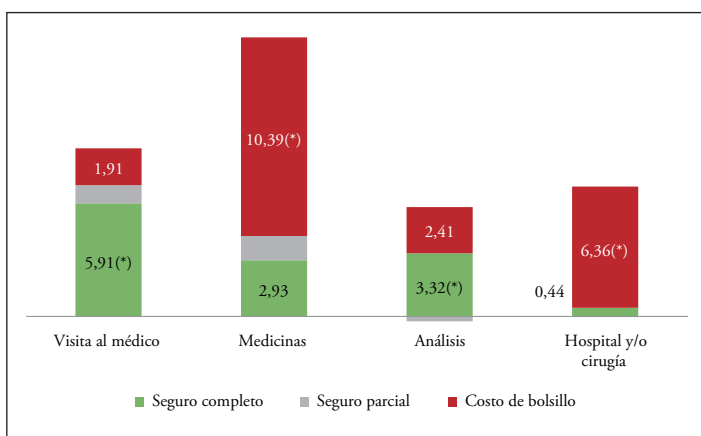
Muy recientemente, los estudios de impacto del SIS han hecho un gran avance en la identificación de los impactos causales de la afiliación al Sistema. Neelsen y O'Donnell (2017) estiman el impacto de la reforma de 2007 en el SIS, que introdujo la antigua Lista Prioritaria de Intervenciones Sanitarias (LPIS). Emplean una estrategia de diferencias en diferencias (DiD) que compara el cambio de la población objetivo en la utilización de la atención sanitaria con la de los adultos pobres que ya están cubiertos a través del seguro basado en el empleo. Encontraron efectos positivos en el uso de la atención ambulatoria, la medicación y las pruebas de diagnóstico. Bauhoff y Oroxom (2019) estudian la reforma de 2011 a través de una estrategia (DiD) que compara a los bebés elegibles para el SIS antes de la introducción de un requisito de identificación contra los bebés no elegibles que podrían ser excluidos del SIS debido a la falta de documentación adecuada. No encuentran ningún efecto en el acceso a los servicios sanitarios ni en los resultados de salud.

Bernal et al. (2017) ofrecen el estudio más completo —con una estrategia convincente— sobre el impacto del SIS en el gasto médico de los hogares de sus afiliados. Aquí, los autores trabajaron estrechamente con el MINSa para recrear el mismo índice de focalización de hogares que se utilizaba directamente para determinar si un individuo desempleado debía ser elegible para la afiliación al SIS y, si era así, se inscribía a esa persona casi inmediatamente. La decisión del criterio se basaba en un corte: los individuos con un índice inferior a un determinado umbral eran elegibles/inscritos sin excepción. Mediante el muestreo de los hogares en torno al punto de corte del índice, los autores emplearon un diseño de regresión discontinua (RDD) para estimar un impacto causal de la afiliación al SIS sobre el nivel de gasto detallado

de bolsillo y el uso de servicios sanitarios, utilizando en detalle el módulo de gasto en salud disponible en la ENAHO. Como parte de sus resultados, encuentran un aumento de 7,8 puntos porcentuales en la probabilidad de buscar atención médica por enfermedades, síntomas, recaídas o accidentes, y un aumento de 12,3 puntos porcentuales en la probabilidad de recibir atención curativa por dichos escenarios.

Sin embargo, sus resultados más llamativos, resumidos en el gráfico 5.1, hablan realmente del funcionamiento del SIS. El gráfico representa el efecto, en puntos porcentuales, de la afiliación al SIS sobre algunos elementos de la probabilidad de utilización de la asistencia sanitaria en tres regímenes de pago de los servicios: totalmente asegurado

Gráfico 5.1
Efectos del seguro de enfermedad en la utilización de la asistencia sanitaria



Fuente: tabla 1 de Bernal et al. (2017).

Notas: las estimaciones puntuales muestran el efecto, en puntos porcentuales, de la afiliación al SIS sobre la probabilidad de utilización de la atención sanitaria bajo tres regímenes de pago de servicios: aseguramiento total por el SIS, aseguramiento parcial y gasto de bolsillo. Solo las estimaciones con (*) denotan significación estadística al 95%.

por el SIS, parcialmente asegurado y gasto de bolsillo. Solo los coeficientes estadísticamente significativos están marcados con un signo (*). Así, los afiliados al SIS provocaron un aumento de las visitas al médico, del uso de medicamentos, de la realización de análisis médicos y de las visitas al hospital y/o a la cirugía, y en varios puntos porcentuales, tal y como explica la mayor parte de la literatura descrita anteriormente. Sin embargo, los autores señalan que, mientras que el aumento de las visitas al médico y de los análisis médicos fue claramente financiado por el SIS, el aumento del uso de medicamentos y de las visitas al hospital y/o a la cirugía fue financiado en su mayor parte por los gastos de bolsillo de los afiliados. Los autores completan este punto estimando el efecto de la afiliación al SIS en las cuentas detalladas de gastos. Mientras que la afiliación al SIS no conlleva ningún aumento significativo del gasto en visitas al médico o en análisis médicos, sí conlleva un aumento del 55% y del 41% en el gasto en medicamentos y en hospital/cirugía, respectivamente.

