

# Experiencias y lecciones aprendidas en la lucha contra la COVID-19



OMAR MANKY  
MARÍA ÁNGELA PRIALÉ  
PABLO LAVADO

Editores

Fondo  
Editorial



UNIVERSIDAD  
DEL PACÍFICO





# Experiencias y lecciones aprendidas en la lucha contra la COVID-19

OMAR MANKY  
MARÍA ÁNGELA PRIALÉ  
PABLO LAVADO

Editores

Fondo  
Editorial



UNIVERSIDAD  
DEL PACÍFICO



© Omar Manky, María Ángela Prialé y Pablo Lavado, editores, 2023

De esta edición:

© Universidad del Pacífico  
Jr. Gral. Luis Sánchez Cerro 2141  
Lima 15072, Perú

### **Experiencias y lecciones aprendidas en la lucha contra la COVID-19**

Omar Manky, María Ángela Prialé y Pablo Lavado (editores)

1.ª edición digital: octubre de 2023

Diseño de la carátula: Ícono Comunicadores

ISBN ebook: 978-9972-57-527-3

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú: 2023-05717

doi: <http://dx.doi.org/10.21678/978-9972-57-527-3>

Disponible en [fondoeditorial.up.edu.pe](http://fondoeditorial.up.edu.pe)

---

### **BUP**

Experiencias y lecciones aprendidas en la lucha contra la COVID-19 / Omar Manky, María Ángela Prialé y Pablo Lavado, editores. -- 1a edición. -- Lima : Universidad del Pacífico, 2023.  
397 p.

1. Pandemia de COVID-19, 2020- -- Aspectos económicos -- Perú
  2. Pandemia de COVID-19, 2020- -- Política gubernamental -- Perú
  3. Pandemia de COVID-19, 2020- -- Aspectos sociales -- Perú
  4. Pandemia de COVID-19, 2020- -- Aspectos sanitarios -- Perú
- I. Manky, Omar, editor.  
II. Prialé Valle, María Angela, editor.  
III. Lavado, Pablo, editor.  
IV. Universidad del Pacífico (Lima)

338.985 (SCDD)

---

La Universidad del Pacífico no se solidariza necesariamente con el contenido de los trabajos que publica. Prohibida la reproducción total o parcial de este texto por cualquier medio sin permiso de la Universidad del Pacífico.

Derechos reservados conforme a ley.

# Contenido

<b>Introducción</b>	7
<b>Sección 1: Gobernanza y pobreza</b>	15
1. La COVID-19 y la crisis de confianza en el Perú <i>Paula Muñoz, Matthew Bird y Samuel Arispe</i>	17
2. Estimación de la pobreza en tiempos de la COVID-19 <i>Pablo Lavado y Renzo Guzmán</i>	61
3. Comportamiento de la agroexportación peruana durante la pandemia: oportunidades de mejora en la gestión del sector <i>Oscar Malca, Jorge Rubio Donet, Miguel Marcilla-Vigo y Fernando Nicolás Gonzalez Estrada</i>	77
4. Al final de la cadena: ¿cómo es la gestión de los residuos biocontaminados en un entorno de COVID-19? <i>Joanna Kámiche</i>	105
5. El rol del transporte urbano ferroviario en la propagación del coronavirus: evidencia de la Línea 1 del Metro de Lima <i>Julio Aguirre y Francisco B. Galarza</i>	127
6. Experiencias y lecciones aprendidas en la lucha contra la COVID-19: la falta de una política de la inclusión migratoria en el contexto del desplazamiento venezolano <i>Luisa Feline Freier, Marta Castro Padrón y Gustav Brauckmeyer</i>	145

<b>Sección 2: Gestión organizacional</b>	173
7. Políticas de cuidados para la vejez en tiempos de pandemia: el caso de la Red Amachay <i>Tilsa Ponce Romero</i>	175
8. Comportamiento organizacional prosocial-productivo: el Proyecto Especial Legado y su respuesta ante la pandemia <i>Angela Vera Ruiz, María Ángela Prialé, Agustín Espinosa y Luis Guevara</i>	201
9. El comportamiento del bioproductor y del consumidor orgánico asistente a bioferias de Lima Metropolitana en la pandemia de COVID-19 <i>Angie Higuchi, Silvia Wú Guin y Nataly Rosado</i>	227
<b>Sección 3: Empleo y trabajo</b>	251
10. El impacto de las medidas contra la COVID-19 sobre la producción y el mercado laboral en Latinoamérica durante 2020 <i>Pablo Lavado, Franco Saito y Fernanda Vigo</i>	253
11. Migración interna y mercados laborales locales: ruralización en el Perú durante la pandemia de COVID-19 <i>Pablo Lavado y Carlo Agreda</i>	291
12. Teletrabajo y balance trabajo-vida: nuevo paradigma en pandemia <i>Rosa María Fuchs</i>	327
13. Lo esencial es invisible a los ojos: precariedad y conflictos laborales durante la pandemia peruana <i>Omar Manky, Carlos Mejía y Sergio Saravia</i>	343
14. Cuerpos cautivos, pero no rendidos: trabajadoras del hogar remuneradas en el Perú un año después del inicio de la COVID-19 <i>Leda M. Pérez y Andrea Gandolfi</i>	363
<b>Conclusión</b>	391
<b>Sobre los autores</b>	393

## Introducción

En el Perú, el estado de emergencia pareció ser una reacción rápida y firme ante los potenciales riesgos que conllevaba la pandemia de la COVID-19. Sin embargo, entre el 6 de marzo de 2020 y el 27 de noviembre de 2021, ya se habían diagnosticado oficialmente 660 000 contagios y 200 000 muertes producidas por la enfermedad. Además, en términos relativos, hacia junio de 2021, el Perú se situaba como el país con mayor tasa de mortalidad: 616,2 muertes por millón de habitantes. Para diciembre de 2021, el Perú seguía liderando *rankings* y ocupaba el sexto lugar de los países del mundo con mayor número de fallecidos, solo por detrás de los Estados Unidos, Brasil, India, México y Rusia.

La gravedad de la crisis sanitaria descrita también generó situaciones críticas a nivel social y económico, que tuvieron entre algunas de sus consecuencias inmediatas la reducción del empleo y los ingresos de los ciudadanos, así como el aumento de la precariedad e informalidad laboral en vastos sectores de la ciudadanía. La debilidad de las instituciones del país acentuó los niveles de desigualdad, informalidad y vulnerabilidad experimentados por los peruanos y los residentes en nuestro país, golpeando con mayor fuerza a quienes tenían menores recursos.

En medio de esta crisis el sector público, el sector privado y la academia dialogaron y buscaron espacios para interactuar. La academia contribuyó no solo al debate, sino también con investigación o con su participación directa para comprender y enfrentar las múltiples aristas que abrió la pandemia, con la toma de decisiones y el diseño e implementación de acciones y políticas, que no han sido sistematizadas. Este libro, impulsado por el Vicerrectorado de Investigación de la Universidad del Pacífico, aspira a recoger algunas de esas experiencias para ponerlas en valor. Así, el lector encontrará trabajos, teóricos y aplicados, que reflejan la diversidad de intereses de los investigadores de la Universidad del Pacífico, pero también documentos de estudiosos de otras universidades que respondieron a la convocatoria pública hecha por la UP.



Los estudios reunidos en el libro dan cuenta de las respuestas a la COVID-19 que surgieron en diferentes ámbitos de las esferas pública y privada en sectores de actividad sensibles y visiblemente impactados por la pandemia, como son empleo, salud, transporte, educación o agricultura. Esta riqueza temática se complementa con la diversidad de enfoques presentados, que transitan desde el análisis sectorial macro al análisis organizacional, y a aquel centrado en los actores individuales, como trabajadoras del hogar o consumidores de productos orgánicos, por citar dos ejemplos.

Para organizar y facilitar el aprovechamiento de la riqueza y diversidad temática y disciplinar de los capítulos del libro, este se ha organizado en tres secciones: «Gobernanza y pobreza»; «Gestión organizacional» y «Empleo y trabajo», que en total incluyen catorce capítulos. Las dos primeras visibilizan los vínculos e interrelaciones entre la política pública y los procesos que deben ponerse en marcha para ejecutarla, dejando en evidencia su interdependencia. La tercera mira el mundo del empleo y la organización del trabajo para analizar cómo las políticas públicas y la gestión organizacional tuvieron que transformarse y transformaron un componente tan básico del cotidiano de los ciudadanos como es el trabajo. A continuación, se articulan con detalle la estructura y hallazgos clave de cada una de las tres secciones del libro.

La primera sección, «Gobernanza y pobreza», se compone de seis capítulos que abarcan diversos aspectos de las políticas públicas implementadas en la pandemia tanto a nivel macro- como microeconómico. El primer capítulo resalta la crisis de confianza en el Perú, especialmente en el período de pandemia. Así, el objetivo de Muñoz, Bird y Arispe es determinar si la pandemia ha afectado aún más la confianza en el Perú, pues los autores dan a conocer que antes de la pandemia era uno de los países con menor confianza interpersonal e institucional en la región latinoamericana. Mediante su análisis, encuentran que la pandemia estuvo positivamente relacionada con una mayor confianza en el Perú, principalmente por las instituciones estatales de atención a la ciudadanía. Asimismo, encontraron que las elecciones generales de 2021 no tuvieron ninguna relación sobre la confianza política ni en los medios. Por otro lado, también encontraron que la confianza influyó en algunos comportamientos a nivel individual durante la pandemia. De hecho, una menor confianza está correlacionada con una mayor movilidad de los ciudadanos entre 2020 y 2021. También encontraron que la confianza en las instituciones públicas de salud incrementa la predisposición a vacunarse contra la COVID-19. Adicionalmente, encontraron que las personas que tienen mayor confianza en instituciones y actores políticos muestran menos reticencia a enviar a sus hijos a clases presenciales en el colegio. Es decir, la confianza en instituciones y actores políticos es importante para ayudar a los ciudadanos a tomar decisiones complejas que impactan en el colectivo en momentos de incertidumbre.

El segundo capítulo muestra el estudio elaborado por Lavado y Guzmán, cuyo objetivo es realizar estimaciones de la pobreza monetaria de 2021 en función de proyecciones

macroeconómicas. Dichos investigadores estimaron que, para 2021, la pobreza se situaría en torno al 26%, una reducción de 4 puntos porcentuales respecto de 2020. Asimismo, los autores incorporaron en su análisis la implementación del bono Yanapay, un subsidio económico cuyo objetivo es reactivar la economía de ciertos hogares debido a la crisis por el coronavirus. De este modo, estimaron que la intervención del bono ayudaría a reducir la pobreza en 1 p. p. adicional, llegando al 25%. Sin embargo, resaltan que, si este bono hubiera tenido una mejor focalización, el nivel de pobreza sería del 23%.

El tercer capítulo ha sido elaborado por Malca, Rubio Donet, Marcilla-Vigo y Gonzalez Estrada, quienes analizan el comportamiento de la agroexportación peruana antes y durante la pandemia de COVID-19. A pesar del debilitamiento del comercio internacional de mercancías, existen productos peruanos cuyas ventajas comparativas favorecieron el desempeño agroexportador y, por tanto, han demostrado la solidez del sector. Sin embargo, determinan que existen retos que el Estado y el sector empresarial deben superar de manera conjunta, como mejorar los coeficientes de participación en nuestros principales mercados. También identifican nuevos mercados que se deben consolidar y otros donde se debe mantener la continuidad y elevar las tasas de crecimiento. Asimismo, sugieren formular PPE orientados al fortalecimiento de los recursos y capacidades de las pymes, que permitan que cuenten con las herramientas necesarias para aprovechar las oportunidades, así como los acuerdos comerciales que se les presenten en su proceso de internacionalización.

En el cuarto capítulo, se expone el estudio de Kámiche, cuyo objetivo es identificar las distintas fuentes de residuos sólidos (RRSS) biocontaminados que ha generado la COVID-19, analizar cómo se han gestionado y estimar la cantidad de estos RRSS biocontaminados que se han generado a nivel del hogar. La investigadora determinó que, a raíz de la pandemia, estos RRSS biocontaminados se producen tanto en los hospitales como en los hogares, pues los equipos de protección personal han sido ampliamente utilizados en el país. Es más, estimó que, en los dos años de pandemia, los hogares han producido alrededor de 90 500 toneladas de residuos adicionales biocontaminados y que, por la falta de información sobre cómo disponerlos, han sido mezclados con RRSS comunes, lo cual generaría una contaminación cruzada con otros residuos y un mayor volumen de recolección para los gobiernos locales. De este modo, sugiere que el Minsa y el Minam realicen una fuerte campaña de sensibilización de los hogares sobre la gestión correcta de dichos residuos.

En el desarrollo del quinto capítulo, Aguirre y Galarza determinan el rol del transporte urbano ferroviario en la propagación del coronavirus. En este sentido, hacen uso de la línea 1 del Metro de Lima, una de las infraestructuras de transporte masivo más utilizadas en la capital, para analizar si los distritos con más víctimas por COVID-19 son precisamente aquellos distritos extremos en la ruta de la línea 1: Villa El Salvador y San Juan de Lurigancho. En efecto, los investigadores encuentran una estrecha relación

entre una mayor movilidad y el crecimiento del contagio, y del número de fallecidos, en Lima. Ellos sostienen que esto se puede deber en parte a que los vagones no disponen de sistemas de ventilación apropiados, lo cual hace más propicio el contagio. De este modo, sugieren que, debido a la aparente permanencia de la COVID-19 en el tiempo, se adecue la infraestructura, previa evaluación costo-beneficio de ello.

Finalmente, el sexto capítulo, preparado por Freier, Castro y Brauckmeyer, expone las vulnerabilidades a las cuales se enfrentaron los migrantes y refugiados venezolanos en el contexto de la pandemia de COVID-19. Por un lado, dan a conocer que muchas de las medidas adoptadas durante la pandemia no contemplaron a la población migrante y refugiada. Es más, la llegada de la pandemia demostró que no hay un mapeo eficiente de las poblaciones a las que se debe apoyar, por lo que el apoyo a la sociedad migrante no fue rápido. Asimismo, explican que la articulación entre los gobiernos locales y regionales que implementan los proyectos es limitada y poco sistematizada, por lo que no hay un correcto flujo de la información. Incluso, la inestabilidad política y la constante rotación de los funcionarios agudizan dicha problemática. Por tanto, los autores dan a conocer que el Estado peruano tiene retos que cumplir para que se cierren las brechas entre la población migrante y la población receptora en cuanto a acceso a oportunidades.

La segunda sección del libro, «Gestión organizacional», contiene tres capítulos enfocados en el análisis del comportamiento de organizaciones que operan con distintos modelos y en variados sistemas organizativos. Los investigadores reportan y analizan las adaptaciones que estas organizaciones debieron realizar a su gestión para atender lo definido por la política pública o para dar continuidad a sus servicios atendiendo las necesidades emergentes de usuarios y clientes, durante la pandemia.

Tras la lectura del capítulo 7, queda clara la necesidad de acompañar la política pública con una estrategia para su ejecución y gasto. Ponce Romero da cuenta de una de las primeras intervenciones que implementó el Estado peruano en respuesta a la crisis sanitaria, la creación de la «Red de Soporte para las Personas Adultas Mayores en Alto Riesgo y Personas con Discapacidad Severa – Red Amachay», que desplegó, principalmente vía telefónica, un servicio de consejería, así como de seguimiento para la identificación de signos de alarma y de situaciones de riesgo de adultos mayores con comorbilidades y personas con discapacidad severa. La autora plantea retos, algunos de ellos de gestión, que es necesario abordar para transitar hacia políticas que puedan atender de manera integral a las personas mayores. Se sostiene que la Red Amachay constituye una experiencia novedosa y muy valiosa para acercar, de manera articulada y con enfoque territorial, los servicios para personas mayores en nuestro país, partiendo de una mirada más integral sobre su bienestar.

El capítulo 8, de Vera Ruiz, Prialé, Espinosa y Guevara, aún en la esfera organizacional pública, se distancia del análisis del vínculo entre política pública e implementación, para concentrarse en comprender el proceso organizacional interno de construcción de

las fortalezas que convirtieron al Proyecto Especial Legado (PEL) en una isla de excelencia. A partir del análisis temático de entrevistas a 14 líderes del PEL, identifican las características determinantes para que esta organización pública haya conseguido ofrecer una la respuesta oportuna, efectiva y exitosa ante la emergencia sanitaria producida por la COVID-19. El PEL atendió encargos como la habilitación de la Villa Panamericana para recibir pacientes, la instalación de vacunatorios, o el montaje de plantas de oxígeno, en tiempo récord y con eficiencia y eficacia, a pesar de no haber sido creada para operar en el sector salud.

El capítulo 9, último trabajo de la sección «Gestión organizacional», nos acerca al entendimiento de las respuestas a la pandemia desde el ámbito privado. Higuchi, Wú Guin y Rosado toman como punto de partida el incremento del consumo de alimentos orgánicos en un contexto de pandemia y de presencia global de consumidores más informados y conscientes de la necesidad de una alimentación saludable, para identificar los patrones en el comportamiento del consumidor orgánico asistente a bioferias en Lima Metropolitana durante la pandemia de COVID-19. Las autoras analizan los productos preferidos en la canasta de compra, la relevancia adquirida por el canal bioferia y la modalidad de pago preferida por el consumidor que acude a estos espacios. Los resultados evidencian que el consumo de productos orgánicos durante la pandemia siguió activo y en crecimiento, sobre todo en las bioferias, revelando que ciertos patrones del consumidor orgánico no variaron a raíz de la COVID-19.

El libro se cierra con la sección «Empleo y trabajo», en la que se analizan los efectos que tuvo la pandemia en las dinámicas de dichos ámbitos. La sección se inicia con el capítulo 10, el análisis de Lavado, Saito y Vigo sobre el impacto de las medidas gubernamentales frente a la COVID-19 sobre el mercado laboral en América Latina. Este estudio mira a varios países de la región para comprender cómo la severidad de las medidas estatales afectó el crecimiento económico y el nivel de desempleo en la región. Dado que la región es una de las más afectadas en términos económicos y de número de muertes, el análisis es pertinente para comprender qué falló y para desarrollar aprendizajes a futuro. Al respecto, los autores notan que el nivel de empleo se vio afectado negativamente por la severidad de la respuesta gubernamental. En un contexto de alta informalidad y bajo capital humano, las medidas de encierro adoptadas al inicio de la pandemia afectaron significativamente la vida laboral de las personas.

Este trabajo es seguido por el de Lavado y Agreda, quienes, en el capítulo 11, aterrizando sobre el caso peruano, analizan el proceso de migración interna y sus efectos sobre los mercados laborales locales. De acuerdo con la información presentada en el artículo, más de 167 000 personas migraron desde Lima a diferentes zonas del país, especialmente rurales. En este marco, el estudio trató de comprender la manera como el proceso de ruralización afectaría salarios y empleo. Utilizando datos de la Encuesta Nacional de Hogares, los autores encuentran que, en contra de lo que se habría esperado, el aumento en el

número de personas en distritos rurales no se tradujo en un crecimiento del desempleo, que de hecho fue menor que en zonas urbanas. Comprender esto exige tomar en cuenta factores que caracterizaban a estos espacios antes de la pandemia, como, por ejemplo el alto nivel de informalidad, que permitió que estas personas se insertasen en nuevos puestos para generar ingresos. Más aún, los autores encuentran que este proceso ha generado dinámicas cruciales, como la creación de negocios propios (aunque no registrados), los cuales podrían tener efectos sobre las dinámicas locales en el corto o en el mediano plazo.

Las miradas sobre los mercados laborales son complementadas por el trabajo de Fuchs, quien, en el capítulo 12, explora los impactos de la adopción del teletrabajo en los trabajadores de las empresas como fórmula para seguir operando en medio de la pandemia. A través de entrevistas en profundidad a trabajadores dependientes, la autora identifica las ventajas y desventajas que estos encuentran en el teletrabajo, y descubre los efectos de vivir la jornada laboral en remoto en el balance trabajo-vida. Además, se evidencian las medidas que las empresas han desplegado para favorecer la conciliación de los ámbitos trabajo y vida de sus empleados, y se reflexiona sobre las acciones que podrían implementarse para un mejor balance. Frente a miradas que únicamente ven ventajas o desventajas ante procesos de cambio social, el artículo subraya que el teletrabajo puede ser una opción de trabajo que facilite el balance trabajo-vida, siempre y cuando se tomen ciertas medidas que ayuden a preservar los límites entre los espacios del trabajo y de la vida personal.

El capítulo 13 analiza el mundo laboral desde la perspectiva de los trabajadores. En efecto, a través de una sistematización de noticias sobre huelgas y paralizaciones, y basándose en entrevistas a trabajadores de diferentes sectores, Manky, Mejía y Saravia analizan cómo se construyó la noción de «trabajadores esenciales» durante la pandemia, y cómo, de acuerdo con estos actores, variaron sus condiciones de trabajo durante 2020 y 2021. Partiendo de un análisis cualitativo, el estudio da cuenta de cómo dinámicas estructurales previas, como la informalidad o la debilidad de los sindicatos, marcaron los resultados en el mundo del trabajo en términos de quiénes eran o no «esenciales» y, por ejemplo, debían salir a trabajar presencialmente. El artículo analiza además momentos de conflictividad laboral durante la pandemia para dar cuenta sobre cómo trabajadores y trabajadoras intentaron mostrar su importancia exigiendo mejores protecciones sanitarias y sociales.

Por último, en el capítulo 14, Pérez y Gandolfi parten de una encuesta realizada a trabajadoras del hogar remuneradas para dar cuenta de cómo la pandemia afectó sus labores, en especial tras la aprobación, en octubre de 2020, de la Ley de Trabajadoras y Trabajadores del Hogar. En principio, esta ley marca una serie de mejoras sobre salarios, gratificaciones y formalidad de los acuerdos laborales. A partir de la pregunta sobre si ha habido cambios en las protecciones establecidas, los autores señalan que la ley no parece estarse cumpliendo, ni parece tener los instrumentos necesarios para hacerla cumplir en

el corto plazo. De hecho, la pandemia parece haber tenido un efecto más importante que la norma, incrementando situaciones de vulnerabilidad, por lo que muchas trabajadoras acaban aceptando peores condiciones de trabajo a cambio de un salario: «Son cuerpos cautivos, tanto de sus empleadores, como de sus familias, por la necesidad de trabajar y proveer sustento económico a ellas».

Luego de presentados los capítulos, solo queda precisar que el libro que el lector tiene en sus manos es un esfuerzo analítico importante y sin precedentes por comprender lo sucedido en el Perú como consecuencia de la pandemia de COVID-19 en diferentes niveles y sectores. Por ello, la compilación realizada de los textos, de gran calidad y rigurosidad, nos lleva a destacar cuatro lecciones. En primer lugar, que las crisis revelan carencias, y la pandemia visibilizó la magnitud de estas. Dichas carencias provocaron una serie de efectos imprevistos, económicos y sociales, que excedieron ampliamente a la crisis sanitaria, y que no solo impactarán en el corto plazo, sino también en el largo plazo. En el ámbito económico, por ejemplo, se evidenció una limitada capacidad de respuesta tanto de los actores empresariales como de los públicos frente a las restricciones de oferta, demanda y productividad que enfrentaron. A la lentitud en la respuesta se sumó la debilidad institucional para hacer cumplir las normas –probablemente por el escaso nivel de contextualización de estas–, hecho que también nos hace prever, en el mediano plazo, consecuencias negativas importantes en el nivel de bienestar, especialmente en el de las familias más vulnerables, y en la consolidación de las empresas.

Como elemento amortiguador de lo mencionado en el párrafo anterior, una segunda lección que nos deja la pandemia es que, incluso en contextos institucionales y organizacionales frágiles y expuestos a la incertidumbre, existen experiencias de gestión que deben visibilizarse para ampliar su escala y reproducirlas. Pequeñas islas de eficiencia en el sector público demuestran la importancia para el logro de las metas comprometidas de los siguientes dos elementos: (i) el trabajo sinérgico, tanto con el sector privado como el que se produce en el interior de la organización entre sus distintas áreas funcionales; y (ii) la centralidad del compromiso de los individuos con la integridad y el servicio. Este hallazgo es crítico, puesto que las mejores políticas públicas o modelos económicos, pueden fallar sin una adecuada implementación. De otro lado, en la esfera privada, desde un punto de vista bien micro, las familias y las micro- y pequeñas empresas trataron de adaptarse rápidamente dada la necesidad de responder a la demanda de sus miembros o clientes, respectivamente. Claramente, se aprecia una mayor agilidad y flexibilidad en la respuesta del sector privado que en la del sector público.

La tercera lección es, en sí misma, la reflexión sobre la importancia de conocer y comprender la historia previa. Los autores de los textos no se muestran sorprendidos por lo que encuentran: con una sociedad informal y un mercado laboral informal, llega la pandemia, y las consecuencias y acciones frente a ella no son sorpresas. La pandemia, más las acciones que se tomaron sin mucha evidencia y poca capacidad de reaccionar, tu-



vieron un impacto negativo generalizado, tanto en la salud como en la economía, en las personas, en las trabajadoras del hogar, en las familias y en las empresas de todo tamaño, y el golpe más fuerte fue en los más vulnerables.

Por último, la cuarta lección que rescatamos es la existencia de intentos interesantes y loables de adaptación, resistencia y resiliencia. La misma pandemia y las decisiones de los gobiernos importan y tienen un efecto. Los Estados pudieron tomar decisiones contextualizadas y coherentes a la sociedad en las que trabajan, reaccionar y corregir, pero esto no se dio con agilidad o autoexamen. Las familias y empresas se adaptaron; ejemplo de ello son la virtualización del trabajo, y la organización de los mineros y las trabajadoras del hogar y la población migrante. Los textos rescatan el esfuerzo de adaptación, el cual no es perfecto, pero que muestra dinámicas interesantes y heterogéneas a fin de enfrentar de la mejor manera la pandemia y las decisiones del Estado.

Esperamos que este texto brinde información y lecciones de cara a cómo enfrentar futuros choques estructurales de gran escala, como lo fue la pandemia, pero también que nos ayude a reflexionar sobre la búsqueda de eficiencias, la necesidad de mejora en la implementación y gestión organizacional, la necesidad de trabajo conjunto para enfrentar riesgos en todo el sistema de soporte social y de producción, y el cultivo de la capacidad de autoexamen que permite corregir decisiones erradas en épocas complicadas. Lo vivido no ha sido fácil, y editar este libro ha sido mucho más sencillo que vivir los fenómenos estudiados. Aportamos este grano de arena para la reflexión sobre la inmensidad de la problemática que hemos vivido.

## Referencias

- Gamero, J., & Pérez, J. (2020, 19 de septiembre). *Impacto de la COVID-19 en el empleo y los ingresos laborales*. Nota Técnica de País. Panorama laboral en tiempos de la COVID-19. Organización Internacional del Trabajo para los Países Andinos.
- Malca, C., Gideon, J., & Romero, M. (2021, 16 de noviembre). How Peru became the country with the highest COVID death rate in the world. *The Conversation*. <https://theconversation.com/how-peru-became-the-country-with-the-highest-covid-death-rate-in-the-world-169779>
- Ministerio de Salud [Minsa]. (2021, 27 de noviembre). *Sala situacional COVID-19 Perú*. [https://covid19.minsa.gob.pe/sala\\_situacional.asp](https://covid19.minsa.gob.pe/sala_situacional.asp)
- Orús, A. (2022, 14 de enero). *Número de personas fallecidas a causa del coronavirus en el mundo a fecha de 14 de enero de 2022, por país*. Statista.
- Tanaka, M. (2020). Coronavirus y respuestas de política (2). En R. Asensio (Ed.). *Crónica del gran encierro: pensando el Perú en tiempos de pandemia* (pp. 30-31). Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).
- Trivelli, C. (2020). Políticas sociales para este nuevo tiempo. En R. Asensio (Ed.). *Crónica del gran encierro: pensando el Perú en tiempos de pandemia* (pp. 37-41). Lima: Instituto de Estudios Peruanos IEP).

**Sección 1**  
**Gobernanza y pobreza**



# 1. La COVID-19 y la crisis de confianza en el Perú

PAULA MUÑOZ, MATTHEW BIRD Y SAMUEL ARISPE

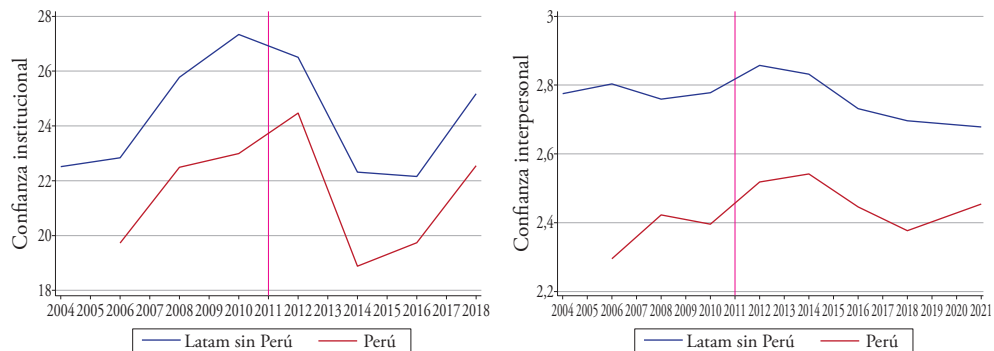
## Introducción

El nivel de confianza en una sociedad es un elemento crítico para la formación y funcionamiento de instituciones políticas, económicas y sociales que, a su vez, dan soporte al crecimiento y la estabilidad económica y democrática (North, 1990; Knack & Keefer, 1997; Putnam, 2000; Guiso *et al.*, 2004; Doyle, 2011; Keefer & Scartascini, 2021). Se ha argumentado también que la confianza cumple un papel clave en una variedad de resultados importantes como el desarrollo financiero (Guiso, Sapienza, & Zingales, 2004; Karlan, 2005), políticas de participación (DiPasquale & Glaeser, 1999; Satyanath, Voigtlaender, & Voth, 2013), las elecciones (Algan *et al.*, 2017), la eficiencia del sistema judicial (La Porta *et al.*, 1997), la rendición de cuentas política (Nannicini *et al.*, 2013), las instituciones del mercado laboral (Algan & Cahuc, 2009), la organización interna de las empresas (Bloom, Sadun, & Van Reenen, 2012), la inversión internacional (Massa, Zhang, & Zhang, 2015), riqueza y salud (Hamilton, Heliwell, & Woolcock, 2016), resiliencia a eventos adversos (Helliwell *et al.*, 2016), la capacidad de las empresas para obtener préstamos (Allen, 2005; Levine, Lin, & Xie, 2016), e ingresos individuales (Butler, Giuliano, & Guiso, 2016).

Dada la importancia atribuida a la confianza en la literatura, es preocupante que esta haya ido disminuyendo en América Latina y el Caribe aproximadamente en los últimos 10 años, y que se espere que continúe haciéndolo (Calónico & Ñopo, 2007; Cárdenas & Carpenter, 2013; Keefer, Scartascini, & Vlaicu, 2018).

Más preocupante aún es que, dentro de América Latina, el Perú sea uno de los países con más baja confianza (Bargsted, Somma, & Castillo, 2017). Como podemos ver en la figura 2, en el período prepandemia, el Perú disputaba ya el último lugar por sus bajos niveles de confianza interpersonal y en instituciones políticas.

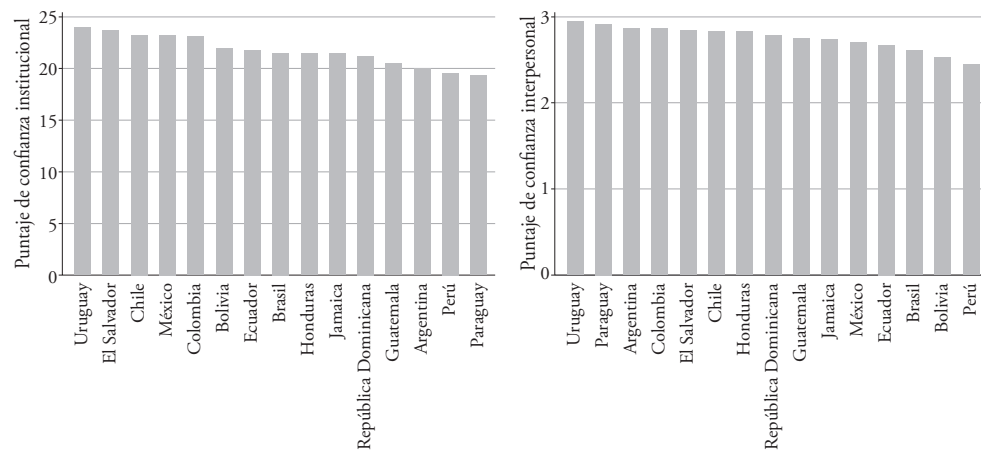
Figura 1  
Evolución de la confianza en Latinoamérica



Nota. Confianza institucional referida al Congreso, Ejecutivo, partidos políticos, Policía, Fuerzas Armadas, Corte Suprema de Justicia y municipalidades. Confianza interpersonal referida a las personas de la zona de residencia.

Fuente: Lapop 2004-2021.

Figura 2  
Nivel promedio de confianza 2004-2021, según país



Nota. Confianza institucional referida al Congreso, Ejecutivo, partidos políticos, Policía, Fuerzas Armadas, Corte Suprema de Justicia y municipalidades. Confianza interpersonal referida a las personas de la zona de residencia.

Fuente: Lapop 2004-2021.

Por ello, surgen dos preguntas: ¿la pandemia ha afectado la confianza en el Perú? Si lo ha hecho, ¿cómo? Y ¿puede la confianza influenciar en las decisiones que la ciudadanía toma en medio de la pandemia en el Perú? La pandemia podría haber exacerbado

o mitigado la tendencia a la baja de la confianza en el Perú (y la región) a través de diferentes caminos. Estudios comparados han determinado que el nivel de confianza en las instituciones dado en una sociedad facilita un mejor manejo de las respuestas ante desastres o crisis como la emergencia de salud pública que generó la COVID-19 (Haim, Ravanilla, & Sexton, 2020; Tsai, Morse, & Blair, 2020; Christensen *et al.*, 2020). Sabemos también que las crisis pueden generar sentimientos de solidaridad y, con ellos, contextos propicios para la generación de confianza a través de la ayuda humanitaria, tal como sucedió con el tsunami en Asia (Gamburd, 2013) o luego de desastres naturales en el Perú (Bird *et al.*, 2020). Asimismo, y quizás contraintuitivamente, se ha encontrado que la confianza interpersonal puede aumentar en el contexto de recesiones en América Latina (Searing, 2013). Lo mismo sucedió –de hecho– luego del inicio de la pandemia en ciertos países europeos en los que la confianza política se incrementó (Bol *et al.*, 2021; Schraff, 2021).

Por otro lado, el bajo nivel de confianza en las instituciones relacionadas con la salud pública ha hecho en el pasado que las epidemias no se controlen de la mejor forma (Blair *et al.*, 2017). Se ha observado, además, cómo la confianza en instituciones de salud y la confianza en la seguridad de las vacunas han afectado antes los niveles de vacunación frente a otras enfermedades virales (Haim *et al.*, 2021; Tsai *et al.*, 2020; Christensen *et al.*, 2020). Asimismo, las noticias falsas y la desinformación sobre la COVID-19 han proliferado ampliamente en las redes sociales, con consecuencias potencialmente peligrosas alrededor del mundo (Frenkel, Alba, & Zhong, 2020; Allen *et al.*, 2020), más aún cuando la confianza interpersonal e institucional es baja.

Por todas estas razones, en este capítulo buscamos indagar si la pandemia de COVID-19 ha afectado la confianza en el Perú y cómo la confianza incide en las decisiones que los peruanos toman ante situaciones nuevas generadas por la pandemia.

El capítulo se organiza de la siguiente manera. La primera sección presenta brevemente una discusión sobre el concepto de confianza, los tipos de confianza estudiados en la literatura y cómo se mide esta habitualmente. Enseguida, se presenta un análisis descriptivo de la evolución de la confianza institucional en el Perú durante el nuevo siglo. La siguiente sección expande la anterior y presenta un análisis multivariado sobre los determinantes de la confianza institucional en el Perú. Luego, se presenta un análisis de los efectos de los niveles de confianza política sobre las decisiones tomadas en situaciones generadas por la pandemia y se exploran los factores que incrementan la confianza para el retorno presencial a clases en el Perú. Finalmente, la última sección concluye con una síntesis de los hallazgos, y reflexiones a partir de estos.

## **Los tipos de confianza**

Como sucede a menudo en las ciencias sociales, existe un número grande de definiciones de confianza, y estas divergen en aspectos importantes (Bauer & Freitag, 2018, p.



15). Asimismo, existen discusiones sobre sus fundamentos y las relaciones existentes entre distintos tipos de confianza (Putnam, Leonardi, & Nanetti, 1994; Hardin, 2000; Uslaner 2002, 2018; Newton & Zmerli, 2011; Zmerli & Newton, 2011). No obstante, en general, la literatura reconoce que la confianza es, ante todo, una expectativa (percepción) sobre la confiabilidad de otros (sujetos u objetos) y no un comportamiento.

Crecientemente, diversos autores coinciden en concebir la confianza como una relación compuesta de tres partes («three-way relationship») en la que «A confía en B para hacer C» (Hardin, 1992; Newton, Stolle, & Zmerli 2018; Cook, Santana, & Uslaner, 2018). Es decir, se trata de un concepto relacional. Con mayor precisión, como sostiene Bauer, «Cuando hablamos de confianza, esencialmente hablamos de una persona confiada que confía (juzga la confiabilidad de) un depositario de confianza B en relación con un comportamiento X en un contexto Y en un tiempo t» (Bauer, 2015, pp. 2-3)<sup>1</sup>.

Yendo más allá de la definición, la literatura distingue diversos tipos de confianza, empezando por el contraste entre confianza social (interpersonal) y confianza política. A su vez, se distinguen dos extremos de confianza social: confianza particularizada y confianza generalizada (Newton *et al.*, 2018). El primer tipo representa cuánto confía uno en las personas o grupos sociales más cercanos (familiares y amigos), mientras que el segundo captura la confianza en personas diferentes a uno (o en un grupo externo) (Delhey, Newton, & Welzel, 2011); o es concebida como confianza general, no dirigida a grupos específicos por propósitos específicos (Uslaner, 2018)<sup>2</sup>.

Por su parte, la confianza política es concebida como una forma de apoyo al sistema político por parte de la ciudadanía (Easton, 1965). Se define como «la creencia general en la capacidad de desempeño de las instituciones políticas y/o la creencia en la motivación benévola y la capacidad de desempeño de los funcionarios/representantes públicos» (Norris, 2017, p. 24). Es decir, conceptualmente incluye a las instituciones políticas que vinculan los principios democráticos generales con los actores y políticas públicas cotidianas (Van der Meer & Zmerli, 2017, p. 4).

A su vez, la literatura distingue también entre dos subtipos de confianza política: la confianza en instituciones estatales encargadas de la aplicación de principios universales y, por tanto, supuestamente imparciales (la Policía, el sistema judicial, organismos electorales y las Fuerzas Armadas); y la confianza en actores e instituciones de representación política (el Parlamento, los partidos políticos y el Gobierno) (Newton & Zmerli, 2011; Zmerli & Newton, 2011, 2017; Mattes & Moreno 2018). No obstante, si bien teóricamente algunos estudios subrayan la importancia de contar con instituciones imparciales y confiables que apliquen el imperio de la ley, y, por lo tanto, de distinguir la confianza en instituciones estatales de la confianza en políticos e instituciones representativas (por

<sup>1</sup> Traducción libre del inglés.

<sup>2</sup> Otra forma de verlo es que ciertos individuos confían más que otros a través de una variedad de situaciones, y cuentan así con un nivel básico de confianza mayor (Uslaner, 2002, 2018; Erikson, 1959).

ejemplo: Rothstein, 2011; Warren, 2017), empíricamente los resultados son mixtos, pues en varios casos los ciudadanos no distinguen entre estos dos subtipos de confianza política (Zmerli & Newton, 2007; Marien, 2011, 2017; Zmerli & Newton, 2011).

Existen a la fecha dos formas principales de medir el concepto de confianza (Bauer & Freitag, 2018, p. 17). Por un lado, se tienen medidas directas, que piden a los sujetos reportar su nivel de confianza en diferentes sujetos/objetos a través de una encuesta de opinión. A partir de las respuestas a los diferentes ítems, se construyen índices de confianza, como hacemos en la figura previa. Por otro lado, las medidas indirectas infieren las expectativas de confianza a partir de la observación de las decisiones, el comportamiento y las reacciones de los individuos en los juegos experimentales en laboratorios o en campo.

