

# Perú: Desafíos del Desarrollo en el post COVID-19

Javier Díaz-Cassou  
María Cecilia Deza  
Kenji Moreno

Departamento de países del  
Grupo Andino (CAN)

DOCUMENTO PARA  
DISCUSIÓN N°  
IDB-DP-00790

# Perú: Desafíos del Desarrollo en el post COVID-19

Javier Díaz-Cassou  
María Cecilia Deza  
Kenji Moreno

Banco Interamericano de Desarrollo

Septiembre 2020



<http://www.iadb.org>

Copyright © 2020 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



María Cecilia Deza: [mdeza@iadb.org](mailto:mdeza@iadb.org); Kenji Moreno: [kenjim@iadb.org](mailto:kenjim@iadb.org)

# Perú: Desafíos de desarrollo en tiempos de COVID-19<sup>1</sup>

## 1. Introducción

**Al igual que el resto de la región y buena parte del mundo, el COVID-19 ha desatado una de las peores crisis que Perú ha atravesado en su historia contemporánea.** Como resultado de una superposición de shocks adversos que tiene pocos precedentes, en 2020 se producirá una contracción del producto interno bruto (PIB) de dos dígitos, la destrucción de millones de empleos formales e informales, y un repunte de la pobreza, que revertirá parte de las ganancias de dos décadas de progreso social sostenido.

**El gobierno respondió pronta y enérgicamente a la crisis, y la respuesta económica fue similar a la implementada por países avanzados.** Para frenar la expansión del virus, las autoridades impusieron estrictas medidas de distanciamiento social obligatorio poco después de detectar el primer caso confirmado de COVID-19 en el país. En paralelo, y aprovechando la fortaleza macroeconómica de Perú, se puso en marcha un paquete de apoyos económicos a los hogares y a las empresas cuyo tamaño relativo se aproxima al adoptado en algunas economías avanzadas.

**Sin embargo, las dificultades enfrentadas para contener la enfermedad y la magnitud de la recesión ponen de manifiesto las debilidades estructurales que enfrenta Perú.** Un primer desafío de desarrollo, que se ha tornado aún más evidente, es el de la informalidad, que no solo ha impedido que buena parte de la población respete las normas de distanciamiento social, sino que también ha dificultado que las ayudas estatales fluyan oportunamente hacia los hogares y las empresas que más las necesitan. El segundo gran desafío es la debilidad institucional del Estado, especialmente en el ámbito de la salud pública, la cual ha mermado la eficacia de la respuesta gubernamental a la emergencia.

**Este trabajo adopta una perspectiva de mediano plazo y analiza algunas opciones de políticas para acompañar la reapertura de la economía peruana.** De forma paralela al control de la pandemia, el foco de las autoridades deberá centrarse en la reactivación económica y la superación de los graves impactos que la crisis está teniendo sobre las familias. El presente documento aspira a contribuir a la reflexión necesaria para articular una respuesta eficaz a los desafíos de desarrollo que el país deberá enfrentar en un mundo post COVID. Para ello, en primer lugar, se describe brevemente cuál ha sido la evolución del virus en el país, así como los impactos esperables de la crisis. Posteriormente, se analizan los desafíos de desarrollo que Perú debe encarar en la actual coyuntura, y se elabora una serie de recomendaciones en los ámbitos de la política social, del manejo de las finanzas públicas, y del apoyo a las empresas y los sectores productivos. Finalmente, se introducen algunos de los elementos que podría abarcar una estrategia de más largo plazo para acelerar el crecimiento económico y consolidar a la clase media peruana.

**Perú debe aprovechar la ventana de oportunidades que la crisis implica para adoptar las reformas que han sido necesarias desde antes de la pandemia, y que permitirán retomar un crecimiento sostenido.**

Al romper inercias, las crisis generan oportunidades de cambio, y en ese sentido Perú debería marcarse la meta de afrontar los desafíos de desarrollo que permanecieron escondidos durante las dos décadas de

---

<sup>1</sup> Este documento fue elaborado por Javier Díaz-Cassou, María Cecilia Deza y Kenji Moreno, bajo la supervisión de Osmel Manzano, con aportes de Emmanuel Abuelafia, María Cecilia Acevedo, Leandro Andrián, Javier Beverinotti, Santiago Bucaram, Paul Carrillo Maldonado, Liliana Castilleja-Vargas, Gustavo Crespi, Álvaro García Negro, Carolina Méndez Vargas, Andrew Morrison, Belinda Pérez, César Rivera Arteaga, David Rosas, María Teresa Silva-Porto, Rita Sorio y Alex Veyrat-Pontet. Se agradecen los comentarios de Claudia Cooper, Gustavo Yamada y Liliana Rojas-Suárez. Los datos utilizados se actualizaron a la fecha 02 de setiembre de 2020.

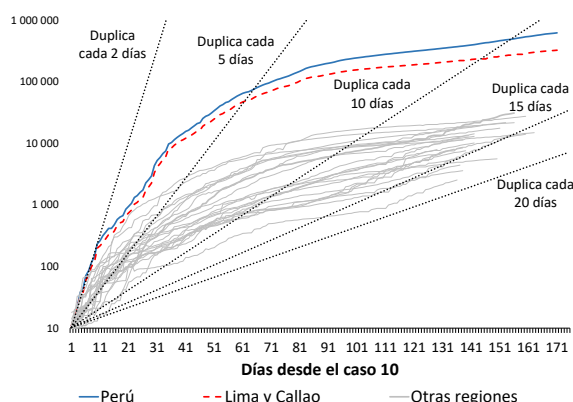
crecimiento económico previas al COVID-19. Sin embargo, para llevarse a cabo con éxito, la puesta en marcha de estas reformas requerirá de amplios consensos políticos. Por lo tanto, para aprovechar la ventana de oportunidad que se abre, Perú debería tratar de fraguar un gran acuerdo nacional que lo encamine hacia una nueva etapa de desarrollo económico sostenible.

## 2. COVID-19 en Perú: evolución de la pandemia, impactos y respuestas de políticas

El primer caso de COVID-19 en Perú fue detectado el 6 de marzo de 2020, tras lo cual se sucedieron varias semanas de crecimiento exponencial del virus. Al momento de escribir este documento, había en el país casi medio millón de casos confirmados repartidos en todos los departamentos, aunque concentrados particularmente en Lima y el Callao (gráfico 1), con más de 28.000 fallecimientos oficialmente reportados.<sup>2</sup> Entre los principales factores que han complicado el manejo de la crisis cabe citar el tardío control de focos de contagio (por ejemplo, los mercados de abastos), el hacinamiento habitacional y la informalidad, que hizo que buena parte de la población saliera a las calles en búsqueda de ingresos, desatendiendo las medidas de confinamiento.

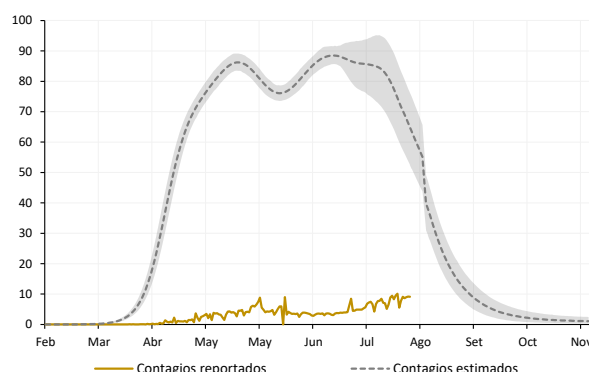
**Gráfico 1. Casos acumulados de COVID-19**

(en escala logarítmica)



**Gráfico 2. Proyecciones epidemiológicas**

(en miles de casos de contagios diarios)



Fuente: Elaboración propia con datos del MINSA y del Instituto para la Métrica y Evaluación para la Salud (IHME).

**Perú es uno de los países que reaccionó más rápidamente a la pandemia con la imposición de medidas de distanciamiento social.** Como ya se ha señalado, el primer caso de COVID-19 en Perú se detectó el 6 de marzo, y el 16 de ese mismo mes se impuso el aislamiento obligatorio a nivel nacional, el cual se extendió por 106 días hasta su finalización el 30 de junio; a partir de entonces, el país ha transitado hacia una “cuarentena focalizada”. De acuerdo con el índice elaborado por la Universidad de Oxford, Perú es uno de los países del mundo que ha impuesto medidas de distanciamiento social más estrictas para hacer frente a la pandemia.<sup>3</sup> Aunque la mayor parte de la población acató las normas de inmovilización –según

<sup>2</sup> Se estima que existe un desfase en el registro. El último sinceramiento del conteo de fallecidos se realizó con información al 17 de julio.

<sup>3</sup> De acuerdo con dicha base de datos, Perú se convirtió en el segunda país del mundo con las medidas más rigurosas apenas diez días de haber detectado el primer caso en su territorio. Desde entonces, Perú se ubica en el grupo de cabeza de esa clasificación, lo que revela que el gobierno no solo fue uno de los primeros en actuar, sino que también ha sido de los más consistentes. Fuente: Oxford COVID-19 Government Response Tracker (<https://covidtracker.bsg.ox.ac.uk/>).

el Global Mobility Report de Google, la movilidad hacia el trabajo y por motivos recreativos y de consumo se redujo hasta en un 80% con respecto a los niveles de inicios de año—, hubo un elevado segmento, altamente dependiente de ingresos generados a diario, que solo pudo cumplir dichas normas de manera parcial.

**Durante el periodo de confinamiento, el gobierno aumentó aceleradamente la capacidad hospitalaria.**

La debilidad del sistema sanitario era una de las principales vulnerabilidades con las que el país llegó a la pandemia, al ser Perú uno de los países de la región que menos recursos ha destinado al sistema de salud (el gasto en salud representó un 5% del PIB en 2017, mientras que el promedio regional, sin Perú, fue del 7,5% del PIB),<sup>4</sup> lo que resultó en bajos niveles de infraestructura hospitalaria. Durante el periodo del confinamiento, el gobierno ha realizado un gran esfuerzo para reforzar esa infraestructura y, cinco meses después del inicio de la pandemia en el país, había aumentado el número de camas hospitalarias en un 591% y el de unidades de cuidados intensivos (UCI) en un 511%, según información del Ministerio de Salud (MINSA). Sin embargo, la tasa de ocupación de las UCI permanece cercana al 90%, con lo que la infraestructura hospitalaria opera casi al límite, especialmente en las regiones más rurales hacia las que el virus se ha extendido en las últimas semanas. Asimismo, el país aún está lejos de haber alcanzado cerca de 2.200 camas UCI, que se necesitarán para abordar la emergencia de acuerdo con las estimaciones del Instituto para la Métrica y Evaluación para la Salud (IHME), aunque existe el compromiso gubernamental de converger hacia esa cifra<sup>5</sup>.

**En lo económico, la actual crisis significa una superposición de shocks que tendrá efectos recesivos.** Tan solo el shock externo restará varios puntos de crecimiento a la economía, si bien su impacto se disipará relativamente rápido. Un estudio reciente del BID, realizado por Díaz-Cassou, Carrillo Maldonado y Moreno (2020), aplica varias metodologías de vectores autorregresivos (VAR) para estimar el efecto de los shocks internacionales que proyecta el Fondo Monetario Internacional (FMI) en *Perspectivas de la Economía Mundial* (WEO, por sus siglas en inglés) de abril de 2020 (FMI, 2020). De acuerdo con dicho análisis, la economía peruana perderá entre 2,5 y 4,2 puntos de crecimiento tan solo por el shock internacional. Esta estimación no toma en cuenta el shock de oferta originado por las medidas de distanciamiento social ni el efecto de las caídas de la demanda interna que se están produciendo en la actual coyuntura, cuya magnitud es mayor que el shock externo. En efecto, complementando el análisis anterior, Banerjee et al. (2020) estiman que la economía peruana podría experimentar una contracción de hasta el 14,1% en 2020<sup>6</sup>, mientras que las proyecciones oficiales estiman una contracción de 12% para el presente año (MEF, 2020).

**El mayor impacto se ha sentido por el shock doméstico, especialmente durante los meses de aislamiento obligatorio.** De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), el PIB se contrajo un 3,4% y 30,2% en el primer y segundo trimestre de 2020, respectivamente.<sup>7</sup> Particularmente, la contracción ha sido más pronunciada durante la vigencia de las medidas de confinamiento social: -16,7% en marzo (mes con cuarentena en vigor durante dos semanas), -39,9% en abril, -32,7% en mayo y -18,1% en junio (menor contracción en los últimos meses debido al inicio del plan de reactivación

---

<sup>4</sup> De manera similar, el gasto per cápita en salud en 2017 fue de US\$332 dólares, contra un promedio de América Latina (simple, sin Perú) de US\$732 (Indicadores del Desarrollo Mundial del Banco Mundial).

<sup>5</sup> Puntualmente, el gobierno ha prometido alcanzar un stock de 3 mil UCI en 2021.

<sup>6</sup> Estimado a partir de un modelo de equilibrio general computable calibrado con las cuentas ambientales-económicas de los países andinos. Esta contracción se refiere al valor agregado bruto (VAB).

<sup>7</sup> La caída del PIB observada en Perú en el segundo trimestre de 2020 ha sido superior a la registrada en otros países de la región (14,1% en Chile; 15,7% en Colombia y 18,7% en México). Esta mayor caída puede atribuirse a varios factores como, entre otros, la mayor rigidez de las medidas de aislamiento y distanciamiento social aún vigentes en Perú, y/o el poco desarrollo del comercio electrónico.

económica). Es de prever que se mantenga la recuperación gradual en los próximos meses en línea con la evolución de la demanda eléctrica (mayo: -25%; junio: -12,4%; julio: -5,8%). Cabe destacar que los efectos de la crisis están siendo muy heterogéneos: los sectores que más se han visto afectados en el primer semestre son alojamiento y restaurantes (-51,7% en mayo), construcción (-42,1%) y transporte (-29,7%), mientras que otros sectores como el agropecuario (2,1%), telecomunicaciones (2,6%) y de servicios financieros (6,7%) siguieron creciendo. Por otra parte, el impacto de la pandemia en los principales socios comerciales se reflejó en un deterioro de la balanza comercial, que en abril registró un déficit tras 17 meses de superávits consecutivos. Asimismo, se ha producido una caída sin precedentes en el índice de expectativas empresariales, que publica el Banco Central del Perú (BCRP), como consecuencia de la incertidumbre sobre la evolución de los contagios y las expectativas de recuperación de la demanda doméstica.<sup>8</sup>

**Aprovechando su fortaleza macroeconómica, el gobierno peruano ha puesto en marcha una ambiciosa estrategia para proporcionar alivio a hogares y empresas durante la crisis.** Este plan ha tenido los siguientes componentes: i) movilización de recursos fiscales para hacer frente a la emergencia en sus diversas vertientes (sanitaria, de seguridad, humanitaria, de desinfección, etc.); ii) reparto de apoyo financiero para las familias peruanas que debieran cubrir sus necesidades básicas durante el periodo del confinamiento, apoyo que se ha ido extendiendo hasta alcanzar a la cuasi totalidad de la población (63% del total de hogares); iii) apoyo a las empresas mediante subsidios a la planilla, operaciones de REPO y garantías de crédito orientadas a evitar que los problemas de liquidez, que las firmas están experimentando actualmente, desemboquen en un número excesivo de insolvencias y en el colapso del sistema de pagos; y iv) política monetaria expansiva, con una reducción de 200 puntos básicos en la tasa de referencia, hasta el 0,25%, su mínimo histórico. Las acciones de este plan buscan superar los 20 puntos del PIB, lo que rivaliza con los planes de algunas economías avanzadas.<sup>9</sup>

**El gobierno ha iniciado un plan de reapertura de la economía organizado en cuatro etapas cuya duración será de aproximadamente un mes por etapa.** Las autoridades empezaron en mayo a implementar un plan para lograr que el porcentaje de la economía en operación aumente desde el 45% estimado a principios de ese mes hasta aproximadamente el 95% en agosto. El plan incluye la definición de un proceso de aprobación de protocolos sectoriales con normas de bioseguridad diseñado para minimizar el riesgo de que se produzcan rebrotes del virus a medida que se reabre la economía. La transición de una etapa a la siguiente no es automática, sino que se condiciona al control de la pandemia. En la primera semana de junio, se autorizó el inicio de la segunda etapa del plan, al cual se suman los actos administrativos y de evaluación del impacto ambiental en el sector agricultura, las operaciones de gran y mediana minería, y las actividades de centros comerciales y tiendas por departamento, con excepción de las zonas de entretenimiento. Finalmente, a partir de julio, comenzó la tercera etapa, donde se suman todas las

---

<sup>8</sup> Las expectativas empresariales a 3 y a 12 meses sobre la economía se contrajeron abruptamente en abril (9 y 30 puntos, respectivamente) con respecto a enero (53 y 61 puntos, respectivamente), aunque vienen recuperándose gradualmente (julio: 35 y 54 puntos, respectivamente).