Un artículo de seguimiento de Carpio et al. (2020) adapta la misma estrategia RDD junto con un nuevo conjunto de datos sobre el rendimiento de los niños en las pruebas nacionales estandarizadas de matemáticas y lectura para estimar los efectos indirectos del seguro de enfermedad sobre la educación. Encontraron efectos muy grandes y robustos de la afiliación al SIS en las puntuaciones de los niños en las pruebas: 0,915 y 1,429 desviaciones estándar de aumento en las puntuaciones de lectura y matemáticas, respectivamente. Los autores sostienen que la mejora del estado de salud de los niños y sus padres son los factores que impulsan estas relaciones, ya que el RDD muestra que el SIS provocó una disminución de las tasas de anemia de los niños y las mujeres en edad fértil, lo que está fuertemente vinculado con una mayor ingesta nutricional. Para aumentar el valor de la equidad de género de este estudio, el efecto es impulsado por las niñas que se

benefician más en toda la distribución de las puntuaciones de las pruebas. Sin embargo, no encuentran pruebas de una mayor protección financiera.

Resumiendo las lecciones de los anteriores trabajos del RDD, está claro que, con sus limitaciones, el SIS está fuertemente asociado a un aumento de la atención médica formal entre sus afiliados, e incluso a algunos efectos indirectos sustanciales. No obstante, no se pueden esconder bajo la alfombra sus limitaciones, expuestas por Bernal et al. (2017). Es claro que el SIS ha sido efectivo en la atención médica de primera línea por parte de los médicos, en los diagnósticos y en los análisis médicos, pero no es efectivo en la cobertura de los gastos de medicinas o de los costos hospitalarios y quirúrgicos; lo que se ve es que el gasto de bolsillo aumenta mucho más de lo que la oferta del Gobierno puede manejar. Esto es perfectamente consistente con el diagnóstico de Seinfeld (2021), discutido en secciones anteriores, de que el SIS está operando con límites ajustados en los presupuestos y se especializa en proveer alguna atención médica, pero renuncia a comprar suficiente medicina para su masa de afiliados. Además, observamos que la mayoría de estos estudios se centran en datos hasta el año 2014, por lo que captan un período en el que el presupuesto del SIS no estaba tan limitado dada su masa de afiliados y era financieramente solvente (Mosqueira, 2015). En los últimos años, con el aumento de afiliados, es mucho más probable que el SIS esté aún más saturado que hace unos años y podría empezar a flaquear incluso en la prestación de atención médica básica. Por eso, creemos que es urgente invertir más en el SIS.

CONCLUSIONES

Hemos basado nuestro marco analítico en la distinción entre los planes de recuperación tradicionales y un enfoque de “reconstruir mejor”, en el que los primeros se centran en la recuperación a corto plazo a través de políticas fiscales y monetarias convencionales, mientras que los segundos, además de reactivar el crecimiento económico, también tendrán en cuenta el desarrollo económico a largo plazo al tiempo que abordan objetivos sociales y medioambientales (Keane et al., 2021). En este sentido, nuestro documento se distingue de los planes institucionales locales de recuperación al abordar la inversión y el gasto público con una preocupación explícita por los retos de desarrollo a largo plazo, como la reforma de la protección social y la mejora de los desequilibrios de género en el mercado laboral.

Hemos presentado un diagnóstico exhaustivo del impacto de la pandemia del COVID-19 en la economía peruana. Aunque en las dos décadas anteriores el Perú experimentó un notable auge económico en el que muchos indicadores sociales (pobreza, desigualdad de ingresos, movilidad social) mejoraron sustancialmente, la pandemia supuso un enorme retroceso en varios de estos frentes. Algunas respuestas políticas del Gobierno fueron rápidas y adecuadas —en particular de la autoridad monetaria—, pero muchas terminaron siendo controvertidas o simplemente perjudiciales, especialmente en la política de salud pública. En todo caso, la pandemia ha servido para exponer las profundas debilidades estructurales que obstaculizan nuestro desarrollo

económico, como la informalidad, los servicios públicos deficientes y las desigualdades de género en el mercado laboral.

Hemos identificado en la inversión pública y en el gasto en salud dos focos críticos que el Gobierno puede utilizar proactivamente tanto para reactivar la economía como para mejorar sus debilidades estructurales. Primero, delineamos un ambicioso plan de inversión pública para ampliar la ejecución y la eficiencia en el uso de los recursos, y trabajar para cerrar las brechas de infraestructura, con énfasis en los sectores orientados a los servicios. En segundo lugar, proponemos invertir sustancialmente en la expansión de nuestro sistema de seguro social de salud, de manera que su presupuesto sea adecuado para cumplir con sus obligaciones y cubrir adecuadamente a todos los hogares. Estas medidas no solo tienen el potencial de impulsar el crecimiento económico manteniendo la solvencia de las cuentas financieras públicas, sino que pretenden reconstruir mejor después de la pandemia, aumentando la productividad, reduciendo las desigualdades sociales y de ingresos, e iniciando la creación de un sistema de protección social que proteja a todos los ciudadanos de los *shocks* externos.

Además, reforzar el acceso a los servicios sanitarios podría ser un primer paso en la dirección de montar un sistema de protección social verdaderamente universal, al que los individuos tengan acceso no por su condición laboral, sino por ser ciudadanos. Al mismo tiempo, la puesta en marcha de este sistema de protección social puede proporcionar el contexto adecuado para las reformas del mercado laboral orientadas a fomentar el empleo formal y mejorar la productividad.