En el presente capítulo, analizaremos, primero, preguntas de encuestas de opinión pública conducidas en América Latina y el Perú, que miden los niveles de confianza autorreportados por los individuos. Esto nos permitirá describir cómo la confianza ha evolucionado en nuestro país a lo largo del tiempo, así como evaluar si se observan cambios en los niveles de confianza a partir del inicio de la pandemia de la COVID-19. También utilizaremos más adelante estas baterías de ítems para evaluar los efectos que los niveles de confianza política tienen en la región latinoamericana para el cumplimiento de las medidas de cuarentena (inmovilización) al inicio de la pandemia.

No obstante, iremos más allá de la construcción de índices de confianza y su análisis estadístico, para mostrar también una nueva forma de medir el proceso psicológico central de la expectativa de confianza, que es, esencialmente, situacional. Las encuestas existentes tienen limitaciones precisamente porque no capturan adecuadamente el contexto subyacente que afecta las evaluaciones de confianza (Delhey *et al.*, 2011). Asimismo, las situaciones en los estudios de confianza pueden ser especificadas fácilmente usando unos pocos parámetros (Hardin, 1992, p. 154; Bauer, 2015, pp. 2-3; Bauer & Freitag, 2018, p. 16). Por otro lado, los juegos de confianza en laboratorio observan problemas de validez externa, por lo que la generalización de sus hallazgos al mundo real puede ser cuestionable.

Para superar estas limitaciones, desarrollamos un experimento de encuesta de diseño «*conjoint*» como una nueva aproximación para evaluar cómo la confianza incide en las disposiciones/decisiones, en las que se evalúan simultáneamente varios factores, como vacunarse contra la COVID-19 o enviar a los niños de regreso a clases presenciales<sup>3</sup>. Pero, antes de presentar esos resultados, en la siguiente sección realizamos un análisis exploratorio sobre la evolución de la confianza en el Perú.

## **Evolución de la confianza en el Perú**

Para evaluar si la pandemia ha generado cambios en la confianza, es necesario empezar explorando cómo han evolucionado los indicadores de confianza disponibles para el

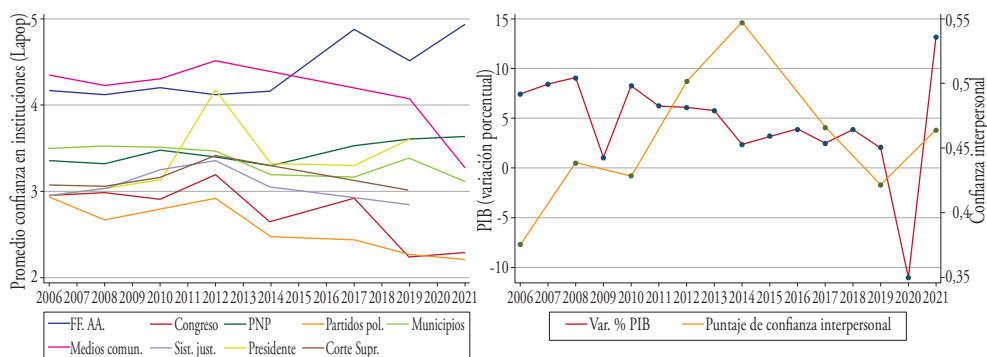
<sup>3</sup> En dicha sección, se explicará en qué consiste un diseño *conjoint*.

Perú a lo largo del tiempo. Para ello, analizamos información de dos fuentes: indicadores sobre confianza política y social en el Perú del Barómetro de las Américas (Lapop) entre 2006 y 2021 y, con mayor énfasis, los indicadores de confianza política de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho).

Como vimos en la introducción, el Perú es uno de los países con más baja confianza interpersonal e institucional en la región latinoamericana (figura 2). Graficando las preguntas de Lapop para el Perú, podemos observar cuánto confían los peruanos en diversos tipos de instituciones y, por otro lado, en las personas de su comunidad.

La figura 3 muestra que, ya antes de la pandemia, la confianza en instituciones diversas venía disminuyendo, a excepción de la confianza en la Policía y las Fuerzas Armadas, que muestran un repunte desde aproximadamente 2014, y la confianza en el presidente, que se incrementa ligeramente a partir de 2017. En relación con los casos de pérdida de confianza, llama particularmente la atención la caída precipitada de confianza en los medios de comunicación, pues, a inicios de la década de 2000, eran las instituciones más confiables para los peruanos. El descenso de la confianza en los medios se inicia en 2012, pero se vuelve mucho más pronunciado en 2019, antes del inicio de la pandemia. Asimismo, vale destacar que las instituciones que tenían el nivel más bajo de confianza al inicio de siglo, los partidos políticos y el Congreso, siguen manteniendo esa posición, aunque con una distancia incluso mayor.

Figura 3  
Evolución de la confianza en el Perú, 2006-2021 (Lapop)



Fuente: Lapop<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Las preguntas analizadas son las siguientes. Confianza en instituciones: «En una escalera con gradas [escalones] numeradas del uno al siete, en la cual 1 es la grada más baja[o] y significa NADA y el 7 es la grada más alta y significa MUCHO, ¿hasta qué punto tiene confianza usted en...?». Confianza interpersonal: «Ahora, hablando de la gente de por aquí, ¿diría que la gente de su comunidad es muy confiable, algo confiable, poco confiable o nada confiable? (1) Muy confiable, (2) Algo confiable, (3) Poco confiable, (4) Nada confiable».

Por otro lado, los datos de Lapop muestran que la confianza interpersonal sube en el Perú durante el «*commodity boom*» iniciado por el año 2003, salvo un descenso temporal durante la crisis financiera internacional de 2008-2009, y sigue subiendo hasta el fin del «*boom*», en 2014 (véase la evolución del PIB en el mismo gráfico). No obstante, la confianza interpersonal vuelve a subir con el inicio de la pandemia, a pesar del descenso del PIB. Esto nos da indicios de que puede haber factores distintos que explican la confianza interpersonal antes y después de la COVID-19. Desafortunadamente, la Enaho no incluye preguntas que miden la confianza interpersonal. Por ello, a continuación, nos limitamos a analizar las baterías de preguntas sobre el nivel de confianza en instituciones políticas incluidas en la Enaho<sup>5 6</sup>.

Evaluamos inicialmente, a través de un análisis de componente principales (ACP), si la estructura de datos disponibles en la Enaho muestra la existencia de un solo factor latente de confianza política, o si los ciudadanos peruanos distinguen entre clases de confianza política, como postula parte de la literatura sobre la confianza. Los resultados del ACP son sumamente interesantes. La ciudadanía diferencia tres subtipos de instituciones políticas en sus actitudes de confianza. Una primera clase agrupa a instituciones que realizan labores de «control horizontal» (O'Donnell 2004) –Procuraduría Anticorrupción, Ministerio Público – Fiscalía de la Nación, Contraloría General de la República, Comisión Nacional Anticorrupción– y a la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria (Sunat), pero exceptúa al Poder Judicial (PJ). Este último es consistentemente ubicado en un segundo grupo de instituciones, las político-representativas, que incluyen al Congreso, los partidos políticos, la municipalidad provincial, la municipalidad provincial y el gobierno regional. Es decir, la ciudadanía percibe que el PJ está más cerca (o se parece más) a instituciones de gobierno partidario que a las instituciones que realizan labores de control horizontal o fiscalización. Finalmente, los encuestados distinguen un tercer grupo instituciones estatales que tienen en común ser entes de atención a la ciudadanía, compuesto por los organismos electorales (Registro Nacional de Identificación y Estado Civil – Reniec; Oficina Nacional de Procesos Electorales – ONPE; Jurado Nacional de Elecciones), las fuerzas del orden público (Fuerzas Armadas y Policía Nacional) y la Defensoría del Pueblo.

Se observa, entonces, que los peruanos y peruanas sí distinguen entre clases o subtipos de instituciones políticas, como parte de la literatura sobre confianza señala. Estas categorías serían, por un lado, instituciones representativas / gobierno partidario (incluyendo en aquella clase al PJ) y, por otro, dos clases de instituciones estatales no representativas. Estas últimas pueden ser conceptualizadas como instituciones estatales

<sup>5</sup> Pregunta ordinal que utiliza la formulación genérica: «Actualmente ¿tiene usted confianza en instituciones tales como...», con cuatro categorías de respuesta (1. Nada, 2. Poco, 3. Suficiente, 4 Bastante).

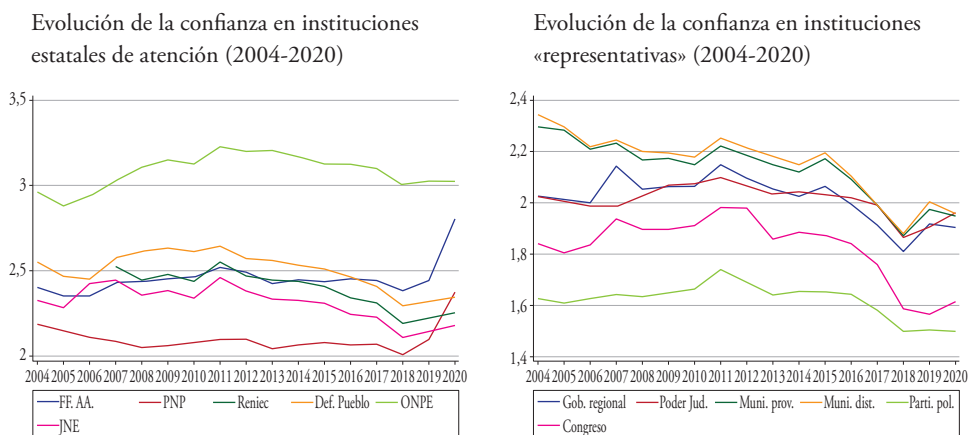
<sup>6</sup> Se utilizó el módulo de Gobernabilidad, Democracia y Transparencia y el módulo de Programas Sociales, en los trimestres I, II, III y IV de los años 2019 y 2020, y en los trimestres I, II y III del año 2021.

encargadas de la aplicación de principios universales, como sugiere la literatura (Newton & Zmerli, 2011; Zmerli & Newton, 2011, 2017; Mattes & Moreno, 2018). Dentro de estas instituciones estatales, los/as peruanos/as distinguen aquellas más visiblemente encargadas de fiscalizar/controlar que la ciudadanía y los funcionarios públicos cumplan con sus obligaciones administrativas/tributarias, de otras que prestan servicios generales a la ciudadanía.

La figura 4 presenta la evolución de la confianza en el período 2004-2020 para estas tres clases de instituciones políticas incluidas en la Enaho, y se añade un cuarto grupo –los medios de comunicación– por su importante papel público y en la política<sup>7</sup>.

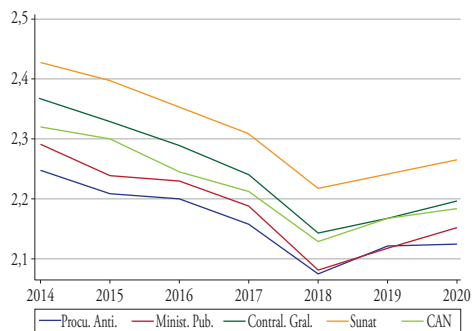
Se observa cómo, internamente, las instituciones agrupadas siguen patrones de evolución de la confianza similares: (i) de mayor estabilidad en la confianza en las instituciones de atención (salvo por el incremento de confianza en las FF. AA. y PNP, que también Lapop identifica); (ii) una tendencia (no lineal, con subidas y bajadas) a la baja de confianza en las instituciones representativas, con las municipalidades y el gobierno regional que recuperan confianza en 2018 –posiblemente por las elecciones subnacionales–, para volver a caer en el año de la pandemia; (iii) un descenso pronunciado de la confianza en las instituciones de control hasta 2018, año en el que se produce una inflexión; y (iv) un declive continuo en la confianza en los medios de comunicación tradicionales (televisión, radio y prensa).

Figura 4  
Evolución 2004-2020 de la confianza en instituciones en el Perú (Enaho)

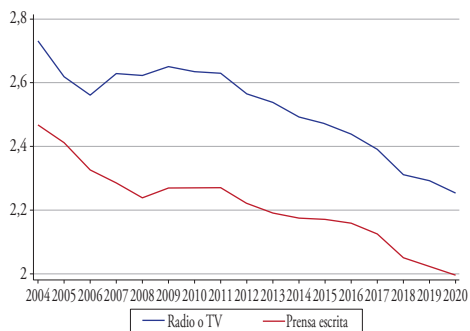


<sup>7</sup> Lamentablemente, a la fecha de elaboración de este análisis, no se encontraba disponible la Enaho anual para 2021.

Evolución de la confianza en instituciones estatales de «control» (2014-2020)



Evolución de la confianza en medios de comunicación (2004-2020)



Fuente: elaboración propia con base en la Enaho, Módulo de Gobernabilidad.

Además, destaca que el año 2018 es un punto de inflexión prepandemia más o menos importante en la evolución de la confianza para las tres clases de instituciones políticas (aunque es más notable en las instituciones de control). Este es el año en que Martín Vizcarra asume la presidencia (marzo) luego de la renuncia de Pedro Pablo Kuczynski. Es también el año en que sigue en desarrollo la investigación del caso Lava Jato y estalla el escándalo de corrupción de los Cuellos Blancos del Callao. Como respuesta a este último, y para distinguirse del Congreso, Vizcarra convoca a una comisión de expertos para reformar la justicia y promueve otras medidas de reforma constitucional que, salvo la bicameralidad, fueron aprobadas en referéndum con un amplio respaldo popular (mayor del 80% de los votos válidos)<sup>8</sup>.

Luego de sintetizar las diferentes clases identificadas en índices (índices de confianza en instituciones de atención, representativas, de control y de confianza en medios de comunicación), podemos también analizar con ellos cómo la confianza política y la confianza en los medios de comunicación han ido variando a lo largo de los trimestres más cercanos a la pandemia.

Nuevamente, vemos patrones diferentes según clases de confianza política. Primero, el inicio de la pandemia parece haber tenido un efecto mayor en las instituciones estatales de atención a la ciudadanía (cuadrante superior izquierdo), pues se observa un incremento abrupto de este tipo de confianza. El pico de confianza (tercer trimestre de 2020) coincide con el pico de fallecidos por COVID-19 de la primera ola. Luego, la confianza en estas instituciones cae hasta niveles prepandemia, llegando a su punto más bajo durante el segundo trimestre de 2021, en el que coinciden el pico de muertes de la segunda ola y las elecciones generales. El tercer trimestre de 2021, la confianza en estas

<sup>8</sup> Para un análisis sobre el complejo proceso político de los años 2018 y 2019, veáanse Ponce y García (2019) y Paredes y Encinas (2020), respectivamente.



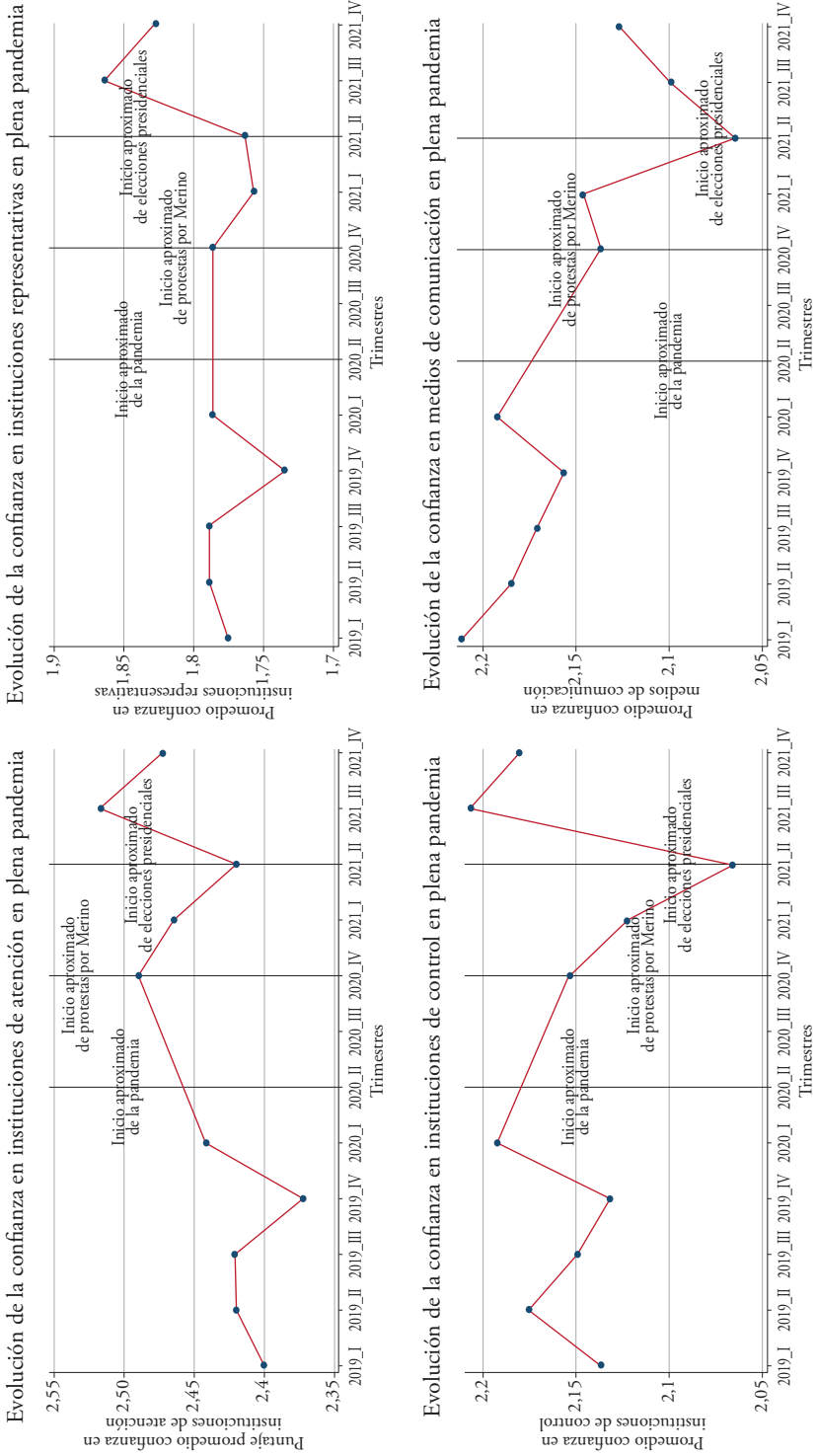
instituciones de atención se recupera, quedando hacia finales de 2021 ligeramente por encima de los niveles prepandemia.

En contraste, el segundo gráfico muestra que las variaciones en la confianza en instituciones representativas se asocian más a eventos políticos que al inicio de la pandemia. Como se observó en la figura 4, desde aproximadamente 2016, la confianza en los partidos políticos y el Congreso, las más bajas de todas las instituciones analizadas, inicia una caída. Observando el detalle de la variación trimestral del índice construido, constatamos que la confianza en instituciones representativas tuvo su piso más bajo en el cuarto trimestre de 2019, período marcado por el conflicto de los poderes Legislativo y Ejecutivo, que culminó con la disolución del Congreso (a finales de septiembre). La confianza en las instituciones representativas se recupera a niveles previos desde inicios de 2020, año en el que se realizan las elecciones extraordinarias para elegir un nuevo Congreso. No obstante, el índice de confianza en instituciones representativas vuelve a caer luego de que el nuevo Congreso aprobara la vacancia del presidente Vizcarra por incapacidad moral y forzara la asunción del presidente del Congreso, Manuel Merino, como presidente, a pesar de tener la opinión pública en contra. La confianza en las instituciones representativas observa un incremento sustantivo luego de culminado el proceso de elecciones generales de 2021 (tercer trimestre), pero vuelve a caer en el cuarto trimestre, quedando ligeramente por encima de nuestro punto inicial (2019-I).

Tercero, el inicio de la pandemia coincide con una caída precipitada de la confianza en las instituciones de control –posiblemente debido a los escándalos de corrupción en compras de emergencia–, llegando al su piso más bajo durante el tercer trimestre de 2020, en el que se ubica el pico de muertes de la primera ola. La confianza en instituciones de control se recupera a partir del cuarto trimestre de 2020 –en el que la aguda crisis provocada por la decisión del Congreso de vacar al presidente Vizcarra se resuelve con la asunción de un gobierno de transición liderado por Francisco Sagasti–, baja en el segundo trimestre de 2021 –en el que coinciden las elecciones generales y el pico de fallecidos de la segunda ola–, para volver a subir a partir del tercer trimestre, quedando por encima del nivel inicial (2019-I).

Por último, el cuadrante inferior derecho nos muestra que los cambios en el índice de confianza en los medios de comunicación se correlacionan tanto con la pandemia como con eventos políticos. En 2019, la confianza en los medios se sigue deteriorando, como sucedía ininterrumpidamente desde 2011 (figura 4), pero empieza a recuperarse desde inicios de 2020, llegando a su punto máximo en el tercer trimestre, cuando el Perú alcanza el pico de fallecidos por COVID-19 (julio de 2020). Experimenta luego caídas pronunciadas en el cuarto trimestre –en el que se producen las movilizaciones ciudadanas masivas pidiendo la renuncia del presidente Merino– y en el segundo trimestre de 2021 –en el que coinciden el desarrollo de las elecciones generales y la segunda ola de fallecidos por COVID-19–, para finalmente recuperarse en el tercer y el cuarto trimestre, pero quedando en un nivel de confianza inferior al del inicio del período analizado (2019-I).

Figura 5  
Evolución trimestral de los índices de confianza política y de confianza en los medios



Fuente: elaboración propia con base en la Enahó, Módulo de Gobernabilidad.

Adicionalmente, es importante señalar que los niveles de confianza en las tres clases de instituciones políticas y los medios no solo varían en el tiempo, sino también a través del territorio peruano. Así, al combinar un análisis de variación territorial y en el tiempo (figura 6), se constata, por un lado, que los encuestados que viven en el norte del país y en Lima-Callao parecen tener niveles de confianza en instituciones políticas más volátiles en el período analizado (2019-I a 2021-IV) que los que viven en otras regiones del país. Segundo, observamos también patrones territoriales similares en las variaciones de confianza en instituciones de atención, instituciones representativas y en los medios de comunicación. En estos, el oriente y norte muestran mayores niveles de confianza, mientras que el sur observa los menores niveles de confianza, aunque seguido de cerca por el centro y Lima-Callao (que es más fluctuante).

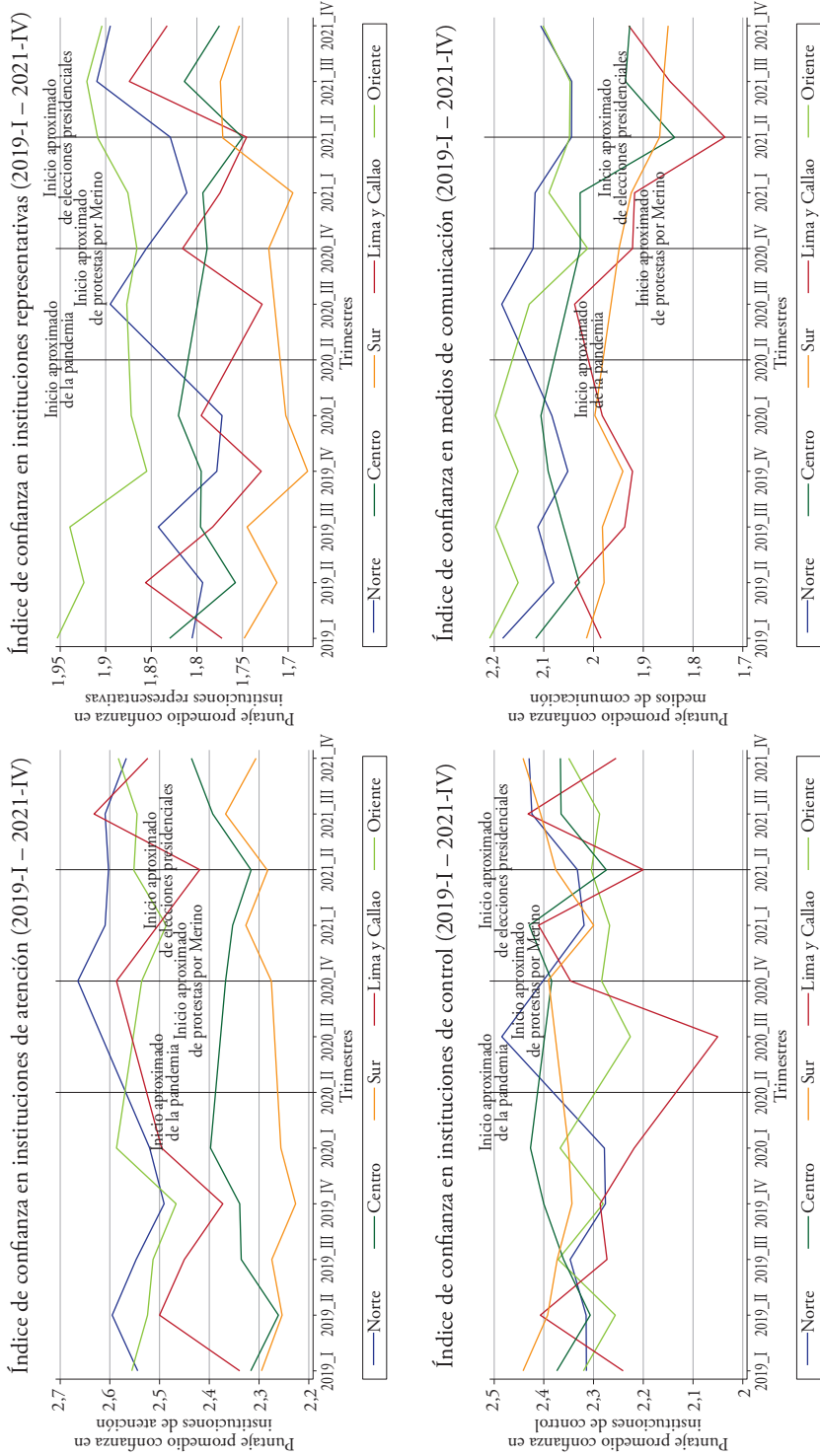
En el caso de la confianza en instituciones de control, las diferencias en niveles de confianza de las regiones no son muy grandes ni fluctúan mucho, salvo en un punto de tiempo (2020-III) que coincide con el pico de fallecidos por COVID-19 en la primera ola. En este trimestre, se observa una caída muy abrupta en la confianza en instituciones de control en Lima-Callao, y más bien un incremento notable (pero no tan grande) de la confianza en el norte en este tipo de instituciones. Es interesante, pues pareciera que la caída en confianza en las instituciones de control registrada por el índice analizado arriba (figura 5) es influenciada por las opiniones de los encuestados residentes en Lima y Callao. Segundo, dado que la mayoría de las instituciones incluidas en este índice de instituciones de control realizan labores relacionadas con la lucha contra la corrupción, no podemos descartar que la respuesta de los limeños y chalacos responda a eventos de la coyuntura política. En particular, el gran número de acusaciones de corrupción vinculadas a compras directas en el marco de la emergencia en esos meses podría estar influyendo en estos cambios<sup>9</sup>.

En resumen, este análisis descriptivo sugiere una posible asociación entre los niveles de confianza en las instituciones estatales no representativas (de atención y de control) y en los medios de comunicación, y los eventos de la pandemia. No obstante, el análisis confirma también la correlación de eventos de la coyuntura política y los niveles de confianza en los cuatro grupos de instituciones, particularmente con la confianza en instituciones representativas. Asimismo, se detectan algunas variaciones territoriales en la evolución temporal de la confianza sobre las cuales sería preciso profundizar para determinar si eventos relacionados con la pandemia inciden sobre los niveles de confianza político-institucional. Para ello, en la siguiente sección, desarrollamos un análisis multivariable en el que evaluamos el impacto de la pandemia sobre la confianza política, controlando por factores que, según la literatura, pueden influir en la confianza política de las personas.

---

<sup>9</sup> Al respecto, véase <https://www.proetica.org.pe/contenido/observatorio-de-casos-de-corrupcion-en-medio-de-la-pandemia-mas-de-1400-investigaciones-en-fiscalias-en-todo-el-pais/>

Figura 6  
Evolución trimestral de los índices de confianza en instituciones



Elaboración propia.

## Los determinantes de la confianza política en el Perú pospandemia

Existen razones para esperar que la pandemia pueda haber afectado los niveles de confianza política de los peruanos. Primero, la confianza política suele ser más volátil (menos estable a lo largo del tiempo) que la confianza interpersonal (Uslaner, 2018, p. 4). Segundo, la literatura encuentra hallazgos más o menos consistentes del efecto del desempeño de instituciones estatales en los niveles de confianza política. En su versión general, esta perspectiva sostiene que el desempeño institucional y la confianza política están relacionadas porque las personas evalúan si las percepciones que tienen sobre los resultados institucionales son consistentes con sus expectativas (Hiskey & Seligson, 2003; Hetherington, 2005). Desde una aproximación que entiende la naturaleza de la confianza política como fundamentalmente evaluativa (Van der Meer, 2018), se espera que esta aumente cuando los gobiernos entregan los resultados que sus ciudadanos demandan (Listhaug & Jakobsen, 2018, p. 562); o que esta confianza disminuya cuando existe un pobre desempeño institucional, como una crisis financiera (Ellinas & Lamprinou, 2014; Kroknes, Jakobsen, & Grønning, 2015) o la prevalencia de niveles altos de corrupción (Della Porta, 2000; Hakhverdian & Mayne, 2012; Uslaner, 2017; You, 2018).

Una vertiente importante de esta literatura sobre desempeño institucional se centra en evaluar el impacto del desempeño económico sobre la confianza política. Por un lado, una cantidad considerable de estudios encuentran una relación positiva y consistente entre evaluaciones subjetivas de la economía nacional y la confianza política a nivel global (Van der Meer, 2018). En contraste, investigaciones que evalúan el efecto de indicadores objetivos de desempeño macroeconómico sobre la confianza política (con diseños transnacionales y multinivel) encuentran resultados mixtos, no concluyentes (Van Erkel & Van der Meer, 2016; Van der Meer, 2018).

Siguiendo esta literatura, por tanto, evaluaremos el posible efecto del desempeño económico en los niveles de confianza política, dada la recesión importante producida durante la cuarentena obligatoria. Asimismo, nos interesa controlar por el impacto de la corrupción, dado que la literatura constata que este es un factor consistentemente relacionado con la confianza política (Della Porta, 2000; Uslaner, 2011, 2017; Hakhverdian & Mayne, 2012; You, 2018), por lo que incluso condiciona el efecto de otras variables, como el nivel educativo (Hakhverdian & Mayne, 2012), o cancela el efecto de variables de desempeño económico cuando es introducida en modelos transnacionales (Van Erkel & Van der Meer, 2016).

Por otro lado, el marco general de este enfoque se presta también a evaluar diversas variables que pueden tomarse como indicadores de desempeño institucional, más allá de lo económico. En particular, es importante utilizar variables «*valence*» (Listhaug & Jakobsen, 2018, p. 562); es decir, factores que permiten evaluar el nivel de competen-

cia/desempeño relativo de diversos partidos políticos/gobernantes. Por ello, incluiremos también un control para evaluar el posible efecto de otra variable *valence* que, además del control de la corrupción, podría incidir en la confianza política de algunos encuestados: la experiencia de ser víctima de un hecho delictivo. Esto es relevante porque los peruanos incluyen la incidencia del crimen y la inseguridad ciudadana entre los principales problemas del país desde hace algunos años (Carrión *et al.*, 2020).

Por último, nos interesa evaluar especialmente en qué medida el desempeño mostrado por las instituciones para el manejo de la pandemia de COVID-19, influencia o no en los niveles de confianza política. Por ello, además de controlar por evaluaciones del manejo económico, de niveles de corrupción e impacto del crimen, nos interesará evaluar el efecto de indicadores de desempeño del sector salud fácilmente identificados por la ciudadanía como cruciales para el manejo de la pandemia, como son las muertes totales y la disponibilidad de camas UCI.

En el análisis multivariable, incorporaremos también variables que nos permitan evaluar el posible impacto de explicaciones alternativas al desempeño institucional. En primer lugar, se identificarán algunos eventos de la coyuntura política que puedan evaluar la hipótesis de que, más que la pandemia, la confianza política es influenciada en el período bajo análisis por la crisis política en curso (véase la sección previa). En segundo lugar, la teoría del capital social postula que el grado de participación y socialización en actividades comunitarias de los ciudadanos afecta sus niveles de confianza política (Putnam *et al.*, 1994; Inglehart, 1997).

En tercer lugar, controlaremos por explicaciones de nivel micro que hacen énfasis en el proceso de socialización política de los individuos, que puede incidir en su forma de evaluar y, por lo tanto, de confiar en los actores e instituciones políticas. Estas explicaciones vinculan experiencias de socialización a determinadas características demográficas, principalmente a la edad, el sexo y el nivel educativo (Inglehart, 1990, 1997; Inglehart & Welzel, 2005; Dalton, 2000; Hakhverdian & Mayne, 2012, 2017). De hecho, estudios existentes sobre factores asociados a la confianza política en América Latina confirman la importancia de algunos de estos predictores demográficos. Según estos, el nivel de educación, el nivel de riqueza y la zona urbana se correlacionan de forma negativa con la confianza política; ser mujer también se correlaciona negativamente aunque de manera menos significativa; mientras que la edad se correlaciona de manera positiva con la confianza política (Herrmann *et al.*, 2011; Montalvo, 2010, 2009; Orces, 2009). Asimismo, en un estudio sobre el caso peruano utilizando la Enaho para años previos, Camacho y Sanborn (2014) encuentran también que la edad, el nivel educativo, el sexo y el lugar de residencia del encuestado están asociados con la confianza en instituciones del Estado.

Por último, se agrega también una variable –si el hogar recibió o no ayuda del Gobierno a través de alguna asistencia o programa social– para evaluar la tesis de Bird *et*



*al.* (2022) en el caso peruano. Los autores encuentran que haber recibido ayuda social por parte del Gobierno en un período previo influye en el nivel de confianza política en América Latina al inicio de la pandemia. Y esta confianza política, a su vez, incide sobre el nivel de cumplimiento con el confinamiento en América Latina. Una baja confianza política predice una mayor movilidad (menos cumplimiento con el confinamiento), pero solo en las primeras dos semanas después del cierre (Bird *et al.*, 2022).

Para evaluar nuestra hipótesis sobre el posible impacto de la pandemia en la confianza política al tiempo que contemplamos explicaciones alternativas, como la crisis política y otras señaladas en la literatura, desarrollamos un modelo lineal mixto que sirve para analizar datos que no son independientes, sino que son multinivel/jerárquicos y longitudinales. El agrupamiento o anidamiento es una preocupación en datos estructurados jerárquicamente porque las unidades que pertenecen a un mismo contexto/grupo tendrán errores correlacionados. Los modelos mixtos o multinivel permiten combinar múltiples niveles de análisis en un solo modelo, especificando predictores en diferentes niveles (Steenbergen & Jones, 2002). La ventaja de estos modelos mixtos/multinivel es que relajan el supuesto de independencia de mínimos cuadrados ordinarios y resuelven el problema de agrupamiento incorporando en el modelo estadístico un efecto aleatorio único para cada unidad de nivel superior (Luke, 2004). Los modelos mixtos/multinivel incorporan así tanto efectos fijos como efectos aleatorios, y la variabilidad de estos efectos aleatorios es tomada en cuenta a la hora de estimar los errores estándar (Raudenbush & Bryk, 2002).

En nuestro caso, tenemos datos medidos a nivel individual, pero que están agrupados por departamentos y trimestres; datos de nivel departamental que están agrupados por trimestres; y, por último, un conjunto de variables dicotómicas no anidadas que dan cuenta de un período temporal o evento preciso, o una unidad macrorregional determinada (que une más de un departamento). A continuación, se incluye una tabla con la operacionalización de las variables por ser incluidas en el análisis multivariable, por nivel de análisis. En el nivel 1, todas las variables incluidas son medidas al nivel individual/hogar, pero anidadas por departamento y trimestre. En el nivel 2, todas las variables incluidas son medidas a nivel departamental y también varían por trimestre, a excepción de la variable PIB departamental del año 2020. Finalmente, tenemos un grupo de variables dicotómicas no anidadas.

Tabla 1

Operacionalización de las variables por ser incluidas en el análisis multivariable, por nivel de análisis

Nivel 1: Individual/hogar, departamental y trimestral	
Hombre	Variable dicotómica en donde 1 es hombre y 0 es mujer.
Edad	Edad de la persona encuestada, codificada en forma continua.
Edad al cuadrado	Edad multiplicada dos veces. Se utiliza como herramienta para capturar el componente cuadrático de menor a mayor edad.
Educación	El mayor nivel educativo alcanzado por la persona entrevistada.
Educación al cuadrado	Es la variable educación multiplicada dos veces. Se utiliza como herramienta para capturar el componente cuadrático de menor a mayor educación.
Rural	El hogar del entrevistado está considerado dentro de las áreas de empadronamiento rural (áreas de menos de 500 habitantes).
Ingreso	Logaritmo de la suma de los ingresos por ocupación principal, secundaria e ingresos extras del hogar. Se realiza una transformación logarítmica para volver los ingresos más simétricos, dado que los ingresos se caracterizan por estar acumulados en ingresos bajos y esto distorsiona los resultados.
Percepción de la situación económica del hogar	Variable dicotómica que codifica como percepción económica negativa 1 a los encuestados que, preguntados sobre actual situación económica de su hogar respondieron que se ve obligado a gastar sus ahorros o que se ve obligado a endeudarse; y 0 cuando es una respuesta diferente.
Importancia de participación	Variable dicotómica que codifica como 1 a los que responden que creen que la característica más importante de la democracia es «elecciones periódicas, limpias y transparentes» o «participación de la gente en el gobierno local»; y 0 cuando es una respuesta diferente.
Asistencia social	Variable dicotómica donde 1 es si la persona responde que sí ha recibido ayuda de un programa social alimentario o no alimentario; y 0 cuando es una respuesta diferente.
Víctima de delito	Variable dicotómica codificada como 1 si el hogar fue afectado por algún hecho delictivo y 0 cuando es una respuesta diferente.
Experiencia con soborno	Promedio simple de las respuestas a siete preguntas (referidas a siete tipos de instituciones estatales) de si «En los últimos 12 meses ¿le solicitaron, se sintió obligado(a) a dar, o dio voluntariamente retribuciones como: regalos, propinas, sobornos, coimas, etc.?». Se codificaron las siete variables como dicotómicas, donde 1 es «sí le solicitaron y dio», «sí le solicitaron y no dio» o «no le solicitaron pero igual dio»; y 0 si «no le solicitaron».

Nivel 2: Departamental y trimestral	
Camas UCI	Número de camas UCI más alto conseguido por cada departamento en cada trimestre (Susalud).
Muertes totales	Acumulado de las muertes totales trimestrales desde el primer trimestre del 2019 hasta el segundo trimestre del 2021 por departamento, descontando los accidentes y suicidios (Sinadef). Es una variable aproximada de las muertes reales por COVID-19.
Víctima de delito	Promedio departamental según trimestres de la variable dicotómica de nivel 1 víctima de delito (Enaho).
Experiencia con sobornos	Promedio departamental por trimestres de la variable de nivel 1 experiencia con sobornos (Enaho).
Producto interno bruto	Producto interno bruto de 2020 a nivel departamental (Banco Central de Reserva del Perú).
No anidadas	
Pandemia	Variable dicotómica que codifica como 1 el trimestre de inicio de la pandemia del COVID-19 (trimestre 2020-II).
Elecciones	Variable dicotómica que codifica como 1 los trimestres 2021-II y 2021-III en que se desarrollan las elecciones generales de 2021.
Lima, Callao, Norte, Sur, Oriente y Centro	Variabes dicotómicas que codifican como 1 a cada macrorregión identificada.
Trimestre	Variabes dicotómicas que codifican como 1 a cada uno de los 12 trimestres incluidos en el análisis.

Elaboración propia.