<sup>9</sup> Según información del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), las medidas aprobadas ascienden a S/ 136.400 millones (20% del PIB). De este total, las medidas de gasto público equivalen a S/ 29.993 millones (4.6% del PIB). Como se verá más adelante, la mayoría de las estrategias consideradas por el plan implican alguna forma de empleo o movilización de recursos públicos. Sin embargo, existen estrategias por alrededor del 2.3% del PIB que representan un desahorro privado como, entre otros, la liberación de recursos del fondo de Compensación por Tiempo de Servicios (CTS) y de los fondos privados de pensiones.

actividades restantes de los sectores energía, minería, agricultura y construcción. Además, se agregan las tiendas (50% de aforo) y restaurantes, excepto bares (40% de aforo), entre otros rubros.<sup>10</sup>

**Con el reinicio de las actividades, se ha observado un repunte de casos.** El número de contagios diarios creció aceleradamente hasta finales de mayo. Tras ello, se ha visto una tendencia hacia el aplanamiento de la curva con un ritmo de reproducción  $R$  que se aproximó a 1 (indicador de que se había alcanzado el pico o meseta). No obstante, esta tendencia se ha visto revertida conforme se han ido reanudando las actividades económicas. Si bien la política de testeo en Perú es elevada, y eso explica en cierto modo el elevado número de casos que se han venido registrando desde finales de julio, la razón (*ratio*) de nuevos contagios a nuevas pruebas ha ido en constante incremento: mientras que, en el mes de junio, 18 de cada 100 nuevas pruebas diarias era positiva, hacia la segunda semana de agosto esta tasa de positividad ascendía al 30%.

**Dada la paralización de las actividades durante la primera mitad del año, las proyecciones oficiales apuntan hacia una recesión histórica en 2020.** En el Marco Macroeconómico Multianual 2021-2024 recientemente publicado por el MEF, al gobierno prevé una caída de 12% en 2020 (el BCRP la ubica en -12.5% y el FMI en 13,9%). Para 2021 se espera una recuperación importante (MEF: 10%, BCRP: 11.5%, FMI: 6.5%). La recuperación de la economía tendría como motores principales la inversión, empleo y consumo, así como el reinicio de proyectos de inversión en infraestructura, el impulso de obras paralizadas y la ejecución de proyectos en el marco de los Proyectos Especiales de Inversión Pública.

**En este entorno, el gobierno enfrenta el desafío de lograr un manejo fino entre controlar la pandemia y sostener la recuperación de la economía.** Ante una situación de rebrote, el gobierno considera reponer algunas de las medidas de confinamiento de manera parcial y focalizada, de modo de no provocar un daño adicional a la economía. Por ello, el riesgo de una contracción todavía mayor y de una recuperación más lenta de lo previsto se encuentra latente. Este es un balance delicado que el gobierno debe lograr, mientras continúa invirtiendo en la ampliación de la capacidad hospitalaria, fortaleciendo los diferentes niveles de salud, en especial el primer nivel, y apoyando a los colectivos más vulnerables.

### 3. Desafíos de desarrollo en tiempos de COVID-19

**Perú llegó a la situación actual con algunas fortalezas, pero también con debilidades estructurales que explican el desempeño del país en el manejo de la crisis.** De entre las primeras, destaca su solidez macroeconómica, con cuentas públicas saneadas (razón deuda/PIB de un 26,8%, al cierre de 2019), holgado acceso a los mercados financieros internacionales, un elevado *stock* de reservas internacionales (29,6% del PIB al cierre de 2019) y expectativas de inflación firmemente ancladas tras décadas de prudente manejo monetario. De entre las debilidades, destacan la alta incidencia de la informalidad en el país, y la reducida capacidad del Estado para prestar los servicios sociales requeridos para afrontar la emergencia sanitaria y sentar las bases para una recuperación sostenible. A continuación, se analizan algunos desafíos específicos vinculados con el manejo de la crisis actual y la recuperación, los cuales se agrupan en tres

---

<sup>10</sup> La tercera etapa fue aprobada solamente en las zonas donde se dispuso el fin de la cuarentena. Al cierre de este documento, la cuarentena obligatoria se mantenía vigente en 4 regiones (Cusco, Moquegua, Puno y Tacna) y en 46 provincias de otras 14 regiones (4 en Amazonas, 4 en Áncash, 1 en Apurímac, 4 en Arequipa, 4 en Ayacucho, 2 en Cajamarca, 3 en Huancaavelica, 4 en Huánuco, 4 en Ica, 3 en Junín, 6 en La Libertad, 4 en Lima, 1 en Madre de Dios y 2 en Pasco), lugares donde el ritmo de contagios aún se mantiene álgido.



grandes bloques: i) pobreza y política social; ii) finanzas públicas; y iii) empresa privada y sector productivo.<sup>11</sup>

### **3.1. Pobreza y política social**

**En los últimos 20 años, Perú redujo considerablemente su nivel de pobreza, aunque gran parte de su clase media todavía es vulnerable.** Según datos del Sociómetro del BID, la pobreza en Perú se redujo del 49,8% en 2000 al 20,7% en 2018. Esta transformación socioeconómica se debió principalmente al crecimiento económico, pero también a las políticas redistributivas y sociales implementadas durante ese periodo.<sup>12</sup> En ese mismo horizonte temporal, la clase media se amplió, pasando del 49,6% al 77,7%. Sin embargo, esta transformación social es frágil toda vez que el 43% de la población todavía pertenece a la clase media vulnerable, y es pasible de una considerable probabilidad de caer en pobreza ante la materialización de shocks adversos como la crisis del COVID-19.

**El mercado laboral y los ingresos del hogar se han visto fuertemente golpeados por la crisis.** En Lima Metropolitana, el INEI estima que se perdieron 1,9 millones de empleos en el trimestre móvil mayo-junio-julio de 2020 con respecto al mismo periodo de 2019, cifra que implica el 40% del empleo total. Asimismo, los salarios de aquellos que mantuvieron su puesto de trabajo se contrajeron un 10,6% en el mismo periodo. Estos impactos tienden a ser mayores entre los colectivos poblacionales de menores ingresos.<sup>13</sup> En efecto, de acuerdo con un estudio de IPSOS, mientras que aproximadamente la mitad de los encuestados pertenecientes al estrato socioeconómico más pobre se ha quedado sin empleo o no está percibiendo ingresos por su trabajo, ese porcentaje cae hasta el 22% para el colectivo socioeconómico de mayores ingresos. Cabe destacar igualmente que durante las primeras semanas de la cuarentena más de 167.000 peruanos solicitaron retornar a sus provincias de origen, habiéndose producido una reversión del proceso migratorio interno que no tiene precedentes y que ocurrió en condiciones extremadamente precarias, lo que pudo haber contribuido a diseminar la pandemia a zonas rurales del país.

**Perú cuenta con un esquema débil de aseguramiento para hacer frente a shocks adversos.** A diferencia de otros países de la región, Perú no cuenta con un seguro de desempleo y los instrumentos de aseguramiento existentes (por ejemplo, la Compensación por Tiempo de Servicios o CTS) tan solo benefician a los trabajadores formales, los cuales, como se verá más adelante, constituyen una minoría en el país. La debilidad de la arquitectura de aseguramiento social en Perú dificulta la mitigación del impacto de la crisis sobre el ingreso de los hogares y ha obligado al gobierno a buscar alternativas. Cabe mencionar que la ausencia de mecanismos eficaces de aseguramiento ha llevado a la adopción de medidas subóptimas, como es el retiro del 25% de los fondos acumulados en el sistema privado de pensiones (Bosch et al., 2020).

**Su fortaleza fiscal ha permitido al gobierno brindar soporte económico a los hogares, con una cobertura que se ha ido ampliando progresivamente hasta tornarse casi universal.** En primera instancia se dispuso la entrega de S/ 380 (US\$111) a 2,7 millones de familias pobres y a pobres extremos. Posteriormente, esa ayuda se extendió a 780.000 hogares de trabajadores independientes con ingresos mensuales inferiores

---

<sup>11</sup> El análisis que aquí se presenta parte del diagnóstico sobre los desafíos para el desarrollo del Perú elaborados por el Banco Interamericano de Desarrollo en 2017 (BID, 2017).

<sup>12</sup> Cruces y Gasparini (2013) señalan que, en América Latina y el Caribe, el crecimiento económico explica, al menos, el 70% de la reducción de la pobreza. El porcentaje restante se debe a políticas sociales y redistributivas.

<sup>13</sup> La pérdida de puestos de trabajo se concentra, principalmente, en los sectores servicios (-1,1 millones) y manufactura (-326 mil), y en empresas de menor tamaño (-1,4 millones en empresas con un total de entre 1 y 10 trabajadores).

a S/ 1.200, totalizando 3,5 millones de hogares beneficiados. Después, la cobertura se extendió para incluir a 1 millón de familias del ámbito rural, que aún no habían recibido el subsidio del gobierno. Posteriormente, se dispuso la entrega de un bono familiar universal a 1,5 millones de hogares (primer tramo), al cual se añadieron 2,5 millones de hogares (segundo tramo) tras actualizaciones en el patrón de beneficiarios. En conjunto, todos estos bonos beneficiaron a 8,5 millones de hogares. Finalmente, a fines de agosto, se dispuso una nueva entrega de un bono universal por S/ 760 para los 8,5 millones de hogares. De este modo, las ayudas deberían llegar a una proporción importante del país (lo cual no incluye a la población migrante que, como se verá más adelante, ha quedado al margen de los programas de distribución de bonos dispuestos por las autoridades).

**Sin embargo, la entrega efectiva de apoyo económico a los hogares ha enfrentado dificultades.** A pesar de que el penúltimo subsidio fue emitido a inicios de mayo, la distribución de los bonos sufrió retrasos y tomó varios meses en beneficiar al 100% de los hogares vulnerables focalizados.<sup>14</sup> Asimismo, las ampliaciones de cobertura señaladas líneas arriba evidencian problemas del Estado para focalizar adecuadamente las ayudas hacia la población que más las necesitan. En ese sentido, se estima que, para las primeras entregas de subsidios, cerca de 260.000 familias podrían no haber recibido los alivios ya implementados a pesar de entrar en los criterios de elegibilidad.<sup>15</sup>

**Los principales obstáculos que ha enfrentado la distribución de las ayudas han sido los incompletos sistemas digitales de registro de hogares y la insuficiente inclusión financiera.** La ausencia de registros completos hace difícil que la ayuda se focalice y que los bonos alcancen rápidamente a todos los hogares que los necesitan, razón por la cual el Estado terminó facultando a las familias que aún no han recibido el alivio y que se consideren elegibles para que se registren virtualmente por su propia cuenta. Otro problema es que tan solo el 38% de la población adulta cuenta con algún tipo de cuenta bancaria (corriente, de ahorro o a plazo fijo), y que el sistema financiero no tiene presencia física en 304 distritos (16,2% del total). En este contexto, la entrega de los subsidios ha sido principalmente presencial, lo cual ha ocasionado largas filas para su cobro, con el riesgo de contagios que ello genera.<sup>16</sup>

**La economía peruana se caracteriza por la gran incidencia de la informalidad, lo que ha limitado la efectividad de las medidas de mitigación adoptadas por el Estado.** Más del 70% de la población económicamente activa es informal, especialmente en los colectivos más vulnerable (pobres: 92,3%; clase media vulnerable: 72,1%; clase media consolidada: 43,7%; altos ingresos: 14,9%). La informalidad laboral aumenta la necesidad de incumplir las medidas de confinamiento social, debido a que el 52,1% de los informales no cuenta con un lugar de trabajo fijo, sino que sus actividades se realizan de manera ambulatoria o en el espacio público. Además, de la población informal, el 24% percibe ingresos inferiores al salario mínimo y el 11,4% percibe incluso menos que medio salario mínimo.<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> Al 03 de agosto, a pesar de que el penúltimo subsidio se dispuso en mayo, se había entregado el 99,2% de los subsidios destinados a hogares con trabajadores independientes y el 93,4% de los subsidios destinados a los hogares económicamente vulnerables. Al 01 de setiembre, con la incorporación de la última entrega del bono universal, los avances de entrega fueron de 56,2% y 39,7%, respectivamente.

<sup>15</sup> Para el cálculo, se emplearon los datos de la Encuesta Nacional de Hogares y los criterios establecidos en las normativas relacionadas a todos los bonos dispuestos por el Estado.

<sup>16</sup> Las largas filas para el cobro también se explican por la incertidumbre de la población con respecto a los criterios y plazos de la entrega de los subsidios. Si se contrastan las fechas en que se anuncian los subsidios y las fechas en que se emiten las disposiciones legales necesarias para su entrega, se pueden encontrar entre 1 y 2 semanas de diferencia. Ello desencadena que muchas personas asistan a los establecimientos financieros solamente para realizar consultas.

<sup>17</sup> El salario mínimo asciende a actualmente S/ 930 (US\$266).

De entre los problemas que explican la alta incidencia de la informalidad, destacan las rigideces de la normativa laboral peruana, la percepción de que la formalidad conlleva pocos beneficios tangibles y la debilidad de los mecanismos de fiscalización dispuestos por el Estado. Para ilustrar el primer punto, considérese que Perú ocupa el puesto 83 de 141 países en lo relativo a la flexibilidad de su mercado laboral, y el puesto 134 en lo relativo a las prácticas de contratación y despido (*Informe de Competitividad Global* del Foro Económico Mundial, FEM). Para ilustrar el segundo punto, cabe destacar que las encuestas disponibles al respecto revelan que los usuarios tienen una muy baja valoración de los servicios de aseguramiento contributivo de salud, a los que perciben como un impuesto adicional con limitado beneficio para el trabajador (EsSalud, 2015). Finalmente, las debilidades que caracterizan a la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) llevan a que el tiempo promedio desde que se presenta una denuncia hasta la resolución supere los 500 días y, que entre 2014 y 2017, sólo unas 20.000 empresas hayan recibido una visita de inspección, a pesar de que, tan solo el segmento de microempresas asciende a 3,7 millones.<sup>18</sup>

**El hacinamiento y la falta de equipamiento de los hogares más pobres contribuyen a explicar el incumplimiento de las medidas de distanciamiento social.** El cuadro 1 muestra una serie de indicadores por niveles socioeconómicos que evidencian las mayores dificultades que los hogares más pobres tienen para sostener el confinamiento durante un periodo prolongado. Destaca especialmente el hacinamiento en los hogares pobres (9,4%), y el hecho de que tan solo el 33% de estos hogares cuente con refrigeradores, lo cual obliga a las personas a acudir a los mercados frecuentemente a realizar sus compras y, así, aumenta el riesgo de contraer el virus. Destaca igualmente que casi el 20% de los pobres no tiene conexión a red pública de agua dentro de la vivienda, lo que dificulta el lavado frecuente de manos, una de las medidas más efectivas para evitar contagios.

**Cuadro 1. Indicadores sociales por estrato socioeconómico**

Indicador social (% de la población)	Pobres	Media vulnerable	Media consolidada	Ingresos altos	Total
Niveles Socioeconómicos	20.7	42.7	35.0	1.6	100.0
Informalidad laboral	92.3	72.1	43.7	14.9	73.1
Hacinamiento (% de los hogares)	9.4	5.5	2.6	1.3	6.1
Cantidad de miembros (promedio por hogar)	5.0	4.4	3.5	2.4	4.2
Vivienda con red de agua <sup>1</sup>	81.2	86.2	89.3	91.6	86.3
Vivienda con energía eléctrica	94.1	98.5	99.3	99.7	97.9
Vivienda con televisor	26.7	41.7	57.0	78.7	44.5
Vivienda con internet	16.4	33.2	57.0	87.2	38.9
Vivienda con refrigeradora	33.0	58.8	73.2	80.9	58.9
Afiliación a seguro de salud	76.1	74.9	79.2	94.5	77.0
Afiliación a sistema de pensiones	12.3	29.5	51.0	70.3	30.0
Afiliación a sistema privado de pensiones	7.3	18.6	31.9	50.4	17.9

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares (2018).