De nuestro análisis, destacan cuatro lecciones. En primer lugar, si bien la inversión pública puede ser clave para reactivar el crecimiento económico, no va muy lejos a la hora de abordar las debilidades estructurales. En segundo lugar, el gasto público en salud puede conseguirlo en dos frentes: empezar a construir un sistema de protección

social de acceso universal y abordar los desequilibrios de género en el mercado laboral. En tercer lugar, centrar el debate público en la protección social permitirá adoptar un enfoque más amplio de la reforma de las políticas, al incluir el empleo formal y las reformas de mejora de la productividad, esenciales para hacer sostenible un sistema amplio de protección social. Por último, también mostramos que la combinación de sectores en la inversión pública es importante para los resultados en materia de empleo, tanto en lo que respecta al volumen de puestos de trabajo generados como a su composición de género.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agostinelli, F., Doepke, M., Sorrenti, G., & Zilibotti, F. (2020). When the great equalizer shuts down: Schools, peers, and parents in pandemic times (N.º w28264). National Bureau of Economic Research.
- Alcázar, L., Bhattacharya, D., Charvet, E., Kida, T., Mushi, D., Ordóñez, A., & te Velde, D. W. (2021). *COVID-19 in the global south: impacts and policy responses*. Southern Voice.
- Alcázar, L., & Jaramillo, M. (2021). *Inversión pública y desigualdad. El caso del Perú*. Manuscrito no publicado, GRADE, Lima, Perú.
- Anderson, E., De Renzio, P., & Levy, S. (2006). *The role of public investment in poverty reduction: theories, evidence and methods*. Overseas Development Institute.
- Atkinson, A. B., Piketty, T., & Sáez, E. (2011). Top incomes in the long run of history. *Journal of Economic Literature*, 49(1), 3-71.
- Baca Campodónico, J. F., Peschiera Cassinelli, J., & Mesones, J. (2014). *The impact of public expenditures in education, health, and infrastructure on economic growth and income distribution in Peru*. IDB Working Paper Series, IDB-WP-490. Washington, DC: IDB. <https://publications.iadb.org/en/impact-public-expenditures-education-health-and-infrastructure-economic-growth-and-income>

- Banco Central de Reserva del Perú. (2018). *Reporte de inflación: Setiembre 2018*. <https://www.bcrp.gob.pe/publicaciones/reportes-de-inflacion/reportes-de-inflacion-setiembre-2018.html>
- Banco Central de Reserva del Perú. (2019). *Reporte de inflación: Setiembre 2019*. <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Reporte-Inflacion/2019/setiembre/reportes-de-inflacion-setiembre-2019.pdf>
- Banco Central de Reserva del Perú. (2020). *Reporte de inflación: Diciembre 2020*. <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Reporte-Inflacion/2020/diciembre/reportes-de-inflacion-diciembre-2020.pdf>
- Banco Central de Reserva del Perú. (2021). *Reporte de inflación: Setiembre 2021*. <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Reporte-Inflacion/2021/setiembre/reportes-de-inflacion-setiembre-2021-presentacion.pdf>
- Banco Mundial (2021a). *Global Economic Prospects: Latin America and the Caribbean*, June. <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/515911599838716981-0050022020/original/GlobalEconomicProspectsJanuary2021RegionalOverviewLAC.pdf>
- Banco Mundial (2021b). *World development indicators*. The World Bank Group. <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>
- Banerjee, A. V., & Duflo, E. (2007). The economic lives of the poor. *Journal of Economic Perspectives*, 21(1), 141-168. <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/jep.21.1.141>
- Banerjee, A., Duflo, E., & Qian, N. (2020). On the road: access to transportation infrastructure and economic growth in China. *Journal*

- of Development Economics*, 145, 102442. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0304387820300171>
- Bathla, S., Kumar, A., & Joshi, P. K. (2018). Regional income inequalities and public investments in rural India. *Agricultural Economics Research Review*, 31(1), 13-27. <http://dx.doi.org/10.5958/0974-0279.2018.00002.2>
- Bauhoff, S., & Oroxom, R. (2019). *The effects of an ID requirement for health insurance on infants' health care utilization and health outcomes: evidence from Peru's Seguro Integral de Salud*. Center for Global Development. <https://www.cgdev.org/publication/effects-id-requirement-health-insurance-infants-health-care-utilization-and-health>
- BBVA Research. (2020). *Peru Economic Outlook. Fourth Quarter 2020*. <https://www.bbva.com/en/publicaciones/peru-economic-outlook-fourth-quarter-2020/>
- Beach, B., Ferrie, J., Saavedra, M., & Troesken, W. (2016). Typhoid fever, water quality, and human capital formation. *The Journal of Economic History*, 76(1), 41-75. <https://www.cambridge.org/core/journals/journal-of-economic-history/article/typhoid-fever-water-quality-and-human-capital-formation/49A445299A2E833B1E7776D75B51123E>
- Becker, G. S. (2007). Health as human capital: Synthesis and extensions. *Oxford Economic Papers*, 59(3), 379-410. https://uce.ma.edu.ar/u/je49/capital_humano/Health_as_Human_Capital_Becker.pdf
- Bernal, N., Carpio, M. A., & Klein, T. J. (2017). The effects of access to health insurance: evidence from a regression discontinuity

