

Crónica del Gran Encierro

Pensando el Perú en tiempos de pandemia

| Raúl Asensio (editor)

Úrsula Aldana • Laura Amaya • Jorge Aragón • Roxana Barrantes
María Luisa Burneo • Elena Caballero • Sandra Carrillo • Alberto Castro
Hernán Chaparro • Carlos Contreras • Ricardo Cuenca • Marcos Cueto
Marcos Garfias • Rodrigo Gil • Jorge Morel • Ramón Pajuelo
Luciana Reátegui • María Isabel Remy • Paolo Sosa Villagarcía
Martín Tanaka • Carolina Trivelli • Víctor Vich • Carmen Yon • Patricia Zárate

CRÓNICA DEL GRAN ENCIERRO
PENSANDO EL PERÚ EN TIEMPOS DE PANDEMIA



Crónica del Gran Encierro

Pensando el Perú en tiempos de pandemia

| Raúl Asensio (editor)

Úrsula Aldana • Laura Amaya • Jorge Aragón • Roxana Barrantes
María Luisa Burneo • Elena Caballero • Sandra Carrillo • Alberto Castro
Hernán Chaparro • Carlos Contreras • Ricardo Cuenca • Marcos Cueto
Marcos Garfías • Rodrigo Gil • Jorge Morel • Ramón Pajuelo
Luciana Reátegui • María Isabel Remy • Paolo Sosa Villagarcía
Martín Tanaka • Carolina Trivelli • Víctor Vich • Carmen Yon • Patricia Zárate

Serie: Perú Problema, 62

© IEP INSTITUTO DE ESTUDIOS PERUANOS
Horacio Urteaga 694, Lima 15072
Telf.: (51-1) 332-6194
www.iep.org.pe

ISBN: 978-9972-51-995-6

ISSN: 0079-1075

Primera edición digital: junio de 2020

<i>Corrección de estilo:</i>	Daniel Soria
<i>Diagramación y carátula:</i>	Gino Becerra
<i>Cuidado de edición:</i>	Odín del Pozo
<i>Asistente de edición:</i>	Yisleny López

Crónica del gran encierro: pensando el Perú en tiempos de pandemia / Raúl Asensio, ed.

Lima, IEP, 2020. (Perú Problema, 62)

W/02.04.01/P/62

1. COVID-19; 2. POLÍTICAS PÚBLICAS; 3. ANÁLISIS HISTÓRICO; 4. SALUD PÚBLICA; 5. ANÁLISIS ECONÓMICO; 6. ANÁLISIS SOCIOLÓGICO; 7. CONDICIONES SOCIALES; 8. PANDEMIA; 9. PARTICIPACIÓN SOCIAL; 10. POLÍTICA Y GOBIERNO; 11. ROL DEL ESTADO; 12. SIGLO XXI; 13. PERÚ



ÍNDICE

Introducción	
<i>Raúl Asensio</i>	11
Procedencia de los artículos.....	20

PRIMERA PARTE:
CRÓNICAS DEL GRAN ENCIERRO

Coronavirus y respuesta política	
<i>Martín Tanaka</i>	26
Conexión mínima para atender la emergencia	
<i>Carolina Trivelli</i>	28
Coronavirus y respuestas de política (2)	
<i>Martín Tanaka</i>	30
Un antes y después en la política peruana	
<i>Jorge Aragón</i>	32
Para la lista de prioridades	
<i>Roxana Barrantes</i>	33
Lo que se viene	
<i>Martín Tanaka</i>	35

Políticas sociales para este nuevo tiempo	
<i>Carolina Trivelli</i>	37
Los que ni acatan ni cumplen	
<i>Hernán Chaparro</i>	42
Como si no pasara nada	
<i>Ricardo Cuenca</i>	44
Demasiado importante	
<i>Martín Tanaka</i>	46
La desigualdad educativa en tiempos del covid-19	
<i>Luciana Reátegui</i>	48
Atender la emergencia en lo rural	
<i>Carolina Trivelli</i>	50
Lo que se viene (2)	
<i>Martín Tanaka</i>	52
El covid-19 y el examen al sistema educativo	
<i>Ricardo Cuenca</i>	54
Grandes epidemias de nuestra historia	
<i>Carlos Contreras</i>	57
¿Cobertura universal o focalizada?	
<i>Carolina Trivelli</i>	60
¿Qué hacer con las elecciones de 2021?	
<i>Martín Tanaka</i>	63
Las canchas de fútbol	
<i>Hernán Chaparro</i>	65
Historia, coronavirus y la crisis de liderazgo mundial	
<i>Marcos Cueto</i>	67
Las encuestas políticas después del covid-19	
<i>Hernán Chaparro</i>	70
Aprobado, pero con matices	
<i>Patricia Zárate</i>	73
¿Qué hacer con las elecciones de 2021? (2)	
<i>Martín Tanaka</i>	75

No solo un tema de salud pública	
<i>Jorge Aragón</i>	77
Cuando el virus no es el único enemigo	
<i>Laura Amaya</i>	79
Estado y necrosis	
<i>Martín Tanaka</i>	81
Estado y necrosis (2)	
<i>Martín Tanaka</i>	83
Desafíos de la educación universitaria en el contexto del covid-19	
<i>Marcos Garfias</i>	85
Reactivaciones económicas en nuestra historia	
<i>Carlos Contreras</i>	89
¿A quién, cómo, dónde?	
<i>Hernán Chaparro</i>	92
La culpa es de la gente	
<i>Martín Tanaka</i>	94
Por un sistema de salud fuerte y vigoroso	
<i>Marcos Cueto</i>	96
Mercados y nuevos aprendizajes	
<i>Hernán Chaparro</i>	99
El nuevo escenario político	
<i>Martín Tanaka</i>	101
Las políticas económicas frente al coronavirus	
<i>Úrsula Aldana</i>	103
Un nuevo (y urgente) esfuerzo en pos de la inclusión financiera	
<i>Carolina Trivelli</i>	106
No es el Gobierno, tampoco nosotros	
<i>Patricia Zárate</i>	111
Lo que un día fue	
<i>Laura Amaya</i>	113

SEGUNDA PARTE
BALANCES Y APRENDIZAJES A MITAD DE CAMINO

Una pandemia contraintuitiva	
<i>Raúl Asensio</i>	118
Descentralización en tiempo de pandemia	
<i>María Isabel Remy</i>	125
Inclusión financiera y acceso a fondos para enfrentar emergencias	
<i>Carolina Trivelli</i>	131
Movilidad y retorno frente al covid-19 en el contexto de una ruralidad transformada	
<i>María Luisa Burneo y Alberto Castro</i>	136
¿Qué debería pasar con la educación pública después del covid-19?	
<i>Sandra Carrillo</i>	142
Teoría social, ética y política en tiempos de pandemia: decisiones sobre la vida y la muerte	
<i>Carmen Yon</i>	147
Covid-19 y salud mental en el Perú: más allá de las buenas intenciones	
<i>Elena Caballero</i>	155
Más allá de #abrirlosdatos: la administración de la información ante el covid-19	
<i>Jorge Morel</i>	159
El problema del subregistro no es solo técnico	
<i>Paolo Sosa Villagarcía</i>	165
Medios sociales digitales y <i>fake news</i> en tiempos del covid-19	
<i>Rodrigo Gil</i>	172
Pandemia y conocimiento: visibilizando un desafío pendiente en Perú	
<i>Ramón Pajuelo</i>	178
Comenzar a salir del capitalismo: arriesgar lo imposible	
<i>Victor Vich</i>	185
Autores	194



INTRODUCCIÓN

Raúl Asensio

Covid-19: hace seis meses esta palabra no existía y ahora debe ser la más pronunciada en todo el mundo. La difusión del nuevo coronavirus, la mortalidad que genera y las inéditas medidas globales de contención implementadas para frenar su avance han trastocado nuestras vidas cotidianas hasta extremos inauditos. Los últimos dos meses hemos visto cosas que nunca creíamos que veríamos: países enteros confinados, economías al borde del colapso, cancelación masiva de vuelos internacionales, estados de emergencia, cierre de fronteras, despliegues masivos de tropas para vigilar toques de queda, colas interminables y un incremento exponencial de los controles médicos en las puertas de mercados y supermercados del mundo entero. Todo ello con la esperanza de limitar la propagación del virus y preservar la vida de los ciudadanos.

De todas estas precauciones, probablemente la que mayor impacto ha generado es la cuarentena general obligatoria decretada por numerosos Gobiernos, entre ellos el peruano. Esta medida, sin precedentes en la historia de la humanidad, ha supuesto que centenares de millones de personas hayan pasado semanas enteras en sus viviendas, sin posibilidad de salir a la calle más que para realizar compras

básicas de subsistencia. En nuestro país la cuarentena comenzó el 16 de marzo y ha sido una de las más rigurosas del planeta. A diferencia de la mayoría de las naciones europeas y asiáticas, en el Perú solo han estado autorizadas las actividades básicas de alimentación, financieras, sanitarias y de mantenimiento de infraestructuras estratégicas. El resto de las actividades laborales quedaron prohibidas desde el primer día hasta la actualidad. Las clases escolares se suspendieron en todos los niveles. El uso de vehículos privados y los viajes interprovinciales también fueron prohibidos, así como cualquier tipo de actividad recreativa fuera del domicilio, incluida la práctica individual de deportes, los paseos y el ejercicio al aire libre. Desde el inicio, controles policiales y militares se encargaron de asegurar el cumplimiento de estas medidas en todo el territorio nacional.

En el momento de escribir este prólogo, la cuarentena general obligatoria se prolonga ya por diez semanas. Para aliviar la situación económica de los ciudadanos impedidos de trabajar, el Gobierno ha puesto en marcha una serie de medidas consistentes en entrega de bonos de dinero para los colectivos más vulnerables, aplazamiento del pago de tributos y diferentes paquetes de ayuda a las empresas. Estas medidas han estado acompañadas de toques de queda nocturnos (eufemísticamente llamados “inmovilización social obligatoria”) y completos en los días feriados. Si bien estas normas han cambiado con el tiempo y se han modulado según las regiones, continúan vigentes hasta la actualidad.

El Gran Encierro¹, como se ha denominado a este periodo en las redes sociales, ha supuesto un desafío en múltiples ámbitos. Para el Estado peruano, la sociedad en su conjunto, las familias y para los

1. El término “Gran Encierro” para referirse a este periodo fue propuesto por primera vez a finales del mes de marzo por el historiador peruano José Ragas y posteriormente ha sido apropiado y difundido en redes sociales por diversos autores y comentaristas.

individuos. También ha sido un desafío para la manera en que intentamos comprender y transformar la sociedad peruana desde las ciencias sociales. ¿Qué nos han desvelado estas diez semanas de cuarentena sobre el Perú?, ¿qué sabemos de la sociedad peruana que no conocíamos antes?, ¿qué nuevas luces nos aporta la actual coyuntura sobre el Estado peruano?, ¿cómo podemos aprovechar estos nuevos conocimientos para mejorar nuestra respuesta a esta y a futuras emergencias?, ¿cuáles deben ser los siguientes pasos?, ¿cómo evaluamos el desempeño de las autoridades y el nuestro como sociedad?, ¿qué hemos hecho bien y qué pudimos hacer mejor?

El libro que el lector tiene delante de sus ojos es un primer intento por responder a estas cuestiones a partir de la experiencia y las reflexiones de los investigadores e investigadoras vinculados al Instituto de Estudios Peruanos (IEP). Se trata de un conjunto diverso de miradas, unificado por el deseo de comprender los antecedentes, las dinámicas y las consecuencias de la actual coyuntura, utilizando para ello las herramientas y los conceptos de las ciencias sociales, así como la experiencia acumulada a lo largo de años de investigaciones académicas y debates sobre políticas públicas.

La idea central de la que partimos es que, si bien el covid-19 ha desatado una pandemia global, la crisis subsiguiente se ha manifestado de manera muy diferente en cada país. La historia, la política, la fortaleza institucional, la cohesión social y la economía han sido factores claves. Cada país ha experimentado y vivido el covid-19 de una manera singular, e incluso dentro de un mismo país la experiencia ha sido muy diferente, de acuerdo con los grupos sociales y las regiones. Para entender qué implica esta singularidad, algunos de los textos incluidos en el libro miran hacia el pasado, ya sea para comparar esta epidemia con otras anteriores o con el fin de buscar las raíces de los problemas estructurales que han condicionado la respuesta peruana frente a la crisis desatada por el nuevo

coronavirus. Otros artículos se centran en el momento presente. Su objetivo es analizar las medidas tomadas por el Gobierno peruano y sus resultados en relación con el control de la epidemia, así como las respuestas de la sociedad. Un tercer grupo, por último, mira hacia el futuro y se interroga sobre el mundo que encontraremos cuando por fin podamos volver a nuestras vidas cotidianas, los desafíos y ajustes que tendremos que hacer, las oportunidades que se abren y los riesgos que deberemos encarar.

Desde el punto de vista formal, el libro se divide en dos partes. La primera presenta una recopilación ordenada cronológicamente de los artículos y columnas de opinión publicados por los investigadores del IEP desde el comienzo de la pandemia hasta finales del mes de mayo en prensa, blogs, páginas web y medios electrónicos. Estas son nuestras crónicas del Gran Encierro. Se trata, como corresponde a su naturaleza, de textos breves e incisivos, que buscan resaltar algún aspecto de la realidad o alguna idea clave para interpretar los desafíos derivados de la nueva situación. Dada la velocidad de los acontecimientos, algunos de estos textos pueden parecer ahora desfasados o superados, pero tienen la ventaja de proporcionarnos una mirada en tiempo real sobre la evolución de la epidemia y acerca de los debates que se suscitaron en cada momento.

El tono evoluciona de la sorpresa inicial a la progresiva constatación de la profundidad y complejidad de la crisis. Las primeras medidas tomadas por el Gobierno peruano suscitaron un apoyo muy amplio, pero a medida que la cuarentena se prolongaba semana tras semana se comenzaron a evidenciar las dificultades que encontraba su cumplimiento, los efectos secundarios imprevistos y el peso acumulado de una crisis sanitaria que derivaba aceleradamente hacia una crisis social y económica. Las motivaciones detrás de la aparente resistencia de un sector de la población a cumplir con las normas de la cuarentena, el descontrol de los mercados, los

posibles mecanismos de apoyo a los más desfavorecidos, las caravanas de migrantes que deseaban regresar a sus regiones de origen, la restricción de salidas por género en días alternos, los dilemas del equilibrio entre salud pública y economía, los problemas de articulación del Gobierno central con las autoridades regionales y locales, el endurecimiento del toque de queda en las regiones más afectadas y los retos derivados de la cuarentena para la salud y la educación son algunos de los temas tratados por los investigadores del IEP en esta primera sección del libro.

Un párrafo aparte merecen los artículos que, dentro de esta primera sección, analizan los resultados de la encuesta llevada a cabo por el Área de Estudios de Opinión del Instituto de Estudios Peruanos a finales del mes de abril. Esta encuesta tuvo la particularidad de ser la primera realizada mediante llamadas a teléfonos celulares. Esta metodología se utiliza desde hace años en muchos países y, en el caso del Perú, permite llegar a un gran número de ciudadanos, dada la gran penetración del teléfono celular en todas las regiones y estratos sociales. Territorios que resultaban de difícil acceso para los encuestadores, debido a su lejanía y a los costos de desplazamiento, pueden ahora incluirse dentro de las muestras. Los resultados de la encuesta mostraron los temores, las ansiedades y la diferente percepción que los peruanos tenían de la epidemia de acuerdo con su lugar de residencia, su condición socioeconómica y su actitud hacia el Gobierno.

Las encuestas telefónicas son un ejemplo de los desafíos que implica la práctica de las ciencias sociales en tiempo de pandemia. Los investigadores del IEP, como la gran mayoría los peruanos, nos hemos visto obligados en estas semanas a innovar y reformular nuestra manera de trabajar. Hemos tenido que desarrollar nuevas metodologías para adaptarnos a la situación y continuar realizando nuestra labor durante el estado de emergencia. Este libro, editado exclusivamente en versión electrónica, es otro ejemplo en la misma línea.

La segunda parte del libro tiene una naturaleza algo diferente. Se trata en su mayoría de textos escritos a propósito para esta publicación y, por lo tanto, inéditos. Son algo más extensos y en ellos los autores ensayan un primer balance de urgencia de los efectos del Gran Encierro en diversos campos de las políticas públicas y de la realidad nacional. En este sentido, el covid-19 ha sido un experimento natural a escala global. El confinamiento de más de una tercera parte de la población del planeta nos ha permitido poner a prueba nuestras hipótesis sobre cómo funciona el mundo. Hemos podido constatar la real capacidad de los Estados y hemos comprobado la respuesta de la sociedad en cada país ante los desafíos de la pandemia y la cuarentena. El Perú no ha sido una excepción. Lo mejor y lo peor ha salido a la luz.

El Gran Encierro ha puesto de manifiesto nuestras costuras como sociedad, así como las vulnerabilidades e insuficiencias de las instituciones públicas, pero también ha evidenciado que muchos de los tópicos recurrentes con los que los peruanos nos retratamos a nosotros mismos no son tan ciertos. Muchas cosas han funcionado mejor de lo que pensábamos que iban a funcionar. Perú ha tenido un nivel de cumplimiento de la cuarentena similar o incluso superior al de muchos de nuestros vecinos. Las instituciones de salud han sido capaces, en condiciones extremadamente difíciles, de incrementar su capacidad de respuesta a la epidemia de forma exponencial en pocas semanas. Hemos visto todo tipo de ejemplos de heroísmo y solidaridad. Para salvar el inicio del año académico, en apenas dos semanas el Ministerio de Educación logró poner en marcha una espectacular iniciativa de educación masiva a distancia. No se han producido los temidos saqueos, no ha habido revueltas, ni desabastecimiento de productos de primera necesidad, ni tampoco un incremento generalizado en el precio de los alimentos. La bonanza de la caja fiscal ha permitido implementar una de las

estrategias de apoyo económico a la población vulnerable más importantes de la región.

Pero no todo ha ido bien. Junto con las buenas noticias, en muchos ámbitos las deficiencias se han hecho evidentes o incluso se han agravado con la crisis. El encierro ha puesto de manifiesto la precariedad en la que vive un gran porcentaje de la población peruana, condenada a luchar día a día por su subsistencia. Hemos visto resurgir formas de discriminación que creíamos superadas y una vez más se han puesto de manifiesto las enormes diferencias sociales. La respuesta del Estado peruano, notable en las primeras semanas, ha ido perdiendo impulso a medida que la cuarentena se prolongaba sin que la epidemia desapareciera. Aunque todavía de manera tímida, los reflejos autoritarios han comenzado a aparecer. A pesar de los esfuerzos realizados, muchos hospitales han colapsado o están próximos a hacerlo en el momento de escribir este prólogo. El sistema de salud ha evidenciado sus falencias estructurales. La situación en algunas regiones es extremadamente crítica y la corrupción ha demostrado una vez más estar profundamente incrustada en todos los niveles y sectores del Estado peruano. Amplios grupos de población se han visto obligados a retomar sus actividades cotidianas en precarias condiciones ante la necesidad de generar ingresos para mantener a sus familias.

Todas estas cuestiones han generado un conjunto de dilemas de políticas públicas de difícil solución. Los balances incluidos en la segunda parte del libro resaltan los aprendizajes en campos como la educación, la salud, la provisión de servicios básicos, la estructura administrativa del Estado, la articulación de los diferentes niveles de gobierno y la gestión de la información. En algunos casos, los autores avanzan también una posible agenda futura en estos campos, que retome las enseñanzas que deja la crisis y las oportunidades que abre.

Esta variedad de temas incluidos en el libro responde a la propia diversidad de los autores. No es nuestro objetivo presentar una interpretación única, perfectamente coherente, de lo ocurrido en los últimos dos meses. Mucho menos queremos sostener un programa o defender un único curso de acción futuro. El lector va a encontrar visiones y perspectivas distintas e incluso divergentes, que reflejan las diferentes trayectorias profesionales y académicas de quienes trabajamos en el Instituto de Estudios Peruanos. Los textos están escritos por economistas, politólogos, psicólogos sociales, sociólogos, críticos literarios, expertos en educación, antropólogos e historiadores de diferentes generaciones y orígenes. En algunos casos parten de enfoques cuantitativos y en otros cualitativos. Unos observan en detalle cuestiones concretas y otros tienen un enfoque más amplio.

El cierre de este libro coincide con una nueva prórroga de la cuarentena. Algunas actividades laborales comienzan, sin embargo, a reactivarse de acuerdo con el plan trazado por el Gobierno. Por esta razón, los autores somos conscientes de que este libro es un esfuerzo a mitad de camino. Tiempo habrá más adelante para los grandes balances. Por ahora se trata simplemente de dejar constancia de nuestra perplejidad y de un primer esfuerzo por intentar entender la nueva situación; de reflexionar acerca de los aciertos y los desaciertos, sobre lo que hemos aprendido en estas semanas y acerca de los retos que tendremos en el futuro; de seguir, en esta coyuntura crítica, pensando el Perú como lo venimos haciendo en el Instituto de Estudios Peruanos desde hace más de 55 años. Porque si algo comparten la mayoría de los ensayos incluidos en el libro es la convicción de que la batalla contra el coronavirus está lejos de haber concluido. Estamos únicamente en la primera etapa de la pandemia y nos quedan por delante muchos días oscuros antes de acercarnos a algo parecido a la normalidad.



Aldair Mejia / *La República*



PROCEDENCIA DE LOS ARTÍCULOS

Una parte de los artículos incluidos en este libro fueron publicados previamente por diversos medios de comunicación. Agradecemos a los siguientes medios por su autorización para reproducirlos.

El Comercio

- 14 de marzo de 2020. “Coronavirus y respuesta política”, Martín Tanaka
- 21 de marzo de 2020. “Conexión mínima para atender la emergencia”, Carolina Trivelli
- 21 de marzo de 2020. “Coronavirus y respuestas de política (2)”, Martín Tanaka
- 27 de marzo de 2020. “Para la lista de prioridades”, Roxana Barrantes
- 28 de marzo de 2020. “Lo que se viene”, Martín Tanaka
- 4 de abril de 2020. “Demasiado importante”, Martín Tanaka
- 11 de abril de 2020. “Lo que se viene (2)”, Martín Tanaka
- 14 de abril de 2020. “Grandes epidemias de nuestra historia”, Carlos Contreras
- 18 de abril de 2020. “¿Cobertura universal o focalizada?”, Carolina Trivelli

- 18 de abril de 2020. “¿Qué hacer con las elecciones de 2021?”, Martín Tanaka
- 19 de abril de 2020. “Historia, coronavirus y la crisis de liderazgo mundial”, Marcos Cueto
- 25 de abril de 2020. “¿Qué hacer con las elecciones de 2021? (2)”, Martín Tanaka
- 2 de mayo de 2020. “Estado y necrosis”, Martín Tanaka
- 9 de mayo de 2020. “Estado y necrosis (2)”, Martín Tanaka
- 12 de mayo del 2020. “Reactivaciones económicas en nuestra historia”, Carlos Contreras
- 16 de mayo de 2020. “La culpa es de la gente”, Martín Tanaka
- 17 de mayo de 2020. “Por un sistema de salud fuerte y vigoroso”, Marcos Cueto
- 23 de mayo de 2020. “El nuevo escenario político”, Martín Tanaka

La República

- 26 de marzo de 2020. “Un antes y después en la política peruana”, Jorge Aragón
- 30 de marzo de 2020. “Políticas sociales para este nuevo tiempo”, Carolina Trivelli
- 30 de marzo de 2020. “Los que ni acatan ni cumplen”, Hernán Chaparro
- 31 de marzo de 2020. “Como si no pasara nada”, Ricardo Cuenca
- 9 de abril de 2020. “Atender la emergencia en lo rural”, Carolina Trivelli
- 19 de abril de 2020. “Las canchas de fútbol”, Hernán Chaparro
- 22 de abril de 2020. “Las encuestas políticas después del covid-19”, Hernán Chaparro
- 25 de abril de 2020. “Aprobado, pero con matices”, Patricia Zárate
- 27 de abril de 2020. “No solo un tema de salud pública”, Jorge Aragón

- 28 de abril de 2020. “Cuando el virus no es el único enemigo”, Laura Amaya
- 12 de mayo de 2020. “¿A quién, cómo, dónde?”, Hernán Chaparro
- 19 de mayo de 2020. “Mercados y nuevos aprendizajes”, Hernán Chaparro
- 31 de mayo de 2020. “No es el Gobierno, tampoco nosotros”, Patricia Zárate

Noticias SER

- 5 de abril de 2020. “La desigualdad educativa en tiempos del covid-19”, Luciana Reátegui

Otra Mirada

- 13 de abril de 2020. “El covid-19 y el examen al sistema educativo”, Ricardo Cuenca

Agenda Pública-El País

- 4 de mayo de 2020. “El problema del subregistro no es solo técnico”, Paolo Sosa Villagarcía

Blog Crítica y Debate del Instituto de Estudios Peruanos

- 11 de mayo de 2020. “Desafíos de la educación universitaria en el contexto del covid-19”, Marcos Garfias
- 25 de mayo de 2020. “Las políticas económicas frente al coronavirus”, Úrsula Aldana
- 1° de junio de 2020. “Lo que un día fue”, Laura Amaya.

Blog del FinDev

- 11 de mayo de 2020. “Inclusión financiera y acceso a fondos para enfrentar emergencias”, Carolina Trivelli

Blog del Instituto de Desarrollo Humano de América Latina

- 18 de mayo de 2020. “Covid-19 y salud mental en el Perú: más allá de las buenas intenciones”, Elena Caballero

Hacer Perú

- 26 de mayo de 2020. “Un nuevo (y urgente) esfuerzo en pos de la inclusión financiera”, Carolina Trivelli

Inéditos

- “Una pandemia contraintuitiva”, Raúl Asensio
- “Descentralización en tiempo de pandemia”, María Isabel Remy
- “Movilidad y retorno frente al Covid-19 en el contexto de una ruralidad transformada”, María Luisa Burneo y Alberto Castro
- “¿Qué debería pasar con la educación pública después del covid-19?”, Sandra Carrillo
- “Teoría social, ética y política en tiempos de pandemia: decisiones sobre la vida y la muerte”, Carmen Yon
- “Más allá de #abrirlosdatos: la administración de la información ante el covid-19”, Jorge Morel
- “Medios sociales digitales y *fake news* en tiempos del covid-19”, Rodrigo Gil
- “Pandemia y conocimiento: visibilizando un desafío pendiente en el Perú”, Ramón Pajuelo Teves.
- “Comenzar a salir del capitalismo: arriesgar lo imposible”, Víctor Vich



Aldair Mejia / La República

PRIMERA PARTE
CRÓNICAS DEL GRAN ENCIERRO



14 de marzo

Coronavirus y respuesta política

Martín Tanaka

Las respuestas de los diferentes Gobiernos a la expansión del coronavirus han sido muy interesantes de seguir, por usar una expresión. El problema se inicia en Hubei, como se sabe. La enfermedad empieza a manifestarse hacia diciembre, se identifica como tal el 7 de enero y el 13 comienzan a hacerse las pruebas de descarte. Recién hacia el 21 de enero el número de infectados empieza a aparecer como descontrolado (cien casos en un día); el 23 de enero, la ciudad de Wuhan ordena el cese total de actividades no esenciales, al registrarse cuatrocientos nuevos casos.

Hoy sabemos que cuando las autoridades chinas tenían registrados cien casos nuevos, en realidad estaban lidiando con unos 1500 nuevos infectados, solo que no registrados. El día 24, otras 15 ciudades chinas toman medidas de cese de actividades. Recién el 30 de enero, la Organización Mundial de la Salud declara una emergencia de salud pública de atención internacional, cuando se estaba llegando a los 2000 casos nuevos diariamente. Como el virus puede tardar hasta 14 días en manifestarse, el número de infectados registrados siguió aumentando hasta más de 3500 casos nuevos el 4 de febrero, cuando en realidad la cantidad de contagios

estaba empezando a bajar como consecuencia de las medidas de aislamiento social.

Más allá de China, otros países asiáticos reaccionaron con medidas rápidas de contención: por ello, el problema no ha sido tan grave en Japón, Hong Kong, Singapur o Tailandia. El manejo de epidemias en años pasados permitió una reacción rápida. Pero Occidente miró esta dinámica con una suerte de lógica “orientalista”. Los países con mayor número de visitantes extranjeros, como Italia, Francia, Alemania o España, empezaron a registrar altos números de infectados. Acá las autoridades enfrentaron un dilema: ¿reaccionar con medidas drásticas como en China o implementar estrategias graduales? Existía cierto sentido común según el cual medidas de paralización total de actividades solo podrían ocurrir en China, no en países democráticos. Ciertamente, el riesgo de sobrereaccionar existe, y también la oposición de algunos sectores.

El asunto es que Italia, España y otros países tuvieron finalmente que adoptar medidas similares a las de China, pero mucho más tarde, cuando ya tenían más de 4000 o 5000 casos confirmados. A la fecha, Italia tiene 1016 fallecidos, España 122, Francia 66, y probablemente las cifras aumenten (China registra 3180).

En América Latina, nuestras condiciones sanitarias son muy malas. La ventaja es que podemos aprender de los demás: en varios de nuestros países estamos tomando medidas intermedias (prohibición de vuelos desde ciertos países, de actividades públicas masivas, postergación de actividades en colegios y universidades, etc.), cuando tenemos casos contados por decenas, no por miles. Si somos responsables y disciplinados, podríamos pasar por esta crisis con costos menores, en vidas y en perjuicios económicos. Tarea para todos.

21 de marzo

Conexión mínima para atender la emergencia

Carolina Trivelli

En esta emergencia ha quedado claro por qué necesitamos inclusión financiera. La vida de las personas en una situación de emergencia como la actual sería no solo más sencilla, sino más segura, con una inclusión financiera masiva.

Si todos tuviéramos una cuenta (básica, transaccional o de dinero electrónico) como la posee todo ciudadano en otros países (atada a su documento de identidad, por ejemplo) o todos ya usáramos sistemas digitales de pago como tarjetas prepago, de débito o nuestros teléfonos asociados a nuestras cuentas (como Tunki, Lukita o Yape) o a una billetera electrónica (como BIM), podríamos mantener actividades comerciales sin contacto físico. Pero sobre todo tendríamos por defecto una conexión entre el Estado y el ciudadano, entre comprador y vendedor, entre empresa y trabajador, ágil, instantánea y sobre todo sin necesidad de contacto presencial e intercambio de billetes y monedas.

Hoy todos nos cuestionamos no haber hecho mayores esfuerzos para asegurar un proceso masivo de inclusión financiera. Ahora, más que nunca, queda claro que si cada uno hace su parte, y lo hace bien, esto no alcanza. La SBS tiene una buena regulación, el BCR

como responsable del sistema de pagos, lo mismo; el sector privado tiene cuentas sin costo, aplicativos digitales y desde los teléfonos para el uso remoto de las cuentas, y un grupo amplio de intermediarios financieros han creado una billetera electrónica que no requiere una cuenta de ahorros (BIM). Cada uno hizo lo que le tocaba. Pero eso no ha sido suficiente. Seguimos usando dinero en efectivo para la amplia mayoría de transacciones, y aún más de la mitad de los peruanos no está conectado con ninguna entidad financiera.

Nos ha faltado acción colectiva, fuerza y liderazgo. Es momento de exigirnos acciones que logren una inclusión financiera de gran alcance; no para que los intermediarios financieros hagan más negocios, no para cumplir con una moda internacional, sino para asegurar que tenemos instrumentos efectivos para atender emergencias. Pero pasó la emergencia, y todos volvimos a hacer lo nuestro, a avanzar aisladamente en nuestro pedacito del problema. Como era de esperar, avanzamos poco. Hoy nuevamente nos lamentamos de no haber hecho más.

No podemos dejar que esto pase de nuevo. Hay que tomar acuerdos que nos aseguren una conexión universal —mínima y por defecto— con todo ciudadano a través del sistema financiero. Si el sector privado no logra hacerlo, el Banco de la Nación tiene capacidad e infraestructura para lograrlo. Es un asunto prioritario y clave para la atención de emergencias.

21 de marzo

Coronavirus y respuestas de política (2)

Martín Tanaka

Analizar cómo responden los Estados al desafío de la pandemia en curso resulta bastante instructivo. Tres grandes factores ayudan a entender las reacciones y sus resultados: la capacidad estatal, la autonomía gubernamental y también las orientaciones particulares de los presidentes.

China, donde se inició el brote, es una nación con una capacidad estatal alta, que tomó decisiones muy duras con mucha autonomía, mientras sus autoridades políticas se alinearon para privilegiar el interés común. Claro que les tocó tomar decisiones en un contexto de muy alta incertidumbre y desconocimiento; los demás países hemos tenido la ventaja de poder aprender de ellos. Cerca de China, en Taiwán, Singapur, Hong Kong, Japón o Corea se desarrollaron respuestas duras y eficaces basadas en la experiencia china, pero también en la propia, con epidemias previas como el SARS. Europa podría haberse beneficiado de esa experiencia, pero al parecer predominó entre las élites la percepción de que la realidad asiática sería muy diferente de la europea, o que los costos de medidas de aislamiento drásticas serían excesivos para la economía e inaceptables para la población. Precisamente, confiar en

sus capacidades estatales habría llevado a pensar que medidas de contención específicas centradas en los infectados y la población vulnerable bastarían; pero el número de muertos aumenta en Italia (superó de largo a China), España, Francia y el Reino Unido, y la perspectiva que se anuncia es que a la larga todos tendrán que implementar medidas de aislamiento radicales.

Esto sugiere que no solo la capacidad estatal cuenta: también la autonomía de las élites respecto de intereses económicos. Dentro del vecindario, por ejemplo, la demora en Chile de Piñera para tomar medidas más drásticas de aislamiento social resulta ilustrativa; Argentina, por el contrario, bajo un gobierno peronista, se presenta como privilegiando el interés público por sobre el de los privados. Lo interesante es que el Perú con Martín Vizcarra se anticipó en buena medida a lo que otros países de la región están haciendo. Finalmente, los presidentes Trump en los Estados Unidos, Johnson en el Reino Unido, Bolsonaro en Brasil, López Obrador en México y Ortega en Nicaragua muestran lo desafortunado que resulta tener a la cabeza del Gobierno a personajes que no toman en serio las opiniones de los expertos, que están convencidos de ideas extravagantes, formados en actitudes prepotentes y personalistas.