Se especifica la siguiente función, que corresponde a un modelo de intercepto y pendientes aleatorios (*correlated random intercepts and slopes model*), en el que se define al departamento como el nivel de agrupamiento:

$$\begin{aligned}
 \text{Tipo de confianza} = & B_0 + B_1 \text{pandemia} + B_2 \text{elecciones} + B_3 \text{sexo} + B_4 \text{edad} \\
 & + B_5 \text{edad} * \text{edad} + B_6 \text{educación} + B_7 \text{educación} * \text{educación} + B_8 \text{rural} + B_9 \text{ingresos} \\
 & + B_{10} \text{percepción de ingresos} + B_{11} \text{importancia participación} + B_{12} \text{asistencia social} \\
 & + B_{13} \text{víctima de delito} + B_{14} \text{soborno} + B_{15} \text{camas UCI} + B_{16} \text{muertes totales} \\
 & + B_{17} \text{víctima de delito departamental} + B_{18} \text{soborno departamental} \\
 & + B_{19} \text{PIB departamental} + B_{20} \text{trimestre} * \text{macrorregión} + U_{\text{intercepto}} + U_{\text{pendiente}} + U
 \end{aligned}$$

Donde:

$U_{\text{intercepto}}$ ,  $U_{\text{pendiente}}$ : ruralidad, capacidad de camas UCI departamental y PIB departamental afectan al tipo de confianza, alterando su intercepto y su pendiente.

$\text{trimestre} * \text{macrorregión}$ : considera los efectos fijos que produce estar en un trimestre o en una macrorregión respectiva.

El modelo incluye la interacción de las 12 variables trimestrales y 5 macrorregionales identificadas, tomando como base la macrorregión Norte y el primer trimestre<sup>10</sup>. Todas las variables de nivel 1 están centradas alrededor de su media departamental, lo que reduce problemas de multicolinealidad. El modelo incluye también tres variables (rural, número de camas UCI y PIB departamental de 2020) como predictoras de la variación de los interceptos y pendientes departamentales. Estas fueron las únicas variables que, en sucesivos modelos de prueba, más aportan predicción a la varianza de cada tipo de confianza.

La tabla 2 incluye los resultados del modelo especificado para cada una de las cinco variables dependientes. Confianza política es el cálculo de un índice global a partir de los tres subtipos de confianza política identificados en el Perú. Estos índices son incluidos también solos, como variables de resultado, así como el índice de confianza en medios de comunicación (que no integra el índice global de confianza política).

Se puede observar que, al controlar factores que la teoría considera importantes, el inicio de la pandemia sí genera un efecto directo y significativo sobre el nivel de confianza política de las y los peruanos. Sin embargo, el análisis de los resultados según subtipos de confianza política muestra que el efecto de la pandemia sobre la confianza política está particularmente derivado del efecto sobre la confianza en las instituciones estatales de atención. Si bien se detecta también una correlación positiva entre el inicio de la pandemia y la confianza en instituciones de control y en instituciones representativas, los coeficientes asociados no son estadísticamente significativos. Por otro lado, resalta más bien que el inicio de la pandemia disminuyó (aún más de lo que lo venía haciendo) la confianza en los medios de comunicación.

En contraste, es interesante constatar que las elecciones generales de 2021 no tienen un efecto significativo sobre la confianza política global, ni sobre ningún subtipo, ni tampoco sobre la confianza en los medios. Dado el nivel de desencanto ciudadano que estas elecciones despertaron, seguido de una creciente polarización política (Muñoz, 2021), esta variable intentaba evaluar si estas polémicas elecciones podrían tener un efecto independiente sobre la confianza política. Vemos que no es el caso.

---

<sup>10</sup> Por motivos de espacio, las interacciones no se reportan en la tabla.

Tabla 2  
Resultados del modelo especificado

	Confianza política (índice global de confianza)	Confianza en instituciones de atención	Confianza en instituciones representativas	Confianza en instituciones de control	Confianza en medios de comunicación
Pandemia (2020-II en adelante=1)	0,075%** (0,026)	0,146*** (0,031)	0,025 (0,029)	0,044 (0,033)	-0,141*** (0,039)
Elecciones (2021-II=1 y 2021-III=1)	-0,019 (0,024)	-0,030 (0,029)	0,012 (0,025)	-0,051 (0,031)	-0,008 (0,035)
Constante	7,064 (1,928)	-3,786 (2,372)	1,080 (0,747)	2,505 (0,667)	-4,597 (2,894)
Nivel 2					
Camas UCI	0,001 (0,018)	0,002 (0,025)	0,007 (0,087)	0,005 (0,048)	0,006 (0,088)
Muertes totales	0,007 (0,019)	-0,023 (0,014)	0,001 (0,012)	-0,007 (0,015)	0,021 (0,017)
Víctima de delito (departamento)	-0,001 (0,005)	-0,001 (0,005)	-0,001 (0,004)	0,001 (0,005)	-0,005 (0,006)
Experiencia de sobornos (departamento)	0,010* (0,005)	0,013* (0,005)	0,006 (0,004)	0,011* (0,005)	0,025*** (0,006)
Producto interno bruto	-1,428 (5,821)	4,779 (8,872)	0,897 (7,740)	1,594 (8,562)	10,030 (21,590)
Nivel 1					
Sexo (Hombre=1)	0,005* (0,003)	0,030*** (0,003)	-0,006* (0,002)	-0,010*** (0,003)	-0,011** (0,003)
Edad	-0,580*** (0,013)	-0,515*** (0,016)	-0,568*** (0,014)	-0,589*** (0,017)	-0,581*** (0,019)
Edad*Edad	0,496*** (0,015)	0,454*** (0,017)	0,515*** (0,015)	0,517*** (0,018)	0,513*** (0,020)
Educación	-0,390*** (0,013)	-0,262*** (0,015)	-0,014*** (0,013)	-0,495*** (0,016)	0,255*** (0,018)
Educación*Educación	0,374*** (0,016)	0,321*** (0,014)	0,360*** (0,012)	0,442*** (0,014)	0,211*** (0,016)
Rural (Rural=1)	0,032 (0,009)	0,007 (0,007)	0,044 (0,068)	0,044 (0,098)	0,030 (0,017)

	Confianza política (índice global de confianza)	Confianza en instituciones de atención	Confianza en instituciones representativas	Confianza en instituciones de control	Confianza en medios de comunicación
Ingresos	-0,004 (0,003)	0,002 (0,004)	-0,005 (0,003)	-0,010* (0,004)	0,001 (0,004)
Percepción de situación económica negativa	-0,008** (0,003)	-0,003 (0,003)	-0,013*** (0,002)	-0,006* (0,003)	-0,007* (0,003)
Importancia de participación civil	0,014*** (0,002)	0,023*** (0,002)	0,011*** (0,002)	0,008** (0,002)	0,016*** (0,003)
Asistencia del gobierno	0,011*** (0,003)	0,008*** (0,003)	0,011*** (0,002)	0,011** (0,003)	0,006 (0,004)
Víctima de delito	-0,008** (0,002)	-0,010*** (0,002)	-0,006** (0,002)	-0,005* (0,002)	-0,009** (0,003)
Experiencia de sobornos	-0,015*** (0,002)	-0,011*** (0,002)	-0,017*** (0,002)	-0,015*** (0,002)	-0,013*** (0,003)
N.º de observaciones	69905	69905	69905	69905	69905
Dev. estándar interceptos aleatorios	0,181	0,222	1,941	0,000	0,216
Dev. estándar pendientes aleatorios					
Rural	0,035	0,029	0,340	0,490	0,082
Camas UCI	0,076	0,112	0,434	0,233	0,434
PIB	25,115	39,798	38,526	42,596	105,932

Elaboración propia.

Lamentablemente, no fue posible evaluar en el modelo el impacto de otros eventos políticos importantes sobre la confianza política. Hubiera sido ideal, por ejemplo, evaluar si la crisis política asociada con la ilegítima toma de mando de Merino, tuvo un impacto en la confianza. Desafortunadamente, el INEI no aplicó el módulo de gobernabilidad (que incluye las preguntas sobre confianza) en el segundo trimestre de 2020, y en el tercer trimestre de 2020 solo lo hizo a aproximadamente un 20% de los departamentos. El cuarto trimestre (oct.-nov.-dic.) de 2020 fue, por tanto, el primero que pudimos utilizar en el análisis. Por ello es imposible aislar el efecto de la asunción de Merino en noviembre de 2020 sobre la confianza política. Es importante considerar que, en todo caso, por no controlar por este evento político, estamos subestimando el efecto de la pandemia en la confianza política, pues esta igual se incrementa con el inicio de la pandemia; es decir, a pesar de Merino y las elecciones.

Por otro lado, es importante señalar que, si bien las otras variables que intentan capturar el posible impacto de la pandemia en la confianza política (camas UCI y muertes totales) no son significativas con efectos fijos, la variable camas UCI sí resulta un predictor significativo de la varianza de los interceptos (confianza promedio) a nivel departamental y de la varianza departamental de la pendiente de los predictores de nivel 1 incluidos en el análisis. Es decir, de otra forma, más indirecta, la pandemia muestra efectos en la variación territorial de la confianza política en el Perú.

Por último, varios de los predictores incluidos como controles de explicaciones teóricas alternativas resultan también significativos. Una primera observación general es que diversas especificaciones de la teoría de desempeño institucional sobre la confianza política hallan asidero empírico. Las percepciones negativas de la economía, haber sido víctima de un delito y haber experimentado el pago de un soborno tienen un efecto negativo y significativo sobre la confianza política global, todos los subtipos de confianza política e incluso sobre la confianza en medios. De estos, el predictor que parece tener un efecto más sustantivo por la magnitud de los coeficientes es haber tenido experiencia con sobornos. Más aún, una vez que se controla por este efecto de la experiencia a nivel individual/hogar, el nivel agregado a nivel departamental de experiencia con sobornos muestra un efecto positivo significativo sobre la confianza política. Esto es llamativo. Pero, siguiendo la literatura sobre el efecto contextual de la corrupción, es posible pensar que, donde la corrupción menuda está más extendida, la gente está más acostumbrada a ella, y esto, por tanto, puede producir mayor confianza. Recordemos que se trata de microcorrupción. El caso o la reacción no necesariamente sería la misma de tratarse de casos de gran corrupción. Asimismo, tal vez debido a que se captura este efecto de la corrupción, como sucede a nivel trasnacional a menudo, no se detecta tampoco un efecto del indicador de desempeño macroeconómico (PIB departamental 2020) sobre la confianza política.

Segundo, otras teorías consideradas encuentran también sustento empírico. Por un lado, manteniendo lo demás constante, las personas que creen en la importancia de la participación para la democracia presentan niveles más altos de confianza. Este efecto directo es además estadísticamente significativo para todas las variables de resultado analizadas. Lo mismo sucede con haber recibido un programa de apoyo social estatal, que tiene un efecto positivo significativo sobre la confianza política global y los tres subtipos. Finalmente, la socialización política experimentada según género, edad y por nivel educativo, muestra también un efecto significativo sobre la confianza política.

## **La confianza política y su impacto en las decisiones individuales durante la pandemia**

A partir del análisis exploratorio y multivariado desarrollados en secciones previas, sabemos que la confianza política en el Perú —particularmente la confianza en instituciones

estatales de atención— sí ha sido afectada positivamente por la pandemia, incluso una vez que uno controla por factores considerados en la literatura y por eventos de la coyuntura política. En esta sección indagaremos, más bien, en qué medida la confianza influencia los comportamientos y actitudes de los residentes en el Perú en situaciones originadas por la pandemia: cumplir con la cuarentena obligatoria, vacunarse contra la COVID-19 y decidir volver a enviar a los niños al colegio.

Tomar la confianza política como variable explicativa (o independiente) es relevante, pues la literatura ha explorado aún poco sobre sus efectos (Van der Meer & Zmerli, 2017, p. 8). De hecho, es una pregunta que está empezando a ser evaluada recientemente. Estudios comparados han determinado que el nivel de confianza en las instituciones dado en una sociedad facilita un mejor manejo de las respuestas ante desastres o crisis como la emergencia de salud pública que generó la COVID-19 (Haim, Ravanilla, & Sexton, 2021; Tsai *et al.*, 2020; Christensen *et al.*, 2020).

Durante la pandemia de COVID-19, estudios relacionaron la confianza política con un mayor cumplimiento de las órdenes de restricción de movilidad. Por ejemplo, en un estudio desarrollado por Bargain y Aminjonov (2020), se encontró que el nivel prepandemia de confianza política puede ayudar a que las personas acaten medidas como la cuarentena en una mayor proporción que los que no confían. Sin embargo, estos hallazgos provienen principalmente de países de altos ingresos donde la confianza política y la riqueza se correlacionan positivamente, lo que dificulta la inferencia causal, ya que la riqueza también predice el cumplimiento de cuarentenas (Bird *et al.*, 2023).

En América Latina, en cambio, ingresos y confianza política se correlacionan negativamente, lo que permite una mejor comparación de explicaciones contrapuestas. Usando un diseño de diferencias en diferencias, Bird *et al.* (2022) analizaron los datos de Lapop (2018/2019) y encontraron que los efectos eran inversos a los que proponían los resultados de Bargain y Aminjonov (2020). En América Latina, la riqueza y, de manera contraria a la intuición, la baja confianza política, predicen un mayor cumplimiento de la orden de inmovilidad dictada al inicio de la pandemia (Bird *et al.*, 2022).

Para comprender los mecanismos detrás de esta correlación, los autores descompusieron la confianza política y la riqueza en predictores subyacentes (educación, protección social y corrupción) y los reinsertaron en el modelo. Si bien la educación, que representa la riqueza, predice una disminución de la movilidad en todos los períodos que analizaron, la protección social, que es el predictor más fuerte de la confianza política, se relaciona significativamente con una mayor movilidad, pero solo en las primeras dos semanas después del anuncio de las cuarentenas.

Este resultado sugiere la existencia de un riesgo moral para la salud pública al principio de la pandemia: los ciudadanos de la región que se beneficiaron previamente de algún tipo de protección social proporcionada por el Estado pueden haber sido más

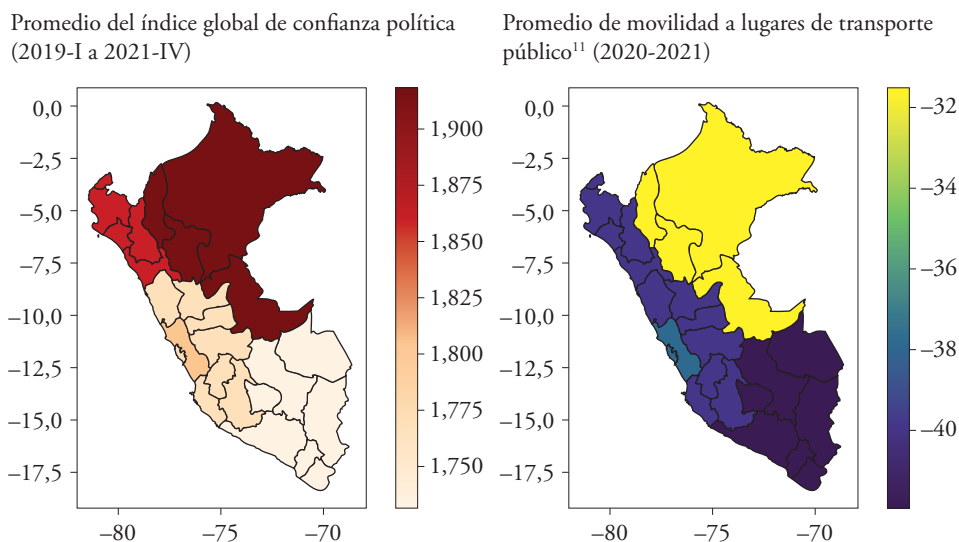


tolerantes al riesgo frente a la amenaza de la COVID-19, ya que las transferencias de efectivo de emergencia no se habían implementado para entonces (Bird *et al.*, 2022). Los autores interpretan estos hallazgos dentro del contexto del reciente «giro inclusivo» de la región (Kapiszewski, Levitsky, & Yashar, 2021). Estos hallazgos muestran también que estudios futuros deberían explorar de manera más general cómo la confianza política puede operar de manera diferente en los países de ingresos bajos y medios en comparación con los de ingresos altos.

Este hallazgo para la región en un período de tiempo inicial en la pandemia, ¿se mantiene en el Perú al evaluar un mayor plazo? Para responder esta pregunta, indagamos en qué medida la confianza política se asocia (o no) con el nivel de movilidad promedio que han tenido los diferentes departamentos durante la etapa inicial e intermedia de la pandemia (de febrero a septiembre de 2020). Para ello, la figura 7 incluye mapas en los que se grafica, por un lado, el promedio del índice global de confianza política (2019-I a 2021-IV) y los promedios de movilidad a diversos lugares para el período 2020-2021.

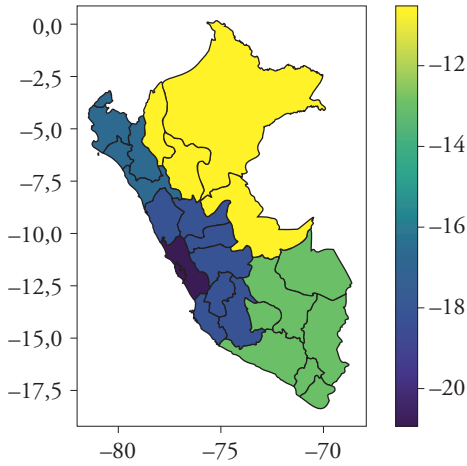
Figura 7

El promedio del índice global de confianza política (2019-I a 2021-IV) y los promedios de movilidad a diversos lugares para el período 2020-2021

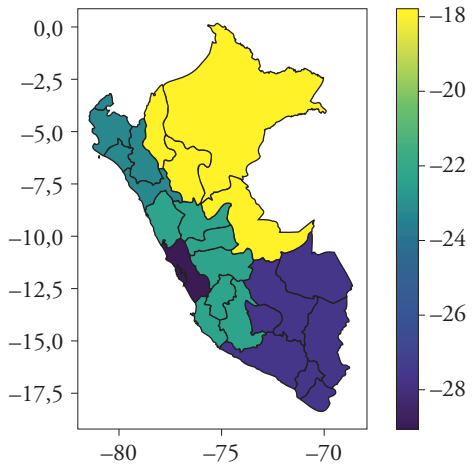


<sup>11</sup> Transporte público, centros como estaciones de metro, autobús y tren.

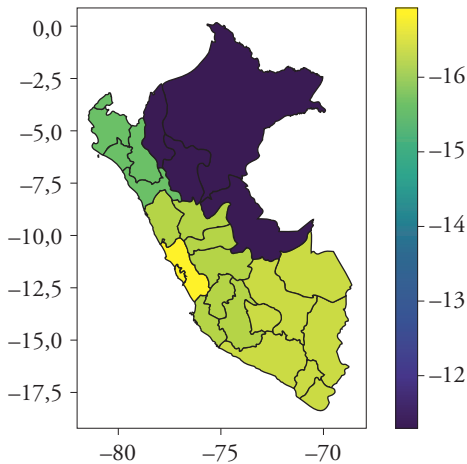
Promedio de movilidad a lugares de trabajo (2020-2021)



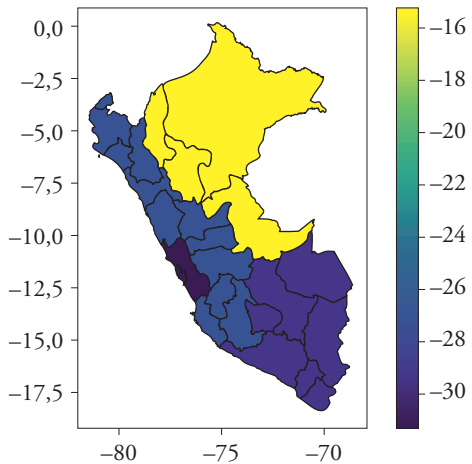
Promedio de movilidad a parques<sup>12</sup> (2020-2021)



Promedio de permanencia en lugares residenciales (2020-2021)



Promedio de movilidad a lugares de restaurantes<sup>13</sup> (2020-2021)



Nota. Mayor puntaje negativo indica mayor movilidad a lugares de transporte público, de trabajo, parques y restaurantes. En el caso de permanencia residencial, mientras mayor es el número positivo, mayor es el movimiento.

El mapa que grafica el promedio del índice global de confianza política muestra un patrón territorial claro: la confianza política en el período 2019-I – 2021-IV tiende a ser mayor en el norte del país, especialmente en la selva, y más baja en el sur. Comparando

<sup>12</sup> Parques nacionales, playas públicas, marinas, parques para perros, plazas, y jardines públicos.

<sup>13</sup> Restaurantes, cafeterías, centros comerciales, parques temáticos, museos, bibliotecas y cines.

dicho mapa de confianza promedio con los que grafican el nivel promedio de movilidad durante la pandemia, se observa, primero, una relación indirecta entre confianza política y movilidad a lugares de transporte público, a parques, a restaurantes: a menor confianza política, mayor movilidad (contraste especial entre el sur y la selva). Es decir, a mayor confianza política, menor movilidad a estos lugares. Algo similar ocurre con los niveles de permanencia en la residencia: niveles más altos de confianza política parecen asociados a mayores niveles de permanencia en la residencia (Costa / Sierra norte y Selva); es decir, menor movilidad.

En contraste, se observan mayores niveles de movilidad a lugares de trabajo en la Costa y Sierra norcentral, zonas con niveles de confianza política medios. Por último, cabe señalar que en el caso de Lima-Callao se observan mayores niveles de movilidad a lugares de trabajo, parques, restaurantes y fuera de la residencia, a pesar de contar con un nivel promedio de confianza medio. Esto seguramente se encuentra asociado con la densidad poblacional del área metropolitana y la concentración de actividades esenciales que contaron con permisos para circular durante la pandemia.

En resumen, existen indicios que hacen pensar en que los niveles de confianza política inciden en el nivel de movilidad de la ciudadanía durante la pandemia 2020-2021 en el Perú: a mayor confianza, mayor tendencia a cumplir con las disposiciones de inmovilidad dictadas para hacer frente a la pandemia. Si bien esto parece contradecir los hallazgos de Bird *et al.* (2022), quienes encontraban que a menor confianza política había un mayor cumplimiento con el confinamiento, hay que tomar en cuenta que este último estudio analiza solamente el período inicial de la pandemia, y que este efecto desaparecía luego. En contraste, acá analizamos lo sucedido en un período más largo (2020-2021) y vemos que la correlación se encuentra para todo el período. Asimismo, en esta sección solo realizamos un análisis exploratorio bivariable, por lo que no controlamos por otros factores que inciden en el nivel de movilidad, como, por ejemplo, el nivel de ingresos. Esto podría explorarse a futuro mediante un análisis multivariado.

A continuación, presentamos los resultados principales de dos experimentos de encuesta de diseño *conjoint* que buscan evaluar en qué medida la confianza influye en las decisiones individuales en relación con dos situaciones nuevas originadas por la pandemia: vacunarse contra la COVID-19 y decidir si enviar a sus hijos de retorno a clases presenciales al colegio.

La ventaja de este diseño experimental es que permite aislar el efecto de la confianza al tiempo que considera, en simultáneo, la influencia de otros factores que pueden incidir en la decisión. En esta técnica, se procede a mostrar (al mismo tiempo) a los encuestados dos o más perfiles de atributos. Estos perfiles son combinaciones de diferentes niveles de los atributos de interés, que se muestran de manera aleatoria, para luego preguntar al encuestado qué perfil escogería (véanse las figuras 9 y 11).

Empezamos con el análisis de los factores que influyen en la confianza para vacunarse contra la COVID-19. En julio de 2021, aplicamos con tal propósito una encuesta en línea a 2000 peruanos y 1000 venezolanos migrantes en el Perú. La muestra es representativa a nivel nacional, aunque muestra un ligero desbalance en el sexo, diferenciándose ligeramente de los porcentajes dados por la Enaho.

Para el *conjoint*, se presentaron a cada encuestado dos modalidades (combinaciones de niveles seleccionados al azar) para vacunarse ofrecidas por el Gobierno y, a continuación, se le pidió que eligiera en cuál de estas confiaría más para vacunarse. Los atributos proporcionados incluyeron: institución que aplica la vacuna, origen de la vacuna, número de dosis, e incentivo/desincentivo económico (figura 8).

Figura 8  
Atributos y niveles y opciones presentadas en *conjoint* sobre vacunación

Atributos	Niveles
¿Quién aplica la vacuna?	1. Posta médica (Minsa) 2. Hospital público (Minsa) 3. Essalud 4. Clínica privada 5. Laboratorio privado 6. Aseguradora privada (Pacífico, Rímac, etc.)
Origen de la vacuna	1. China/Sinopharm 2. EE. UU. – Alemania / Pfizer-BioNTech 3. Británica/Oxford-AztraZeneca 4. Rusa/Sputnik 5. EE. UU. / Johnson & Johnson
Número de dosis por aplicarse	1. 1 2. 2 3. 3
Costo	1. Pagas S/ 50,00 2. Pagas S/ 20,00 3. Gratis 4. Te pagan S/ 20,00 5. Te pagan S/ 50,00

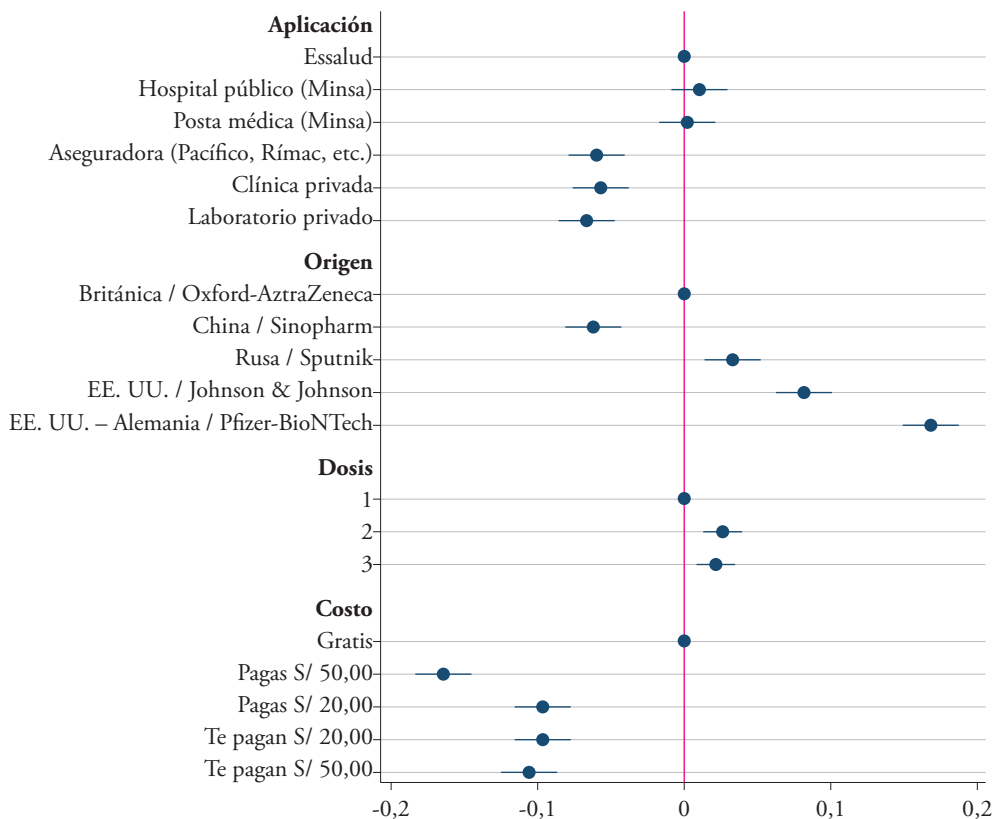
El Gobierno ha encontrado que la efectividad de cada una de las diferentes vacunas que están en el país es útil para conseguir la inmunidad de rebaño. Mañana se inicia una fase de campaña de vacunación masiva (para todos). Se contactan con usted y le ofrecen vacunarse bajo uno de los siguientes dos tipos de modalidades.

	Modalidad A	Modalidad B
¿Quién aplica la vacuna?	Posta médica (Minsa)	Clínica privada
Origen de la vacuna	China/Sinopharm	Británica/Oxford-AztraZeneca
Número de dosis a aplicarse	1	3
Costo	Pagas S/ 20,00	Gratis

¿En cuál modalidad confiarías más?  Modalidad A  
 Modalidad B  
 Ninguna

Elaboración propia.

Figura 9  
Confianza para vacunarse según atributos



Nota. La línea roja grafica el punto de comparación entre todas las categorías. Mientras más a la izquierda se encuentre, menor es la preferencia hacia estas características; y mientras más a la derecha se encuentre, lo contrario.

Fuente: elaboración propia sobre la base de la encuesta sobre «Confianza en las personas y las instituciones en Perú».

Los resultados muestran, primero, que hay una mayor confianza en instituciones del sector público para aplicarse la vacuna. En contraste, los encuestados desconfían de la aplicación de la vacuna por canales privados. Estos resultados, consistentes independientemente del sector socioeconómico del encuestado, sugieren que «privatizar» la distribución de las vacunas, como algunos sectores propusieron en algún momento en el Perú<sup>14</sup>,

<sup>14</sup> Véase, por ejemplo: <https://gestion.pe/peru/congreso-de-la-republica-aprobo-ley-que-autoriza-a-privados-a-adquirir-vacunas-covid-19-nndc-noticia/>

Se puede revisar también la página de Aspec: <https://aspec.org.pe/2021/02/18/covid-19-aspec-advierte-que-privatizacion-de-vacunas-podria-generar-un-mercado-negro/>

podría haber afectado el alcance del proceso de vacunación. Además, este hallazgo es importante porque el bajo nivel de confianza en las instituciones relacionadas con la salud pública ha hecho en el pasado que las epidemias no se controlen de la mejor forma (Blair, Morse, & Tsai, 2017). Más aún, da indicios de que la confianza en instituciones privadas puede ser incluso más baja que la de instituciones políticas, que ya ostentan niveles sumamente bajos para la región latinoamericana. Este es un tema que merecería mayor estudio en el futuro.

Con respecto al origen de la vacuna, se evidenció mayor confianza por vacunarse con Pfizer (EE. UU.), seguida de Johnson & Johnson (EE. UU.), Sputnik (Rusia), Oxford AstraZeneca (Reino Unido) y, en último lugar, Sinopharm (China). De hecho, los encuestados tienen mayor desconfianza a vacunarse si se les ofrece como alternativa esta última opción. Vemos que la desinformación sobre la vacuna de Sinopharm, propagada durante la campaña electoral, afectó también la confianza de los ciudadanos en aplicarse dicha vacuna. De hecho, las noticias falsas y la desinformación sobre la COVID-19 han proliferado ampliamente en las redes sociales, con consecuencias potencialmente peligrosas alrededor del mundo (Frenkel, Alba, & Zhong, 2020; Allen *et al.*, 2020).

Frente al número de dosis, hay mayor confianza en aplicarse más de una dosis de vacuna, con ninguna diferencia estadística entre dos y tres dosis, lo que sugiere una apertura hacia la posible necesidad de aplicar refuerzos. Por último, en cuanto a los incentivos económicos para vacunarse, las personas confían más en aplicarse la vacuna si estas son gratis, mientras que desconfían más si se les ofrece cualquier incentivo o desincentivo a cambio de vacunarse. En vez de aumentar la aceptación, el pago de S/ 20 o S/ 50 para recibir la vacuna genera mayor desconfianza entre los encuestados. También se observa que, a mayor desincentivo, menor confianza. Usualmente, los incentivos directos funcionan para reforzar comportamientos, pero en el contexto de incertidumbre y desinformación que caracterizó la pandemia, esto no es necesariamente de este modo. Este fenómeno existe en otros países, y es por ello que se ha optado en algunos casos por el uso de loterías como incentivo<sup>15</sup>.

En suma, este análisis *conjoint* sobre atributos que inciden en la confianza al vacunarse contra la COVID-19 nos muestra que, entre otros factores, la confianza en instituciones estatales resulta crucial en el caso peruano, a pesar de los relativamente bajos niveles de confianza política que ostenta. Esto refuerza los hallazgos encontrados en la sección previa sobre cómo la confianza en las instituciones estatales de atención se incrementa con la pandemia. Aunque las instituciones de salud no son incluidas en las preguntas sobre confianza de la Enaho, el resultado del *conjoint* muestra que la confianza en estas ha sido decisiva para influenciar la decisión sobre vacunarse o no.

<sup>15</sup> Información disponible en: <https://www.aa.com.tr/es/mundo/-deben-los-gobiernos-utilizar-incentivos-economicos-para-animar-a-la-gente-a-vacunarse-contra-la-covid-19/2129179>

El segundo estudio de diseño *conjoint* desarrollado fue aplicado en dos encuestas en línea a 4000 peruanos, realizadas una en noviembre de 2021 y otra en marzo de 2022. Este tiene el propósito de analizar factores que inciden en las preferencias para el retorno a clases presenciales. Los atributos proporcionados incluyeron niveles de vacunación de trabajadores, vacunación familiar, medición de temperatura, uso de mascarillas y alcohol, ventilación en los espacios, desinfección en los espacios, modalidad presencial y pruebas de COVID-19 (véase la figura 10). En este diseño, presentamos también de manera aleatoria, antes del *conjoint*, mensajes que varían en cuanto al tipo de información que se otorgaba sobre el retorno a clases y quién declaraba la información provista, para identificar posibles efectos de diferentes enmarcamientos.

Figura 10  
Atributos y niveles presentados como opciones para el retorno

Atributos	Niveles
Vacunación a trabajadores	6. La mitad del personal 7. Casi todo el personal
Vacunación familiar	1. La mitad de las familias 2. Casi todas las familias
Medición de temperatura, uso de mascarillas y alcohol	1. Sí 2. No
Ventilación en los espacios	1. Sí 2. No
Desinfección de espacios	1. Sí 2. No
Modalidad Presencial	1. 5 días 2. 2 días
Pruebas COVID-19	1. A todo el personal y estudiantes
	2. A la mitad del personal y estudiantes
	3. No se hacen pruebas

Suponga que **los Ministerios de Salud (Minsa) y de Educación (Minedu)** anunciaron que... si los niños/as no vuelven a clases presenciales, **perderán niveles de conocimiento** en comprensión de lectura y matemáticas y además estarán **más deprimidos**. Luego de este anuncio, suponga que se proponen las siguientes tres alternativas de retorno a clases presenciales.

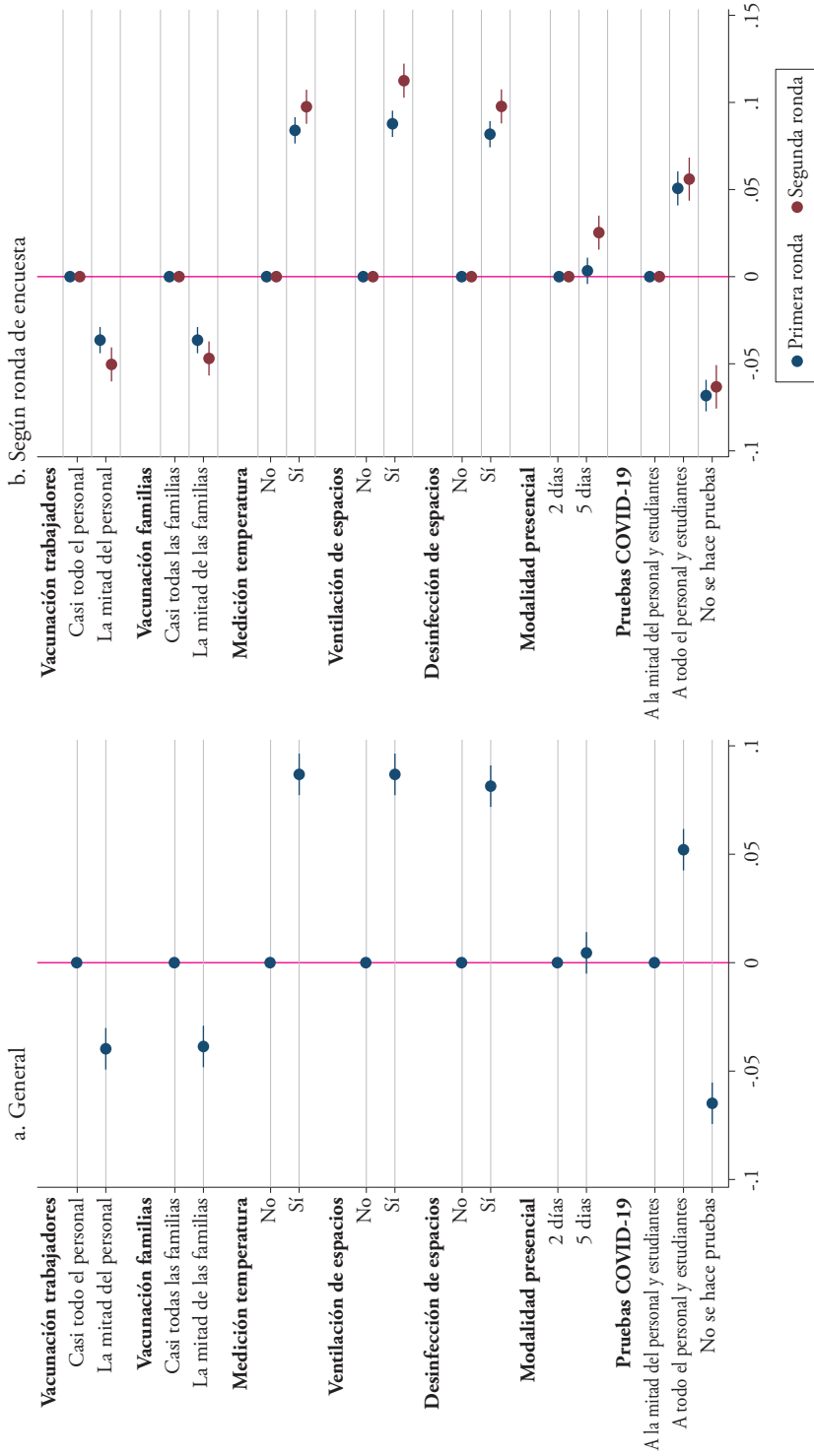
	Alternativa 1	Alternativa 2	Alternativa 3
Vacunación a trabajadores	La mitad del personal	Casi todo el personal	No retorno a clases presenciales
Vacunación familiar	Casi todas las familias	La mitad de las familias	
Medición de temperatura, uso de mascarillas y alcohol	Sí	No	
Ventilación en los espacios	No	Sí	
Desinfección de espacios	No	Sí	
Modalidad Presencial	2 días	2 días	
Pruebas COVID-19	No se hacen pruebas	A todo el personal y estudiantes	

Teniendo en cuenta estas tres alternativas de retorno a clases presenciales, ¿cuál preferiría más?

Alternativa 1  
 Alternativa 2  
 Alternativa 3:  
 No retorno a clases

Elaboración propia.

Figura 11  
Confianza en el retorno a clases según atributos



Elaboración propia.



Los resultados muestran, primero, que, entre noviembre de 2021 y marzo de 2022, la importancia de la vacunación como condición para el retorno a clases parece haberse afianzado en el público (figura 11b). En particular, los encuestados tienen mayor preferencia por volver a las clases presenciales cuando casi todas las familias y personas se han vacunado.

Con respecto a la cantidad de días presenciales por asistir por semana, en marzo de 2022 se registra una preferencia más clara por una modalidad presencial de cinco días a la semana, que no se detectaba unos meses atrás. Este cambio de actitud se podría explicar por el descenso de cifras de contagio y el progresivo retorno a la presencialidad en el trabajo, con las demandas de tiempo que esto implica para las madres, los padres de familia y los cuidadores.

El cumplimiento de protocolos de bioseguridad previamente establecidos por las entidades públicas competentes incrementa, significativamente, la preferencia por el retorno a clases presenciales. Cada uno de los cuatro protocolos (medición de temperatura, ventilación y desinfección de espacios, así como la toma de pruebas al cuerpo estudiantil y personal) tiene, además, efectos similares al incrementar la preferencia por el retorno entre los encuestados.