- design in Peru. *Journal of Public Economics*, 154, 122-136. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0047272717301299>
- Bevan, D., & Adam, C. (2016). *Financing the reconstruction of public capital after a natural disaster*. World Bank.
- Bitrán & Asociados (2009). *Impact of health insurance on access to health services, health services use and health status in the developing world*. Global Health Financing Initiative – The Brookings Institution.
- Bleakley, H. (2010). Health, human capital, and development. *Annual Review of Economics*, 2(1), 283-310.
- Bloomberg. (2020, August 20). *Peru leads global economic crash with 30.2% quarterly drop*. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-08-20/peru-leads-regional-economic-crash-with-30-2-quarterly-drop>
- Calderón, C., & Servén, L. (2002). The output cost of Latin America's infrastructure Gap. Central Bank of Chile. <https://ideas.repec.org/p/chb/bcchwp/186.html>
- Calderón, C., & Servén, L. (2004). The effects of infrastructure development on growth and income distribution. Central Bank of Chile.
- Cantelmo, A., Bonato, M. L., Melina, M. G., & Salinas, M. G. (2019). *Policy trade-offs in building resilience to natural disasters: the case of St. Lucia*. International Monetary Fund. <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2019/03/08/Policy-Trade-Offs-in-Building-Resilience-to-Natural-Disasters-The-Case-of-St-46656>

- Carpio, M. A., Gómez, L., & Lavado P. (2020). Does social health insurance spillover to student performance? Evidence from an RDD in Peru. <https://ideas.repec.org/p/apc/wpaper/178.html>
- Castilla, L. M. (2021). Reactivación económica para el crecimiento sostenido. En L. M. Castilla, J. Seinfeld, M. Von Hesse, N. Besich, M. Jaramillo, R. Barrantes, C. Oliva, & D. Alfaro, *Propuestas del Bicentenario: rutas para un país en desarrollo*. Penguin Random House.
- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. (2011). *Evolución socio-económica del Perú 1990-2010*. <https://www.ceplan.gob.pe/wp-content/uploads/files/Documentos/evolucionsocioeconomicadelperu.pdf>
- Chacaltana, J. (2019). *Formalization policies in Latin America. New and old forms of informality*. https://www.cepal.org/sites/default/files/presentations/201904-04_11._chacaltana.pdf
- CPC (2020). *Informe nacional de competitividad 2020-2021*. Consejo Privado de Competitividad. <https://compite.com.co/informe/informe-nacional-de-competitividad-2020-2021/>
- CGR (2016). *Efectividad de la inversión pública a nivel regional y local durante el periodo 2009 al 2014*. Contraloría General de la República. https://doc.contraloria.gob.pe/estudios-especiales/estudio/2016/Estudio_Inversion_Publica.pdf
- CGR (2019). *Reporte de obras paralizadas 2019*. Contraloría General de la República. https://doc.contraloria.gob.pe/estudios-especiales/documento_trabajo/2019/Reporte_Obras_Paralizadas.pdf
- De Heneau, J., Himmelweit, S., & Perrons, D. (2017). *Investing in the care economy simulating employment effects by gender in countries*

in emerging economies. ITUC Report. <https://socialprotection-humanrights.org/resource/investing-care-economy-simulating-employment-effects-gender-countries-emerging-economies/>

Diallo, B., Qayum, S., & Staab, S. (2020). *COVID-19 and the care economy: immediate action and structural transformation for a gender-responsive recovery*. The United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women. <https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2020/06/policy-brief-covid-19-and-the-care-economy>

Escobal, J., & Ponce, C. (2002). 9. *Enhancing income opportunities for the rural poor: The benefits of rural roads*. GRADE. <https://www.grade.org.pe/publicaciones/486-the-benefits-of-rural-roads-enhancing-income-opportunities-for-the-rural-poor/>

Fakthong, T. (2012). Convergence in income inequality and growth under public investment in human capital: the case of Thailand. *Procedia Economics and Finance*, 2, 315-324. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2212567112000937>

Ferrantino, M. J., Maliszewska, M., & Taran, S. (2020). *Actual and potential trade agreements in the Asia-Pacific: estimated effects*. Policy Research Working Paper, 9496. World Bank. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/599031607956041265/pdf/Actual-and-Potential-Trade-Agreements-in-the-Asia-Pacific-Estimated-Effects.pdf>

Ferreira, F. H., Messina, J., Rigolini, J., López-Calva, L. F., Lugo, M. A., Vakis, R., & Ló, L. F. (2013). *Economic mobility and the rise of the Latin American middle class*. World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/11858>

- Fort, R., & Paredes, H. (2015). *Inversión pública y descentralización: sus efectos sobre la pobreza rural en la última década*. Documentos de Investigación, 76. GRADE. <https://www.grade.org.pe/publicaciones/15972-inversion-publica-y-descentralizacion-sus-efectos-sobre-la-pobreza-rural-en-la-ultima-decada/>
- Fournier, J. M., & Johansson, Å. (2016). *The effect of the size and the mix of public spending on growth and inequality*. OECD Working Papers. https://www.oecd-ilibrary.org/economics/the-effect-of-the-size-and-the-mix-of-public-spending-on-growth-and-inequality_f99f6b36-en
- Francke, P. (2013). *Perú: Seguro Integral de Salud y los nuevos retos para la cobertura universal*. Banco Mundial. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/13294?locale-attribute=es>
- Fujita, M., Krugman, P. R., & Venables, A. (1999). *The spatial economy: Cities, regions, and international trade*. MIT Press.
- Gasparini, L. (2004). Different lives: inequality in Latin America. En D. De Ferranti, G. E. Perry, F. H. Ferreira, & M. Walton (Eds.), *Inequality in Latin America and the Caribbean: breaking with history?* (pp. 35-71). World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/15009>
- García, E. M., & Tapias, L. (2010). *Equidad de género en el empleo del sector salud. Colombia 2008-2010*. Pontificia Universidad Javeriana. <https://repository.javeriana.edu.co/handle/10554/871>
- Genoni, M. E., & Salazar, M. (2015). Steering toward shared prosperity in Peru. En L. Cord, M. E. Genoni, & C. Rodríguez-Castelán, *Steering toward shared prosperity in Peru* (pp. 269-301). World Bank. https://elibrary.worldbank.org/doi/10.1596/978-1-4648-0357-4_ch8