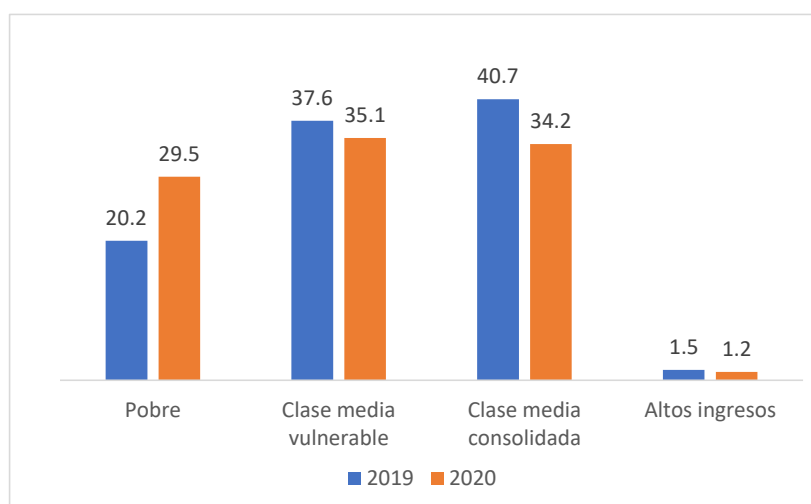
1/ Considera únicamente conexión a red pública de agua dentro de la vivienda.

<sup>18</sup> A su vez, esas debilidades se explican por la insuficiencia de recursos con los que cuenta SUNAFIL (0,2 inspectores por cada 10.000 trabajadores, comparado con 1,7 inspectores en el caso de Chile o 0,8 en Uruguay); un inadecuado mapeo y optimización de procesos que permita hacer la inspección más eficiente y expedita; el insuficiente uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), que permita el desarrollo de servicios digitales, y con ello ampliar la capacidad de atender a más empresas y trabajadores; y una limitada capacidad para utilizar datos administrativos provenientes de diversas instituciones para desarrollar modelos de riesgo que permitan focalizar las inspecciones e incrementar su efectividad.

**La crisis del COVID-19 ha puesto de manifiesto grandes carencias en la capacidad del Estado peruano para prestar servicios sociales.** Estas son particularmente evidentes en el ámbito de la salud: de acuerdo con los datos de la Organización Mundial de la Salud (OMS), Perú llegó a la crisis con apenas 1,6 camas hospitalarias por cada 1.000 habitantes, por debajo de Argentina (5,0), Uruguay (2,8), Chile (2,2), Brasil (2,2) y lejos de la recomendación de la mencionada institución (entre 8 y 10). Antes de las recientes ampliaciones, Perú contaba con 3,3 UCI por cada 100.000 personas, por debajo de Chile (4,3), Brasil (10,7), Colombia (11,5) y Argentina (18,3). Destaca igualmente que, como puede apreciarse en el cuadro 1, más del 20% de la población no cuenta con ningún seguro de salud. Por su parte, el sistema educativo presenta una serie de carencias que contribuyen a explicar el gran número de estudiantes que asisten a centros privados, incluso entre los colectivos de menores ingresos.<sup>19</sup> Asimismo, cabe destacar que tan solo el 58% de las escuelas en el sector rural tiene acceso al agua, y que solo el 43% cuenta con acceso a un baño en buen estado.

**La crisis podría llevar a que se revierta parte de los avances sociales logrados en las últimas décadas.** De acuerdo con las simulaciones realizadas por el BID a partir de encuestas de hogares (Castilleja-Vargas, 2020), la ayuda dispuesta por el Estado evitaría en el corto plazo que se produzca un repunte de la pobreza, aunque desplazaría a una parte de la población desde el estrato de la clase media consolidada al de la clase media vulnerable. Sin embargo, estas líneas de apoyo son temporales y por sí solas no lograrán contrarrestar el impacto de un deterioro prolongado del mercado laboral como el que se espera. En efecto, de acuerdo con Lavado y Liendo (2020), la pobreza monetaria podría repuntar en 9 puntos porcentuales en 2020, cifra similar a la prevista por el Banco Mundial (2020), y la desigualdad del gasto se incrementaría de 0,35 a 0,37 (véase el gráfico 3).

**Gráfico 3. Grupos socioeconómicos (porcentaje de la población total)**



Fuente: Elaboración propia en base a Lavado y Liendo (2020).

<sup>19</sup> Cerca de 2,1 millones de alumnos de educación básica (27% de la matrícula, porcentaje que llega a superar el 50% en los centros urbanos) asiste a centros privados cuya supervivencia está en entredicho en el actual contexto de crisis económica. La mayoría de las instituciones que albergan a estos estudiantes son escuelas pequeñas, de menos de 100 alumnos y son de bajo costo, es decir, cobran una pensión mensual de menos de S/ 200. En educación superior la presencia del sector privado es aún más importante: cerca del 73% de los estudiantes universitarios asiste a una universidad privada y el 65% de los alumnos de institutos concurre a alguno de los 557 institutos superiores privados.

**La crisis del COVID-19 tendrá un impacto particularmente marcado sobre determinados colectivos poblacionales, como el que conforman los más de 860.000 migrantes venezolanos que han establecido su residencia en Perú.** De entre los factores que agudizan la vulnerabilidad de ese colectivo, la Encuesta sobre Condiciones de Vida de la Población Venezolana (ENPOVE) llevada a cabo por el INEI (2018b) permite identificar los siguientes: i) la informalidad de sus condiciones laborales (cerca del 90% trabaja sin contrato); ii) la carencia de un seguro de salud (esto afecta a más del 90%, que no cuenta con ningún seguro de esta naturaleza); y iii) las condiciones de hacinamiento y la falta de contratos formales de arrendamiento, que afecta a una elevada proporción de la población migrante, lo que aumenta el riesgo de desalojo. Además, la población venezolana tiene menos ahorros o activos que los peruanos para hacer frente al shock, y, en su condición de extranjera, las redes de apoyo familiares a las que pueden acceder son más débiles.

**Ya se dispone de datos que sugieren que la población migrante está sufriendo con particular intensidad el impacto del shock.** En efecto, de acuerdo con una encuesta realizada en un estadio inicial de las medidas de distanciamiento social (finales de marzo), un tercio de la población migrante ya había perdido su empleo, y otro 50% había perdido sus ingresos por la imposibilidad de dejar su hogar en el contexto del confinamiento decretado por las autoridades (Freier y Bruckmeier, 2020). Posteriormente (mediados de abril), se realizó otra encuesta que indica que aproximadamente tres cuartas partes de los venezolanos contaba con recursos insuficientes para la compra de alimentos y otros productos de primera necesidad, y el 52% declaró estar en riesgo de desalojo (datos de Equilibrium cenDE).

**La crisis desatada por la pandemia podría reducir el número de empleos de los migrantes en hasta 210.000 (Abuelafia, 2020).** Ello plantea una serie de riesgos que afectan específicamente a la población venezolana, pero también al manejo de la crisis sanitaria. En primer lugar, no cabe duda de que, en un contexto de menor cantidad de empleos y ausencia de ayuda pública, un porcentaje significativo de la población migrante podría caer en situación de pobreza extrema. Ello dificulta el cumplimiento de las normas de distanciamiento social y podría obligar a muchos venezolanos a aceptar ocupaciones con mayor riesgo, lo que podría convertir a la población migrante en un vector de contagio y agravar los episodios xenofóbicos que se han venido observando en Perú. Finalmente, cabe señalar el riesgo de que un endurecimiento de las condiciones de vida de la población venezolana dé lugar a un proceso migratorio de retorno, con el riesgo de que de ese modo se favorezca la propagación internacional del virus.

**La población venezolana se ha mantenido al margen de la estrategia de respuesta a la pandemia puesta en marcha por las autoridades.** El único servicio que se ha extendido a los migrantes es el de aseguramiento temporal del Servicio Integral de Salud (SIS), si bien este solo aplica para aquellos individuos que presenten síntomas del COVID-19. En cambio, las familias venezolanas no han tenido acceso a las líneas de ayuda financiera dispuestas por el gobierno peruano para mitigar los efectos del confinamiento sobre los ingresos de los hogares y ninguno de los bonos distribuidos por las autoridades ha incluido a ese colectivo. Otros servicios destinados a la población migrante se han visto prácticamente interrumpidos, como es el caso de la educación pública: al aproximadamente 30% de niños venezolanos que no están inscritos en el sistema escolar se añade el hecho de que las familias migrantes tienen un menor acceso a Internet y, por lo tanto, menos capacidad de sustituir las clases presenciales por la educación a distancia impulsada por el gobierno. Finalmente, en el contexto de la pandemia se han complejizado los trámites migratorios, lo que está agravando las irregularidades que ya se daban con anterioridad.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> De acuerdo con la ENPOVE, cerca del 15% de los migrantes venezolanos tenía un estatus migratorio irregular en el momento de la encuesta (aproximadamente 130.000 personas).

**Desde una perspectiva de largo plazo, la actual coyuntura dificulta que se aproveche el impulso al crecimiento económico que pudiera haber originado la migración venezolana por su perfil educativo, que en promedio es superior al de la población peruana.** De acuerdo con un estudio del BBVA (2019), el shock positivo de capital humano del país originado por la migración podría haber aumentado el crecimiento potencial del PIB en aproximadamente medio punto porcentual. Sin embargo, ese impulso se materializará únicamente si se hace un buen uso de la fuerza laboral adicional que la llegada de los venezolanos ha supuesto, lo que será más difícil en un contexto de crisis económica y tensiones sociales.

**Otro colectivo que está sufriendo con particular intensidad el efecto de la crisis es el de las mujeres víctimas de violencia.** Aunque las estadísticas son imperfectas, los indicadores disponibles sugieren que durante el confinamiento se ha producido un importante aumento en los episodios de violencia íntima de pareja. Asimismo, se han agudizado los obstáculos que enfrentan estas mujeres para ser protegidas, toda vez que durante la cuarentena los Centros Emergencia Mujer (CEM) han funcionado con equipos móviles reducidos y solo han podido enfocarse en los casos más dramáticos. Un riesgo latente es que este aumento de la incidencia de la violencia contra la mujer (VCM) se extienda más allá de la pandemia, especialmente si no se logran mitigar los impactos de la crisis económica que el COVID-19 está causando.

### **3.2. Finanzas públicas**

**Gracias a la solidez de su marco de política macroeconómica, Perú es uno de los países de la región que llegó a la crisis con más espacio fiscal.** Su primera regla fiscal fue aprobada en 1999 y desempeñó un papel determinante en la superación de las dificultades macroeconómicas por la que atravesó el país durante las décadas de 1980 y 1990.<sup>21</sup> Evidenciando esta fortaleza fiscal, con anterioridad al shock, la deuda bruta del sector público no financiero (SPNF) se ubicaba en un 26,8% del PIB. En ese momento, el Estado peruano contaba con activos financieros por un monto equivalente al 13,9%, con lo que la deuda neta ascendía a tan solo el 12,9% del PIB (a junio de 2020, los activos financieros ascienden a 14,4% del PIB). De entre estos activos, destaca el Fondo de Estabilización Fiscal (2,4% PIB) y la Reserva de Contingencia (0,5% del PIB), instrumentos líquidos diseñados para afrontar shocks exógenos como el que Perú y el mundo están viviendo en la actualidad.

**No obstante, la recaudación tributaria es comparativamente reducida, lo que limita el crecimiento del gasto y la provisión de mejores servicios públicos.** En 2019, los ingresos fiscales representaron el 19,8% del PIB, cifra claramente inferior al promedio de las economías emergentes (27,5%), de América Latina (27%) y de la Alianza del Pacífico (24,3%).<sup>22</sup> Contribuyen a explicar este reducido nivel de ingresos la limitada base tributaria, como resultado de la elevada informalidad laboral y empresarial; el alto grado de evasión tributaria<sup>23</sup> y, en menor medida, el gasto tributario (en torno al 2,2% del PIB en 2018). Cabe mencionar igualmente que la recaudación en Perú es sensible a shocks del crecimiento económico (-0,15 puntos porcentuales del PIB por cada -1 punto porcentual de crecimiento), del tipo de cambio (-0,13

---

<sup>21</sup> La última reforma de dicho marco de responsabilidad fiscal tuvo lugar en 2016, y los siguientes son los principales elementos de la regla vigente en la actualidad: i) la deuda pública bruta no puede superar el 30% del PIB (+4 puntos porcentuales en caso de alta volatilidad financiera); ii) el déficit fiscal no puede superar el 1% del PIB, salvo que se aplique la cláusula de excepción; iii) el crecimiento real del gasto no financiero no deberá ser mayor al límite superior del rango +/-1 punto porcentual del promedio de 20 años del crecimiento real anual del PIB; iv) el crecimiento real del gasto corriente (excluyendo mantenimiento) no puede exceder la tasa de crecimiento real anual de largo plazo de la economía menos 1 punto porcentual (Decreto Legislativo 1276).

<sup>22</sup> Promedio de Alianza del Pacífico excluyendo a Perú.

<sup>23</sup> Especialmente en la recaudación potencial del impuesto general a las ventas (IGV) (32,9% en 2018) y del impuesto a la renta (48,5% en 2018).

puntos porcentuales del PIB por cada -0,1 sol por dólar) y de los precios de exportación (-0,65 puntos porcentuales del PIB por cada 10% de menores precios).<sup>24,25</sup>

**Las estadísticas disponibles a la fecha ya revelan que se está produciendo una fuerte caída de los ingresos.** En los primeros siete meses del año, los ingresos del gobierno general se redujeron en 22,7% a/a (ingresos tributarios: -21,1% a/a; ingresos no tributarios: -27,4% a/a) debido a una combinación de factores externos e internos. En el lado externo, los ingresos se vieron afectados por las caídas en las importaciones (marzo: -21,2% a/a; abril: -33,4% a/a; mayo: -38,2% a/a; junio: -29,4% a/a) y en los precios de exportación (marzo: -6,5% a/a; abril: -11,7% a/a; mayo: -10% a/a; junio: -3,9% a/a). Por el lado interno, el confinamiento social redujo la recaudación del impuesto general a las ventas (IGV) interno (marzo: -11,2% a/a; abril: -35,4% a/a; mayo: -39,4% a/a; junio: -35,8% a/a; julio: -22,7%). Además, a causa del colapso económico, el gobierno dispuso diversos alivios tributarios con un costo potencial sobre la recaudación de alrededor del 2,3% del PIB. Por su parte, la base tributaria de pequeñas y medianas empresas (pyme)<sup>26</sup> ha empezado a desacelerar su crecimiento, pasando de expandirse un 8% a/a en promedio, entre enero de 2009 y febrero 2020, a crecer un 4,4% en junio de este año.

**Asimismo, Perú enfrenta problemas de gestión pública que reducen la eficiencia del gasto y que frecuentemente resultan en la subejecución de este.** Como se señala en BID (2017), de entre los factores que limitan la efectividad gubernamental destaca una débil coordinación institucional, carencias en el diseño y ejecución de las políticas públicas, un servicio civil en transición y debilidades en el marco legal e institucional para prevenir y controlar la corrupción, problemas que son particularmente evidentes a nivel subnacional. Estas debilidades contribuyen a explicar la tendencia a subejecutar el gasto público, y también han afectado a la implementación de las medidas puestas en marcha para afrontar la emergencia actual.<sup>27</sup> Otros factores relevantes que ayudan a comprender la existencia del alto grado de subejecución en niveles subnacionales, a pesar de que explican dos tercios de la inversión pública total, son la insuficiente capacidad de atraer mano de obra calificada; la prolongada paralización de obras públicas ante sospechas o evidencia de corrupción; la precariedad de las formulaciones de proyectos, que hacen que dichas obras se detengan posteriormente ante las observaciones del Ministerio de Economía y

---

<sup>24</sup> Para el cálculo de las elasticidades, se estimó la siguiente ecuación mediante el modelo de mínimos cuadrados ordinarios (MCO) con corrección de heterocedasticidad y autocorrelación:

$$NFR_t = \beta_r NFR_{t-1} + \beta_x XP_t + \beta_g G_t + \beta_d D_t$$

Donde  $NFR_t$  representa el ingreso fiscal neto, que equivale al ingreso fiscal descontado de *one-offs* y devoluciones;  $XP_t$  representa el índice de precios de exportación;  $G_t$  representa la tasa de crecimiento real de la economía; y  $D_t$  es un vector de variables dicotómicas temporales, que sirven como controles de crisis económicas y desastres naturales. De tal forma,  $\beta_r$ ,  $\beta_x$  y  $\beta_g$  son las elasticidades de los ingresos fiscales respecto de sus respectivas variables regresoras. Asimismo, las elasticidades por producto de exportación fueron obtenidas tras multiplicar  $\beta_x$  por la participación del producto en la canasta exportadora de 2019. Para esta estimación, se emplearon datos entre 1T2000 y 4T2019.