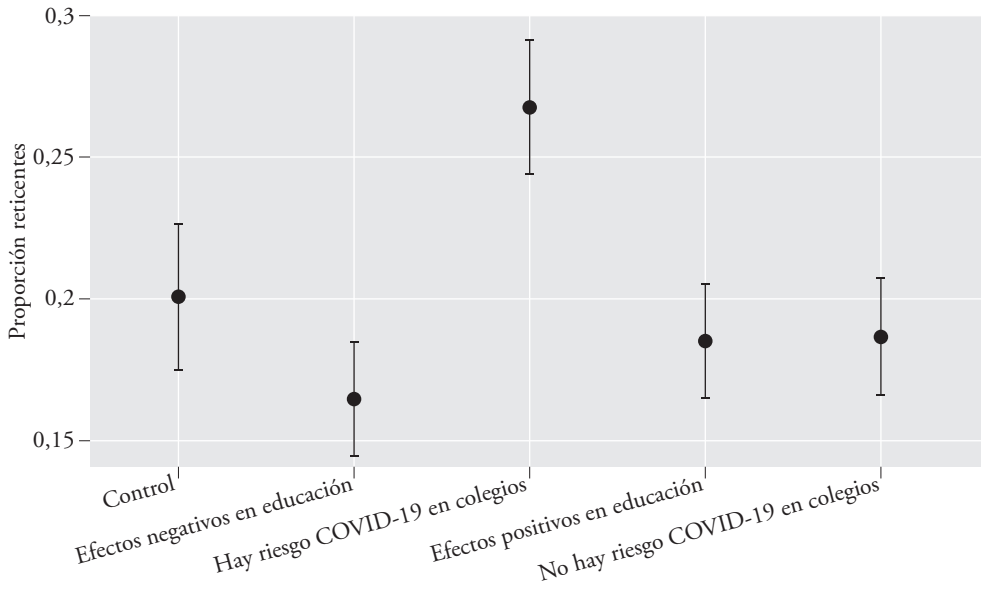
La confianza similar en todos estos protocolos, sin embargo, no está alineada con las recomendaciones actualizadas a nivel internacional para la mitigación de la COVID-19. Específicamente, la toma de temperatura y la desinfección de espacios tienen efectos limitados para evitar el contagio del coronavirus. El consenso científico se inclina más bien por priorizar la vacunación y ventilación de espacios cerrados para prevenir los contagios de COVID-19 (Halperin *et al.*, 2021). Estas preferencias no actualizadas parecen estar relacionadas con la persistencia en el Perú de regulación sectorial no actualizada, que avala por igual todos estos protocolos en el momento de conducir la encuesta.

Por otro lado, la figura 12 muestra que los encuestados que recibieron mensajes que enfatizaban el riesgo de los colegios como focos infecciosos tienen, en promedio, mayor desconfianza de volver a clases presenciales que los grupos con otros o ningún mensaje. Estos resultados se mantienen cuando dividimos la muestra por nivel de aversión al riesgo y su confianza en las instituciones. Considerando que la evidencia actual a nivel internacional apunta a que los colegios son espacios relativamente seguros cuando se implementan protocolos de bioseguridad de manera oportuna<sup>16</sup>, este resultado muestra el peligro que implicaría que las autoridades, los medios y los formadores de opinión pública siguieran difundiendo mensajes de los colegios como espacios de riesgo de contagio de la COVID-19.

---

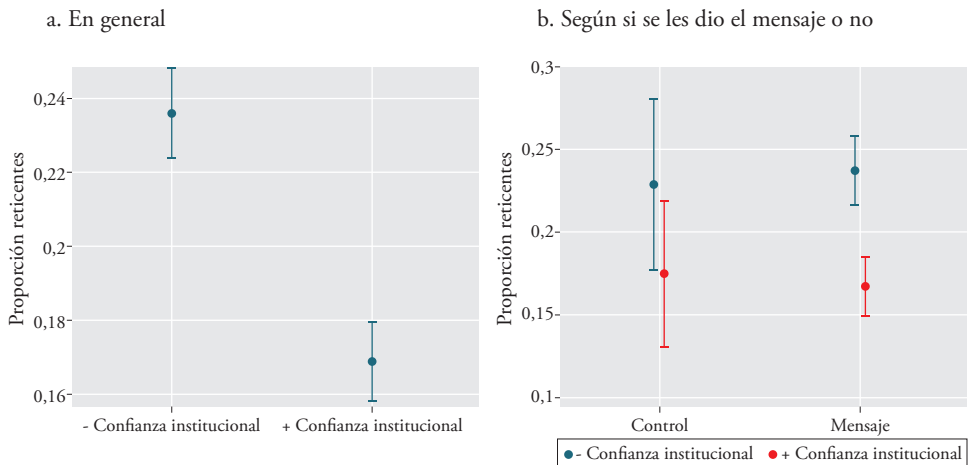
<sup>16</sup> Véase información en: <https://andina.pe/agencia/noticia-minsa-riesgo-contagios-covid19-las-escuelas-es-nulo-video-891433.aspx>

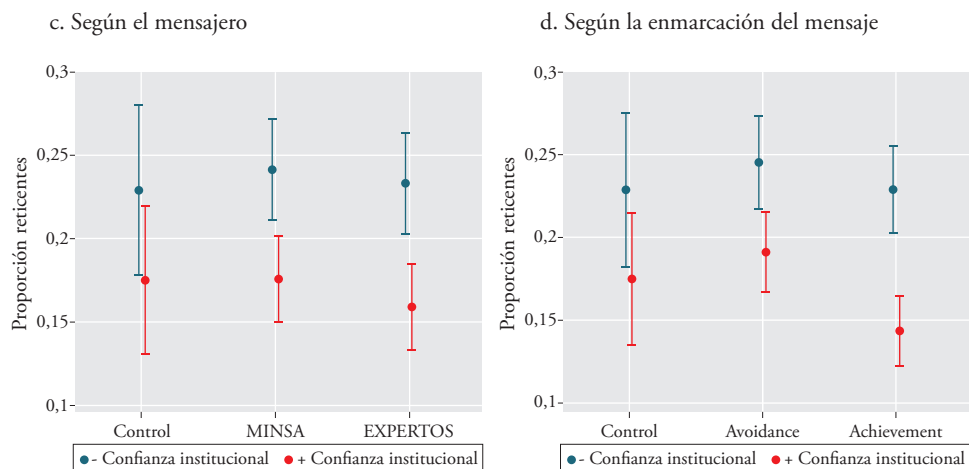
Figura 12  
Efectos de los mensajes sobre la reticencia al retorno a clase



Fuente: elaboración propia con base en la encuesta sobre «Retorno a clases».

Figura 13  
Nivel reticencia según la percepción de confianza en instituciones y actores políticos





Nota. La confianza institucional está formada por el puntaje que se asigna al nivel de confianza en las FF. AA., el Congreso Nacional, la PNP, los partidos políticos, el presidente, la Corte Suprema de Justicia y los organismos electorales.

Por último, evaluamos si el nivel de confianza de los encuestados en diversos tipos de actores e instituciones políticas –medido a través de una batería de ítems– está asociado con la disposición a volver a clases escolares presenciales. Se encontró que las personas que tienen mayor confianza política, tienen menos reticencia a volver a las clases presenciales (figura 13a). Además, se puede apreciar claramente que quienes tienen niveles de confianza política más altos, tienden a recibir mejor los mensajes en sí mismos, por lo que su reticencia al retorno presencial es más baja (figura 13b). En cambio, las personas con confianza más baja muestran mayor reticencia al retorno, incluso cuando el mensaje es dado por expertos (figura 14c). De hecho, el efecto del mensaje dado por expertos no es estadísticamente diferente al efecto dado por el Minsa. Por otro lado, cuando el mensaje proporcionado es de logros/positivo (si los estudiantes van a clases presenciales, ganarán niveles de conocimiento y estarán más contentos), la confianza muestra una diferencia significativa. Así, los que tienen mayor confianza se muestran mucho menos reticentes a enviar a sus hijos de vuelta a clases presenciales que los que tienen menos confianza. Esta diferencia se mantiene, aunque es menor, cuando el mensaje proporcionado es negativo («avoidance»).

En suma, los experimentos de encuesta con diseño «conjoint» nos muestran que la confianza política es un factor importante para que las personas tomen decisiones cruciales durante la pandemia. Por un lado, la confianza en las instituciones públicas de salud genera mayor confianza para decidir vacunarse que la posibilidad de que el proceso de vacunación estuviese en manos de privados. Por otro lado, vemos que la confianza política incide significativamente sobre la reticencia a volver a clases presenciales. Aque-

llas personas que tienen mayores niveles de confianza política se muestran, en general, menos reticentes a enviar de nuevo al colegio a sus hijos que quienes tienen menos confianza.

## Reflexiones finales

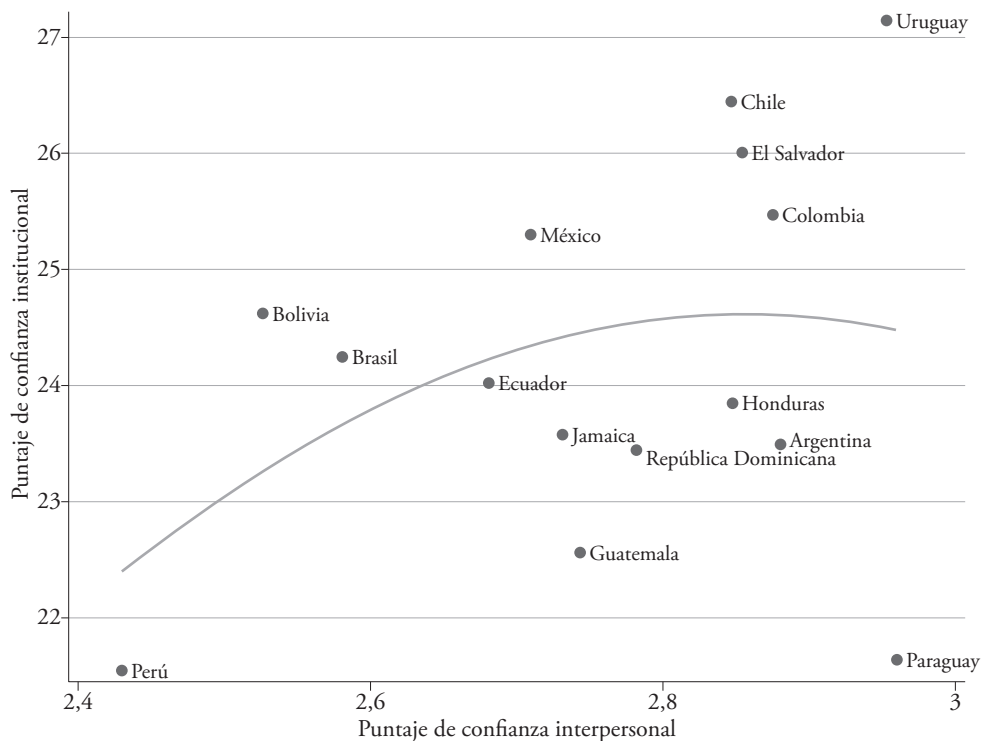
A partir del análisis realizado, constatamos que la pandemia sí ha influenciado la confianza en el Perú, mitigando la tendencia a la baja que varios indicadores que la medían venían mostrando antes.

El incremento de la confianza en el Perú luego de la pandemia es más notable en el caso de la confianza interpersonal, que venía cayendo desde 2014 y experimenta un incremento considerable con el inicio de la pandemia (figuras 1 y 4)<sup>17</sup>. Como discutimos en la introducción, el Perú destacaba ya por sus bajos niveles de confianza interpersonal y en instituciones políticas en América Latina a lo largo de los últimos 20 años. Como se aprecia en la figura 1, el Perú llega a su pico de confianza interpersonal más bajo en 2018, pero esta se incrementa notablemente en la siguiente ronda de medición de Lapop, que coincide con la pandemia. De hecho, el incremento es notable en relación con el promedio regional que se grafica como referencia para la comparación (figura 1). Lamentablemente, la última ronda de Lapop (2021-2022) no incluye todas las preguntas sobre confianza política que considera en rondas previas. Por ello, la serie de la figura 1 se interrumpe en 2018. Por ello, se hace difícil la comparación de lo experimentado en el Perú durante la pandemia en relación con sus vecinos. Queda pendiente evaluar en próximas rondas si la nivelación en confianza interpersonal del Perú en relación con sus vecinos es parte de una tendencia sostenible o solo un cambio temporal, así como constatar si hay cambios en los niveles de confianza política a través de la región y en la ubicación del Perú dentro de ella. No obstante, dado que se observa en el pasado una asociación positiva entre confianza política e interpersonal en la región (véase la figura 14), cabría esperar que el incremento en confianza política identificado en la Enaho como producto de la pandemia se traduzca también en el acercamiento del Perú al puntaje promedio de otros casos de la región. Más aún considerando que el impacto positivo de la pandemia se confirma también para el caso de la confianza política a partir de un análisis multivariado de los datos de la Enaho.

---

<sup>17</sup> Desafortunadamente, no pudimos profundizar en esto debido a que la Enaho no incluye preguntas que midan la confianza interpersonal.

Figura 14  
Relación entre la confianza institucional promedio y la confianza interpersonal promedio de 2004 a 2018



Fuente: Lapop 2004-2018.

Efectivamente, luego de controlar por otros factores que la teoría sobre confianza considera importantes y que también resultan significativos, la pandemia aún tiene un efecto positivo y significativo sobre el nivel global de confianza política de las y los peruanos. Es decir, el inicio de la pandemia está asociado con un incremento de la confianza política. Este efecto de la pandemia sobre la confianza política se deriva principalmente del efecto producido sobre las instituciones estatales de atención, pues el efecto de la pandemia en la confianza en las instituciones estatales de control y en las instituciones representativas no es significativo estadísticamente. En contraste, luego de observar a nivel exploratorio un posible efecto de eventos políticos relacionados con la ya larga crisis política en curso sobre la confianza política, es interesante constatar en el análisis multivariado que las elecciones generales de 2021 no tienen un efecto significativo sobre la confianza política global, sobre ningún subtipo, ni tampoco sobre la confianza en los medios. Por último, en el análisis multivariado, se constata también que el inicio de la pandemia disminuyó la confianza en los medios de comunicación, que ya venía a la baja desde antes.

El incremento de la confianza política asociado con la pandemia ha sido detectado también en otros contextos (Bol *et al.*, 2021; Schraff, 2021). Lo llamativo en el caso peruano es que no se trata de un efecto pasajero asociado al inicio de la pandemia y a políticas específicas como el confinamiento (Bol *et al.*, 2020), pero tampoco parece ser una respuesta fundamentalmente emocional asociada con la intensidad de la pandemia (Schraff, 2021), pues, por un lado, la variable de muertos totales –que da cuenta de la intensidad de la crisis– no es significativa en el Perú; y, por otro, los peruanos aún realizan evaluaciones cognitivas del desempeño institucional en el ámbito de la economía, la seguridad y la lucha contra la corrupción. A pesar de todas las adversidades, sus ineficacias e ineficiencias, los peruanos incrementan su confianza en instituciones estatales que prestan servicios durante la pandemia. Esto es importante y no debe darse por descontado, precisamente en un momento en el que el desempeño mínimo de diversos sectores, que tanto costó lograr, puede haberse visto afectado por las decisiones del saliente Gobierno de Castillo y el actual Gobierno de Dina Boluarte. La confianza en las instituciones estatales es algo que puede aún perderse, bajar, si el desempeño institucional sigue deteriorándose. Esto profundizaría, además, la crisis política en curso y haría aún más difícil salir de ella. Cabe en particular preguntarse por el efecto que el uso desproporcionado de la fuerza en el control de las manifestaciones ciudadanas puede tener sobre la confianza ciudadana en estas a nivel global, o profundizar el patrón territorial ya detectado en la figura 7, con niveles más bajos de confianza política para el período 2019-2021 en el sur del país.

Por otro lado, tomando la confianza como variable independiente, constatamos también que esta influye en comportamientos y actitudes a nivel individual durante la pandemia. Primero, una menor confianza política (global) está correlacionada con una mayor movilidad de los ciudadanos durante 2020 y 2021. Es decir, los peruanos que confiaban menos en las instituciones y actores políticos, se movilizaban más fuera de su residencia durante la pandemia. Lo interesante es que esta asociación muestra también patrones territoriales específicos, pues la confianza política en el período 2019-I – 2021-IV tiende a ser mayor en el norte del país, especialmente en la selva, y más baja en el sur.

Segundo, constatamos que la confianza en las instituciones públicas de salud incrementa la predisposición a vacunarse contra la COVID-19. Si, en cambio, las instituciones encargadas del proceso de vacunación fueran privadas, la predisposición a vacunarse disminuye significativamente. Esto es importante porque, a su vez, la importancia de la vacunación como condición para el retorno a clases presenciales se afianzó con el tiempo. Adicionalmente, se encuentra que las personas que tienen mayor confianza en instituciones y actores políticos mostraban menor reticencia a enviar a sus hijos a clases presenciales en el colegio entre noviembre de 2021 y marzo de 2022. Es decir, la confianza en instituciones y actores políticos es importante para ayudar a los ciudadanos a tomar decisiones complejas que impactan en el colectivo en momentos de incertidumbre.

Pero los resultados de los experimentos de encuesta con diseño *conjoint* también nos alertan de la importancia de contar con instituciones estatales legítimas y con adecuadas y oportunas políticas de comunicación a la ciudadanía. Por un lado, la confianza ganada por las instituciones públicas de la salud durante el inicio de la campaña de vacunación contra la COVID-19 podría haberse perdido con la salida del personal técnico calificado que estuvo a cargo de ella hasta inicios de 2022. Esto es preocupante dado que en 2021 el Ministerio de Salud era un mensajero igual de confiable para la ciudadanía que los expertos en salud, tal vez porque se les vio trabajando juntos durante la pandemia. Esto que se ganó, podría haberse perdido al bajar el perfil técnico de la gestión del sector salud. Asimismo, los mensajes que transmiten las instituciones públicas, o la desinformación que no aclaran, impactan en las actitudes y posibles decisiones de la ciudadanía. Y, a su vez, esto puede perjudicar la implementación de políticas públicas en curso. En suma, la confianza política, al menos en su forma básica de confianza en instituciones públicas, es un capital político sumamente importante y escaso en nuestro país, que debe ser cuidado y cultivado.

## Referencias

- Algan, Y., & Cahuc, P. (2009). Civic virtue and labor market institutions. *American Economic Journal: Macroeconomics*, 1(1), 111-145.
- Algan, Y., Guriev, S., Papaioannou, E., & Passari, E. (2017). The European trust crisis and the rise of populism. *Brookings Papers on Economic Activity*, 2017(2), 309-400.
- Allen, N. (2005). A restless electorate: Stirrings in the political system. En J. Bartle & A. King (Eds.). *Britain at the polls* (pp. 54-77). Washington D. C.: CQ Press.
- Allen, N., Magni, G., Searing, D., & Warncke, P. (2020). What is a career politician? Theories, concepts, and measures. *European Political Science Review*, 12(2), 199-217. doi:10.1017/S1755773920000077
- Allum, N., Patulny, R., Read, S., & Sturgis, P. (2010). Re-evaluating the links between social trust, institutional trust and civic association. En *Spatial and social disparities* (pp. 199-215). Dordrecht: Springer. doi:10.1007/978-90-481-8750-8\_1310.1007/978
- Baekgaard, M., Christensen, J., Madsen, J. K., & Mikkelsen, K. S. (2020). Rallying around the flag in times of COVID-19: Societal lockdown and trust in democratic institutions. *Journal of Behavioral Public Administration*, 3(2).
- Bargain, O., & Aminjonov, U. (2020). Trust and compliance to public health policies in times of COVID-19. *Journal of Public Economics*, 192, 104316.
- Bargsted, M., Somma, N. M., & Castillo, J. C. (2017). Political trust in Latin America. En *Handbook on political trust*. Edward Elgar Publishing.
- Bauer, P. C. (2015). *Three essays on the concept of trust and its foundations* (tesis de doctorado, Universität Bern).
- Bauer, P. C., & Freitag, M. (2018). Measuring trust. En *The Oxford handbook of social and political trust* (pp. 15-17).
- Bird, M. D., Hidalgo, A., León, E., & León, V. M. (2020). Everything that rises must converge: Huaicos, communitas, and humanitarian exchange in Peru. *Human Organization*, 79(3), 201-215.

- Bird, M., Arispe, S., Muñoz, P., & Freier, L. F. (2023). Trust, social protection, and compliance: Moral hazard in Latin America during the COVID-19 pandemic. *Journal of Economic Behavior and Organization*, 206, 279-295.
- Blair, R. A., Morse, B. S., & Tsai, L. L. (2017). Public health and public trust: Survey evidence from the Ebola virus disease epidemic in Liberia. *Social Science & Medicine*, 172, 89-97.
- Bloom, N., Sadun, R., & Van Reenen, J. (2012). The organization of firms across countries. *The Quarterly Journal of Economics*, 127(4), 1663-1705.
- Bol, D., Giani, M., Blais, A., & Loewen, P. J. (2021). The effect of COVID-19 lockdowns on political support: Some good news for democracy? *European Journal of Political Research*, 60(2), 497-505.
- Buskens, V., & Weesie, J. (2000). An experiment on the effects of embeddedness in trust situations: Buying a used car. *Rationality and Society*, 12(2), 227-253.
- Butler, J. V., Giuliano, P., & Guiso, L. (2016). The right amount of trust. *Journal of the European Economic Association*, 14(5), 1155-1180.
- Calónico, S., & Ñopo, H. (2007). *Retornos a la educación privada en Perú*. Research Department Publications 4517. Inter-American Development Bank, Research Department.
- Camacho, L. A., & Sanborn, C. (2014). *Estado y democracia: efectos de la provisión pública de bienestar e infraestructura sobre la opinión pública*. Economía y Sociedad, 69. CIES.
- Cárdenas, J. C., & Carpenter, J. (2013). Risk attitudes and economic well-being in Latin America. *Journal of Development Economics*, 103, 52-61.
- Carrión, J., Zárate, P., Boidi, F., & Zechmeister, E. (2020). *Cultura política de la democracia en Perú y en las Américas, 2018/19: tomándole el pulso a la democracia*. Instituto de Estudios Peruanos.
- Christensen, D., Dube, O., Haushofer, J., Siddiqi, B., & Voors, M. (2020). Community-based crisis response: Evidence from Sierra Leone's ebola outbreak. *AEA Papers and Proceedings*, 110, 260-264.
- Claibourn, M. P., & Martin, P. S. (2000). Trusting and joining? An empirical test of the reciprocal nature of social capital. *Political Behaviour*, 22(4), 267-291.
- Cook, K. S., & Cooper, R. M. (2003). Experimental studies of cooperation, trust, and social exchange. En E. Ostrom & J. Walker (Eds.). *Trust and reciprocity: Interdisciplinary lessons from experimental research* (pp. 209-244). Russell Sage Foundation.
- Cook, K. S., Santana, J. J., & Uslaner, E. M. (2018). Trust and rational choice. En *The Oxford handbook of social and political trust* (pp. 253-278).
- Corral, M. (2008). Parties in Latin America. *America Barometer Insights*, (2), 3-6.
- Coser, L. A., & Rosenberg, B. (1976). *Sociological theory*. 4.<sup>a</sup> ed. Macmillan.
- Dalton, R. (2000). Value change and democracy. En S. J. Pharr & R. D. Putnam (Eds.). *Disaffected democracies: What's troubling the trilateral countries?* (pp. 252-269). Princeton: Princeton University Press.
- Dalton, R. (2004). *Democratic challenges, democratic choices: The erosion of political support in advanced industrial democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Delhey, J., Newton, K., & Welzel, C. (2011). How general is trust in «most people»? Solving the radius of trust problem. *American Sociological Review*, 76(5), 786-807.
- Della Porta, D. (2000). Social capital, beliefs in government, and political corruption. En S. J. Pharr & R. D. Putnam (Eds.). *Disaffected democracies: What's troubling the trilateral countries?* (pp. 202-227). Princeton: Princeton University Press.



- DiPasquale, D., & Glaeser, E. L. (1999). Incentives and social capital: Are homeowners better citizens? *Journal of Urban Economics*, 45(2), 354-384.
- Doyle, D. (2011). The legitimacy of political institutions: Explaining contemporary populism in Latin America. *Comparative Political Studies*, 44(11), 1447-1473. <https://doi.org/10.1177/0010414011407469>
- Easton, D. (1965). *A systems analysis of political life*. Nueva York: John Wiley.
- Ellinas, A. A., & Lamprianou, I. (2014). Political trust in extremis. *Comparative Politics*, 46(2), 231-250.
- Encuesta Nacional de Hogares. (2019). Módulo de Gobernabilidad, Democracia y Transparencia y módulo de Programas Sociales. Recuperado de la Plataforma Nacional de Datos Abiertos.
- Encuesta Nacional de Hogares. (2020). Módulo de Gobernabilidad, Democracia y Transparencia y módulo de Programas Sociales. Recuperado de la Plataforma Nacional de Datos Abiertos.
- Encuesta Nacional de Hogares. (2021). Módulo de Gobernabilidad, Democracia y Transparencia y módulo de Programas Sociales. Recuperado de la Plataforma Nacional de Datos Abiertos.
- Erikson, E. (1959). *Identity and the life cycle*. Nueva York: International Universities Press.
- Frenkel, S., Alba, D., & Zhong, R. (2020, 1 de junio). Surge of virus misinformation stumps Facebook and Twitter. *The New York Times*, p. 8.
- Gamburd, M. R. (2013). *The golden wave: Culture and politics after Sri Lanka's tsunami disaster*. Indiana University Press.
- Glaeser, E. L., Laibson, D., Scheinkman, J. A., & Soutter, C. L. (1999, julio). *What is social capital? The determinants of trust and trustworthiness*. Working Paper 7216. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Guiso, L., Sapienza, P., & Zingales, L. (2004). The role of social capital in financial development. *American Economic Review*, 94(3), 526-556.
- Haim, D., Ravanilla, N., & Sexton, R. (2021). Sustained government engagement improves subsequent pandemic risk reporting in conflict zones. *American Political Science Review*, 115(2), 717-724.
- Hakhverdian, A., & Mayne, Q. (2012). Institutional trust, education, and corruption: A micro-macro interactive approach. *The Journal of Politics*, 74(3), 739-750.
- Halperin, D. T., Hearst, N., Hodgins, S., Bailey, R. C., Klausner, J. D., Jackson, H., Wamai, R. G., Ladapo, J. A., Over, M., Baral, S., Escandón, K., & Gandhi, M. (2021). Revisiting COVID-19 policies: 10 evidence-based recommendations for where to go from here. *BMC Public Health*, 21(1). <https://doi.org/10.1186/s12889-021-12082-z>
- Hamilton, K., Helliwell, J. F., & Woolcock, M. (2016). *Social capital, trust and well-being in the evaluation of wealth*. N.º w22556. National Bureau of Economic Research.
- Hardin, R. (1992). The street-level epistemology of trust. *Analyse & Kritik*, 14(2), 152-176.
- Hardin, R. (2000). Trust and society. En G. Galeotti, P. Salmon & R. Wintrobe (Eds.). *Competition and structure: The political economy of collective decisions: Essays in honor of Albert Breton* (pp. 17-46). Cambridge: Cambridge University Press.
- Herrmann, S., MacDonald, D., Tauscher, R., & Layton, M. (2011). *Confianza en el sistema de justicia penal en las Américas*. Perspectivas desde el Barómetro de las Américas, 62.
- Helliwell, J. F., Huang, H., & Wang, S. (2016). *New evidence on trust and well-being*. N.º w22450. National Bureau of Economic Research.
- Hetherington, M. J. (2005). *Why trust matters: Declining political trust and the demise of American liberalism*. Princeton University Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctv301fkq>

- Hiskey, J. T., & Seligson, M. A. (2003). Pitfalls of power to the people: Decentralization, local government performance, and system support in Bolivia. *Studies in Comparative International Development*, 37(4), 64-88.
- Hogan, D., & Owen, D. (2000). Social capital, active citizenship and political equality in Australia. En I. Winter (Ed.). *Social capital and public policy in Australia* (pp. 74-103). Melbourne: Australian Institute of Family Studies.
- Inglehart, R. (1990). *Culture shift in advanced industrial society*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Inglehart, R. (1997). Modernization, postmodernization and changing perceptions of risk. *International Review of Sociology*, 7(3), 449-459.
- Inglehart, R., & Welzel, C. (2005). *Modernization, cultural change, and democracy: The human development sequence*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Kapiszewski, D., Levitsky, S., & Yashar, D. (2021). Inequality, democracy, and the inclusionary turn in Latin America. En D. Kapiszewski, S. Levitsky & D. Yashar (Eds.). *The inclusionary turn in Latin American democracies* (pp. 1-56). Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/9781108895835.002
- Karlan, D. S. (2005). Using experimental economics to measure social capital and predict financial decisions. *American Economic Review*, 95(5), 1688-1699.
- Keefer, P., Scartascini, C., & Vlaicu, R. (2018). Shortchanging the future: The short-term bias of politics. En *Better spending for better lives. How Latin America and the Caribbean can do more with less. Development in the Americas report*. Washington D. C.: Inter-American Development Bank.
- Kim, H. H. (2014). Generalised trust, institutional trust and political participation: A cross-national study of fourteen southeast and centered Asian countries. *Asian Journal of Social Science*, 42(6), 695-721. <http://www.jstor.org/stable/43495834>
- Knack, S., & Keefer, P. (1997). Does social capital have an economic payoff? A cross-country investigation. *The Quarterly Journal of Economics*, 112(4), 1251-1288.
- Kroknes, V. F., Jakobsen, T. G., & Grønning, L. M. (2015). Economic performance and political trust: The impact of the financial crisis on European citizens. *European Societies*, 17(5), 700-723.
- La Porta, R., López-de-Silanes, F., Shleifer, A., & Vishny, R. W. (1997). Legal determinants of external finance. *The Journal of Finance*, 52(3), 1131-1150.
- Leigh, A. (2006). *Trust, inequality and ethnic heterogeneity*. Discussion Paper 511. Canberra: Centre for Economic Policy Research.
- Leigh, A. (2006). Trust, inequality and ethnic heterogeneity. *Economic Record*, 82(258), 268-280.
- Levine, R., Lin, C., & Xie, W. (2016). Spare tire? Stock markets, banking crises, and economic recoveries. *Journal of Financial Economics*, 120(1), 81-101.
- Listhaug, O., & Jakobsen, T. G. (2018). Foundations of political trust. En E. M. Uslaner (Ed.). *The Oxford handbook of social and political trust* (pp. 559-577). Nueva York, NY: Oxford University Press.
- Luke, D. A. (2004). *Multilevel modeling*. Londres: Sage.
- Marien, S. (2011). Measuring political trust across time and space. En M. Hooghe & S. Zmerli (Eds.). *Political trust: Why context matters* (pp. 13-46). Colchester: ECPR Press.
- Marien, S. (2017). The measurement equivalence of political trust. En *Handbook on political trust*. Edward Elgar Publishing.

- Massa, M., Zhang, B., & Zhang, H. (2015). The invisible hand of short selling: Does short selling discipline earnings management? *The Review of Financial Studies*, 28(6), 1701-1736.
- Mattes, R., & Moreno, A. (2018). Social and political trust in developing countries: Sub-Saharan Africa and Latin America. En *Oxford handbook of social and political trust* (pp. 357-382). Oxford University Press.
- Mayne, Q., & Hakhverdian, A. (2017). Education, socialization, and political trust. En *Handbook on political trust*. Edward Elgar Publishing.
- Montalvo, D. (2009). *Trust in electoral commissions*. Americas Barometer Insights, 23.
- Montalvo, D. (2010). *Understanding trust in municipal governments*. Americas Barometer Insights, 35.
- Muñoz, P. (2021). Latin America erupts: Peru goes populist. *Journal of Democracy*, 32(3), 48-62.
- Nannicini, T., Stella, A., Tabellini, G., & Troiano, U. (2013). Social capital and political accountability. *American Economic Journal: Economic Policy*, 5(2), 222-250.
- Newton, K., & Zmerli, S. (2011). Three forms of trust and their association. *European Political Science Review*, 3(2), 169-200.
- Newton, K., Stolle, D., & Zmerli, S. (2018). Social and political trust. *The Oxford handbook of social and political trust* (pp. 961-976).
- Norris, P. (2017). The conceptual framework of political support. En S. Zmerli & T. W. G. van der Meer (Eds.). *Handbook on political trust* (pp. 19-32). Edward Elgar Publishing.
- North, D. C. (1990). A transaction cost theory of politics. *Journal of Theoretical Politics*, 2(4), 355-367.
- O'Donnell, G. (2004). Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. *Revista Española de Ciencia Política*, 11, 11-31.
- Orces, D. (2009). *Popular support for a government without legislatures*. Americas Barometer Insights, 25.
- Paredes, M., & Encinas, D. (2020). Perú 2019: crisis política y salida institucional. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 40(2), 483-510.
- Patterson, O. (1999). Liberty against the democratic state: On the historical and contemporary sources of American distrust. En M. E. Warren (Ed.). *Democracy and trust* (pp. 151-207). Cambridge: Cambridge University Press.
- Pennant, R. (2005). Diversity, trust and community participation in England. *Findings*. Home Office. Research, Development and Statistics Directorate.
- Ponce de León, Z., & García Ayala, L. (2019). Perú 2018: la precariedad política en tiempos de Lava Jato. *Revista de Ciencia Política (Santiago)*, 39(2), 341-365.
- Putnam, R. D. (1993a). The prosperous community: Social capital and public life. *The American Prospect*, 13(4) (Spring). <http://www.prospect.org/print/vol/13>
- Putnam, R. D. (1993b). What makes democracy work? *National Civic Review*, 82(2), 101-107.
- Putnam, R. D. (1994a). Social capital and public affairs. *Bulletin of the American Academy of Arts and Sciences*, 5-19.
- Putnam, R. D. (1994b). Western summitry in the 1990s: American perspectives. *The International Spectator*, 29(2), 81-93.
- Putnam, R. D. (2000). Bowling alone: America's declining social capital. En *Culture and politics* (pp. 223-234). Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Putnam, R. D., Leonardi, R., & Nanetti, R. Y. (1994). *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton University Press.

- Raudenbush, S. W., & Bryk, A. S. (2002). *Hierarchical linear models: Applications and data analysis methods* (vol. 1). Sage.
- Rothstein, B. (2011). *The quality of government: Corruption, social trust, and inequality in international perspective*. University of Chicago Press.
- Rothstein, B., & Stolle, D. (2008). The state and social capital: An institutional theory of generalized trust. *Comparative Politics*, 40(4), 441-459.
- Satyanath, S., Voigtlaender, N., & Voth, H. J. (2013). *Bowling for fascism: Social capital and the rise of the Nazi Party*. N.º w19201. National Bureau of Economic Research.
- Schraff, D. (2021). Political trust during the COVID-19 pandemic: Rally around the flag or lockdown effects? *European Journal of Political Research*, 60(4), 1007-1017.
- Searing, E. A. (2013). Love thy neighbor? Recessions and interpersonal trust in Latin America. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 94, 68-79.
- Steenbergen, M. R., & Jones, B. S. (2002). Modeling multilevel data structures. *American Journal of Political Science*, 218-237.
- Stolle, D., & Hooghe, M. (2004). The roots of social capital: Attitudinal and network mechanisms in the relation between youth and adult indicators of social capital. *Acta Politica*, 39, 422-441.
- Stone, W., & Hughes, J. (2002). *Social capital: Empirical meaning and measurement validity*. Research Report 27. Melbourne: Australian Institute of Family Studies.
- Tsai, L. L., Morse, B. S., & Blair, R. A. (2020). Building credibility and cooperation in low-trust settings: Persuasion and source accountability in Liberia during the 2014-2015 Ebola crisis. *Comparative Political Studies*, 53(10-11), 1582-1618.
- Uslaner, E. M. (2002). *The moral foundations of trust*. SSRN 824504.
- Uslaner, E. M. (2011). Corruption, the inequality trap, and trust in government. En S. Zmerli & M. Hooghe (Eds.). *Political trust: Why context matters* (pp. 141-162). Colchester, RU: ECPR Press.
- Uslaner, E. M. (2017). Political trust, corruption, and inequality. En *Handbook on political trust*. Edward Elgar Publishing.
- Uslaner, E. M. (Ed.). (2018). *The Oxford handbook of social and political trust*. Oxford University Press.
- Van der Meer, T. W. G. (2018). Economic performance and political trust. En *The Oxford handbook of social and political trust* (pp. 599-616). Oxford: Oxford University Press.
- Van der Meer, T. W. G., & Zmerli, S. (2017). The deeply rooted concern with political trust. En S. Zmerli & T. W. G. van der Meer (Eds.). *Handbook on political trust*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Van Erkel, P., & Van der Meer, T. W. G. (2016). Macroeconomic performance, political trust and the great recession: A multilevel analysis of the effects of within-country fluctuations in macroeconomic performance on political trust in 15 EU countries, 1999-2011. *European Journal of Political Research*, 55(1): 177-197.
- Vetter, H. J., & Smith, B. D. (1971). *Personality theory*. Nueva York: Appleton-Century-Crofts.
- Warren, M. (2017). What kinds of trust does a democracy need? Trust from the perspective of democratic theory. En S. Zmerli & T. W. G. Van der Meer (Eds.). *Handbook on political trust* (pp. 33-52). Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd.
- You, J. (2018). Trust and corruption. En M. Uslaner (Ed.). *The Oxford handbook of social and political trust*. doi:10.1093/oxfordhb/9780190274801.013.22

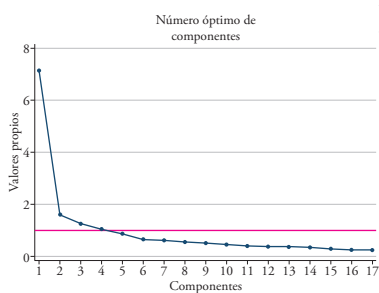
Zmerli, S., & Newton, K. (2007). Trust in people, confidence in political institutions, and satisfaction with democracy. En J. W. van Deth, J. R. Montero & A. Westholm (Eds.). *Citizenship and involvement in European democracies: A comparative analysis* (pp. 35-65). Londres: Routledge.

Zmerli, S., & Newton, K. (2011). Winners, losers and three types of trust. En S. Zmerli & M. Hooghe (Eds.). *Political trust: Why context matters* (pp. 67-94). Colchester: ECPR Press.

Zmerli, S., & Newton, K. (2017). Objects of political and social trust: Scales and hierarchies. En *Handbook on political trust*. Edward Elgar Publishing.

## Anexo

### Resultados del análisis de componentes principales



Variable	Componente 1	Componente 2	Componente 3
JNE			0,4181
ONPE			0,4533
Reniec			0,5202
PNP			0,271
FF AA.			0,3624
Municipalidad provincial	0,406		
Municipalidad distrital	0,4131		
Gobierno regional	0,3597		
Poder Judicial	0,2898		
Defensoría del Pueblo	0,1184		
Congreso	0,4293		
Partidos políticos	0,4349		
Procuraduría Anticorrupción		0,4251	
Ministerio Público		0,4088	
Contraloría Nacional de la República		0,4511	
Sunat		0,3866	
Comité Anticorrupción		0,4552	

Elaboración propia.

## 2. Estimación de la pobreza en tiempos de la COVID-19

PABLO LAVADO Y RENZO GUZMÁN

### Introducción

La pandemia de la COVID-19 constituye la mayor crisis económica y sanitaria que el Perú ha enfrentado en su época moderna. Los problemas estructurales que enfrentaba nuestro país en las últimas décadas, como los elevados niveles de informalidad, la baja productividad laboral y el alto nivel de autoempleo en la población ocupada, fueron evidenciados y agudizados con la pandemia.

Desde los primeros meses del inicio de la pandemia, con la implementación de medidas adoptadas por el Gobierno peruano con el objetivo de contener su propagación, como el distanciamiento social y la cuarentena nacional, se produjo una reducción generalizada de los ingresos de los hogares, pérdida de empleo formal e incremento de la pobreza. Además, muchas personas no podían cumplir el aislamiento impuesto por el Gobierno porque sus ingresos dependen de trabajos eventuales o informales. Según el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP, 2021), el producto interno bruto (PIB) se contrajo en un 11,1% en 2020, la mayor caída en los últimos 30 años. Esto provocó que la pobreza se dispare hasta alcanzar al 30,1% de la población en el mismo período. Si bien en 2021 se experimentó una reactivación económica, con una tasa de crecimiento del 13,3%, recuperando los niveles de producción prepandemia, la pobreza solo se redujo hasta un 25,9%, ubicándose aún muy por encima de sus niveles prepandemia.