- Hale, T., Angrist, N., Goldszmidt, R., Kira, B., Petherick, A., Phillips, T., Webster, S., Cameron-Blake, E., Hallas, L., Majumdar, S., & Tatlow, H. (2021). A global panel database of pandemic policies (Oxford COVID-19 Government Response Tracker). *Nature Human Behaviour*, 5, 529-538.
- Hooper, E., Peters, S., & Pintus, P. (2017). *To what extent can long-term investment in infrastructure reduce inequality?* Working Paper, 624. Banque de France. https://www.banque-france.fr/sites/default/files/medias/documents/wp_624.pdf
- Hooper, E., Peters, S., & Pintus, P. (2018). *The causal effects of infrastructure investments on income inequality: Evidence from US states*. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01684565/>
- Hsiao, W., & Shaw, R. P. (Eds.). (2007). *Social health insurance for developing nations*. Washington DC: World Bank. <https://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/978-0-8213-6949-4>
- INEI (2021). Comportamiento de los indicadores de mercado laboral a nivel nacional. *Informe Técnico*, 1.
- INEI (2020). *Producción y empleo informal en el Perú. Cuenta satélite de la economía informal 2007-2019*. Instituto Nacional de Estadística Informática.
- IMF (2021). *Article IV consultation Press Release Staff Report; and Statement by the Executive Director for Peru*. International Monetary Fund. <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2021/03/24/Peru-2021-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-Executive-50305>
- Jaramillo, M., & Saavedra, J. (2011). *Menos desiguales: la distribución del ingreso luego de las reformas estructurales*. Documentos de

- Investigación, 59. GRADE. <http://www.grade.org.pe/wp-content/uploads/ddt59.pdf>
- Jaramillo, M., Almonacid, J., & Flor, L. D. L. (2017). *Los efectos desprotectores de la protección del empleo: el impacto de la reforma del contrato laboral del 2001*. Documentos de Investigación, 92. GRADE. <https://www.grade.org.pe/publicaciones/los-efectos-desprotectores-de-la-proteccion-del-empleo-el-impacto-de-la-reforma-del-contrato-laboral-de-2001/>
- Jaramillo, M., & Ñopo, H. (2020). *Impacto de la epidemia del coronavirus en el trabajo de las mujeres en el Perú*. Documentos de Investigación, 106. GRADE. <https://www.grade.org.pe/publicaciones/impactos-de-la-epidemia-del-coronavirus-en-el-trabajo-de-las-mujeres-en-el-peru/>
- Jaramillo, M., & López Vargas, K. (2021). *Políticas para combatir la pandemia COVID-19*. Documentos de Investigación, 112. GRADE. <https://www.grade.org.pe/publicaciones/politicas-para-combatir-la-pandemia-de-covid-19/>
- Keane, J., Méndez-Parra, M., Papadavid, P., Pettinotti, L., Raga, S., & te Velde, D. W. (2021) *Shaping the macro-economy response to COVID-19: A responsible economic stimulus, a stable financial sector, and a revival in exports*. Overseas Development Institute.
- Focus Economics. (2020). *Latin American Consensus Forecast*.
- Lavado, P., & Liendo, C. (2020, May 29). COVID-19, pobreza monetaria y desigualdad. *Foco Económico*. <http://focoeconomico.org/2020/05/29/covid-19-pobreza-monetaria-y-desigualdad/>
- MEF (2021a). *Informe pre-electoral Administración 2016-2021*. https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/documentos/Informe_PreElectoral_2016_2021.pdf

- MEF (2021b). *Marco macroeconómico multianual 2022-2025*. https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/marco_macro/MMM_2022_2025.pdf
- MEF (2020, July 31). *Participación de la ministra María Antonieta Alva en foro “Reactivación Económica”*. [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=k7hh5RFZIDM&t=1553s>
- MEF (2019). *Plan Nacional de infraestructura para la competitividad*. Ministerio de Economía y Finanzas. https://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=6082&Itemid=100674&lang=es&language=es-ES
- Mosqueira, R. (2015). ASEGURA. *Estima el requerimiento financiero para el aseguramiento: guía metodológica*. MINSAs. http://gestionensalud.medicina.unmsm.edu.pe/wp-content/uploads/2015/10/ASEGURA_Guia_Metodologica_PEAS_2015.pdf
- Neelsen, S., & O’Donnell, O. (2017). Progressive universalism? The impact of targeted coverage on health care access and expenditures in Peru. *Health Economics*, 26(12), e179-e203. <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/28205370/>
- OIT (2021). *ILOSTAT database*. International Labor Organization. <https://ilostat.ilo.org/data>
- Orco, A. (2020). Gasto público en inversiones y reducción de la pobreza regional en el Perú, período 2009-2018. *Quipukamayoc*, 28(56), 9-16.
- Our World in Data. (2020, August 26). *Cumulative COVID-19 deaths per millions*.
- Parodi, S. (2005). *Evaluating the effects of the integrated health insurance over maternal health equity within the context of non-economic barriers on service access*. GRADE.