<sup>25</sup> Especialmente en los precios de las materias primas: una reducción de cUS\$27 por libra de cobre, US\$6 por barril de petróleo y US\$140 por onza de oro contraen la recaudación fiscal en 0,2; 0,04 y 0,13 puntos porcentuales del PIB, respectivamente.

<sup>26</sup> Corresponde a los contribuyentes inscritos con RUC en los diferentes regímenes tributarios. Excluye a los principales contribuyentes, pero incluye a los trabajadores independientes (datos de SUNAT).

<sup>27</sup> En efecto, al 3 de agosto, se observaba en todos los niveles del gobierno un bajo grado de ejecución de los recursos destinados a detener la propagación del virus: gobierno nacional, 65%; gobiernos regionales, 39,9%; gobiernos locales, 77%.

Finanzas (MEF) y/o de la Contraloría General de la República; y el aún significativo impacto del primer año de gestión de las autoridades subnacionales sobre la ejecución.

**La estrategia gubernamental para hacer frente al COVID-19 supone un aumento significativo e inmediato del gasto público.** Algunos de los elementos de esa estrategia, como el retiro de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) o de las CTS, constituyen un desahorro privado más que la movilización de recursos fiscales, mientras que no todas las medidas tributarias afectaran a los ingresos fiscales, ya que se tratan en muchos casos de diferimientos y prórrogas dentro del año. Las medidas de gasto público ascienden a 4,6% del PIB y comprenden la atención a la emergencia (por 0,5% del PIB);<sup>28</sup> el apoyo brindado a sectores vulnerables e instituciones (2,84% del PIB);<sup>29</sup> y del soporte y de la reactivación de la economía (1,2% del PIB).<sup>30</sup> El paquete de medidas impulsado por el gobierno también incluye garantías del MEF equivalentes a cerca del 10,7% del PIB orientadas a abaratar los créditos de las empresas y a mantener la cadena de pagos.<sup>31</sup> Sin embargo, ese último componente del plan aumentará el gasto público en la medida que se produzcan impagos en los préstamos que se garantizan, algo que es difícil de anticipar ex ante.

**La actual coyuntura evidencia la necesidad de aumentar el gasto público no solo para atender la emergencia, sino también para cubrir las carencias en la provisión de servicios públicos que la crisis ha puesto de manifiesto.** El gasto total del SPNF representó el 20,1% del PIB en promedio entre 2016 y 2019, un monto que se compara desfavorablemente con el conjunto de América Latina y el Caribe (ALC) y que está muy por debajo del correspondiente a las economías avanzadas (Castilleja-Vargas y Deza, 2020). Ese nivel de gasto público podría ser insuficiente para cerrar las brechas de Perú no solo en el ámbito social (véase la sección anterior) sino también en los sectores de infraestructura.

**En previsión de este deterioro en la situación de las finanzas públicas, el gobierno ha suspendido las reglas fiscales.** En respuesta a la desaceleración económica por la que atravesaba el país, a finales de 2019 el gobierno ya pospuso el proceso de consolidación fiscal en el que estaba inmerso, retrasando el objetivo de converger a un déficit del 1% del PIB a 2024. La crisis del COVID-19 obligó a que, en el mes de abril, las autoridades suspendieran todas las reglas macrofiscales para 2020 y 2021. Esto incluye a la regla de deuda pública (30% del PIB), porque limitaba el espacio fiscal necesario para atender la emergencia. A partir de ese momento, el gobierno emitió una batería de normativas que están permitiendo financiar la atención de la crisis. El gobierno plantea regresar a la meta de déficit fiscal en 2026 (fuente: MMM 2021-2024).

**De momento, la suspensión de las reglas fiscales y el debilitamiento de las finanzas públicas están teniendo un impacto limitado en la confianza de los mercados financieros internacionales sobre el soberano.** El pasado 16 de abril, Perú se convirtió en una de las primeras economías emergentes en emitir

---

<sup>28</sup> Al momento de escribir este informe, estas medidas se concentraron en fortalecer los servicios de salud (US\$657 millones), mantener establecimientos educativos (US\$47 millones), emprender acciones de desinfección de infraestructura pública y vehículos de transporte público (US\$37 millones), mantener el orden público (US\$159 millones) y garantizar el traslado de ayuda humanitaria (US\$55 millones).

<sup>29</sup> En ese pilar, se enmarcan los subsidios a familias vulnerables (US\$1.625 millones), otros tipos de apoyo a los hogares (US\$327 millones), sustento a trabajadores (US\$579 millones), apoyo a negocios (US\$41 millones), beneficio a colectivos vulnerables (US\$69 millones) y financiamiento de actividades de instituciones públicas (US\$420 millones).

<sup>30</sup> Destacan el Programa Arranca Perú (US\$1.940 millones), la adquisición pública de bienes manufacturados por las microempresas y pequeñas empresas (MYPE) (US\$194 millones) y el mantenimiento de infraestructura de riego (US\$43 millones).

<sup>31</sup> Se trata de los programas de garantías de crédito para empresas del sector financiero (US\$2.000 millones), el Programa Reactiva Perú (US\$17.143 millones), el Fondo de Apoyo Empresarial a las MYPE (US\$229 millones), así como los Fondos de Apoyo Empresarial a los sectores de agricultura (US\$571 millones) y turismo (US\$143 millones).



un bono soberano en los mercados de capitales desde que estallara la pandemia. La emisión por US\$3.000 millones fue exitosa no solo por su reducido costo (2,392% en su tramo a cinco años y 2,783% en su tramo a diez años), sino también porque generó una demanda por más de US\$25.000 millones. De ese modo, Perú aseguró los recursos para sostener buena parte de su estrategia de mitigación de los efectos de la crisis. Además, el país mantiene una línea de crédito contingente con el FMI por US\$11.000 millones para ser utilizada como financiamiento precautorio. Sin embargo, el 4 de junio, Fitch redujo la calificación crediticia de Perú para emisiones de deuda de largo plazo en moneda local desde A- a BBB+ con perspectiva estable. Aún en este entorno, destaca que Perú es el único país de la región que mantiene el grado de inversión con perspectiva estable.

**Es de prever que en el transcurso de 2020 se produzca un fuerte incremento del déficit fiscal hasta llegar a alrededor de 10% del PIB.** Aunque existe una elevada incertidumbre, se pueden esbozar los siguientes supuestos: i) que los shocks externos explicados líneas arriba se disipan gradualmente hacia 2021;<sup>32</sup> ii) que en 2010 la actividad económica se contrae en un 13,9%;<sup>33</sup> iii) que las medidas tributarias y de gasto público alcanzan el 0,5% del PIB<sup>34</sup> y el 3,1% del PIB,<sup>35</sup> respectivamente; iv) que la inversión pública decrecería en un 8% real;<sup>36</sup> y v) que no habría cambios en el resultado primario de las empresas públicas ni en el pago de intereses de la deuda pública<sup>37</sup> con respecto a sus últimos pronósticos oficiales.<sup>38</sup> De esa forma, los ingresos fiscales caerían del 19,7% del PIB en 2019 al 17,3% del PIB en 2020, mientras que el gasto pasaría del 20,1% del PIB en 2019 al 24,7% del PIB en 2020. Así, la crisis del COVID-19 conduciría a un déficit fiscal de entre un 9% y un 10% del PIB en 2020.<sup>39</sup> Estos estimados son similares a los reportados por el gobierno en el último MMM (-10.7% del PIB).

**Existe un sesgo al alza en el déficit fiscal en caso de un nuevo endurecimiento de las condiciones externas y/o en caso de que la pandemia demore en ser controlada más de lo esperado.** Las previsiones descritas anteriormente están expuestas a diversos y considerables riesgos al alza. Por un lado, un rebrote del COVID-19 en las principales economías del mundo y/o en los principales socios comerciales podría hacer mermar nuevamente las condiciones externas, lo que generaría dinámicas desfavorables de los precios de las principales materias primas y del tipo de cambio. Este shock podría provocar un incremento

---

<sup>32</sup> Según Investing, las cotizaciones promedio de 2020 del cobre, oro y petróleo variarán, respectivamente, en -cUS\$4,1 por libra; US\$410,3 por onza y -US\$16,9 por barril en relación con sus cotizaciones promedio de 2019. Asimismo, en 2020 se registraría una depreciación cambiaria del 3%, lo cual sería equivalente a la depreciación acumulada en el primer semestre de 2020 con respecto al promedio de 2019.

<sup>33</sup> En línea con el *WEO* de junio de 2020 del FMI (actualización).

<sup>34</sup> Se asume que los pagos tributarios prorrogados son cumplidos al 100% por las empresas antes del cierre de año. Asimismo, se espera que no se implementen mayores alivios tributarios a los ya dispuestos.

<sup>35</sup> Actualmente, las medidas de gasto público equivalen al 1,4% del PIB (de un total de medidas económicas que equivalen al 14,5% del PIB). Dado que el Estado anunció que espera ampliar las medidas económicas hasta alcanzar el 17% del PIB, se asume que el gasto público aumentaría en 0,4 puntos porcentuales del PIB adicional debido a las crecientes necesidades de asistencia social.

<sup>36</sup> Entre enero y junio de 2020, la inversión pública se contrajo en un 36%. En lo que resta del año, ello se vería amortiguado por las nuevas medidas de agilización de la ejecución de obras públicas y la promoción del empleo a través del financiamiento de proyectos públicos de infraestructura.

<sup>37</sup> Si bien las condiciones financieras internacionales son ahora más rígidas, no tendrían impacto en 2020 sobre el cargo de intereses de la deuda pública, debido a que a mayo de 2020 el 60,1% de la deuda se encontraba en moneda local y el 93,5% a tasa fija.

<sup>38</sup> Reporte de Inflación de junio de 2020 del BCRP.

<sup>39</sup> En el estudio del BID de Andrián, Deza y Hirs (2020) se presenta una estimación alternativa basada en la construcción de una trayectoria de simulaciones de proyecciones de crecimiento económico y variables fiscales para 2020. Se obtiene una mediana de déficit de alrededor del 12% del PIB, aunque la variabilidad es significativa.

del déficit fiscal adicional de alrededor de 0,4 puntos porcentuales del PIB.<sup>40</sup> Por otra parte, si los efectos sobre el sector empresarial son más severos que lo esperado, no solo se verá reducida la capacidad de pago de las empresas, sino que también se observaría el cierre de muchas de ellas ante la incapacidad de generar solvencia y rentabilidad para sus actividades. Ello se reflejaría en un elevado incumplimiento de los pagos tributarios prorrogados, que produciría un incremento sustancial en el costo de las medidas tributarias. En esta coyuntura, el déficit fiscal podría elevarse en alrededor de 0,8 puntos porcentuales del PIB.<sup>41</sup> Asimismo, una menor efectividad en la mitigación de la pandemia ahondaría la caída en la percepción de ingresos y en el bienestar de los hogares, especialmente en los colectivos más vulnerables. Ello conduciría a la necesidad de nuevas medidas de ayuda económica para la población. De acuerdo con el BCRP, ello implicaría un mayor déficit fiscal en alrededor de 0,4 puntos porcentuales del PIB.<sup>42</sup>

### 3.3. Empresa privada y sectores productivos

**La actual crisis sanitaria está teniendo un marcado impacto sobre la actividad empresarial.** De entre los canales a través de los cuales las unidades productivas se están viendo golpeadas, destacan los siguientes: i) imposibilidad temporal de operar, dadas las medidas de distanciamiento social adoptadas por las autoridades, y la paralización de la mayor parte de los sectores de la economía; ii) interrupción de las cadenas de suministro, y reducción de la oferta de insumos productivos importados y nacionales; y iii) caída de las ventas, a consecuencia del impacto que la crisis está teniendo sobre la capacidad de compra de la población peruana y de las propias medidas de confinamiento. Esta situación está generando problemas de liquidez muy extendidos, lo que podría transformarse en insolvencias para numerosas empresas peruanas que, antes del shock, eran capaces de competir a nivel doméstico e incluso internacional. Ello llevaría a que el impacto económico de la crisis económica se extienda más allá de la crisis sanitaria, justificando los esfuerzos gubernamentales para proveer líneas de liquidez a las empresas del país a través de los programas Reactiva Perú y Fondos de Apoyo Empresarial (FAE-MYPE, MAE-Turismo y FAE-Agro).

**Antes de la crisis, las empresas más pequeñas eran más vulnerables a los efectos del shock que las medianas y grandes.** Una primera pregunta que se plantea es cuál era la resiliencia ex ante de las empresas peruanas ante un shock con las características del que se está produciendo actualmente. Con el objeto de abordar esa pregunta, se utilizaron datos de las Encuestas de Empresas del Banco Mundial (WBES, por sus siglas en inglés: *World Bank Enterprise Surveys*) para construir un índice de preparación de las firmas incluidas en esa base de datos, en el que se combinan varias variables relacionadas con su capacidad de preparación ante un shock (cuanto mayor es el índice, menor es la vulnerabilidad de la empresa).<sup>43</sup> Como muestra el gráfico 4, el indicador agregado de preparación de las empresas peruanas

<sup>40</sup> Se asume que las cotizaciones de las principales materias primas muestran en el segundo semestre de 2020 una dinámica similar al comportamiento registrado entre marzo y abril. En tal caso, los precios promedio de 2020 del cobre, oro y petróleo variarían, respectivamente, en -cUS\$ 33,7 por libra; US\$234 por onza y -US\$26,7 por barril en relación con sus precios promedio de 2019.

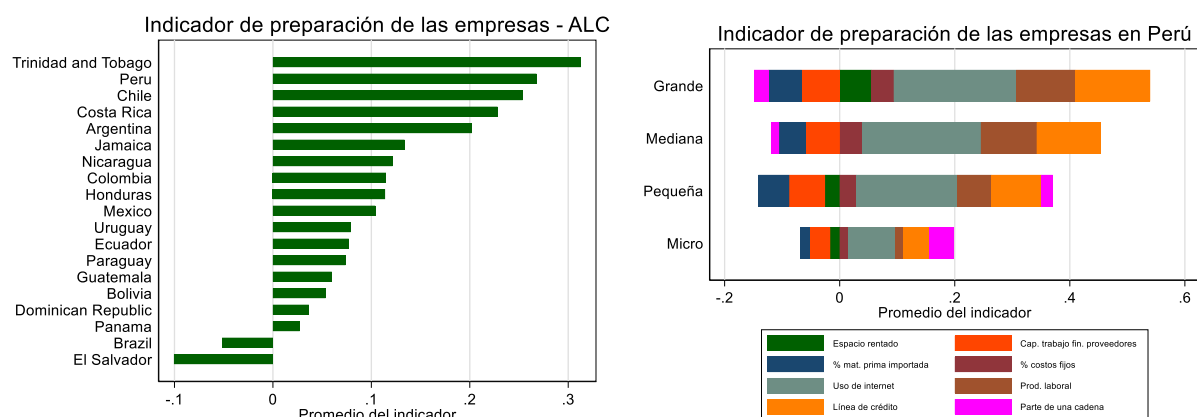
<sup>41</sup> Este escenario contempla que los pagos tributarios prorrogados son cumplidos solo al 50% por las empresas antes del cierre del año, lo que elevaría el costo de las medidas tributarias al 1,3% del PIB.

<sup>42</sup> En el Reporte de Inflación del BCRP de junio de 2020, se anticipa que el gasto corriente equivaldría al 20,3% del PIB en 2020, lo que sería superior en 0,4 puntos porcentuales a nuestra estimación (19,9% del PIB). Ello es debido a que consideran un mayor activismo fiscal para proporcionar apoyo a la población.

<sup>43</sup> Dicho índice utiliza las siguientes variables: porcentaje de participación de las materias primas importadas y domésticas en el total de insumos; porcentaje del capital de trabajo financiado por créditos con proveedores o por adelantos de clientes; peso de los costos fijos en los costos totales (los costos fijos se definen como la suma de los costos laborales y el costo de rentar el capital, i.e. maquinaria y equipo); acceso a una línea de crédito; porcentaje

obtenido de esa base de datos es mayor al de casi todos los países de ALC, y supera por un amplio margen al de los otros países andinos. Sin embargo, también se aprecian diferencias muy marcadas por tamaño de firma, siendo las empresas más pequeñas las que menos preparadas estaban para afrontar un shock de esta naturaleza en aspectos como acceso de financiamiento, digitalización, productividad y el hecho de no poseer local propio; por lo tanto, dichas empresas ostentaban mayor riesgo de caer en situación de insolvencia.

**Gráfico 4. Indicador de preparación de las firmas, agregado y por tamaño de empresa**



Fuente: Elaboración propia en base a las Encuestas de Empresas del Banco Mundial (WBES).