En nuestro país, hemos visto a un presidente y a un gobierno que, si bien nunca mostraron un rumbo claro, sí han confirmado que saben reaccionar con firmeza, en la dirección correcta, en situaciones de crisis; que han demostrado autonomía para privilegiar el interés público sobre el privado. El Estado, en medio de todas sus dificultades, es capaz de implementar las duras decisiones que toma, de altísima complejidad. Como Estado, en medio de todo, hemos mejorado en los últimos años.

26 de marzo

Un antes y después en la política peruana

Jorge Aragón

Pensar en los cambios que puede traer la emergencia del covid-19 en nuestro país es meterse en un territorio escasamente conocido. Toda cambia muy rápido y en direcciones inesperadas.

Políticamente, el Gobierno y el presidente Vizcarra han resultado fortalecidos por decisiones acertadas. Cuánto va a durar esto depende en gran medida de lo que suceda con el número de contagiados y muertos en los próximos días y semanas, y con la capacidad del Estado para actuar y funcionar de manera sostenida.

Al mismo tiempo, varias instituciones, como el Congreso, y los diferentes líderes políticos que no están relacionados con la gestión de esta crisis corren el riesgo de convertirse en políticamente irrelevantes. No entender que ahora toca estar de lado del Gobierno y aceptar un papel secundario podría ser su mayor error.

Desde los años noventa nos hemos acostumbrado como sociedad a las salidas individuales y a desconfiar de lo público y lo estatal. Esta crisis pone en cuestión la posibilidad de seguir de esa manera. La salud se ha vuelto un asunto fundamentalmente público, y las posibilidades de nuestro Gobierno y sociedad pasan por fortalecer al Estado y su legitimidad. Habrá un antes y un después en la política peruana a partir de la llegada del covid-19.

27 de marzo

Para la lista de prioridades

Roxana Barrantes

Con un gran esfuerzo, el Gobierno ha diseñado y está ejecutando un programa de bonos para dar liquidez a las familias en pobreza y pobreza extrema. Es una medida correcta por donde se la mire en la coyuntura actual para hacer frente al nuevo coronavirus.

Lo que se escucha en los medios son críticas, críticas y críticas que tienen poco que ver con el diseño y ejecución del programa, pero más con nuestra comprensión lectora, la baja bancarización o nuestra característica cultural sobre la voluntad de decir la verdad.

“Se ha hecho un calendario y asignado lugares de cobro”, y todo el mundo corre a la agencia bancaria más cercana a hacer cola el primer día. Resultado: se tiene que suspender el cobro para no generar riesgo sanitario. El otro resultado lamentable es minar la confianza en el programa.

Lo que olvidamos es que buena parte del problema es la escasa bancarización de los estratos más necesitados de ayuda. Casi todos tienen un número de teléfono celular, pero casi ninguno posee una cuenta bancaria. ¿Por qué no hemos sido más agresivos en asociar ambos datos? Tenemos la billetera móvil (BIM), y por algún motivo no la usamos masivamente.

Es interesante que los beneficiarios del programa Juntos, obligados a tener una cuenta en el Banco de la Nación, no necesitan ir a ninguna parte a aglomerarse, sino que el dinero está acreditado en su cuenta, y pueden ir a sacarlo de cualquier cajero.

El problema ha sido encontrar que los hogares pobres en áreas urbanas que están hoy en el centro de la política del bono #yomequedoencasa no tienen cuenta bancaria y tampoco usan la billetera móvil. Que la crisis nos ayude a todos a aprender.

El otro problema es que no toda la información de la base de datos con que cuentan las autoridades es cierta. Tendemos a reportar nuestros gastos e ingresos por debajo de la verdad, o muy por debajo en algunos casos. Entonces, no es problema del mecanismo de focalización (“el algoritmo”), sino de la información con que se cuenta. “Si entra basura, sale basura”, solemos decir los economistas; si la información que ha sido reportada no es cierta, entonces terminas siendo beneficiario sin merecerlo o quedas totalmente bajo el radar; y los medios irresponsables tienen titulares durante algunos días.

Son varias las lecciones que sacar y las tareas que emprender de inmediato.

28 marzo

Lo que se viene

Martín Tanaka

En una de sus conferencias del mediodía, el presidente Martín Vizcarra señaló que la lucha contra el coronavirus no es una carrera de cien metros planos que termina con la cuarentena, sino que es más bien una maratón; después de la cuarentena vendrán etapas igualmente duras.

Esta emergencia global ha evolucionado de manera dramática día a día, y todavía estamos terminando de asimilar la magnitud de la crisis. No sabemos si el mundo vaya a ser muy diferente después de esto, pero sí podemos estar seguros de que la emergencia que estamos viviendo se va a extender mucho más allá del 12 de abril. Para empezar, las medidas de aislamiento social tendrán que prolongarse para evitar rebrotes y una nueva ola de contagios; no será posible volver sin más a la normalidad previa. Muy probablemente habrá que establecer etapas, distinguir sectores y actividades, implantar nuevas prácticas dentro de nuestros quehaceres y un largo etcétera. Es más, de acuerdo con la evolución de la epidemia, quizá habrá necesidad de volver a cuarentenas parciales o totales; en medio de ellas, habría que intentar intervenciones más acotadas para minimizar los daños económicos y sociales.

En medio de esto, la preocupación por la magnitud de esos daños es totalmente justificada. Lo bueno es que el Gobierno está reaccionando y tomando decisiones para aliviar la situación de la población y las unidades económicas más vulnerables; la pregunta es si será suficiente, y qué más habría que hacer.

Tomemos por ejemplo la decisión de implementar medidas complementarias de asistencia social a través de regiones y municipios. Todos recordamos el papel de gobernadores y alcaldes durante la reconstrucción de Pisco y otras zonas de Ica. Esperemos que las malas experiencias sirvan como vacuna para que no se repitan; hasta este momento, ya se están aplicando razonablemente medidas de distribución de alimentos a domicilios de barrios identificados como más necesitados. Más desafíos para un Estado que suele fallar en la implementación. Cabe destacar que el Poder Ejecutivo ha mostrado un muy buen manejo en la relación con gobernadores y alcaldes, que han apoyado correctamente las medidas de emergencia. Solo hubo un conato de rebelión de algún alcalde despistado en Lima, pero tuvo que reconocer rápidamente su error.

Por lo visto, la consecuencias de las medidas de aislamiento tendrán un gran efecto económico y social; ¿a qué se terminará pareciendo? Referencias recientes son las crisis económicas de 2009 o la de 1998-2002, que requirieron medidas de salvataje financiero; o si vamos más atrás, la crisis de 1990-1991, que puso en agenda la necesidad de un enorme esfuerzo de compensación social. La diferencia a nuestro favor es que hoy tenemos una solidez macroeconómica que no poseíamos antes, una institucionalidad social que atiende a la población en situación de pobreza y algunas islas de eficiencia dentro del Estado capaces de diseñar e implementar decisiones complejas para atender las urgencias.

30 de marzo

Políticas sociales para este nuevo tiempo

Carolina Trivelli

Las políticas sociales que nos exige la actual coyuntura, que necesitaremos para sostener el proceso de recuperación posterior a ella, tienen mucho de lo que ya conocemos, pero acompañado de novedades en servicios y en formas de provisión, con mucha más colaboración entre sectores del aparato público y entre estos y el sector privado, y por cierto, con mucha digitalización.

Ahora más que nunca las políticas sociales tienen que contribuir a que nadie sea invisible para el Estado ni esté fuera del alcance inmediato de su atención. Esto es un tremendo reto en un país con tan alta informalidad, donde para muchos ciudadanos hasta ahora ha sido mejor pasar bajo el radar del sector público y no ser notado. Hoy ha quedado claro que esto no es sostenible ni conveniente para los ciudadanos que enfrentan las mayores carencias.

La respuesta a la emergencia —los bonos— y los recursos para mitigar las demandas básicas de la población vulnerable son remarkable. Hemos visto una respuesta rápida, de amplio alcance y una suma por familia importante. Generalmente, las respuestas a situaciones de pobreza son ultrafocalizadas en un grupo relativamente pequeño de ciudadanos que cumplen muchas condiciones

de vulnerabilidad o son de muy bajo monto. Por el contrario, lo que tenemos en la respuesta a la emergencia es distinto: prácticamente uno de cada dos hogares urbanos recibiendo un bono a menos de dos semanas de iniciada la emergencia, y por una cantidad (que todos quisiéramos pudiera ser mayor) más alta que la que están entregando todos nuestros países vecinos.

Es cierto que este despliegue ambicioso no ha estado exento de problemas. El Padrón General de Hogares, columna vertebral del sistema de focalización, tiene limitaciones; por los limitados recursos destinados en años anteriores a su actualización, por los problemas derivados de tener un esquema de actualización con gran peso en lo que pueden aportar los municipios como información fidedigna y por la enorme informalidad de nuestros sistemas, que permiten que ciudadanos puedan pasar desapercibidos para el Estado.

Estos problemas se traducen por suerte en un número de casos relativamente acotado que debieron ser atendidos, y no lo están siendo (lo que debe ser la mayor preocupación del Midis: encontrar cómo llegar a ellos rápido; ahí el apoyo del sector privado es una de las claves), así como en algunos otros problemas menores: casos de asignación a personas fallecidas que deben redirigirse a otro miembro del hogar, establecimiento de puntos de cobro del bono lejos de donde físicamente está el receptor del bono y algunos “filtrados”, es decir, casos que no debieron estar en el padrón de receptores. A pesar de estas dificultades, los bonos cumplen su propósito y terminan masivamente en las manos de quienes más los necesitan. Bien, no es perfecto, pero llega, y llega a muchos.

Ahora queda el desafío de preparar intervenciones para lo que se viene. Ahí hay que diseñar, probar y poner en práctica seguramente nuevas intervenciones de política social y transformar algunas de las que ya existen. Por ejemplo, es momento de asegurar que

todo el paquete de capacitación a madres cuidadoras y a quienes hacen visitas domiciliarias de Cuna Más se digitalice y se ponga a disposición de todas las madres de niños de entre 3 y 36 meses. Es necesario también que se institucionalice el complemento de visitas domiciliarias a adultos mayores para todo receptor de Pensión 65 y se expanda el sistema de monitoreo a sus condiciones de vida para ayudar a los usuarios de ese programa a mantenerse lejos del virus (y así, queda mucho por hacer en los programas). Asimismo, hay que pasar de entregar alimentos a través del municipio a los comedores populares a entregarles dinero, y que las señoras organizadas hagan las compras que requieran.

Junto a ello, habrá que ir pensando en brindar apoyo temporal a familias urbanas que por la emergencia hayan entrado en situación de pobreza, sea mediante programas de empleo temporal, transferencias condicionadas o programas de capital semilla para emprendimientos (o mejor las tres cosas en un programa social temporal para pobreza urbana), por ejemplo.

Pero además, y en general, hay dos desafíos que debemos de una vez asumir y enfrentar si queremos mejorar nuestra capacidad como sociedad de atender a los más necesitados. Primero, completar, mejorar y generar esquemas de actualización permanente del sistema de focalización. Para ello hay que emplear mucha tecnología e innovación, y asegurar así que el sistema de focalización tenga acceso a la mayor cantidad de información posible: del sector público, de municipios y del sector privado. Acá hay que tener cuidado con no violar la privacidad de la información personal, pero asegurando que usamos lo mejor que tenemos para que cada vez el sistema sea mejor, más preciso, más justo.

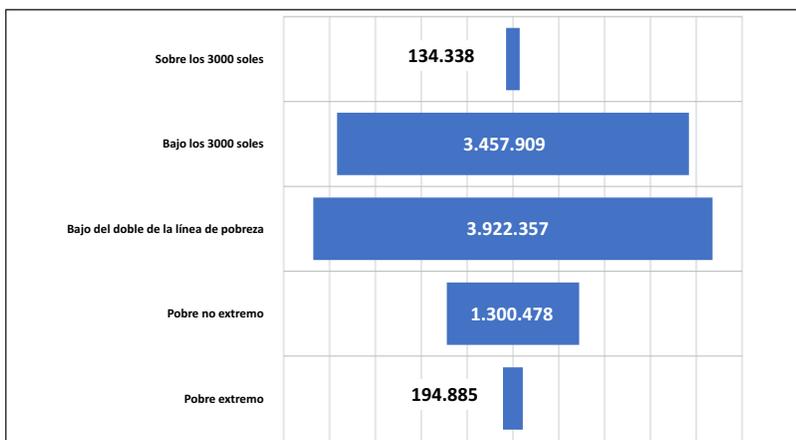
Segundo, universalizar la inclusión financiera. Todos los peruanos mayores de 18 años deben tener una cuenta. Sea una cuenta simplificada de ahorros, una cuenta de dinero electrónico a la que

acceder desde el teléfono que prácticamente cada hogar posee o una cuenta transaccional con operaciones mínimas. Lo que sea mejor, pero alguna cuenta a través de la que todo peruano esté conectado con todos los demás, para enviar y recibir una transferencia, para acceder a su dinero en donde esté, para poder hacer compras sin cola, sin ventanillas, sin ir a una entidad financiera. Esto requiere, por cierto, que pasemos del 40 por ciento de adultos con al menos una cuenta al 100 por ciento con ella, pero también que el sistema financiero —público y privado— amplíe su infraestructura para tener más cajeros corresponsales, más ATM y más POS distribuidos en todo el territorio, no solo en los centros comerciales, y que cada bodega y cada puesto de mercado acepte pagos electrónicos (con una tarjeta, con el teléfono). Esto lo podemos hacer, pero requiere voluntad, liderazgo y colaboración.

Ambos desafíos pueden enfrentarse mejor hoy que tenemos mucha tecnología e información disponible para avanzar. Sin embargo, ambos chocan con la informalidad, con el mejor pasar desapercibidos, con mejor no estar en los registros, con el usar un teléfono que no está a mi nombre, con solo usar dinero en efectivo para que nada deje huella. La emergencia nos ha mostrado que es justamente esto lo que nos pasa factura ahora, una factura especialmente grande para los que menos tienen.

Por equidad, por eficiencia, por mejorar nuestra capacidad de atender emergencias, ahora, pasando la primera parte de esta emergencia, es cuando debemos tomar acciones y enfrentar estos dos desafíos. Sin duda, con ello estaremos todos mejor y podremos implementar políticas sociales más efectivas.

Distribución de hogares por nivel de consumo mensual per cápita
 Total: 9.009.968



Fuente: Enaho 2018.

Proporción de personas de más de 18 años con al menos una cuenta de ahorros
 (por decil de consumo en porcentajes)

Decil	Nacional	Lima Metropolitana	Resto urbano	Rural
1 (el más pobre)	21,0	19,5	19,3	21,3
2	20,9	30,4	21,0	22,4
3	21,3	35,2	23,8	21,9
4	26,5	40,9	27,0	23,6
5	29,5	45,8	31,0	22,3
6	36,7	50,1	36,4	23,0
7	41,2	55,3	40,3	21,4
8	49,3	62,6	45,9	23,5
9	59,0	74,9	55,1	27,2
10 (el más rico)	73,7	79,7	67,8	36,0
Total	37,2	46,7	35,6	23,9

Fuente: Enaho 2018.

30 de marzo

Los que ni acatan ni cumplen

Hernán Chaparro

Lograr bajar la tasa de contagio está, en parte, en la cancha de la gente. Sin embargo, junto con anunciar la extensión de la cuarentena, el presidente comunicó que, en ese momento, se había arrestado a 21.074 personas por no cumplir con el distanciamiento social o la llamada “inmovilización general obligatoria”. Si bien basta darse una vuelta por Google para ver que este problema está en muchos lugares, actuar como si la ley no existiese parece tener un toque de sabor peruano o, en general, resonancias latinoamericanas.

Kathya Araujo publicó en el 2009 el libro *¿Se acata, pero no se cumple? Estudios sobre las normas en América Latina*, el cual reúne el trabajo de diversos investigadores sobre nuestra conflictiva relación con la ley y las reglas sociales en la región. Esta es una frase que algunos vinculan a la tensa relación que hubo entre la Colonia y España. Sin embargo, una similar, “obedézcase, pero no se cumpla”, era una fórmula administrativa del derecho castellano medieval (siglo XIV). Funcionaba como un mecanismo de reclamo que, si bien reconocía la autoridad de quien emitía la norma, solicitaba su revisión por considerarla inaplicable en su ámbito de acción. ¿No se acata por rebeldía, por percibir injusticia, porque la norma no se

adecua a la realidad que cada uno vive? ¿Qué está llevando a una parte de la población a no actuar según lo solicitado? Difícil que sea desconocimiento.

Vizcarra aludió a una encuesta donde solo 8 por ciento reconocía no estar cumpliendo con las normas. Seguro habrá los que hacen como si la cumplieran, pero es cierto que la mayoría está colaborando. Sin embargo, aquellos que no lo hacen siguen siendo un problema para el control de la pandemia, y no aportan a la moral colectiva, pues refuerzan la expandida idea de que en el país nadie respeta la ley (95 por ciento creía esto en una encuesta de GfK de 2015). Hay diversos motivos, pero sería bueno diferenciar entre aquellos donde lo que predomina es saltarse las reglas porque es casi su estilo de vida y quienes están en una situación de que si no salen no sobreviven al día a día de su economía.

Es importante que el Estado, en un momento en el que el ejercicio de la autoridad está en juego, responda de manera diferenciada a estos casos. Así como la actual crisis pone en evidencia las brechas en salud, también resalta los problemas del ejercicio legítimo de la autoridad y nuestra conflictiva relación con la ley y las normas de convivencia. Se han visto tanto excesos de fuerzas del orden como de ciudadanos enardecidos. En los casos en los que se violan las indicaciones dadas sin mayor justificación, es importante que se mantenga un ejercicio adecuado de la autoridad delegada; más aún ahora que se está convocando a reservistas para que colaboren. Igual alguna presión social debería darse en los barrios o las familias para manejar estos casos. ¿Las ayudas que se vienen dando podrían estar condicionadas al respeto a los decretos dados?

En los casos que la sobrevivencia diaria fuerza el incumplimiento, hay que seguir profundizando las ayudas que se vienen implementando, porque en esos casos podrán acatar, pero difícilmente cumplirán.

31 de marzo

Como si no pasara nada

Ricardo Cuenca

La pandemia llegó rápido y sin mucho aviso. Nos agarró por sorpresa, y es verdad que hubo capacidad de reacción por parte del Gobierno, a pesar de que estemos más o menos de acuerdo con las decisiones tomadas y a pesar de las críticas mezquinas de algunos personajes que, enfundados en una falsa posición crítica, solo utilizan esta crisis para sus objetivos particulares.

Es verdad también que muchos sectores actúan buscando adecuarse a tiempos de incertidumbres. Es verdad que el Ministerio de Educación hace sus mejores esfuerzos por conducir la educación en plena crisis, por proponer salidas para no dejar de atender a la población estudiantil, por actuar con rapidez para que la educación no se detenga.

Pero es verdad también que estamos ante una situación absolutamente excepcional. Como nunca el contexto tiene tanto peso en el sentido de la educación. No podemos pues exigir decisiones del sector que se concentren en cómo diseñar las mejores estrategias para que la educación se traslade a casa como si no pasara nada.

Niños, niñas, jóvenes, padres, madres y docentes están confinados más de diez días en su casa pretendiendo cumplir con un

paquete de tareas escolares, acompañado de sugerencias para que padres y madres se vuelvan docentes y propuestas metodológicas creativas para que los docentes diseñen sesiones de aprendizaje virtuales.

Durante dos, cuatro o más semanas de aislamiento social obligatorio no serán muchas las competencias en matemáticas o en lectura que se lograrán, pero tampoco es importante en este contexto. ¿Por qué no pedir al Ministerio de Educación y a las familias dejar de buscar las mejores alternativas para capear los escollos que permiten avanzar en la inercia educativa y cambiar la ruta trazada por una más adecuada a la excepcionalidad?

¿Por qué no montar una gran iniciativa de aprendizaje basado en proyectos sobre la pandemia y trabajar las áreas curriculares, desde matemáticas hasta historia, para comprender el contexto? ¿Por qué no concentrar estas semanas en la formación ciudadana que permitirá entender por qué estamos actuando como lo estamos haciendo en este contexto?

Los docentes saben más sobre cómo diseñar metodologías por proyectos que usar una plataforma virtual educativa, padres y madres tienen más familiaridad con las noticias que con los textos escolares; el sistema educativo está más acostumbrado al diseño de lineamientos pedagógicos que al desarrollo de planes virtuales de educación.

La educación no puede dar la espalda a un contexto que ofrece muchas oportunidades de aprendizaje, de formación, de enseñanza. Propongo mirar ese contexto con fines educativos, concentrar nuestros esfuerzos en aprender y enseñar sobre lo que nos está sucediendo en nuestro entorno cercano y en el mundo, y postergar el plan de estudios regular.

Cuando todo esto acabe, no seremos los mismos, y la educación no puede fluir entre nosotros como si no pasara nada.

4 de abril

Demasiado importante

Martín Tanaka

Se atribuye al jefe de Gobierno francés Georges Clemenceau la frase “la guerra es un asunto demasiado importante como para confiársela a los generales”. La frase ha tenido innumerables recreaciones; todas apuntan válidamente a que asuntos complejos y con alto impacto requieren ser examinados desde sus múltiples aristas.

Qué hacer respecto de la situación actual de emergencia es un ejemplo perfecto de esto. Resulta indispensable considerar el punto de vista de los expertos, pero ocurre que no siempre estos coinciden en trazar un único camino. El Gobierno británico habría seguido recomendaciones de expertos políticamente afines en análisis del comportamiento, según las cuales una cuarentena temprana habría sido socialmente inaceptable, y de directores médicos que propusieron la estrategia de “inmunidad colectiva”, aislando a los grupos vulnerables. Al final, resulta que esas recomendaciones “técnicas” terminaron revelándose como ideológicas, y llevaron a adoptar con tardanza políticas con énfasis en el aislamiento social.

Al mismo tiempo, es cierto que la implementación de esas medidas debe tomar en cuenta la cultura y la idiosincrasia nacionales para que puedan ser viables. Pero no se trata de mirar todo con ojos

de epidemiólogo: se deben considerar los impactos que la emergencia tendrá sobre la actividad económica y en el bienestar de las familias. No se puede poner a la población a elegir entre el contagio y el hambre. Las decisiones implican también dimensiones valorativas y éticas: ¿privilegiamos la salud y la seguridad de los más vulnerables a costa del sacrificio de todo el país? ¿Restringimos nuestra libertad en nombre del interés colectivo? ¿Cómo los más acomodados expresamos nuestra solidaridad con los más necesitados?

En última instancia, las decisiones las toma la autoridad política. Allí se deben sopesar los diferentes aspectos del problema y proponer un rumbo privilegiando el interés común. Por supuesto, en la vida real intervienen más cálculos: ¿cómo afectará la aprobación ciudadana tomar tal o cual camino? ¿Qué efecto tendrá en los próximos procesos electorales? En Estados Unidos, por ejemplo, es inevitable que las decisiones del presidente Trump y las críticas de la oposición tengan un ojo puesto en las elecciones de noviembre. A presidentes como Trump o Bolsonaro en Brasil, que han desarrollado sus carreras e imagen sobre la base del menosprecio a la opinión del “grupo de poder”, de los académicos y expertos, les cuesta mucho hacer un viraje.

En nuestro país, afortunadamente, tenemos un presidente pragmático, que encuentra sentido y propósito en las crisis, y comunidades de expertos no tan divididas por sesgos ideológicos; de allí que se haya generado un amplio consenso en torno a las principales decisiones del Gobierno. Conforta, por ejemplo, ver en el sector Salud al ministro Víctor Zamora convocando a exministros de Salud en posiciones claves, como recientemente Pilar Mazzetti, Óscar Ugarte y otros. Ese es el camino.

4 de abril

La desigualdad educativa en tiempos del covid-19

Luciana Reátegui

La cuarentena obligatoria provocada por la pandemia del covid-19 ha obligado al Ministerio de Educación a adoptar acciones rápidas y sin precedentes para asegurar la continuidad de la enseñanza de niñas, niños y jóvenes en edad escolar. En este marco, la estrategia Aprendo en Casa contempla una serie de medidas para lograr una efectiva educación a distancia mientras dure la emergencia sanitaria. Sin embargo, pese a las buenas intenciones detrás de estas políticas y la celeridad en su implementación, su eficacia será limitada dadas las condiciones sociales preexistentes en las que se ha venido desarrollando nuestro sistema educativo.

Si bien la educación virtual ha quedado como uno de los puntos a ser trabajados como parte de la estrategia, no es el eje principal, y es acertado que sea así. Esto debido a que la educación virtual es un mecanismo solo accesible para una porción muy reducida de la población. No es —ni podrá ser— una opción viable para afrontar esta crisis en un escenario de mediano y largo plazo. Según el Censo nacional 2017, en el Perú solo el 34 por ciento de los hogares cuenta con computadoras y solo el 28 por ciento tiene acceso a internet. Este porcentaje, aunque ya dramático para un sistema educativo que exige trasladar el aula al interior de la casa, se vuelve bastante

más angustiante para las niñas, niños y adolescentes de hogares rurales, en donde solo 3 por ciento de ellos cuenta con computadoras.

En ese sentido, es pertinente que la estrategia Aprendo en Casa utilice medios de comunicación no digitales para llegar a más estudiantes. No obstante, en zonas rurales el 10 por ciento de los hogares cuenta con equipo de sonido y el 29 por ciento con televisión. Es decir, la utilización de estos medios resulta una opción más inclusiva, pero continúa siendo insuficiente. Como ha anunciado el ministro Benavides, se vienen contemplando medidas complementarias que permitan que la educación a distancia sea realmente efectiva para toda la población del país, como, por ejemplo, el reparto de material educativo a través de las Unidades de Gestión Educativa.

Por lo pronto, las clases presenciales empezarán el 3 de mayo. Los estudiantes de zonas rurales retornarán a sus escuelas sin computadoras, sin internet y, en el 20 por ciento de los casos, sin electricidad. Los y las estudiantes que no tuvieron la posibilidad de acceder a las clases vía televisión, radio o internet durante la emergencia sanitaria estarán atrasados en sus aprendizajes, y, por ende, se encontrarán en desventaja respecto de los que sí tuvieron este acceso.

De extenderse la pandemia y las medidas de cuarentena, el sistema educativo peruano se encontraría frente a un desafío casi imposible de afrontar. Más allá de la infraestructura y el equipamiento, la emergencia del covid-19 también plantea preguntas relacionadas a la calidad y medidas para evitar la deserción de estos niños, niñas y adolescentes que residen en zonas rurales. ¿Estamos preparados para asegurar que el estudiantado continúe dentro del sistema educativo y que la calidad de su educación esté garantizada?

Si bien nos encontramos en un momento especial, no olvidemos las cuestiones de fondo que la pandemia ha sacado a relucir: brechas territoriales que se han ido acumulando durante muchos años y puesto límites claros en el acceso igualitario a la educación; brechas que, pese a las buenas intenciones, no serán resueltas en una cuarentena y mucho menos con distanciamiento social.

9 de abril

Atender la emergencia en lo rural

Carolina Trivelli

Hasta ahora el ámbito rural no ha estado en las propuestas ante la emergencia del covid-19. Se entiende el porqué, pero urge incorporarlo. Allí vive un grupo importante —y vulnerable— de peruanos, y de ahí viene la mayor parte de los alimentos que consumimos.

Hay que actuar en tres áreas. Primero, la salud. Hoy, no sabemos cómo avanza el contagio del virus en las zonas rurales. Necesitamos una estrategia de testeo, seguimiento y protocolos de atención a pacientes en condiciones de dispersión. Junto con ello, se requiere una estrategia de información rural mínima sobre prácticas (lavado de manos, cuarentena para contagiados, etc.) acompañada de la provisión de insumos para adoptarlas.

Segundo, hay que ampliar los esquemas de protección que ya se han activado en la urbe para que los hogares rurales —que afrontan una mayor tasa de pobreza y vulnerabilidad (antes de la emergencia la tasa de pobreza rural era 42 por ciento, dos y media veces la tasa de pobreza urbana)— accedan a los recursos mínimos para enfrentar este complejo tiempo. Si bien la cobertura de los programas sociales en lo rural es mayor, hoy resultan insuficientes para hacer frente a la emergencia.

El esquema de protección es necesario, pues a causa de la emergencia las familias rurales, pobres y no pobres, tendrán menores ingresos, sea porque hay menos trabajo agrícola y no agrícola —en la chacra o en el pueblo vecino—, por la reducción en las remesas que

reciben de familiares o porque sus ingresos por la venta de productos agropecuarios vienen cayendo (ante la menor demanda urbana y las mayores restricciones para las ventas de alimentos frescos).

En tercera instancia, está la necesidad de intervenir en el ámbito rural para asegurar que los circuitos de producción de alimentos no se detengan. El productor de alimentos opera con rezago por sus plazos de producción y ciclos estacionales. Si los productores no pueden vender bien, por ejemplo, su papa, no tendrán cómo volver a sembrar. Los productores pecuarios, ante la menor demanda, han de mantener a sus animales en pie, y por ende alimentarlos asumiendo mayores costos. Hay que apoyar su proceso productivo hoy para asegurar la disponibilidad de alimentos mañana.

Para lo primero, la salud, urge la conformación de un equipo de respuesta en el Minsa vinculado con los gobiernos regionales y municipios. Para lo segundo, se requiere programas de empleo temporal rural y la ampliación de la cobertura de los bonos en efectivo hacia los hogares rurales (a cargo del Midis y Mintra). Esto exige un padrón de hogares rurales y alguna innovación para concretar el pago ante la escasísima presencia de entidades financieras en el medio. Para lo tercero, es necesario un paquete de apoyo desde el Minagri, con la contribución de otros sectores y gobiernos regionales, pero sobre todo articulando alianzas con actores privados de la cadena alimentaria: transportistas, redes de mercados, procesadores de alimentos, molinos, etc. Se requerirán acciones diferenciadas por tipo de productos, por región, por cadena de valor. Es mucho trabajo de coordinación e implementación y muy pocas manos disponibles para ello.

Pero, además de atender las consecuencias de la emergencia del covid-19 en el mundo rural con estas medidas especiales y temporales, hay que comprometernos —como en el caso de las pensiones— a generar una discusión más estructural sobre cómo transitar hacia una transformación rural que cierre la enorme brecha de bienestar y en oportunidades que enfrentan los pobladores rurales, por ellos y para ellos, pero también con el fin de asegurar y poner en valor el aporte rural a la alimentación y economía del Perú.

11 de abril

Lo que se viene (2)

Martín Tanaka

Conforme han ido pasando los días y la pandemia ha seguido propagándose, en el mundo entero hemos tenido que asimilar, cada país y cada cual a su modo, que sus efectos serán más duros, profundos y duraderos.

El Gobierno se vio obligado a extender por segunda vez la cuarentena, hasta el 26 de abril. Como sabemos, esta cuarentena se inició el 16 de marzo —diez días después de la detección del primer caso— con 86 casos confirmados. Fuimos de los primeros países en tomar una decisión tan drástica, y podemos felicitarnos porque funcionó: logramos evitar que la ola que se estaba formando se convirtiera en un tsunami. Sin darnos mucha cuenta, hacia finales de marzo y primeros días de abril pasamos la ola que se generó entre los días previos y los primeros días inciertos de la cuarentena, con picos de 17 y 20 fallecidos por covid-19 los días 31 de marzo y 4 de abril.

El problema que tenemos es que la cuarentena no parece ser suficiente. Si el acatamiento fuera perfecto, teóricamente, después de 15 días de cuarentena, deberíamos haber detenido los contagios y aislado a los casos positivos. Pero el número de infectados sigue

siendo alto y los contagios siguen ocurriendo. No solo es irresponsabilidad, también intervienen problemas estructurales: la precariedad económica, el hacinamiento y las condiciones de nuestras viviendas, la falta de servicios básicos, la deficiente infraestructura pública, entre otros. Por ello la necesidad del toque de queda y de sus posteriores ampliaciones; y por ello también el Gobierno ha hecho un esfuerzo gigantesco, el más grande de la región, para otorgar subsidios directos a la población más vulnerable, que progresivamente han ido llegando a sus beneficiarios. Enfrentaremos ahora una nueva ola en las próximas semanas, producto de las dificultades para implementar una cuarentena más firme, de la que deberíamos salir si efectivamente mejora su cumplimiento en los próximos días.

Si todos hacemos nuestra parte, no habría necesidad de extender el confinamiento mucho más: no solo está el enorme costo económico que implica; además, inevitablemente, empezará a tener rendimientos decrecientes sobre la tasa de contagios si se prolonga demasiado. La agenda que viene, por lo tanto, es cómo se reanudan algunas actividades que permitan un mínimo respiro económico, pero que no pongan en riesgo un aumento en la tasa de contagios que haga que el esfuerzo hecho hasta el momento haya sido inútil. En general, nuestras formas de relacionarnos tendrán que ser otras a partir de ahora. Actividades que rompan con el aislamiento social serán inviables, y un grave cuello de botella es el transporte público. Después de la cuarentena, vendrá una etapa aún más complicada: retomar algunas actividades sin elevar el número de infectados. “Quedarse en casa” es fácil. Tenemos que prepararnos para la etapa en que se podrá empezar a salir, pero sin infectar o ser infectado. Y seguir apoyando los grandes esfuerzos del sector Salud.

13 de abril

El covid-19 y el examen al sistema educativo

Ricardo Cuenca

Hasta hace unos pocos meses, la vida en muchos países transcurría normalmente. Nosotros mismos, hace un mes, nos movíamos entre los temas de la agenda política y veíamos con cierta distancia cómo una epidemia de gripe avanzaba de China a los países europeos. También hace un mes, se inició en el país una etapa desconocida y desconcertante para todos.