El objetivo de este capítulo es recoger la experiencia sobre la medición de la pobreza en el contexto de la pandemia, considerando las fuentes de información con diferentes frecuencias que existen para realizar estimaciones de la pobreza monetaria en función de proyecciones macroeconómicas. En particular, se describe la metodología utilizada en Lavado y Liendo (2020) y Lavado, Liendo y Guzmán (2021), para la estimación de la pobreza en 2020 y 2021.

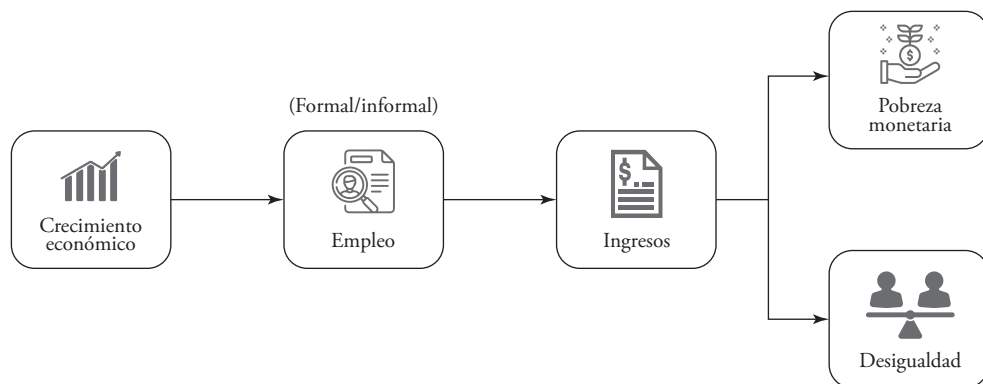
## Metodología

Lavado y Liendo (2020) realizan una primera aproximación utilizando los datos disponibles hasta mayo de 2020. La metodología utilizada permite proyectar el comportamiento de la pobreza a nivel microeconómico (*i. e.*, hogar) utilizando las estimaciones macroeconómicas disponibles, de las cuales la principal es la tasa de crecimiento de la economía. Las fuentes de información utilizadas fueron las siguientes:

- Encuesta Permanente de Empleo – EPE (de enero a mayo de 2019, y 2020).
- Encuesta Nacional de Hogares – Enaho (2019).
- Proyecciones del índice de actividad económica de Seminario, Palomino y Pastor (2020).
- Datos de Google – COVID-19 Community Mobility Reports (Google, 2020).
- Información de demanda de electricidad del Comité de Operación Económica del Sistema Interconectado Nacional (2018-2020).

Como primer paso, se realizó una proyección sobre los niveles de pobreza, pobreza extrema y desigualdad económica a nivel de hogar. En la figura 1, se presenta el esquema utilizado para realizar dicha proyección.

Figura 1  
Proyección de caída de ingresos por dimensiones



Elaboración propia.

El punto de partida son las proyecciones macroeconómicas de crecimiento económico. En particular, el Perú fue uno de los países más afectados del mundo, con una contracción en el PIB del 11,1% en 2020 (BCRP, 2021). La caída de la actividad económica ha generado una pérdida de puestos de trabajo y un incremento significativo en la tasa de desempleo. La pérdida de empleo, tanto en el sector formal como en el informal, tendrá como consecuencia una reducción generalizada en la capacidad adquisitiva de



los hogares, pues verán afectadas sus fuentes de generación de ingreso. Esto generará un incremento en los niveles de pobreza monetaria.

Resulta importante resaltar cómo se vio reflejada la caída del PIB (impacto macroeconómico) en los niveles de ingreso y gasto de los hogares peruanos (impacto microeconómico). En este punto, existe evidencia que sugiere que el impacto de la caída en la actividad económica será heterogéneo. En particular, la caída en los niveles de ingreso y gasto será mayor en los sectores más vulnerables (*e. g.*, trabajadores independientes en el sector informal, con baja calificación y/o empleados en sectores con baja productividad), pues su nivel de gasto por miembro del hogar está más cerca de la línea de pobreza; por ello, ante cualquier choque externo (*i. e.*, fuera de su ámbito de control), su condición puede cambiar de «no pobre» a «pobre» (Dang, Huynh, & Nguyen, 2020; Loayza, 2020; Schellekens & Sourrouille, 2020; Sinha *et al.*, 2020).

En este contexto, se delimitaron tres dimensiones que capturan las fuentes de heterogeneidad del impacto en la caída de ingresos. Estas dimensiones se definieron en función de características del jefe del hogar, pues es la principal fuente de generación de ingresos del hogar:

- Nivel educativo: primaria incompleta, secundaria incompleta, superior incompleta, superior completa y posgrado<sup>18</sup>.
- Actividad económica: agricultura y pesca, servicios y comercio, manufactura, construcción y otros, gobierno y defensa nacional.
- Situación laboral: dependiente e independiente<sup>19</sup>.

Segundo, la caída en los ingresos en 2020 se computó como el promedio simple de la caída mensual del ingreso promedio en cada uno de los grupos definidos. Sea  $y_{i(2019)}$  el ingreso del hogar  $i$  en el año 2019 y sea  $(w_{1e}, w_{2j}, w_{3l})$  el vector de reducción de ingresos por nivel educativo ( $e$ ), actividad económica ( $j$ ) y situación laboral ( $l$ ) del jefe del hogar. En particular, la proyección del ingreso del hogar  $i$  es igual a:

$$E[y_{i(2019)}|e = 1, j = 1, l = 1] = (1 - \lambda_t(e, j, l))y_{i(2019)}$$

donde:

$$\lambda_t(e, j, l) = \frac{w_{1(e=1)} + w_{2(j=1)} + w_{3(l=1)}}{3}$$

<sup>18</sup> La categoría «superior incompleta» incluye «superior universitaria incompleta» y «superior no universitaria incompleta».

<sup>19</sup> Para la actividad económica agricultura y pesca, se consideraron las actividades con CIIU Revisión 4 entre 0111 a 0322; servicios y comercio considera las actividades con CIIU Revisión 4 entre 4510 y 8299; gobierno y defensa nacional considera las actividades con CIIU Revisión 4 entre 8411 y 8430; mientras que manufactura, construcción y otros globa al resto de actividades no mencionadas previamente.



A partir de la EPE, se calcula la variación en los ingresos para el período comprendido entre enero y mayo de 2020, mientras que los valores de junio a diciembre de 2020 se obtienen a partir de las estimaciones de Seminario, Palomino y Pastor (2020), bajo el supuesto de que los ingresos seguirán la misma dinámica de recuperación que el índice de actividad económica. Para ello, se normalizan las caídas mensuales del índice de actividad económica en los meses de junio a diciembre de 2020, con respecto a la caída de mayo de 2020.

Adicionalmente, se incorporan fuentes de información para ajustar las estimaciones con indicadores de tiempo real:

- **Indicador de movilidad.** La EPE solo contiene información para Lima Metropolitana, por lo tanto, para extrapolar dicho comportamiento en los ingresos al departamento  $i$  se multiplicará a la caída de ingresos ( $\lambda_t$ ) por el ratio de movilidad normalizado de Lima respecto del ratio de movilidad normalizado del departamento  $i$  ( $\gamma_i$ ):

$$\lambda_{i,t}(e, j, I) = \gamma_i \lambda_t(e, j, I)$$

- **Indicador de electricidad.** La información de demanda de electricidad está disponible en tiempo real; por lo tanto, podemos obtener información que posee el mismo comportamiento que la actividad económica. Por ello, se utilizará la elasticidad ingreso de demanda de electricidad ( $\varepsilon_{y,e}$ ) como factor de corrección para la estimación de la caída de ingresos en el último mes disponible en la EPE (en este caso, mayo):

$$\lambda_{Mayo}^*(e, j, I) = \varepsilon_{y,e} \lambda_{Mayo}(e, j, I)$$

Con la nueva distribución de ingresos, se calculan los nuevos niveles de pobreza monetaria, utilizando la línea de pobreza de la Enaho 2019. Para asegurar la solidez de los resultados presentaron, se realizó *bootstrap* en la EPE y Enaho con 300 replicaciones. Este proceso generó una distribución de tasas de pobreza. Los resultados presentados corresponden a los valores promedio de las referidas distribuciones y los intervalos con un 95% de confianza. Asimismo, se utilizó el estimador robusto de la varianza de los errores, aplicando la linealización por series de Taylor.

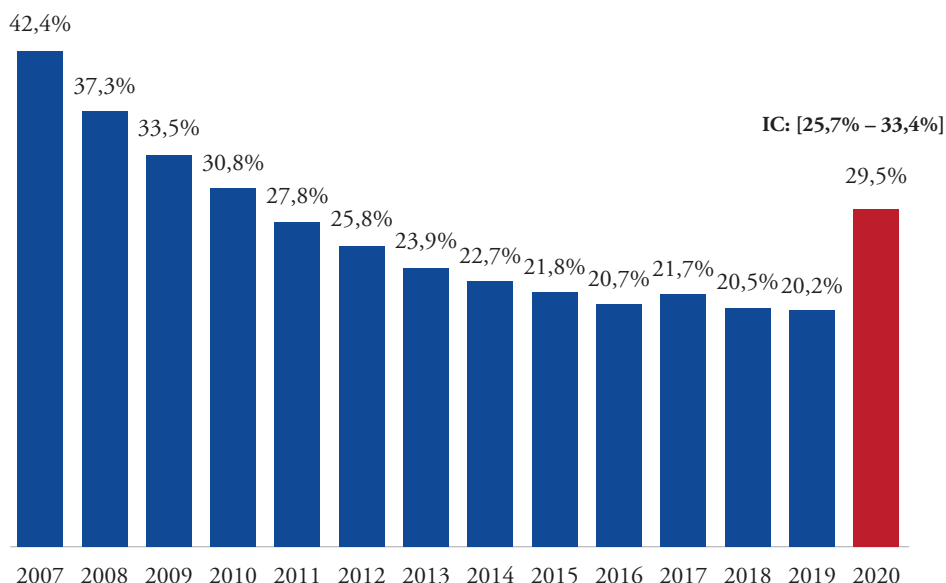
Lavado, Liendo y Guzmán (2021) aplican la misma metodología para la estimación de la pobreza en 2021, con la diferencia de que solo usaron como fuentes de información la EPE (enero a julio de 2020, y 2021) y la Enaho (cuarto trimestre de 2020) y las proyecciones macroeconómicas para el período comprendido entre agosto y diciembre de 2021. Para este análisis, adicionalmente se consideró el impacto del bono Yanapay en la pobreza.

## Estimación de la pobreza en 2020

### Resultados de estimación microeconómica

Las estimaciones sugieren que el nivel de pobreza en 2020 aumentará al 29,5%, con un intervalo al 95% de confianza entre 25,7% y 33,4%. Esto generaría que el país regrese a niveles de pobreza similares a los del período 2010-2011.

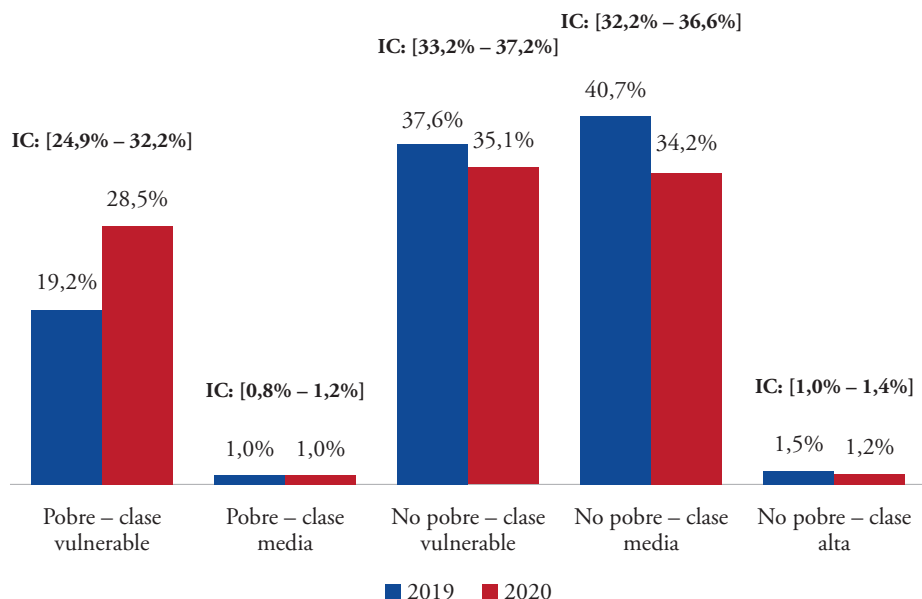
Figura 2  
Evolución de la pobreza monetaria (2007-2019)



Nota. Intervalos de estimación al 95% de confianza. Adaptada de la Encuesta Nacional de Hogares (2007-2019).

Además, se utilizaron los niveles de pobreza (definidos a partir del gasto per cápita por hogar) y las categorías según el ingreso per cápita: clase vulnerable (ingreso per cápita menor de US\$ 12,4 diarios), clase media (ingreso per cápita entre US\$ 12,4 y US\$ 62) y clase alta (ingreso per cápita mayor de US\$ 62). Los resultados sugieren que, ante la reducción de ingresos, el grupo poblacional que se incrementará más es el de hogares pobres pertenecientes a la clase vulnerable, con un incremento del 19,2 al 28,5% (intervalo al 95% de confianza: 24,9% a 32,2%), mientras que la mayor reducción se registra en los hogares no pobres pertenecientes a la clase media, con una reducción del 40,7 al 34,2% (intervalo al 95% de confianza: 32,2% a 36,6%).

Figura 3  
Distribución de población por nivel de pobreza e ingresos



Nota. Intervalos de estimación al 95% de confianza. Adaptada de la Encuesta Nacional de Hogares (2007-2019).

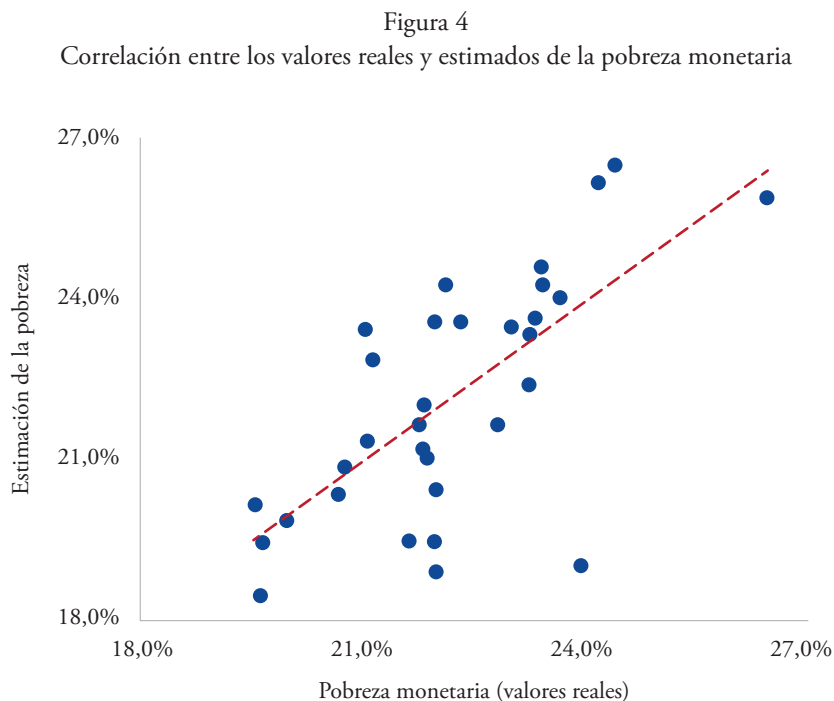
### Resultados de estimación macroeconómica

En esta sección, se aborda brevemente un nuevo método de proyección de la pobreza construido a partir de la información trimestral de la Enaho. Para construir este indicador, se construyó una variable de gasto de alimentos a nivel de hogar, disponible en el módulo 7 de la Enaho trimestral. Esta variable se convirtió en términos per cápita y se comparó con la línea de pobreza establecida en la Enaho 2019. Como resultado de esta comparación, se obtuvo una nueva variable de pobreza, que denotaremos como  $x_i$ . Como segundo paso, se construyó una serie de  $x_i$  para el período 2012-2019, con frecuencia trimestral, y se estimó una regresión lineal donde  $x_i$  era la única variable explicativa y la variable endógena era la pobreza monetaria  $y_i$ .

En general, los errores de estimación están en el intervalo de -2,5 y 3,0 puntos porcentuales (p. p.)<sup>20</sup>, con un promedio de 0,1 p. p., por lo que se puede afirmar que captura el comportamiento real de la pobreza con un margen de error muy pequeño.

<sup>20</sup> No se considera el error de estimación del primer trimestre de 2017 (-4,8 p. p.), pues posiblemente la distorsión es explicada por la irrupción del Fenómeno de El Niño.

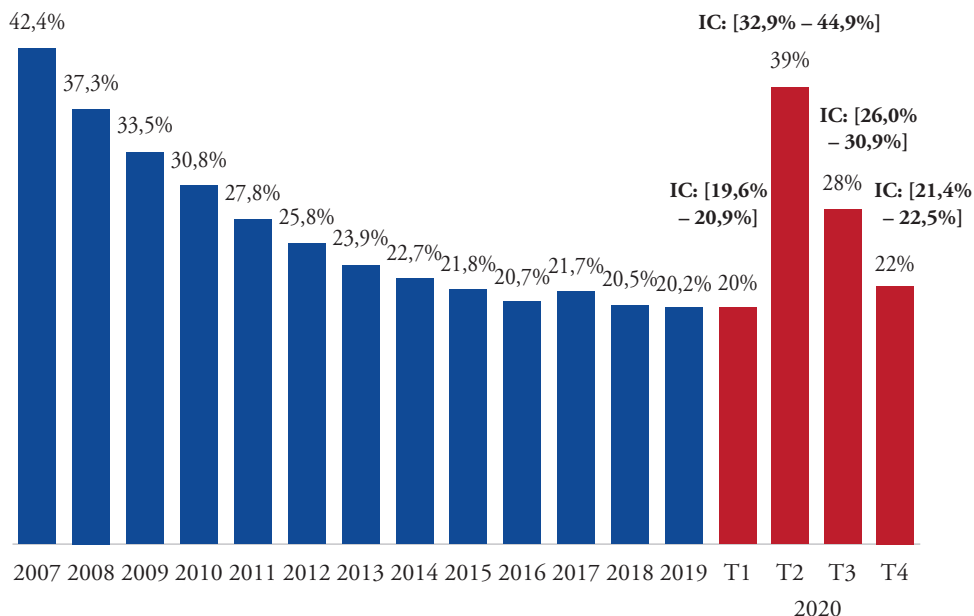
Asimismo, los valores presentan una alta correlación, con un coeficiente de correlación igual a 69,2%, el cual sería 78,6% si no se considera la estimación del primer trimestre de 2017, como se puede apreciar en la figura 4.



Nota. Adaptada de la Encuesta Nacional de Hogares (2007-2019).

Para estimar la pobreza monetaria en 2020 con este método, se utilizaron los valores de  $x_i$  calculados a partir de la Enaho para los primeros tres trimestres de 2020 y los resultados de la regresión de  $x_i$  en  $y_i$ , con el objetivo de obtener  $y_i$ . Para el cuarto trimestre, dado que no se dispone de información de la Enaho, se utilizó la elasticidad tasa de crecimiento – pobreza con datos trimestrales. Como se presenta en la figura 5, las estimaciones sugieren que la tasa de pobreza monetaria se incrementó significativamente en el segundo trimestre, entre 32,9 y 44,9%, lo que coincide con la imposición de las medidas más restrictivas de la pandemia, mientras que en el tercer y el cuarto trimestre se observa una reducción de la pobreza.

Figura 5  
Estimación de la pobreza monetaria (2020)

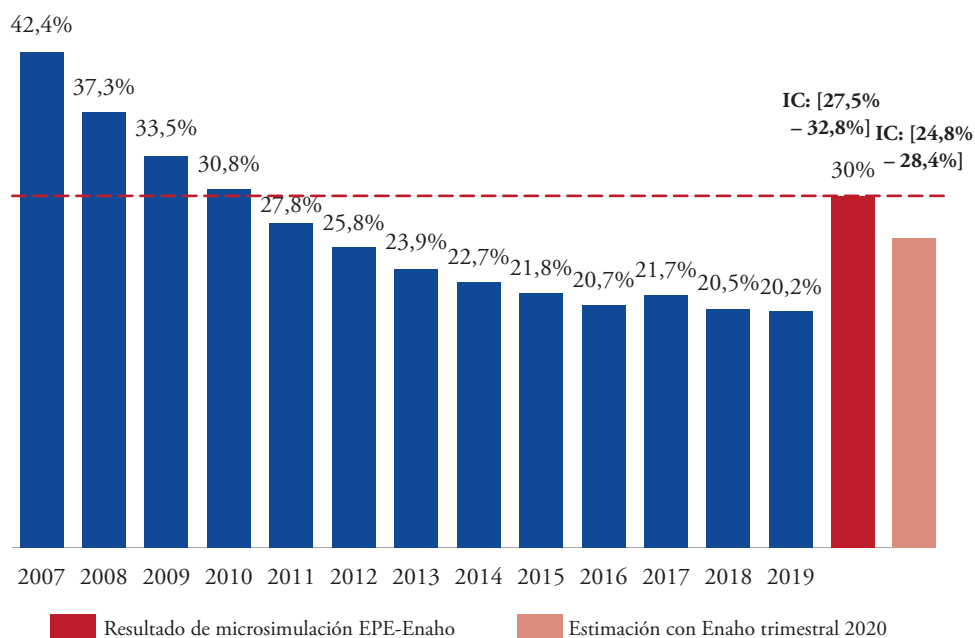


Nota. Intervalos de estimación al 95% de confianza. Adaptada de la Encuesta Nacional de Hogares (2007-2019).

¿Cómo se comparan estas estimaciones de Lavado y Liendo (2020)? La diferencia está en que, en la estimación presentada, no se consideró la presencia de los instrumentos de ayuda económica brindados por el Gobierno a los hogares más vulnerables. En particular, como se presenta en la figura 6<sup>21</sup>, la estimación de la pobreza monetaria para 2020 es del 30,7% en ausencia de intervenciones de transferencia monetaria a los grupos poblacionales más vulnerables, las cuales, si estuviesen siendo capturadas en la Enaho trimestral, establecen que la pobreza estará entre 24,8 y 28,4% en 2020.

<sup>21</sup> Esta estimación considera la información provista por la Encuesta Permanente de Empleo hasta noviembre de 2020.

Figura 6  
Estimación de la pobreza monetaria (2020)

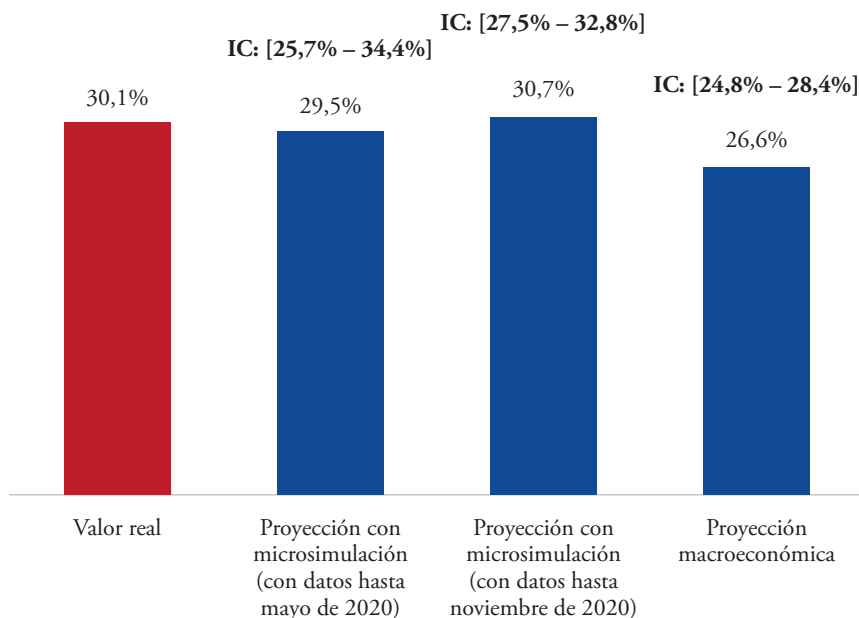


Nota. Intervalos de estimación al 95% de confianza. Adaptada de la Encuesta Nacional de Hogares (2007-2019).

### Comparación con valores reales

Según la Enaho 2020, la pobreza monetaria en 2020 fue del 30,1%. Como puede apreciarse en la figura 7, la microsimulación brindó una estimación más precisa. De hecho, en la segunda microsimulación, realizada con información hasta noviembre de 2020, el intervalo de confianza se acorta, en torno al valor real de la pobreza en dicho período.

Figura 7  
Estimación de la pobreza monetaria (2020)



Nota. Intervalos de estimación al 95% de confianza. Adaptada de la Encuesta Nacional de Hogares (2007-2019).

## Proyección de la pobreza en 2021

### Construcción de escenarios con el bono Yanapay

El bono Yapanay consta de un subsidio monetario individual por un monto de S/ 350 a favor de personas mayores de edad que pertenezcan a hogares cuyos ingresos no superan los S/ 3000 mensuales de acuerdo con la información disponible de la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras de Fondos de Pensiones (SBS) y la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria (Sunat). Adicionalmente, se realizará el otorgamiento excepcional de S/ 350 adicionales a los hogares que estuvieran conformados por una sola persona mayor de edad y por lo menos un menor de edad<sup>22</sup>.

<sup>22</sup> En este punto, se exceptúa a los beneficiarios del Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo a cargo del Ministerio de Educación, del Programa Nacional de Asistencia Solidaria (Pensión 65), del Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres (Juntos) y del Programa Nacional de Entrega de la Pensión no Contributiva a Personas con Discapacidad Severa en Situación de Pobreza (Contigo) a cargo del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis).

El costo para el otorgamiento del subsidio monetario individual, así como los gastos de la operatividad de este, ascienden a S/ 5145 millones. Según las características de la población beneficiaria, se estima que 14,4 millones de personas reciban este bono.

Para estimar el impacto del bono Yanapay, se utilizó la metodología presentada por Lavado y Liendo (2020) y se incorporó el subsidio monetario como una fuente de ingreso adicional a los hogares beneficiarios. En particular, el análisis consta de tres escenarios:

- Escenario 1: Proyección de la pobreza considerando solo el efecto del crecimiento económico.
- Escenario 2: Escenario 1 incorporando el impacto del bono Yanapay.
- Escenario 3: Escenario 2 incorporando una mejor focalización del bono Yanapay.

Para plantear una mejor focalización del bono Yanapay, se consideró un escenario en el que se destina un bono que implica el mismo costo fiscal (S/ 5145 millones), pero se asigna solo a los hogares pobres. Esto equivale a una transferencia de S/ 1260 a dichos hogares.

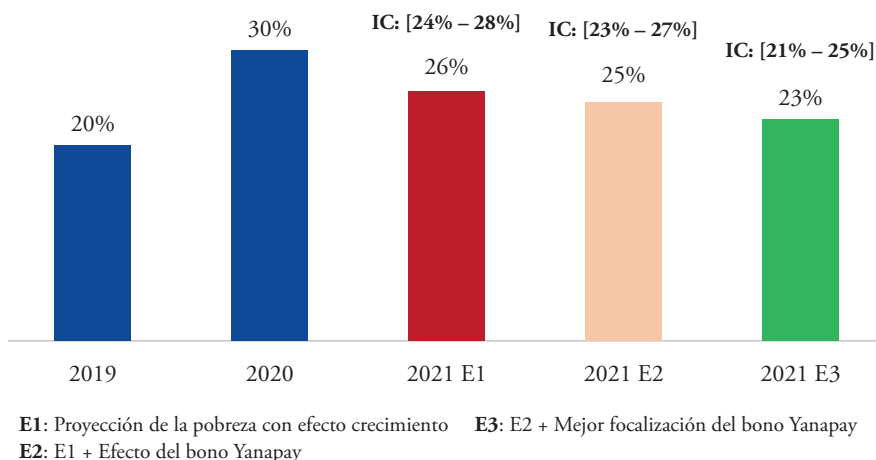
De manera alternativa, se planteó un escenario en el que se evalúa cuál sería el impacto de la inflación en la pobreza. Para ello, se actualizó la línea de pobreza utilizada en la Enaho (2020) considerando una inflación del 5%, según las estimaciones del Banco Central de Reserva del Perú (2021).

### **Resultados de la estimación microeconómica**

Las estimaciones sugieren que, considerando solo el efecto crecimiento económico, el nivel de pobreza en 2021 se reducirá al 26%, con un intervalo al 95% de confianza entre 24 y 28%. La intervención del bono Yanapay ayudaría a reducir la pobreza en 1 p. p. adicional, llegando al 25%. Alternativamente, modificando la asignación de este bono para que se enfoque únicamente en los hogares más pobres, el subsidio tendría el potencial de reducir la pobreza hasta en 3 p. p., llegando al 23%.



Figura 8  
Estimación de la pobreza monetaria (2021)

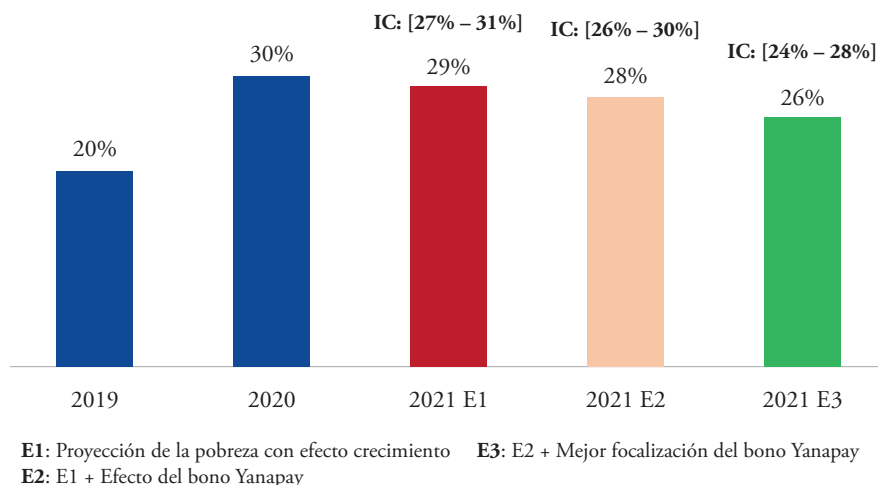


Este ejercicio consiste en proyectar la tasa de pobreza monetaria para el presente año. Para ello, a los niveles de gasto del hogar observados en la Enaho 2020 se imputó la variación en el ingreso promedio mensual observada en la EPE según actividad económica, nivel educativo y situación laboral para los meses de enero a julio, mientras que para los meses de agosto a diciembre se utilizaron las proyecciones de la tasa de crecimiento económico mensual. Para asegurar la solidez de los resultados, se realizó *bootstrapping* en la EPE y Enaho con 300 replicaciones.

Nota. Intervalos de estimación al 95% de confianza. Adaptado de la Encuesta Nacional de Hogares (2007-2019).

Considerando el efecto de la inflación, se tendría que la pobreza crecería en 3 p. p. respecto de los valores estimados previamente. Es decir, en el escenario 1, considerando solo el efecto del crecimiento económico, la tasa de pobreza sería del 29%, con un intervalo al 95% de confianza entre 27 y 31%, mientras que, con el bono Yanapay, se reduciría al 28%, y considerando una mejor focalización del subsidio, el nivel de pobreza sería del 26%.

Figura 9  
Estimación de la pobreza monetaria (2021) + inflación

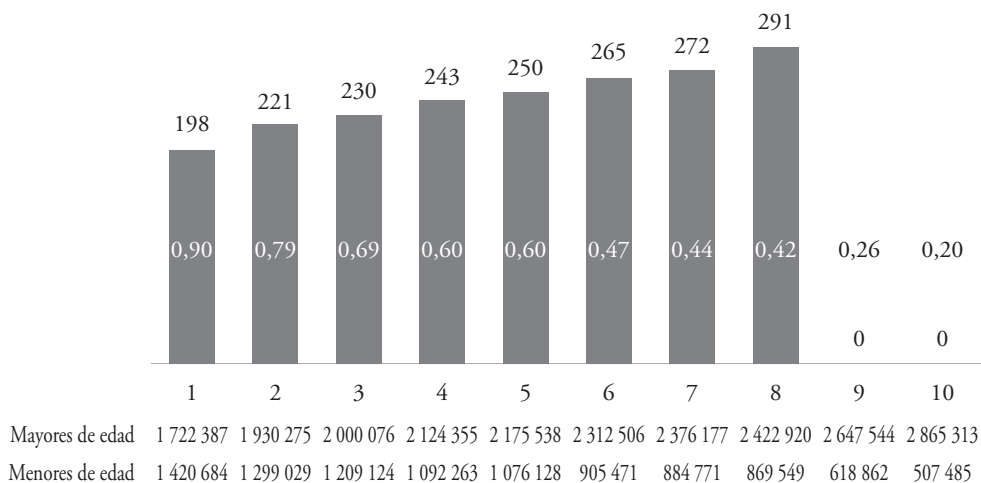


Nota. Intervalos de estimación al 95% de confianza. Adaptado de la Encuesta Nacional de Hogares (2007-2019).

Este análisis arroja dos principales problemas con la implementación del bono Yanapay. En primer lugar, resalta la mala focalización. El carácter de cuasi universalidad le hizo perder efectividad para mejorar los niveles de ingreso de la población que se ubica por debajo de la línea de pobreza. Como se muestra en el escenario 3, manteniendo su elevado costo fiscal, se pudo focalizar el bono destinándolo únicamente a la población pobre, logrando reducir el nivel de pobreza en 2 p. p. adicionales, lo que equivale a sacar a 651 000 peruanos adicionales de la pobreza.

El segundo problema del bono Yanapay radica en su regresividad. El diseño del bono ha hecho que sea regresivo debido a que este se destina solo a las personas mayores de edad, por lo que, en presencia de menores de edad en un hogar, el efecto del bono se diluye. Son los hogares de los deciles más pobres los que concentran una mayor proporción de menores de edad entre mayores de edad. Esto hace que la contribución per cápita del bono sea menor en los hogares más pobres y mayor en los hogares más ricos.

Figura 10  
 Promedio de la contribución del bono Yanapay per cápita (soles) y  
 ratio de menores de edad / mayores de edad por hogar según decil de gasto

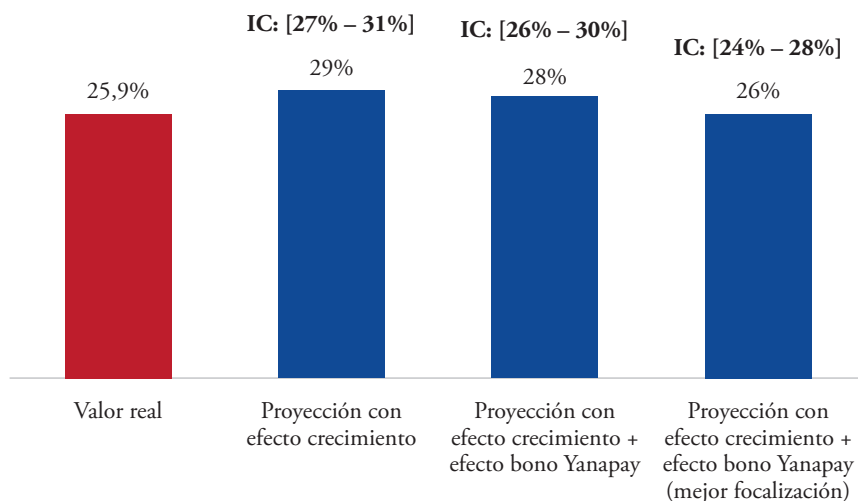


Nota. Adaptado de la Encuesta Nacional de Hogares (2020).

### Comparación con valores reales

Según la Enaho 2021, la pobreza monetaria en 2021 fue del 25,9%. Como puede apreciarse en la figura 11, el valor real de la pobreza está incluido en los intervalos de confianza de los escenarios 2 y 3. Por ello, al igual que en 2020, las estimaciones brindaron una predicción precisa del valor de la pobreza.

Figura 11  
Estimación de la pobreza monetaria (2021)



Nota. Intervalos de estimación al 95% de confianza. Adaptado de la Encuesta Nacional de Hogares (2007-2019).

## Conclusiones y perspectivas

La metodología desarrollada por Lavado y Liendo (2020) y Lavado, Liendo y Guzmán (2021) permite construir proyecciones precisas de los niveles de pobreza. En particular, esta metodología resulta muy útil para la simulación de políticas y escenarios, como la entrega de subsidios económicos a la población.

Debido a que las principales fuentes de información para la proyección son encuestas que reflejan la situación actual del mercado laboral, como la Encuesta Permanente de Empleo, esta metodología permite realizar proyecciones de corto plazo, por lo que no se garantiza que la precisión del método se mantenga en el largo plazo, debido a los niveles de incertidumbre con los insumos que alimentarían esta proyección, como es el caso del comportamiento del PIB.

Para el año 2021, se estima que la pobreza se situaría en torno al 25%, una reducción de 5 puntos porcentuales respecto de 2020, la mitad de la pérdida registrada el año 2020. En 2021, cerca de 1,6 millones de peruanos saldrían de la pobreza, mientras que en 2020 entraron cerca de 3,3 millones de personas. Esto significa que no se recuperará todo el retroceso registrado el año 2020 a pesar del rebote estadístico, el impulso externo favorable, el avance gradual de la vacunación, la flexibilización de medidas sanitarias y el inmenso gasto fiscal destinado al bono Yanapay.

## Referencias

- Banco Central de Reserva del Perú (2021). *Reporte de inflación: Septiembre de 2021. Panorama actual y proyecciones macroeconómicas 2021-2022*.
- Dang, H., Huynh, T., & Nguyen, M. (2020). *Does the COVID-19 pandemic disproportionately affect the poor? Evidence from a six-country survey*. IZA DP 13352.
- Google. (2020). COVID-19 Community Mobility Reports.
- Lavado, P., & Liendo, C. (2020). COVID-19, pobreza monetaria y desigualdad. *Foro Económico*. <https://focoeconomico.org/2020/05/29/covid-19-pobreza-monetaria-y-desigualdad/>
- Lavado, P., Liendo, C., & Guzmán, R. (2021). (No) más pobres en un país rico: el bono Yanapay. *Foro Económico*. <http://focoeconomico.org/2021/10/02/no-mas-pobres-en-un-pais-rico-el-bono-yanapay/>
- Loayza, N. (2020). *Costs and trade-offs in the fight against the COVID-19 pandemic: A developing country perspective*. Research and Policy Briefs from the World Bank Malaysia Hub, 35. Banco Mundial.
- Schellekens, P., & Sourrouille, D. (2020). *COVID-19 mortality in rich and poor countries: A tale of two pandemics?* World Bank Policy Research Working Paper, 9260.
- Seminario, B., Palomino, L., & Pastor, G. (2020). Perú: Estimando el impacto macroeconómico de COVID-19. *Foro Económico*. <https://focoeconomico.org/2020/05/08/peru-estimando-el-impacto-macroeconomico-de-covid-19/>
- Sinha, I., Lee, A., Bennett, D., McGeehan, L., Abrams, E., Mayell, S., & Harwood, R. (2020, agosto). Child poverty, food insecurity, and respiratory health during the COVID-19 pandemic. *The Lancet Respiratory Medicine*, 8(8), 762-763.

### **3. Comportamiento de la agroexportación peruana durante la pandemia: oportunidades de mejora en la gestión del sector**

OSCAR MALCA, JORGE RUBIO DONET, MIGUEL MARCILLA-VIGO Y FERNANDO NICOLÁS GONZALEZ ESTRADA

#### **Introducción**

A nivel mundial la pandemia de COVID-19 ha generado un ambiente de incertidumbre y una fuerte caída del PIB, que en el caso del Perú fue del 11,1% (Banco Central de Reserva del Perú, 2020). De igual forma, las exportaciones totales de 2020 respecto a 2019 también se redujeron en un 11%. Sin embargo, el sector agroexportador en conjunto (agropecuario y agro tradicional), en plena pandemia mundial, ha tenido un excelente desempeño, creciendo un 6,84% en 2020 respecto a 2019, pasando de US\$ 7066 millones a US\$ 7550 millones (Banco Central de Reserva del Perú, 2020; PromPerú, 2020). De igual manera, es necesario indicar que el sector agropecuario (no tradicional) creció en un 8,34% y el agro tradicional tuvo una caída de un 5,36% (véase el anexo 1). El sector cuenta con 602 partidas arancelarias y es el de mayor diversificación de productos (ADEX Data Trade – Sunat, 2020), destacando a nivel mundial por ser uno de los mayores exportadores de arándanos, quinua, paltas, espárragos, castañas, jengibre (kion), uvas, mangos, entre otros (PromPerú, 2020; International Trade Center, 2020). Por ello, en vista del éxito del sector a pesar del contexto adverso, y de su relevancia para la economía, el objetivo del presente trabajo es caracterizar y analizar el desempeño de las agroexportaciones y su tendencia durante la pandemia, de manera que se puedan extraer lecciones.