- Pastor, C., Rivas, M. E., Brichetti, J. P., Dorr, J., & Serebrisky, T. (2020). *El potencial de la inversión en infraestructura para impulsar el empleo en América Latina y el Caribe*. Interamerican Development Bank. <https://publications.iadb.org/es/el-potencial-de-la-inversion-en-infraestructura-para-impulsar-el-empleo-en-america-latina-y-el>
- Petrera P, M., & Jiménez S., E. (2018). Determinantes del gasto de bolsillo en salud de la población pobre atendida en servicios de salud públicos en Perú, 2010-2014. *Revista Panamericana de Salud Pública*, 42, e20. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC6386197/>
- Piketty, T., Sáez, E., & Zucman, G. (2018). Distributional national accounts: methods and estimates for the United States. *Quarterly Journal of Economics*, 133(2). 553-609. <https://academic.oup.com/qje/article/133/2/553/4430651>
- PCM (2018). *Plan Integral de Reconstrucción con cambios*. Presidencia del Consejo de Ministros.
- Seinfeld, J. (2021). Salud desde la prevención y cuidados médicos cercanos. En L. M. Castilla, J. Seinfeld, M. von Hesse, N. Besich, M. Jaramillo, R. Barrantes, C. Oliva, & D. Alfaro, *Propuestas del Bicentenario: rutas para un país en desarrollo*. Penguin Random House.
- SuSalud (2021). *Boletín informativo: Registro nominal de asegurados*. Ministerio de Salud.
- Torres, J. (2019). *¿El Seguro Integral de Salud reduce la vulnerabilidad de los hogares peruanos? Análisis usando data panel de 2004 a 2017*. CIES. <https://www.cies.org.pe/es/investigaciones/pobreza-salud>

/el-seguro-integral-de-salud-reduce-la-vulnerabilidad-de-los-hogares

- te Velde, D. W. (2020). *Promoting sustainable development: building back better with the help of development finance institutions*. ODI.
- Vallejo, L., & Mullan, M. (2017). *Climate-resilient infrastructure: getting the policies right*. https://www.oecd-ilibrary.org/environment/climate-resilient-infrastructure_02f74d61-en
- Winkelried, D., & Escobar, B. (2021). *Declining inequality in Latin America? Robustness checks for Peru*. <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/106566/>
- Winkelried, D., & Torres, J. (2019). Economic mobility along the business cycle. The case of Peru. *Applied Economics*, 51(18), 1894-1906.
- WEF (2019). *The global competitiveness report, 2019*. World Economic Forum.
- Zhang, Y., Wang, X., & Chen, K. (2013). Growth and distributive effects of public infrastructure investments in China. J. Cockburn, Y. Dissou, J. Y. Duclos, & L. Tiberti (Eds.), *Infrastructure and economic growth in Asia* (pp. 87-116). Springer.

PUBLICACIONES RECIENTES DE GRADE

LIBROS

- 2020 *La dinámica del mercado laboral peruano: creación y destrucción de empleos y flujos de trabajadores*
Miguel Jaramillo y Daniela Campos
- 2019 *Violencia contra las mujeres: la necesidad de un doble plural*
Wilson Hernández (Ed.)
GRADE, CIES y PNUD

DOCUMENTOS DE INVESTIGACIÓN

- 2021 *Building back better after the COVID-19 pandemic: a diagnosis and reactivation proposal for Peru*
Miguel Jaramillo y Bruno Escobar
Documentos de Investigación, 121
- 2021 *El efecto de las prácticas parentales en el desarrollo infantil de comunidades urbanas y rurales de la selva peruana*
Juan León, Beatriz Oré, Martín Benavides, Gabriela Conde y Alejandra Miranda
Documentos de Investigación, 120

- 2021 *La educación de niños y niñas con discapacidad en el Perú durante la pandemia del COVID-19*
Gabriela Ramos, Santiago Cueto y Claudia Felipe
Documentos de Investigación, 119
- 2021 *Educación superior en tiempos de pandemia: una aproximación cualitativa a las trayectorias educativas de las y los jóvenes de Niños del Milenio en el Perú*
Vanessa Rojas Arangoitia
Documentos de Investigación, 118
- 2021 *Políticas de protección social y laboral en la República Dominicana*
Hugo Ñopo y Sócrates Barinas
Documentos de Investigación, 117
- 2021 *Políticas de protección social y laboral en el Ecuador*
Hugo Ñopo y Alejandra Peña
Documentos de Investigación, 116
- 2021 *Políticas de protección social y laboral en el Perú: una espiral de buenas intenciones, malos resultados y peores respuestas*
Hugo Ñopo
Documentos de Investigación, 115
- 2021 *What difference do schools make? A mixed methods study in secondary schools in Peru*
Juan León, Gabriela Guerrero, Santiago Cueto y Paul Glewwe
Documentos de Investigación, 114
- 2021 *Estrategias de cuidado infantil en familias vulnerables peruanas: evidencia del estudio cualitativo longitudinal Niños del Milenio*
Vanessa Rojas Arangoitia
Documentos de Investigación, 113
- 2021 *Políticas para combatir la pandemia de COVID-19*
Miguel Jaramillo y Kristian López
Documentos de Investigación, 112

- 2020 *The coronavirus pandemic and its challenges to women's work in Latin America*
Diana Gutiérrez, Guillermina Martín y Hugo Ñopo
Documentos de Investigación, 111
- 2020 *El coronavirus y los retos para el trabajo de las mujeres en América Latina*
Diana Gutiérrez, Guillermina Martín y Hugo Ñopo
Documentos de Investigación, 110
- 2020 *Predictors of school dropout across: Ethiopia, India, Peru and Vietnam*
Santiago Cueto, Claudia Felipe y Juan León
Documentos de Investigación, 109
- 2020 *COVID-19 and external shock: economic impacts and policy options in Peru*
Miguel Jaramillo y Hugo Ñopo
Documentos de Investigación, 108
- 2020 *COVID-19 y shock externo: impactos económicos y opciones de política en el Perú*
Miguel Jaramillo y Hugo Ñopo
Documentos de Investigación, 107
- 2020 *Impactos de la epidemia del coronavirus en el trabajo de las mujeres en el Perú*
Miguel Jaramillo y Hugo Ñopo
Documentos de Investigación, 106
- 2020 *La apuesta por la infraestructura: inversión pública y reproducción de la escasez hídrica en contextos de gran minería en el Perú y Colombia*
Gerardo Damonte, Astrid Ulloa, Catalina Quiroga y Ana Paula López
Documentos de Investigación, 105