Sin siquiera saberlo certeramente o al menos solo intuyéndolo, el covid-19 nos sometería como sociedad y como Estado a un examen duro, intenso, difícil. Pone a prueba a la templanza del Estado, al liderazgo del Gobierno, a la salud de la economía, a nuestra ciudadanía. Somete también a evaluación a nuestro sistema de salud, a las fuerzas del orden y a nuestro sistema educativo.

El Gobierno y el Ministerio de Educación siguió lo recomendado por los especialistas en salud pública, actuó en consecuencia y suspendió las clases. Empezó entonces una carrera de velocidad para preparar un inicio de año escolar postergado y distinto. El resultado fue la puesta en marcha de una estrategia de educación no presencial, Aprendo en Casa, que busca no interrumpir el servicio educativo en el Perú. Ha sido sin duda una tarea difícil para un

país con poca conectividad, poco acostumbrados como estamos a la “virtualidad” y, sobre todo, poco preparados para cambiar nuestras dinámicas educativas.

La excepción siempre sorprende, y para nuestro sistema educativo esta sorpresa ha sido mayor. No solo lo ha sometido a una presión sin precedentes por crear cosas nuevas para no interrumpir las clases, sino que ha hecho que se muestren viejos y serios problemas que han permanecido a pesar de los “avances” educativos.

La alerta sanitaria por coronavirus covid-19 ha evidenciado las persistentes desigualdades educativas, y no solo aquellas que existen entre “lo urbano” y “lo rural”, sino también entre los territorios urbanos, entre las regiones, entre los distritos; así como entre el servicio público, el privado de élite y el de bajo costo. Ha mostrado que tener una conexión a internet es una especie de privilegio en lugar de un servicio esencial en estos tiempos signados por el conocimiento y la comunicación.

Esta pandemia revela también los imaginarios sobre la educación contruidos por las familias, los medios de comunicación e incluso por muchos docentes, la que se sostiene en una idea utilitaria de la educación, en la vieja —y ahora absurda— concepción de que esta es sinónimo de un conjunto acumulado de conocimientos. De alguna forma, se ha abandonado la idea de que la educación es un proceso que prepara futuros adultos para construir una mejor sociedad. Aprendimos, por otro lado, más rápido y mejor cómo hacer que los estudiantes mejoren la comprensión lectora, pero no cómo seguir las normas.

Particularmente, este estado excepcional ha mostrado que la educación ha fallado en su deber de formar ciudadanos capaces de imaginarse un objetivo colectivo al cual contribuir y de postergar intereses particulares cuando es necesario apuntar al bien común.

Un sistema educativo de calidad es un sistema que no es desigual. Es de calidad cuando forma ciudadanos, ciertamente competentes en comprensión lectora y matemáticas, pero también en virtudes cívicas como los derechos y los deberes. Es de calidad cuando la misma noción de calidad incluye más temas que aquellos que pueden ser medibles de una sola manera. Será de calidad, además, cuando su importancia no sea retórica y se reconozca que la educación es la base ineludible para una buena política, una buena economía y una buena sociedad.

Hace unos días escribí que cuando todo esto acabe no seremos los mismos. Algo habrá cambiado en nuestra forma de ver las cosas. Los sistemas educativos tampoco serán los mismos. Tienen que acusar recibo de la evaluación a la que fueron expuestos y actuar, en consecuencia, en función de los resultados obtenidos para hacer los cambios que se requieran. De lo contrario, nada de esto habrá servido.

14 de abril

Grandes epidemias de nuestra historia

Carlos Contreras

Han sido numerosas las ocasiones en las que los peruanos hemos sufrido el ataque de epidemias que han diezariado a la población. La mayor parte provino del exterior, lo que puede ser una de las causas de nuestra característica xenofobia. Las altas tasas de mortalidad que alcanzaron han concitado su estudio por parte de los médicos e historiadores de la salud, que, de esta manera, han podido identificar a las principales.

La más terrible parece haber sido la de la Conquista, que consistió en diversos brotes de viruela traídos por las huestes de Francisco Pizarro; el último de los cuales discurrió entre 1589 y 1591, dejando a la población indígena reducida a solo una fracción de la que había sido apenas medio siglo atrás. La siguiente gran epidemia sucedió entre 1718 y 1723. No hay claridad acerca del tipo de mal que fue: ¿influenza, tifus, cólera? El historiador inglés Adrian Pearce señaló que, sea cual fuere el virus, este provino de un barco europeo que atracó en Buenos Aires en los inicios de 1718. Desde allí, comenzó a esparcirse por Paraguay, Tucumán (Argentina) y el Alto Perú (hoy Bolivia). En la ciudad minera de Potosí, manantial de la plata americana, murieron 22.000 personas en 1719; un tercio de

su población. En el obispado del Cuzco (que comprendía, además del departamento de este nombre, a Apurímac y Puno) acabó con la vida de 60.000 cristianos. “No se había visto mayor desolación desde la peste del año 1589”, escribió el historiador jesuita Rubén Vargas Ugarte. De hecho, la población local se refería a ella como “la peste grande”.

El número de muertos en el Cuzco llegó a superar los 100 diarios, por lo que hubo que erigir nuevos cementerios, que pronto quedaron atiborrados. En el Arzobispado de Lima (que correspondía a la región central del país) los muertos sumaron 72.000, llegando a afectar las misiones franciscanas en la ceja de selva. Pearce estima que en todo el virreinato el número de víctimas debió rondar las 200.000, que representaban una cuarta parte de la población indígena —la más castigada con la epidemia— y aproximadamente un sexto de la población total. Una verdadera hecatombe. La recuperación, sin embargo, fue rápida; en parte, ayudada por la llegada de inmigrantes ibéricos y africanos en las décadas siguientes.

En los primeros años del siglo XIX, el país se vio afligido por otra epidemia de viruela, en cuyo contexto se introdujo por primera vez la vacuna, de la mano de la expedición filantrópica dirigida por el médico español Francisco Balmis, que logró así contener su expansión. Entre 1818 y 1821, en Lima y Huaura, donde se habían instalado los libertadores, estallaron epidemias de paludismo, dengue y escarlatina. El paludismo era endémico en la costa debido a la proliferación de acequias y humedales, como los de Huaura y Aznapuquio, pero algunos acusaron a las tropas de San Martín de haber traído las enfermedades. El hecho fue que la concentración de soldados en esas localidades las convirtió en temibles focos infecciosos. Hay historiadores que sostienen que lo que sacó al virrey La Serna de Lima, para trasladar su gobierno al Cuzco, fueron las enfermedades antes que la estrategia militar.

Durante la República fue especialmente virulenta la epidemia de fiebre amarilla de 1868 en toda la costa central, de la que se responsabilizó a los inmigrantes chinos, más por prejuicios que por evidencias firmes. En su libro *El regreso de las epidemias*, el historiador Marcos Cueto reseñó la diseminación de la peste bubónica en Lima y otras ciudades de la costa entre 1903 y 1930, provocada por la proliferación de ratas; nuevamente, la fiebre amarilla en varios puertos y pueblos de la costa norte, entre 1919 y 1922; la malaria en toda la década de 1920 en diversos valles cálidos del interior, pero especialmente en el de Quillabamba, en 1932; y el cólera en 1991, en la costa.

La tecnología de la vacuna, la fumigación de los canales y acequias con DDT, y los cambios en la salubridad e higiene que supusieron el pavimentado de las calles, el tendido de redes de agua y desagüe, y el uso de rellenos sanitarios para el depósito de la basura, en reemplazo de los tradicionales muladares, redujeron desde mediados del siglo pasado la proliferación de epidemias. Sin embargo, cuando pensábamos que estas eran ya parte de la historia, el coronavirus nos ha devuelto una sensación de fragilidad y peligro que creíamos superada.

Frente a las epidemias, antiguamente se recurrió a la cuarentena de los puertos, el confinamiento domiciliario, el aislamiento de los enfermos y la emigración; pero con una población veinte veces mayor que en la época de la independencia, la densidad demográfica se alza hoy como el principal problema para combatir el contagio. Aunque el número de víctimas logre ser contenido por la reclusión domiciliaria determinada por el Gobierno, la parálisis de la economía y el desempleo pasarán sin duda una costosa factura en la forma de mayor pobreza. Y esta, como se sabe, también mata.

18 de abril

¿Cobertura universal o focalizada?

Carolina Trivelli

En los últimos días hemos visto varias propuestas sobre la necesidad de que los bonos sociales para apoyar a las familias que están en situación de pobreza y vulnerabilidad lleguen a todos los hogares y se dejen de lado los esquemas de focalización.

Algunos apuntes pueden ayudar a salir de esta discusión. La clave está en que la focalización que se usa en nuestro país está acercándose a pasos agigantados a una cobertura prácticamente universal. Veamos.

En el Perú hay alrededor de 9 millones de hogares (Enaho 2018); de ellos, casi 4,8 millones reciben recursos monetarios de manera regular. De los 9 millones de hogares, el 13 por ciento tiene al menos un empleado público (algo más de un millón de hogares), 37 por ciento tienen a algún miembro con empleo formal (3,3 millones de hogares) —aunque es probable que una parte pueda haber perdido su contrato (y de ellos algunos habrán accedido a su CTS o al retiro de AFP)— y cerca de 17 por ciento recibe una transferencia monetaria de algún programa social (Juntos y Pensión 65).

Los otros 4,2 millones de hogares no tienen ningún miembro del hogar con alguno de los flujos anteriores. Varios de ellos se

encuentran en situación de pobreza o dependen de ingresos independientes o informales. Ahí están los afectados críticos, los que requieren atención primero que nadie.

Los bonos que ya se han dado y los que se han anunciado recientemente llegarán a algo más de 4,5 millones de hogares (bono inicial del Midis a 2,7 millones de personas, el del MTPE por 0,8 millones para independientes y el bono rural para 1 millón de hogares).

Ninguno de los que están en los 4,8 millones del punto 1 (los que tienen alguna fuente de ingresos) recibe o debería recibir bono (del punto 3). Con lo cual, de los 4,2 millones sin fuente de ingreso regular deberían estar cubiertos por los 4,5 millones en bonos aprobados.

Entonces, la discusión, en vez de tratarse sobre focalizar o universalizar, podría ser más útil si se orientara a identificar soluciones para los asuntos críticos para asegurar que se llegue a todos los que necesitan el bono con mayor urgencia. Acá van cinco temas en los que urge proponer mejoras y acciones complementarias:

- Completar el padrón de receptores de los bonos con los hogares que estando en situación de pobreza no aparecen en la lista (por ser hogares nuevos, por falta de registros actualizados, etc.). Si bien ya se está haciendo este trabajo, esto urge, y es contra el reloj. Recoger información, validarla (que parece un lujo que podría ser opcional en esta emergencia, pero que para los funcionarios que aprueban los nuevos usuarios es imprescindible y no pueden obviar) y proceder a incluir a estos nuevos receptores vulnerables es crítico. La ayuda de las organizaciones sociales, iglesias y organizaciones de base es crucial para incluirlos rápido y bien, en alianza siempre con los municipios.

- Asegurar atención a grupos específicos sin atentar contra sus esquemas organizacionales. Por ejemplo, en el caso de comunidades nativas de la Amazonía no tiene sentido llegar con ayuda individualizada, y más bien ahí sí la cobertura de apoyo debe ser universal.
- Identificar hogares donde el único ingreso era el de trabajadores formales que, por tener contratos temporales, pueden haberse quedado sin empleo en este último mes, e incluirlos en los bonos. Esto debería ser posible gracias a la planilla electrónica.
- Continuar con medidas complementarias de apoyo a los hogares más vulnerables (vía entregas de alimentos, por ejemplo) desde municipios, iglesias, organizaciones sociales y sector privado, que llegan a zonas y grupos de hogares en evidente necesidad. Hay que discutir cómo activar —cuidando mantener el distanciamiento social— organizaciones clave como los comedores populares, por ejemplo.
- Usar más y mejores medios para distribuir los bonos monetarios y para facilitar el cobro: cuentas, ventanillas de más entidades financieras disponibles, uso de ATM, dinero electrónico, etc. Hay mucho por hacer en esto para facilitar el uso de los recursos monetarios por parte de los ciudadanos. La inclusión financiera urge, y las opciones técnicas existen.

Todas estas acciones son centrales para lograr superar la emergencia causada por las medidas de aislamiento social. Estas medidas son excepcionales, y enfrentan problemas de precisión y ejecución, no de monto total, no de presupuesto, no de cobertura.

18 de abril

¿Qué hacer con las elecciones de 2021?

Martín Tanaka

En las últimas semanas, como es lógico, toda nuestra atención ha estado centrada en el covid-19; sin embargo, los plazos establecidos para el proceso electoral 2021 igual siguen corriendo. Urge una discusión sobre cómo enfrentar las elecciones del bicentenario en el contexto de la epidemia, cómo salvar lo avanzado de la reforma política y cómo evitar retrocesos que tomen como pretexto la situación de emergencia.

Un primer punto es el relativo a la adecuación de los partidos inscritos a los nuevos requisitos: aquí lo más importante es contar con un padrón “realista” de militantes, no solo de adherentes. Relacionado con esto, está el tema de qué hacer con los partidos que estaban realizando esfuerzos para inscribirse, plazo que vence en principio hacia el mes de julio. Dada la cuarentena y con las futuras restricciones a la movilidad, suena inevitable ser flexibles con el requisito de llegar a 24.800 afiliados, más cuando en la propuesta de la Comisión de Reforma Política sugeríamos poco más de la mitad de ese número. Ahora, si se flexibiliza ese requisito para los partidos inscritos, sería injusto excluir a nuevos partidos en condiciones de pasar esas exigencias.

Luego vendrían las elecciones internas de los partidos, previstas en principio para agosto, y luego las elecciones primarias, para noviembre. En efecto, ambas se ven bastante complicadas en este año, pero son fundamentales para asegurar un mecanismo democrático de selección de candidatos, además de constituir un filtro para quitar de la competencia a los partidos cascarón, y no llegar a una elección general con más de 24 candidaturas presidenciales. Si además consideramos las restricciones que habrá para hacer campañas y la prohibición de contratar publicidad en medios masivos, nos daremos cuenta que sería un sinsentido; más todavía si además mantuviéramos el voto preferencial.

Por ello, la salida es garantizar, como un mínimo indispensable, elecciones internas de todos los partidos para el próximo año, organizadas por la ONPE, sobre la base de un padrón de militantes elaborado por el Reniec, con la información brindada por los partidos; los candidatos deberían elegirse con el criterio de “un militante un voto”; y debería establecerse un mínimo de participación para permitir que los partidos mantengan su inscripción y participen en los comicios generales.

Los resultados de esas elecciones deberían ser vinculantes, y las listas finales de candidatos tendrían que asegurar la paridad y alternancia de género. En estas condiciones, debería también eliminarse el voto preferencial en la elección general. Estas elecciones internas podrían darse bajo la modalidad de voto electrónico no presencial, que ya ha utilizado la ONPE en comicios de colegios profesionales. Además, si fuera necesario, la elección general podría moverse de abril a mayo. Lo que no podemos hacer es tener una elección caótica con candidatos elegidos a dedo, llena de partidos cascarón. Nos jugamos demasiado como para permitirlo.

19 de abril

Las canchas de fútbol

Hernán Chaparro

Los mercados son uno de los espacios donde la afluencia de personas se mantiene no solo por el hábito de comprar a diario (que tiene múltiples razones), sino porque es probable que, en la cultura de mil oficios que tenemos grabada en nuestro disco duro de respaldo cultural, muchas personas vean en la comercialización de alimentos una forma de ganarse la vida también a diario.

Habría que comprobarlo o medirlo hoy, pero por lo menos en el análisis que hicimos en la crisis de 2009 no solo vimos que la gente tenía un umbral alto para juzgar qué es crisis y qué no (“crisis, las del primer García”, nos decían), sino que muchas mujeres y jóvenes aumentaban sus labores para poder colaborar con algún ingreso al hogar. Además, los varones que se quedaban sin trabajo inmediatamente salían a buscar otra actividad donde conseguir un ingreso alternativo.

En estas condiciones, ¿se puede disminuir la concentración en los mercados? Cambiar hábitos es algo que la psicología social sabe bastante bien que es muy difícil. Toma tiempo, implica entender las motivaciones y exige ayudar dando alternativas en el entorno donde la persona tiene que decidir. Solo campañas “motivacionales” o medidas restrictivas tienen, como vemos, limitaciones. Informes recientes (basados en datos de Google) indican que las medidas

tomadas por el Gobierno estarían bajando la asistencia a los mercados, pero habría que revisar el perfil de quienes tienen activado su geolocalizador en el celular.

Planteo una propuesta que apunta a darle alternativas de compra a las personas para que, combinadas con campañas de sensibilización y control, la concentración en estos espacios se disperse. La idea base es usar las famosas canchas de fulbito, o equivalentes, para ubicar ahí pequeños puestos de mercado. Por supuesto que esto implica varios problemas a resolver, pero la idea es pensar fuera de la caja y ver alternativas. Seguro la propuesta se puede mejorar, pero hay que ponerla sobre la mesa.

La ejecución y supervisión tendría que depender del alcalde local en coordinación con la dirigencia del mercado que se vaya a descentralizar. Eso implica que el ministerio que corresponda desarrolle primero un documento de políticas, procedimientos y protocolos que se pueda testar primero en dos o tres mercados de prueba. De acuerdo con el censo de mercados de abastos de 2016 (INEI), había aproximadamente 2600 mercados, 43 por ciento de ellos ubicados en Lima. Seguro habrá problemas, pero si solo es en tres sitios la situación debería ser manejable.

Cada canchita/minimercado tendría que contar con alumbrado, sistema de agua y desagüe, recojo de desperdicios, entre otros aspectos por precisar. Además, tendrían que organizarse para tener al menos tres puestos de los rubros más frecuentes (abarrotes, verduras, frutas, carne de res, aves, pescado, limpieza y especería). Quien va a comprar busca precio, y necesita alternativas. El puesto que se va a una canchita no podrá seguir en el “mercado base”. Con los pilotos se podría recibir la opinión de los usuarios, y así ajustar el modelo.

Difícil, sí, ¿pero hay algo que no lo sea en este momento? ¿No hay capacidad estatal para hacerlo? Es una oportunidad para construirla, de a pocos, comenzando con pilotos. Tenemos para un buen rato.

19 de abril

Historia, coronavirus y la crisis de liderazgo mundial

Marcos Cueto

En la historia de las epidemias se esconden terribles crisis políticas. Una de las más radicales ocurrió en la Edad Media, cuando la peste mató a la mitad de la población europea y socavó el poder de reyes, señores feudales y de la Iglesia, lo que creó las bases del Renacimiento. Aunque no estamos en ese extremo, la crisis sanitaria generada por el coronavirus revela que muchos Gobiernos y organizaciones internacionales que deberían dirigirnos en las calamidades están atravesados por insensatez, contradicciones y hasta por egoísmo. Es cierto que todavía los buenos consejos de algunos pocos líderes trascienden su localidad. Como la franqueza del gobernador de Nueva York, Andrew Cuomo, las oraciones del papa Francisco desde una Iglesia vacía y la responsabilidad de los presidentes de Argentina y el Perú. Pero cada vez es más frágil la expectativa de que poderosos gobernantes recalcitrantes, como Trump y Bolsonaro, dejen de ser necios. Su terquedad no es solo producto de sus obcecadas batallas con los periodistas y del negacionismo científico que alentaron, según el cual los problemas del medio ambiente no existen, las vacunas apenas sirven y la gripe es más importante que el covid-19. Además, hicieron oídos sordos a las advertencias médicas sobre

epidemias que estuvieron empolvándose en sus escritorios por mucho tiempo. En cambio, priorizaron, inclusive cuando parecía que hacían caso a los científicos y salubristas, el discurso de algunos de los representantes de los grandes intereses económicos, para quienes la economía era más importante que la salud pública. El hecho de que ahora acepten una versión limitada o limitadísima de las cuarentenas, envíen en números insuficientes exámenes y mascarillas a los hospitales y a veces alaben los sistemas públicos de salud, que hasta hace poco criticaban, no significa que abandonaron sus convicciones sobre el Estado mínimo. La cooptación de algunos términos científicos tiene un objetivo: disminuir el costo político que la epidemia del coronavirus puede causarles para permanecer en el poder o asegurar su reelección en el futuro.

No voy a negar que China o la Organización Mundial de la Salud tengan intencionalidad política o que estén libres responsabilidad. El Gobierno de China, que con métodos más o menos sutiles quiere ser el próximo imperialismo, toleró la existencia de mercados de animales vivos de los cuales el virus migró a los seres humanos y se retrasó en comunicar la intensidad del contagio. Las autoridades de la OMS, que dependen de lo que le informen los Gobiernos, no tiene poderes supranacionales, y, como toda burocracia quiere subsistir, tardó en criticar abiertamente las ineficaces medidas parciales de control al covid-19. Sin embargo, es justo y necesario reconocer que China se rectificó y que la OMS tiene una rica trayectoria profesional de solidaridad que indica que puede reformarse para, entre otras cosas, evitar la caótica persecución de equipos médicos que ahora enfrenta a las naciones. Si surge un mundo mejor después de la epidemia, debería tener en sus fundamentos una renovada cooperación multilateral, el control de las ambiciones de cualquier potencia y una verdadera gobernanza sanitaria global. No se puede desear lo mismo para el negacionismo científico y el autoritarismo

conservador, ni para el neoliberalismo económico, sea salvaje o domesticado.

En 2005, el epidemiólogo inglés Michael Marmot creó el concepto de “determinantes sociales de la salud” para entender los factores estructurales que sustentan la mayoría de las enfermedades. Entre ellos estaban la poca educación, la pobreza, el desempleo y el acceso limitado a los servicios médicos. Mejorar la educación es clave ahora porque la desinformación y la negación de la ciencia consentidas por muchos líderes políticos son uno de los vectores del coronavirus. Algunos años después Marmot propuso que había determinantes políticos de la salud, que eran las fuerzas que impedían que se resolviesen los problemas sociales, como los intereses creados alrededor de la privatización de la salud y la persistencia de las inequidades sociales.

Así como en las epidemias del pasado, el covid-19 nos asusta y precipita un duelo que se hubiera podido evitar. Pero también las epidemias pueden descubrir héroes, forjar nuestra resistencia y despertar una esperanza, así como el anhelo de que superemos la crisis de dirección de la política mundial y de que se creen nuevos liderazgos que le hagan caso no solo a la razón, sino a la justicia social.

22 de abril

Las encuestas políticas después del covid-19

Hernán Chaparro

¿Cómo hacer encuestas de opinión en estos días? ¿Hay alternativas a las tradicionales encuestas cara a cara a las que estamos acostumbrados localmente? Como ocurre con todo hoy, hay que desarrollar alternativas. Conocer las opiniones, actitudes y comportamientos de la gente es fundamental para los estudios con fines académicos o aplicados al sector privado o público.

En el actual contexto, se está potenciando el uso de métodos y técnicas digitales, que ya existían. Esto ocurre no solo porque de otro modo sería imposible hacerlo (encuestas o etnografías frente a frente en hogares, por ejemplo), sino porque los avances y sofisticación de estas herramientas son enormes en la actualidad. La Unidad de Inteligencia y Análisis de Datos de EsSalud ha estudiado el desplazamiento de quienes enferman del virus que nos aqueja combinando datos del Minsa, Reniec y Google Maps; *big data* convertida en *smart data*.

¿Qué ocurre con las encuestas políticas? Ahí el tema tiene sus matices porque la representatividad de la muestra es fundamental. En los países del norte se usan, hace años, encuestas telefónicas y paneles *on line*. Muy pocos hacen encuestas políticas cara a cara en

hogares. Es un tema de costos, pero también porque la penetración de celulares e internet es muy alta en estos ámbitos.

En América Latina, la tendencia es a realizar encuestas de opinión a través del teléfono (Chile, por ejemplo, las desarrolla así hace años) o usando técnicas mixtas, que combinan el panel *on line* con algún otro recurso. Esto último ocurre porque si bien el acceso a internet crece día a día, los paneles *on line*, que hoy existen en nuestros países, tienen una cobertura limitada y más centrada en la capital o grandes ciudades.

En el Perú, todos los que hemos realizado pesquisas de opinión hemos trabajado, principalmente, por medio de encuestas frente a frente, pero es obvio que hoy esa no es una alternativa. Con los cuidados del caso, se puede hacer un uso combinado de instrumentos, pero es momento de potenciar las encuestas telefónicas dada la alta penetración de celulares entre las personas: aproximadamente 83 por ciento de la población de más de 18 años de los ámbitos urbano y rural, de acuerdo con cifras de Osiptel de 2018.

Como bien señalan Pasadas y colaboradores,¹ para que esta estrategia funcione son fundamentales la construcción rigurosa del marco muestral (el total de números telefónicos de donde se seleccionará una muestra), el sistema de selección muestral (marcado aleatorio de números) y una longitud de la entrevista que no incomode al entrevistado. En 2010, el gremio de investigadores de opinión en Estados Unidos elaboró un extenso informe al respecto y el Pew Research publicó en 2012 otro sobre las bondades de esta técnica para estudios de opinión pública.

1. Sara Pasadas et ál. (2011). "La incorporación de las líneas móviles al marco muestral de las encuestas telefónicas: pertinencia, métodos y resultados". *Metodología de Encuestas*, n.º13: 33-54.

Partiendo de estas premisas, el desarrollo de marcos muestrales de celulares es una alternativa que el IEP está implementando para las encuestas que realiza para *La República*. El Jurado Nacional de Elecciones debería promover un trabajo coordinado con quienes emprenden este tipo de estudios para ir más allá de las encuestas cara a cara en procesos electorales e incorporar nuevas técnicas, con base científica, que ya se vienen usando hace tiempo en otras latitudes.

25 de abril

Aprobado, pero con matices

Patricia Zárate

Desde el inicio del estado de emergencia, nuestra vida cotidiana ha cambiado. Y no solo eso, la desigualdad de nuestro país se ve reflejada cada día en televisión. Es como un curso de realidad nacional para quienes quieran ver más allá de su propia situación.

Ante un enemigo común, la confianza en el líder aumenta. Eso ha sucedido en casi todos los países, y Perú no es la excepción. La aprobación presidencial era de 55 por ciento en febrero, y subió a 80 por ciento en abril. Y es que sentimos que es hora de poner el hombro; por ello 65 por ciento cree que el Gobierno está actuando mejor que el de otros países, pese a ser el segundo en la región con más casos diagnosticados.

Sin embargo, cuando el encuestado puede dar más respuestas que un sí o no y evalúa la reacción del Gobierno frente a la pandemia, la opinión se matiza: 18 por ciento la califica como muy buena, 42 por ciento de buena y para el 30 por ciento es regular. Y la calificación es más positiva en los sectores socioeconómicos más altos, entre aquellos que han visto menos afectada su economía familiar y entre los trabajadores dependientes.

La aprobación tiene relación directa con la emergencia. Se trata de un capital político no necesariamente tan sólido, que quizás se haya desgastado con ciertas medidas algo cuestionables por los efectos no deseados a que dieron lugar (aglomeraciones, por ejemplo).

Ministros y asesores tienen que ayudar a proteger ese capital político presidencial, que puede disminuir; pues pese a cualquier crítica al Gobierno, el país vive momentos complicadísimos, y el liderazgo del presidente debe mantenerse para sobrellevar lo que aún está por venir.

25 de abril

¿Qué hacer con las elecciones de 2021? (2)

Martín Tanaka

Las elecciones implican movilizar a casi 25 millones de personas; ciertamente una preocupación desde el punto de visto sanitario. En teoría, debería haber elecciones primarias hacia noviembre de este año, que deberían haber sido convocadas ya por el presidente de la República; sin embargo, resulta evidente que no existen condiciones para que se realicen. Las primarias tenían dos grandes propósitos: contar con un mecanismo democrático de selección de candidatos (evitar una selección arbitraria y altamente vulnerable al oportunismo y la corrupción) y establecer una barrera que impidiera llegar a las elecciones generales con 24 candidatos.

Imagínense una campaña con 24 candidatos presidenciales, además con voto preferencial para las listas al Congreso, en la que las posibilidades de hacer actividades proselitistas estarán severamente limitadas, sin opción de contratar publicidad en medios masivos. Sería una elección altamente caótica.

Si por esta vez renunciamos a las elecciones primarias, el papel que tenían debería ser cubierto por las elecciones internas de los partidos, previstas en principio para el mes de julio o agosto. Para esas elecciones, los partidos ya inscritos deberían ya haber

registrado un padrón de por lo menos 24.800 afiliados y 66 comités distribuidos en todo el territorio; y hacia julio, deberían haber cumplido también con esos requisitos los partidos nuevos que aspiran a participar en 2021.

Es claro a mi juicio que, si no queremos que las elecciones internas sean puramente formales y se termine excluyendo a los partidos nuevos, se hace necesario, primero, mover la fecha de las elecciones internas hacia finales de año o, de ser posible, hasta inicios del próximo. Segundo, dar más tiempo y flexibilizar la adecuación de los partidos registrados y el proceso de inscripción de los nuevos. Para empezar, la acreditación de afiliados y de comités debería poder seguir procesos virtuales, no presenciales. Incluso podría reducirse el número de afiliados o comités requeridos para facilitar la participación. Pero la contraparte debe ser que el padrón de afiliados sea validado y hecho público por el Reniec, y debe ser la base para la realización de elecciones internas bajo el principio de “un militante un voto”, y a través del voto electrónico no presencial, organizado por la ONPE.

Al mismo tiempo, debería haber un mínimo de participación para que la elección sea válida y el partido pueda seguir en carrera. Al final, la lista de candidatos debería tener efectos vinculantes, se debe respetar el principio de paridad y alternancia de género; y deberíamos también llegar a la eliminación del voto preferencial. El paso siguiente debería ser terminar la reforma del financiamiento político, para ampliar la franja electoral y así cubrir la necesidad de comunicación durante una campaña que será atípica.

27 de abril

No solo un tema de salud pública

Jorge Aragón

La crisis del covid-19 dejó de ser solo un tema de salud pública: hace pocos días la Cepal publicó sus nuevas proyecciones de crecimiento económico para América Latina durante 2020, según las cuales la pandemia global producirá en promedio una contracción económica de 5,3 por ciento en los países de esta región. Se afirmó también que las próximas condiciones económicas y sociales de la región iban a ser similares a las de la Gran Depresión de 1930, incluyendo un aumento considerable de los niveles de desempleo, pobreza y desigualdad en toda la región. En este sentido, la pandemia del covid-19 se ha transformado en una doble crisis con efectos en la salud pública y la economía.

Desde este mes, a peruanas y peruanos les preocupa tanto el contagio de covid-19 como la situación económica y laboral de sus familias. Según la última encuesta nacional del IEP (abril de 2020), 80 por ciento de los entrevistados piensa que la economía del país se ha afectado mucho a raíz del covid-19, y algo menos del 70 por ciento cree lo mismo en relación con la economía de sus hogares. Esta evaluación negativa de la situación económica familiar es todavía más pronunciada entre los entrevistados de los niveles D y E (76 por ciento).

También a casi el 90 por ciento de los entrevistados le preocupa mucho que ellos o alguien de su familia se quede sin empleo en el corto plazo, y a alrededor de 85 por ciento le preocupa mucho que su negocio o el de algún familiar quiebre, o que a ellos o a alguien de su familia le reduzcan el sueldo.

Sobre el deterioro del empleo anterior al covid-19, el informe del IEP revela que a la fecha alrededor de uno de cada tres peruanos o peruanas se ha quedado sin trabajo en las últimas semanas. Esta situación es aún más dramática en los niveles D y E (casi 60 por ciento) y entre los trabajadores independientes (46 por ciento).

Finalmente, los resultados de esta encuesta ayudan a precisar los desafíos de este y el próximo Gobierno frente a esta recesión económica. Muchas de las medidas tomadas no parecen tener la cobertura que la situación demanda. En este sentido, de los entrevistados (ellos mismos o alguien en su hogar), solo 20 por ciento se ha beneficiado o beneficiará del retiro parcial de la AFP, solo 19 por ciento se ha beneficiado o beneficiará del bono para familias pobres, solo 14 por ciento se ha beneficiado o beneficiará del retiro de 2000 soles de su CTS y solo 11 por ciento se ha beneficiado o beneficiará del bono para independientes.

28 de abril

Cuando el virus no es el único enemigo

Laura Amaya

La pandemia del covid-19 ha precipitado al país a una situación sin precedentes. Por eso es natural que haya despertado una serie de temores en los ciudadanos, que, hasta hace un par de meses, no imaginaban ni en el sueño más extraño que estarían viviendo una pandemia que les cambiaría la vida, a algunos más que a otros. Resulta interesante que el principal temor esté vinculado al posible contagio de un familiar más que el de uno mismo, y que, en menor medida, esté presente la preocupación de ser fuente de contagio para el resto. Aun así, ocho de cada diez peruanos tiene miedo frente al covid-19. Lo que antes se veía como un problema lejano hoy es una realidad: hospitales desbordados, muertes en ascenso y una curva que parece no aplanarse con los días.

Pero hay un enemigo que es ligeramente más temido que el propio virus: 51 por ciento afirma tenerle más miedo al hambre que al coronavirus. No sorprende que las personas que más preocupados están por sus bolsillos sean del interior del país, ubicados en los niveles socioeconómicos D y E, trabajadores independientes y, curiosamente, gente que está disconforme con la gestión del actual presidente.

Hay un importante sector de la población al que le gustaría poder quedarse en su casa, pero ese es un lujo que no pueden darse quienes viven del día a día, pues si no trabajan no comen. Es probable que todos vivamos la pandemia con algún nivel de ansiedad por la posibilidad de enfermarnos o de que se contagien nuestros seres queridos, pero hay quienes no solo temen por sus vidas, sino porque en el corto plazo la falta de dinero les gane la partida antes que un virus al que, por ahora, es preferible desafiar de cerca.

2 de mayo

Estado y necrosis

Martín Tanaka

En términos generales, la respuesta del Estado peruano ante el gigantesco desafío de la pandemia del covid-19 ha sido positiva. Conscientes de la gran debilidad de nuestro sistema de salud, optamos rápidamente por una cuarentena rígida. Nuestro gasto en salud como porcentaje del PBI está por debajo del promedio latinoamericano, aunque también es cierto que ha ido en aumento, de manera importante, a lo largo de los últimos veinte años. Las carencias son enormes, y se han hecho grandes esfuerzos por cubrirlas en una angustiante carrera contra el tiempo: empezamos la emergencia con 276 camas de unidades de cuidados intensivos (UCI) y hoy tenemos más de 800.