Nota: El indicador agregado es el promedio simple de los componentes. La calificación de los componentes es estandarizada respecto a la media y en términos de desviaciones estándar.

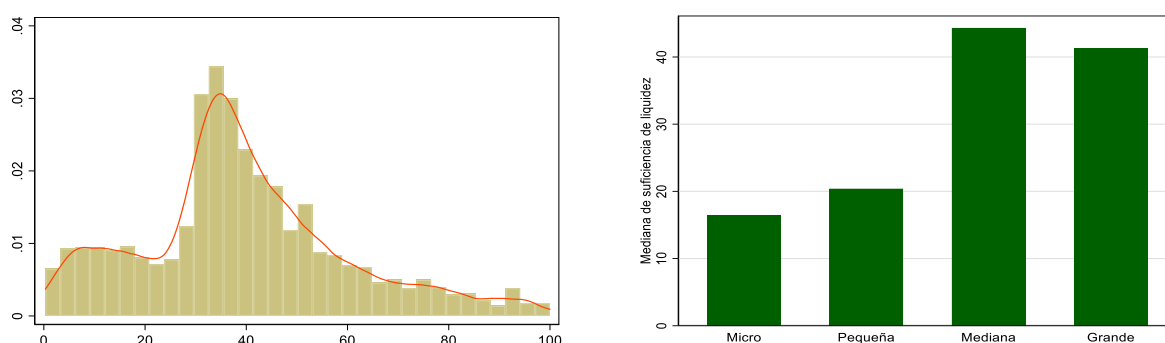
**Por el lado de la resistencia, los amortiguadores (*buffers*) de liquidez con los que contaban las empresas peruanas son insuficientes para soportar sin apoyo gubernamental una cuarentena tan larga como la que se impuso en el país.** Para abordar la pregunta de cuánto tiempo podrán resistir las empresas al shock, se recurrió a la Encuesta Económica Anual (EEA) de 2018, la cual contiene información financiera y características demográficas básicas de las empresas del país (para más detalles, véase Deza y Beverinotti, 2020). Como muestra el gráfico 5, el número de días durante los que las empresas peruanas incluidas en esa base de datos podrían cubrir sus gastos normales incluso sin percibir ingresos usando sus reservas financieras es muy variable, siendo la mediana de dicha distribución de 38 días. Destaca igualmente que existen diferencias muy marcadas entre las *ratios* de suficiencia de liquidez de las empresas medianas y grandes, que superan los 40 días, y las de las micro y pequeñas (mype), que apenas alcanzan los 20 días en el caso de estas últimas. Conviene resaltar que el periodo de la cuarentena excedió con creces el número de días que, en promedio, habrían podido resistir estos cuatro grupos de empresas para hacer frente al shock, lo que subraya la importancia de los esquemas de inyección de liquidez adoptados por las autoridades. Se pone igualmente de manifiesto que, dada la magnitud de sus amortiguadores de liquidez al momento de estallar la crisis, la situación de las mype es mucho más compleja que la de las firmas de mayor tamaño, lo cual indica que resulta clave que las herramientas de apoyo dispuestas por el gobierno también puedan llegar a esas empresas con la celeridad requerida para evitar su desaparición.

---

de espacio ocupado por la empresa que es rentado; uso de Internet para órdenes de compra y venta, y para desarrollar nuevas ideas; si la empresa forma parte de una cadena productiva o produce para el consumo final de individuos; y productividad laboral.

**El respaldo en términos de liquidez que han brindado las autoridades ha fluido hacia empresas de todos los tamaños, con una orientación reciente hacia las más pequeñas.** ¿Cómo se distribuye el apoyo financiero que está otorgando el Estado por tamaño de las empresas receptoras del mismo? En lo que respecta al programa Reactiva Perú, su primera fase de subastas (S/ 30.000 millones) había dirigido solamente el 3,9% de los fondos disponibles a empresas de menor tamaño (préstamos de hasta S/ 30.000), si bien estas firmas representaron la mayoría de las beneficiarias (70% del total). La segunda fase del programa Reactiva Perú (S/ 30.000 millones) incorporó nuevos criterios de elegibilidad, que facilitan el acceso al crédito para las empresas más pequeñas. De esa forma, al 3 de agosto, ya se había subastado el 73,4% de los fondos disponibles de la segunda etapa, con un aumento significativo de los recursos dirigidos a créditos de hasta S/ 30.000 (23,5%). Asimismo, a junio de 2020, las MYPE representaron el 77% de las empresas beneficiarias y se espera que dicha proporción continúe en aumento. Para impulsar el apoyo a las firmas de menor tamaño, también se cuenta con el programa Fondo de Apoyo Económico a las MYPE (FAE-MYPE), que permite garantizar financiamiento a este tipo de firmas hasta por un agregado de S/ 4.000 millones. Al 12 de junio, el FAE-MYPE ha beneficiado a 143.409 MYPE. Debido a los resultados favorables de los programas Reactiva Perú y FAE-MYPE,<sup>44</sup> las autoridades dispusieron nuevos programas FAE dirigidos a los sectores de turismo (S/ 500 millones) y agrícola (S/ 2.000 millones).

**Gráfico 5. Razón (ratio) de suficiencia de liquidez (en días)**



Fuente: Estimaciones propias en base a la Encuesta Económica Anual 2018.

**La dificultad para atender al segmento de firmas informales podría limitar la efectividad de la ayuda financiera.** Es importante reconocer que las dos bases de datos utilizadas para elaborar los indicadores antes descritos no incluyen a las firmas informales, a pesar de que existen en el país más de 7 millones de unidades productivas de los hogares (80% de las unidades productivas no agropecuarias en 2016)<sup>45</sup> y 1,8 millones de firmas (40,4% del total de microempresas en 2018) que se encuentran en esa condición (PRODUCE, 2020; INEI, 2018a). Si bien se dispone de poca información sobre esas empresas, hay razones que indicarían que su situación al momento del shock era más precaria que la de las firmas formales, al tratarse en su gran mayoría de micro-emprendimientos con baja productividad y limitado acceso tanto al crédito privado como a los mecanismos de apoyo financiero dispuestos por el sector público. Dada la

<sup>44</sup> Ambos programas lograron reducir la tasa de interés promedio de créditos para MYPE del 32,6% en marzo al 3,8% en junio (-28,8 puntos porcentuales).

<sup>45</sup> Las unidades productivas de los hogares son las empresas de los hogares –no constituidas en sociedad– creadas con el fin de producir bienes y servicios para su venta o trueque en el mercado. Corresponden a un subconjunto dentro del sector institucional de los hogares, cuyas funciones son llevar a cabo el consumo final, proveer mano de obra, o producir bienes y servicios de mercado. Desde esta perspectiva, el sector informal está constituido por las unidades productivas de los hogares no registradas ante la SUNAT. La medición de estas unidades productivas y sus características se obtienen de las Encuestas de Hogares (ENAHOG).

importancia del sector informal como generador de ingresos laborales para la población peruana, y especialmente para los colectivos más vulnerables, estas firmas pueden acceder a algún programa FAE bajo ciertas condiciones.

**El gobierno ha impulsado otras iniciativas para apoyar a las micro, pequeñas y medianas empresas (mipyme), y fomentar la formalización empresarial.** Destacan las siguientes iniciativas: i) el apoyo al comercio ambulatorio y la creación de mercados satélites; ii) la reducción en un 50% del costo notarial de las empresas informales que quieran formalizarse; iii) créditos del FONDEMI a microempresas que se formalicen; iv) acceso gratuito a los servicios prestados por los Centros de Innovación Productiva y Tecnológica (CITE) para las empresas que se formalizan; v) participación en las ferias digitales de TU empresa; vi) autorización para que las empresas informales puede participar en las licitaciones del programa Compras a MYPERú a cambio de que se formalicen.

**El proceso de definición de protocolos de bioseguridad y autorización para que las empresas reinicien sus actividades avanza a buen ritmo, aunque ha recibido críticas.** Ya fueron aprobados los protocolos sanitarios para la reapertura de todos los sectores incluidos en las tres primeras fases de las cuatro etapas de la estrategia gubernamental. A fines de junio, alrededor de 780.000 empresas habían sido autorizadas a retomar sus actividades.<sup>46</sup> Sin embargo, el procedimiento por el cual se está conduciendo este proceso ha sido criticado por la carga burocrática de los trámites que exige al sector privado y el entorno desmedidamente regulado que podría estar creando a pesar de la limitada capacidad de fiscalización del Estado; el riesgo de que el excesivo celo regulatorio del gobierno desplace a más empresas hacia la informalidad; la incertidumbre que genera la indefinición de los criterios que aplicará el gobierno para cambiar de etapa; el rol que se ha asignado a las distintas entidades encargadas de la fiscalización (SUNAFIL, municipios, MINSA); y el hecho de que el enfoque sectorial con el que se está llevando a cabo el proceso no tome en cuenta que las empresas operan en cadenas de valor cuyos distintos eslabones deben tratarse simultáneamente para que la reapertura sea efectiva.

**Las empresas peruanas tienen rezagos importantes en materia de adopción de TIC.** A nivel global, las herramientas digitales han sido de creciente utilidad para que las empresas minimicen el impacto de las disrupciones causadas por las medidas de distanciamiento social sobre su capacidad operativa y de acceso al cliente. Sin embargo, una encuesta reciente del INEI (2018b) revela la existencia de brechas significativas en la adopción de estas tecnologías por parte de las firmas peruanas, de entre las que cabe destacar las siguientes: i) solo el 29,7% de las empresas encuestadas contaba con un sitio web para ofertar sus productos; ii) el 2,4% distribuye sus productos en línea; y iii) más del 35% no realiza operaciones de banca electrónica. La encuesta mencionada revela igualmente que la adopción de TIC es más limitada en las firmas de menor tamaño, lo que añade un factor adicional de vulnerabilidad a los anteriormente mencionados.

**Las empresas peruanas invierten poco en investigación y desarrollo (I+D), lo que en parte se explica por las carencias del sistema de ciencia, tecnología e innovación (CTI).** La innovación podría cumplir un papel clave a la hora de ayudar a las empresas peruanas a sortear la crisis y adaptarse a los cambios estructurales que esta traerá (BID, 2020b). Sin embargo, la inversión del país en I+D ha sido históricamente reducida si se compara con el resto de la región (0,12% del PIB)<sup>47</sup>, lo que en parte se debe a la existencia de una serie

---

<sup>46</sup> Para reiniciar las actividades, se solicitó a las empresas que elaboraran un plan para la vigilancia y el control del COVID-19, y que lo enviaran a su sector competente para aprobación, como paso previo a la reapertura. A partir de allí, el sistema dependería de los procesos de fiscalización a llevar a cabo por la SUNAFIL, las municipalidades y el MINSA.

<sup>47</sup> En promedio, la región de América Latina y el Caribe (ALC) invirtió 0,8% del PIB en I+D (de la Cruz, Manzano y Loterszpil, 2020).

de fallas de mercado y de coordinación asociadas a la producción de conocimiento que el accionar del Estado no ha logrado corregir. De entre los problemas de institucionalidad pública del sistema de CTI en Perú, cabe destacar la ausencia de un actor que proponga lineamientos y prioridades nacionales para el largo plazo, el bajo nivel de coordinación que mantienen entre sí las diversas instituciones que participan en el sistema, y la multiplicidad de instrumentos dispersos de apoyo financiero y no financiero a las empresas, que en el pasado reciente han tenido una efectividad limitada (Crespi y Castillo, 2020).

**El sector agropecuario merece una atención especial dada su importancia económica y la amenaza latente del COVID-19 para la seguridad alimentaria.** Las estimaciones disponibles sugieren que el agro será uno de los pocos sectores que resultará menos afectado por el COVID-19; no obstante, registrará tasas de crecimiento menores, lo que contrastará con el buen desempeño que ha ostentado durante las últimas dos décadas.<sup>48</sup> Un riesgo que enfrenta Perú es que las disrupciones en las cadenas de suministro debido a la suspensión de operaciones de proveedores de insumos alimentarios pueden impactar negativamente la disponibilidad, la calidad y la asequibilidad de los alimentos, además de limitar el acceso a los mercados domésticos y/o internacionales, afectando así a la seguridad alimentaria. Además, existe el riesgo de que el incremento de la incidencia de la pobreza que causará la crisis del COVID-19 reduzca el acceso a alimentos para los colectivos más vulnerables, potencialmente agravando el problema de desnutrición que ya se presenta en algunas regiones del país.

**El sector turístico peruano enfrenta la que probablemente será una de las peores crisis de su historia.** Con el ingreso de 4,4 millones de visitantes en 2019, el sector turismo aportó al país el 3,9% del PIB, sin contar con el turismo interior, que podría representar otro 5% del PIB adicional. En la actualidad, el sector está paralizado debido al cierre de fronteras, y a las medidas de distanciamiento social impulsadas por el gobierno. Además, el impacto de la crisis no solo se advierte en las decisiones de consumo presente, sino también futuras (BID, 2020c),<sup>49</sup> considerando que se producirá una mayor reticencia a realizar viajes no esenciales aun cuando se reabran las fronteras, arrastrando el riesgo a otros sectores como la aviación. Por ello, es de prever que el sector tardará varios años en recuperarse dado el desplome que están sufriendo las economías de los principales países emisores, y la menor predisposición de muchos turistas a viajar a destinos “lejanos” para ellos, como Perú.

#### **4. Recomendaciones de mediano plazo**

**Esta sección plantea algunas recomendaciones de política para el relanzamiento de la economía peruana en un horizonte de mediano plazo.** En un primer lugar, aborda brevemente una discusión sobre cómo fortalecer al sistema de salud durante la fase de transición a la normalidad que se está llevando a cabo en la actualidad. Posteriormente, la discusión se organiza en tres grandes bloques de políticas públicas: i) la política social, ii) la política fiscal y iii) el apoyo a las empresas y a los sectores productivos.

---

<sup>48</sup> En Perú el sector agropecuario representa una de las principales fuentes de trabajo, ya que en 2018 empleaba al 37% de la población económicamente activa de las zonas rurales del país. Además, las exportaciones de este sector han crecido aceleradamente, posicionando a Perú como uno de los principales exportadores de frutas, hortalizas y verduras a nivel mundial. Ese buen desempeño propició una mejora de los ingresos de los productores, y contribuyó a la reducción de la pobreza (de un 74% a un 42% entre 2007 y 2018) y de la pobreza extrema (de un 33% a un 10%) en el entorno rural.

<sup>49</sup> Con información a mayo de 2020, las reservas aéreas para viajes en una ventana de entre dos y tres meses habían caído un 50%.

#### **4.1. Cómo reforzar el sistema sanitario durante la transición hacia una nueva normalidad**

**Seguir aumentando la capacidad de realizar pruebas diagnósticas y emplear adecuadamente la información que estas generan son elementos clave.** Si bien Perú es uno de los países de la región que ha aplicado un mayor número de pruebas diagnósticas y serológicas, tan solo cuenta con 15 laboratorios (contra los 130 de Argentina), lo que ha producido retrasos e inexactitudes en la provisión de resultados, especialmente a nivel regional. Por lo tanto, es necesario fortalecer la red de laboratorios de salud pública, especialmente los laboratorios de referencia regionales, y lograr una mayor participación de los laboratorios privados y de las instituciones académicas en este esfuerzo. El testeo masivo de los individuos sintomáticos, de los grupos de riesgo y de sus contactos posibilitaría la adopción de un enfoque aún más focalizado del esfuerzo de aislamiento social. A tal efecto, se debe hacer un buen uso de las tecnologías de información y de geolocalización, así como de tele monitoreo, toda vez que la trazabilidad es clave en esta fase de reapertura.