#### **Marco conceptual**

El desempeño exportador puede ser analizado desde diversos enfoques. Uno de ellos es la dotación de factores. El Perú cuenta con diversos recursos naturales y una favorable posición geográfica que le permite gozar de diversos climas, los cuales facilitan el cultivo

de diversos productos para la exportación (Blanco, 2011; Leon, 2011; Freund & Piórola, 2010). Estos factores, entre otras variables, le permiten especializarse en productos que presentan un costo de oportunidad menor comparado con el de otros países, lo que se constituye en sus ventajas comparativas (Malca, Florián, Barrantes, Cerdán, & Zhu, 2016; Blanco, 2011). Igualmente, desde el enfoque de integración económica, el Perú ha suscrito 21 acuerdos comerciales, además de ser miembro de la Organización Mundial del Comercio (OMC), y de la APEC (PromPerú, 2021), accediendo por ello a oportunidades de creación de comercio en mercados internacionales.

A nivel de la empresa, los recursos y capacidades son uno de los principales factores que explican su desempeño exportador (Malca, Peña-Vinces, & Acedo, 2020; Malca, Bolaños, Acedo, Donet, & Peña-Vinces, 2020). De igual manera, la diversidad y posibilidad de llegar a más mercados exige tener en cuenta la distancia cultural, la cual facilita o frena el proceso exportador de las empresas (Malca, 2016); por ello, las pequeñas empresas exportadoras usualmente optan por desarrollarse de acuerdo con el enfoque gradualista (Johanson & Wiedersheim-Paul, 1975), el cual explica que deberían empezar por países con menor distancia cultural (Oviatt & McDougall, 2005), para posteriormente y de manera gradual ir a países con mayor distancia cultural (Johanson & Vahlne, 2009). La menor distancia cultural entre países facilita el entendimiento de los mercados, de manera que las pymes podrían aprovecharla, dado que esto impacta en la distancia psicológica, entendiéndose esta como la percepción positiva o negativa que los gerentes tienen de los mercados. Esto se debe a la racionalidad limitada que presentan los empresarios para percibir y actuar en los mercados de destino, ya que carecen de conocimientos sobre estos (Simon, 1990; Johanson & Vahlne, 2009). Así, los países con menor distancia cultural podrían ser una opción de desarrollo internacional para las pymes agroexportadoras (Johanson & Vahlne, 2009).

Diversas investigaciones muestran que la capacidad para gestionar relaciones comerciales internacionales, entendidas como el esfuerzo de la empresa por comprender los requerimientos de los importadores, establecer vínculos con los clientes en mercados internacionales y mantenerse cerca y atentos a estos, impacta de manera positiva en el desempeño exportador (Kaleka, 2002; Morgan, Vorhies, & Schlegelmilch, 2006; Malca, Bolaños, Acedo, Donet, & Peña-Vinces, 2020). Por esta razón, una adecuada gestión de la relación entre exportador e importador constituye una fuente de ventaja competitiva, dado que esta relación es única, valiosa y difícil de reproducir con otros clientes (Mesquita, Anand, & Brush, 2008).

De manera similar, las empresas que optan por un enfoque orientado a los mercados de exportación (EMO por sus siglas en inglés) tienen un mejor desempeño estratégico en los mercados internacionales (Iyer, Davari, Zolfagarian, & Paswan, 2019; Chung, 2012). El enfoque EMO está conformado por las actividades de generación de inteligencia comercial, disseminación de esta y la respuesta a través del diseño e implementación de estrategias.

Así, las empresas utilizan la información generada y obtenida producto de la relación entre el exportador e importador para la gestión de sus estrategias y operaciones (Cadogan & Diamantopoulos, 1995; Cadogan, Kuivalainen, & Sundqvist, 2009). De esta manera, las empresas no solo orientan sus esfuerzos a la eficiencia operativa, puesto que esta es una ventaja competitiva temporal, sino que también se encargan de desarrollar una estrategia que les permita adquirir una ventaja competitiva sostenible (Porter, 1996).

Lo expuesto nos conduce a concluir que las empresas exportadoras requieren fortalecer sus recursos y capacidades para gestionarlos estratégicamente. En consecuencia, los organismos de promoción de exportaciones (OPE) deben diseñar programas de promoción de exportaciones (PPE) orientados al fortalecimiento de los recursos y capacidades de las empresas (Leonidou, Palihawadana, & Theodosiou, 2011; Malca, Peña-Vinces, & Acedo, 2020). Así, de esta manera, los PPX contribuirían a reducir la asimetría de información que existe en los mercados internacionales, donde algunos son más volátiles e inciertos que otros (Cyert, Kumar, & Williams, 1993; Cadogan *et al.*, 2009).

## Metodología

Para alcanzar el objetivo del presente trabajo, se utilizaron fuentes de información secundaria, se recolectaron datos de las agroexportaciones peruanas y agroimportaciones de otros países desde la base de datos de ADEX Data Trade – Sunat (2020) y UN Comtrade – Trade Map (2021). Considerando la información de las agroexportaciones mensuales del período de enero de 2016 a junio de 2021, se analizó el comportamiento de tendencia y estacionalidad, para posteriormente realizar predicciones mediante el modelo de Holt Winters multiplicativo. Adicionalmente, para responder a la inquietud sobre la tendencia ascendente de las agroexportaciones, se analizó la significación del modelo de regresión lineal entre los montos de las agroexportaciones mensuales (en millones de dólares) y los meses correspondientes al período de enero de 2016 a junio de 2021.

Para identificar y analizar la fortaleza de las agroexportaciones peruanas y de los mercados internacionales, se usaron los indicadores de la ventaja comparativa revelada normalizada (VCRn) para las exportaciones y la capacidad relativa de compra normalizada (CRCn) para las importaciones (Balassa, 1979; Durán & Álvarez, 2008; Malca, 2016). El cálculo de estos indicadores permitió identificar productos y mercados, los cuales fueron priorizados a través del uso de la matriz de Ansoff (1957) y la matriz del Boston Consulting Group – BCG (Gite & Kumar Roy, 2014; Khairat & Alromeedy, 2016). De igual manera, la matriz de Ansoff permite diferenciar mercados y productos nuevos y actuales que, de acuerdo con el flujo comercial de las agroexportaciones del Perú, se clasifican en alguno de los cuadrantes de la matriz indicada. Por otro lado, la matriz BCG permite analizar la relación de las tasas de crecimiento de los mercados con la participación de las agroexportaciones en estos, a fin de conocer sus principales oportunidades y tendencias.



## Comportamiento de las agroexportaciones peruanas en prepandemia y pandemia

### Análisis del sector agroexportador peruano

Los TLC firmados por el Perú abarcan 54 mercados internacionales, que representan aproximadamente el 81% del PIB mundial y el 90,4% de las exportaciones totales (PromPerú, 2021). Sin embargo, la participación total de nuestras exportaciones a nivel mundial para el período 2016-2020 ha venido disminuyendo de manera consecutiva en los años 2017, 2018, 2019 y 2020, pasando del 0,25% al 0,22% (véase el anexo 2).

Para el sector agroexportador del Perú, los TLC representan el 90,8% del valor exportado, y su participación a nivel mundial, durante el período 2016-2019, ha mostrado un crecimiento continuo, pasando del 0,53% al 0,62%. Sin embargo, en 2020, respecto a 2019, tuvo una ligera caída, pasando del 0,62% al 0,61%, lo cual es atribuible al impacto global de la pandemia, la cual se acentuó en el segundo semestre de 2020 y afectó particularmente a la exportación de productos agrícolas tradicionales como algodón, café y azúcar (véase el anexo 2).

El análisis de los productos y mercados del sector para el período 2016-2020 muestra una alta concentración. Así, en 2020 se exportó a 142 países, pero 20 de ellos concentraban más del 90% del valor exportado; de estos, 17 tuvieron un crecimiento positivo en relación con el año 2019 y solo 3 de ellos tuvieron una ligera caída (véase el anexo 3). De igual forma, en 2020 se exportaron 602 productos, pero 20 de ellos concentraban el 75% del valor exportado (véase el anexo 4).

En cuanto al análisis de los mercados que no concentran el 50% de las exportaciones, para el período 2019-2020 se muestran con un crecimiento superior al 100% países como Kenia, Costa de Marfil, Jordania, Iraq, Montenegro, Argelia y Libia. Resalta el hecho de que, a excepción de Jordania, Iraq y Montenegro, los demás mercados se encuentran en África y han registrado comportamientos esporádicos con altas tasas de crecimiento en plena pandemia (véase el anexo 5).

Respecto a los productos de exportación, entre 2019 y 2020 se identificaron dos grupos de productos con las mayores tasas de crecimiento: (i) aquellos productos con tasas de crecimiento superiores al 300%, como cacao en grano crudo para siembra, plátanos «*plantain*» secos, demás hortalizas congeladas, papas congeladas, limones, demás papas frescas o refrigeradas, demás piñas tropicales preparadas o conservadas, demás jugos de frutas; y (ii) productos con tasas de crecimiento entre el 100 y el 305%, como frijoles de la especie *Vigna mungo*, nueces de Brasil con cáscara fresca o secas, jengibre sin triturar, espinacas cocidas o congeladas, jengibre triturado, pasta de cacao sin desgranar, frijol canario, papayas cocidas (o no) sin endulzantes congeladas, granos aplastados, y tomates frescos o refrigerados (véase el anexo 6).

Cabe precisar que, en términos de mercados, Estados Unidos sigue siendo el principal mercado de agroexportación, con una concentración del valor exportado total del 35,37% y tasas de crecimiento sostenido. Asimismo, durante la pandemia, han destacado países hispanoparlantes como principales destinos de nuestras agroexportaciones, como es el caso de España, Chile y Colombia, los cuales tienen tasas de crecimiento positivas. Además, es importante ver la posición de Ecuador en este grupo de países, que para la serie analizada tiene una tasa de crecimiento positiva a excepción del año 2020, en el que presentó un pequeño descenso. Igualmente, los productos que concentran el mayor valor exportado total (37,09%) son: las uvas frescas, los arándanos rojos frescos y las paltas frescas. Estos productos han mostrado una tendencia ascendente durante el período 2016-2020, destacando el caso de las uvas frescas y los arándanos rojos frescos, con un 16,88% y un 20,93% de crecimiento de 2019 a 2020, respectivamente.

Por otro lado, también es importante destacar que, en plena pandemia, las agroexportaciones vienen creciendo en participación en los principales mercados, como es el caso de Estados Unidos, Países Bajos y España (véase el anexo 7); por lo que uno de los principales retos pospandemia para el sector es incrementar los coeficientes de participación.

### **Análisis de tendencia del sector agroexportador**

#### a) Tendencia mensual para el período de enero de 2016 a mayo de 2021

Para analizar las tendencias de las agroexportaciones peruanas, es decir, ver si estas son ascendentes o descendentes y si tienen un comportamiento estacional, se tomaron los datos mensuales del período de enero de 2016 a mayo de 2021. Primero, se investigó la existencia del componente de tendencia mediante el ajuste a un modelo lineal. Los resultados, considerando dichos datos, se presentan en los anexos 8 y 9, los cuales muestran que existe una relación lineal significativa de los montos mensuales de las agroexportaciones durante el período analizado, con  $r^2=0,2266$ . Debido a la fuerte dispersión generada por la estacionalidad de la serie, el grado de bondad de ajuste no es muy alto. Por otro lado, como la relación muestra una tendencia ascendente, se deduce que las exportaciones mensuales han venido creciendo consistentemente en el período de enero de 2016 a mayo de 2021. Considerando que la serie en análisis tiene la presencia de los componentes de tendencia y de estacionalidad, y con el fin de hacer los pronósticos respectivos, se optó por el método de Holt-Winters multiplicativo con coeficientes de suavización:  $\alpha=0,6$  (Nivel),  $\gamma=0,30$  (Tendencia),  $\delta=0,15$  (Estacional), con los que se obtuvo el resultado mostrado en el anexo 9.

Como se observa en el anexo 10, los estadísticos reportados indican que el ajuste del modelo es apropiado para hacer el pronóstico de los siguientes meses (véase el anexo 11). Con este pronóstico, se estima que, para el año 2021, las agroexportaciones podrían

llegar a los US\$ 8400 millones, estimándose un crecimiento del 12,75% con respecto al año 2020.

b) Tendencia anual para el período de 2010 a 2020

Los resultados del estudio de la tendencia lineal con los montos anuales para el período 2010-2020 se presentan en los anexos 12 y 13. El modelo estimado muestra un alto grado de bondad de ajuste a un modelo lineal con una tendencia ascendente durante el período 2010-2020, con un  $r^2$  de 94,24%, y un indicador de ajuste MAPE<sup>23</sup> de 4,9 (véase el anexo 14). Según este modelo, el crecimiento anual de las exportaciones llega a alcanzar un total de US\$ 384,9 millones. Además, se aprecia que la tasa de crecimiento anual de las exportaciones se mantuvo positiva en casi todo el período de análisis (véase el anexo 15), observándose dos etapas: la primera en el período de 2010 a 2015, con tasas de crecimiento volátiles; y la segunda en el período de 2016 a 2020, con tasas de crecimiento mucho más estables y favorables.

### **Análisis de los mercados y productos exportados en 2020**

Para el análisis, se tomaron como punto de partida los principales 20 mercados de destino de las agroexportaciones (véase el anexo 3). A partir de esto, y en función del valor exportado, se identificaron 57 productos comunes a los 20 mercados (véase el anexo 16, donde se muestran los 10 productos con mayor valor exportado), de los cuales 16 se encuentran entre los productos que concentran el 75,37% del valor exportado (véase el anexo 4).

Identificadas las partidas arancelarias y mercados de destino, se procedió a analizar el comportamiento de estos con los índices de VCRn y CRCn. Para ello, se utilizaron las partidas arancelarias a 6 dígitos, extrayendo la información de Trade Map – Comtrade (International Trade Center, 2020). La lista original de 57 partidas arancelarias, consideradas a 10 dígitos por el arancel nacional, se redujo a 48 debido a que Trade Map registra la información a nivel mundial con el sistema armonizado (6 dígitos), datos que son necesarios para efectuar el cálculo de los indicadores (véase el anexo 17, donde se muestran los VCRn de los 10 productos con mayor valor exportado).

De esta manera, se obtuvieron los índices de VCRn para el período 2016-2020. Cabe recordar que este indicador nos permite identificar aquellos productos en los que el Perú cuenta con ventajas comparativas. Así, se identificaron 39 partidas arancelarias con un VCRn mayor de 0 para los cinco años del período de análisis. Es importante mencionar que las ventajas comparativas mostradas en estos productos se han mantenido estables durante el período de análisis, e incluso se ha tenido una variación positiva durante el primer año de la pandemia.

---

<sup>23</sup> MAPE, error porcentual absoluto medio, es un indicador de bondad de ajuste de series de tiempo.

Asimismo, para el período 2016-2020, a través de los índices de CRCn, que posibilitan la identificación y análisis de la capacidad de compra de los países, se pudo determinar que, de los 20 mercados identificados (anexo 3), 16 tienen una capacidad de compra para el grupo de 48 productos seleccionados; para esto, se consideró a los mercados con un CRCn mayor de 0 en por lo menos tres años del período de análisis<sup>24</sup>. Es importante mencionar que la capacidad de compra de estos mercados se ha mantenido estable durante la pandemia, e incluso los mercados con menor distancia cultural, como Ecuador, Colombia y Chile, han mostrado un incremento de esta.

### **Análisis de los mercados – oportunidades comerciales, durante la pandemia (2020)**

Durante 2020, año de pandemia, se observó un crecimiento del 5,13% de las agroexportaciones no tradicionales con respecto al año 2019 (anexo 3). Los 20 principales mercados de exportación mantienen su continuidad y, según el valor de venta, se observa que 17 cuentan con un crecimiento positivo de 2019 a 2020. Al mismo tiempo, 14 de estos sobrepasaron esa valla de crecimiento del 5,13%, siendo los casos más excepcionales los de Rusia, Hong Kong, Bélgica, Bolivia, Canadá y España, con crecimientos de 54,41%, 36,43%, 15,62%, 13,59%, 12,38% y 11,02%, respectivamente. También es necesario destacar los casos de Estados Unidos y Países Bajos, los cuales concentran el 50% de nuestras exportaciones y tienen una tasa de crecimiento de 6,66% y 6,31% respectivamente. Sin embargo, existe otro grupo de países que en 2020, con respecto a 2019, han decrecido su valor de ventas; los casos más llamativos son el de Ecuador, por una caída del 20,32%, y el de Alemania, por la tendencia negativa que ha mostrado en los últimos cuatro años analizados. En líneas generales, la pandemia no ha afectado las agroexportaciones a este grupo de países debido a que se ha podido mantener la tendencia ascendente gracias a las ventajas comparativas con las que cuenta el Perú.

Respecto a los 20 principales productos del sector (anexo 4), según el valor de venta, se observa que, de 2019 a 2020, 12 cuentan con un crecimiento positivo. Además, 8 de estos sobrepasaron del crecimiento promedio del 5,13%, siendo los casos más importantes los del jengibre, el mango, los wilkings (mandarinas), los arándanos, las uvas y las cebollas, con 154,96%, 41,22%, 39,94%, 20,93%, 16,88% y 10,85%, respectivamente; y resalta que las uvas y los arándanos representan en conjunto el 27% de las exportaciones del sector. Sin embargo, existe otro grupo de productos que han decrecido su valor de ventas durante 2020, siendo los casos más llamativos las preparaciones usadas para alimento de animales, las demás hortalizas conservadas en vinagre y la leche evaporada sin azúcar, con una caída de 31,14%, 11,03% y 10,10% respectivamente, los

<sup>24</sup> Los países que obtuvieron un CRCn negativo para el período de análisis fueron Alemania, China, Hong Kong, México, Corea del Sur y Brasil.

cuales representan el 3,76% de las exportaciones del sector. Además, existen productos que han mostrado una tendencia ascendente incluso antes de la pandemia; estos son: café sin descafeinar, espárragos frescos, plátanos tipo «cavendish», preparaciones usadas para alimento de animales, y cacao en grano crudo.

Para identificar, analizar y formular las estrategias que correspondan a los productos de la agroexportación, se empleó la matriz de Ansoff (1957), la cual, con base en los indicadores VCRn y CRCn, nos permite clasificar los productos y mercados, y, a partir de ello, las posibles estrategias por desarrollar (Dvoskin, 2004). De esta manera, se relaciona la situación de cada uno de los 57 productos seleccionados con respecto a los 20 mercados identificados. Los resultados de la matriz de Ansoff en el cuadrante de producto existente – mercado existente para los países y productos seleccionados, se encuentran en el anexo 18, el cual muestra de manera clara que los productos del sector se encuentran concentrados en el primer cuadrante (producto existente – mercado existente) y que la pandemia, en términos comerciales, no ha significado la aparición ni de productos nuevos ni de mercados nuevos.

De acuerdo con la matriz de Ansoff, la estrategia por seguir para los productos identificados en el primer cuadrante (producto existente – mercado existente) sería la de penetración de mercados, la cual tiene por objetivo incrementar la cuota de participación. Para lograr esto es necesario identificar y desarrollar actividades que se alineen con la estrategia de penetración de mercado con base en los recursos y capacidades de la empresa y las características del mercado. También es indispensable analizar la continuidad, los volúmenes de venta y la participación de la partida en el mercado. De tal manera que podrían existir estrategias complementarias a la penetración de mercado, como la de consolidación de los productos, que consiste en realizar actividades que conduzcan a ganar el volumen apropiado que permita luego contar con la escala necesaria para desarrollar la estrategia de penetración propiamente dicha; lo cual implica trabajar de manera directa tanto en operaciones del tipo de los Incoterms del grupo «D» (DAP= entregado en el lugar acordado indicado por el importador, DPU= entregado y descargado en el lugar acordado por el importador, DDP= entrega con derechos de importación pagados), como en los canales de distribución, y no solo en el acceso al mercado, en el que, por los resultados alcanzados, incluso en pandemia, el Perú muestra solidez en sus productos, que ahora deben ser gestionados según las exigencias de los canales de distribución de cada mercado.

De igual manera, es necesario que el Estado, a través del organismo de promoción de exportaciones, y de manera conjunta con las empresas, desarrolle actividades basándose en Incoterms® del grupo D (DDP; DPU; DAP). Esto facilitaría la reducción de la distancia psicológica y, por ende, aumentaría la capacidad de comprender el funcionamiento de los canales de distribución de cada uno de los países de destino. De igual manera, este esfuerzo debe estar sustentado en estudios de mercado en cada país de destino, que

analicen principalmente los canales de distribución, el tamaño de cada uno de ellos, la competencia, y la tendencia de gustos y preferencias de la industria y/o consumidores. Además, es necesario sistematizar e internalizar el conocimiento de los mercados a fin de conocer el verdadero potencial de expansión, dado que podría darse la posibilidad de que para algunos productos y mercados se esté llegando al punto de saturación de la exportación, por lo que es necesario formular la estrategia adecuada según los productos y los mercados. Por otro lado, se debe mencionar que existen productos que el Perú no exporta a toda la selección de mercados (véase el anexo 19), a pesar de que estos ya reciben esos mismos productos importados de otras regiones.

Los productos y mercados identificados necesitan ser analizados a través de la relación tasa de crecimiento y cuotas de participación, lo cual es posible mediante la matriz BCG (Maktubaat, 2012; Davidovic, 2013). Esta relaciona los mercados y productos en una matriz 2x2, mostrando 4 cuadrantes<sup>25</sup> y sus implicancias estratégicas (Lu & Zhao, 2006). El anexo 20 muestra dicha matriz, donde se observa que los mercados más importantes para las agroexportaciones del Perú –cuadrante 1, alta tasa de crecimiento y de participación– son China, Ecuador, Chile, Países Bajos, Corea del Sur y Estados Unidos, los cuales mantienen su importancia antes y después de la pandemia. Estos mercados deben ser analizados con mayor detalle, dado que con ellos ya tenemos una relación de muchos años, así como acuerdos comerciales específicos. En este caso, lo que usualmente se recomienda son estrategias de penetración, para lo cual se necesita encontrar productos y empresas que puedan gestionarse con estrategias de internacionalización que impliquen pasos más avanzados que la exportación; por ejemplo, medir nuestros avances en los canales de distribución, generar marcas internacionales, entre otros. La importancia de esto radica en que se aseguraría la sostenibilidad y competitividad de todos los integrantes de la cadena de estos productos en los mercados. En el segundo cuadrante, se encuentra el mercado ruso, que muestra una alta tasa de crecimiento, pero tenemos una baja tasa de participación en él, lo cual indica que es un mercado que necesita ser estudiado con mayor profundidad para implementar las estrategias de crecimiento más adecuadas con el fin de incrementar la cuota de mercado. En el tercer cuadrante, se encuentran los mercados de Colombia, España, Canadá, Bélgica, Panamá, Brasil y Hong Kong, con tasas de crecimientos bajas, pero altas cuotas de mercado. En estos mercados, se recomienda mantener la cuota de mercado mediante una estrategia de sostenimiento, para que siga generando liquidez. En el cuarto cuadrante, se encuentran los mercados de Alemania, Japón, Francia, Reino Unido, Italia y México, que son mercados con baja tasa de crecimiento y en los que tenemos bajas cuotas de mercado. En estos casos, normalmente se reco-

<sup>25</sup> El cuadrante 1 relaciona tasa de crecimiento alta con cuota de mercado alta; el cuadrante 2 relaciona tasa de crecimiento alta con cuota de mercado baja; el cuadrante 3 relaciona tasa de crecimiento baja con cuota de mercado alta; y el cuadrante 4 relaciona tasa de crecimiento baja con cuota de mercado baja.

mienda una estrategia de desinversión para poder invertir en productos o mercados de mayor potencial, pues son mercados en una fase de declive, con pocas oportunidades de pasar al primer cuadrante.

En estos mercados, tenemos 1628 empresas que exportaron en 2020, de las cuales 955 mostraron una continuidad exportadora en por lo menos los último tres años. Asimismo, en 2019, entraron a estos mercados 255 nuevas empresas que pudieron mantener sus exportaciones a este grupo de mercados durante el año de pandemia. Lo que se debe buscar en estos mercados justamente es proteger las cuotas de mercado existentes y buscar la adquisición de una proporción mayor del mercado en expansión para mantener el liderazgo.

## **Resultados e implicancias gerenciales**

Durante la pandemia, las agroexportaciones siguieron mostrando una alta concentración de productos y mercados. A nivel de productos, durante 2020, 242 de los 602 productos exportados tuvieron un crecimiento mayor que el promedio de 5,13%.

Los hallazgos de mercados nuevos con tasas de crecimiento superiores al 100% (anexo 5) representan oportunidades comerciales que deben ser investigadas, al menos con estudios a nivel exploratorio. Asimismo, son mercados con alta distancia cultural, como es el caso de los mercados africanos. A pesar de que estos mercados muestran un comportamiento esporádico, se observa que, en plena pandemia, las agroexportaciones se beneficiaron de estos destinos. De esta manera, estos mercados representan oportunidades de mercado latentes que deben ser gestionadas tanto por las empresas como por los programas de promoción de exportaciones (PPE).

De igual manera, 56 mercados de 142 tuvieron un crecimiento mayor que el promedio, observándose que este crecimiento se concentra en el grupo de los 20 mercados más relevantes. Asimismo, se observa que, a pesar de la pandemia, las agroexportaciones han tenido, en general, resultados positivos gracias a la importancia de las ventajas comparativas. Igualmente, el período analizado muestra mercados importantes que son de baja distancia cultural (por ejemplo, los hispanohablantes). De esta manera, tomando en cuenta el modelo gradualista (Uppsala), los PPE deberían enfocar sus esfuerzos en reforzar las actividades de inteligencia comercial en estos mercados. Para este fin, es necesario dimensionar las oportunidades comerciales que ofrecen estos mercados para, posteriormente, aprovecharlas de manera estratégica con el objetivo de mejorar nuestras tasas de participación. Asimismo, esto debe ser analizado buscando el aprovechamiento total de los acuerdos de integración económica vigentes. Todo esto representa, para las pymes peruanas, oportunidades para desarrollar continuidad, para que se comprometan con la actividad exportadora y para que se gestionen de manera estratégica las ventajas comparativas y las empresas busquen desarrollar una gestión orientada al mercado, para lo cual es necesario fortalecer los recursos y capacidades de las pymes (Obadia, Bello, & Gilliland, 2015).



Igualmente, el presente trabajo, a partir de la medición de las ventajas comparativas que el Perú posee frente a los países seleccionados, permitió identificar partidas arancelarias (productos) que representan una potencial oportunidad de comercio. La clasificación de las partidas dentro del marco de las estrategias de crecimiento de la matriz de Ansoff, es un primer paso para lograr un incremento en la participación y diversificación de mercados, abriendo así un mayor número de oportunidades comerciales a empresas peruanas. Esto debe ser complementado con el trabajo de los PPE para apoyar a las pymes en el desarrollo de capacidades de gestión internacional.

Adicionalmente, el diseño de los PPE debe abordar la creación de comercio a través del desarrollo de capacidades que reduzcan la distancia psíquica que enfrentan las pymes en su proceso de internacionalización, con el fin de mejorar la capacidad de identificar, evaluar y explotar oportunidades (Oviatt & McDougall, 2005). Esto, de igual manera, contribuirá al aprovechamiento de los acuerdos comerciales. Actualmente, se observa que un importante porcentaje de las exportaciones se dirige a mercados con acuerdos comerciales. A pesar de que ello demuestra un alto aprovechamiento de estos acuerdos, es necesario complementarlos con investigaciones de mercados a nivel de campo, las cuales pueden estar a cargo de las oficinas comerciales en el exterior. Con el aporte de estas, las empresas deberán orientarse hacia esos mercados con las estrategias pertinentes para poder cerrar negocios y, de esa forma, contribuir a un mayor aprovechamiento de estos acuerdos.

## **Conclusiones**

Tanto los resultados expuestos tanto a nivel de los VCRn, como el análisis de la tendencia, indican que durante la pandemia las ventajas comparativas favorecieron el desempeño agroexportador peruano, lo cual demuestra la solidez del sector.

Asimismo, la pandemia, a nivel de mercados, muestra retos que el sector empresarial y el Estado, de manera conjunta, deben superar, como es el caso de mejorar los coeficientes de participación en nuestros principales mercados. De igual manera, se identifican nuevos mercados, como el africano, que debemos consolidar, y otros en los que debemos lograr continuidad y elevar nuestras tasas de crecimiento.

Es necesario estudiar el desarrollo de estrategias de penetración en los mercados donde tenemos continuidad, tasas de crecimiento sostenidas, así como tasas de participación crecientes; para lo cual se necesita evaluar las capacidades organizacionales y de gestión para la internacionalización de la empresa peruana.

Por último, es necesario formular PPE orientados al fortalecimiento de los recursos y capacidades de las pymes, que permitan que estas cuenten con las herramientas necesarias para aprovechar las oportunidades y los acuerdos comerciales que se les presenten en su proceso de internacionalización.



## Limitaciones

Como cualquier otro trabajo, esta investigación presenta limitaciones, que se detallan a continuación.

En primer lugar, los resultados del pronóstico de las agroexportaciones muestran un buen ajuste y una clara tendencia ascendente. Sin embargo, debido al riesgo asociado a cualquier pronóstico, es aconsejable que se ajusten con los datos mensuales más recientes para así lograr un pronóstico más preciso que se ajuste adecuadamente a las estacionalidades propias del sector.

En segundo lugar, dado que la información utilizada para el desarrollo de los índices de VCRn y CRCn fue obtenida de la base de datos de Trade Map, y las partidas utilizadas fueron extraídas a 6 dígitos, los resultados finales no son del todo concluyentes, dado que no se toma en cuenta partidas con un mayor número de dígitos y, por ende, más detalladas.

Por último, el presente trabajo se centra en la identificación de las potenciales oportunidades comerciales del Perú con los países seleccionados, y mediante un análisis se lista una serie de productos con potencial desempeño comercial. Sin embargo, los resultados de la lista deben ser tratados con mucha cautela, ya que no son determinantes en sí mismos, pues es necesario complementarlos con investigaciones de mercado, evaluación del riesgo comercial y del contexto económico, entre otras investigaciones que podrían derivar del presente trabajo y complementar los resultados obtenidos.

## Referencias

- ADEX Data Trade – Sunat. (2020). Recuperado de <http://www.adexdatatrade.com>
- Ansoff, I. (1957). Strategies for diversification. *Harvard Business Review*, 35(5), 113-124.
- Balassa, B. (1979). The changing pattern of comparative advantage in manufactured goods. *The Review of Economics and Statistics*, 61(2), 259-266.
- Banco Central de Reserva del Perú. (2020). <https://estadisticas.bcrp.gob.pe/estadisticas/series/>
- Blanco, R. G. (2011). Diferentes teorías del comercio internacional. *ICE, Revista de Economía*, 858, 103-117.
- Cadogan, J. W., & Diamantopoulos, A. (1995). Narver and Slater, Kohli and Jaworski and the market orientation construct: Integration and internationalization. *Journal of Strategic Marketing*, 3(1), 41-60.
- Cadogan, J. W., Kuivalainen, O., & Sundqvist, S. (2009). Export market-oriented behavior and export performance: Quadratic and moderating effects under differing degrees of market dynamism and internationalization. *Journal of International Marketing*, 17(4), 71-89.
- Chung, H. (2012). Export market orientation, managerial ties, and performance. *International Marketing Review*, 29(4), 403-423.
- Cyert, R. M., Kumar, P., & Williams, J. R. (1993). Information, market imperfections and strategy. *Strategic Management Journal*, 14(S2), 47-58.
- David, M., David, F., & David, F. (2009). The Quantitative Strategic Planning Matrix (QSPM) applied to a retail computer store. *The Coastal Business Journal*, 8(1), 42-52.

- Davidovic, N. (2013). Rethinking the life cycle of tourist destination model. En *Contemporary trends in tourism and hospitality*. Novi Sad: University of Novi Sad, Faculty of Sciences Department of Geography, Tourism and Hotel Management.
- Duică, A., Croitoru, G., Duică, M., & Robescu, O. (2014). The rise and fall of B. C. G. model. En *Proceedings of the 8th International Management Conference* (pp. 143-152). Bucarest.
- Durán, J., & Álvarez, M. (2008). *Indicadores de comercio exterior y política comercial: mediciones de posición y dinamismo comercial*. Naciones Unidas. Nueva York: Sede de las Naciones Unidas.
- Dvoskin, R. (2004). *Fundamentos de marketing: teoría y experiencia*. Buenos Aires: Gránica.
- Freund, C., & Piérola, M. D. (2010). *Export entrepreneurs: Evidence from Peru*. The World Bank.
- Gite, P., & Kumar Roy, C. (2014). Export markets' segmentation, performance and marketing of Indian carpet industry: A BCG matrix approach. *Pacific Business Review International*, 6(11), 28-33.
- International Trade Center. (2020). *Trade Map*. <https://www.trademap.org/Index.aspx>
- Iyer, P., Davari, A., Zolfagarian, M., & Paswan, A. (2019). Market orientation, positioning strategy and brand performance. *Industrial Marketing Management*, 81, 16-29.
- Johanson, J., & Vahlne, J. E. (2009). The Uppsala internationalization process model revisited: From liability of foreignness to liability of outsidership. *Journal of International Business Studies*, 40(9), 1411-1431.
- Johanson, J., & Wiedersheim-Paul, F. (1975). The internationalization of the firm: Four Swedish cases. *Journal of Management Studies*, 12(3), 305-322.
- Kaleka, A. (2002). Resources and capabilities driving competitive advantage in export markets: Guidelines for industrial exporters. *Industrial Marketing Management*, 31(3), 273-283.
- Khairat, G., & Alromeedy, B. (2016). Applying the BCG matrix to analyze Egypt's tourism competitiveness position. *Minia Journal of Tourism and Hospitality Research*, 1(2), 1-21.
- Leon, J. (2011). Agroexportación, empleo y género en el Perú: un estudio de casos. *Economía y Sociedad*, 73(2), 68-75.
- Leonidou, L. C., Palihawadana, D., & Theodosiou, M. (2011). National export-promotion programs as drivers of organizational resources and capabilities: Effects on strategy, competitive advantage, and performance. *Journal of International Marketing*, 19(2), 1-29.
- Lu, H., & Zhao, L. (2006). Integrating GIS and BCG model for marketing strategic planning. En *The 11th Annual Conference of Asia Pacific Decision Sciences Institute* (pp. 718-725). Hong Kong.
- Maktubaat. (2012). *Application of BCG Matrix in airline business analysis*. <https://maktubaat.wordpress.com/2012/11/17/application-of-bcg-matrix-in-airline-business-analysis/>
- Malca, Ó. (2016). La internacionalización de las empresas desde el enfoque gradualista de Uppsala y de la integración económica: el caso de las exportaciones de confecciones peruanas en los mercados de la Alianza del Pacífico y del Mercosur. En M. de Miranda & J. Peláez. *Las relaciones económicas entre América Latina y Asia. Hacia la construcción de una nueva inserción internacional* (pp. 239-290). Cali, Colombia: Editorial Javeriana de Cali.
- Malca, Ó., Bolaños, J. P., Acedo, F. J., Donet, J. L., & Peña-Vinces, J. (2020). Relational flexibility norms and relationship-building capabilities as a mediating mechanism in export performance: Insights from exporting SMEs in an emerging economy, Peru. *International Journal of Emerging Markets*, 16(8), 1745-1768.
- Malca, Ó., Florián, S., Barrantes, S., Cerdán, S., & Zhu, E. (2016). Análisis e identificación de las potenciales oportunidades comerciales con países miembros del TPP en el sector de alimentos frescos. *Journal of Business*, 8(1), 110-139.

- Malca, Ó., Peña-Vinces, J., & Acedo, F. J. (2020). Export promotion programmes as export performance catalysts for SMEs: Insights from an emerging economy. *Small Business Economics*, 55(3), 831-851.
- Mesquita, L. F., Anand, J., & Brush, T. H. (2008). Comparing the resource-based and relational views: Knowledge transfer and spillover in vertical alliances. *Strategic Management Journal*, 29(9), 913-941.
- Morgan, N., Vorhies, D. W., & Schlegelmilch, B. B. (2006). Resource-performance relationships in industrial export ventures: The role of resource inimitability and substitutability. *Industrial Marketing Management*, 35(5), 621-633.
- Obadia, C., Bello, D., & Gilliland, D. (2015). Effect of exporter's incentives on foreign distributor's role performance. *Journal of International Business Studies*, 46(8), 960-983.
- Oviatt, B., & McDougall, P. (2005). Defining international entrepreneurship and modeling the speed of internationalization. *Entrepreneurship Theory & Practice*, 29(5), 537-553.
- Porter, M. E. (1996). What is strategy? *The Harvard Business Review* (November-December).
- PromPerú. (2020). *Desarrollo del comercio exterior agroexportador*. Lima: PromPerú.
- PromPerú. (2021). *Resultados de exportaciones Perú, 2020*. Lima: Mincetur. <https://exportemos.pe/inteligencia-para-exportar/resultados-de-exportaciones>
- Simon, H. A. (1990). Bounded rationality. En M. M. Eatwell J. *Utility and probability* (pp. 15-18). Londres: Palgrave Macmillan.
- Sunat. (2020). Adex Data Trade. <http://www.adexdatatrade.com/>
- UN Comtrade – Trade Map. (2021, 30 de junio). <https://www.trademap.org/Index.aspx>
- Unctad. (2020). *Informe sobre el comercio y el desarrollo 2020*. Ginebra: Naciones Unidas.

## Anexos

Anexo 1  
Evolución de las exportaciones peruanas en el período 2016-2020

Sector	Año 2016	Año 2017	Año 2018	Año 2019	Año 2020	Var % 19-20	Tendencia
Minería tradicional	21 819	27 582	28 899	28 074	25 774	-8,19%	
Agropecuario	4686	5103	5867	6292	6817	8,34%	
Químico	1344	1385	1562	1600	1558	-2,61%	
Pesca tradicional	1269	1789	1938	1929	1546	-19,83%	
Petrolero	2217	3369	4039	2974	1352	-54,54%	
Pesca no tradicional	926	1089	1375	1613	1321	-18,10%	
Textil	1196	1272	1402	1354	1024	-24,34%	
Siderometalúrgico	1085	1273	1325	1310	929	-29,05%	
Agro tradicional	878	827	762	774	733	-5,36%	
Metalmecánico	450	520	591	558	458	-17,91%	
Minería no metálica	642	588	629	604	446	-26,11%	
Maderero	322	344	339	321	240	-25,36%	
Otros	146	152	150	131	93	-28,96%	
<b>TOTAL</b>	<b>36 981</b>	<b>45 291</b>	<b>48 878</b>	<b>47 534</b>	<b>42 292</b>	<b>-11,03%</b>	

Nota. Valor expresado en millones de US\$.

Fuente: BCRP (2020).

Anexo 2  
Participación exportaciones peruanas en importaciones mundiales (2016-2020)

	2016	2017	2018	2019	2020	Tendencia
<b>Perú (total)</b>	0,23%	0,25%	0,24%	0,24%	0,22%	
<b>Perú (agro)</b>	0,53%	0,56%	0,59%	0,62%	0,61%	

Fuente: Trade Map, 2020.