La cuarentena rígida implicó una decisión rápida que privilegió la salud pública en contra de quienes temían sus efectos sobre la actividad económica, así como el diseño de una compleja operación de ayuda económica a los más pobres, al sector informal y a las familias rurales, que culminó con el otorgamiento de un bono familiar universal, además de políticas de alivio a las empresas, implementadas en muy poco tiempo. En cuanto a los recursos dedicados al ataque a la pandemia como porcentaje del producto, Perú y Chile aparecen como los líderes de la región.

Pero hoy viernes en que escribo esta columna, 47 días después de iniciada la cuarentena, encontramos que la demanda por camas UCI ha empezado a crecer rápidamente desde el 20 de abril, y ya estamos al borde de nuestra capacidad (atención con el hecho de que en la gran mayoría de esos casos el contagio se produjo durante la cuarentena). Al mismo tiempo, la cantidad de muertes ha ido en rápido aumento desde el 18 de abril, y a estas alturas, si miramos el número de fallecidos por millón de habitantes, nos acercamos cada vez más a Ecuador, el país más crítico. Esto no significa que la cuarentena no haya funcionado: si apreciamos el incremento porcentual diario del número de infectados antes y después de la cuarentena y el toque de queda, veremos una caída importante. El drama es que no ha sido suficiente.

Ocurre que es muy difícil que todos los bonos asignados lleguen efectivamente a las manos de las familias o que el proceso de cobro pueda darse con orden y distancia sanitaria, que las líneas de crédito garantizadas por el Estado terminen efectivamente en las empresas que las necesitan y que quienes obtienen recursos y pueden acudir a los mercados logren abastecerse sin contagiarse. Diversas entidades públicas reciben asignaciones para la compra de artículos esenciales, pero estos se pierden en el camino por ineficiencia o corrupción.

La imagen que le viene a uno es la de un corazón que bombea la sangre que el cuerpo necesita, pero esta no llega a los órganos o extremidades. Un Estado necrosado. Fallamos no tanto por la carencia de recursos o por su no-asignación, sino por la falta de reformas institucionales que permitan que fluyan a quienes realmente los necesitan. Para esto, la reforma del Estado es la clave. Seguiremos con el tema.

9 de mayo

Estado y necrosis (2)

Martín Tanaka

La semana pasada comentaba que uno de los grandes límites en el combate al covid-19 reside en las carencias de nuestro Estado. Tenemos cierta autonomía y capacidad para diseñar y financiar políticas, pero graves dificultades de implementación. Afloran problemas de coordinación entre entidades del mismo Gobierno y entre niveles de gobierno; precisamente por ello hubo necesidad de crear un comando de operaciones covid-19; así como también han sido elocuentes las limitaciones para atender a la población retornante desde las grandes ciudades hacia sus regiones de origen.

Al mismo tiempo resulta que tenemos recursos para comprar diversos suministros, pero estas adquisiciones se demoran, se cancelan y, peor aún, afloran serios problemas de corrupción. En este marco, los funcionarios temen tomar decisiones, enfrentados a lógicas de control que funcionan para bloquear procesos que deberían ser más rápidos, pero no para desincentivar prácticas corruptas. Además, ha sido revelador el drama de no contar con información, bases de datos y registros de la población que nos permitan conocer su necesidad y hacerle llegar la ayuda que requiere. Hablé por eso de un Estado necrosado.

Hoy nos referimos con razón a la necesidad de un nuevo pacto social o de un nuevo acuerdo nacional, por un Estado que garantice el ejercicio de derechos y el acceso a servicios básicos para todos los peruanos. Ciertamente debemos establecer nuevas prioridades, acompañadas de una asignación presupuestal correspondiente. Pero, sin una profunda reforma del Estado, la eficacia a la que aspiramos será imposible. Esa es también una de las lecciones de la crisis que sufrimos.

¿Qué hacer? Para empezar, retomar la reforma del servicio civil y establecer una carrera pública meritocrática, que cubra al conjunto del sector público, incluyendo gobiernos regionales y municipales, al menos los más grandes; de manera que amplíe sus alcances y reduzca el número de cargos de confianza. Mejores funcionarios facilitarán las capacidades de coordinación entre instituciones, donde debe haber orientaciones, liderazgo y responsabilidades claras; así como también se deberá priorizar la salud, la educación, la creación de sistemas de información y la inclusión financiera de toda la ciudadanía.

Por otro lado, urge retomar la discusión sobre la descentralización del país. Es claro que el Gobierno nacional no será capaz de llegar hasta el último rincón del país, pero al mismo tiempo tenemos una extrema fragmentación y “feudalización” del territorio. Así, donde el Estado tiene que hacer un mayor esfuerzo para estar más presente es precisamente donde la capacidad institucional es más precaria. Necesitamos un nuevo esquema. Al mismo tiempo, urge atender la mejora en la representación política en el ámbito subnacional. Algo hemos discutido sobre partidos nacionales y el Congreso, pero muy poco acerca de movimientos y consejos regionales, así como concejos municipales. En la Comisión de Reforma Política hicimos una propuesta al respecto que podría servir como punto de partida.

11 de mayo
Desafíos de la educación universitaria
en el contexto del covid-19

Marcos Garfias

La pandemia ha trastocado todo, lanzando enormes desafíos al Estado y la sociedad, y también a las universidades. La respuesta de estas ha sido tenue. Solo algunas de ellas, entre públicas y privadas, se encuentran en la primera línea de lucha, diseñando y confeccionando mascarillas de seguridad, fabricando y aplicando las pruebas de detección del virus, construyendo y reparando respiradores artificiales. Estas no representan más del 3 por ciento del total de universidades que existen en el país. En Perú, el covid-19 no solo ha revelado el drama de su precario sistema de salud pública, ha desnudado al mismo tiempo muchas otras facetas que cuestionan el impacto de dos décadas de crecimiento económico.

La debilidad de las universidades es una de esas facetas. Analizadas en conjunto, por ejemplo, no han desarrollado un vigoroso sistema de investigación capaz de responder tanto a los desafíos médicos y sanitarios de la pandemia como a los retos políticos, económicos y sociales de sus efectos. Al respecto, si algo se ha notado en las estrategias diseñadas por el Gobierno para enfrentar el avance del covid-19, es el superficial conocimiento de la compleja realidad del país que poseen quienes toman decisiones. Esta desconexión

entre los requerimientos de los agentes del Estado y los conocimientos que producen las universidades tiene una manifestación concreta: el paupérrimo financiamiento de la investigación.

No obstante, hoy la mayor preocupación de los universitarios es otra: evitar perder el año académico. El distanciamiento social que se prolongará por varios meses ha llevado a suspender las actividades presenciales del primer semestre y probablemente lo mismo pasará con el siguiente. No se trata únicamente de las clases en las aulas, también, entre otras cosas, de las prácticas de campo y de laboratorio, así como el uso de las bibliotecas. Para la mayor parte de las universidades peruanas que no han desarrollado significativamente sus plataformas académicas virtuales, y que incluso tienen dificultades para acceder a los servicios de internet al igual que un sector de sus estudiantes y docentes, este panorama es sombrío.

La información existente sobre la accesibilidad a internet de las universidades indica que las ubicadas en la ciudad de Lima llevan una ventaja significativa frente a sus pares regionales. Las universidades públicas de San Marcos e Ingeniería, las más antiguas, junto a las privadas de “primera generación” como la Católica y la del Pacífico, lideran la conectividad; es decir, no solo tienen garantizado el acceso, sino que además usan para ello tecnología que mejora su conexión a las redes. La conectividad es una condición fundamental que va a determinar la capacidad de las universidades para enfrentar el desafío de trasladar las actividades académicas presenciales al formato virtual, e intentar salvar así el año académico. Pero la conectividad no basta.

La otra condición fundamental es la implementación de plataformas básicas, como las aulas virtuales, donde los contenidos juegan un papel incluso más importante que la tecnología que hace posible su acceso. Las aulas virtuales han sido hasta ahora una práctica marginal. Solo algunas universidades privadas han echado

mano de ellas, aunque las restringieron a los denominados cursos básicos o de estudios generales. Las aulas virtuales, usadas en su plenitud, implican por un lado la interacción de los docentes y los estudiantes en la plataforma, casi como una puesta en escena de las clases presenciales; y, por otro lado, la accesibilidad a los materiales formativos, principalmente el bibliográfico. Probablemente por su marginalidad y los cuestionamientos de que ha sido objeto, en estas universidades se dejaron fuera de las aulas virtuales a las acciones de evaluación.

En tanto, de acuerdo con varios testimonios recogidos, en el caso de las universidades públicas donde estas plataformas comenzaron a implementarse hace pocos años, la variable generacional también ha determinado el lento avance del uso de las aulas virtuales. Los docentes de mayor edad no solo han tenido dificultades para adaptarse a estas, sino que además las han resistido o simplemente han optado por no tomarlas en cuenta. En esta actitud se mezclan el sólido arraigo de las tradicionales clases presenciales (ya sea en su formato de conferencias magistrales o las más participativas) con la desconfianza del poder formativo de las plataformas virtuales.

Sin embargo, ahora, de golpe, la pandemia ha obligado a los universitarios a quebrar cualquier remilgo sobre el potencial de las aulas virtuales. Esta práctica marginal se ha convertido así en el único instrumento para afrontar la tarea de salvar el año académico. Pero el reto es mayúsculo, no solo por el débil desarrollo de estas plataformas en el Perú y nuestra arraigada cultura académica presencial; sino además por factores estructurales que se manifiestan en las limitaciones de conectividad. En San Marcos, por ejemplo, se calcula que al menos 20 por ciento de los estudiantes no tiene acceso a internet o no cuenta con equipos para hacerlo de manera efectiva. Las universidades privadas no son ajenas a problemas similares;

ya la Sunedu ha dado cuenta de más de quinientas demandas de problemas de accesibilidad a las clases remotas.

Frente a esto la voluntad estatal es fundamental, y no debe limitarse a financiar la conectividad como lo está haciendo, sino además replantear su vínculo con las universidades. De este modo, esta coyuntura crítica debe llevar a recolocar a las universidades en los proyectos de país, imaginando el escenario poscovid, cuando la formación virtual será predominante.

12 de mayo

Reactivaciones económicas en nuestra historia

Carlos Contreras

La referencia que hizo hace unas tardes el presidente Martín Vizcarra a la guerra con Chile de hace 140 años, para dar una medida de la crisis económica, que, cual ala de cuervo, se cierne sobre los que comemos pan en esta tierra, es una invitación para recordar las veces en las que los peruanos nos hemos levantado y echado a andar después de hondas caídas.

La situación heredada tras la guerra del salitre fue probablemente la más dramática de la historia republicana, y no solo por el aspecto económico, aunque este era el más tangible y el que tocaba resolver con más urgencia. El punto álgido no era entonces, como hoy, combatir el desempleo, sino el reemplazo del guano y del salitre como fuentes de ingresos para el Gobierno. Si el Perú había de seguir existiendo como nación soberana, era imperioso dotar al Estado de ingresos que le permitieran ejercer una labor, aunque fuese mínima, de administración y control interno.

Si antes de la guerra los ingresos estatales eran como de treinta millones de soles por año, después del conflicto rondaban los seis. Renglones enteros del presupuesto, como las pensiones o las transferencias a los gobiernos departamentales y municipales,

desaparecieron o se redujeron drásticamente, y toda la plana mayor de la burocracia, comenzando por el presidente de la República y pasando por los catedráticos universitarios, hubo de rebajarse los sueldos en 40 por ciento. Como el precio de la vivienda y la servidumbre también habían bajado, el descuento se hizo más llevadero.

Una reforma fiscal se hizo ineludible. La urgencia por aplicarla, el empobrecimiento general y la crónica resistencia de la clase propietaria a llevarse la mano a la cartera hicieron que se instaurase una contribución personal universal, se improvisasen medidas como la descentralización fiscal —que bien ejecutadas podrían haber cambiado positivamente la organización republicana— y se optase por crear impuestos fáciles de recaudar en el corto plazo, como los que gravaban el consumo de lo que los peruanos nos llevábamos masivamente a la boca: alcohol, tabaco, opio, sal y azúcar (a los que se agregaron después otros productos difíciles de reemplazar, como los fósforos). La descentralización fiscal (un régimen bajo el que, en cada departamento, una tesorería fiscal recaudaba los impuestos y ejecutaba el gasto público) y la contribución personal fueron abandonadas cuando, una década después, lo peor de la crisis había pasado. Pero el esquema de ingresos fiscales basado en los impuestos al consumo (que era socialmente regresivo, porque hacía que el pobre y el rico pagasen los mismos montos) quedó como una huella duradera en nuestro ordenamiento económico.

La crisis de la posguerra del salitre se plasmaba también en que el país se había quedado sin exportaciones, y, con ello, sin manera de proveernos de maquinaria importada o de bienes que no producíamos (como fierro y papel). El desafío era explorar nuevos sectores o volver sobre los que, como la minería metálica, estaban abandonados. Quizás aquí hubo una prisa excesiva por reactivar, y se cedió a las presiones de los empresarios, quienes reclamaban garantías de que el Estado no volvería a expropiarlos —ni a sus

ganancias— cuando llegase la hora de la cosecha. El Estado peruano cargaba un mal historial al respecto. Primero había expropiado el guano; luego, el salitre. ¿De qué servía sacar adelante una industria exportadora si, cuando esta resultaba rentable, el Estado lo desalojaba a uno del negocio? Para acallar esta resistencia, en 1890, el Estado ofreció que por 25 años las exportaciones no serían perturbadas con ningún tipo de afectación o gravamen. Esta fue la base sobre la que se erigió la “república aristocrática” de inicios del siglo XX, como fue bautizada por Jorge Basadre; una nación que prosperaba económicamente, pero en la que la riqueza estaba mal repartida y, peor aún, el poder.

Hay que tomar en cuenta que en esa coyuntura los empresarios locales no tenían la competencia del capital foráneo, que, debido a la situación impaga de la deuda externa, no asomaba por estas costas. Para romper con esa cuarentena financiera tuvimos que firmar, cabizbajos, el contrato Grace. Igual, los capitales extranjeros tardaron en llegar, pero al menos los ferrocarriles volvieron a rodar gracias al acuerdo, y ayudaron a reactivar la minería de la sierra central.

A aquella guerra y la crisis que fue su consecuencia nos llevó un esquema fiscal basado en los estancos antes que en el impuesto, y la incapacidad o falta de voluntad de la élite gobernante para instaurar un contrato fiscal equitativo. Algunos de sus miembros sucumbieron en la crisis. Como la fragata Independencia o el monitor Huáscar, aunque con menos heroísmo, se sumergieron para siempre o se alejaron del país. Pero otros linajes permanecieron, y siguieron surtiendo de presidentes a nuestra República en la nueva era.

En la historia, suele ocurrir que las soluciones con que, en el momento, se responde a urgencias temporales resultan después resistentes al cambio y tienden a erigirse luego como un nuevo patrón. Hoy, como ayer, conviene meditar, pues, profundamente en los pasos que se tomen para reactivar.

12 de mayo

¿A quién, cómo, dónde?

Hernán Chaparro

En estos meses se han publicado diversos artículos académicos vinculados al cambio de comportamiento en el contexto de la actual pandemia. Entre otros, estos plantean la necesidad de elaborar mensajes no solo informativos, sino que faciliten una empatía (afectiva, cultural) entre los comportamientos que se promueven y la situación que se afronta, que sean simples y estén presentes de manera directa en los espacios donde la gente despliega sus rutinas.

Los hábitos, por definición, son automáticos; hay que romper el automatismo y situar lo que se quiere cambiar en los lugares donde es necesario que ese cambio se dé, no en abstracto. Si los mercados y el cobro en bancos son inevitables (al menos hasta que no se implementen alternativas), tenemos que dar recomendaciones específicas de qué hacer ahí, con comunicación en esos puntos de aglomeración. Además, los estudios muestran que hay que tomar en cuenta que estos mensajes, por más directos, simples y vinculados a la situación que estén, serán mediados por diversas variables psicológicas (sesgos, aspectos heurísticos, etc.), y que su efecto también será moderado por las alternativas de acción existentes y las condiciones estructurales (desigualdad socioeconómica, estructura laboral, etc.). Acá quiero destacar el carácter mediador de la percepción de riesgo

y su interacción con la estructura socioeconómica y laboral del país. La percepción de riesgo es una variable psicosocial que la literatura sobre comportamiento en situaciones de crisis estudia. En nuestro caso, hay que entenderla como parte de una cultura de sobrevivencia que determinados sectores han tenido que desarrollar para afrontar la escasez de recursos y la ausencia de Estado. Puestos a escoger entre el riesgo para la salud y el económico, no es la primera vez que la población de menos recursos opta por darle prioridad a lo segundo.

En la encuesta de abril del IEP, si bien el 80 por ciento o más tiene miedo de que la misma persona o alguien de su familia se contagie, cuando se plantea de manera dicotómica “si tiene más miedo al hambre que al coronavirus”, 51 por ciento dice que tiene más miedo al hambre. Esta cifra se eleva a 57 por ciento entre personas de los niveles socioeconómicos D y E, y lo mismo ocurre con los independientes. Y los miedos no vienen de la nada. Casi la mitad de los independientes menciona que se ha quedado sin trabajo versus una minoría de trabajadores dependientes (solo el 14 por ciento en este caso). Los sectores de bajos recursos se han estado moviendo en espacios riesgosos por necesidad y una cultura de sobrevivencia, en la que su percepción de riesgo privilegia la economía frente a la salud. Eso hay que incorporarlo en las acciones de prevención.

El anuncio del Gobierno de una nueva etapa de “aislamiento inteligente” está acompañado de una serie de medidas orientadas al sector formal y dependiente. Si bien esto es importante, en la actividad informal, donde la mayoría son independientes, tendrá un limitado efecto. El sector formal está más presente en Lima, y se mueve con mayor frecuencia en oficinas, fábricas o tiendas; la actividad informal se desenvuelve más en el interior del país y en la vía pública, en espacios con mayor aglomeración: los mercados (que ya es alta), la calle y el transporte público (paraderos incluidos), entre otros. Estos espacios y personajes son los que hay que tomar en cuenta para la promoción de mensajes y medidas preventivas.

16 de mayo

La culpa es de la gente

Martín Tanaka

Estamos pasando por una etapa muy difícil del combate al covid-19, en la que dejamos atrás una lógica con énfasis en la toma de grandes decisiones en las “alturas”, a cargo de equipos pequeños y altamente calificados: imponer una cuarentena drástica, diseñar un programa de reparto de bonos para la población vulnerable y aumentar la capacidad de atención de las unidades de cuidados intensivos, principalmente.

En poco tiempo se logró concebir y poner en ejecución iniciativas de gran magnitud, lo que fue un gran logro. Pero las tareas del momento necesitan coordinación horizontal entre entidades del Gobierno y vertical con autoridades regionales y municipales; así como coordinación con organizaciones de la sociedad civil y negociación con actores que no tienen opiniones convergentes.

Así, el expresidente del Banco de la Nación señala que el pago de los bonos no fue suficientemente coordinado, o el alcalde de Lima que tampoco se han coordinado iniciativas referidas al ámbito municipal. Además, son tareas que requieren manejo de campo e implementación en el terreno, y para ello se necesita identificar y convocar a operadores que tampoco son abundantes.

Ante las crecientes dificultades para que el aislamiento y la inmovilización social obligatoria reduzcan suficientemente la tasa de contagios, se están concentrando los esfuerzos en la administración de los mercados y en el control de la ocupación en el transporte público. Se escucha entonces el comentario, en diferentes niveles, de que uno de los puntos débiles en el combate a la epidemia estaría en la “falta de cooperación” de la ciudadanía. En los medios aparece como pregunta: “¿Por qué la gente no respeta las disposiciones del Gobierno?”, y se despliegan diversos argumentos, algunos de los cuales atribuyen la referida conducta a la falta de civismo o responsabilidad.

Considero importante tomar distancia de esa línea de razonamiento (aunque, por supuesto, siempre podrá encontrarse evidencia anecdótica elocuente en cualquier dirección), mucho más en la nueva etapa de combate a la epidemia.

Como también ha sido dicho, buena parte de la ciudadanía no respeta la epidemia porque no está en condiciones de hacerlo: se vive en condiciones de hacinamiento, no se ha podido recibir ninguna ayuda estatal, no se cuenta con ingresos, ahorros o capacidad de hacer compras en mayor volumen, no hay muchas opciones para alcanzar puntos de compra, y se recurre a los que hay aunque brinden servicios de manera desordenada, mientras las personas están obligadas a salir a obtener recursos y a transportarse en medios atestados.

Si queremos mejorar las condiciones de salubridad, parece claro que el camino no es radicalizar la inmovilización o el discurso de la censura; sino asegurar la disponibilidad de mascarillas, agua o alcohol en gel para el lavado de manos para toda la población, reordenar y ampliar los mercados, habilitar más unidades y opciones de transporte, entre otras medidas. Ayúdame a ayudar, sería el pedido que la población podría hacerle a nuestras autoridades.

17 de mayo

Por un sistema de salud fuerte y vigoroso

Marcos Cueto

La salud pública responde a anhelos entrañables de las personas: eludir el dolor, postergar la muerte y atesorar esperanzas en el futuro. Por ello, es mucho más que su más reconocido objetivo, la prevención. Este objetivo se forjó cuando las efímeras cuarentenas de origen medieval se convirtieron en instituciones gubernamentales estables en la Europa del siglo XIX. En 1916, la Universidad de Johns Hopkins, en Estados Unidos, creó la primera Facultad de Salud Pública separada de su Facultad de Medicina, e hizo de la prevención un área de investigación académica y formación profesional. El Perú tuvo una organización nacional de sanidad en 1903 —la Dirección de Salubridad— que fue la base para el Ministerio de Salud creado en 1935. Además de controlar epidemias y velar por la higiene en la sociedad, estas instituciones hicieron posible en las ciudades el desecho de basuras, la provisión de agua potable, la construcción de desagües y el control sanitario de los alimentos vendidos en los mercados.

Sin embargo, la salud pública de la primera mitad del siglo XX tuvo atributos que, a veces, eran una debilidad. Era una hermana menor de la medicina la que creó cierta rivalidad entre la

prevención y el tratamiento. Asimismo, se distinguió como una actividad del Estado, a diferencia de la medicina, que era mayoritariamente una profesión privada. Como resultado de priorizar la biomedicina y el sector público, la sanidad recibió menos recursos y prestigio que su mentora, y minimizó su relación con otros saberes fundamentales para su labor, como la ingeniería y las ciencias sociales aplicadas a la salud.

La sanidad adquirió más fuerza con la creación de la Organización Mundial de la Salud (OMS) en 1948, que definió a la salud como un estado de bienestar físico, mental y social, y no solo como la ausencia de enfermedad. Según la OMS, la salud era también una obligación del Estado y un derecho de los ciudadanos. En los años setenta, las victorias de la salud se sintieron en casi todo el mundo con la reducción de enfermedades infecciosas, el aumento del número de niños que recibían vacunas y la ampliación de la expectativa de vida.

El mayor logro de la OMS fue conseguido en 1980 con la erradicación de la viruela del mundo (la única enfermedad eliminada por una intervención humana). En un proceso que no ha acabado, las diferencias entre la medicina y la salud pública se desdibujaron desde los años ochenta, cuando apareció el sida, enfermedad de la que inicialmente no se sabía de dónde venía o cómo prevenirla. Desde entonces, es usual que salubristas intervengan con elocuencia en cuestiones de tratamiento.

A partir de los años noventa, muchos Gobiernos contaminados por el neoliberalismo dejaron atrás los logros conseguidos por la sanidad para privatizar parte de los servicios públicos, cobrar tarifas en los que quedaban y legitimar la idea de que las intervenciones sanitarias debían priorizarse por el ahorro que traerían al presupuesto nacional y no por su necesidad. Al hacerlo, desecharon la

idea forjada desde comienzos del siglo XX: que la salud era uno de los derechos humanos.

En resistencia al neoliberalismo, existe una salud pública en la adversidad según la cual la sanidad es una promesa y una necesidad que va más allá de la prevención. Es una obligación económica porque sin buena salud pública no hay sistema económico sustentable. Posee una dimensión política porque el Estado tiene que proteger a sus ciudadanos no solo en calamidades. Es cultural porque la sanidad es el medio ideal para convocar colectividades y materializar la solidaridad. Y la salud pública tiene una función social porque en toda sociedad democrática deben existir mecanismos que garanticen la igualdad de oportunidades más allá de la posibilidad de elegir y ser elegidos.

Vigorosos sistemas nacionales de salud que domen las epidemias y enfermedades ayudarían a esta igualdad de oportunidades y permitirían a las personas salir adelante por su talento y esfuerzo, independientemente de su condición social, raza o género. Una promesa revive hoy en la demanda por conseguir uno de los pilares de las sociedades verdaderamente democráticas: sistemas universales y equitativos de salud pública.

19 de mayo

Mercados y nuevos aprendizajes

Hernán Chaparro

Algunos mercados están siendo cerrados para rediseñarlos, buscando así evitar que se repita la historia de aglomeraciones y contagios. En ese proceso se debería ir ganando espacios no solo más ordenados y con protocolos de salud en marcha, sino que se podrían usar para promover el aprendizaje de los nuevos hábitos que todos tenemos que incorporar.

También se puede extender esto al transporte público y a las agencias bancarias, aunque en este último caso podrían contribuir con sus colaboradores para tales funciones y asumir algunos gastos adicionales que luego explicaré. El tema básico es incorporar algunas dinámicas, en los mismos locales, que permitan reforzar lo que se difunde por otros medios sobre el uso adecuado de mascarillas, la distancia física, etc. Por ejemplo, de nada sirve decir que es importante usar bien las mascarillas (se menciona en medios masivos y sociales, incluidos los parlantes de los mercados) si la persona que llega a comprar la tiene mal puesta, pasa frente a la autoridad y esta no le dice nada. Es un autoengaño que se debe combatir.

La idea no es tener un controlador de mascarillas, estilo Cueva, en el sitio. Se debe hacer divertido. Sabemos que esto implica

diversos retos de gestión; pero este tipo de desafíos están presentes en todo lo que se tiene que hacer en el país. Los estudios sobre efectividad de la comunicación en salud plantean que los mensajes que mejor funcionan son aquellos que no solo informan (“ponte la mascarilla”), sino que se conectan con las emociones y promueven la empatía afectiva con la situación y el cambio. Fernando Vivas sugería, en un reciente artículo, que la TV abierta debería producir programas o series donde artistas locales “cuenten, expliquen, ilustren (...) los protocolos de bioseguridad”. Esa es la idea, pero en este caso, en los mercados.

Muchos grupos vinculados a la cultura están hoy viendo qué hacer, y esta sería una oportunidad para alentar estos comportamientos, como se ha hecho para otras campañas de salud, utilizando el teatro callejero, la música, etc. ¿Por qué la insistencia en hacerlo en estos lugares? Porque los hábitos son automatismos que cambian lentamente, que hay que interrumpirlos ahí donde se despliegan para promover un mínimo de reflexión que ayude al cambio. Es un tipo de medidas que ya se ha utilizado en otros países como parte de sus campañas de comunicación en salud. También se han empleado en Perú con otros fines. Por ejemplo, durante un tiempo los bancos destinaron personal en las agencias para orientar a las personas sobre el mejor uso de los cajeros. Muchas instituciones han usado cocinas y otros métodos demostrativos en los mercados para promover nuevos productos, así como preparaciones de comida rica en hierro.

Al momento de escribir estas líneas, la OMS ha repetido que el virus nos acompañará por mucho tiempo. Nos toca asumir también que tomará tiempo organizarnos de otra manera para aprender nuevas maneras de convivir. Hay muchas dificultades con los operadores responsables de estas acciones, pero hay que comenzar.

23 de mayo

El nuevo escenario político

Martín Tanaka

En los últimos dos meses, inevitablemente, nuestra atención ha estado centrada en el combate al covid-19. A inicios de marzo, veíamos un Ejecutivo sin agenda clara, víctima de sus propios tropiezos (recuerden la crisis ministerial de mediados de febrero); del Congreso recién elegido, preocupaba su inexperiencia, pero parecía perfilarse una mayoría “moderada” y extremos sin capacidad de construir mayorías.

En las primeras semanas del estado de emergencia, el Ejecutivo proyectó liderazgo y audacia, que se expresó en muy altos niveles de aprobación a la gestión del presidente y de su Consejo de Ministros. Con el paso de las semanas, sin embargo, ya instalado el Congreso, enfrentamos un nuevo escenario: el de los retos de la reanudación de actividades, lo que implica un manejo más fino en el que se han hecho evidentes las limitaciones del Gobierno. Además, debemos enfrentar con pesar que nuestros enormes esfuerzos como país no han resultado suficientes para compensar décadas de informalidad y falta de decisión para emprender reformas fundamentales; no hemos podido evitar que las tasas de contagios desborden nuestra

capacidad de atención, lo que se expresa en un dramático número de fallecimientos.

En este marco, el Congreso parece haber encontrado un sentido de propósito: convertirse en un actor importante para “aliviar” los efectos de la epidemia, pero de una manera apresurada y voluntarista. Antes que presenciar un enfrentamiento entre moderados y radicales, vemos una mayoría que busca sintonizar con las expectativas de la población, aunque sin el debate y la convocatoria de los sectores involucrados, así como sin un examen más detenido de las consecuencias a mediano plazo de sus decisiones. Se trata de un Congreso que busca hacerse un espacio frente a la actividad del Ejecutivo, lo que ha llevado a choques entre ambos poderes del Estado. En contextos “normales”, la existencia de una bancada oficialista mayoritaria o por lo menos importante ordena mínimamente el proceso legislativo; además, la presencia de líderes parlamentarios que a su vez son dirigentes partidarios ayuda a disciplinar el exceso de entusiasmo de los representantes y a establecer vínculos con actores sociales fuera del recinto parlamentario. Lamentablemente no contamos con ninguno de los dos, y si sumamos el contexto de la epidemia y la proximidad de las elecciones de 2021 y 2022, entenderemos por qué hemos terminado en el escenario caótico que tenemos.

Otro elemento disruptor es el hecho de que candidatos presidenciales potenciales como Forsyth, Del Solar o Mendoza no tienen representación; que Urresti y Acuña la tienen, pero la utilizan como plataforma electoral, y que AP, la fuerza mayoritaria, tiene representación, pero no candidaturas definidas, por lo que carece de rumbo claro.

25 de mayo

Las políticas económicas frente al coronavirus

Úrsula Aldana

La contención de la propagación del covid-19 genera y probablemente seguirá generando grandes caídas en los ingresos de los hogares. Las medidas implementadas por el Gobierno para financiar el consumo de las personas son dos: créditos a las empresas y bonos a los hogares. Las medidas que implican una mayor inversión por parte del Estado son el programa Reactiva Perú y la entrega de los bonos.

El propósito de Reactiva Perú es permitir que las empresas sigan funcionando y puedan pagarle a sus trabajadores y proveedores, quienes, a su vez, podrán pagar a sus proveedores y trabajadores. Es decir, Reactiva Perú le da un respiro a los hogares conectados directa o indirectamente con las empresas que acceden al crédito del programa, las que son empresas formales.

A pesar de que Reactiva Perú tiene efectos indirectos, es muy poco probable que el alivio llegue a hogares pobres o cercanos a la línea de pobreza: los eslabones que conectan a los diferentes agentes económicos están muy debilitados debido a la paralización económica. En épocas normales, un programa como Reactiva Perú provoca un aumento en la demanda por los servicios otorgados por los

hogares vulnerables. Con una economía paralizada, este incremento en la demanda es muchísimo menor.

A pesar de que el programa Reactiva Perú llega a muy pocos hogares pobres o cercanos a la línea de pobreza, sí alcanza a hogares de clase media, algunos de los cuales pueden necesitar un respiro. Lamentablemente, el programa también beneficia a hogares que no lo necesitan, pues cuentan con ahorros suficientes para cubrir su consumo por varios meses.

Aparte de financiar el consumo de algunos hogares, Reactiva Perú evita que las empresas quiebren, y al asegurar la sobrevivencia de estas, facilita la recuperación de la economía luego de controlada la enfermedad; es decir, el programa limita el efecto de la emergencia sobre la actividad económica del periodo posterior a aquella.

Los bonos que han sido otorgados por el Gobierno tienen la finalidad de llegar a los hogares identificados como vulnerables. Luego, el Gobierno ha decidido otorgar un bono universal a todos los hogares que no tengan miembros en planilla. La necesidad de universalizar el bono se debe a las limitaciones de los procedimientos de focalización, los que son imperfectos porque están basados en encuestas de muy pocas preguntas y por temas operativos, como un barrido incompleto de hogares.

El bono universal permite financiar el consumo y la satisfacción de las necesidades básicas de los hogares mientras dure la cuarentena. Es probable que se necesite entregar este bono más de una vez, dado que el levantamiento de la cuarentena va a ser gradual y la actividad económica será limitada mientras no se haya controlado a la enfermedad. Es importante financiar el consumo de los hogares cuantas veces sea necesario, y los problemas de focalización hacen que este financiamiento sea muy costoso.

El debate en torno a las características que debe tener Reactiva Perú está relacionado con su financiamiento. Mientras que el

MEF apostaba por que los bancos evalúen a las empresas antes de entregarle el crédito, algunos economistas argumentaban que esto demoraba la entrega de los créditos, lo cual disminuía el efecto del programa. La ventaja de que se evalúen los créditos es que disminuye los riesgos, y, por lo tanto, el gasto que debe asumir el Estado. Esta precaución cobra sentido al considerar la necesidad de financiar el consumo de los más vulnerables, lo cual es bastante costoso.

Por otro lado, la mayor celeridad en la entrega de los créditos permite mantener a más empresas en pie. Si se desea cuidar al fisco, se debe pensar en medidas alternativas que eviten que estas quiebren. De la misma manera que el Gobierno ha aprobado decretos que permiten fraccionar los pagos de los servicios públicos, puede promover la sobrevivencia de las empresas sin necesidad de inyectarles liquidez. Una de estas medidas es la suspensión perfecta de labores. Otra alternativa es promover y facilitar la negociación entre empresas, es decir, entre los deudores y sus acreedores.