**Es necesario fortalecer el primer nivel de atención.** Al igual que en otros países del mundo, durante la cuarentena, en Perú, los servicios de salud en el primer nivel de atención funcionaron con capacidad reducida.<sup>50</sup> En esta nueva etapa será necesario reanudar la atención en salud para pacientes COVID y no COVID, con especial énfasis en los grupos de riesgo (ancianos, diabéticos, hipertensos, entre otros). Los médicos y enfermeros del primer nivel pueden hacerse cargo del triaje, tratamiento y monitoreo diario de los casos asintomáticos y leves, evitando ejercer excesiva presión sobre los hospitales. Para ello, en esta etapa, los profesionales del primer nivel (médicos y enfermeros) deberían contar con entrenamiento en el uso de herramientas digitales que les permitan desarrollar sus destrezas para el trabajo de tele consultas por video llamadas, el envío de imágenes y tele monitoreo.<sup>51</sup>

**Perú ha de seguir fortaleciendo la capacidad del sector para atender los casos severos de COVID-19.** Como ya se ha mencionado, el sistema hospitalario ha llegado al límite de su capacidad. De cumplirse el compromiso gubernamental de aumentar el número de UCI a 3.000, superaría al número de UCI que el IHME considera necesario dadas sus proyecciones de contagio. Sin embargo, en el límite superior del intervalo de confianza de esas estimaciones, el número de UCI necesarias podría superar las 4.000. Por lo tanto, hay que reconocer que los esfuerzos que las autoridades están llevando a cabo actualmente podrían no ser suficientes en caso de que la pandemia evolucione peor de lo esperado, por lo que se aconseja una intensificación de los esfuerzos para aumentar la capacidad hospitalaria del país. Para ello,

---

<sup>50</sup> En las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPRESS) del sector público se han cancelado todas las atenciones programadas de consulta externa y las intervenciones quirúrgicas no urgentes. Solo se ha continuado la atención presencial de urgencias y emergencias, en servicios del primer nivel y hospitales, respectivamente. La medida buscaba evitar la propagación entre pacientes y personal de salud. Asimismo, un 35% del personal del primer nivel fue retirado de los servicios, por ser portador de algún factor de riesgo para el COVID-19 (edad o comorbilidad).

<sup>51</sup> La pandemia permitió acelerar la gestión e implementación de TIC y se configura como una herramienta fundamental para la atención del COVID-19. El uso de herramientas de telesalud amplía la capacidad de respuesta por las limitaciones en la movilidad y el riesgo que implica la atención presencial. Desde 2016, cuando se aprobó la Ley N° 30421 “Ley Marco de Telesalud”, este tema estuvo restringido a algunos ámbitos; con la pandemia se ha aprobado la normativa que fortaleció el servicio de telesalud para incrementar la continuidad de la atención por medio del uso de la telemedicina (tele consulta entre médico y paciente). Es necesario seguir ampliando y profundizando esta agenda para mejorar los sistemas de información de salud, fomentar que sean interoperables dentro y entre los subsectores, y avanzar con la Historia Clínica Electrónica.

se torna necesario superar los cuellos de botella que han dificultado la ejecución del gasto público en salud y el abastecimiento de insumos críticos.<sup>52</sup>

**El personal de salud ha de ser protegido adecuadamente.** También durante la fase de reapertura en la que Perú se está adentrando, los profesionales del sistema de salud seguirán en mayor riesgo de infección.<sup>53</sup> Para maximizar la efectividad de su tarea, es necesario proporcionar a todo el personal médico la capacitación adecuada, equipos de protección personal (EPP), horarios que permiten descansar y recuperarse, acceso a productos higiénicos como jabón, alcohol y desinfectantes, un lugar de trabajo limpio, ordenado y bien administrado. Si muestran signos de infección, deben recibir prioridad para las pruebas y el tratamiento. La protección de los trabajadores de la salud debe incluir el campo de la salud mental (Pagés et al., 2020), dado el nivel de estrés al que se están viendo sometidos.

**Es necesario reforzar la comunicación y la participación de la comunidad.** La vigilancia continua y los nuevos estándares de higiene y distanciamiento social seguirán siendo necesarios para mantener baja la propagación de COVID-19, y permitir que continúe una gama más amplia de actividades sociales y económicas. A tal efecto, las ciencias del comportamiento y del trabajo con las comunidades ofrecen herramientas útiles para aumentar la adherencia a las buenas prácticas que se requieren en la actualidad.

#### **4.2. Prioridades para la política social**

**El gobierno deberá mantener el apoyo económico a los hogares y mejorar los canales de distribución de la ayuda.** El impacto de la crisis sobre el mercado laboral podría ser duradero, dejando prácticamente sin ingresos a un porcentaje considerable de la población. En este contexto, es altamente probable que el Estado se vea obligado a mantener la ayuda económica para las familias. Para agilizar el pago de los bonos y minimizar el riesgo de contagios, las autoridades deberían fomentar la inclusión financiera y recurrir al uso de canales digitales. Hasta la fecha, el bajo grado de interoperabilidad entre billeteras electrónicas, las comisiones y el insuficiente acceso a Internet llevaron a que tan solo el 1% de los beneficiarios del bono lo haya cobrado bajo la modalidad de dinero electrónico, frente al 52% que lo retiró de cajeros automáticos, el 42% de agentes corresponsales y el 5% que lo obtuvo por ventanillas. De cara a la distribución futura de la ayuda, es necesario fomentar la afiliación a billeteras electrónicas, promover una mayor interoperabilidad entre ellas, y simplificar los mecanismos de pago electrónico. Asimismo, se deberían realizar campañas informativas para promover el uso de esos canales, dado que el 95% de la población aún prefiere el efectivo para realizar sus transacciones.

**Es necesario mejorar la base de información para focalizar la ayuda hacia quien más la necesite.** Si bien Perú parte de una posición fiscal sólida, difícilmente podrá mantener un esquema de ayuda cuasi universal por mucho tiempo, con lo que debe explorar opciones para restringir progresivamente el número de beneficiarios de los instrumentos de asistencia social que se han dispuesto durante la pandemia. En la actualidad, el principal instrumento del que a tal efecto disponen las autoridades es el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH), que determina el nivel socioeconómico de los hogares principalmente

---

<sup>52</sup> En todo mundo, la pandemia ha dificultado las adquisiciones de los bienes estratégicos para atención hospitalaria de salud. Los países que han logrado mejores resultados en este proceso son aquellos que contaban con buena información de las necesidades para la planificación de compras y los que vienen impulsando iniciativas para la innovación con incentivos para la producción de recursos críticos, como los ventiladores de menor potencia, el desarrollo de manufacturas de EPP y la investigación para las pruebas rápidas.

<sup>53</sup> Al 29 de julio, se registraban 2.837 médicos contagiados, 76 de ellos en uso de UCI, y 103 fallecidos.



a partir de información censal.<sup>54</sup> De cara al futuro, sería conveniente complementar esa información con los registros administrativos de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS), o de los gobiernos municipales (pago de arbitrios). Sin embargo, incluso si se combinan eficazmente todas esas bases de información, podría seguir quedando por debajo del radar de las autoridades un nutrido grupo de hogares informales vulnerables, lo que amerita la búsqueda de fuentes alternativas de datos. Por ejemplo, para delimitar zonas en las que la ayuda es más urgente, se podría recurrir a la evolución del consumo de electricidad, búsquedas de Internet en portales de empleo, tendencias en el precio de bienes durables o aplicaciones de metagenómica a residuos y aguas residuales para monitorear las condiciones de salud de una determinada comunidad. Finalmente, las autoridades deberían articularse con actores locales con presencia en las comunidades para explorar nuevas modalidades de apoyo.

**Fortalecer los programas de trabajo temporal podría ayudar a las autoridades a canalizar la ayuda.** Estos programas tienen la ventaja de que sus usuarios se autoseleccionan y que pueden implementarse a nivel local; por ejemplo, en distritos especialmente impactados por la crisis. Para funcionar correctamente, es necesario que el monto de la transferencia sea reducido (inferior al salario mínimo), y que se dé una contraprestación efectiva por parte de los beneficiarios. De este modo, se reduce el margen para que haya individuos que prefieran sustituir sus empleos por esta ayuda o quieran compaginarla con otros empleos informales. Perú ya cuenta con un programa de trabajo con estas características (Trabaja Perú), cuya escala se ampliaría para atender las profundas pérdidas de empleo reportadas recientemente. En este punto, se sugiere que este mecanismo sea impulsado incluso en el mediano plazo, debido a la posible prolongación de los impactos que la actual crisis está generando a nivel local.

**Las transferencias condicionadas a capacitación (*cash for training*) también podrían contribuir a focalizar mejor la ayuda, a la par que se refuerza la empleabilidad futura de sus beneficiarios.** Al igual que en el caso de los programas de trabajo temporal, los beneficiarios de este tipo de ayuda se autoseleccionan, presumiblemente por no contar con oportunidades inmediatas en el mercado laboral. La principal ventaja de este instrumento es que podría contribuir a generar las habilidades que se requerirán en el futuro para la reactivación de la economía peruana. En particular, sería necesario orientar los paquetes de capacitación asociados a este programa hacia el proceso de digitalización que el sector empresarial peruano necesita. A tal efecto, el Estado podría buscar alianzas con empresas tecnológicas (por ejemplo, la Fundación Telefónica) que ya están ofertando este tipo de capacitaciones.

**Será necesario que se mantengan los subsidios a la planilla para evitar la destrucción de empleo formal.** Un riesgo latente es que, ante la falta de oportunidades, la crisis actual desplace a más trabajadores hacia el sector informal, agravando un problema que ya es endémico en Perú. La destrucción de empleo formal tendría un impacto adverso sobre la productividad total de la economía peruana, agravando la crisis y reduciendo el crecimiento potencial del PIB. Para frenar ese proceso, el gobierno debería mantener e incluso reforzar los programas de subsidios a la planilla laboral que ya ha puesto en marcha. A pesar de que este tipo de programas es regresivo, ya que subsidia a trabajadores cuyos ingresos son superiores al promedio, en la coyuntura actual se justifica, dada la necesidad de precautelar al sector formal de la economía para no hipotecar su desempeño en el futuro.

**Las políticas activas de empleo podrían ayudar a revertir la destrucción de puestos de trabajo a la que está conduciendo la crisis.** Resulta llamativo que, con anterioridad al shock, el 90% de las empresas

---

<sup>54</sup> Los censos son la única herramienta empleada por el SISFOH en zonas urbanas. En zonas rurales, se complementa con visitas a domicilio por parte de los gobiernos locales y con la auto-inscripción de la población. Estas estrategias mejoran la identificación de la población rural, pero no necesariamente la información actualizada sobre poder adquisitivo.

declarara no usar los servicios prestados por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, y que el 34% afirmara no usarlos por desconocimiento (BID, 2019). La actual crisis ofrece una ventana de oportunidad para crear un sistema de intermediación laboral moderno en Perú y ayudar así a emparejar a los buscadores de empleo con las empresas, en línea con la experiencia de algunas economías europeas en las que ese tipo de instituciones desempeña un rol fundamental en el funcionamiento del mercado de trabajo.

**El Estado debe prepararse para aumentar la capacidad del sistema de educación pública.** Es altamente probable que la crisis lleve a que muchos estudiantes migren desde el sector privado al público a todos los niveles (desde la educación inicial hasta el nivel superior), ya sea porque no pueden pagar la cuota, porque no se sienten satisfechos por el servicio brindado por el establecimiento en un contexto en el que la enseñanza presencial ya no es posible, o por la quiebra de los institutos privados. Al no ser un nivel obligatorio, existe el riesgo de que se produzca una caída en la cobertura de la escolaridad inicial, lo cual tendría consecuencias negativas de largo plazo. Al tratarse de niveles obligatorios, en la escuela primaria y secundaria el Estado se verá en la necesidad de garantizar que ningún niño, niña o adolescente se quede sin clases. En el caso de la educación superior, en el que la oferta privada es claramente predominante, el riesgo es que muchos alumnos se vean obligados a abandonar sus estudios.

**En este proceso, será necesario buscar soluciones pragmáticas adaptadas a las necesidades de cada nivel educativo.** En el corto plazo, y dado que la educación escolar se mantendrá a distancia por varios meses, el Ministerio de Educación podría ofrecer, a los estudiantes que se transfieran al sistema público, matrícula y acceso a todos los materiales que están en la página web “Aprendo en Casa”, considerando el sobre costo que supondrá contratar a más profesores que guíen a los alumnos de manera virtual. En el mediano plazo, cuando se reabran las escuelas, será necesario considerar la posibilidad de aumentar el número de estudiantes por aula, crear nuevos módulos escolares, o introducir un turno extra. En el nivel superior, sería conveniente agilizar los procesos de homologación para facilitar la transferencia de una universidad a otra, y el gobierno podría pensar en la puesta en marcha un sistema de créditos y becas, que reduzca el número de alumnos que se vean forzados a abandonar sus estudios. Asimismo, existe un amplio margen para avanzar con la digitalización de la educación universitaria peruana, en línea con lo que se está haciendo en otros países.

**Perú debe redoblar su esfuerzo para cerrar la brecha de acceso a los servicios de agua y saneamiento.** Eso facilitaría el lavado frecuente de manos, que es una de las acciones más efectivas para prevenir contagios. En particular, las autoridades deberían asegurar que las escuelas, sobre todo en el ámbito rural, cuenten con baños adecuados.

**La población migrante no debería permanecer al margen de la respuesta gubernamental a la crisis.** Tras el levantamiento del Estado de Emergencia, podría considerarse una prórroga de la vigencia de las calidades migratorias por un periodo prudencial. Asimismo, se debe asegurar el acceso a servicios esenciales como la educación y la salud a partir de estrategias que permitan la continuidad o la reanudación de actividades educativas en niños y adolescentes migrantes. También sería conveniente explorar intervenciones que brinden una atención humanitaria focalizada en los migrantes venezolanos más afectados por la crisis. Con una perspectiva de más largo plazo, las autoridades deberían tomar medidas que aprovechen el capital humano que constituye la migración venezolana para impulsar la productividad y el crecimiento. Por ejemplo, se debería facilitar la validación de títulos universitarios, especialmente en campos relacionados con la salud.

**Las políticas sociales implementadas en el contexto de la pandemia deben incorporar consideraciones de género en su diseño.** Por ejemplo, los programas de trabajo temporal o de transferencias condicionadas a capacitación deberían asegurar una participación igualitaria de hombres y mujeres.

También es prioritario redoblar los esfuerzos para la prevención de la VCM y revertir los aumentos de este flagelo generados por la crisis. A tal efecto, la nueva estrategia nacional de prevención de la VCM que se está desarrollando ofrece un prometedor marco de acción, y podría impulsarse un programa de presupuestos por resultados que priorice iniciativas de probada eficacia tanto en la prevención de la violencia como en su atención.

#### **4.3. *Cómo mantener el impulso fiscal sin sacrificar la credibilidad del marco macroeconómico***

**Perú deberá mantener e incluso intensificar durante un tiempo el esfuerzo fiscal reciente.** A pesar de que los compromisos anunciados por el gobierno son importantes, el gasto público adicional desembolsado en respuesta a la pandemia es todavía relativamente moderado. Durante la fase de reapertura, el Estado no debería ser reacio a usar su músculo fiscal, del que dependerá la supervivencia de muchas empresas y el mantenimiento de un nivel de ingresos mínimo para buena parte de los hogares. De entre las prioridades a las que el Estado tendrá que atender con mayor gasto público destacan: i) la salud; ii) los programas de asistencia social, incrementalmente re-focalizados hacia los colectivos más golpeados por la crisis; iii) la educación, para reabsorber a los alumnos que se verán desplazados de los sistemas privados; y iv) los mecanismos de fiscalización, para hacer cumplir los protocolos de seguridad sanitaria. Como se demostró en la emisión de bonos soberanos de abril, en parte gracias a las enormes inyecciones de liquidez que están llevando a cabo los bancos centrales en las principales economías avanzadas, Perú mantiene un holgado acceso a los mercados financieros internacionales. Si esto se complementa con las líneas de crédito que se pueden obtener de los organismos financieros multilaterales, el gobierno debería aprovechar su gran credibilidad en los mercados para movilizar los recursos que se necesitan para abordar esta crisis. Si a esto se le añade que el gobierno continuará con la estrategia de utilizar sus activos financieros bajo criterios de fungibilidad y costo de oportunidad para financiar los déficit a mediano plazo, este mayor impulso fiscal no necesariamente lleve aparejado

**Para mantener este esfuerzo fiscal, debe contemplarse la posibilidad de revisar las reglas fiscales.** En 2017 se activó la cláusula de excepción para suspender temporalmente la aplicación de la regla de déficit, dada la necesidad de reconstrucción en las regiones afectadas por el Fenómeno de El Niño costero. A finales de 2019, volvió a extenderse hasta 2024 el objetivo de converger hacia el déficit del 1% del PIB que contempla la regla, y en el marco del COVID-19, se suspendieron todas las reglas macrofiscales hasta 2021 con el compromiso de converger a la meta de déficit fiscal de 1% del PIB en 2026, lo que potencialmente debería ser extendido si la recuperación económica es menos robusta de la que se anticipa actualmente. Ello implica que las reglas fiscales peruanas van a estar instaladas en la excepcionalidad durante casi un lustro, con el riesgo de que ello merme su credibilidad como herramienta para limitar la discrecionalidad en el manejo de las finanzas públicas. Igualmente, el MMM reciente reconoce que el límite actual de deuda pública (30% del PIB) no se logrará hasta 2040. En este contexto, una mejor opción sería abordar una reforma integral de dichas normas para reconocer que el mundo post COVID requerirá un rol más activo en la economía y en la sociedad de parte del Estado. Esto último es algo que ya se ha reconocido en el MMM vigente.