- 2020 *Minería y conflictos en torno al control ambiental. La experiencia de monitoreos hídricos en la Argentina, el Perú y Colombia*
Julieta Godfrid, Astrid Ulloa, Gerardo Damonte, Catalina Quiroga y Ana Paula López
Documentos de Investigación, 104
- 2020 *Gobernanzas plurales del agua: formas diversas de concepción, relación, accesos, manejos y derechos del agua en contextos de gran minería en Colombia y el Perú*
Astrid Ulloa, Gerardo Damonte, Catalina Quiroga y Diego Navarro
Documentos de Investigación, 103
- 2020 *Minería, escasez hídrica y la ausencia de una planificación colaborativa*
Gerardo Damonte, Julieta Godfrid y Ana Paula López
Documentos de Investigación, 102
- 2019 *El desgobierno del mercado educativo y la intensificación de la segregación escolar socioeconómica en el Perú*
María Balarin y Aurora Escudero
Documentos de Investigación, 101
- 2019 *Venciendo la adversidad: trayectorias educativas de estudiantes pobres en zonas rurales del Perú*
Santiago Cueto, Claudia Felipe y Juan León
Documentos de Investigación, 100
- 2019 *El conocimiento del contenido por parte de los docentes y su relación con el rendimiento de los estudiantes de sexto de primaria: una mirada a las tres regiones naturales del Perú*
Juan León, Claudia Sugimaru y Ana Salas
Documentos de Investigación, 99
- 2019 *Contratos laborales en el Perú: dinámica y determinantes*
Miguel Jaramillo y Daniela Campos
Documentos de Investigación, 98

- 2019 *“Cualquier cosa nos puede pasar”: dos estudios de caso sobre experiencias de violencia contra niñas durante el curso de sus vidas*
Vanessa Rojas Arangoitia
Documentos de Investigación, 97
- 2019 *Implementación de programas de inclusión social en territorios con población vulnerable. ¿Cómo está cambiando Beca 18 la vida de los y las jóvenes del valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM)?*
Gabriela Guerrero, Vanessa Rojas, Santiago Cueto, Jimena Vargas y Sayuri Leandro
Documentos de Investigación, 96
- 2019 *Capital social y logro ocupacional en contextos de segregación*
Martín Benavides, Juan León, Álvaro Paredes y Diana La Riva
Documentos de Investigación, 95
- 2019 *¿Son los contratos temporales un peldaño hacia un contrato por tiempo indeterminado?*
Miguel Jaramillo y Daniela Campos
Documentos de Investigación, 93
- 2019 *Los efectos desprotectores de la protección del empleo. El impacto de la reforma del contrato laboral del 2001*
Miguel Jaramillo, Julio Almonacid y Luciana de la Flor
Documentos de Investigación, 92
- 2019 *Democracia y gobiernos locales: efectos de la divergencia entre la voluntad popular y la distribución del poder en los gobiernos municipales*
Miguel Jaramillo y Elsa Bardález
Documentos de Investigación, 91

AVANCES DE INVESTIGACIÓN (serie digital)

- 2020 *Entendiendo la paradoja de la maternidad adolescente en Lima Metropolitana: un análisis de los efectos de vecindario en el 2013*
Selene Cueva Madrid
Avances de Investigación, 40
- 2020 *El agua, un anhelo permanente. La minería y sus efectos territoriales sobre el agua en la comunidad afrodescendiente de Patilla, La Guajira, Colombia*
Liza Minely Gaitán Ortiz
Avances de Investigación, 39
- 2019 *Medición de la prevalencia de la violencia física y psicológica hacia niñas, niños y adolescentes, y sus factores asociados en el Perú: evidencia de Niños del Milenio*
Alan Sánchez y Alessandra Hidalgo
Avances de Investigación, 38

Brief de políticas ANÁLISIS & PROPUESTAS

- 2021 *Educación superior en pandemia: una aproximación cualitativa desde Niños del Milenio*
Vanessa Rojas Arangoitia
Análisis & Propuestas, 61
- 2021 *Estrategias de cuidado infantil en familias vulnerables peruanas: evidencia cualitativa de Niños del Milenio*
Vanessa Rojas Arangoitia
Análisis & Propuestas, 60
- 2021 *¿Qué diferencia hacen las escuelas?: un estudio de métodos mixtos en colegios secundarios del Perú*
Juan León, Gabriela Guerrero, Santiago Cueto y Paul Glewwe
Análisis & Propuestas, 59