La promoción de medidas menos costosas, como las mencionadas en el párrafo anterior, permite contar con más fondos para financiar el consumo de los hogares más vulnerables. Como siempre, las restricciones presupuestales hacen que sea necesario tomar decisiones complicadas. Considerando lo difícil que es identificar a los hogares vulnerables, estas restricciones van a ajustar bastante si es que la enfermedad demora en controlarse. Ojalá no sea así.

26 de mayo

Un nuevo (y urgente) esfuerzo
en pos de la inclusión financiera

Carolina Trivelli

Es imprescindible y urgente lograr la inclusión financiera. La emergencia actual, las colas en los bancos convertidas en una de las principales fuentes de contagio del coronavirus y otras toneladas de argumentos hacen vital que renovemos el esfuerzo a favor de este objetivo. Hoy está claro que conectar a los ciudadanos entre sí, con las empresas y con el sector público a través del sistema financiero es imprescindible. Es una necesidad esencial.

Hemos pasado de considerar recomendable avanzar en inclusión financiera (*nice to have*) a un estadio en el que la universalización es imprescindible y urgente (*must have*). Las metas que nos habíamos fijado como país en este tema no solo están lejos de cumplirse, sino que son insuficientes. Tenemos que actuar más agresivamente. La pregunta es cómo lo hacemos, si hasta ahora hemos avanzado tan lentamente, a pesar de la estrategia de 2015, de la política de 2019, de tener el mejor entorno según el Microscopio Global de la Economist Intelligence Unit, de las innovaciones y de las plataformas nuevas en operación.

Según la Encuesta nacional de hogares de 2019, solo el 40 por ciento de los adultos dispone de una cuenta en el sistema financiero:

cuatro de cada diez. El 7 por ciento realiza compras con tarjeta de débito y solo el 2 por ciento usa la banca por internet (aunque esta cantidad, sin duda, debe haber aumentado con la cuarentena). Nuestro punto de partida es, por lo tanto, muy bajo. Solo podemos mejorar.

En lo que sigue, proponemos tres ejes en torno a los que organizar el esfuerzo. Cada uno requiere de los otros, no en forma de secuencia diacrónica, sino como un ecosistema de relaciones capaz de marcar una diferencia. Seguramente hay más formas de plantearlo, pero las que se listan a continuación son ideas factibles e implementables.

Los tres ejes son:

- Universalizar el acceso a al menos una cuenta básica como “piso cero” del esfuerzo, sobre el cual se puedan articular servicios diferenciados, personalizados para distintos tipos de usuarios y necesidades. Lo clave es tener a todos con un tique y una ruta de entrada al sistema financiero.
- Asegurar que una vez que todos poseamos una cuenta (del tipo que sea) y saldo en ella, el sistema financiero sea interoperable, sin importar la empresa y el canal. Así, si tengo mi cuenta en un banco, debo poder retirar dinero en el agente de otra financiera, depositar en el cajero de una tercera y pagar mi tarjeta de crédito en tal o cual banco digital.
- Incentivar, exigir y facilitar la aceptación de los medios de pago asociados a esas cuentas (tarjetas, billeteras o lo que venga) en todo tipo de comercio, físico o virtual. Aquí son dos los asuntos básicos que debemos lograr: que el sistema de pagos interopere (que se pueda pagar con cualquier medio en cualquier comercio) y que tenga esquemas de comisiones competitivos. Los medios de pago digitales tienen que ser aceptados masivamente, tal como sucede con el dinero en efectivo.

Para llevar a cabo estos objetivos se requiere liderazgo, un plan y mucha articulación. Están implicados muchos y muy variados actores, públicos y privados, en muchos casos con conflictos, tensiones, modelos de operación y perspectivas de negocio opuestos. Pero se trata de un asunto de interés público, de garantizar prácticas más competitivas que generen bienestar y seguridad para todos los ciudadanos. Este principio debe guiar planes, acciones y exigencias.

Para universalizar el acceso, el Decreto de Urgencia n.º 056-2020, emitido durante las primeras etapas de la actual emergencia, ayuda y facilita los procesos necesarios para ampliar el número de personas con cuenta. Eso está muy bien y ayuda, pero es una solución de coyuntura; ni es para todos, ni se trata siempre de cuentas permanentes (a menos que se usen de manera regular).

La alternativa consiste en usar las cuentas básicas ya reglamentadas por la Superintendencia de Banca y Seguros con el fin de lograr que cada ciudadano tenga una. Para los adultos, que se abran las cuentas con un proceso similar al del decreto; para quienes cumplen 18 años, al cambiar al Documento Nacional de Identidad azul o electrónico automáticamente, Reniec debe ser capaz de crear una cuenta básica en el Banco de la Nación, el banco de todos los peruanos, si acaso el sector privado no se anima a crear una cuenta de estas características de identificación. El CCI de esta cuenta puede tener el código del Banco de la Nación y nuestro DNI, junto con muchos ceros, para completar los veinte dígitos de la numeración bancaria; todo esto acompañado de acceso desde la banca celular y la banca por internet del Banco de la Nación, y con acuerdos que permitan el uso de los canales de otros intermediarios. Basta mirar el caso de Chile con la cuenta RUT como ejemplo de que esto es factible y útil.

Es costoso, sí. En caso de que el sector privado no participe, el Banco de Nación deberá tener el registro de casi 24 millones de

cuentas, muchas de las cuales seguramente tendrán saldos pequeños o nulos, o incluso nunca serán usadas. Es parte del costo del servicio esencial que necesitamos, y debemos asumirlo. Este costo seguro se cubrirá restándole utilidades al Banco de Nación, ni modo. Hay que costearlo, asumirlo y sostenerlo.

Cuando casi el ciento por ciento de los adultos cuente con esta cuenta básica, habrá que trabajar en el segundo eje: la interoperabilidad. Desde esa cuenta básica debe ser posible hacer dos acciones: retirar y transferir. Lo menos deseable, pero necesario, será asegurar la opción de retirar el dinero depositado en la cuenta, es decir, convertirlo en dinero en efectivo. Esta operación debe poder realizarse en cualquier punto de acceso del sistema financiero, sea cual fuere el canal (ATM, cajero corresponsal, agencia, etc.). Para ello también se requiere mayor infraestructura, más puntos de atención: más agencias, ATM y cajeros corresponsales, y mejor distribuidos en el territorio.

Pero también desde esa cuenta se debe poder transferir el saldo, dentro del sistema financiero, a otra entidad, a otro tipo de cuenta o a una billetera electrónica, desde donde hacer pagos, envíos, entre otras operaciones. Si el usuario vive en una provincia donde una entidad local de microfinanzas tiene la mejor infraestructura, debería poder usar esa infraestructura, moviendo su dinero desde su cuenta del Banco de la Nación a la entidad financiera o billetera electrónica de su preferencia. Todo ello de manera digital, desde una web o incluso desde un teléfono básico que solo disponga de comunicación por voz y SMS. Para lograrlo se requerirán inversiones en infraestructura, en conexión y espacios de compensación entre entidades, acuerdos de pago de comisiones por operación y mucha tecnología. Pero todo esto es posible realizarlo con la tecnología actual, e incluso en algunos casos existen avances parciales ya en marcha. También hará falta regulación y más competencia para que todo opere de forma segura, transparente y con fluidez. Es un tremendo reto.

Con estas dos primeras acciones se lograría que todos los ciudadanos tengan la capacidad de recibir recursos dinerarios en una cuenta y puedan moverlos dentro del sistema financiero público y privado sin las fricciones habituales hoy en día.

Para completar el circuito, necesitamos integrar el tercer eje: permitir hacer pagos sin necesidad de sacar el efectivo del sistema. Para acercarnos a China o Suecia, países que ya casi no utilizan efectivo, la clave es lograr que tengamos la opción y los incentivos para realizar cada pago sin usar efectivo. Esto exige una transformación enorme, como consumidores, pero también en el mundo del comercio, sobre todo del comercio al por menor. Ya hay ejemplos exitosos de estas transformaciones, pero también lecciones sobre su complejidad, acerca de la necesidad de hacerlo articuladamente, con mucha tecnología, modelos de negocios competitivos y políticas públicas con incentivos claros y alineados con el objetivo final: dejar de lado el empleo de efectivo. Acá salimos del ámbito exclusivo de las entidades financieras para tratar con un espectro mayor de actores: bodegas, puestos de mercado, grandes distribuidores, empresas operadoras y facilitadoras de pagos, millones de consumidores, etc. Pero se puede y tiene que hacerse.

Ya sabíamos que un ecosistema de pagos sin efectivo y con inclusión financiera protege a las personas en momentos difíciles, genera mayor eficiencia y formaliza la economía de facto. Ahora sabemos que además puede proteger nuestra salud. Como mencionaba al inicio, seguro que hay otras vías para lograr una inclusión financiera universal. Estas son las ideas que veo necesarias y urgentes, sobre las que se podría avanzar. Son un insumo para el debate. Del diálogo y debate siempre salen mejores propuestas, y lo que necesitamos hoy es un plan con las mejores propuestas, poniendo por delante aquellas que sean factibles con lo que tenemos y reconociendo que el diablo está en los detalles.

31 de mayo

No es el Gobierno, tampoco nosotros

Patricia Zárate

A casi tres meses del primer caso de covid-19 en Perú y con más de dos meses de cuarentena, el apoyo al Gobierno muestra cierto desgaste. Entre las primeras semanas de abril y estas últimas de mayo, las cifras fueron bajando de 92 por ciento a 80 por ciento, y ahora a 74 por ciento. Sigue siendo más alto en Lima y en sectores privilegiados.

Pese a los más de 150.000 casos confirmados y a que se evalúa de regular a mal lo que hace el Gobierno en salud, economía y educación, la población parece entender que hace lo que puede, y, sin embargo, no logra controlar los efectos de la pandemia. Para el 75 por ciento, la principal razón por la que no se ha podido controlar el covid-19 en Perú está en los ciudadanos irresponsables que no cumplen con las disposiciones del Gobierno. Sin embargo, el mismo ciudadano reconoce un alto acatamiento de las medidas en su vecindario (75 por ciento en algunas medidas).

Ni el aumento de contagios ni la saturación del sistema de salud se pueden atribuir exclusivamente al Gobierno, como tampoco a la ciudadanía. Ha habido un elevado cumplimiento que sin embargo choca con sistemas de vivienda, transporte y mercado que

no contribuyen con el cuidado sanitario. Por eso, quizá, la última ampliación de la cuarentena ha tenido mayor apoyo en los niveles socioeconómicos más altos y en Lima.

Por la emergencia tenemos que priorizar soluciones a corto plazo. Sin embargo, no podemos dejar de lado las variables de desigualdad, falta de institucionalidad e informalidad, porque hicieron a nuestro país más vulnerable frente a la pandemia, y si no hacemos nada nos hará aún más desiguales.

I de junio

Lo que un día fue

Laura Amaya

Más de una vez hemos escuchado que después de la tormenta siempre llega la calma. Esta frase aparece para ofrecernos una sensación de alivio temporal cuando las cosas no van bien. Sirve para calmarnos pensando que en un futuro no muy lejano vamos a sentirnos mejor. Sin embargo, ¿qué tan vigente resulta esta afirmación en un contexto como el actual? ¿Es posible lidiar con nuestras emociones imaginando que lo que vendrá será mejor? Lo más probable es que nos cueste pensar que todo volverá a ser como antes y que añoremos las vivencias (y las relaciones) que formaban parte de nuestra cotidianeidad hasta antes del coronavirus.

La encuesta del Instituto de Estudios Peruanos publicada en abril de este año sobre las percepciones de los ciudadanos en torno al covid-19 muestra algunos resultados interesantes vinculados a los cambios en la vida cotidiana y qué tanto consideran los peruanos que sea posible volver a lo que conocíamos como “normalidad”.

En primer lugar, vale la pena destacar que ocho de cada diez encuestados afirman que su vida dio un giro drástico con la cuarentena. Así, 55 por ciento señala que cambió bastante y 27 por ciento que el cambio fue por completo. ¿Quiénes han sido más sensibles

a esta modificación en su estilo de vida? Principalmente aquellos que se han visto más perjudicados económicamente y las personas que trabajan de manera independiente. Una cruda realidad que se complementa con otro de los principales hallazgos de este estudio: que un tercio de los encuestados perdió su empleo a raíz de la pandemia.

Pero, más allá del impacto económico, que de por sí es evidente y preocupante, ¿qué tan conscientes somos del panorama que se nos presenta? Si bien una amplia mayoría de los encuestados considera que las cosas no volverán a ser como antes (82 por ciento), solo 39 por ciento es radical al afirmar que “nada volverá a ser igual”. Aún se asoma cierta dosis de optimismo cuando se pregunta, de manera más concreta, por las expectativas que se tienen en relación con el uso de mascarillas para salir a la calle. De esta manera, cuando se utiliza este indicador para entender la temporalidad de la posible vuelta a la normalidad, 47 por ciento cree que dentro de los próximos seis meses podremos salir a la calle sin usar una mascarilla, frente a 52 por ciento más cauteloso que considera que recién dejaremos de utilizar este accesorio dentro de un año o quizás más tiempo. Muchos de quienes confían en la pronta vuelta a la normalidad se encuentran en el grupo más joven (18-24 años), probablemente más movidos por la nostalgia que por un análisis minucioso.

Lo cierto es que la vida posterior al covid-19 nos presenta una realidad a la que debemos empezar a mirar. Lo que era normal hasta hace algunos meses (saludar con un beso, abrazar, tomarte una cerveza con los amigos o incluso la dinámica para buscar una pareja) hoy no lo es más. Esta suerte de “normalidad” implica variaciones en la forma de relacionarnos con el resto, donde incluso hábitos tan automáticos como tomar el autobús, subir en un ascensor o entablar una conversación con un extraño serán repensados en esta nueva lógica de interacción. Nada fácil, especialmente en países

como el nuestro, donde establecer contacto físico para manifestar afecto o agradecimiento está tan arraigado culturalmente. Una forma de vivir que no será fácil de adoptar, pero a la que debemos ir acostumbrándonos.

Algunos expertos señalan que esto no tiene por qué necesariamente sumirnos en una depresión. Utilizar las herramientas digitales y aprovechar este tiempo para consolidar las relaciones ya existentes pueden aliviar los sentimientos de frustración o malestar por lo que estamos dejando de vivir. Es natural que nos cueste desprendernos del pasado, más todavía para quienes estaban acostumbrados a vivir intensamente. El gran reto está en aprender a convivir con el virus y sus implicaciones, pues no queda otra.

Cuanto más nos aferremos a lo que un día fue más nos costará vivir con lo que será.



Ministerio de Defensa

SEGUNDA PARTE

BALANCES Y APRENDIZAJES A MITAD DE CAMINO



Entrega de víveres (Gobierno Regional de Huancavelica)

Una pandemia contraintuitiva

Raúl Asensio

Una de las tendencias más recurrentes del género humano es tratar de explicar cualquier acontecimiento novedoso y disruptivo en términos de buenos y malos, de culpables y víctimas. La búsqueda de responsables para explicar una desgracia sustituye muchas veces a la reflexión sobre las causas y al análisis detallado de sus características y manifestaciones.

Algo similar parece estar ocurriendo con la crisis desatada por la expansión global del nuevo coronavirus surgido en China a finales del año pasado. Si bien en pocas semanas se ha generado desde las ciencias sociales una literatura abrumadora sobre el tema, la mayoría de los análisis han consistido en adaptar teorías preexistentes para explicar los nuevos acontecimientos. Los críticos del sistema han interpretado la pandemia como un ejemplo de los desajustes del capitalismo, los detractores del neoliberalismo la han achacado al neoliberalismo, los enemigos de la globalización a la globalización y quienes rechazan la sociedad multicultural han culpado a la sociedad multicultural. Para los estudiosos de género se trata de un acontecimiento que una vez más pone de relieve las inequidades entre hombres y mujeres, para los teóricos de las conspiraciones

forma parte de los planes ocultos de las grandes corporaciones para controlar el mundo y para los ambientalistas es una evidencia de la actitud depredadora del ser humano hacia el resto del planeta. Para la izquierda la culpa es de la derecha y para la derecha la culpa es de la izquierda.

Esta es una respuesta natural. Ante acontecimientos disruptivos solemos recurrir a nuestro arsenal de explicaciones preexistentes. Más aún en contextos como el actual, cuando gran parte de la población del planeta se encuentra encerrada en sus domicilios, con pocas posibilidades de intercambiar ideas. Sin embargo, recurrir a nuestro bagaje previo podría no ser una buena estrategia, especialmente en crisis con las características de la que actualmente vivimos, provocada por una amenaza nueva y de alto perfil político.

El principal problema para aprehender la naturaleza de la crisis desatada por la expansión del covid-19 es su carácter contraintuitivo. Un ejemplo evidenciará lo que quiero decir: la mortalidad derivada de la enfermedad. Los datos disponibles en múltiples plataformas en línea muestran que los países que han sufrido el embate de la enfermedad con mayor fuerza son muchas veces aquellos que *a priori* creíamos que estaban mejor preparados para enfrentar emergencias sanitarias. Países con altos niveles de desarrollo y sistemas de salud consolidados, como Holanda, Suecia, Francia, Bélgica o España, se encuentran entre los más golpeados, no solo en términos absolutos (número de muertos), sino también relativos (incidencia por millón de habitantes). Incluso la tasa de mortalidad relativa (porcentaje de muertos sobre el total de casos diagnosticados) es mayor ahí que en países menos desarrollados.

En el contexto de la actual crisis parece no haber una correlación nítida y directa entre disponer de un buen sistema salud y virulencia de la pandemia. Ninguno de los indicadores señalados en el párrafo anterior tiene una correspondencia clara con el número de

médicos, la disponibilidad de camas por habitante, los montos de inversión en sanidad, el predominio de sanidad pública o privada, o incluso los recortes realizados en los últimos años. Por supuesto, esta ecuación cambia si definimos “bueno” como aquel sistema de salud singularmente bien preparado para enfrentar las características concretas de esta crisis. Pero eso es una tautología que no esconde el hecho de que aquellos que considerábamos antes de la crisis los mejores sistemas de salud, los que aparecían ventajosamente colocados en clasificaciones anuales y en los análisis de los especialistas, aquellos que desde América Latina envidiábamos y deseábamos tener, no siempre son los que mejor están respondiendo.

Los países de Europa occidental se encuentran entre los que tienen mayor esperanza de vida. Este hecho se debe en gran parte a disponer de sistemas de salud muy bien adaptados a su realidad: alta prevalencia de adultos mayores, estilos de vida relativamente homogéneos y un elenco de enfermedades con incidencia previsible. Los sistemas de salud europeos se basan en esa previsibilidad. Su base es un gran número de establecimientos de cercanía de tamaño reducido, que canalizan la inmensa mayoría de la demanda. Para las enfermedades más complejas existen centros de referencia de escala provincial o regional

Este esquema funciona muy bien en tiempos normales. Es eficiente y de costo limitado, tanto para el Estado como para los propios pacientes, pero ante las características concretas del desafío planteado por el nuevo coronavirus ha demostrado su fragilidad. Los centros de atención primaria han resultado insuficientes y los hospitales de referencia rápidamente han colapsado. Ni los protocolos, ni el equipamiento, ni las redes de abastecimiento, ni el equipo humano estaban preparados para un pico de demanda tan alto y concentrado en una sola dolencia. El sistema de salud de Corea del Sur es muy diferente. Está pensado para responder a incrementos

exponenciales de demanda en tiempos muy cortos; para atender a mucha gente con los mismos problemas a la vez. Este énfasis no debe sorprender, ya que se trata de un país sometido a la amenaza de invasión por parte de su vecino del norte y muy cercano al principal productor mundial de pandemias de las últimas décadas: China. De ahí que su buen desempeño en esta crisis sea tan difícil de imitar por otros países.

Esta parece haber sido la clave del éxito coreano: no tanto ser un buen sistema de salud en términos genéricos, sino estar especialmente bien preparado para las características concretas de esta crisis. El problema es que ningún sistema de salud puede responder a todas las crisis. Esta vez el factor clave parece haber sido la disponibilidad de respiradores, equipos de bioseguridad y mecanismos de identificación y seguimiento de contagiados, pero en la siguiente crisis sanitaria puede tratarse de cualquier otra cosa. En un contexto de recursos limitados (y las políticas públicas siempre lo son, porque siempre hay otras necesidades paralelas que atender), los países están obligados a elegir entre unas prioridades y otras. No es posible estar preparado igual de bien para todo, ni siquiera en el primer mundo. En el mejor de los casos, se puede aspirar a maximizar los recursos, pensando en los escenarios más probables, al tiempo que se genera un entorno institucional flexible para responder a las crisis inesperadas. Pero las naciones siempre deberán priorizar unos escenarios de crisis y desatender otros. Se trata de un dilema clásico de políticas públicas, pero que no por ello deja de ser relevante.

Todo esto no quiere decir que los países más afectados no pudieran haber hecho las cosas mejor. Dentro de la propia Europa existen países con intensidades de afectación muy distintos. Incluso países vecinos, con estructuras demográficas, tradiciones culturales, niveles socioeconómicos y capacidades estatales similares han tenido respuestas y resultados diferentes. Europa central y oriental

han respondido, en general, mucho mejor a la crisis del coronavirus que Europa occidental. Estas diferencias posiblemente tienen que ver con decisiones concretas tomadas por personas concretas, pero también hay que considerar una serie de factores institucionales que una vez más resultan contraintuitivos desde el punto de vista de nuestra sabiduría convencional previa a la pandemia.

Por un lado, dentro del contexto europeo, los países con gobernantes autoritarios parecen haber respondido mejor que sus pares con democracias más afianzadas e inclusivas. Esto puede deberse a que estas naciones, precisamente por la naturaleza autoritaria, acerbamente nacionalista e incluso xenofóbica de sus gobernantes, fueron las primeras en cerrar sus fronteras, impidiendo así la propagación del virus. Son los casos de República Checa, Rumania, Polonia y Hungría. En algunos casos estos países incluso impidieron el regreso de sus connacionales que se encontraban en el extranjero o dispusieron de medidas de cuarentena sumamente rigurosas para quienes retornaban. En nuestra región, el mejor exponente en esta línea es El Salvador, país donde el presidente Nayib Bukele se ha embarcado en una deriva autoritaria, sin consideraciones hacia los derechos de sus propios ciudadanos, justificando medidas extremas con apelaciones a la salud pública (que desde el punto de vista estrictamente sanitario han funcionado bastante bien).

Esta parece ser una enseñanza fea de la crisis: dependiendo de las características concretas de la emergencia, a veces no están mejor preparados para responder los buenos, sino los malos. Por otro lado, no parece casual que cuatro de los cinco países más grandes y con mayores recursos de Europa se encuentren entre los más afectados: Reino Unido, Francia, Italia y España. Un factor que puede ayudar a explicar esta tendencia es lo que podríamos llamar “soberbia institucional”. En los cuatro casos se trata de naciones con sistemas de salud catalogados entre los mejores del mundo. De ahí

que tiendan a creer que cuentan con recursos técnicos y humanos suficientes para encarar cualquier crisis por sí mismos. Las autoridades tienden a confiar en sus propios especialistas y a crear comités integrados casi exclusivamente por expertos nacionales. En comparación, países más pequeños, como Austria o la República Checa, han basado sus decisiones durante esta pandemia en comités asesorados o integrados por especialistas de diferentes partes del mundo.

Tener una capacidad instalada de especialistas locales es una ventaja para muchas cosas, pero en una crisis como la desatada por la expansión del nuevo coronavirus puede tener efectos contraproducentes. Los especialistas locales suelen tener formación, trayectoria, experiencia e intereses muy similares. Se desenvuelven en un mismo entorno y comparten los mismos paradigmas científicos y políticos. Tienden, además, a alinear sus recomendaciones consciente o inconscientemente con los intereses de los políticos de turno, sobre todo en los países donde las carreras profesionales dependen en gran medida del aparato público (como son los casos de España, Italia y Francia).

Por supuesto estos son factores colaterales. Aún estamos a mitad del camino y los resultados finales pueden ser muy distintos. Para entender las diferentes manifestaciones de la pandemia en cada país hay muchos otros aspectos a considerar: estructura demográfica, nivel de globalización, respuesta política, respuesta ciudadana, entre otros. Tampoco quiero decir que fortalecer el sistema de salud no deba ser una prioridad para los peruanos. Un buen sistema de salud siempre es mejor que uno tan desastroso como el actual. Mejoralo es una prioridad por mil razones diferentes, de justicia social, equidad y dignidad humana elemental. Sin embargo, es posible que en esta crisis en concreto disponer de un sistema de salud similar al de Holanda, España o Bélgica, considerados hasta el año pasado entre los mejores del mundo, no hubiera supuesto demasiadas

diferencias. Quizás las víctimas hubieran sido tratadas de una manera más digna y respetuosa, lo que no es poco, pero seguiríamos sumando miles de fallecidos contabilizados y sin contabilizar.

Hasta el momento esta es una crisis con manifestaciones y enseñanzas profundamente contraintuitivas; de ahí que sea imperativo poner en cuarentena nuestras propias teorías interpretativas. Estamos aún en la fase de analizar y sorprendernos. Antes de sacar conclusiones y extraer lecciones para el futuro, quizás debamos concentrarnos en entender mejor qué diablos está ocurriendo ahí afuera.

Descentralización en tiempo de pandemia

María Isabel Remy

La descentralización en el país arrastra muchos problemas, ineficiencias y frustraciones. El diseño original, elaborado sin mucha reflexión en 2002, comprendía, tras la instalación de gobiernos elegidos en todos los departamentos, tres etapas: la primera, la integración de departamentos por consulta popular; la segunda, una vez conformadas grandes regiones, un proceso de transferencia de competencias previa acreditación de capacidades. Finalmente, acompañando las competencias transferidas, una etapa de descentralización fiscal. La primera etapa falló; y, como no había plan B, García decidió durante su gobierno un “shock de competencias”, por lo que sin evaluación de las diferencias en complejidad de economías y sociedades en los departamentos ni acreditación de capacidades, se entregaron todas las competencias previstas, al mismo tiempo que el Ejecutivo central las conservaba también. Esta transferencia desordenada, unido a que leyes orgánicas de gobiernos regionales y de municipalidades mantienen competencias “compartidas” entre niveles de gobierno sin delimitar funciones específicas de cada uno, ha dado como resultado que todos los niveles de gobierno pueden hacer prácticamente todo, y que algunas funciones las omitan todos

(principalmente las que no generan inversiones o adquisiciones ni sirven para tomarse una foto para una próxima campaña).

En este desorden de responsabilidades, y sin descentralización fiscal, lo que se reproduce es discrecionalidad: por fuera de la Ley de Presupuesto, el Ejecutivo central transfiere discrecionalmente recursos de inversión, a lo largo del año, a unos u otros gobiernos descentralizados. Pero, además, los recursos ordinarios pasan directamente del MEF a las unidades ejecutoras de los gobiernos regionales (hospitales, UGEL, etc.) sin que una previsión de compras regionales o reestructuración por nuevas prioridades sea posible.

En este contexto de desorden, pulverización y discrecionalidad en la gestión territorial, ¿qué se viene haciendo frente a la pandemia? Infortunadamente, se hace frente a la emergencia de manera inercial.

La partida presupuestal para la prevención, control, diagnóstico y tratamiento de coronavirus (actividad 5006269), con un PIM de 215 millones de soles para gobiernos regionales, se transfirió principalmente a sus unidades ejecutoras, como si cada hospital regional pudiera salir a buscar al mercado mundial sus ventiladores o sus pruebas.² ¿Para qué transferir a cientos de unidades ejecutoras y perder el beneficio de las adquisiciones a escala, la capacidad de negociación de gobierno y de control en un solo lugar, y la visión estratégica del avance territorial del virus? Por inercia.

En la mayoría de las compras que han llegado a hacerse, el dinero se transfiere de Lima a una unidad ejecutora en la región; luego esta busca empresas proveedoras que conseguirán los materiales, principalmente en Lima, y los reenvían a la región: ni pruebas, ni ventiladores, ni material de alto nivel de bioseguridad se consiguen

2. Información disponible en: <<http://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/mensual/>>.

en los mercados regionales. ¡Quizás solo la lejía más cara del mundo! Es probable que, por ello, del dinero transferido a los gobiernos regionales, recién se ha comprometido el 47 por ciento; en Loreto, la región más dramáticamente afectada, incluso el compromiso es menor (40 por ciento), y hasta la sociedad civil ha debido hacer una colecta para implementar una planta de oxígeno, mientras los recursos siguen en el presupuesto del gobierno regional.³ Dentro de la misma partida, además se transfirieron a los gobiernos municipales (diferente de los recursos para la entrega de canastas de alimentos) unos 56 millones, de los que, por supuesto, se ha comprometido solo el 24 por ciento: siguen buscando pruebas, probablemente. Como la propia municipalidad provincial de Maynas (Iquitos), que no ha ejecutado nada de los 297.000 soles que tiene disponibles.

Se hace frente a la emergencia, también, discrecionalmente. ¿Por qué encargar a los gobiernos regionales el traslado de las decenas de miles de trabajadores “informales” o “autoempleados” que huyendo de la falta absoluta de ingreso necesitaban volver de Lima a sus regiones? Con enormes grupos de caminantes en carreteras o en las calles de Lima, durmiendo con niños en las pistas, los gobernadores cargaron con la imagen de ineficiencia, sin tener ni la preparación, ni la experiencia, ni el personal, pudiendo habérselo encargado al Instituto Nacional de Defensa Civil (Indeci), que sí tiene el *expertise*. Al final, entre Ministerio de Ambiente e Indeci asumieron la responsabilidad de organizar la espera y supervisar

3. En una emergencia, el referente presupuestal relevante para dar seguimiento a la ejecución son los recursos “comprometidos” y no tanto los “devengados” (los contratos están hechos, las entregas realizadas por los proveedores, pero el gasto efectivo y su registro pueden tardar). Ese fue el inconveniente de la información que dio la Defensoría del Pueblo de que los alcaldes no habían ejecutado el dinero de las canastas de alimentos: las canastas estaban hasta regularizadas, pero los pagos se regularizaban más lentamente.

la cuarentena. Pero ¿qué sucede en las provincias con los desplazamientos locales? Es decir, la planificación y el control de desplazamientos por el territorio, proceso con alto riesgo de diseminación del virus, ¿debía ser responsabilidad de 25 regiones o más de 1000 municipios?

La emergencia por el covid-19 pone en evidencia falencias y precariedades que acumulamos, como basurita bajo la alfombra: sistema de salud pública colapsado, sistema educativo extremadamente desigual, altísima informalidad laboral y, entre las muchas deficiencias, la realidad de una descentralización mal hecha, sobre la cual se enfrenta una gravísima situación totalmente anómala.

Actuar en nuestro país diverso en esta situación requeriría planificar la acción estatal frente a la emergencia; es decir, tener una visión estratégica de los temas involucrados (salud, transporte, alimentación, protección, etc.), una clara capacidad de identificación de condiciones territoriales de riesgos y de fortalezas, y una distribución específica y pertinente de responsabilidades entre niveles de gobierno. Los gobiernos regionales no pueden adquirir pruebas; pero podrían adaptar locales regionales como centros de atención de primer nivel. Sin embargo, en el desorden de competencias, se les encarga todo, pero nada específico.

Hay tareas, y muchas, para todos. Fue una buena iniciativa dar a los gobiernos locales la responsabilidad de la entrega de canastas de alimentos a la población más necesitada. Si bien se publicitaron algunos casos de mal uso de los fondos, la mayor parte lo hizo bien, y rápidamente se ha ejecutado el 84,8 por ciento de los 231 millones que se les transfirieron. Sí hay capacidades para realizar esta función, que, además de beneficiar a familias de bajos ingresos, dinamizó compras locales de alimentos. Y mejorará si se promueven y coordinan con comedores populares. Pero también ¿deben estar los municipios a cargo de la fiscalización de los protocolos de seguridad

de las empresas que comienzan nuevamente a funcionar? Entonces, ¿tendremos dos equipos de fiscalizadores, uno enfocado en los protocolos laborales (de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral) y otro fiscalizando el cumplimiento de los protocolos de seguridad a cargo de municipalidades distritales, visitando exactamente las mismas empresas?

Todo esto nos lleva a una pregunta clave: las decisiones sobre quién está a cargo de las diferentes acciones de la primera etapa del relanzamiento económico, ¿se desprenden de un plan general de gestión de la pandemia en el territorio que abarque todos los aspectos críticos, los que ya enfrentamos desde hace dos meses y los que se vienen por la reapertura económica? Aparentemente no. Y, sin embargo, es necesario un plan en el cual cada nivel de gobierno sepa qué responsabilidad tiene y con cuántos recursos cuenta para ello, y que la ciudadanía sepa a quién pedir cuentas. Es decir, romper con las inercias ineficientes, la discrecionalidad e incertidumbre en la asignación de responsabilidades, la duplicidad y la pulverización desordenada de presupuestos.

Pero además requerimos empezar a establecer cómo corregimos en el mediano plazo aquellas falencias de gestión territorial que desnuda la presente crisis y que cuestan vidas: el diseño de la descentralización misma es, quizá, el de mayor envergadura, pero no por ello debe dejarse de lado, poniéndole parches. Y también deberemos retomar muchos de los temas específicos de la gestión del territorio que son postergados desde hace décadas. Uno, por ejemplo, es la organización adecuada y en condiciones de higiene de los diferentes niveles (mayorista, minorista) de la comercialización de alimentos en grandes ciudades. Como se esperaba que lo “resolvieran” las grandes empresas, en este tema se dejó absolutamente de lado, con legislaciones muy confusas, a los mercaditos, fundamentales para evitar grandes desplazamientos. Está también la presencia de

espacios urbanos tugurizados en condiciones insalubres, o la masiva población “invisible” por ser informal, tanto por su localización como por la carencia de registros y derechos laborales.