Anexo 3

Lista de los países más exportadores en 2020; comportamiento y continuidad, 2016-2020

País	Año 2016	Año 2017	Año 2018	Año 2019	Año 2020	Var. % 19-20	Part. % 2020	Tendencia
Estados Unidos	1 734 024	1 855 754	2 002 342	2 473 393	2 638 153	6,66%	35,37%	
Países Bajos	726 092	812 892	997 899	1 045 538	1 111 525	6,31%	14,90%	
España	338 733	377 066	412 312	409 389	454 484	11,02%	6,09%	
Reino Unido	287 644	303 135	353 811	335 670	343 674	2,38%	4,61%	
Alemania	298 888	259 812	280 424	260 837	253 393	-2,85%	3,40%	
Ecuador	219 533	275 699	290 621	293 884	234 179	-20,32%	3,14%	
Colombia	157 156	111 692	167 440	218 691	219 279	0,27%	2,94%	
Chile	143 065	148 825	195 514	197 819	217 824	10,11%	2,92%	
China	98 587	150 331	177 421	196 819	202 100	2,68%	2,71%	
Canadá	148 106	143 637	146 448	163 503	183 744	12,38%	2,46%	
Hong Kong	90 431	87 831	111 610	115 909	158 138	36,43%	2,12%	
Bélgica	151 557	132 696	137 834	127 890	147 872	15,62%	1,98%	
México	84 960	83 795	89 267	111 117	122 087	9,87%	1,64%	
Corea del Sur	76 622	115 435	148 364	104 233	114 706	10,05%	1,54%	
Francia	103 107	86 522	90 928	96 049	101 436	5,61%	1,36%	
Rusia	30 114	43 764	47 050	60 042	92 712	54,41%	1,24%	
Japón	55 380	67 915	80 075	82 319	88 616	7,65%	1,19%	
Italia	74 241	82 930	74 663	73 461	79 252	7,88%	1,06%	
Bolivia	55 425	60 231	56 241	60 312	68 507	13,59%	0,92%	
Brasil	62 263	55 103	51 038	67 248	65 926	-1,97%	0,88%	
Otros países	551 078	597 647	599 237	600 631	561 182	-6,57%	7,52%	
<b>TOTAL</b>	<b>5 487 007</b>	<b>5 852 712</b>	<b>6 510 540</b>	<b>7 094 753</b>	<b>7 458 787</b>	<b>5,13%</b>	<b>100,00%</b>	

Nota. Valor expresado en miles de US\$.

Fuente: ADEX Data Trade, 2020.

## Anexo 4

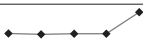






## Lista de productos más exportados en 2020; comportamiento y continuidad, 2016-2020

Partida	Descripción arancelaria	Año 2016	Año 2017	Año 2018	Año 2019	Año 2020	Var. % 19-20	Part. % 2020	Tendencia
0806100000	Uvas frescas	635 253	618 232	756 224	877 556	1 025 648	16,88%	13,75%	
0810400000	Arándanos rojos frescos	237 741	369 323	540 152	814 561	985 041	20,93%	13,21%	
0804400000	Paltas frescas o secas	396 805	588 239	722 170	757 410	755 409	-0,26%	10,13%	
0901119000	Demás café sin descafeinar, sin tostar	756 389	701 425	670 713	634 832	638 582	0,59%	8,56%	
0709200000	Espárragos frescos o refrigerados	413 832	401 714	377 510	400 199	381 591	-4,65%	5,12%	
0804502000	Mangos frescos o secos	190 816	180 403	248 931	260 435	273 542	5,03%	3,67%	
0805299000	Wilkins y híbridos similares de agríos excepto tangelo	-	108 049	114 756	128 084	179 244	39,94%	2,40%	
0803901100	Platanos tipo «cavendish valery» frescos	148 659	145 710	163 692	152 934	145 694	-4,73%	1,95%	
2309909000	Preparaciones utilizadas para alimentación de animales	159 793	221 287	232 133	195 182	134 393	-31,14%	1,80%	
1801001900	Cacao en grano crudo, excepto para siembra	181 337	129 654	135 582	138 869	131 588	-5,24%	1,76%	
1008509000	Las demás quinua excepto para la siembra	102 473	120 399	122 371	135 810	125 947	-7,26%	1,69%	
0811909100	Mango sin cocer o cocido en agua o vapor congelado	63 460	63 214	80 614	80 566	113 773	41,23%	1,53%	
0910110000	Jengibre sin triturar ni pulverizar	24 096	50 591	41 292	41 059	104 683	154,96%	1,40%	
2005600000	Espárragos preparados o conservados sin congelar	116 541	96 704	94 239	99 600	102 771	3,18%	1,38%	
0811909900	Demás frutas sin cocer o cocidas congeladas	38 178	47 510	80 860	84 878	101 103	19,12%	1,36%	
2005991000	Alcachofas preparadas o conservas sin congelar	96 209	108 236	106 962	93 275	99 179	6,33%	1,33%	
0703100000	Cebollas y chalotes frescos o refrigerados	69 140	67 759	71 815	86 941	96 372	10,85%	1,29%	
2005999000	Demás hortalizas preparadas o conservadas sin congelar	82 369	86 183	86 399	78 527	81 485	3,77%	1,09%	
2001909000	Demás hortalizas, frutas conservadas en vinagre	64 813	64 211	75 087	83 194	74 020	-11,03%	0,99%	
0402911000	Leche evaporada sin azúcar ni edulcorante	88 947	94 639	103 745	80 077	71 986	-10,10%	0,97%	
Otras	Otras partidas	1 620 157	1 589 230	1 685 293	1 870 765	1 836 737	-1,82%	24,63%	
	<b>TOTAL</b>	<b>5 487 007</b>	<b>5 852 712</b>	<b>6 510 540</b>	<b>7 094 754</b>	<b>7 458 788</b>	<b>5,13%</b>	<b>100,00%</b>	

Nota. Valor expresado en miles de US\$.

Fuente: ADEX Data Trade, 2020.

Anexo 5  
 Mercados de agroexportación con mayor crecimiento, 2019-2020

País	2016	2017	2018	2019	2020	Crecimiento 19-20	Tendencia
Kenia	24 487	-	21 567	17 920	2 606 376	14 444%	
Costa de Marfil	-	108 920	-	37 944	160 854	324%	
Jordania	496 621	387 537	424 081	892 320	3 069 772	244%	
Iraq	-	-	56 074	384 449	835 314	117%	
Montenegro	-	-	436	12 825	27 745	116%	
Argelia	319 517	1 576 088	3 682 601	1 370 239	2 785 897	103%	
Libia	-	1 356 582	11 079 729	-	1 281 459	-	

Fuente: ADEX Data Trade, 2020.

Anexo 6  
Productos de agroexportación con mayor crecimiento, 2019-2020

Producto	2016	2017	2018	2019	2020	Crecimiento 19-20	Tendencia
CACAO EN GRANO, ENTERO O PARTIDO, CRUDO PARA SIEMBRA	903	625	130 241	26 633	628 351	2261%	
BANANAS O PLÁTANOS TIPO «PLANTAIN» SECOS	140 856	50 946	83 977	21 819	439 628	1915%	
LAS DEMÁS HORTALIZAS Y LAS MEZCLAS DE HORTALIZAS, CONGELADAS	131 565	116 193	55 367	16 708	306 044	1732%	
PAPAS (PATATAS) CONGELADAS	29 899	8006	20 628	6738	108 238	1507%	
LIMONES	34 208	117 269	112 564	96 540	1 016 685	953%	
LAS DEMÁS PAPAS (PATATAS), FRESCAS O REFRIGERADAS	102 947	24 839	37 119	170 132	1 649 948	870%	
LAS DEMÁS PIÑAS TROPICALES PREPARADAS O CONSERVADAS DE OTRO MODO	6212	700 183	151 597	238 043	2 119 232	790%	
LOS DEMÁS JUGOS DE FRUTAS	232 786	611 826	363 108	277 526	1 767 701	537%	
FRIJOLES DE LAS ESPEC. VIGNA MUNGOL(L) O VIGNA RADIATA(L) WILCZEK, EXCEP. PARA LA SIEMBRA	203 961	413 484	210 702	608071	2 455 902	304%	
NUECES DEL BRASIL CON CÁSCARA, FRESCAS O SECAS	-	-	194 787	137 312	450 840	228%	
JENGIBRE SIN TRITURAR NI PULVERIZAR	24 095 829	50 591 463	41 291 548	41 058 702	104 682 878	155%	
ESPINACAS (INCLUSO LA DE NUEVA ZELANDA) Y ARMUELLES, COCIDAS EN AGUA O AL V. CONGELADAS	-	-	-	11 357	28 770	153%	
JENGIBRE TRITURADO O PULVERIZADO	992 510	554 929	219 061	489 104	1 228 348	151%	
PASTA DE CACAO SIN DESGRASAR	3 552 569	837 159	870 063	633 418	13 305 414	150%	
FRIJOL CANARIO	1 112 358	837 159	870 063	633 418	1 394 234	120%	
PAPAYA SIN COCER O COCIDAS EN AGUA O VAPOR, S/AZUC. O EDULC. CONGEL.	82 358	291 160	539 204	624 145	1 369 976	119%	
GRANOS APLASTADOS O EN COPOS DE AVENA	282 190	233 888	131 367	588 062	903 361	113%	
TOMATES FRESCOS O REFRIGERADOS.	436 576	442 193	863 162	588 062	1 220 401	108%	

Fuente: ADEX Data Trade, 2020



Anexo 7  
Crecimiento y participación de las agroexportaciones peruanas por mercado (2016-2020)

País	Crecimiento del mercado exportador										Participación Perú en importaciones por mercado				Tendencia
	16-17	17-18	18-19	2019	2020	16-20	2016	2017	2018	2019	2020				
Estados Unidos	56,80%	6,62%	2,29%	3,36%	19,12%	1,44%	1,46%	1,43%	1,67%	1,76%					
Países Bajos	94,70%	5,59%	-1,34%	5,74%	20,58%	1,40%	1,38%	1,59%	1,73%	1,82%					
España	10,03%	5,91%	-2,84%	-1,44%	11,59%	1,19%	1,21%	1,28%	1,26%	1,42%					
Reino Unido	4,16%	5,60%	-2,70%	0,93%	8,01%	0,50%	0,50%	0,58%	0,58%	0,56%					
Alemania	7,96%	4,31%	-3,39%	4,30%	13,46%	0,43%	0,29%	0,32%	0,31%	0,30%					
Ecuador	19,16%	14,19%	1,31%	0,51%	38,56%	13,90%	14,90%	14,35%	13,74%	10,94%					
Colombia	0,05%	10,79%	-1,65%	5,54%	15,05%	3,02%	2,25%	2,80%	3,46%	3,42%					
Chile	13,74%	11,15%	-1,98%	5,67%	30,94%	3,37%	3,32%	3,42%	3,51%	3,44%					
China	12,87%	6,77%	8,89%	19,94%	57,40%	0,91%	1,34%	1,38%	1,16%	0,78%					
Canadá	4,01%	2,89%	1,13%	3,24%	11,73%	0,63%	0,63%	0,56%	0,68%	0,68%					
Hong Kong	2,21%	4,97%	-5,87%	-9,17%	-8,26%	0,35%	0,38%	0,41%	0,44%	0,67%					
Bélgica	5,56%	4,49%	-6,23%	6,23%	9,86%	0,65%	0,57%	0,56%	0,61%	0,71%					
México	5,00%	4,80%	1,89%	-4,73%	6,81%	0,35%	0,34%	0,34%	0,40%	0,49%					
Corea del Sur	7,47%	9,48%	1,39%	2,05%	21,74%	0,62%	0,75%	0,94%	0,76%	0,76%					
Francia	7,41%	4,65%	-3,41%	1,72%	10,44%	0,22%	0,18%	0,18%	0,19%	0,19%					
Rusia	15,66%	2,34%	0,79%	-2,53%	16,30%	0,14%	0,18%	0,21%	0,26%	0,37%					
Japón	6,17%	5,27%	1,04%	-3,25%	9,25%	0,20%	0,24%	0,28%	0,37%	0,30%					
Italia	6,90%	2,87%	-3,34%	-0,36%	5,91%	0,21%	0,23%	0,21%	0,21%	0,23%					
Brasil	0,06%	-1,02%	-0,56%	1,84%	0,29%	0,75%	0,62%	0,57%	0,77%	0,75%					
Panamá	1,51%	2,26%	7,18%	-8,50%	1,80%	2,54%	2,22%	2,15%	2,40%	2,79%					

Fuente: ADEX Data Trade, 2020.

Anexo 8  
Coeficientes del modelo

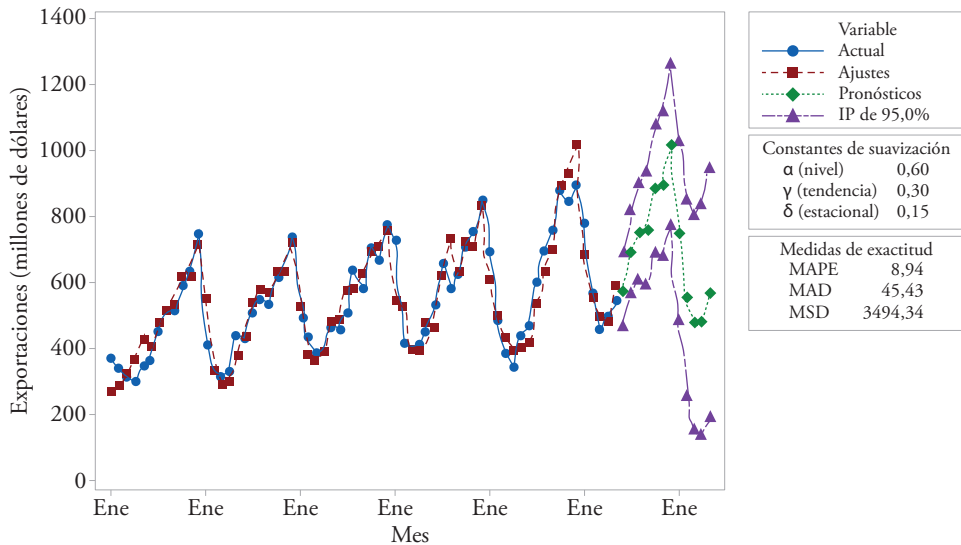
Término	Coef	EE del coef.	Valor T	Valor p	FIV
Constante	411,6	35,0	11,75	0,000	
X	3,962	0,922	4,30	0,000	1,00

Anexo 9  
Análisis de varianza del modelo

Fuente	GL	SC Ajust.	MC Ajust.	Valor F	Valor p
Regresión	1	359 242	359 242	18,45	0,000
Error	63	1 226 445	19 467		
Total	64	1 585 687			

Anexo 10  
Tendencia de agroexportaciones peruanas (enero de 2016 – mayo de 2021)

**Agroexportaciones de Perú en el período enero de 2016 a mayo de 2021**  
Método multiplicativo



Anexo 11  
Pronóstico de agroexportaciones peruanas al 95% de confianza  
(junio de 2021 – mayo de 2022)

Año	Mes	Pronóstico	Inferior	Superior
2021	Junio	574,35	463,039	685,66
	Julio	689,42	561,643	817,19
	Agosto	748,22	600,447	895,99
	Septiembre	758,02	587,958	928,08
	Octubre	883,62	689,765	1,077,47
	Noviembre	894,40	675,736	1,113,06
	Diciembre	1,015,49	771,321	1,259,66
2022	Enero	753,58	483,394	1,023,77
	Febrero	553,87	257,298	850,45
	Marzo	476,32	153,080	799,57
	Abril	480,04	129,912	830,17
	Mayo	565,75	188,567	942,94

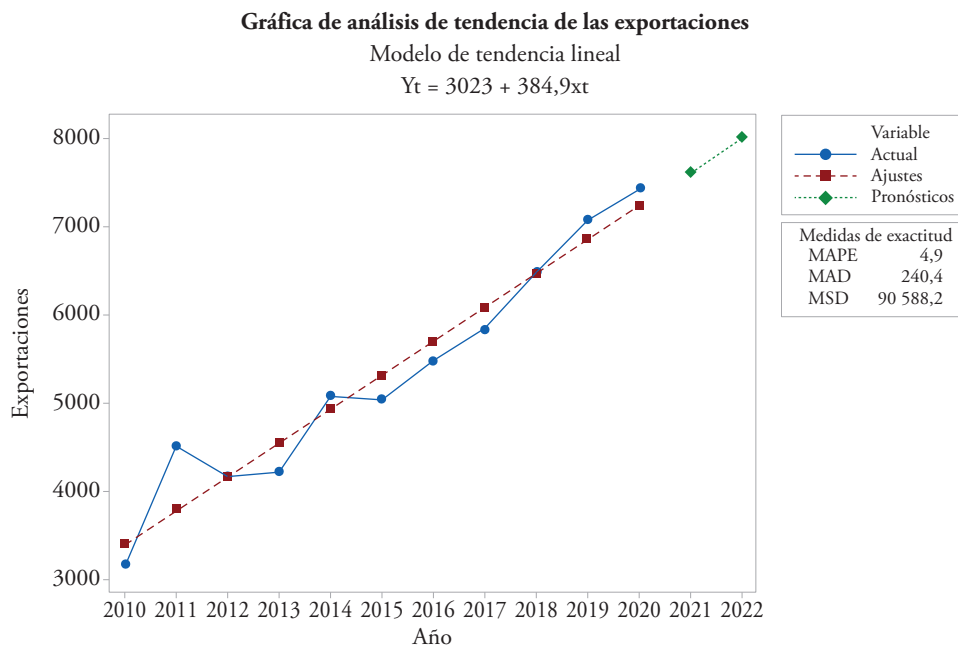
Anexo 12  
Coeficientes del modelo

Término	Coef.	EE del coef.	Valor T	Valor p
Constante	3023	215	14,05	0,000
T1	384,9	31,7	12,13	0,000

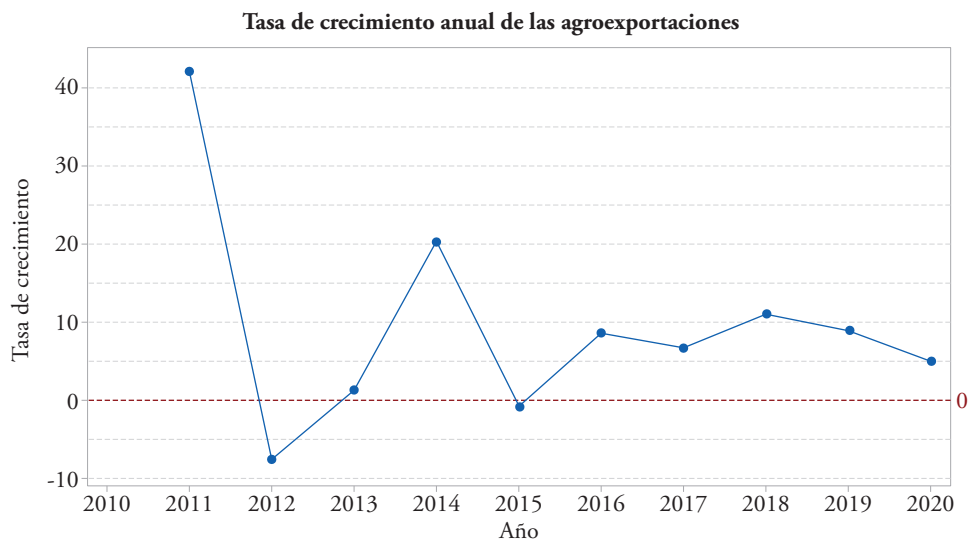
Anexo 13  
Análisis de varianza del modelo

Fuente	GL	SC Ajust.	MC Ajust.	Valor F	Valor p
Regresión	1	16 292 393	16 292 393	147,15	0,000
Error	9	996 470	110 719		
Total	10	17 288 864			

Anexo 14  
Tendencia de las agroexportaciones peruanas (2010-2020)



Anexo 15  
Tendencia de la tasa de crecimiento anual de las agroexportaciones peruanas (2010-2020)



Anexo 16

Lista de los 10 productos con mayor valor exportado a los mercados seleccionados en 2020

Partida	Descripción arancelaria
0806100000	Uvas frescas
0810400000	Arándanos rojos frescos
0804400000	Paltas frescas o secas
0901119000	Demás café sin descafeinar, sin tostar
0709200000	Espárragos frescos o refrigerados
0804502000	Mangos frescos o secos
0803901100	Plátanos tipo «cavendish valery» frescos
1801001900	Cacao en grano crudo, excepto para siembra
1008509000	Las demás quinua excepto para la siembra
0811909100	Mango sin cocer o cocido en agua o vapor congelado

Fuente: ADEX Data Trade.

Anexo 17

VCRn de los 10 productos con mayor valor exportado (2016-2020)

Partida	Descripción arancelaria	VCRn Perú				
		2016	2017	2018	2019	2020
'080610	Uvas frescas	0,95	0,94	0,95	0,95	0,96
'081040	Arándanos rojos y demás frutos del género «Vaccinium» frescos	0,96	0,97	0,97	0,98	0,98
'080440	Aguacates «paltas», frescos o secos	0,95	0,95	0,96	0,96	0,96
'090111	Café sin tostar ni descafeinar	0,89	0,86	0,87	0,87	0,88
'070920	Espárragos, frescos o refrigerados	0,99	0,98	0,98	0,98	0,99
'080450	Guayabas, mangos y mangostanes, frescos o secos	0,95	0,93	0,94	0,93	0,94
'080390	Plátanos frescos o secos	0,76	0,71	0,70	0,66	0,65
'180100	Cacao en grano, entero o partido, crudo o tostado	0,81	0,74	0,74	0,74	0,72
'100850	Quinua	0,99	0,99	0,99	0,99	0,99
'081190	Frutos comestibles, sin cocer o cocidos, congelados	0,91	0,90	0,92	0,92	0,93
'091011	Jengibre, sin triturar ni pulverizar	0,90	0,93	0,91	0,90	0,95

## Anexo 18

Matriz de Ansoff (cuadrante mercado y producto existente) para el grupo de países seleccionados

		Producto existente			
Mercado existente	0806100000	1801001900	0803901100	2103902000	1211903000
	0804400000	2005999000	0811909100	0904219000	1803100000
	1008509000	0810909000	0910110000	1804001300	2106907900
	0811909900	2008999000	2009892000	1904900000	2005600000
	1805000000	1207999900	1404902000	1302399000	0710809000
	2103909000	1211909099	0801220000	0805210000	2203000000
	1106201000	1005909000	2008993000	1801002000	0805291000
	1904100000	1106309000	2202990000	0910300000	0713359000
	1515900090	2208202100	2005991000	1905310000	0712909000
	0810400000	1806900000	2001909000	0811109000	
	0901119000	1302391000	2005992000	0703209000	
	0709200000	0804502000	2005700000	1804001100	

Fuente: adaptado de la base de datos de ADEX Data Trade, 2020.

## Anexo 19

Lista de mercados nuevos por producto actual en 2020

Partida	Producto actual	Mercado nuevo
1806900000	Demás preparaciones alimenticias que contengan cacao	Rusia
1302391000	Mucilagos de semilla de tara	Panamá
0804502000	Mangos frescos o secos	Brasil
0803901100	Platanos tipo «cavendish valery» frescos	Hong Kong
0811909100	Mango sin cocer o cocido en agua o vapor congelado	China
0910110000	Jengibre sin triturar ni pulverizar	China
2009892000	Jugo de maracuyá	Hong Kong
1404902000	Tara en polvo	Rusia
0801220000	Nueces del Brasil sin cáscara frescas o secas	Panamá
2008993000	Mangos preparados o conservados	Colombia
2202990000	Bebidas no alcohólicas, excepto los jugos de frutas de la partida 20.09 exc. cerveza sin alcohol	Reino Unido y Corea del Sur
2005991000	Alcachofas preparadas o conservas sin congelar	Ecuador y Hong Kong
2001909000	Demás hortalizas, frutas conservadas en vinagre	Ecuador y Hong Kong
2005992000	Pimiento piquillo preparados o conservas sin congelar	Ecuador y Hong Kong

Partida	Producto actual	Mercado nuevo
2005700000	Aceitunas preparadas o conservadas sin congelar	Corea del Sur y Rusia
2103902000	Condimentos y sazonadores	China y Hong Kong
0904219000	Los demás frutos genero <i>Capsicum</i> secos, sin triturar ni pulverizar	China y Corea del Sur
1804001300	Manteca de cacao con un índice de acidez superior al 1,65%	Ecuador y China
1904900000	Demás productos a base de cereales obtenidos por inflado/ tostado	Ecuador y Panamá
1302399000	Los demás excepto mucílagos de semilla de tara	Reino Unido y Hong Kong
0805210000	Mandarinas	Italia y Brasil
1801002000	Cacao en grano, entero o partido, tostado	Ecuador y Rusia
0910300000	Cúrcuma	China y Corea del Sur
1905310000	Galletas dulces	Corea del Sur, Rusia y Brasil
0811109000	Fresas sin adición de azúcar u otro edulcorante, congeladas	Ecuador, Hong Kong y Rusia
0703209000	Los demás ajos, frescos o refrigerados exc. para siembra	Alemania, China y Rusia
1804001100	Manteca de cacao con un índice de acidez inferior o igual al 1%	Ecuador, China y México
1211903000	Orégano	Hong Kong, México y Corea del Sur
1803100000	Pasta de cacao sin desgrasar	Ecuador, China y México
2106907900	Demás complementos alimenticios	Reino Unido, Corea del Sur y Francia
2005600000	Espárragos preparados o conservados sin congelar	Ecuador, Hong Kong y Rusia
0710809000	Las demás hortalizas excepto espárragos	China, Rusia y Brasil
2203000000	Cerveza de malta	China, Corea del Sur y Rusia
0805291000	Tangelo	España, Corea del Sur y Japón
0713359000	Los demás frijoles salvajes o caupí	Ecuador, China y México
0712909000	Demás hortalizas cortadas en trozos o rodajas, trituradas	China, Corea del Sur y Rusia

Fuente: adaptado de la base de datos de ADEX Data Trade, 2020.

Anexo 20  
Matriz BCG

<b>Tasa de crec. del mercado</b>	ALTA	China Ecuador Chile Países Bajos Corea del Sur EE. UU.	Rusia
	BAJA	Colombia España Canadá Bélgica Panamá Brasil Hong Kong	Alemania Japón Francia Reino Unido Italia México
		ALTA	BAJA
		<b>Cuota del mercado</b>	

Fuente: adaptado de la base de datos de ADEX Data Trade, 2020.





## 4. Al final de la cadena: ¿cómo es la gestión de los residuos biocontaminados en un entorno de COVID-19?

JOANNA KÁMICHE

### Introducción

La pandemia de COVID-19 ha ocasionado grandes estragos a nivel social y emocional, con la pérdida de más de 6 millones de personas (Worldometer, 2022); el daño a la economía mundial, por la pérdida de empleos y los efectos negativos en la producción y distribución de bienes; la pérdida de meses y años de educación en niños y jóvenes, entre muchos otros impactos, en el mundo (Kumar, Alshazly, Idris, & Bourouis, 2021; UNDP, 2022) y en el Perú (Jaramillo & Ñopo, 2020).

Un tema que se ha analizado poco en la literatura ha sido el impacto de la COVID-19 en la generación de residuos sólidos (RRSS), y el tratamiento que se ha dado a este tipo de residuos, que son catalogados como material peligroso<sup>26</sup>. Aunque la literatura en este tema se ha concentrado en lo que se ha hecho en los hospitales y centros médicos para dar tratamiento al fuerte incremento en los residuos generados por los pacientes hospitalizados, poco se ha analizado el impacto negativo que tienen los materiales utilizados por los hogares para protegerse del virus: mascarillas, guantes, batas y todo el equipo de protección personal (EPP). Estos residuos se consideran material biocontaminado y, por lo tanto, existe la posibilidad de que contaminen los residuos sólidos comunes que se generan en los hogares, si es que no son separados y tratados correctamente antes de su disposición.

Es necesario tomar en cuenta que los residuos sólidos biocontaminados, en el contexto de la COVID-19, se producen no solo a nivel de las instituciones hospitalarias, las cuales cuentan con un protocolo de tratamiento muy especializado (Minsa, 2018), sino también a nivel de los hogares, en volúmenes no vistos antes, ya que más de 3,5 millones

---

<sup>26</sup> De acuerdo con la normativa del Minsa (NTS N.º 144-Minsa/2018/Digesa), un residuo biocontaminado es aquel que ha estado en contacto con algún fluido humano, entre otros.

de personas en el país han sido afectadas con el virus luego de dos años de pandemia (Worldometer, 2022). Al tener una tasa de recuperación de la salud de más del 94%<sup>27</sup>, significa que un importante número de hogares en el país ha generado un cúmulo de residuos biocontaminados durante el período de tiempo que han tenido un paciente por COVID-19 en casa.

De otro lado, en el Perú, se generan más de 21 000 toneladas de residuos sólidos diariamente, de los cuales, el 73,1% se dispone en botaderos a cielo abierto y solo un 6,8% se recicla (INEI, 2020). El que tres cuartas partes de los residuos sólidos no tengan una disposición final adecuada, ya es un problema de salud pública, porque genera externalidades negativas como vectores, y ello puede afectar la salud de la población circundante, contamina el suelo y puede contaminar fuentes de agua, y tiene impactos en las condiciones estéticas de la zona. Si agregamos a esto que una parte de los residuos que se disponen de esta manera podría estar biocontaminado por la COVID-19, entonces las consecuencias negativas para la salud pueden ser aún mayores.

La pregunta que surge en este contexto es: ¿de qué forma se han gestionado los RRSS generados por la COVID-19 en el Perú? ¿Ha existido un tratamiento especializado a nivel de hogar de estos RRSS?

Aunque es de esperar que los RRSS biocontaminados generados en instituciones hospitalarias hayan recibido un tratamiento apropiado, es muy posible que este tipo de residuos generados en los hogares haya tenido una gestión inadecuada, dado que han estado mezclados con los RRSS comunes que se generan en el hogar y que ya venían siendo dispuestos de una manera inapropiada.

Los objetivos de esta investigación son: (i) identificar las distintas fuentes de residuos sólidos biocontaminados que ha generado la COVID-19; (ii) analizar la manera como los residuos sólidos biocontaminados han sido gestionados durante los dos años que dura la pandemia; y (iii) estimar la cantidad de RRSS sólidos biocontaminados que se han generado a nivel del hogar, con fines de protección frente a la COVID-19.

Para este análisis, se utilizará información secundaria para, primero, describir el proceso de gestión de RRSS establecido a nivel de instituciones hospitalarias y, luego, describir el proceso a nivel de hogar, para luego aproximar el volumen de RRSS generados en este último caso, sobre la base de información secundaria.

Esta investigación contribuye en dos puntos: (i) hace visible el hecho de que la generación de residuos sólidos biocontaminados no solo es un problema a nivel de las instituciones hospitalarias y de salud, sino también a nivel de los hogares; y (ii) provee una estimación del volumen adicional de residuos por hogar que ha generado la pandemia por el uso de EPP.

---

<sup>27</sup> Es decir, un 94% de los pacientes diagnosticados con COVID-19 no fallece (Worldometer, 2022) y, por lo tanto, un grueso de ellos ha sido tratado estando enfermo.

El documento está organizado como sigue. El primer apartado presenta una descripción de la generación de RRSS en un contexto de pandemia, así como el tratamiento que se da a los RRSS biocontaminados y/o peligrosos, de acuerdo con la normativa existente, a nivel de las instituciones hospitalarias, y también se analiza la disposición a nivel de hogar. Seguidamente, se presenta una breve revisión de literatura sobre cómo se han tratado los RRSS resultado de la COVID-19, así como un ejercicio para aproximar el volumen de residuos sólidos generado en los hogares por el uso de equipos de protección. El capítulo cierra con una sección de conclusiones y recomendaciones.

## **Generación de residuos médicos**

### **Gestión de residuos médicos en instituciones de salud**

La condición de virus «nuevo» de la COVID-19 ocasionó que el mundo se paralizara en abril de 2020, luego de tres meses desde su aparición inicial (diciembre de 2019), al convertirse en una pandemia en marzo de 2020. Al ser un nuevo virus, no había el conocimiento suficiente para tratarlo ni las vacunas necesarias para proteger a la población. Los números muestran, dos años más tarde, que existen más de 664 millones de casos reportados en el mundo, con un total de fallecidos reportados de 6,7 millones de personas (Worldometer, 2022). No obstante, existe una intensa discusión sobre la certeza de estos números, dada la gran cantidad de países que han realizado un número de pruebas muy inferior al tamaño de su población, así como el problema del subreporte.

Un aspecto relativamente poco estudiado es la forma de disposición y tratamiento de los residuos sólidos que se han generado a raíz de la pandemia. Debido a que era un nuevo virus, se han desarrollado procesos de ensayo y error para determinar la forma de propagación y contagio, y se han tomado diversas medidas para la protección: desde el uso de equipos de protección personal (por ejemplo: mascarillas, batas, protectores faciales) hasta cambios de comportamiento, como la exigencia en el lavado de manos o el distanciamiento social (WHO, 2020). La gestión de residuos es un aspecto muy importante en temas de salud pública, dado que los residuos que se generan en hospitales y centros de salud, son residuos que se denominan «residuos médicos» o «biocontaminados», que es el término que se utiliza en el Perú. Los residuos de este tipo, que tienen potencial infeccioso, son aquellos que han estado en contacto o contienen fluidos humanos (Padmanabhan & Barik, 2019; Minsa, 2018), además de residuos peligrosos como los químicos utilizados en el laboratorio o los radioactivos.

En el Perú, la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos (D. L. N.º 1278, en adelante «la Ley») establece que Digesa es la autoridad competente para normar el manejo de los RRSS de establecimientos de salud y servicios médicos de apoyo, mientras que el Minam es la autoridad técnico-normativa para la gestión de residuos sólidos municipales. La Norma Técnica de Salud (NTS) N.º 144 de 2018 establece las directrices para la

clasificación, el tratamiento y la disposición final apropiada de los residuos médicos de las instituciones de salud, como hospitales, centros médicos o clínicas.



De acuerdo con la NTS, los residuos de las instituciones de salud se clasifican en tres tipos: biocontaminados, especiales y comunes, de acuerdo con las siguientes definiciones (Minsa, 2018):

- a) Clase A, residuos biocontaminados: residuos que son generados en el proceso de atención e investigación médica, que están contaminados con agentes infecciosos o que pueden contener concentraciones de microorganismos. Estos residuos son calificados como peligrosos. Aquí se incluyen todos los residuos que estén contaminados con secreciones o fluidos humanos.
- b) Clase B, residuos especiales: residuos peligrosos generados en los establecimientos de salud, con características físicas y químicas de potencial peligro por lo corrosivo, inflamable, tóxico, explosivo, reactivo y radioactivo que pueden ser o contener.
- c) Clase C, residuos comunes: son aquellos que no han estado en contacto con pacientes, o con sustancias o materiales contaminantes. Son los generados en oficinas, pasillos, cafeterías, entre otros.

En particular, los residuos biocontaminados son todos los que se generan por el contacto con fluidos del ser humano, y que, en muchos casos, son los que mayormente se producen en el contexto de la pandemia: hisopos, agujas, jeringas (para vacunación), algodón y parte de los EPP, como las mascarillas o los guantes.

La normativa vigente indica que los residuos biocontaminados deben disponerse en bolsas de color rojo para indicar su condición de ser infecciosos; incluso existe una simbología internacional para identificarlos (véase la tabla 1). Más aún, los residuos punzocortantes, como agujas y jeringas, deben disponerse en contenedores rígidos, con una señalización de que son residuos peligrosos. En la tabla 1, se presentan ejemplos de cada uno de los tipos de residuos, el embalaje que se debe utilizar para su disposición final y el símbolo internacional para su identificación.

Tabla 1  
Clasificación de residuos sólidos médicos y su forma de disposición

	Clase A Residuos biocontaminados	Clase B Residuos especiales	Clase C Residuos comunes
Tipología	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>De atención al paciente:</b> contaminados con secreciones, excreciones y demás líquidos orgánicos.</li> <li>• <b>Biológicos:</b> muestras biológicas, vacunas vencidas o inutilizadas, filtros de aspiradores de aire de áreas contaminadas por agentes infecciosos.</li> <li>• <b>Quirúrgicos y anatomopatológicos:</b> contaminados con sangre.</li> <li>• <b>Punzocortantes:</b> agujas, jeringas, bisturís, pipetas, frascos de ampollas rotas, entre otros (recipiente especial)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Químicos peligrosos:</b> productos químicos tóxicos, corrosivos, inflamables, explosivos, reactivos entre otros.</li> <li>• <b>Farmacéuticos:</b> productos farmacéuticos parcialmente utilizados, deteriorados, vencidos o contaminados.</li> <li>• <b>Radioactivos:</b> materiales radioactivos o contaminados, provenientes de laboratorios de investigación de salud humana, de análisis clínicos y de medicina nuclear.</li> </ul>	Papeles, cartón, cajas, vidrio, madera, plásticos, metales, restos de alimentos, entre otros.
Embalaje para disposición	<p><b>Separados</b> <b>En bolsas rojas</b> <b>Punzocortantes: recipiente rígido</b></p>	<p><b>Separados</b> <b>En bolsas amarillas</b></p>	<p><b>Separados</b> <b>En bolsas negras</b></p>
Símbolo internacional de riesgo			n. a.

Fuente: Minsa (2018).

La NTS establece las etapas que se deben seguir dentro de las instalaciones hospitalarias (manejo interno) y fuera de ellas (manejo externo) para la disposición final de estos residuos, como se muestra en la tabla 2.

Tabla 2  
Etapas en la gestión de residuos sólidos en instituciones de salud

Tipo de manejo	Etapas
Interno: dentro de las instalaciones de la institución de salud.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acondicionamiento</li> <li>• Almacenamiento primario</li> <li>• Segregación</li> <li>• Almacenamiento intermedio*</li> <li>• Recolección y transporte interno</li> <li>• Almacenamiento final</li> <li>• Valorización, aplicable a residuos comunes (papel, cartón, vidrio, plástico, latas, entre otros)</li> </ul>
Manejo externo: fuera de las instalaciones.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tratamiento</li> <li>• Recolección y transporte externo</li> <li>• Disposición final</li> </ul>

Nota. El almacenamiento intermedio no se aplica en el caso de los residuos por COVID-19.  
Fuentes: Minsa (2018); Dígesa-Minsa (2020).

Es necesario mencionar que, en el caso del tratamiento externo, el método más común es la incineración, para evitar la contaminación de las áreas aledañas (agua, suelo) a la ubicación de la planta de tratamiento.

En el caso del tratamiento interno, la NTS también exigía la elaboración de un diagnóstico basal de la gestión de RRSS en la institución de salud, que incluye: (i) la caracterización de los RRSS que se generan en cada una de las áreas de las instituciones, así como el volumen generado por tipo de residuo; (ii) información de los aspectos administrativos y operativos del manejo de los RRSS; y (iii) conclusiones y recomendaciones.

Para esta investigación, se revisaron algunos de los diagnósticos basales elaborados entre los años 2020 y 2021, y, lamentablemente, la mayoría de ellos mostró deficiencias importantes en cuanto a los procesos implementados, la infraestructura y el equipamiento disponible para las acciones de gestión, además de falta de capacidades en los operarios. Aunque los casos revisados no son una muestra representativa del diagnóstico de todos los hospitales del país, sí proporcionan una idea de la problemática de las instituciones de salud en cuanto a la gestión de residuos sólidos.

Estos problemas indican que, aunque existe una normativa técnica que establece los procesos por seguir, la falta de condiciones habilitantes (infraestructura, equipamiento, personal capacitado) en los centros de salud limita su cumplimiento, lo cual es una constante en los países en desarrollo (Andeobu, Wibowo, & Grandhi, 2022; Nzeadibe & Ejike-Alieji, 2020).

En la tabla 3, se resumen las principales deficiencias encontradas.

Tabla 3  
Principales deficiencias en el manejo de residuos sólidos en instituciones de salud

<b>Problemas en cuanto a procesos</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• No se realiza segregación, almacenamiento intermedio ni transporte adecuados, por la falta de conocimientos o equipos (por ejemplo, coches de recolección).</li><li>• Aunque se han iniciado gestiones para valorizar los residuos sólidos aprovechables (papel, cartón, vidrio, plásticos), aún no se encuentran operativas, y ello limita las posibilidades de obtener recursos de dichos procesos.</li><li>• El tratamiento externo de los residuos se realiza a través de empresas operadoras de residuos sólidos (EO-RS), las cuales por lo general incineran los residuos.</li><li>• Los residuos comunes se disponen en botaderos municipales en las regiones donde no hay rellenos sanitarios.</li></ul>
<b>Problemas de infraestructura y/o equipamiento</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• El personal que se dedica a la gestión de RRSS no cuenta con la indumentaria y/o EPP apropiados para el trabajo.</li><li>• Los recipientes para disposición no cuentan con una tapa o están en mal estado.</li><li>• No existe una adecuada dotación de bolsas negras, rojas y amarillas para la disposición de los residuos de acuerdo con su tipología.</li><li>• No se cuenta con suficientes coches para el transporte de los residuos sólidos.</li><li>• La infraestructura para almacenamiento primario, intermedio y/o final no cumple en muchos casos con la normativa técnica (tamaño, características) y requiere modificaciones y/o ampliaciones.</li></ul>
<b>Problemas de capacitación</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• El personal que debe manipular los residuos necesita capacitación específica sobre la manipulación de residuos biocontaminados y peligrosos.</li></ul>

Fuentes: Hospital Hermilio Valdizán (2020), Hospital Rezola Cañete (2021), Hospital San Juan de Lurigancho (2021), Hospital Nacional de Salud del Niño San Borja (2022).