- 2021 *Estratificación de los retornos a la educación superior en el Perú: el rol de la calidad de la educación y las opciones de carrera*
Alan Sánchez, Marta Favara y Catherine Porter
Análisis & Propuestas, 58
- 2021 *Do more school resources increase learning outcomes?: evidence from an extended school-day reform*
Jorge M. Agüero, Marta Favara, Catherine Porter y Alan Sánchez
Análisis & Propuestas, 57
- 2020 *Acceso a dispositivos y habilidades digitales de dos cohortes en el Perú*
Santiago Cueto, Juan León y Claudia Felipe
Análisis & Propuestas, 56
- 2020 *Perú: construcción de infraestructuras: no perder las oportunidades de reducir las desigualdades en el acceso al agua*
Gerardo Damonte, Ana Paula López y Diego Navarro
Análisis & Propuestas, 55
- 2020 *Colombia: producción de desigualdades en las relaciones con el agua: consecuencias de la construcción de infraestructuras*
Astrid Ulloa, Catalina Quiroga, Liza Gaitán y Gerardo Damonte
Análisis & Propuestas, 54
- 2020 *Chile: nuevos atributos en los protocolos de emergencia ambiental a considerar en el ámbito de la minería*
Julieta Godfrid, Gerardo Damonte y Alex Godoy Faúndez
Análisis & Propuestas, 53
- 2020 *Predictores de la deserción escolar en el Perú*
Santiago Cueto, Claudia Felipe y Juan León
Análisis & Propuestas, 52

- 2020 *Argentina: propuestas para mejorar los mecanismos de evaluación ambiental minera*
Julieta Godfrid, Gerardo Damonte, Ana Paula López y Lautaro Clemenceau
Análisis & Propuestas, 51
- 2020 *Perú: propuestas para mejorar los mecanismos de evaluación ambiental minera*
Julieta Godfrid, Gerardo Damonte, Manuel Glave, Ana Paula López y Diego Navarro
Análisis & Propuestas, 50
- 2020 *Colombia: minería y conflictos en torno a la contaminación del agua: la experiencia de monitoreos hídricos comunitarios en La Guajira, Colombia*
Astrid Ulloa, Catalina Quiroga y Gerardo Damonte
Análisis & Propuestas, 49
- 2020 *Colombia: gobernanzas plurales del agua. Derechos al agua en contextos mineros en Perú y Colombia*
Astrid Ulloa, Gerardo Damonte, Catalina Quiroga y Diego Navarro
Análisis & Propuestas, 48
- 2020 *Colombia: gobernanzas plurales del agua. Derechos al agua en contextos mineros en Perú y Colombia*
Astrid Ulloa, Gerardo Damonte, Catalina Quiroga y Diego Navarro
Análisis & Propuestas, 47
- 2020 *Perú: la planificación colaborativa como solución a la escasez hídrica en contextos de minería a gran escala*
Gerardo Damonte, Julieta Godfrid, Manuel Glave, Ana Paula López y Diego Navarro
Análisis & Propuestas, 46

- 2020 *Argentina: la planificación colaborativa como solución a la escasez hídrica en contextos de minería a gran escala*
Gerardo Damonte, Julieta Godfrid y Ana Paula López
Análisis & Propuestas, 45
- 2019 *Experiencias de convivencia, matrimonio y maternidad/paternidad en adolescentes y jóvenes peruanos*
Vanessa Rojas Arangoitia
Análisis & Propuestas, 44
- 2019 *Venciendo la adversidad: trayectorias educativas de los estudiantes pobres en zonas rurales del Perú*
Santiago Cueto, Juan León y Claudia Felipe
Análisis & Propuestas, 43
- 2019 *“Cualquier cosa nos puede pasar”: cuando la violencia marca el ciclo de vida de las niñas en el Perú*
Vanessa Rojas Arangoitia
Análisis & Propuestas, 42

Véanse estas y otras publicaciones en
<http://www.grade.org.pe/publicaciones/>

*Reactivando para un mejor país después de la pandemia de COVID-19:
una propuesta de diagnóstico y acción para el Perú*

se terminó de editar en el
mes de diciembre del 2021.

Grupo de Análisis para el Desarrollo
GRADE

Av. Grau 915, Barranco, Lima 15063

Teléfono: 247 9988

www.grade.org.pe

En este documento, orientado a la discusión de políticas, presentamos un análisis económico del Perú antes y después de la pandemia, junto con un plan de recuperación financieramente sostenible de cinco años de duración dirigido a “reactivar para un mejor país”. Nuestro plan hace hincapié en la necesidad urgente de abordar algunas de las debilidades estructurales del país. Destacamos la importancia de la inversión pública en este esfuerzo, pero también ampliamos el enfoque para incluir el gasto público corriente, con el fin de dar pasos en la dirección de construir un sistema de protección social de carácter más universal. Demostramos que esto también contribuye a reducir los desequilibrios de género en el mercado laboral que quedaron expuestos y se agravaron durante la pandemia. Proporcionamos un ejercicio de programación financiera que muestra que el plan es financieramente responsable bajo una regla fiscal razonable. De nuestro análisis destacan cuatro mensajes. En primer lugar, si bien la inversión pública puede ser clave para reavivar el crecimiento económico, no va muy lejos a la hora de abordar las debilidades estructurales del país. Segundo, el gasto público en salud sí puede conseguirlo en dos frentes: empezar a construir un sistema de protección social de acceso universal y abordar los desequilibrios de género en el mercado laboral. En tercer lugar, centrar el debate público en la protección social permite adoptar un enfoque más amplio de la reforma de las políticas, al incluir el empleo formal y las reformas de mejora de la productividad, esenciales para hacer sostenible un sistema amplio de protección social. Por último, también mostramos que la combinación de sectores en la inversión pública es importante para los resultados en materia de empleo, tanto en lo que respecta al volumen de puestos de trabajo generados como a su composición de género.

ISBN: 978-612-4374-48-7



9 786124 374487