La pandemia era imprevisible, pero tras más de sesenta días en que ciudadanas y ciudadanos permanecemos en aislamiento, podemos ya exigir que el Estado mejore su intervención y cuente con una claridad de planificación sobre qué niveles de gobierno estarán a cargo de las responsabilidades específicas de los grandes temas de la gestión de la emergencia. Se impone también una previsión sobre qué haremos para que el futuro no sea este presente de desastre. Ahora ya constatamos que el desorden y la discrecionalidad, las inercias y las mismas viejas y malas prácticas son letales.

Inclusión financiera y acceso a fondos para enfrentar emergencias

Carolina Trivelli

Nuestra capacidad de afrontar eventos inesperados, como las emergencias, depende de muchos factores y de nuestra capacidad de movilizar distintos capitales —nivel de riqueza, articulación a redes de soporte, acceso a activos, recursos financieros—. Estos factores y capitales no están distribuidos de manera equitativa entre hombres y mujeres, y por ello muchas mujeres enfrentan mayores restricciones para poder sobrellevarlas y recuperarse luego de la emergencia. Es justamente por eso que necesitamos herramientas financieras —formales e informales— que nos permitan superar estas situaciones con éxito o, al menos, con menores costos.

Tomando ventaja de la información recogida por el Global Findex 2018 podemos explorar qué tan preparadas estamos las mujeres para superar eventos negativos inesperados, y, a partir de ello, discutir las opciones que tenemos para sobreponernos a la actual emergencia y las rutas por las que podríamos incrementar la capacidad de respuesta ante emergencias como la generada por el covid-19.

El Findex indagó sobre la posibilidad de acceder a un monto (el equivalente a 1/20 del ingreso per cápita promedio del país consultado) para enfrentar una emergencia dentro del próximo

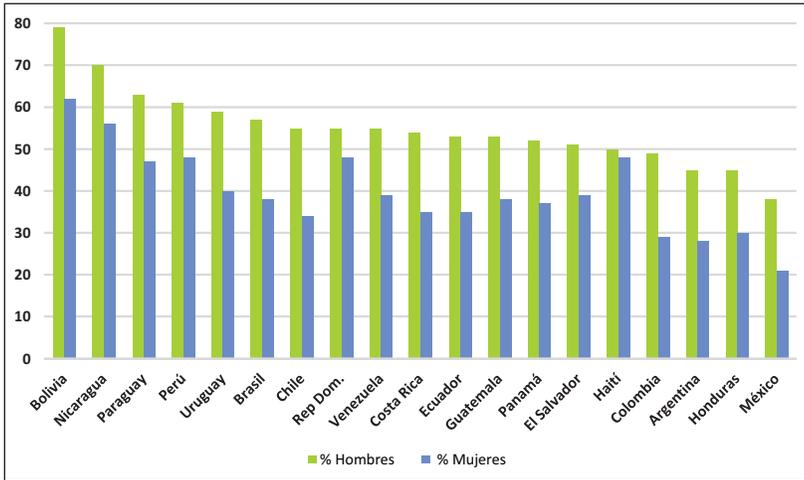
mes. Los montos referenciales oscilan entre algo más de US\$ 100 en Nicaragua hasta algo más del equivalente a US\$ 750 dólares en Uruguay.

En América Latina y el Caribe (ALC), el 41 por ciento de los encuestados respondió que podría conseguir dicho monto. Es decir, cuatro de cada diez latinoamericanos tendrían acceso a un fondo para enfrentar una emergencia. Cabe destacar que, reflejo del menor dinamismo económico de la región, este porcentaje resulta cinco puntos porcentuales por debajo a lo registrado por la misma encuesta en 2014 (46 por ciento).

Aquellos con más recursos (50 por ciento de los ubicados en el 60 por ciento más acomodado) señalan mayor acceso a este tipo de fondos de emergencia (entre los consultados del 40 por ciento más pobre, solo el 26 por ciento tendría acceso a estos fondos). Como era de esperarse también, el 50 por ciento de los hombres reporta tener acceso a este tipo de fondos ante una emergencia, mientras que solo el 33 por ciento de las mujeres respondió lo mismo. Esto representa una brecha de 17 puntos porcentuales entre hombres y mujeres en ALC.

A escala global, el 54 por ciento de consultados señala poder acceder a fondos para enfrentar una emergencia, y la brecha entre hombres (59 por ciento) y mujeres (50 por ciento) es de 9 puntos porcentuales. En ALC tenemos menos acceso a este tipo de fondos, pero, sobre todo, una brecha sustantivamente mayor entre las opciones con las que cuentan mujeres y hombres para lidiar situaciones inesperadas y adversas.

Gráfico 1. Porcentaje de personas que señala tener acceso a fondos para atender una emergencia



Fuente: Global Findex 2018.

¿De dónde obtener recursos para una emergencia?

En la región, son tres las principales fuentes de donde es posible obtener estos recursos: 17 por ciento señala que recurriría a sus ahorros para conseguir la cantidad mencionada (18 por ciento en los hombres, 15 por ciento en las mujeres), 33 por ciento que serían sus familiares y amigos los que los ayudarían con los fondos y 32 por ciento que trabajarían más para obtener el monto necesario. Adicionalmente, 11 por ciento señala que pediría un préstamo y 4 por ciento que vendería algo, mientras que un porcentaje menor recurriría a otras fuentes.

Acudir a los ahorros para enfrentar una emergencia, que se pensaría sería siempre la primera opción, registra relativamente pocas menciones en ALC (17 por ciento comparado con 33 por ciento en el ámbito global). Seguramente un reflejo de que los niveles

de ahorro son bajos y altamente fluctuantes. En ello, hay poca diferencia entre hombres y mujeres. Todos ahorramos poco.

Contar con nuestras redes sociales, amigos y familiares, es mucho más importante para los habitantes de ALC. Un tercio responde que esta sería la fuente de recursos para una emergencia, pero mucho más para las mujeres. El 27 por ciento de los hombres identifica las redes sociales, amigos y familiares, como la fuente de recursos ante una emergencia, contra 41 por ciento de las mujeres. Lo contrario ocurre con la opción de ir al mercado laboral para obtener un ingreso extra, opción de la mayoría de los hombres (38 por ciento) y de solo un cuarto de las mujeres (25 por ciento).

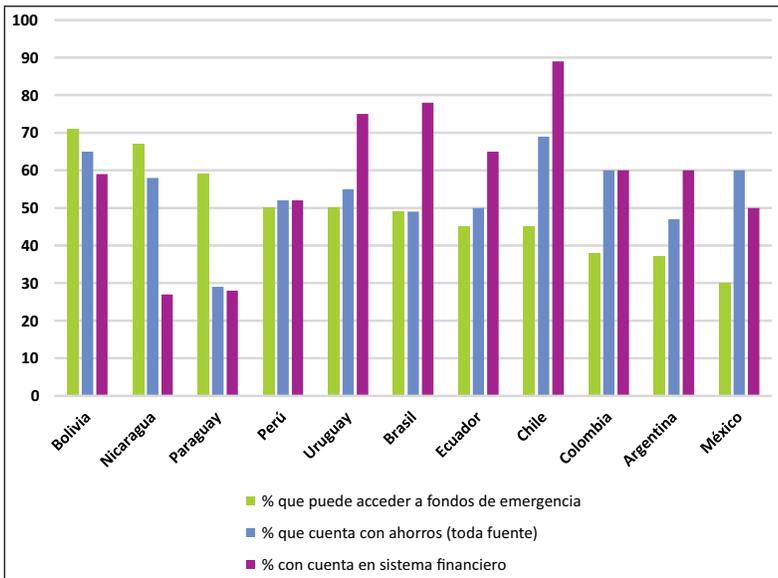
En una emergencia como la derivada del covid-19, donde todos enfrentamos a la vez las consecuencias del evento inesperado, es altamente probable que la opción de apoyarse en las redes de familiares y amigos sean muy limitadas (ellos también están en emergencia), y los mercados laborales están detenidos en buena parte de los países de la región, sobre todo aquellos relacionados con un trabajo extra, algo temporal.

Por ello, ante eventos negativos, inesperados y masivos (covariados diríamos los economistas), el acceso a servicios financieros —formales o informales— se vuelve crucial para enfrentarlos. Solo 11 por ciento de los latinoamericanos respondió que pedirían un crédito para enfrentar la emergencia, y, como mencionamos arriba, 17 por ciento que recurriría a sus ahorros. En ambos casos, la brecha de género es mínima o favorece a las mujeres (en varios países un porcentaje mayor de mujeres que de hombres señala que pediría un crédito), a pesar de que ellas tienen menos fuentes y niveles de ingresos.

El gráfico que sigue muestra que el acceso a fuentes de fondos para emergencia no está directamente relacionado con la tenencia de una cuenta de ahorros, ni incluso con poseer algo ahorrado (probablemente porque el monto ahorrado es insuficiente). Hay en

muchos países porcentajes mayores de personas con cuenta o ahorros que personas seguras de poder enfrentar una emergencia. Esto debe cambiar. El acceso al sistema financiero, al crédito —de cualquier fuente— y el ahorro en general debería ser fuente de seguridad ante emergencias. Estas opciones de contar con fondos a través de la intermediación financiera parecen presentar menores brechas de género que otras alternativas.

Gráfico 2. Acceso a fondos para emergencias y tenencia de ahorros



La inclusión financiera, justamente por su potencial de ofrecer herramientas que eliminen diferencias entre hombres y mujeres, tiene que ampliarse. Hoy más que nunca lograr una articulación universal al sistema financiero —en su sentido más amplio— resulta prioritario. La inclusión financiera es un servicio esencial, en particular para las mujeres que hoy enfrentan esta emergencia masiva. Hay mucho por hacer, ¡es tiempo de hacerlo!

Movilidad y retorno frente al covid-19 en el contexto de una ruralidad transformada

María Luisa Burneo y Alberto Castro

Desde el pasado 15 de marzo de 2020, el Perú dispuso una cuarentena para hacer frente a la pandemia de covid-19. A lo largo de este tiempo hemos sido testigos de cómo grandes grupos han buscado volver a sus localidades de origen desde Lima y otras ciudades. Para el 14 de mayo, solo en la capital se habían empadronado alrededor de 220.000 personas que deseaban retornar a sus lugares de origen, de las que solo 16.667 lograron ser trasladadas con apoyo estatal.⁴ Estos retornos no solo involucran a la ciudad de Lima, sino a muchas regiones que pueden operar al mismo tiempo como zonas de origen y de destino.

La mayoría de los artículos de opinión y reportajes sobre el tema presentan como causas para estas movilizaciones la pérdida de fuentes de ingresos, la precariedad laboral y la consecuente ausencia de medios para subsistir en las ciudades. Sin embargo, entre los retornantes también se hallan grupos de personas que se encontraban en las ciudades debido a motivos de salud, administrativos,

4. Véase <<https://www.indeci.gob.pe/hasta-el-momento-16-667-peruanos-y-peruanas-retornaron-a-sus-regiones-de-origen/>>.

educativos o de trabajo estacional. A ello se agrega, aunque son minoritarios, casos de personas y familias con una estrategia de doble residencia, que hoy priorizan mantenerse en sus lugares de origen ante la incertidumbre económica generada por la pandemia y el riesgo de contagio en las grandes ciudades. Como han mostrado distintos medios de comunicación, los casos más dramáticos tratan de personas que regresan a pie con niños en brazos y apenas algo de comer. Para buena parte de ellos, la crisis generada por la pandemia devela una precariedad laboral y social de larga data, acentuada con el modelo neoliberal de las últimas tres décadas. Ello hace que muchas trayectorias de vida emprendidas años o meses antes de la pandemia sean frágiles y hoy hayan quedado trucas, al menos temporalmente.

Gabriela vive en Lima hace 15 años, y es un ejemplo de estas trayectorias. Tiene una niña de 14 años, y logró construir su casa en San Juan de Lurigancho, desde donde se trasladaba a su empleo como trabajadora del hogar en Miraflores. Sin embargo, con la expansión del virus las cosas se complicaron: debido a que el traslado diario en transporte público hace que el contagio sea inminente, no podrá mantener su empleo. La familia donde trabajó hasta el inicio de la cuarentena se siente expuesta, y ya le adelantó que no puede asegurarle un regreso a sus labores en el mediano plazo. Su situación en Lima se ha vuelto incierta, y piensa que no podrá conseguir empleo en un futuro cercano. Debido a esto, ha tomado la decisión de inscribirse en el padrón de retornantes para volver a casa de su madre en una comunidad campesina en Apurímac, ayudarla en la cosecha y permanecer allí por un tiempo indeterminado. Al menos, comenta, allá tienen unas tierras, y, quién sabe, dentro de un tiempo quizá pueda volver a Lima para que su hija estudie una carrera.

No todos los retornantes vuelven a ámbitos rurales, pero en este breve ensayo nos referiremos particularmente a este grupo. Sostendremos que para entender los regresos a las zonas rurales se requiere, por un lado, comprender que estos no son unidireccionales o definitivos, y, por otro, que es necesario enmarcarlos en trayectorias de vida más amplias, que tienen sentido en el marco de espacios rurales transformados.

Para empezar, el escenario de los retornos y la movilidad entre zonas urbanas y rurales no puede analizarse dicotómicamente, ya que está caracterizado por poblaciones que se movilizan de manera fluida y por una serie de dinámicas de transformación que han deslocalizado los vínculos que existían anteriormente. Más que dos ámbitos separados, esto muestra la existencia de un continuo rural-urbano con diferentes niveles de articulación.

Así, un enfoque que permite entender estas transformaciones es el de la “nueva ruralidad”, que pretende dar cuenta de dinámicas territoriales en constante interacción y transformación, produciendo así “varias ruralidades”. El correlato de este enfoque es la noción de pluriactividad, entendida como la multiplicación de posibilidades productivas y de actividades desarrolladas por la población rural, con la consiguiente diversificación de actividades de subsistencia, producción y acumulación de las familias rurales en las últimas dos décadas.

Además de lo anterior, hay que considerar otras transformaciones que también “quiebran” la dicotomía entre lo urbano y lo rural, como: (i) la diversificación de los propios actores rurales, que ahora incluyen campesinos, mineros, pescadores, artesanos, empresarios agrícolas y personas empleadas en servicios; (ii) el crecimiento de actividades no agropecuarias y el desarrollo de ciertos servicios en zonas rurales; (iii) el declive del rol de la agricultura como fuente de ingresos y el crecimiento de la importancia de los ingresos no

agrícolas; (iv) la aparición de nuevos estilos de manejo y conservación de recursos naturales; y (v) los cambios en hábitos de vida y patrones de consumo, producto de una mayor conectividad con los mercados y de una revolución en las comunicaciones y la tecnología.

El resultado es un espacio constituido por redes familiares que conectan de forma fluida distintos puntos del territorio. Estas redes dependen tanto de los ingresos monetarios (en su mayoría urbanos) como de actividades de subsistencia (en su mayoría agropecuarias y realizadas en espacios rurales), de manera que ambos ámbitos son importantes para su reproducción.

El debate público sobre los retornos gira en torno a la suficiencia de los recursos destinados por el Gobierno central, o a la capacidad de los gobiernos regionales para implementar espacios de acogida. Sin embargo, consideramos que el problema central es el poco conocimiento por parte del Estado acerca de las dinámicas previas a los retornos y sobre los diferentes perfiles de los retornantes. Estos perfiles incluyen a migrantes establecidos, trabajadores estacionales, personas que dejaron su tierra temporalmente a cargo de parientes, familias que se apoyaban en redes familiares para que los hijos estudien en la ciudad, migrantes con doble residencia porque sus negocios así lo exigen; en síntesis, personas cuyas trayectorias responden a distintas estrategias de vida.

Si bien las trayectorias de los retornos que mencionamos aquí responden a situaciones forzosas y ligadas a la precariedad, no deben pensarse necesariamente como definitivas, sino como parte de las estrategias de vida diversas y de más largo plazo que articulan zonas rurales y urbanas. Como muestra la geógrafa Evelyne Mesclier, existen intercambios inter e intrarregionales que explican las dinámicas de expansión del virus en espacios locales con mayor flujo y reflejan, también, la multiplicidad de dinámicas urbano-rurales en distintas escalas territoriales. En suma, no todos los retornantes

estaban en Lima “para siempre”, y no todos piensan en que este sea un retorno definitivo.⁵

Tomando en cuenta lo anterior, pensamos que no debemos entender estos retornos y movilizaciones como un “desborde popular a la inversa”, ni como un “viraje” del proceso migratorio como el que se dio durante la década de 1980, como han sugerido algunas opiniones. Se trata de fenómenos distintos, y, como ha señalado el antropólogo Guillermo Salas, resulta más útil hablar de los retornos a localidades de origen como casos de “movilidad” y no necesariamente de migración, dada la naturaleza de estas trayectorias y las redes que involucran.⁶

Proponemos, entonces, que los futuros análisis de los retornos tomen en cuenta una caracterización más actualizada del escenario urbano-rural, entendiéndolo como aquel en el que se han creado espacios múltiples de interrelación y en los que las trayectorias y destinos de la movilidad no son unidireccionales ni están predefinidos. Las situaciones de quienes regresan —algunos como medida temporal, otros como decisiones de más largo plazo— son diversas, y no podemos aventurarnos a generalizaciones, menos aún sobre un fenómeno tan reciente, y sin contar con estudios detallados. A pesar de esto, sí es posible señalar que estas trayectorias guardan relación con la variedad de estrategias de vida que trazaron

-
5. Sociedad Geográfica de Lima (canal de YouTube, 5 de mayo de 2020). Doctora Evelyne Mesclier, “El covid-19 desde la geografía de la salud”. Martes geográfico. Disponible en: <<https://www.youtube.com/watch?v=YioNB0mSZcQ&feature=youtu.be>>.
 6. Guillermo Salas (mensaje en un blog, 28 de abril de 2020). Espacios de cuarentena comunal en zonas rurales andinas. Novedades: Centro de Investigaciones Sociológicas, Económicas, Políticas y Antropológicas Cisepa. Disponible en: <<https://cisepa.pucp.edu.pe/novedades-y-eventos/novedades/espacios-de-cuarentena-comunal-en-zonas-rurales-andinas/>>.

las familias al salir de sus lugares de origen y con el tipo de vínculos que mantuvieron en el tiempo.

Finalmente, al igual que las trayectorias y perfiles de los retornantes, los espacios a los que se vuelve también son diversos: ciudades intermedias, distritos periurbanos, centros poblados, comunidades rurales. ¿Qué pueden ofrecer estos contextos a los que regresan? El Estado debe pensar no solo en comprender mejor las trayectorias de los retornos, sino también lo que estos implican a escala regional y local. No es lo mismo gestionar ámbitos como el corredor norte, donde las personas se mueven entre Amazonas, Cajamarca y la costa, buscando empleos eventuales en las agroindustrias —donde el flujo de contagio podría ser mayor—, que espacios con menor dinamismo, en donde quizás quienes vuelven se insertarán en actividades con menor movilidad (allí se requerirá con urgencia apoyo a la pequeña agricultura, mejorar infraestructuras productivas, etc.). Para manejar la crisis en estos entornos serán necesarias medidas adaptadas a distintas dinámicas territoriales y una mayor coordinación tanto entre niveles de gobierno como entre los gobiernos regionales de zonas altamente interconectadas.

Se abre aquí un necesario campo de estudio para comprender y enmarcar estas trayectorias de retorno como diferenciadas y multidireccionales, y evitar miradas que no dialogan con la realidad.

¿Qué debería pasar con la educación pública después del covid-19?

Sandra Carrillo

Según datos de Unesco, en los dos meses transcurridos desde que las escuelas cerraron en más de 190 países como medida para contener el virus covid-19, 1570 millones de niños y jóvenes, el 90 por ciento de la población estudiantil mundial, se han visto afectados. Cien países no han anunciado aún una fecha para la reapertura de las escuelas, 65 tienen planes para una reapertura parcial o total, mientras que 32 terminarán el año académico en línea.⁷

En este último grupo se encuentra el Perú, país que tiene una población escolar cercana a los ocho millones de estudiantes en educación básica, 74 por ciento de los cuales cursan en la escuela estatal y el 26 por ciento en la escuela privada, principalmente en zonas urbanas.⁸ Como parte de la respuesta del Estado peruano frente a la emergencia, el inicio del año escolar se desarrolló a partir de una estrategia de aprendizaje a distancia a través de la plataforma virtual Aprendo en Casa (Resolución Ministerial n.º 160-2020), a la que se accede por internet, radio y televisión.

7. Información disponible en: <<https://en.unesco.org/news/reopening-schools-when-where-and-how>>.

8. Información disponible en: <<http://escale.minedu.gob.pe/>>..

Un mes después, como respuesta a las demandas de las familias con hijos en colegios privados, se promulgó el Decreto Legislativo n.º 1476, que establece las medidas para garantizar la transparencia, protección de usuarios y continuidad del servicio educativo no presencial en las escuelas privadas de educación básica. Unos días después, el Ministerio de Educación creó una plataforma virtual para registrar las solicitudes de trasferecia de alumnos de escuelas privadas a públicas.⁹ El 15 de mayo, esta plataforma fue utilizada ya por cerca de 65.000 estudiantes, el 63 por ciento de ellos (cerca de 40.000) procedentes de Lima Metropolitana.

Si estas cifras se comparan con el total de la matrícula de estudiantes en instituciones educativas privadas a escala nacional, el porcentaje de solicitud de traslado es aún muy bajo y poco representativo. Sin embargo, estos datos pueden empezar a dar una idea de una demanda real de los pedidos de traslado y de esta manera responder con una oferta pública que vaya más allá de la situación coyuntural. Diversos estudios evidencian los problemas del mercado de educación privada, que como sabemos se ha desarrollado con una regulación mínima y poco efectiva. El resultado es una oferta extremadamente heterogénea, a tal punto que existen hasta cuatro grupos de escuelas privadas urbanas: las de bajo costo, las de medio costo, las de alto costo y las de muy alto costo. La evidencia muestra que quienes estudian en escuelas con menor costo obtienen resultados similares (o en algunos casos menores) a los de sus pares en escuelas públicas.

Esta situación abre una gran oportunidad para fortalecer la escuela pública y empezar a disminuir, de manera intencional y consistente, la enorme segregación escolar que caracteriza a nuestro sistema educativo. Y es que la segregación escolar tiene que ver

9. Resolución Ministerial n.º178-2020-MINEDU.

con la distribución desigual de los estudiantes en las escuelas según sus características personales, culturales o sociales, y para el caso de Perú, esta segregación se profundiza según el nivel socioeconómico de las familias de los estudiantes. Es decir, en el Perú tenemos escuelas en donde estudian los pobres y escuelas en donde estudian los ricos. De esta manera, nuestros estudiantes aprenden entre sus iguales, lejos de “los otros”. Las oportunidades de aprendizaje están determinadas por lo que las familias pueden pagar, y no existe un mínimo común garantizado por el Estado más allá del nivel socioeconómico de las propias familias.

El problema es bastante complejo, porque la segregación no solo afecta los aprendizajes (por lo general los estudiantes de menor nivel socioeconómico acceden a escuelas con menores recursos, profesores menos motivados, al lado compañeros de clase con las mismas carencias, etc.), sino también a la cohesión social y el desarrollo de la ciudadanía (al compartir el espacio de aprendizaje con otros diferentes se desarrolla la tolerancia social, el manejo de conflictos y otras habilidades que permiten identificar situaciones de injusticias y discriminación).

La segregación escolar no se debe solo a factores propiamente educativos. Se vincula también con la segregación residencial y la distribución de barrios y distritos según nivel socioeconómico. Las familias, por lo general, tratan de desarrollar estrategias para acceder a un mayor capital cultural y social, y buscan generar espacios socialmente homogéneos para garantizar una socialización no conflictiva dentro de un grupo de iguales, lo que se refleja en la libre elección de escuelas, en el marco de lo que Sanz denomina una “lógica aspiracional de movilidad ascendente”.¹⁰

10. Pilar Sanz (2016). “El tránsito de la escuela pública a la escuela privada en el sector emergente de Lima Metropolitana: ¿buscando mejor calidad?”. *Revista Peruana de Investigación Educativa*, n.º 7, 95-125.

Estos procesos sociales están profundamente arraigados, y no van a poder resolverse con acciones restringidas al sistema educativo únicamente. Sin embargo, la coyuntura desencadenada por la propagación del nuevo coronavirus abre una oportunidad no solo para ampliar la matrícula y garantizar el acceso, sino también para repensar la escuela pública en un sentido más amplio, democrático y moderno, y diseñar un modelo educativo público que deje de estar “orientado hacia quienes no pueden tener acceso a las escuelas destinadas a los hijos de las clases altas o adineradas”.¹¹ Para muchas familias, trasladarse a una escuela pública puede ser tolerable en esta coyuntura de educación a distancia, de problemas laborales y reducción de ingresos, pero cuando la escuela vuelva a ser presencial y las familias recuperen sus niveles de ingreso, la escuela pública debería seguir siendo una opción para garantizar el derecho a una buena educación.

La información de solicitudes de traslados puede ayudar a dar una respuesta descentralizada pertinente y eficaz. Aquí juegan un papel clave los órganos desconcentrados, direcciones regionales de educación y unidades de gestión educativa local, que pueden ayudar en tareas como la zonificación, la reserva de plazas para determinados colectivos, construcción de aulas o escuelas, movilidad o traslado escolar, entre otros aspectos. Estas labores se deben realizar en coordinación con los municipios para alinear la demanda y lo que puede ofrecer cada territorio con el objetivo de disminuir la segregación escolar.

En esta tarea también juegan un papel fundamental los propios centros escolares para disminuir o eliminar la segregación escolar. Actitudes como la discriminación activa, la pasividad o falta de involucramiento en el proceso educativo de sus estudiantes, la búsqueda de exclusividad o la indiferencia pueden facilitar en un

11. Juan Ansión (2011). “Volver a pensar la educación pública”. *Revista Peruana de Investigación Educativa*, n.º 3: 52-73.

sentido u otro las dinámicas de segregación. La disposición de los centros escolares puede condicionar tanto las dimensiones de la segregación como, sobre todo, sus efectos sobre los resultados educativos. Del mismo modo, hay que tener en cuenta que la propia calidad de las escuelas, la estabilidad de los equipos docentes o las diferencias en el clima escolar son cuestiones fundamentales para entender el rechazo de determinadas familias y sectores de la población hacia la educación pública.¹²

Como señala una nota aparecida estos días, las escuelas no son solo lugares de aprendizaje, sino que también

[...] proporcionan protección social, nutrición, salud y apoyo emocional que constituyen una seguridad de vida para los más desfavorecidos, y esto se aplica en todos los países, desde los de ingresos bajos hasta los de ingresos altos [...]. Nuestro objetivo [debe ser] reabrir escuelas mejores, más sanas y seguras. Y esta es una oportunidad para construir sistemas educativos más inclusivos, que apoyen a todos los estudiantes a aprender y que sean más resistentes en futuras crisis [...].¹³

En este sentido, el traslado de un número importante de alumnos de la escuela privada es una oportunidad para crear una escuela pública en la que nuestros estudiantes interactúen, se sientan seguros y aprendan. No se trata solo de mejorar los aprendizajes, sino también de generar una mayor cohesión social. Aprender a convivir como sociedad es lo que se necesitará en la “nueva” vida social poscovid, lo que ayudará a reducir las desigualdades que esta emergencia sanitaria y sus medidas han mostrado, contribuyendo así a construir una sociedad más justa y un mejor país.

12. Xavier Bonal (2018). *La política educativa ante el reto de la segregación escolar en Cataluña*. París: IIPE-Unesco.

13. Información disponible en: <<https://en.unesco.org/news/reopening-schools-when-where-and-how>>.

Teoría social, ética y política en tiempos de pandemia: decisiones sobre la vida y la muerte

Carmen Yon

Hasta ahora, la diferencia entre contagiarse y no contagiarse, así como entre enfermar y morir, se juega en gran medida en el campo de las desigualdades sociales, las políticas públicas y la ética para el manejo de los asuntos del bien común. El Perú es el segundo país en América Latina con un mayor número de infectados por covid-19 pese a las prontas medidas de cuarentena y a un prolongado estado de emergencia.

¿Por qué hemos llegado a este punto? Por lo que hicieron o dejaron de hacer en las últimas décadas —pese al sostenido crecimiento económico— las instituciones de salud están ahora obligadas a decidir sobre la vida y la muerte de sus trabajadores y de los pacientes. La corrupción y situaciones poco transparentes en compras de las instituciones públicas, así como la especulación y acaparamiento de las medicinas por parte de las farmacias privadas, y la limitada responsabilidad social asumida por el sector privado en la pandemia, son muestras de un escaso reconocimiento del bien común y del error de considerar que la lógica del mercado puede garantizar la salud.

Necesitamos teoría social para reconceptualizar la salud en el campo de las políticas públicas y en la cancha de la política con

mayúsculas como condición para la continuidad de la vida social y económica, y para una mayor justicia —como asunto ético y político— con el fin de decidir sobre aspectos que determinan la vida y la muerte en épocas de crisis y más allá de ella.

La diferencia entre contagiarse y no contagiarse

Ante el insuficiente y heterogéneo impacto de la cuarentena, miembros del Gobierno, especialistas y periodistas han apelado a una mayor responsabilidad individual que propicie cambios de comportamiento de las personas. Ciertamente, junto a este discurso aparece coyunturalmente también, por su innegable evidencia, que no solo y no siempre es un tema de voluntad individual o falta de autoacción, sino que se trata de pobreza y falta de medios de subsistencia, pero aún se separa la salud de “lo social” o “la economía”. Se hace imprescindible entonces reconceptualizar la salud como un producto social.

La importancia de los factores conductuales, individuales y sociales en la salud es un tema largamente estudiado y teorizado por la antropología y la sociología de la salud, en diálogo con la salud pública. Resuena el debate sobre las limitaciones de una teoría centrada en el comportamiento individual racional frente a los abordajes que indagan por la experiencia subjetiva en el marco del mundo de la vida de las personas, el carácter polisémico del riesgo especialmente en situaciones de vulnerabilidad social, o las aproximaciones estructurales a las desigualdades de salud que dialogan bastante con la identificación de determinantes sociales de la salud por parte de la salud pública.¹⁴ Interrogar al mundo social, así como

14. Para estos enfoques, respectivamente: Byron Good, *Medicine, Rationality and Experience: An Anthropological Perspective* (Cambridge: Cambridge University

la organización del espacio público y doméstico, en un país profundamente desigual y diverso, permite entender por qué no han dado el resultado esperado las prontas medidas tomadas por el Gobierno peruano para frenar el contagio mediante la cuarentena.

La diferencia entre contagiarse y no contagiarse puede superponerse a un mapa de desigualdades socioeconómicas y a otro de tipo y condiciones de empleo, mereciendo un análisis aparte las condiciones de trabajo de quienes están en ocupaciones en las líneas del frente en tiempos de pandemia. Estos mapas dan cuenta de los llamados determinantes sociales de la salud; es decir, de las dispares circunstancias en las que las personas nacen, crecen, viven, trabajan y envejecen, que “son consecuencia de políticas y programas sociales insuficientes, acuerdos económicos injustos y una mala gestión política”.¹⁵

Numerosos estudios demuestran que el trabajo influye de manera decisiva en la salud, y en el contexto de la pandemia, este ha sido un factor fundamental. Como todos sabemos, la mayoría de los peruanos tienen empleos informales o viven al día, mientras que menos de 30 por ciento tiene un empleo formal. La epidemia visibilizó además que grandes grupos de la población vivían en Lima como migrantes temporales, sin una vivienda propia a la que acogerse en caso de emergencia. Ante la falta de respuesta de las autoridades, se vieron obligados a regresar a pie a sus lugares de origen,

Press, 2008); Carmen Yon, “Vulnerabilidad social, salud y derechos sexuales de adolescentes ayacuchanos” (en Roxana Barrantes y Peter Busse, editores, *Salud, vulnerabilidades y desigualdades*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1994, pp. 115-140); y Paul Farmer, *Infections and Inequalities* (Berkeley: University of California Press, 1999).

15. Organización Mundial de la Salud. *Subsanar las desigualdades en una generación. Alcanzar la equidad sanitaria actuando sobre los determinantes sociales de la salud. Informe final de la Comisión sobre Determinantes de la Salud* (2009).

pese a los riesgos de la pandemia. Los mercados de abastos, por otro lado, como parte de la cadena que nos permite alimentarnos, son un determinante de la salud importante en la pandemia, en tanto ambiente de trabajo y espacio de interacción social hacinado y sin buenas condiciones de higiene. Solo el 21,9 por ciento de hogares pobres tiene refrigeradora, lo que les exige más visitas a los mercados de alimentos.

Quienes están en primera línea de lucha contra la epidemia —policías y agentes municipales, trabajadores de limpieza y personal de salud— trabajan en condiciones de alto riesgo, y son las instituciones las que terminan decidiendo sobre sus posibilidades de contagio y vulnerabilidad, al no asegurar condiciones mínimas de higiene y bioseguridad. Por ejemplo, hasta el 21 de mayo, se habían reportado 1026 contagios de médicos, los más, advertidos antes de que sucedieran a través de dramáticas protestas del personal de salud en Lima, Callao, Lambayeque, Loreto y otras regiones del país con mayor número de casos. El 18 de marzo, 58 días antes de su deceso, el infectólogo Luis Alberto Panduro solicitaba por redes sociales al gobernador de Loreto insumos de limpieza y desinfección, y equipos de protección personal adecuados para el personal sanitario en contacto con sospechosos de covid-19.

Un tema que amerita mayor estudio es la diferencia entre hombres y mujeres contagiados: más del 60 por ciento de los primeros. Es posible que esto se deba a diferencias de respuesta de los sistemas inmunológicos. Además, podría tener que ver con la distribución por sexo de los trabajadores de algunas de las actividades clave, sobre todo policías y agentes municipales. Sin embargo, también es posible que esta mayor incidencia en contagios y la aún mayor proporción de fallecidos hombres (72 por ciento) se vincule con culturas de género que favorecen la toma de riesgo y desincentivan

el cuidado por considerarse poco masculino, lo que facilitaría tanto las comorbilidades como el contagio.