**El gobierno debe diseñar y comunicar adecuadamente cuál será su estrategia de consolidación fiscal.** Más allá de que la crisis pueda llevar a varios años de desequilibrios fiscales considerables y que la incertidumbre sea elevada, el Estado no debería poner en riesgo su solvencia ni comprometer la reputación que ha construido en los mercados. A tal efecto, es importante que provea información creíble sobre la senda de ajuste a la que eventualmente se someterá y sobre el nivel de deuda pública al que el país convergerá en el mediano plazo.

**Perú deberá abordar una reforma tributaria para aumentar los niveles de recaudación.** Si bien en una primera etapa, el Estado podrá financiar con deuda y activos financieros el mayor gasto exigido para atender la situación actual, en el mediano plazo será necesario que los niveles de recaudación aumenten sustancialmente. Dado el impacto inmediato de la crisis sobre los ingresos de las familias y las empresas, no es aconsejable un incremento de la presión fiscal en el corto plazo. Pero, de cara al futuro, las autoridades deberían sentar las bases para llevar a cabo una reforma fiscal integral que resuelva el problema de la baja capacidad recaudatoria. A tal efecto, el BID identificó en una publicación reciente un conjunto de medidas que podrían aumentar los ingresos corrientes del Estado de forma importante (Castilleja-Vargas y Deza, 2020).

**Por otra parte, resulta necesario resolver los cuellos de botella que resultan en la subejecución del gasto público.** Ya en 2019 Perú se convirtió en escenario de un debate sobre el bajo nivel de ejecución de la inversión pública. Ello llevó al gobierno a adoptar numerosas normativas en el último trimestre del año para agilizar los proyectos y desbloquear numerosas obras públicas. En el contexto de la crisis del COVID-19, ha quedado claro que estos problemas de ejecución no solo afectan al gasto de capital, sino también al gasto corriente, que ocurre en todo nivel de gobierno, y en algunas funciones que resultan clave para frenar el avance de la pandemia. Para solventar este problema y dotar de una mayor agilidad al Estado, es fundamental revisar los cuellos de botella normativos e institucionales que en la actualidad están limitando la capacidad de reacción del Estado ante emergencias como la que ha vivido el país en los últimos meses.

**Debido a las múltiples causas de la subejecución, resulta necesario que el destrabe normativo e institucional se considere bajo distintos enfoques.** En primer lugar, se recomienda la asignación de mayores recursos para el Reconocimiento a la Ejecución de Inversiones (REI) y el Plan de Incentivos.<sup>55</sup> En segundo lugar, resulta imprescindible una participación más proactiva del MEF en la formulación de los proyectos de inversión, a fin de asegurar la continuidad y rapidez de la ejecución de dichas obras. Aquello implica una actitud más incisiva del MEF desde las fases iniciales del proceso de la Programación Multianual de Inversiones. En tercer lugar, se sugiere reducir o, si es posible, evitar transferencias financieras a las cuales no se les pueda dar una adecuada trazabilidad. En cuarto lugar, se obtendría un impacto positivo si el aumento de las capacidades de los funcionarios públicos se acompaña con una mayor estabilidad laboral, reduciendo así el gasto y la frecuencia necesarios para las capacitaciones. En quinto lugar, se recomienda explorar la posibilidad de implementar el *Building Information Systems* (BIM) en los gobiernos subnacionales, debido a los resultados positivos que este ha tenido en proyectos del gobierno nacional. Paralelamente, en ciertos casos, deben permitirse modalidades alternativas de gestión de obras para que estas se ejecuten con mayor rapidez y favorezcan la transferencia de capacidades en ejecución de inversiones, como los contratos Gobierno a Gobierno.<sup>56</sup> Finalmente, en un contexto de restricciones de ingresos y de necesidades de gasto, deben racionalizarse algunas partidas de gasto no prioritarias a fin de liberar espacio fiscal suficiente y oportuno para impulsar el gasto público productivo. Algunos de estos espacios de mejora de la eficiencia del gasto público han sido identificados en BID (2018).

**La crisis del COVID-19 ha vuelto a poner de manifiesto problemas de gestión pública a nivel subnacional que han de ser resueltos.** Dicha problemática queda en evidencia al observar los retrasos en la construcción de hospitales regionales, cuya disponibilidad hubiese sido clave para aumentar la capacidad

---

<sup>55</sup> Durante 2019, los meses en los que se registró mayores tasas de crecimiento de la inversión pública fueron aquellos en los que se activó la meta de ejecución de inversiones.

<sup>56</sup> El gobierno está contemplando esta modalidad para la ejecución de obras como la Línea 3 y 4 del Metro de Lima, la Carretera Central, la Reconstrucción del Norte, entre otros proyectos en el ámbito de vivienda. Anteriormente fue utilizada para la ejecución de las obras relacionadas con los Juegos Panamericanos de 2019.

de atención de los casos de COVID-19 al interior del país. Para avanzar en este frente, se requiere de una intervención más activa del gobierno y el uso de modalidades más eficientes de inversión como los mencionados anteriormente. Igualmente, resulta llamativo el caso de los mercados de abastos, que se han convertido en uno de los principales focos de contagio del virus. El control de las condiciones de salubridad en los mercados es responsabilidad de los gobiernos locales, que ahora han debido asumir otras funciones adicionales en el ámbito de la fiscalización de las condiciones de bioseguridad, especialmente en el transporte público. Asimismo, un involucramiento más activo de las autoridades subnacionales podría aumentar la eficacia de la ayuda que está distribuyendo el Estado. Para ello, las autoridades deben asegurarse de que los gobiernos locales y regionales reciban una asignación de recursos suficiente, y que existan las condiciones para que esos recursos se utilicen de manera eficiente.

**Perú debe seguir reforzando la transparencia y la integridad en el manejo de las finanzas públicas.** A tal efecto, el Estado debería fomentar el acceso a la información y el uso de tecnologías digitales, que tienen el potencial de mejorar la capacidad de detectar irregularidades y de incrementar la transparencia para que los ciudadanos y el sector privado tomen mejores decisiones y puedan ejercer actividades de control social. Las recomendaciones específicas que se derivan de este enfoque son múltiples. Incluyen desde los sistemas de regulación y prevención de conflictos de interés mediante declaraciones juradas en formato electrónico hasta sistemas de adquisiciones en plataformas que ofrecen información completa de todo el ciclo contractual o plataformas geo-referenciadas del tipo de “Mapainversiones”, que ha desarrollado el BID –algunas de las cuales tienen un módulo COVID19–, que permiten el seguimiento de la totalidad de los recursos públicos.

#### **4.4. Apoyo empresarial y productivo**

**Se requieren mecanismos de coordinación público-privada más efectivos para facilitar el proceso de reapertura económica.** A tal efecto, las autoridades deberán seguir ajustando los trámites para que las empresas presenten sus planes y sean autorizadas a reiniciar sus actividades. Una alternativa a la elaboración de planes individualizados sería que el gobierno emita protocolos estandarizados que asuman el criterio de declaración jurada para las empresas que se acojan al mismo. Para que este proceso sea lo menos disruptivo posible, la clave será conciliar el objetivo de imponer condiciones de bioseguridad que minimicen el riesgo de que aparezcan nuevos brotes de contagio con el de limitar el desplazamiento de más empresas hacia la informalidad en un contexto en el que la capacidad fiscalizadora del Estado no se fortalece al ritmo de las regulaciones que se están imponiendo. Asimismo, será importante que el enfoque sectorial que han adoptado las autoridades para transitar hacia una nueva normalidad económica se complemente con una visión de cadenas de valor que capture mejor la realidad de las interrelaciones entre los agentes económicos.

**Es necesario seguir otorgando liquidez al sector privado para evitar que se produzcan excesivas insolvencias, y lograr que estos recursos también alcancen a las empresas viables de menor tamaño.** Las unidades productivas más vulnerables son también las que menos acceso han tenido a los instrumentos de apoyo financiero dispuestos por el Estado. La insolvencia masiva de este grupo de firmas podría tener impactos sociales muy pronunciados, dada su importancia de dicho grupo como generador de ingresos para los segmentos menos favorecidos de la sociedad peruana. Para amortiguar este problema, y tras el éxito de las subastas de Reactiva Perú, el gobierno podría introducir modificaciones a los programas de inyección de liquidez dispuestos hasta la fecha, incluyendo: i) incrementar el porcentaje de garantía asumido por el Estado hasta alcanzar el 100% en Reactiva Perú; ii) aumentar los montos asignados a los programas FAE (FAE-MYPE, FAE-Turismo y FAE-Agro); iii) ampliar el universo de empresas financieras que pueden participar en ambos tipos de programas, para incluir a aquellas que tengan un

conocimiento más granular de las MiPymes peruanas; iv) flexibilizar los requisitos para acceder a estos programas; v) elevar los montos máximos (en meses de ventas) de los créditos garantizados; vi) contemplar la posibilidad de inyectar capital en entidades microfinancieras con llegada a MiPymes; y vii) potenciar el uso del *factoring* para proveer de liquidez a las empresas de menor tamaño.

**El sistema peruano de resolución de insolvencias debe agilizarse para facilitar la transición a la nueva normalidad.** Incluso si las inyecciones de liquidez que se están llevando a cabo tienen éxito, es altamente probable que numerosas empresas peruanas no sobrevivan a la crisis. El sistema peruano de insolvencias es lento (en promedio los procesos duran 3,1 años, frente 0,4 años en Irlanda, por ejemplo), costosos (un 7% del patrimonio, frente a un 1% en Noruega) y produce una reducida tasa de recuperación para los solicitantes (un 31,3%, frente a un 92,9% en Noruega). Para acelerar la reasignación de recursos productivos desde las empresas que quiebran hacia otras unidades productivas, es necesario reformar el sistema de resolución de insolvencias, en línea con las buenas prácticas internacionales. A tal efecto, Perú ya ha introducido un régimen acelerado de resolución de empresas y será necesario monitorear su buen funcionamiento para facilitar la transición a la nueva normalidad.

**El gobierno debe aprovechar este esfuerzo de apoyo a las MiPymes para avanzar en la formalización de la economía peruana.** En el pasado reciente, la estrategia peruana de formalización ha tenido resultados decepcionantes al no haber logrado revertir la percepción de que la formalidad es costosa y que genera pocos resultados tangibles para las empresas. En la actualidad, la supervivencia de muchas unidades productivas depende de las líneas de liquidez y de los demás instrumentos de apoyo dispuestos por el Estado, lo que ofrece una ventana de oportunidad para cambiar la percepción que los empresarios tienen sobre los beneficios de la formalidad. Las autoridades ya han tomado algunas medidas para facilitar los procesos; por ejemplo, mediante asistencia para la obtención del número de identificación del Registro Único de Contribuyentes (RUC) virtual, para la elaboración de actas constitutivas, y para acompañar a las firmas en el proceso de formalización. Sin embargo, es posible ir más allá; la concesión del apoyo financiero se podría condicionar a determinadas acciones, como la inscripción de las firmas en la SUNAT o la formalización de sus trabajadores. Igualmente, se podría contemplar ampliar el programa de Compras MYPErú a diversos sectores y flexibilizar los requerimientos de postulación.

**El apoyo que el gobierno está otorgando a las empresas debe incluir mecanismos para promover la innovación.** El contexto actual obligará a muchas empresas peruanas a adoptar innovaciones de productos, de procesos, organizacionales o de marketing, que les permitan modificar su modelo de negocios de acuerdo con una nueva realidad. El Estado debe tratar de apoyar este proceso con subvenciones, créditos blandos y/o financiamiento combinado (*blended finance*). También podría considerarse la posibilidad de ofrecer líneas de financiamiento específicas para *start-ups* tecnológicas, al igual que han hecho varias economías avanzadas, y se torna necesario dar apoyo a los nodos centrales de los ecosistemas de innovación (incubadoras y aceleradoras), asegurando que sobrevivirán a la crisis y contribuirán a la recuperación post COVID. Otro instrumento válido en este contexto son las compras públicas de innovación, en las que el Estado lanza desafíos para que las empresas atiendan determinadas necesidades que aún no están cubiertas, o adquiere soluciones que ya han sido diseñadas por el sector privado. En este proceso, será importante que las políticas públicas tomen en cuenta el hecho de que la pandemia está generando un grupo de firmas a las que la nueva normalidad podría incluso beneficiar en sectores como alimentación, tecnología o medicina, y otro grupo de posibles perdedores, que para sobrevivir necesitarán abordar un proceso de reconversión. Las necesidades de ambos grupos son muy distintas, y requieren instrumentos también diferenciados.

**Perú necesita acelerar el proceso de transformación digital de sus empresas.** El uso de herramientas digitales se torna más relevante en el contexto actual de distanciamiento social, y ante el riesgo de que

se produzcan rebrotes en el futuro. Para potenciar la transformación digital, el gobierno debe recurrir a una combinación de instrumentos financieros y no financieros que incluyan el otorgamiento de créditos y subsidios para promover la adopción de *software* y *hardware* por parte de las unidades productivas, y la prestación de servicios de desarrollo empresarial que brinden asistencia técnica a las firmas en su proceso de transformación, para lo cual resulta un activo fundamental la red CITE. También debería evaluarse la posibilidad de fomentar la participación de los empresarios en cursos en línea, impulsar plataformas de comercio electrónico y forjar alianzas con firmas tecnológicas para facilitar el acceso a herramientas que acompañen el proceso de transformación digital. El gobierno debe fomentar el talento; por ejemplo, con *bootcamps* de programación. Finalmente, este esfuerzo debe incluir la creación de capacidades e infraestructura para la ciberseguridad de las MYPE (BID, 2020a).

**La política pública debería apoyar el desarrollo de proveedores locales y tratar de aprovechar las oportunidades que ofrece la reestructuración de las cadenas globales de valor.** En el corto plazo, es posible pensar en mecanismos de articulación público-privada que permitan reorientar temporalmente capacidades ociosas hacia la producción de insumos clave para atender la emergencia, como geles, desinfectantes, EPP, *tests* de diagnósticos o respiradores. Con una perspectiva de mediano y largo plazo, la pandemia está causando disrupciones en las cadenas globales de valor, las cuales generan riesgos, pero también oportunidades. En efecto, se observa una tendencia por parte de las empresas ancla a buscar cadenas más cortas, sobre todo para el abastecimiento de insumos estratégicos. Ello podría abrir un espacio para que nazcan o crezcan los proveedores locales de determinados bienes y servicios, especialmente en conexión con sectores en los que Perú tiene ventajas comparativas, como la minería o la agroindustria. Para aprovechar esas oportunidades, se podría replicar el exitoso modelo de las mesas ejecutivas a escala de toda la cadena de valor. Asimismo, se podrían impulsar programas de desarrollo de proveedores que faciliten que más MYPE peruanas logren integrarse verticalmente con las empresas ancla establecidas en el país. Finalmente, se debería explorar la posibilidad de conceder incentivos financieros o fiscales para inversiones nacionales o extranjeras que permitan la instalación en el país de empresas con la capacidad de proveer de insumos clave a determinadas cadenas de valor.

**Perú debe potenciar su capacidad de generar soluciones científicas adecuadas para mitigar los impactos de la crisis y facilitar la apertura de la economía.** Ya se ha mencionado la necesidad de fortalecer la red de laboratorios de biología molecular, cuyo buen funcionamiento depende de los equipamientos con los que cuentan, de las habilidades de su personal, y de la gestión de sus abastecimientos. Asimismo, es menester modernizar los organismos y procesos que se requieren para el registro y la aprobación de nuevos productos biológicos y dispositivos médicos. También se requiere fortalecer las capacidades de los científicos del país, con programas de formación y entrenamiento, también en las herramientas digitales, y sería conveniente aumentar los recursos destinados a financiar proyectos de investigación estratégicos para enfrentar enfermedades epidémicas. Finalmente, Perú precisa pensar en las acciones que se requieren para superar las debilidades institucionales del entorno que en el pasado han limitado el desarrollo de su sistema de ciencia y tecnología, y sería conveniente resolver obstáculos innecesarios en los procesos de adquisición y contratación pública que dificultan la compra de equipos e insumos indispensables para la investigación científica. Como parte de este proceso, el país debe reforzar la protección de la propiedad intelectual y su sistema nacional de calidad.