La diferencia entre enfermar y morir

Además de la preexistencia de comorbilidades, sobrevivir al virus depende en gran medida de la capacidad resolutive del sistema de salud. La letalidad en el país, según cifras oficiales, es de 2,9 por ciento al 22 de mayo. Sin embargo, el porcentaje de muertes en los establecimientos de salud muestra también disparidades importantes, que evidenciarían las desigualdades del ya limitado sistema sanitario peruano. En Lima se registra una letalidad del 1,62 por ciento,¹⁶ mientras en Piura llega al 11,3 por ciento y en Loreto al 8,2 por ciento, a la cabeza de las regiones amazónicas. La carencia de oxígeno y respiradores ha cobrado vidas de personal de salud y pacientes, como ha denunciado este propio personal. En las regiones amazónicas y otros lugares del país, se advierte además la alta vulnerabilidad de los pueblos indígenas, con menor acceso a servicios básicos y los deficientes servicios de salud que los atienden.

Una frase común en estos días es que la pandemia ha desnudado al precario sistema de salud que tenemos. Sin embargo, mucho de lo que vemos dramáticamente colapsado o en crisis ahora ya se había advertido en investigaciones independientes, informes de la Defensoría del Pueblo y por los propios trabajadores de la salud. En un balance previo sobre la situación de salud en zonas rurales del Perú, he resaltado que una consecuencia del fragmentado sistema

16. El informe de IDL reporteros indicaría un mayor número de fallecidos no contabilizados o que mueren fuera de los establecimientos de salud de Lima, lo que da cuenta también del grave problema de la falta de acceso en situaciones de emergencia. No se tienen cifras similares para comparar con las muertes ocurridas de este modo en las otras regiones.

de salud peruano es que el sector público termina brindando una salud pobre para los pobres.¹⁷ Ahora, cuando debe liderar la emergencia nacional, se incrementa la preocupación por el sector público, puesto que actualmente dependemos de él todos los peruanos y peruanas.

Los servicios públicos de salud se han expandido en los últimos 25 años en las zonas de mayor pobreza. Sobre todo, se ha incrementado la cobertura de salud infantil (especialmente enfocada en reducir la anemia y desnutrición) y materna. No obstante, la calidad de los servicios se mantuvo muy relegada, incluyendo su escasa capacidad resolutoria, uno de los aspectos que la población más reclama, además del buen trato. En 2017, una investigación de la Defensoría del Pueblo halló que el 63 por ciento de los 198 establecimientos de salud estratégicos no podía realizar radiografías por falta de equipos y de personal capacitados, el 47 por ciento de los laboratorios no realizaba hemogramas y el 9 por ciento tenía reactivos e insumos vencidos; el 24 por ciento no tenía coche de paro ni maletín de urgencias y 22 por ciento carecía de ambulancia propia operativa.¹⁸ Muchos de los fallecidos en la actual crisis han sido, pues, crónicas de muertes anunciadas desde antes de la pandemia.

Lima, Callao, Trujillo y Arequipa concentran el 70 por ciento de los especialistas. Esto tiene directamente que ver con las condiciones de trabajo y de vida, así como con las posibilidades de especialización del personal de salud. En un estudio que hicimos en el

17. Carmen Yon (2016). "Salud, nutrición, medio ambiente y desarrollo rural: cambios, continuidades y desafíos". En Francisco Durand, Jaime Urrutia y Carmen Yon (eds.), *Perú: el problema agrario en debate. Sepia XVI*, pp. 485-574. Lima: Seminario Permanente de Investigación Agraria.

18. Defensoría del Pueblo (2017). *Informe de adjuntía n.º 34-2017. Análisis de los resultados de la Supervisión Nacional a los Establecimientos de Salud Estratégicos*. Lima.

IEP sobre la salud de los pueblos indígenas, encontramos que aun el personal indígena más comprometido con la salud de la población termina siendo expulsado por las condiciones laborales de los servicios de salud de las zonas más pobres y alejadas.¹⁹

¿Por fin la reforma social de salud?

El actual desafío evidencia la necesidad de un Estado con real capacidad redistributiva, que pueda asegurar no solo una rápida respuesta sanitaria, sino una salud integral a través de políticas de empleo, agua y saneamiento, educación, de seguridad alimentaria, equidad de género y lucha contra la violencia de género (son 12 feminicidios y 226 violaciones sexuales en lo que va de la pandemia), así como brindar protección a las poblaciones vulnerables, pueblos indígenas y migrantes.

Esta congruencia de factores que producen la salud no es algo nuevo para la teoría social y de salud pública. El problema es que estas enseñanzas apenas se han tomado en cuenta. El “descubrimiento” tardío y sobre la marcha de esta multidimensionalidad de la salud es una de las causas del fracaso de la cuarentena. Esto aplica para las autoridades nacionales y regionales, pero también para los gobiernos locales, que tendrían que haber sido más activos en el ordenamiento y saneamiento de los mercados, focos diarios de contagios.

La pandemia ha demostrado que, si no realizamos cambios estructurales en los campos de la salud y la desigualdad social, nunca

19. Claudia Chávez, Cynthia Cárdenas y Carmen Yon (2015). *El aporte de los egresados del Programa de Formación de Enfermeros Técnicos en Salud Intercultural Amazónica de Aidesep a la salud intercultural*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

estaremos preparados para emergencias sanitarias ni podremos asegurar mínimamente el derecho a la salud de la mayoría de los ciudadanos. Esta imperativa necesidad de enfrentar los asuntos de fondo había sido abandonada, y al menos ahora está en el discurso del presidente Vizcarra y de otros políticos. Tendremos que esforzarnos para evitar que quede en el discurso. Es necesario incorporar la salud en todas las políticas (acorde a la declaración internacional de Helsinki 2013) y trabajar por un sistema universal de salud. Sería suicida seguir con un Estado que invierte poco en lo social y con un sistema de salud segmentado, sin capacidad resolutive, donde los casos de corrupción y los intereses privados merman la calidad de atención y terminan decidiendo sobre la vida y la muerte.

Las cifras oficiales reportan ya más de 5700 fallecidos por la pandemia. Es inaceptable que la cifra siga creciendo, sea por covid-19, por dengue, tuberculosis o cualquier otra enfermedad que afecta a la calidad de vida y al derecho a la salud de peruanos y peruanas.

Covid-19 y salud mental en el Perú: más allá de las buenas intenciones

Elena Caballero

La rápida implementación de estrategias paliativas en materia de salud mental por parte del Estado en el contexto de la crisis del covid-19 da cuenta de su nuevo posicionamiento en el escenario de las políticas públicas en el Perú. Sin embargo, se distorsiona nuestra comprensión de la salud si a este reposicionamiento no se añade un esfuerzo por incorporar la situación socioeconómica y su relevancia en la configuración para vivir la pandemia. Nos arriesgamos, en ese sentido, a desaprovechar la oportunidad de discutir e incorporar los determinantes sociales en futuras discusiones e iniciativas orientadas a la promoción de la salud mental en el país.

La encuesta realizada por el Instituto de Estudios Peruanos a finales de mes de abril hizo evidentes las persistentes preocupaciones en torno a la economía familiar, el contagio y expansión de la epidemia, así como la incertidumbre por la evolución de un país que no se sabe si volverá a ser el mismo. Frente a escenarios más intensos, el malestar emocional producto de estas preocupaciones, sumado al aislamiento social y el cambio radical en las condiciones de vida, puede contribuir a un eventual deterioro de la salud mental. Por lo menos ocho trastornos mentales y del comportamiento

son señalados en la *Guía técnica para el cuidado de la salud mental de la población afectada, familias y comunidad, en el contexto del covid-19*, elaborada por el Ministerio de Salud.

El pronóstico es desafiante, más aún frente a las profundas brechas en acceso a diagnóstico y tratamiento de desórdenes mentales que hoy en día existen. En 2019, menos de 1 por ciento del presupuesto del sector salud se destinaba al rubro de salud mental, y el 80 por ciento de la población diagnosticada no recibía tratamiento alguno en relación con su cuadro.²⁰ Han sido diversas las respuestas en materia de prevención y contención psicológica por parte del Estado en este contexto: se han implementado dos *Guías técnicas para el cuidado de la salud mental*, se han habilitado líneas telefónicas para la contención frente a sintomatología (línea 113) y en casos de violencia de género (línea 100), y se han activado redes de soporte al adulto mayor y población con discapacidad.

Aunque bienintencionadas, todas estas respuestas resultan lamentablemente insuficientes. Su desatención a las dimensiones de carácter económico y social de los usuarios, factores que la Organización Mundial de la Salud (OMS) considera determinante para la salud mental,²¹ debe señalarse con preocupación.

Es necesario, en primer lugar, comprender que la salud mental implica algo más que la ausencia de enfermedades psiquiátricas. El objetivo no es únicamente reducir sintomatología de carácter clínico. Por el contrario, según la OMS, la salud mental implica “un estado de bienestar en el cual el individuo se da cuenta de sus propias

20. Defensoría del Pueblo (2019). *Balance nacional de la política de salud mental: avances y retos*. Presentación. Disponible en: <<https://www.defensoria.gob.pe/solo-el-0-1-del-presupuesto-nacional-esta-dirigido-a-la-atencion-de-los-problemas-de-salud-mental-en-el-pais/>>.

21. Organización Mundial de la Salud (2018). *Social Determinants of Mental Health*.

aptitudes, puede afrontar las presiones normales de la vida, puede trabajar productiva y fructíferamente, y es capaz de hacer una contribución hacia su comunidad”. Trabajar en favor de la salud mental, en ese sentido, implica reconocer la importancia de las condiciones sociales y económicas que rodean a la persona. El desarrollo de acciones orientadas a la mejora de su vida es, de tal forma, un componente necesario para la promoción de un mayor bienestar psicológico.

Algunos trabajos recientes alertan de la existencia y desigual distribución de privaciones relevantes en la exposición frente al covid-19 en el interior del país, así como de la asociación entre privaciones y síntomas depresivos.²² Aunque las complicaciones psicológicas afectan a toda la gradiente de ingresos en la sociedad, son justamente las personas más pobres las que se encuentran más expuestas y menos atendidas.²³

Por ejemplo, se sabe ya que las consecuencias materiales y psicosociales del desempleo o empleo precario se relacionan con episodios de ansiedad y depresión, y un incremento de conductas de riesgo.²⁴ Esta evidencia es preocupante en un escenario en el que al

-
22. Jhonatan Clausen (19 de abril de 2020). Covid-19 y pobreza multidimensional en el Perú. Entrada al blog del Instituto de Desarrollo Humano de América Latina. Disponible en: <<http://blog.pucp.edu.pe/blog/idhal/2020/04/19/covid-19-y-pobreza-multidimensional-en-el-peru/>>. Nicolás Barrantes (23 de febrero de 2020). ¿Cómo se relacionan la pobreza multidimensional y los síntomas de depresión y ansiedad? Entrada al blog del Instituto de Desarrollo Humano de América Latina. Disponible en: <<http://blog.pucp.edu.pe/blog/idhal/2020/02/23/como-se-relacionan-la-pobreza-multidimensional-y-los-sintomas-de-depresion-y-ansiedad/>>.
 23. Jessica Allen, Reuben Balfour, Ruth Bell y Michael Marmot (2014). “Social Determinants of Mental Health”. *International Review of Psychiatry*, vol. 26, n.º 4: 392-407. Organización Mundial de la Salud (2018). *Social Determinants of Mental Health*.
 24. Claudia Thomas, Michaela Benzeval y Stephen Stansfeld (2005). “Employment Transitions and Mental Health: An Analysis from the British Household Panel Survey”. *J Epidemiol Community Health*, n.º 59: 243-249.

menos 31 por ciento de peruanos, según la encuesta del IEP, manifiesta haberse quedado sin empleo como consecuencia del covid-19, en su mayoría pertenecientes a los niveles socioeconómicos D y E.

Lo mismo ocurre con la convivencia en situación de hacinamiento y con dificultades en el acceso a agua y saneamiento. Ambos son factores que también se han visto asociados al incremento del estrés, la irritabilidad y la depresión, todos ellos manifestaciones de una salud mental deteriorada.²⁵ La evidencia explica en parte el porqué solo 27 por ciento de personas manifiesta haber vivido una “cuarentena llevadera” en el Perú, porcentaje que se reduce al 12 por ciento para los niveles más empobrecidos.

Tomando en cuenta estas consideraciones es posible afirmar que la salud mental, entendida como un componente más del bienestar, no opera en el vacío. Influye y está condicionada por otras dimensiones de la vida humana, entre ellas el acceso a vivienda, servicios y empleo de carácter digno. Ignorar su interconexión nos enfrenta al riesgo de un abordaje no solo superficial en la comprensión de la salud mental, sino también al diseño de intervenciones parciales en atención y tratamiento de los afectados. El covid-19 no impacta a todos por igual, y es de esperar que sus consecuencias psicológicas tampoco tengan una distribución equitativa. Hagamos lo posible porque las oportunidades de recuperación frente a la pandemia sí se distribuyan en igualdad de condiciones.

Scott Weich y Glyn Lewis (1998). “Poverty, Unemployment, and Common Mental Disorders: Population-Based Cohort Study”. *BMJ*, n.º 317: 115-119.

25. Office of the Deputy Prime Minister (2004). *The Impact of Overcrowding on Health and Education: A Review of Evidence and Literature*. Londres: Office of the Deputy Prime Minister. Elijah Bisung y Susan Elliott (2017). “Psychosocial Impacts of the Lack of Access to Water and Sanitation in Low-and Middle-Income Countries: A Scoping Review”. *Journal of Water and Health*, vol. 15, n.º 1: 17-30.

Más allá de #abrirlosdatos: la administración de la información ante el covid-19

Jorge Morel

Como resultado de la crisis del covid-19, un nuevo tema viene llamando la atención de la prensa y los “influenciadores” de redes sociales: los datos generados por el Estado peruano. De ser un tema de interés de algunas organizaciones de sociedad civil que trabajan temas de transparencia y rendición de cuentas (o que trabajan áreas temáticas sensibles a la divulgación de datos como el ambiente y los recursos financieros), ha pasado a ser una preocupación más amplia. Varias voces, incluso, se han alzado para pedir la “liberación de los datos” en el contexto del covid-19.

Este no es un fenómeno peruano en absoluto. Incluso Estados mejor posicionados que el peruano en materia de transparencia también han visto cuestionadas sus formas de recolectar, procesar y divulgar la información, particularmente sobre quienes deben contar como fallecidos por coronavirus. Previo a la pandemia, el Perú ya tenía indicadores regulares en materia de apertura de datos (aunque ciertamente mejores en lo que toca a transparencia presupuestaria o respuestas a los pedidos de información). Según la cuarta edición del *Open Data Barometer* de 2016, Perú tenía 33 puntos sobre 100 en su indicador de prevalencia de las iniciativas de datos abiertos

en el país, lo que lo colocaba en el puesto 48 entre los 114 países evaluados. Visto desde su impacto concreto (cambios positivos a propósito de la liberación de datos), el panorama era mucho peor: Perú obtenía apenas 14 sobre 100 puntos.²⁶

El pedido de abrir los datos tiene bases sólidas: en este momento, el Estado peruano tiene prioridades muy importantes, y sus esfuerzos deben estar concentrados en garantizar el distanciamiento social, atender a los enfermos y apoyar a las familias que han dejado de recibir ingresos durante la cuarentena. Por lo tanto, los expertos del sector privado y la academia —muchos de ellos en confinamiento obligatorio— podrían apoyar con nuevas lecturas a partir de la información que genera el Estado “en tiempo real”. ¿Qué impide llegar a este escenario ideal?

Los primeros mecanismos para informarse sobre el covid-19 y la primera data que liberó el Gobierno fueron muy acotados: una línea de emergencia para los ciudadanos, la lista nominal de fallecidos (que tuvo que descartarse cuando los muertos empezaron a contarse por decenas) y la creación del portal oficial sobre coronavirus en el Perú, complementado poco después con la “sala situacional” del Ministerio de Salud. Casi en paralelo, el aplicativo Perú en tus Manos mostraba manchas rojas esparcidas por los distritos de Lima, sujetas a la libre interpretación del usuario. Estas iniciativas, sin embargo, no han estado acompañadas de campañas sistemáticas para entender la información. La responsabilidad de interpretar los datos ha recaído en los voceros del Gobierno (el presidente, en primer lugar) y figuras de los medios de comunicación y de las redes sociales, cada uno de ellos con antecedentes, experiencia e intereses muy distintos.

26. Información disponible en: <<https://opendatabarometer.org/4thedition/?year=2016&indicator=ODB>>.

Ciertamente estos canales de información se han potenciado con el tiempo; sin embargo, resulta muy dudoso considerar aún que los “datos abiertos” en este marco cumplan con los requisitos básicos de operabilidad por cualquier *software* y reutilización. Un primer cambio positivo respecto de este diagnóstico fue la publicación el 21 de mayo de los casos positivos por covid-19 según departamento, provincia y distrito en el portal de datos abiertos del Estado peruano.

¿Qué lleva a este comportamiento, poco proclive a compartir información reutilizable por otros? La base está, como toda acción del funcionario, en la ley. La ley de transparencia y acceso a la información pública obliga al reporte de indicadores seleccionados y a la entrega de información por demanda, salvo en temas relativos a la privacidad de las personas o bajo secreto oficial. Crear una institucionalidad que supervise el cumplimiento de esta norma y dirima en caso de conflictos ha sido un reto permanente en las últimas dos décadas. Piénsese, por ejemplo, en la muy reciente implementación de la Autoridad Nacional de Transparencia y del Tribunal de Transparencia.

Por otro lado, los funcionarios deben atenerse a un principio básico del derecho administrativo: solo pueden hacer aquello que la ley explícitamente los autoriza a hacer. Cualquier actividad que vaya más allá de esta línea es un exceso de funciones, sujeto a sanción. La innovación, en este contexto, es un bien escaso. Esta circunstancia no ha impedido que, fiel a la tradición de los países herederos del derecho romano, la Ley General del Procedimiento Administrativo incluya el principio de participación como orientador de la función pública.²⁷ Sin embargo, su cumplimiento se entiende casi siempre

27. Según el artículo 1.12 de la Ley n.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, las entidades brindan las condiciones para el acceso a la información pública y promueven la participación ciudadana asociada a esta.

como el acatamiento a lo dispuesto por la ley de transparencia y nada parecido a “liberar datos”.

Más allá de la ley también prima la realidad: inercias institucionales, el recelo hacia la “sociedad civil”, así como la disposición (o no) de las altas direcciones por adherirse voluntariamente a innovaciones en favor de la transparencia.

En primer lugar, las inercias llevan al funcionario a primar la conservación de la información, en el sentido más restrictivo. El escaneo de los documentos impresos, antes que su publicación en formatos estándar como JSON, CSV o XML, es el ejemplo clásico de este comportamiento. Hace pocos días ProTransporte preguntaba en un documento oficial dirigido al Ministerio de Justicia si la publicación de información en Excel no supondría un riesgo al permitir que “alguien pueda modificarla” (como si los *softwares* más comunes en el mercado no proveyesen de funcionalidades para prevenir esto).²⁸

En segundo lugar, el recelo hacia el no-funcionario también es mayoritario. Sentirse evaluados, cuestionados o interpelados por alguien que no sea el ente de control es una experiencia que una gran mayoría de funcionarios considera injusta (más aún allí donde los sueldos bajos y las largas horas de trabajo priman). Frente a la experiencia del sector privado, donde el cuestionamiento puede llegar a ser permanente, el sector público crea nichos de certidumbre alrededor de la norma, su interpretación literal y las rutinas burocráticas, solo aprehensibles por quienes están dentro de la organización. Liberar información que permita a un externo criticar la labor de la organización suena contraproducente y contrario a la imagen institucional.

No obstante, no todo es recelo: la voluntad de las altas direcciones de algunos organismos ha llevado a dar pasos adelante,

28. Véase la anécdota en: <<https://twitter.com/miguelmorachimo/status/1261317573670514690?s=20>>.

asociados a los retos de la modernización del Estado (por ejemplo, los decretos legislativos al respecto de los primeros años de Humala), la digitalización (propiciada por la creación de la Secretaría de Gobierno Digital) o más recientemente al Programa País de la OCDE, con una amplia agenda de gobierno abierto y mejora de la gobernanza pública. La agenda posterior al covid-19 sobre este tema debería pasar por ensayar nuevas fórmulas que concilien las arraigadas tradiciones en torno al derecho administrativo peruano y la expansión del régimen de servicio civil con medidas que permitan un mayor dinamismo (y apertura) de la información.

Ahora bien, la gestión de la pandemia presenta peculiaridades y retos para las prácticas de los funcionarios en el país en materia de acceso a la información. ¿Podemos publicar la ficha epidemiológica de cada peruano, anonimizada por nombre, apellido y eventualmente dirección exacta, tal como solicitan los expertos epidemiólogos?²⁹ ¿Es posible garantizar que no se pueda reconstruir el perfil de los infectados? ¿Qué pasa si esta información es usada por terceros, por ejemplo, con fines comerciales? Como señala un reciente estudio, la geolocalización de la estrategia de acompañamiento a los enfermos de covid-19 Te Cuido Perú presenta aristas de vulnerabilidad de los datos personales que fácilmente podrían ser judicializadas en los próximos años.³⁰

29. Tal como sugerían investigadores de renombre. Véase “Liberen los datos: los investigadores que quieren aportar en la lucha contra la Covid 19”. *La República*, 17/05/20. Disponible en: <<https://larepublica.pe/domin-go/2020/05/17/liberen-los-datos-los-investigadores-que-quieren-aportar-en-la-lucha-contra-la-covid-19/>>.

30. Véase: “Te Cuido Perú: analizando la constitucionalidad de la geolocalización”. *HiperDerecho*, 18/04/20. Disponible en: <<https://hiperderecho.org/2020/04/geolocalizacion-constitucional-operadoras-peru-covid/>>.

Puede que una nueva pandemia no azote al país en el próximo siglo, pero existen otras catástrofes más previsibles, como terremotos y desastres inducidos por la actividad humana, que podrían requerir procesar mucha información en muy poco tiempo. Mientras la gran mayoría de los funcionarios legítimamente enfoca su trabajo en el día a día, es importante alentar a otros equipos dentro del Estado a pensar sobre cómo desconcentrar información en futuras situaciones extremas, por improbables que nos parezcan en la actualidad.

El problema del subregistro no es solo técnico

Paolo Sosa Villagarcía

En los últimos días, la prensa peruana se ha encargado del subregistro de fatalidades a causa de covid-19 en los reportes oficiales del Estado. El tema ha merecido respuestas oficiales del presidente, sus ministros y asesores. Sin embargo, el debate se pierde en si el método de conteo es justificado o correcto, mientras que debería preocuparnos cómo usar este tipo de información para motivar un mayor compromiso en la ciudadanía.

La preocupación del subregistro se originó con la publicación de un reportaje de la agencia IDL-Reporteros. En dicho reporte se afirmaba que las cifras oficiales estaban muy por debajo del número real de defunciones atribuibles a la pandemia. Dicho cálculo se basa en los registros de cremación de casos “confirmados y sospechosos” de covid-19 de tres empresas que operan en la capital. Ese estimado arrojaba una cantidad total de 1073 fallecidos incinerados al 24 de abril, contrastante con los 330 casos reportados por la Sala Situacional Covid-19 del Ministerio de Salud en la misma fecha. Es decir, los datos oficiales reportaban solamente el 30 por ciento de muertes posiblemente atribuidas a la pandemia.

Ante la acusación, Víctor Zamora, ministro de Salud, resaltó que los datos oficiales actualizados día a día siguen los estándares globales de reporte de estadísticas respecto de la pandemia. Es decir, que se reportan las muertes confirmadas, aquellas que han dado positivo luego de ser sometidas a una prueba. Esto, por supuesto, genera un subregistro importante, dadas las capacidades materiales y logísticas del Estado para disponer y procesar dichas pruebas.

Por otro lado, Pilar Mazzeti, jefa del Comando Covid-19, aclaró que toda persona fallecida por muerte no violenta en el periodo reciente es considerada “sospechosa” de covid-19. Esto como medida preventiva para reducir los riesgos de contagio en el manejo de cadáveres. Por ello, sin negar la existencia del subregistro, se infiere que la estimación mencionada podría exagerar la cantidad real de muertes.

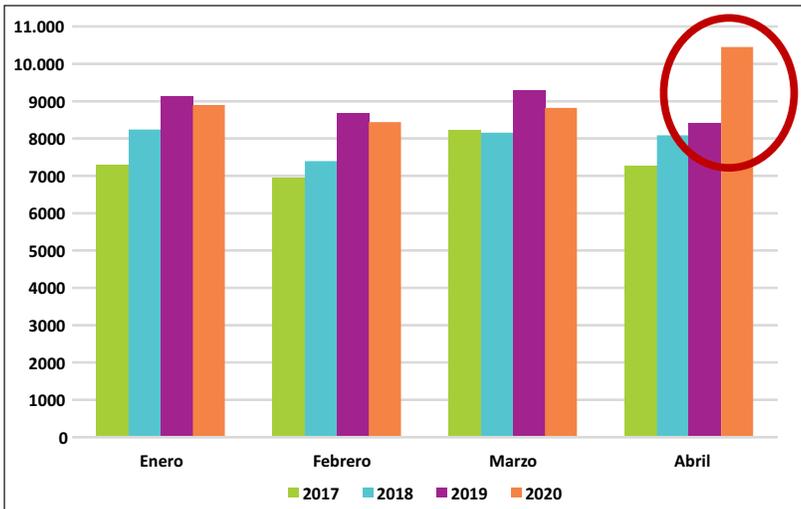
Sin embargo, cabe preguntarse: ¿existe realmente un desfase entre los datos reportados por el Gobierno y lo que puede estar sucediendo en realidad? La respuesta es sí. Si usamos el método estadístico de “diferencias en diferencias”, podemos darnos una mejor idea. La idea central de este ejercicio es calcular la letalidad de la enfermedad descubriendo cuán “atípica” es la cantidad de defunciones totales que estamos observando actualmente. Para obtener ese indicador de letalidad, se contrasta el número total de fallecidos del presente año con el número de fallecimientos en un año “normal”, es decir, sin covid-19.

En Perú, el Repositorio Único Nacional de Información en Salud (Reunis) permite acceder a datos actualizados de las defunciones. Para este ejercicio nos basamos en la información nacional del mes de abril, cuando el Gobierno reportó alrededor de mil fallecidos por covid-19 desde que se inició la pandemia. Para nuestros cálculos usamos únicamente las muertes por causas no externas

(es decir, quedan excluidas las muertes violentas como parte de accidentes u homicidios).

Si observamos el primer gráfico, podemos apreciar el comportamiento de las defunciones en los últimos cuatro años. Dos elementos saltan a la vista. El primero es que, más allá de las diferencias en las cantidades, existe un patrón más o menos reconocible en la variación entre meses de 2017 a 2019. Lo segundo es que abril del presente año, mes en que la pandemia ha recrudecido en el país, rompe notoriamente con esta tendencia.

Perú
Número total de defunciones por mes
(2017-2020)

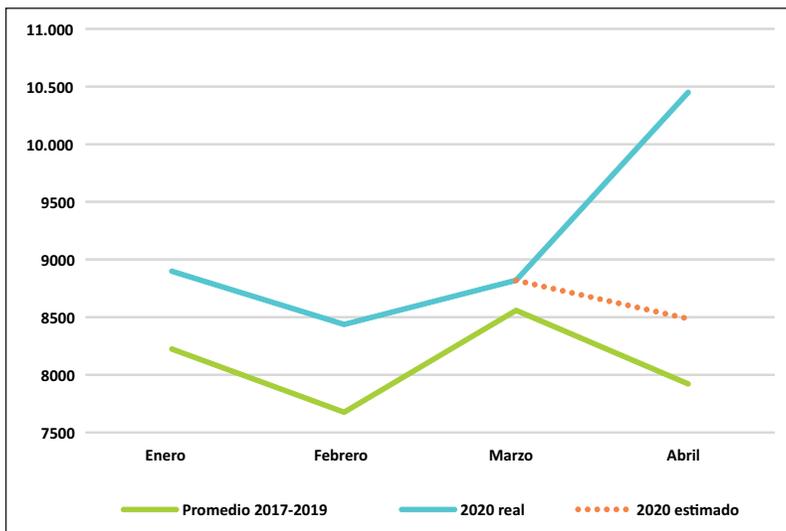


A partir de esta información podemos identificar un volumen aproximado para la atipicidad en el número de muertes registradas en abril. Idealmente, deberíamos comparar entre el abril de 2020 real y uno imaginario en el que el virus no existe. ¿Cuántos peruanos y peruanas habrían fallecido si no tuviéramos esta crisis? Por

obvias razones, esta comparación es imposible. Sin embargo, podemos pensar en un reemplazo que nos sirva como instrumento de cotejo; por ejemplo, el promedio de decesos registrados entre 2017 y 2019. Este es nuestro “año normal”, sin covid-19.

Utilizando esos datos observaremos más claramente la diferencia entre lo que estamos viviendo y la tendencia promedio de decesos de los años anteriores. Pero, además, podemos emplear la diferencia promedio entre los meses de enero, febrero y marzo para imaginar cómo hubiera sido un abril de 2020 sin covid-19. Luego, es posible contrastar esta cantidad “estimada” de decesos para abril de 2020 con la cantidad realmente existente. Esta diferencia nos ayuda a identificar un aproximado de cuántas defunciones registradas no calzan con la tendencia que normalmente hubiéramos observado si el virus no existiese.

Perú
Diferencia entre número estimado y número real de decesos
(abril de 2020)



Esta diferencia nos arroja un aproximado de más de tres mil decesos atípicos. Aunque la diferencia es claramente observable en el gráfico, comprobamos su significancia estadística (0,00587). De esta manera, la cantidad de casos confirmados por el Gobierno hasta el mes de abril (1051) representaría apenas el 33 por ciento del total aproximado de muertes atípicas que hemos calculado solo para el último mes. Estamos hablando de que los casos reales podrían triplicar el número total de confirmados por el Gobierno.

Por supuesto, esta estimación de los decesos atípicos no es exacta. Varios problemas con la información son de esperarse, incluyendo la actualización extemporánea de decesos recientes, especialmente para regiones alejadas de la capital. Sin embargo, esto solo significaría que la discrepancia entre el número confirmado de muertes por covid-19 reportado por el Gobierno y el total real podría ser aún más grande.

Ahora bien, este subregistro de fallecidos no necesariamente implica una negligencia —por acción u omisión— o falta de transparencia. En primer lugar, el desfase en las cifras de fatalidades a causa de este virus es un problema compartido, como ha señalado el epidemiólogo Mateo Prochazka. En Europa y Estados Unidos, ejercicios similares publicados por el *Financial Times* y el *New York Times*, respectivamente, reportan problemas similares.

Esto, como argumentan distintas voces en el Ejecutivo, tiene que ver con la forma estandarizada en que se reportan los datos de la pandemia, priorizando la información confirmada antes que la estimada. Es decir, pareciese un problema técnico antes que político.

En segundo lugar, a estas alturas es claro que la administración ha buscado responder rápida y adecuadamente a la pandemia, especialmente en contraste con otros gobiernos de la región; con lo cual un escenario de manipulación de datos parece poco probable,

más aún cuando, como parte de este ejercicio, comprobamos que el Estado peruano es el único que en realidad facilita el acceso público a este tipo de información, actualizada y en línea, entre los países andinos. La transparencia no es un problema.

Sin embargo, como los propios funcionarios han reconocido, el Estado sufre una serie de limitaciones de larga data, por lo que es evidente que los problemas de subregistro dependen fuertemente de deficiencias logísticas. Esto hace que el problema, compartido por varios países, sea aún más difícil de resolver para el Perú.

No obstante, este no es el problema de fondo. Es entendible que el presidente defienda el reporte oficial de muertes confirmadas debido a su convencionalidad. Pero, dadas las características de la crisis, bien haría el Gobierno en sincerar este tipo de estimaciones, tanto para su uso en el diseño de sus medidas de contención y adaptación como para crear mayor compromiso de la población en la lucha contra la pandemia.

Ahora bien, la calidad técnica de los grupos que asesoran al Gobierno nos hace suponer que este tipo de estimaciones no son ajenas a su dominio. Es muy probable que el Comando Covid-19 tenga incluso mejores herramientas para estimar un número más realista de muertes producto de la pandemia que el total de casos confirmados luego de la aplicación de la prueba. Y es muy probable también que las medidas adoptadas tengan estos datos como base empírica.

Sin embargo, su uso público no puede ser subestimado. Estos datos no deberían ser solo de manejo tecnocrático, sino parte clave de la estrategia en la relación entre el Gobierno y los ciudadanos; es decir, de uso político y no solamente técnico.

En el corto plazo, esta información es útil para la ciudadanía, especialmente a medida que la cuarentena va acercándose a su fin tanto formal como informalmente, ya que el cumplimiento del

distanciamiento social se ha relajado considerablemente en los últimos días a pesar de los esfuerzos del Gobierno. Más allá de generar temor, el sinceramiento de datos llama la atención sobre nuestra limitada capacidad de medir y, por lo tanto, contener esta amenaza. Reconocer esto es importante tanto para el Estado como para los ciudadanos.

En el largo plazo, el uso transparente y honesto de información puede fortalecer el liderazgo político y la confianza pública en las instituciones, muy importantes en escenarios como este. Esta renovación del pacto social es clave porque lo que está en juego en países como Perú no es únicamente la lucha contra la pandemia, sino la necesidad de una solución integral de problemas sociales y económicos de larga data. Y, en ese sentido, las respuestas del Estado tienen que ser de contención, en primer lugar, pero con firme compromiso de transformación a futuro.

La buena noticia es que el presidente y su equipo han demostrado ser muy didácticos al momento de transmitir información; por lo que, lejos de generar zozobra en la población, estos datos podrían contribuir a un mejor entendimiento de los riesgos que enfrenta la sociedad en su conjunto. Esto, por supuesto, implica un reconocimiento mayor de las limitaciones del Estado, algo que no es ajeno al discurso presidencial.

Medios sociales digitales y *fake news* en tiempos del covid-19

Rodrigo Gil

En tiempos de coronavirus, el consumo de información en medios sociales digitales destaca como un aspecto clave debido a su impacto en los hogares, la sociedad y la política. Resalta particularmente la aparición y circulación masiva de información distorsionada e incompleta de la realidad, en el Perú y en el mundo, representada en el fenómeno conocido como *fake news*. Consideramos que el pánico causado por la pandemia contribuye al crecimiento y difusión de *fake news* en medios sociales como Twitter, Facebook y WhatsApp, y afecta fuera del entorno digital, pues condiciona las reacciones individuales y colectivas en relación con otras esferas, especialmente la política.

El covid-19 ha propiciado reacciones y respuestas diferentes en cada rincón del mundo. Ciertamente no hay estrategias análogas para combatir la enfermedad. Cada Estado y población responde ante el virus en función de sus recursos y capacidades operativas. Para descifrar la complejidad de respuestas estatales, Giraudy, Niedzwiecki y Pribble señalan factores como el diseño institucional de los sistemas políticos, la fortaleza o debilidad de los partidos de gobierno o los legados de políticas sociales inclusivas y de cobertura

universal.³¹ Por su parte, Chul Han pondera el peso de tradiciones culturales, indicando que, como sucede en el continente asiático, las sociedades disciplinadas suelen ser más proclives a la imposición estricta y absoluta de programas estatales orientados a frenar el avance del virus.³² En suma, el covid-19 obliga a pensar en matices y en reacciones divergentes a escala global, en tanto cada país atiende la emergencia epidemiológica en concordancia con sus legados sociales, políticos y culturales, la disponibilidad de recursos y las aspiraciones particulares de sus gobernantes.

En contraste, el ciberespacio y los medios sociales digitales son en cierto modo una dimensión que homogeneiza la experiencia del coronavirus en el ámbito global. En tiempos de incertidumbre, la información es un bienpreciado y valorado. Sitios como Facebook y Twitter permiten la transmisión de enormes cantidades de información con extrema facilidad y rapidez. Los costos de usar las herramientas digitales son prácticamente inexistentes.

En los medios sociales confluyen políticos, periodistas, líderes sociales y usuarios de todo tipo, que expresan opiniones propias o endosan aquellas con las que guardan cierto nivel de afinidad. En este enfoque se podría argumentar que la libertad, el pluralismo y la democracia se fortalecen mediante el empleo de medios sociales y herramientas digitales. Sin embargo, en ocasiones los medios sociales no permiten distinguir fácilmente los límites entre la información, los hechos y la opinión. Más grave aún es cuando los medios sociales propagan información falsa y arbitrariamente construida, confundiendo deliberadamente la realidad con teorías

31. Agustina Giraudy, Sara Niedzwiecki y Jennifer Pribble (30 de abril de 2020). "How Political Science Explains Countries' Reactions to COVID-19". *Americas Quarterly*.

32. Byung-Chul Han (22 de marzo de 2020). "La emergencia viral y el mundo de mañana". *El País*.

no fundamentadas. Este tipo de información distorsiona la realidad y busca influir masivamente en los usuarios. Son las llamadas *fake news*, que han invadido el ciberespacio en tiempos de coronavirus.

Mucho antes de la pandemia, las *fake news* ya eran materia de análisis en los estudios sobre comunicación social en entornos digitales. Sin embargo, el contexto de pandemia parece haber contribuido a multiplicar la presencia de información falsa y teorías conspirativas en los medios sociales. Quizá también haya generado una mayor aceptación y penetración de esta información entre los usuarios. En la medida que la ciencia médica no puede atajar la enfermedad, y mientras el número de vidas humanas perdidas sigue al alza, la necesidad de encontrar algún tipo de zona segura abre el terreno para que información distorsionada, errónea e inexacta atraiga atención y aprobación, y se difunda en los medios sociales. En ese sentido, las *fake news* explotan el pánico, la incertidumbre y la sensación de vulnerabilidad generada a raíz del virus.

En los últimos meses, *fake news* de todo tipo se han producido y reproducido en casi todos los medios sociales. Incluso algunos gobernantes se han hecho eco de ellos públicamente. No podemos evitar mencionar el caso de Donald Trump, quien en conferencia de prensa solicitó averiguar a las autoridades sanitarias estadounidenses si el consumo de detergentes o el uso de rayos ultravioleta podrían emplearse en el futuro como método de curación contra el coronavirus.

Dos *fake news* adicionales han sido particularmente interesantes. Primero se viralizó la noticia que sostiene que el covid-19 es una enfermedad transmitida por las antenas de comunicación 5G. Si bien uno podría rápidamente descartar este tipo de información por su notoria falsedad, lo cierto es que varias antenas fueron quemadas por la población local en países desarrollados, como Reino Unido. Semanas después, se filtró en Twitter un supuesto intercambio de

correos electrónicos entre Bill Gates, representantes de la Organización Mundial de la Salud y científicos del laboratorio de Wuhan, en las que se coordinaba la creación y propagación del coronavirus, con miras a implantar un nuevo orden mundial. Este último bulo derivó en una etiqueta (#GatesHacked) compartida en todo el planeta, con un nivel de repercusión y popularidad formidable.

Noticias falsas como las mencionadas se llegaron a trasladar hacia medios de comunicación convencionales. Algunos canales de televisión, especialmente en el norte del continente, como Fox News y One America News Network (OANN), rebotaron acriticamente ciertas *fake news*. Los canales informativos tradicionales, por tanto, no solo están perdiendo aceleradamente terreno frente al auge de los medios digitales, sino que ahora además empiezan a operar con las mismas reglas del juego comunicacional. Cabe destacar que incluso plataformas como YouTube están afinando sus algoritmos de búsqueda para prevenir la expansión de *fake news* y teorías conspirativas.³³

La difusión de *fake news* en tiempos del coronavirus agrava aún más el estado de incertidumbre, al aumentar los niveles colectivos de angustia y frustración. Información cruzada desde Twitter, Facebook y WhatsApp complica discernir cuán confiables o sospechosas son las fuentes de referencia. En su aspecto negativo, los medios sociales actúan como las cajas de resonancia de rumores, bulos y *fake news*. Una interrogante abierta es cuáles son las finalidades de quienes fomentan este tipo de noticias falsas, si acaso revelan motivaciones lúdicas (e irresponsables) o si tienen un interés instrumental —político, económico, etc.— oculto.

En el Perú, como en otros países de la región y el mundo, las dinámicas de los medios sociales se vuelcan hacia la esfera política,

33. Véase el blog oficial de YouTube (28 de abril de 2020).

y viceversa. De un lado, en Twitter, Facebook y WhatsApp circula información respecto al Gobierno y las autoridades encargadas de detener el covid-19. Cada cierto tiempo se instala el rumor sobre el supuesto contagio del presidente o las razones por las que ya habrían renunciado uno o varios miembros del gabinete. En los últimos meses, el contenido creado y compartido en Twitter y WhatsApp parece ser predominantemente político (en sentido amplio). Por otro lado, el Gobierno, a través de sus acciones y decisiones, politiza continuamente al tejido social.³⁴ Cada individuo, en mayor o menor medida, se encuentra políticamente interpelado por el contexto y por las estrategias adoptadas por el Gobierno (con idas y vueltas). Si bien siempre hay respuestas y reacciones ante los estímulos derivados del entorno político, la diferencia entre ayer y hoy es que, en tiempos de covid-19, gran parte de las valoraciones individuales son expresadas y manifestadas abiertamente. En este aspecto, los medios sociales operan como las plataformas idóneas para expresar personal, privada e incluso anónimamente las opiniones y el descontento social.

En poco más de un año se celebrarán nuevas elecciones generales. Para entonces, ciertas discusiones de fondo, profundizadas por el covid-19, serán ineludibles para políticos y electores. Por ejemplo, candidatos que se nieguen a mejorar las condiciones y capacidades en los sistemas de salud y educativo seguramente tendrán pocas posibilidades de éxito.

Algo similar sucederá con la prometida reforma de los sistemas público y privado de pensiones. Todo esto supone que la campaña electoral de 2021 muy probablemente será la continuación de las

34. Será interesante conocer, por ejemplo, el índice de consumo televisivo y radial (*rating*) sobre los mensajes presidenciales durante el periodo de confinamiento social.

polémicas y debates surgidos alrededor de la pandemia. Han sido dos meses cargados de iniciativas y propuestas de reforma. Todo parece indicar que el panorama electoral futuro estará acompañado de una intensa y politizada actividad en medios sociales, donde las dinámicas de las *fake news*, con sus rasgos particulares, desempeñará un papel clave.

Pandemia y conocimiento: visibilizando un desafío pendiente en Perú

Ramón Pajuelo

El mundo enfrenta la primera pandemia efectivamente global de su historia. Nunca antes las enfermedades y epidemias se habían transmitido tan velozmente, al punto de llegar a extenderse al conjunto del planeta en tan poco tiempo. Nunca antes, gracias a la difusión que ofrecen las redes y el uso masivo de celulares, una enfermedad consiguió desatar un estado de alarma generalizado, incluso antes de la expansión física del virus que la ocasiona. Junto a ello, también apreciamos un súbito interés en los aportes de la ciencia y el conocimiento. La pandemia no solo está alumbrando un escenario de incertidumbre y riesgo, también muestra el rol decisivo del conocimiento especializado, como aspecto fundamental en la búsqueda de soluciones hacia otro futuro global.

Durante los últimos meses, la emergencia sanitaria del covid-19 ha colocado al conjunto de la humanidad en estado expectante, en angustiada espera de resultados científicos que permitan contar con vacunas o tratamientos médicos frente al avance del nuevo coronavirus. En busca de frenar el embate de la enfermedad, la confianza en la ciencia, la certeza de que una solución médica va a llegar de todas maneras, ha actuado como consuelo frente a la evidencia del

costo irreparable —en vidas humanas y destrucción más amplia— del avance del virus.³⁵

La fe en el progreso asociado a la ciencia, esa actitud tan elemental de la racionalidad moderna, ha conllevado siempre una cuota irónica de contrasentido, pues en sí misma resulta en gran medida providencial: intenta responder, a fin de cuentas, a un instinto básico de subsistencia frente al riesgo de un futuro imprevisible. Algo de eso puede rastrearse ahora en la tensa espera que, aferrada al hilo de la razón científica, vive la humanidad entera expuesta a las fauces de un virus mortal y desconocido. La esperanza en la ciencia y sus posibilidades muestra, al fin y al cabo, el lado inverso de la sensación de miedo y pánico global derivada de la enfermedad que nos acecha.

Vemos por ello un inédito protagonismo de la ciencia y el conocimiento en la esfera pública. Además de la expectativa por los avances en relación con la obtención de vacunas y tratamientos, muchos científicos y expertos han asumido roles influyentes, en lo personal e institucional. Destaca sobre todo su participación en el diseño y gestión de las estrategias adoptadas por los países para el manejo de la emergencia. Como era previsible, esto no ha ocurrido de manera similar en todos los casos, sino de acuerdo con las diversas situaciones sociopolíticas vigentes alrededor del mundo. Pero el rol de los científicos no se ha limitado a la investigación de laboratorio y aportes a la gestión pública. También en el aspecto comunicacional vemos que nunca como ahora la opinión de los expertos ha tenido tanta audiencia entre la opinión pública.

35. Hasta el momento, el número de contagiados sobrepasa los seis millones de personas según cifras oficiales. Como siempre, resulta clave remarcar que las víctimas tienen un rostro preciso: se trata principalmente de adultos mayores, sobre todo varones, cuya resistencia física se ve disminuida por la preexistencia de otras enfermedades y por su situación de pobreza y alta vulnerabilidad social. En muchos lugares esto se cruza con severas condiciones de desigualdad, clase y origen social.

La maquinaria indetenible de la acumulación capitalista moderna, desenfrenada aún más en tiempos de globalización, puede verse como un factor de fondo que ha gatillado muchos virus letales en las últimas décadas, incluyendo el actual. Parece indiscutible el origen animal de la enfermedad, así como el hecho de que saltó hacia los humanos en un contexto de acentuada presión sobre los frágiles hábitats naturales. Una situación que pudo ocurrir en la ahora tristemente célebre Wuhan o bien en cualquier otro lugar de similar despegue económico e industrial.³⁶ Así, la especie humana en su conjunto, supuestamente triunfante frente a la naturaleza, ha resultado jaqueada a un extremo sin precedentes en su historia debido a la inesperada propagación del virus. Sin más opción que voltear la mirada hacia la ciencia, en busca de alguna solución definitiva ante una desgracia que parece conducirnos a reevaluar críticamente nuestra propia ruta de siglos de progreso capitalista ilustrado.³⁷

Ante la dura arremetida de la pandemia, no queda más que esperar los tratamientos y vacunas que descubrirá la ciencia. Por otro lado, la opción de una inmunización masiva derivada de la multiplicación de contagios sigue envuelta en un debate sin salida, pero ha quedado claro que acarrearía un costo irreparable en sufrimiento y vidas humanas (es el caso de Suecia, donde el número de

36. Más allá de su procedencia natural del virus, cabe considerar el abrupto despegue industrial ocurrido las últimas décadas en la región de Wuhan, donde nuevos estilos de vida globalizados conviven con ancestrales pautas culturales, que incluyen estilos de comercio y consumo tradicionales aún vigentes. Véase el interesante análisis del grupo Chuang, hecho público a pesar de las condiciones de censura vigentes en China: Colectivo Chuang *Contagio social. Guerra de clases microbiológica en China*. Rosario: Lazo Negro Ediciones. Disponible en diversos recursos de internet.

37. En ese sentido, la pandemia ha generado un interesante debate filosófico, en medio del cual algunas voces destacan la urgencia de ver los límites civilizatorios de la actual modernidad global.

muerres supera varias veces a las ocurridas en Dinamarca, Noruega o Finlandia). Entretanto, gran parte de la población mundial experimenta duras condiciones de confinamiento obligatorio, y en el futuro inmediato no tendrá más opción que acomodarse a una inevitable crisis, así como a una nueva cotidianeidad con medidas estrictas de distanciamiento social.

Los cálculos más optimistas estiman que posiblemente a fines de este año o a inicios del próximo pueda hacerse realidad la ansiada vacuna. Pero entonces empezarán los dilemas asociados a su fabricación y distribución masiva. Mientras tanto el virus no se detiene. Luego de su brote inicial en China y otros países asiáticos, azotó Europa (especialmente Italia, España e Inglaterra) y luego a los Estados Unidos. Ahora se cierne sobre otras regiones del mundo, incluyendo zonas expuestas al riesgo de tragedias humanitarias.

En una verdadera carrera contra el tiempo, la búsqueda de vacunas y tratamientos ha logrado movilizar esfuerzos de todo tipo, públicos y privados. Entre los países más empeñados en ganar la competencia se encuentran China, Estados Unidos, Alemania y Reino Unido. Posiblemente China consiga anunciar la primera vacuna, pero es claro que la competencia continuará todavía después, en temas como su efectividad, distribución y diferencias con otras vacunas posteriores. De hecho, buscando restaurar algo de su alicaída imagen, las autoridades chinas ya se adelantaron en anunciar que su vacuna será un bien público internacional libre de patentes comerciales.

Aún en términos generales, es posible resaltar una cosa: en la lucha contra el covid-19, los países con estrategias basadas en sólidas orientaciones científicas lograron alcanzar los resultados más promisorios. Además de varios países asiáticos cabe destacar el juego de doble vía, equilibrando gestión pública sanitaria y conocimiento científico, implementado por diversos Gobiernos europeos, aún en

situaciones muy críticas.³⁸ En contraste con ello, las situaciones de países como Estados Unidos, Brasil, México y otros parecen mostrar el salto al vacío de un manejo de la emergencia derivado del explícito desdén o insuficiente consideración del conocimiento especializado.

En Perú, luego de dos meses y medio de emergencia, la situación es crítica. Pese a las medidas tempranas tomadas por el Gobierno, el dilema entre priorizar la salud o la economía ha conducido a la búsqueda de un equilibrio riesgoso entre ambos aspectos. El manejo de la pandemia ha desatado además una serie de problemas, que muestran el estado de precariedad institucional, informalidad, desigualdad, ausencia de conciencia cívica y simple desintegración social, en un país sometido a tres décadas sucesivas de acelerado crecimiento neoliberal sin una democratización social equivalente.³⁹

Como en todos lados, también en Perú ha resultado notable el interés por el papel del conocimiento científico. En relación con la gestión pública, la fórmula empleada ha consistido en crear diversos equipos especializados, dirigidos a proporcionar soporte a la respuesta estatal, orientada fundamentalmente a transmitir una imagen clara de liderazgo político. Pocos días después de que el presidente Martín Vizcarra decretara el estado de emergencia, se nombró un nuevo ministro de Salud para facilitar el manejo político/técnico de la crisis sanitaria. Para ello se crearon los llamados “comandos covid” y posteriormente se implementaron diversos equipos especializados,

38. Ha sido clave el rol jugado por instituciones como el Instituto Robert Koch y el Hospital Charité en Alemania, el London Colleague en Reino Unido, el CSIC y el Centro de Alertas y Emergencias Sanitarias en España, entre otras. A escala más amplia, la OMS implementó un ambicioso plan de investigación médica epidemiológica denominado Solidarity.

39. En torno al caso peruano véase: Ramón Pajuelo (2020). “El momento más grave... Perú en la crisis global del nuevo coronavirus”. *Ojo Zurdo, Revista de Política y Cultura*, n.º 9: 32-41. Disponible en: <<https://revistaojozurdo.pe/>>.

con más de cincuenta científicos y académicos, convocados para contribuir al manejo de los temas médicos y epidemiológicos, innovación tecnológica, prospectiva estadística y los aspectos sociales, entre otros. Estas medidas apuntan a una salida oportuna, pero también insuficiente, frente al doble problema de la crisis política e institucional del país, así como la inexistencia de un sistema público permanente de investigación científica.

Entre los equipos especializados convocados por el Gobierno, el grupo temático de ciencias sociales publicó recientemente un libro, cuyo principal aporte radica en el análisis de la situación específica de siete grupos sociales vulnerables. Especialmente interesantes, por su mayor detalle y originalidad del análisis, son los aportes referidos a los trabajadores informales y a los pueblos indígenas amazónicos. Coincidentemente, se trata de dos ámbitos que han mostrado ser muy críticos para el manejo de riesgos durante la pandemia. Se trata de un esfuerzo que debe destacarse, sobre todo considerando que resulta excepcional el requerimiento a los científicos sociales por parte del Estado peruano. Pero también permite mostrar, en contraste con otras experiencias, la debilidad del ejercicio de investigación social académica, en un contexto en donde brillan por su ausencia las políticas públicas de apoyo a la investigación científica en general.⁴⁰

Otro aspecto interesante es que, desde que se inició la crisis del coronavirus, los medios de comunicación peruanos no se limitan a

40. Como muestra el documento, en Perú el esfuerzo de los académicos para proveer de orientaciones al Estado termina dándose a través del formato de consultorías externas. En Argentina, por mencionar un ejemplo cercano, alrededor de medio millar de científicos sociales elaboraron en dos semanas un informe de recomendaciones socioculturales para la implementación de medidas urgentes frente a la pandemia. La existencia de un sistema nacional de investigación, así como de una comunidad académica, permitió adoptar un enfoque territorial, cubriendo así la totalidad del país.

replicar los cables internacionales sobre ciencia y tecnología. Cada vez hay más noticias dando cuenta de esfuerzos realizados por investigadores locales dedicados a las diversas ramas del conocimiento científico. No falta el optimismo en torno a la posibilidad de una vacuna peruana, así como otras informaciones que destacan aportes en tecnología y ciencia aplicada (elaboración y reparación de ventiladores, materiales de protección para equipos médicos o de uso masivo, entre otros). Tampoco han estado ausentes propuestas más bien pintorescas, provenientes de universidades o institutos interesados en lanzar, a través de los medios masivos, el mensaje de que también ellos hacen ciencia.

Entre los pocos esfuerzos estatales para apoyar la concreción de soluciones derivadas de la investigación científica, cabe destacar un concurso de proyectos de atención a necesidades vinculadas al covid-19, auspiciado por el Concytec. El éxito de la convocatoria no solo ha sacado a flote iniciativas sumamente interesantes y originales, que de lograr realizarse pueden resultar bastante útiles; también muestra que en el país, en el ámbito del conocimiento y la investigación científica, sigue existiendo un enorme abismo entre las capacidades potenciales y las posibilidades reales. La actual crisis vuelve a poner sobre el tapete la necesidad de fortalecer la comunidad académica y científica, entre otras razones, porque a pesar de las dificultades siguen existiendo muchos esfuerzos meritorios, encaminados a producir conocimiento relevante en diversas especialidades.

Quizá es momento de avanzar seriamente hacia la creación de un sistema nacional de investigación científica y académica, como los que exhiben diversos países lejanos y cercanos. Se trata de un desafío impostergable frente a una realidad que, luego del vendaval del coronavirus, exigirá mejores respuestas y capacidades ante un nuevo escenario de riesgos.

Comenzar a salir del capitalismo: arriesgar lo imposible

Victor Vich

“A lo escaso también puede llegarle un gran comienzo”.
Hölderlin

Al menos, son dos las conclusiones que la pandemia del nuevo coronavirus deja en claro sobre nuestra condición en la Tierra. Contra la definición liberal que insiste en definir al sujeto como un ser independiente y autónomo, la pregunta por la comunidad ha vuelto a saltar a un primer plano. No somos tan autónomos y no vivimos aislados. Hoy notamos que lo que les sucede a “otros” puede llegar a afectarnos profundamente y deseamos que el saber de los científicos pueda salvarnos la vida. Es claro que vivimos juntos y que dependemos unos de otros. La pandemia nos ha hecho notar (¡oh, gran descubrimiento!) que el interés privado no es el único interés. Nos muestra que dependemos de los demás y que lo que caracteriza nuestra experiencia del mundo, nuestra experiencia de la vida, es el *ser-en-común*. “Somos *en común*: unos *con* otros. El ser es el *en*”, ha sostenido Jean-Luc Nancy.

El corolario político de esta primera constatación es que (tal como lo insistieron un par de amigos en el siglo XIX) resulta urgente

pensar el mundo más allá de las fronteras nacionales: el planeta ha terminado por unificarse y los problemas son compartidos.

La segunda conclusión refiere a la necesidad de asumir la absoluta *fragilidad* de nuestra existencia y la precariedad del mundo que hemos construido. Subrayar esto es muy importante porque sabemos que la modernidad se erigió sobre un discurso profundamente arrogante que pretendió controlar todo lo existente. Hoy categorías como “progreso” y “desarrollo” revelan su inevitable precariedad. En el Perú, la arrogancia ha sido clara: las últimas tres décadas no solo han servido para que algunos grupos económicos acumulen enormes cantidades de riqueza, sino para que los problemas comunes hayan dejado de verse, o se hayan visto pero sin la prioridad necesaria.

Alfonso de la Torre, Piero Ghezzi y Alonso Segura han escrito varios artículos en los que han propuesto nuevas estrategias para reactivar la economía. Se trata de textos cargados de ideas interesantes. El problema, sin embargo, es que parecen entender los problemas de la coyuntura como una “pura coyuntura” cuando resulta claro —debe resultar claro— que todo lo que estamos viviendo debe servirnos para algo más: para comenzar a cambiar algunos paradigmas, para salir de la inercia engeguecedora, para reconocer el error y para comenzar a “arriesgar lo imposible”. Durante estos meses, se han hecho más visibles aquellos grandes problemas estructurales que los “grupos de poder” (así hay que llamarlos) se han negado sistemáticamente a ver y que, peor aún, continúan negándolos como si no estuviera pasando nada. Hoy es urgente pensar y proponer —globalmente— nuevas formas de organización económica y de convivencia social. No podemos continuar viviendo en un sistema tan “racionalmente irracional” como sostuvo Horkheimer.

En principio, la pandemia debería obligar a recuperar un sentido de *lo público* frente a ese individualismo salvaje que en el Perú

(y en el mundo) solo se ha dedicado a degradarlo durante más de treinta años. Un sistema que endiosa al individuo y que solo fomenta el interés privado trae un conjunto de consecuencias que hoy están a la vista: corrupción (la corrupción no es más que la ansiedad por el propio interés), desigualdad y una inhumana instrumentalización de los demás. Salir de ese paradigma es urgente. Más allá de la euforia mundialista, es claro que en el Perú hemos perdido todo sentido de la comunidad y que hoy pagamos las consecuencias.

Digamos, en concreto, que reconstruir *lo público* pasa por reconstruir las *ciudades*. Las ciudades, en el Perú, se han vuelto lugares caóticos, sin espacios públicos, sin servicios dignos, sin dimensiones simbólicas que contribuyan a enriquecer a sus ciudadanos. Debemos insistir en que las ciudades son el dispositivo central de la socialización existente y, por lo mismo, sus ofertas son decisivas en la formación de las identidades personales. Como sostiene Harvey, la socialización neoliberal solo fomenta, por un lado, un individualismo frívolo y posesivo y, por otro, la angustia de la pura supervivencia. Tal como lo han estructurado las políticas neoliberales, el mercado actual solo produce ciudades fragmentadas, antagónicas y ciertamente caóticas.

Los sistemas de salud y de la educación son un claro ejemplo de ello. Se nos dijo que era bueno liberalizar ambos, pero, luego de treinta años, dichas medidas muestran su rotundo fracaso. Por lo general, la salud privada es abusiva y excluyente. Desde hace varios años, el portal *Ojo Público* ha llamado la atención sobre cómo los laboratorios, los seguros privados, las clínicas y las farmacias imponen sus intereses en el Perú de una manera obscena y sin ninguna regulación estatal. Hoy la venta de medicamentos en el Perú se encuentra vilmente controlada por un grupo monopólico, que impone altísimos márgenes de ganancia y al que (más allá de “lindos” mensajes por internet) no parece importarle nada contribuir

a la construcción de una sociedad justa en el país. La justicia, en efecto, es una palabra no solo olvidada, sino un tema sin ninguna importancia para los neoliberales peruanos. “Nunca la salud fue más mortal”, enfatizó, hace mucho, el poeta César Vallejo.

Al mismo tiempo, hoy sabemos bien que el grueso de la educación privada ha sido un engaño. La Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria ha realizado una gran labor, pero este trabajo tendría que radicalizarse en los años que vienen. Mientras muchos colegios y universidades siguen sin contar con mínimos estándares académicos, otros lucran cobrando altas pensiones y explotando a los profesores con salarios bajísimos. ¿Vamos a seguir creyendo que solo el mercado regulará el sistema educativo? Eso solo pueden pensarlo quienes nunca han dictado clases (ni corregido exámenes) en condiciones precarias. Reformar todo el sistema, sin embargo, no es solo una responsabilidad del Estado. El Estado no puede reformar nada si no hay un cambio de paradigma que permita entender que el derecho a la salud y a la educación siempre deben estar más allá del puro negocio. Hoy, en muchos ámbitos más, necesitamos reinventar los controles de regulación estatal, generar con coraje un sistema tributario mucho más justo y redefinir el rol del Estado sacándolo de la pasividad a la que ha sido sometido por el dogmatismo neoliberal.

Sin duda, reconstruir *lo público* pasa también por repensar nuestra relación con el medio ambiente. La opción de no regular las industrias extractivas (formales e informales) solo está generando un planeta que va a morir ahogado en su propia riqueza, o, mejor dicho, en su absurda definición de riqueza y en esos vanos indicadores de crecimiento económico. Este es un sistema desquiciado y excesivo que no puede dejar de producir excesos. Muchos investigadores han lanzado esta pregunta radical: ¿es posible racionalizar la producción y el consumo? ¿O no es posible y debemos resignarnos

a un mundo absolutamente desbocado y dominado por las grandes corporaciones?

Por otro lado, hay algo, al parecer más privado, que ha saltado a la vista. Al decir de Rochabrún, ello tiene que ver con “la estructuración social del tiempo”, a saber, con la manera en que este sistema controla el tiempo e impide su disputa. ¿Es el trabajo el que debe tomar todas las dimensiones de la vida personal? Resulta claro que, para la mayoría, el trabajo sigue siendo una forma de esclavitud encubierta. De hecho, con el neoliberalismo, la locura irracional frente al trabajo solo está generando individuos unidimensionales incapaces de desplegar sus potencialidades creativas más allá de la pura acumulación económica. Este es, en efecto, un sistema que genera desempleo por un lado y frenética locura de productividad por el otro. Si la vida era demencial antes de la pandemia, el futuro parece peor pues ahora la casa ya ha sido colonizada por la dinámica de trabajo. Para muchos, el capitalismo anuncia entonces una dominación cada vez más asfixiante y más total. ¿Es entonces posible (como históricamente ha sucedido) volver a regular la jornada laboral? ¿Es posible reducirla? Muchos economistas (Latouche, Buela, Benoist, Haug, etc) y Carlos Tovar (en el Perú) apuestan que sí.

Hoy, el riesgo de que la vida termine completamente presa de la realidad virtual es mucho mayor. Hoy, la tentación al aislamiento es muy peligrosa. Reconstruir las ciudades pasa entonces por activar nuevos imaginarios en nuevos espacios públicos. Sabemos que la ciudad es una gran maquinaria simbólica, pero hoy los intereses del mercado son los que se apropian de todas las dimensiones de unas ciudades en las que, en efecto, hay poco que ver más allá de simples carteles publicitarios.

Al respecto, las autoridades en el Perú parecen no haberse dado cuenta de que existen artistas (escultores, artistas plásticos, poetas, etc.) a veces independientes y a veces agrupados en “puntos

de cultura” o en asociaciones de “cultura viva comunitaria”, con los cuales se podrían construir verdaderas *ciudades educativas*, con nuevas simbologías y espacios públicos. El paradigma que hay que cambiar aquí es aquel que señala que solo los niños y jóvenes necesitan educarse. Error. Hoy necesitamos reeducarnos todos. Por ejemplo, las clases escolares que ahora se difunden por la televisión (y que los grupos reaccionarios cuestionan) se enriquecerían más con los aportes del cine, del teatro, de las artes plásticas, de la poesía, de la música y de todas las artes en general.

En suma, esta pandemia ofrece una oportunidad enorme para reinventar la manera en la que vivimos, vale decir, para tomar distancia del miedo a producir verdaderos cambios estructurales. Lo que hemos vivido, lo que estamos viviendo, nos invita, sin duda, a afinar nuestra concepción sobre qué es lo justo. ¿Vamos a dejar —vergonzosamente— que sea el mercado el único agente autorizado a responder esa pregunta tan crucial? El Estado y los ciudadanos en el Perú tenemos que insistir en la defensa de *lo público* más allá de los intereses de los grupos de poder. Décadas atrás, se nos dijo que vivíamos en el “fin de la historia”. Fue falso. Es falso. Nuestro tiempo —como todos los tiempos— es uno donde la historia siempre puede volver a comenzar.



Retornantes en Cochachaca / Aldair Mejía / *La Republica*



Desinfección a retornantes (Gobierno Regional de Junín)



Colas para ingresar a mercado en Iquitos (Gobierno Regional de Loreto)

Autores

- **Úrsula Aldana.** Economista. Es investigadora principal del Instituto de Estudios Peruanos.
- **Laura Amaya.** Psicóloga social. Es jefa de proyectos del Área de Estudios de Opinión del Instituto de Estudios Peruanos.
- **Jorge Aragón.** Politólogo. Es investigador principal del Instituto de Estudios Peruanos y profesor en la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- **Raúl Asensio.** Historiador. Es investigador principal del Instituto de Estudios Peruanos.
- **Roxana Barrantes.** Economista. Es investigadora principal del Instituto de Estudios Peruanos y profesora en la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- **María Luisa Burneo.** Antropóloga. Es investigadora del Instituto de Estudios Peruanos y profesora en la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- **Elena Caballero.** Psicóloga social. Es investigadora del Instituto de Estudios Peruanos, profesora en la Pontificia Universidad Católica del Perú y directora (e) de formación del IDHAL

- **Sandra Carrillo.** Psicóloga educacional. Es investigadora del Instituto de Estudios Peruanos.
- **Alberto Castro.** Antropólogo. Es asistente de investigación del Instituto de Estudios Peruanos
- **Hernán Chaparro.** Psicólogo social. Forma parte del núcleo asesor del Área de Estudios de Opinión del Instituto de Estudios Peruanos. Es profesor/investigador de la Universidad de Lima.
- **Carlos Contreras.** Historiador. Es integrante de la asamblea de asociados del Instituto de Estudios Peruanos y profesor en la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- **Ricardo Cuenca.** Psicólogo social. Es director general e investigador principal del Instituto de Estudios Peruanos y profesor de la Universidad Peruana Cayetano Heredia.
- **Marcos Cueto.** Historiador. Es exdirector general e integrante de la asamblea de asociados del Instituto de Estudios Peruanos. Profesor de la Casa Oswaldo Cruz (Ficoruz, Brasil).
- **Marcos Garfias.** Historiador. Es investigador principal del Instituto de Estudios Peruanos y profesor de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- **Rodrigo Gil.** Politólogo. Es asistente de investigación del Instituto de Estudios Peruanos.
- **Jorge Morel.** Politólogo. Es investigador principal del Instituto de Estudios Peruanos
- **Ramón Pajuelo.** Antropólogo. Es integrante de la asamblea de asociados del Instituto de Estudios Peruanos
- **Luciana Reátegui.** Socióloga. Estudiante de doctorado en Flasco-Argentina e investigadora joven del Instituto de Estudios Peruanos.
- **María Isabel Remy.** Socióloga. Es investigadora principal del Instituto de Estudios Peruanos.

- **Paolo Sosa Villagarcía.** Politólogo. Investigador doctoral en University of British Columbia y Fox International Fellow en Yale University. Fue investigador joven en el Instituto de Estudios Peruanos .
- **Martín Tanaka.** Politólogo. Es investigador principal del Instituto de Estudios Peruanos y profesor principal en la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- **Carolina Trivelli.** Economista. Es investigadora principal del Instituto de Estudios Peruanos. Fue ministra de Desarrollo e Inclusión Social entre los años 2011 y 2013.
- **Víctor Vich.** Crítico literario. Es integrante de la asamblea de asociados del Instituto de Estudios Peruanos y profesor en la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- **Carmen Yon.** Socióloga y antropóloga médica. Es investigadora principal del Instituto de Estudios Peruanos y profesora de la Pontificia Universidad Católica del Perú, la Universidad Peruana Cayetano Heredia y la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- **Patricia Zárate.** Socióloga. Es investigadora principal del Instituto de Estudios Peruanos.

ISBN: 978-9972-51-995-6



9 789972 519956