**Por su parte, el sector agropecuario demanda acciones inmediatas para reforzar la seguridad alimentaria, así como una agenda de mediano plazo que sienta las bases para su relanzamiento.** En el corto plazo, las acciones prioritarias deberían enfocarse en apoyar la producción y distribución de alimentos a nivel local y nacional, facilitar el comercio internacional de alimentos e insumos, promover la asociatividad en los productores pequeños y medianos, y fortalecer los sistemas de información. En un horizonte de mediano y largo plazo, Perú necesita: i) aumentar la productividad, mediante el apoyo a la

adopción de tecnologías climáticamente inteligentes, la inversión en sistemas de irrigación y de infraestructura local, el fortalecimiento de los sistemas de sanidad e inocuidad agropecuaria; ii) reducir costos logísticos y de comercio mediante la inversión en infraestructura de puertos y aeropuertos, una mayor eficiencia de los controles aduaneros, y la migración hacia una política comercial basada en sistemas de información; iii) impulsar la transformación digital a lo largo de toda la cadena logística, y brindar apoyo para la mejora y ampliación del sistema de información estadística agraria.

**Dada la magnitud del desplome, el sector turismo necesita una respuesta específica y diferenciada.** En primera instancia, esa estrategia debería priorizar la supervivencia de aquellas empresas con potencial para superar la crisis. Ello requerirá inyecciones de liquidez y soporte financiero, pero también un apoyo en el desarrollo de nuevas líneas de negocios que puedan sustituir temporalmente la demanda externa por demanda interna, no solo de servicios turísticos, sino también de una gama más amplia de servicios que podrían incluir actividades relacionadas con el manejo de la pandemia (por ejemplo, convertir a los hoteles en centros para pasar la cuarentena). Simultáneamente, es menester trazar un plan de mediano plazo basado en la identificación de segmentos de demanda objetivo y en la definición de una estrategia de posicionamiento e imagen de marca. Dada la gran dotación de capital natural con la que cuenta Perú, dicha estrategia debería incluir el impulso de un modelo turístico ambientalmente sostenible y bajo en carbono. Asimismo, la estrategia turística debería apoyar la digitalización y la innovación para la búsqueda de soluciones que respalden la adaptación a una nueva normalidad en el sector.<sup>57</sup> Finalmente, podría aprovecharse la actual coyuntura para llevar adelante proyectos de infraestructura turística que, por su elevado costo de oportunidad, difícilmente serían realizables cuando el sector funciona a plena capacidad (por ejemplo, ampliación de aeropuertos o acondicionamiento de sitios arqueológicos).

## 5. Hacia una agenda de largo plazo

**Al igual que el resto de la región, Perú debe construir una estrategia que le permita retomar la senda del desarrollo en un mundo post COVID-19.** Si bien aún es muy temprano para saber cómo saldrá el país de la crisis actual y el tipo de políticas públicas que serán factibles en su nueva normalidad, las autoridades deben empezar a pensar en una agenda también para el largo plazo. Sobre la base de la propuesta para acelerar el crecimiento y consolidar a la clase media elaborada en de la Cruz et al. (2020) y Castilleja-Vargas y Deza (2020), esta sección argumenta que dicha agenda debería incluir los siguientes componentes: i) un esfuerzo sostenido de inversión en infraestructura; ii) la adopción de una agenda de políticas estructurales que impulse la productividad y facilite el crecimiento empresarial; iii) la migración desde los esquemas de asistencia social dispuestos en las últimas décadas hacia un sistema de aseguramiento global que proteja los ingresos de las familias ante shocks adversos.

**El lanzamiento de un gran esfuerzo de inversión en infraestructura permitiría cerrar las brechas que aún tiene el país y estimularía el crecimiento.** La inversión requerida para cerrar la brecha de acceso básico a infraestructura asciende a casi el 50% del PIB, y el monto de recursos necesario para cerrar la brecha de calidad podría ser aún mayor. La importancia de modernizar la infraestructura ya había sido reconocida en el Plan Nacional de Competitividad y Productividad (PNCP) y el Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad (PNIC) lanzados por el gobierno en 2019. En un contexto post COVID-19, resolver las

---

<sup>57</sup> De entre el tipo de innovaciones que podrían impulsarse cabe mencionar la utilización de diagnósticos y planes de preparación tecnológica de destinos turísticos, y proyectos tecnológicos piloto con alto efecto demostrativo y grado de innovación, capaces de atender directamente los desafíos estructurales enfrentados por el sector turístico ante el nuevo contexto generado por el COVID-19 (e.g., tecnologías *contactless*, *apps* para trazabilidad de visitantes, *machine learning*/inteligencia artificial para hiper-segmentación de mercados).



carencias que ha demostrado tener la infraestructura de salud será una tarea particularmente urgente. En Castilleja-Vargas y Deza (2020) se propone una senda de inversión de infraestructura para el cierre de la brecha en los próximos 20 años, y se estima que la ejecución de ese plan podría generar 1,4 puntos porcentuales adicionales de crecimiento por año, principalmente como resultado de su impacto sobre la productividad. Ello podría llevar a que en una generación Perú alcance los niveles de renta per cápita que hoy en día tienen algunas economías avanzadas.

**La implementación del plan propuesto requerirá un considerable aumento de los ingresos fiscales.** A mediano plazo, la agenda de reformas fiscales para aumentar los ingresos tributarios y mejorar la eficiencia del gasto y las instituciones fiscales (administración tributaria y de gasto) se hace más urgente que nunca. Como ya se ha mencionado, Perú tiene un espacio considerable para incrementar la recaudación con reformas integrales en los principales impuestos, especialmente los directos, y acortar las brechas con respecto a referentes de mayor desarrollo relativo y su propio potencial, dada su estructura económica y social (se estima que Perú tiene un esfuerzo fiscal del 50%).<sup>58</sup> Asimismo, existe margen para mejorar la eficiencia del gasto en salarios y en compras públicas, y para reducir filtraciones en los gastos focalizados. En Castilleja-Vargas y Deza (2020) se estima que Perú podría liberar recursos hasta por un monto equivalente a más del 10% del PIB en el escenario más ambicioso, recursos que podrían orientarse hacia un gasto productivo en infraestructura económica y social.

**Para modernizar la infraestructura se deberá involucrar al sector privado.** Perú ha sido uno de los países de la región que ha liderado la captación de inversión privada en APP durante la última década. Sin embargo, en Castilleja-Vargas y Deza (2020) se estima que Perú podría atraer inversión privada adicional por un monto que asciende a entre un 0,4% y un 0,8% del PIB. El gobierno ya ha dado pasos concretos para avanzar en esta dirección, y de los 52 proyectos priorizados en el PNIC se pretende ejecutar más de la mitad bajo la modalidad de APP, los cuales, sin embargo, deben re-priorizarse a la luz del COVID-19. Por otra parte, para potenciar la capacidad de ejecución de estos proyectos, el gobierno está experimentando con la introducción de sistemas para la mejora de los procesos de formulación, evaluación, ejecución y funcionamiento, así como la participación de empresas especializadas en gerencia de proyectos. Además de estas medidas, a mediano plazo el país se beneficiaría de evaluaciones integrales de las reformas emprendidas en los últimos años al marco de APP, y de la estandarización y la mejora de la transparencia de los procesos y contratos.

**La implementación de una agenda bien diseñada de reformas estructurales podría dar un nuevo impulso al sector privado, y maximizar el efecto de arrastre que el plan de inversión en infraestructura podría tener sobre la economía peruana.** La iniciativa privada ha sido el pilar del crecimiento de la economía peruana durante la década pasada; sin embargo, tras el fin del superciclo de los precios de las materias primas, esta se ha estancado. A ello se suma la reducida contribución que la productividad ha tenido al crecimiento del PIB, frenando el proceso de convergencia hacia los niveles de bienestar de las economías avanzadas. La estrategia para impulsar la inversión privada debe contemplar todo el espectro de la demografía empresarial, pues más del 90% del parque empresarial está constituido por MYPE. Estas se encuentran afectadas en mayor medida por las barreras del entorno externo, mientras que las firmas de mayor tamaño, en mejores condiciones para sortear los obstáculos institucionales, dependen de sus propias prácticas gerenciales para poder mantenerse en el mercado y seguir creciendo (Castilleja-Vargas y Deza, 2020). Por ello, se debe garantizar que las empresas de menor tamaño operen en un entorno que les permita crecer, removiendo las principales barreras del entorno que dificulten su entrada a la formalidad, su acceso a financiamiento, la adopción de innovación y su inserción en las cadenas de valor.

---

<sup>58</sup> Véanse más detalles en Canavire-Bacarreza et al. (de próxima publicación).

**Perú debe construir una arquitectura de aseguramiento social sostenida por varios pilares.** Si algo ha demostrado la crisis del COVID-19 es cuán expuesto está el país a riesgos exógenos, y lo difícil que es hacer frente al estallido de esos shocks en un contexto de alta informalidad. Para corregir esta situación, se debe abordar una reforma integral que permita migrar desde los actuales esquemas de asistencia social hacia un modelo de aseguramiento. Este proceso de cambio debería construirse sobre los siguientes pilares: i) universalizar el acceso a la salud pública, en línea con el plan que el gobierno había anunciado en los meses previos al estallido de la pandemia; ii) crear un seguro de desempleo que cubra a la población del riesgo que supone la pérdida de los ingresos laborales; iii) emprender una reforma previsional que sienta las bases para la adopción de un sistema de pensiones universal y más justo. Estos cambios han de hacerse poniendo el foco en las necesidades de la clase media que ha emergido en las últimas décadas en el país, la cual ha logrado escapar de la pobreza y, por consiguiente, ha perdido el acceso a los esquemas de asistencia social dispuestos por el Estado, pero sin aún lograr entrar en el circuito formal de la economía, lo que la excluye de los mecanismos de protección *bismarckianos* con los que cuenta Perú.

## 6. Consideraciones finales

**La crisis del COVID-19 está teniendo enormes consecuencias socioeconómicas para Perú, pero también abre una ventana de oportunidad que no debería desaprovecharse.** La pandemia está teniendo un impacto particularmente marcado en Perú, debido a que las medidas de distanciamiento social que se adoptaron fueron particularmente drásticas, pero también a que el país arrastra una serie de debilidades estructurales que lo hacen particularmente vulnerable, como es la alta incidencia de la informalidad y la debilidad institucional del Estado. Al romper inercias, las crisis generan oportunidades de cambio, y en ese sentido Perú debería marcarse la meta de afrontar los desafíos de desarrollo que permanecieron escondidos durante las dos décadas de crecimiento económico previas al COVID-19. Sin embargo, para llevarse a cabo con éxito, la puesta en marcha de estas reformas requerirá de amplios consensos políticos. Por lo tanto, para aprovechar la ventana de oportunidad que se abre, Perú debería tratar de fraguar un gran acuerdo nacional que lo encamine hacia una nueva etapa de desarrollo económico sostenible.

## Referencias

- Abuelafia, E. 2020. Migración en la región andina. Impacto de la crisis y expectativas a mediano plazo. Washington, D.C.: BID.
- Andrián, L., M. C. Deza y J. Hirs. 2020. Las finanzas públicas y la crisis por Covid-19 en los países andinos. Washington, D.C.: BID.
- Arboleda et al. 2020. ¿Cómo proteger los ingresos y los empleos? Posibles respuestas al impacto del coronavirus (COVID-19) en los mercados laborales de América Latina y el Caribe. Washington, D.C.: BID.
- Banco Mundial. 2020. *Macro Poverty Outlook Update*. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en: <http://pubdocs.worldbank.org/en/157051591373846452/mpo-table2-per.pdf>.
- BBVA. 2019. Inmigración venezolana a Perú: características e impactos macroeconómicos. BBVA Research. Disponible en: <https://www.bbvarsearch.com/publicaciones/inmigracion-venezolana-a-peru-caracteristicas-e-impactos-macroeconomicos/>.

Banerjee, O., M. Cicowiez, L. G. Andrián, O. E. Manzano y J. M. Murguía, 2020. Impactos económicos de COVID-19 en los países andinos: una aplicación del Modelo Integrado Económico-Ambiental (IEEM). *Environmental Economics for Evidence-Based Policy: Situation Brief* Vol. 1, No. 3.

BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2017. *Desafíos para el Desarrollo del País: Estrategia del Grupo BID con Perú (2017-2020)*. Washington, D.C.: BID.

-----, 2018. *Mejor gasto para mejores vidas*. Washington, D.C.: BID.

-----, 2019. *Encuesta de habilidades al trabajo (ENHAT) 2017-2018: causas y consecuencias de la brecha de habilidades en Perú*. Washington, D.C.: BID.

-----, 2020a. *Propuestas al COVID-19 desde la Ciencia, la Innovación y el Desarrollo Productivo*. Washington, D.C.: BID.

-----, 2020b. *Propuestas de intervención para la recuperación y el fomento del desarrollo productivo en la nueva normalidad*. Washington, D.C.: BID.

-----, 2020c. *Turismo en América Latina y el Caribe bajo el contexto del Covid-19*. Washington, D.C.: BID.

Bosch et al. 2020. *Acceso al ahorro obligatorio para el retiro en tiempos de Covid-19: consideraciones de política pública*. Washington, D.C.: BID.

Canavire-Bacarreza, G., M. C. Deza, O. Manzano y A. Puerta-Cuartas. De próxima publicación. *Tax Effort in Emerging Markets*. Washington, D.C.: BID.

Castilleja-Vargas, L. y M. Deza (eds.). 2020. *Cómo impulsar el crecimiento y fortalecer la clase media: Perú*. Monografía del BID No. 764. Washington, D.C.: BID.

Crespi, G. y R. Castillo, 2020. *Retos de la institucionalidad pública del sistema de ciencia, tecnología e innovación de Perú*. Documento de discusión IDB-DP-752. Washington, D.C.: BID.

de la Cruz, R., O. Manzano y M. Loterszpil. 2020. *Cómo impulsar el crecimiento y fortalecer la clase media: América Latina*. Monografía del BID No. 782. Washington, D.C.: BID.

Deza, M. D. y J. Beverinotti-. 2020. *Una radiografía de la situación de las empresas de la región andina para enfrentar el Covid-19*. Washington, D.C.: BID.

Díaz-Cassou, J., P. Carrillo Maldonado y K. Moreno. 2020. *Covid-19: el impacto del shock externo sobre las economías de la región andina*. Washington, D.C.: BID.

EsSalud, 2015. *Encuesta Nacional Socioeconómica de Acceso a la Salud de los Asegurados de EsSalud*. Lima: EsSalud.

FMI (Fondo Monetario Internacional). 2020. *Perspectivas de la Economía Mundial (WEO)*. Edición de junio (actualización). Washington, D.C.: FMI.

Freier, F. y G. Bruckmeier. 2020. "Migrantes venezolanos y Covid-19: impacto de la cuarentena y propuestas de reapertura". En: *Por una nueva convivencia. La sociedad peruana en tiempos de Covid-19. Escenarios, propuestas de política y acción pública*. Lima: Clacso. Disponible en: <https://www.clacso.org/wp-content/uploads/2020/05/Por-una-Nueva-Convivencia.pdf>. Gasparini, L. y G.

Cruces. 2013. Poverty and inequality in Latin America: A story of two decades. *Journal of International Affairs* 66(2) (primavera-verano 2013): 51-63.

INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática). 2018a. *Producción y empleo informal en el Perú. Cuenta satélite de la economía informal 2007-2017*. Lima: INEI.

-----, 2018b. *Encuesta de Condiciones de Vida de la Población Venezolana que vive en el país (ENPOVE)*. Lima: INEI.

-----, 2018c. *Perú: tecnologías de la información y comunicación en las empresas. Encuesta económica anual 2016*. Lima: INEI.

Lavado, P. y C. Liendo. 2020. Covid-19, pobreza monetaria y desigualdad. *Foco Económico*. Disponible en: <https://focoeconomico.org/2020/05/29/covid-19-pobreza-monetaria-y-desigualdad/>.

MEF (Ministerio de Economía y Finanzas). 2020. Marco Macroeconómico Multianual 2021-2024. Disponible en: [https://www.mef.gob.pe/pol\\_econ/marco\\_macro/MMM\\_2021\\_2024.pdf](https://www.mef.gob.pe/pol_econ/marco_macro/MMM_2021_2024.pdf)

Pagés et al. 2020. Del confinamiento a la reapertura: consideraciones estratégicas para el reinicio de las actividades en América Latina y el Caribe en el marco de la Covid-19. Washington, D.C.: BID.

PRODUCE. 2020. Las MIPYME en cifras 2018. Lima: PRODUCE.

Naciones Unidas, Comisión Europea, FAO, FMI, OCDE y Banco Mundial. 2014. System of Environmental Economic Accounting 2012: Central Framework. Nueva York: Naciones Unidas.