Respecto al tratamiento y disposición final del volumen total de residuos biocontaminados peligrosos que se generan en las instituciones de salud, en el país existen solo seis (6)<sup>28</sup> rellenos de seguridad, que son los rellenos sanitarios autorizados para recibir residuos peligrosos. Esto puede ser un indicativo de que una parte importante de los residuos peligrosos se disponen en lugares no aptos, lo cual puede estar generando contaminación. Este es un tema urgente, en la medida en que la inadecuada disposición de este tipo de residuos contamina suelo, agua y aire, y puede tener consecuencias muy negativas para la salud de la población en la zona de afectación.

### **Acciones para la gestión de residuos biocontaminados por COVID-19 en otros países**

Ningún país estaba preparado para atender una situación de emergencia como la que generó la COVID-19, no solo en términos de preparación de la infraestructura médica

<sup>28</sup> De este número, un relleno está localizado en Lima, otro en Ica y cuatro en Piura (Minam, 2021).



para atender a una creciente población enferma, sino también en tratar de hacer una disposición adecuada del creciente volumen de residuos generados. Tratar de gestionar apropiadamente los residuos generados por las pruebas médicas para detectar la presencia del virus, los materiales para evitar la propagación y los necesarios para la atención médica, así como aquellos para la vacunación.

El mayor problema se da porque ya muchos países tenían serias dificultades para la gestión de los residuos sólidos municipales previamente a la COVID-19, debido a limitaciones técnicas, de tipo operativo y/o financieras (UNEP IETC, 2020). No obstante, los países debieron tomar acciones para disminuir los riesgos asociados a la inadecuada gestión de los residuos sólidos, aunque claramente dichas acciones no fueron homogéneas ni tomaron en cuenta todos los subsectores.

Ahora bien, las respuestas para la gestión de residuos en la pandemia fueron de distintos niveles en cada país, siendo un punto común las acciones y recomendaciones para la gestión de los residuos peligrosos generados en los establecimientos de salud, pero mucho más limitado el trabajo en los residuos biocontaminados generados en los hogares. Así, por ejemplo, en junio de 2020, los Ministerios de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y el Ministerio de Salud y Protección Social de Colombia se unieron para aprobar los lineamientos generales para la separación, manejo, recolección y gestión de residuos generados por la COVID-19 (Gobierno de Colombia, 2020). Los lineamientos dan orientaciones a los gobiernos locales, a los trabajadores de limpieza pública, a los hogares en general y a los prestadores de salud, y no solo a estos últimos, que fue la constante en la mayoría de los países. No obstante, las recomendaciones para la gestión en los hogares fueron limitadas. Posteriormente, se aprobaron las orientaciones para la gestión de los residuos generados durante el proceso de vacunación, que empezó en 2021 (Gobierno de Colombia, 2021).

En el caso de México, en julio de 2020, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales elaboró un estudio para analizar el manejo de los residuos generados en el contexto de la COVID-19 y brindó recomendaciones para el manejo de los residuos en los hospitales y algunas muy generales, dirigidas a los hogares. No obstante, posteriormente el Gobierno de México desarrolló una página web con orientaciones muy específicas, dirigidas a los hogares y a los trabajadores de limpieza, para gestionar los residuos y evitar situaciones de contagio (Secretaría del Medio Ambiente, 2022). Lo interesante de esta página es que no solo brindó las orientaciones en relación con la COVID-19, sino que mantuvo el enfoque de gestión integral de residuos, al hacer referencia a la necesidad de separar los residuos de acuerdo con su clasificación de orgánicos, inorgánicos reciclables e inorgánicos no reciclables y sanitarios, aprobada años atrás. Esto es importante porque, pese a la situación de emergencia, el país no perdió de vista sus políticas públicas para gestionar adecuadamente los residuos.

En esa misma lógica, Argentina aprobó diversas normas y acciones para lograr que la gestión de residuos biocontaminados o patogénicos funcionara adecuadamente (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2022). Las acciones incluyeron la entrega de insumos para la gestión, la elaboración de protocolos sectoriales, así como la necesidad de que las provincias provean información periódica sobre su capacidad para tratar los residuos biocontaminados. Este último elemento es muy importante porque la información permite diseñar acciones específicas para mantener los servicios de gestión de residuos operativos a nivel de país. Posteriormente, se reunieron el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (Mincyt), el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (Mayds), y el Ministerio de Salud (Minsal), los cuales, con apoyo de las universidades públicas y distintas organizaciones, elaboraron una guía para la gestión de residuos reciclables en un contexto de pandemia (Argentina Presidencia, 2020). Esta guía contiene información muy específica dirigida a los hogares para gestionar los residuos reciclables, más aún considerando el incremento de residuos con potencial reciclable por el aumento de las compras en línea. La guía es específica sobre qué hacer y qué no cuando hay pacientes de COVID-19 en el hogar, entre otras situaciones.

Los párrafos previos muestran que los países de la región tomaron acciones para lograr una gestión apropiada de los residuos sólidos en un contexto de pandemia. Aunque la revisión de los casos no es exhaustiva, lo que busca es mostrar que, en mayor o menor medida, los países tomaron acciones concretas para gestionar los residuos sólidos generados por los pacientes tratados, con el fin de lograr reducir la probabilidad de posibles contagios. Más aún, es destacable que algunos países incluso implementaran políticas y acciones para gestionar los residuos generados por COVID-19, pero manteniendo los objetivos más globales, como el reciclaje. Además, es interesante destacar que algunos países reconocieron la necesidad de tener un enfoque multisectorial, ya que las normas y acciones fueron diseñadas en conjunto entre las instituciones de salud, medio ambiente, entre otras.

### **Generación de residuos biocontaminados en un contexto de pandemia**

El problema radica en que, en un contexto de pandemia, se generan residuos biocontaminados ya no solo en los hospitales, sino también en otros espacios más.

- Residuos médicos en hospitales, centros de salud, clínicas.
- Residuos biocontaminados en los hogares.
- Residuos de los negocios, bodegas, oficinas administrativas y empresas cuyo personal descarte algunos artículos de EPP dentro de sus espacios de trabajo.

Los RRSS de las instituciones de salud se gestionan de acuerdo con la reglamentación del Minsa, descrita en la sección anterior, mientras que los residuos que generan los hogares y las empresas son gestionados por los municipios, de acuerdo con lo señalado en la Ley.

El problema es que la Ley fue diseñada asumiendo que los residuos de los hogares son de tipo municipal, es decir, son los que provienen de las actividades usuales de un hogar, y no contempla la generación de residuos biocontaminados de manera masiva. En respuesta a dicha situación, el Minam aprobó en 2020, un protocolo para el manejo de los RRSS durante la emergencia sanitaria (Minam, 2020) que incluía un conjunto de orientaciones para disminuir la propagación de la COVID-19 y minimizar los riesgos para la salud de la población.

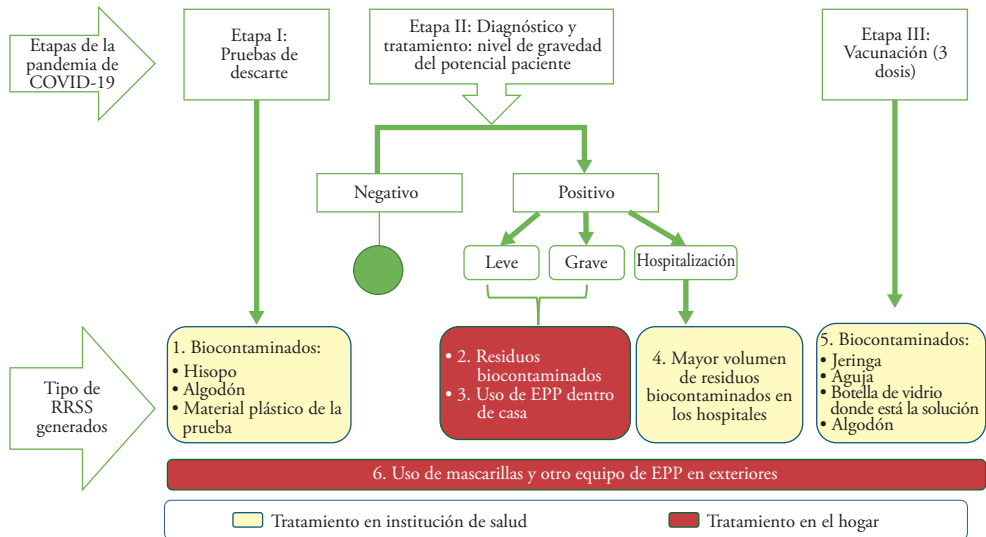
El protocolo indicaba la manera de disponer los residuos generados en el hogar, la necesidad de desinfectar la bolsa antes de entregarla a la persona encargada de la recolección de la municipalidad, los procedimientos que debía seguir el personal de la municipalidad, los EPP por utilizar, entre otros. No obstante, el protocolo no entraba en detalles sobre cómo tratar los residuos cuando en el hogar había uno o más pacientes con COVID-19, y si había que hacer algún tipo de segregación de dichos residuos con respecto a los otros residuos generados en el hogar.

Esta separación o segregación es muy importante, ya que se debe evitar contaminar con residuos biocontaminados los residuos comunes que son reciclables, como cartón, papel, plástico, vidrio (no biocontaminado) y latón, así como los residuos que van a ser dispuestos en rellenos sanitarios. Si los residuos que son aprovechables no se contaminan y se tratan separadamente, se puede iniciar/continuar con su comercialización, a través de una EO-RS, de acuerdo con los contratos que existen para tal fin. Pero si dichos residuos no son segregados apropiadamente de los biocontaminados, se corre el riesgo de dañar material aprovechable, generando mayores costos al final del proceso.

Entonces, la normativa vigente no contempla el tratamiento de los residuos biocontaminados en el hogar y ello pone en riesgo a toda la cadena relacionada con la gestión de residuos sólidos municipales: a los trabajadores de la municipalidad que recolectan los residuos de manera formal; a los recicladores informales; al personal que trabaja en las áreas de segregación (de existir); y a los que trabajan en el proceso de transporte de los residuos municipales hasta su destino final.

Cualquier persona puede pasar por tres procesos, en relación con la pandemia, en los que se generan residuos: (i) durante la prueba de descarte para detectar si tiene COVID-19 o no; (ii) durante el tratamiento, dependiendo del resultado de dicha prueba de descarte; y (iii) durante el período de vacunación, dependiendo del número de dosis que se le apliquen, como se puede ver en la figura 1.

Figura 1  
Generación de residuos en diferentes «momentos» de la pandemia de COVID-19



Elaboración propia.

Así, en cada uno de estos momentos o etapas se generan residuos, y, dependiendo de la etapa, la gestión de los residuos puede estar en manos de los centros de salud, pero en otros casos está en manos de los hogares, lo cual puede implicar un inadecuado manejo.

Como se observa en la figura 1, en la etapa de la prueba de descartar se generan residuos biocontaminados (punto 1), pero, si la prueba ha sido realizada en alguna institución de salud, o si, en todo caso, ha sido en el hogar, pero por una institución de salud, se puede asumir que los residuos que son generados siguen los protocolos establecidos por el Minsa, ya descritos anteriormente.

En la etapa 2, la generación de residuos depende del resultado de la prueba de descartar. Si es negativo, ya no hay mayor generación de residuos; pero si el resultado es positivo, el tipo y volumen de residuos generados y la forma de tratamiento de estos depende de cuán grave sea el caso del paciente posteriormente. Si asumimos que el paciente desarrolla una forma de COVID-19 leve o grave (puntos 2 y 3 en la figura), pero sin necesidad de hospitalización, los residuos se tratarán en casa. En ese caso, si no se toman medidas apropiadas para separar los residuos biocontaminados, se corre el riesgo de contaminar los otros residuos comunes del hogar, que han sido generados por miembros no enfermos, e incluso aquellos residuos que después podrían reciclarse (papel, cartón, plástico, vidrio), si es que el hogar no segrega sus residuos. Como se observa en la figura, allí el color es rojo porque, al no haber directivas específicas que los hogares deben seguir para separar los residuos cuando hay pacientes con COVID-19 en el hogar,

es de esperar que los residuos comunes se contaminen y se generen mayores riesgos para la salud, además de incrementar sustancialmente su volumen para la disposición final de los desechos por parte de los gobiernos locales.

Si el resultado de la prueba de descarte es positivo y el paciente debe ser hospitalizado, el volumen de residuos biocontaminados aumenta sustancialmente (hay mayor número de pruebas, y las complicaciones que se pueden presentar afectan al organismo de distinta manera). Más aún, el volumen también se ve afectado por el número de días de hospitalización. Ahora bien, los residuos generados (punto 4) en la hospitalización se deben tratar de acuerdo con la normativa del Minsa para estos casos. Lo mismo ocurre con el proceso de vacunación que se ha aplicado en el país. Allí también se generan residuos biocontaminados y, en particular, punzocortantes, que deben ser dispuestos adecuadamente por las instituciones de salud, de acuerdo con la normativa vigente.

Finalmente, toda la población (a excepción de los niños menores de cinco años) ha estado obligada a usar diferentes EPP en exteriores, dependiendo de las diferentes directivas que se han aprobado a lo largo de la pandemia. Al inicio, se pidieron varios implementos: mascarillas, bata, guantes; luego, cuando ya se conocían las formas de transmisión, se fueron reduciendo los requerimientos, y lo que ha quedado, casi de manera universal, ha sido el uso de mascarillas, de manera permanente. Dependiendo del país y del estado de la pandemia, la obligación de uso de mascarillas ha ido cambiando, eliminándose en exteriores primero y luego, finalmente, en todos los espacios. En el Perú, aún se continúa con la obligación de usar mascarillas en espacios abiertos y cerrados, dado que no hemos llegado a la meta de vacunación que permite eliminar los EPP. El uso de estos EPP (punto 6) genera también una abundante cantidad de residuos, ya que las mascarillas son de diferente tipo y material (Johns Hopkins Medicine, 2022; University of Maryland Medical System, 2022), con lo cual la durabilidad es distinta y la frecuencia con la cual hay que cambiarla y generar residuos es también distinta.

En esa lógica, los puntos 2 y 6 de la figura 1 muestran que existen dos momentos en los cuales la gestión de los residuos biocontaminados generados por COVID-19 están en manos de los hogares. Si estos agentes no toman acciones para que los residuos sean correctamente dispuestos, dichos residuos se pueden mezclar con los residuos comunes, generando problemas de contaminación cruzada. Además, dependiendo del número de miembros del hogar y del número de hogares en un distrito, el volumen de residuos biocontaminados puede ser mayor, y ello puede afectar la capacidad de gestión de los gobiernos locales, que son los responsables de manejar los residuos sólidos municipales.

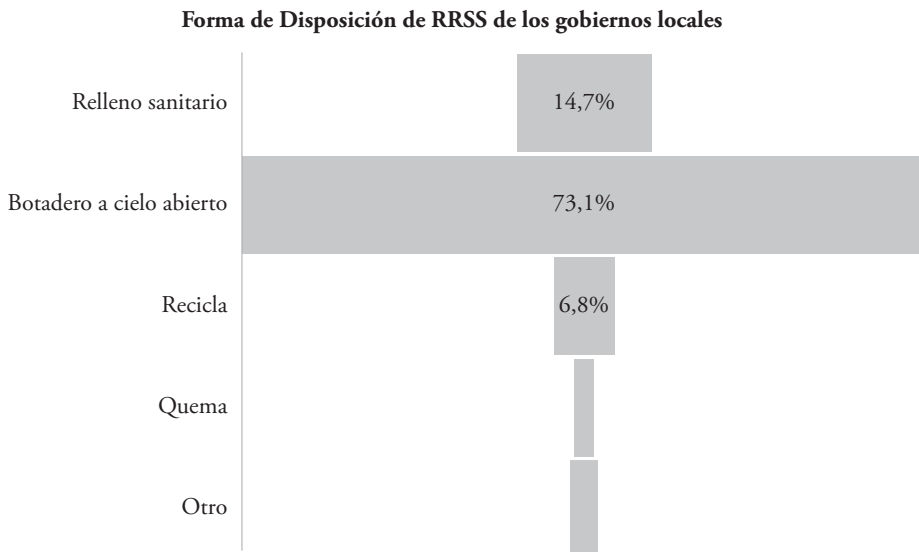
Ahora bien, los gobiernos locales son los responsables, por la Ley, de gestionar los residuos sólidos que se generan en los hogares (que son parte de los residuos sólidos municipales), y deben garantizar una adecuada disposición. No obstante, limitaciones de infraestructura por la falta de rellenos sanitarios, y más aún por la falta de tecnología apropiada para la generación de energía, además de diversos problemas de gestión (Ká-

niche Zegarra, 2018), generan que la disposición final de los residuos municipales no sea la adecuada.

De acuerdo con información del Minam, existen actualmente 64 rellenos sanitarios, de distinto nivel tecnológico: manuales, mecanizados, con plantas de tratamiento e incluso algunos con celdas de seguridad para los residuos peligrosos (que justamente son los que provienen de los hospitales), que atienden solo 210 gobiernos locales a lo largo del país (Minam, 2021) del total de 1874 distritos que existen en el país.

No obstante, en la figura 2 se puede observar que, en promedio, el 73,1% de los residuos que recolectan los gobiernos locales del país se disponen en botaderos (INEI, 2020). Esta información es proporcionada directamente por los gobiernos locales a través del Registro Nacional de Municipalidades (Renamu), que reporta información administrativa y de gestión al INEI anualmente. Un botadero es un espacio a cielo abierto o informal en el cual se colocan los residuos sin ningún tipo de tratamiento, lo cual implica que se contamina el suelo, y, por los procesos de lixiviación de los residuos, también es posible que se contaminen las fuentes de agua. Esto tiene consecuencias en la salud de las personas, desde enfermedades cutáneas hasta enfermedades respiratorias (Girón, Mateus, & Méndez, 2009).

Figura 2  
Forma de disposición de los residuos sólidos por parte de los gobiernos locales, 2020



Fuente: INEI (2020).

Más aún, en 2018, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) había detectado que existían 1585 botaderos informales en el país, de los cuales solo 27

podían ser convertidos en infraestructuras adecuadas para tratamiento de los residuos (OEFA, 2022). Esto quiere decir que la gestión inapropiada dentro del hogar de los residuos sólidos puede generar aún mayores riesgos, ya que el tratamiento que reciben los residuos por los gobiernos locales no garantiza que estos sean dispuestos en condiciones que salvaguarden la salud humana.

De otro lado, la información de la Encuesta Nacional de Programas Presupuestales (Enapres) muestra que los hogares no hacen mucha distinción en la forma en que disponen de residuos peligrosos como los aparatos eléctricos y electrónicos, así como pilas y baterías, que deben tener un tratamiento distinto, porque también pueden tener consecuencias negativas en la salud (Grant *et al.*, 2013). En el Perú, el Minam aprobó el reglamento para la gestión de los residuos electrónicos, que responsabiliza al productor de la recolección de este tipo de residuos, con metas concretas entre 2020 y 2024 (Minam, 2019). Sin embargo, no se tiene información sobre el avance en este proceso.

La tabla 4 muestra que, en promedio, el 57,7% de los hogares dispone los residuos denominados peligrosos, como aparatos eléctricos, pilas y baterías, en la vía pública y solo el 38,2% se pone para recolección. Esta situación provee información de que los hogares no tienen muy clara la importancia de separar los residuos por tipo y la necesidad de disponerlos de manera distinta. Al ser esta una forma de disposición inadecuada de los residuos peligrosos, pero usual, es posible inferir que los hogares no hacen una distinción entre los residuos biocontaminados que se generan por la COVID-19 y los residuos comunes generados diariamente.

Tabla 4  
Formas de disposición de residuos peligrosos, por parte de los gobiernos locales, a nivel nacional

Año	Residuos peligrosos (aparatos eléctricos o pilas y baterías)						Total
	Vía pública	Es recolectado	Lo quema	Lo usa	No desecha	Otro	
2014	54,8	40,4	0,4	1,7	0,1	2,5	100,0
2015	57,7	38,2	0,3	1,4	0,3	2,0	100,0
2016	60,1	36,2	0,3	1,1	0,6	1,8	100,0
2017	57,2	38,8	0,3	1,2	0,7	1,7	100,0
2018	58,7	37,3	0,3	1,3	0,7	1,7	100,0
2019	57,4	38,5	0,2	1,5	0,5	1,9	100,0
<b>Promedio</b>	57,7	38,2	0,3	1,4	0,5	1,9	100,0

Fuente: INEI (2022).

En conclusión, muchos de los residuos biocontaminados que producen los hogares, sea porque hay un miembro del hogar con COVID-19, o por los EPP que usan diariamente todos los miembros del hogar, tienen una disposición final inadecuada, que puede incrementar los riesgos en la salud. Ello se debe a que los mismos hogares no segregan este tipo de residuos, o porque los gobiernos locales no gestionan adecuadamente este tipo de residuos.

Una posible razón para este tipo de resultado es que ni los hogares ni los gobiernos locales consideran que el volumen adicional de residuos biocontaminados que genera la COVID-19 sea importante, y, por tanto, no se requiere un tratamiento especializado. No obstante, hasta el momento no se cuenta con información que cuantifique este problema.

### **Una aproximación al volumen de residuos biocontaminados generados por COVID-19 en los hogares**

La preocupación por la gestión de residuos biocontaminados surgió en la literatura casi inmediatamente desde la aparición de la pandemia (Nzediegwu & Chang, 2020; Sarkodie & Owusu, 2020; Nzeadibe & Ejike-Alieji, 2020; Andeobu *et al.*, 2022). Muchos de los artículos buscaban resaltar la problemática de la gestión de residuos sólidos en general, y su exacerbación en la pandemia, con impactos mucho mayores para los países en desarrollo. Por ejemplo, aunque la legislación sobre el color de las bolsas que se deben utilizar para la disposición de los distintos tipos de residuos en los centros de salud es clara, a nivel nacional (Minsa, 2018) e internacional (EPA, 2019), las carencias de dichos centros médicos (véase la tabla 3) llevan a concluir que es poco probable que se pueda cumplir con dicha normativa. Ello coincide con lo señalado por Andeobu, Wibowo y Grandhi (2022) respecto a las dificultades que enfrentan los países en desarrollo para cumplir con la normativa para segregación de residuos.

Más aún, y pese a todo el trabajo realizado, se reconoce que las directivas no han sido claras respecto al manejo de los residuos sólidos generados en la pandemia en los países en desarrollo, y los hogares no han estado lo suficientemente informados sobre qué hacer (Vaverková *et al.*, 2021).

De otro lado, algunos autores han tratado de ver algunas oportunidades para innovar en el marco de la gestión de residuos sólidos en un contexto de pandemia, a través de la promoción de diferentes métodos de tratamiento y gestión durante y después de la pandemia (Sharma *et al.*, 2020; Patricio Silva *et al.*, 2020). No obstante, otros han sido críticos a estas propuestas, dado que no han sido probadas en un contexto de residuos biocontaminados (Mohammad, Goli, & Singh, 2021) y, por tanto, se requiere de más investigación.

Finalmente, algunos autores han intentado estimar el volumen de residuos generados durante la pandemia, considerando los EPP, el número de personas vacunadas, entre otros (Chowdhury *et al.*, 2021; Al-Omran, Khan, Ali, & Bilal, 2021). Aunque se



reconoce que estas son subestimaciones del total de volumen generado, debido al nivel de subreporte de los casos de contagios y al hecho de que muchas personas no se hacen pruebas médicas y el gran número de asintomáticos, se realizan estos cálculos como un ejercicio interesante para determinar el monto adicional de residuos sólidos que han tenido que manejar los gobiernos locales en este contexto.

Con este objetivo, se construyó la tabla 5, que muestra información sobre el peso de los artículos que conforman el EPP (Al-Omran *et al.*, 2021), así como una aproximación (por persona) al número de unidades utilizadas de cada artículo por semana, el tiempo de uso, medido en semanas durante los años 2020 al 2022, así como algunos supuestos sobre el porcentaje de la población mayor de 18 años que utiliza cada uno de los artículos, para el Perú.

Tabla 5  
Peso y cantidad de uso de diferentes artículos del EPP, para población mayor de 18 años

Tipo de equipo	Peso (en gramos) <sup>1/.</sup>	Número de unidades por semana <sup>2/.</sup>	Tiempo de uso en semanas, 2020-2022 <sup>2/.</sup>	Peso total por persona (en gramos)	% de la población que lo usa <sup>2/.</sup>
	(A)	(B)	(C)	(D) = A * B * C	(E)
Mascarilla quirúrgica	2,85	7	100	1995,0	60%
Mascarilla N-95	10,46	2	100	2092,9	35%
Protector facial	33,56	0,125	24	100,7	20%
Traje	60,80	1	24	1459,2	10%
Guantes	20,06	5	24	2407,2	60%
Protector de zapatos	27,70	1	24	664,8	10%
<b>Total</b>				<b>6626,9-6723,9<sup>3/.</sup></b>	

Notas.

<sup>1/.</sup> Tomado de Al-Omran *et al.* (2021) y con información de OMS (2020).

<sup>2/.</sup> Supuestos sobre la base de información secundaria (OMS, 2020; CDC, 2022).

<sup>3/.</sup> El resultado depende de si la persona usa la mascarilla quirúrgica o la N-95.

Un primer resultado es que si una persona utiliza todos estos artículos del EPP durante el período señalado en la columna (C) de la tabla 5, en un período de dos años habría generado entre 6,6 y 6,7 kilogramos adicionales de residuos sólidos, dependiendo del tipo de mascarilla que utilice. Es importante notar que las mascarillas N-95, aunque pesan cuatro veces más, al ser más durables, generan una cantidad total de residuos similar a las mascarillas más comunes. Debe mencionarse que la exigencia en el uso de los distintos artículos no ha sido uniforme a lo largo de la pandemia (véase la columna [C]). En los dos años de pandemia, sí se ha exigido el uso de mascarilla (de cualquiera de los tipos), mientras que los otros artículos han tenido distintos períodos de exigencia. Es

por eso que se ha asumido que las mascarillas se han utilizado durante 100 semanas de las 104 (dos años) que están bajo análisis, y los demás, un menor plazo. En la columna (E) de la tabla 5, se presenta el porcentaje de la población mayor de 18 años que utiliza cada uno de los artículos, los cuales son supuestos.

Con toda esta información, y con los datos de población por edad proporcionada por el INEI (2021), se calculó que el volumen de residuos sólidos generados por el total de miembros del hogar mayores de 18 años, durante los dos años de pandemia, fue de 84 491 toneladas adicionales. A esto hay que sumar los residuos generados por niños y jóvenes menores de 18 años, cuyo uso de EPP se ha concentrado en mascarillas, que ascienden a 5981 toneladas en total, en el mismo período.

Estas más de 90 472,8 toneladas son un límite inferior de la potencial generación de residuos de los hogares por el uso de EPP en la pandemia, ya que la frecuencia y los porcentajes de uso pueden ser distintos. Por ejemplo, incrementos en dichos porcentajes pueden llevar las cifras por encima de las 105 000 toneladas y más. Además, este volumen no incluye los residuos generados cuando los pacientes contagiados leves y graves se quedan en casa, porque allí ese volumen es sustancialmente mayor. Si tomamos en cuenta que una persona en el país genera entre 0,7 y 1 kilogramo de residuos por día<sup>29</sup>, este volumen de residuos adicional generado equivale a casi una semana de residuos sólidos generados en el país.

Lo importante de estos cálculos es que muestran el volumen de residuos generados en los hogares, y que no se tratan adecuadamente, porque, como hemos visto, los hogares no tienden a separar los residuos peligrosos ni disponen apropiadamente de ellos, sino que los colocan en la vía pública. De otro lado, de los residuos del hogar que sí son recolectados por los gobiernos locales, un gran porcentaje (más del 73,1%) se disponen en botaderos informales, que no garantizan las condiciones de manejo adecuadas para evitar la contaminación del suelo y del agua y menos aún para garantizar la salud de quienes manipulan este tipo de residuos. Este último punto es muy importante, dado que los equipos con los que cuentan los trabajadores de limpieza pública son limitados (UNEP IETC, 2020).

Con la información disponible, no ha sido posible calcular el volumen de residuos adicionales generados en los hospitales, el cual debe superar largamente las cifras aquí presentadas, y ello es más preocupante, dadas las dificultades que tienen la mayoría de las instituciones de salud para cumplir con la normativa vigente para la gestión de residuos hospitalarios peligrosos.

Un cálculo adicional que sí fue posible realizar, corresponde a la generación de residuos por el proceso de vacunación. En este caso, la aplicación de una vacuna requiere el uso de una jeringa, un hisopo con alcohol y el frasco donde viene la vacuna, todo lo

---

<sup>29</sup> Lo que equivale a más de 22 000 toneladas por día.

cual tiene un peso de 8,24 gramos (Al-Omran *et al.*, 2021)<sup>30</sup>. Considerando el número total de ciudadanos mayores de cinco años que necesitan vacunarse con tres dosis, que son 29,7 millones de peruanos (INEI, 2021), el total de residuos que se generarán por este proceso es de 734 toneladas.

Es importante mencionar que, en algunos países, se ha tratado de reducir el impacto negativo de las mascarillas en el ambiente a través del fomento en el uso de mascarillas reutilizables, hechas de tela, en la medida en que son lavables y pueden ser utilizadas por más tiempo. No obstante, hay quienes señalan que los productos químicos con los que se producen las telas, así como todo el material nocivo que se descarga durante su lavado, genera impactos negativos en el ambiente, que es necesario cuantificar y analizar (Shruti, Pérez-Guevara, Elizalde-Martínez, & Kutralam-Muniasamy, 2020). Este es un punto que debería ser analizado en el futuro: los otros impactos de la generación de residuos. Este es un tema para futuras investigaciones.

## **Conclusiones y recomendaciones**

La generación de residuos sólidos biocontaminados no solo se produce en los hospitales y centros de salud, sino también en los hogares, por los equipos de protección personal (mascarillas, guantes, protectores faciales, entre otros) que se han utilizado durante la pandemia; y el uso de la mascarilla es el que mayor duración ha tenido como medida de protección en el país.

Se ha estimado, que en los dos años de pandemia, los hogares en el Perú han producido alrededor de 90 500 toneladas de residuos adicionales biocontaminados (cota inferior), los cuales, por desconocimiento y falta de información específica sobre cómo disponer de ellos, han sido probablemente mezclados con los residuos sólidos comunes que produce diariamente un hogar y dispuestos como residuos municipales, lo cual puede generar contaminación cruzada hacia otros residuos, así como un mayor volumen de recolección para los gobiernos locales, generando mayores costos para estas instituciones, así como potencial riesgo para los trabajadores de limpieza durante el manipuleo de los residuos.

La deficiente gestión de residuos biocontaminados en las instituciones de salud, por falta de infraestructura, equipamiento y/o capacitación, así como la inadecuada infraestructura de disposición por parte de los gobiernos locales, hacen suponer que gran parte de los residuos biocontaminados generados durante la pandemia no han tenido una adecuada disposición, y ello puede contaminar las condiciones físicas de las zonas actuales de disposición.

Un primer paso es que las autoridades reconozcan que el problema existe y que se requiere asignar recursos para que las instituciones de salud puedan mejorar su gestión,

---

<sup>30</sup> Se ha tomado en cuenta que el frasco de vidrio contiene 6 dosis de vacuna.

así como que los gobiernos locales cuenten con infraestructura apropiada para gestionar los residuos peligrosos que están mezclados con los residuos municipales. El desconocimiento del tema y la poca capacitación sobre la importancia de una correcta gestión de residuos biocontaminados hacen que los agentes públicos involucrados deban priorizar la capacitación de sus funcionarios y personal, y, más aún, se requiere de una fuerte campaña de sensibilización de los hogares sobre los procedimientos por seguir.

Esa campaña de sensibilización a nivel de hogar debe trabajarse de manera conjunta entre el Minsa y el Minam, ya que la pandemia ha mostrado que las políticas de gestión de residuos sólidos no deben ser sectoriales, sino más bien transversales (Galarza, Kámiche Zegarra, & Ruiz, 2021).

Dos aspectos que será necesario analizar en futuros estudios son: (a) el mayor volumen de residuos domiciliarios en general (material orgánico, papel, cartón, vidrio, entre otros) que se ha generado por el cambio en los hábitos de consumo en los hogares, dado el mayor tiempo que pasan en casa los miembros del hogar, la difusión del trabajo remoto y el incremento de las compras en línea; y (b) la mayor generación de residuos peligrosos generados en los hospitales y en los lugares en los cuales han estado los pacientes por COVID-19, fuera del hogar. Estos volúmenes son sustancialmente mayores y, dado su condición de peligrosos, es un tema que se necesita analizar con más detalle.

## Referencias

- Al-Omran, K., Khan, E., Ali, N., & Bilal, M. (2021). Estimation of COVID-19 generated medical waste in the Kingdom of Bahrain. *Science of the Total Environment*, 801, 149642. doi:doi.org/10.1016/j.scitotenv.2021.149642
- Andeobu, L., Wibowo, S., & Grandhi, S. (2022). Medical waste from COVID-19 pandemic – A systematic review of management and environmental impacts in Australia. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 19, 1381. doi:doi.org/10.3390/ijerph19031381
- Argentina Presidencia. (2020). *Recomendaciones para la gestión de residuos reciclables en contexto de COVID-19*. Buenos Aires. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/recomendaciones\\_para\\_la\\_gestion\\_de\\_residuos\\_reciclables\\_en\\_contexto\\_de\\_covid-19.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/recomendaciones_para_la_gestion_de_residuos_reciclables_en_contexto_de_covid-19.pdf)
- CDC. (2022). *Cómo usar y cuidar las mascarillas*. Recuperado de <https://espanol.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/prevent-getting-sick/about-face-coverings.html>
- Chowdhury, T., Chowdhury, H., Rahman, M., Hossain, N., Ahmed, A., & Sait, S. (2021). Estimation of the healthcare waste generation during COVID-19 pandemic in Bangladesh. *Science of the Total Environment*. <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2021.152295>
- Digesa-Minsa. (2020). *Gestión integral y manejo de residuos sólidos generados por la COVID-19*. Lima: Minsa.
- EPA. (2019). *Cómo manejar sus residuos peligrosos: una guía para la pequeña empresa*. EPA.
- Galarza, E., Kámiche Zegarra, J., & Ruiz, J. (2021). Competitividad y sostenibilidad ambiental. En A. Beltrán, C. Sanborn & G. Yamada. *En búsqueda de un desarrollo integral: 20 ensayos en torno al Perú del Bicentenario*. Lima: Universidad del Pacífico. Recuperado de <https://repositorio.up.edu.pe/handle/11354/3118>

- Girón, S., Mateus, J., & Méndez, F. (2009). Impacto de un botadero a cielo abierto en el desarrollo de síntomas respiratorios y en costos familiares de atención en salud de niños entre 1 y 5 años en Cali, Colombia. *Biomédica*, 29, 392-402.
- Gobierno de Colombia. (2020). *Todo lo que debe saber sobre residuos en tiempo de SARS-COV-2 (COVID-19)*. Bogotá: Gobierno de Colombia. Recuperado de <https://www.minvivienda.gov.co/medidas-covid-19-sector-agua/todo-lo-que-debe-saber-sobre-residuos-en-tiempo-de-coronavirus>
- Gobierno de Colombia. (2021). *Orientaciones para el manejo y gestión de residuos en el marco del Plan Nacional de Vacunación contra el COVID-19*. Bogotá: Gobierno de Colombia. Recuperado de <https://minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/PP/PAI/orientaciones-residuos-vacunacion-covid-19-pai.pdf>
- Grant, K., Goldizen, F., Sly, P., Brune, M., Neira, M., Van der Berg, M., & Norman, R. (2013). Health consequences of exposure to e-waste: A systematic review. *Lancet Global Health*, 1, e350- e361.
- Hospital Rezola Cañete. (2021). *Estudio de diagnóstico basal o inicial de residuos sólidos del hospital Rezola Cañete 2020*. Cañete: Minsa. Recuperado de <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2004824/RD091.pdf.pdf>
- Hospital San Juan de Lurigancho. (2021). *Diagnóstico inicial de la gestión y manejo de los residuos sólidos del hospital San Juan de Lurigancho*. Lima: Minsa.
- Hospital Hermilio Valdizán. (2020). *Diagnóstico basal de los residuos sólidos del hospital Hermilio Valdizán*. Lima: Minsa. Recuperado de [http://www.hhv.gob.pe/wp-content/uploads/Resoluciones\\_Directoriales/2020/007-DG-17012020.pdf](http://www.hhv.gob.pe/wp-content/uploads/Resoluciones_Directoriales/2020/007-DG-17012020.pdf)
- Hospital Nacional de Salud del Niño San Borja. (2022). *Diagnóstico basal de los residuos sólidos del Instituto Nacional de Salud del Niño – San Borja 2022*. Lima: Minsa.
- INEI. (2020). *Registro Nacional de Municipalidades*. <http://iinei.inei.gob.pe/microdatos/>
- INEI. (2021). *Perú: estado de la población en el año del Bicentenario, 2021*. Lima: INEI. [https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1803/libro.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1803/libro.pdf)
- INEI. (2022). *Microdatos: Encuesta Nacional de Programas Presupuestales*. <http://iinei.inei.gob.pe/microdatos/>
- Jaramillo, M., & Ñopo, H. (2020). *COVID-19 and external shock: Economic impacts and policy options in Peru*. Documentos de Investigación 108. Lima: Grade. <https://www.grade.org.pe/publicaciones/covid-19-and-external-shock-economic-impacts-and-policy-options/>
- Johns Hopkins Medicine. (2022). *Coronavirus face masks FAQs*. <https://www.hopkinsmedicine.org/health/conditions-and-diseases/coronavirus/coronavirus-face-masks-what-you-need-to-know>
- Kámiche Zegarra, J. (2018). *Gobiernos locales: cambiando paradigmas para una mejor gestión de residuos sólidos municipales*. Recuperado de <http://agenda2018.pe/>
- Kumar, V., Alshazly, H., Idris, S., & Bourouis, S. (2021). Evaluating the impact of COVID-19 on society, environment, economy and education. *Sustainability*, 13, 13642. doi:doi.org/10.3390/
- Minam. (2019). D. S. N.º 009-2019-Minam, *Aprueban el Régimen Especial de Gestión y Manejo de Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos*. Lima: Minam. Recuperado de <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/aprueban-el-regimen-especial-de-gestion-y-manejo-de-residuos-decreto-supremo-n-009-2019-minam-1824777-3>
- Minam. (2020). *Protocolo para el manejo de residuos sólidos durante la emergencia sanitaria por COVID-19 y el Estado de Emergencia Nacional*. Lima: Minam. Recuperado de <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/675298/protocolo-actualizado.pdf>

- Minam. (2021). *Listado de rellenos sanitarios a nivel nacional*. Recuperado de <https://www.gob.pe/institucion/minam/informes-publicaciones/279709-listado-de-rellenos-sanitarios-a-nivel-nacional>
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2022). *Argentina: un caso exitoso de gestión de residuos patogénicos en el marco de la pandemia por COVID-19*. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/noticias/argentina-un-caso-exitoso-de-gestion-de-residuos-patogenicos-en-el-marco-de-la-pandemia-por>
- Minsa. (2018). NTS N.º 144-Minsa/2018/Digesa. *Norma Técnica de Salud: Gestión Integral y Manejo de Residuos Sólidos en Establecimientos de Salud, Servicios Médicos de Apoyo y Centros de Investigación*. Lima: Minsa.
- Mohammad, A., Goli, V., & Singh, D. (2021). Discussion on «Challenges, opportunities, and innovations for effective solid waste management during and post COVID-19 pandemic», by Sharma *et al.*, 2020. *Resources, Conservation & Recycling*, 164, 105175.
- Nzeadibe, T., & Ejike-Alieji, A. (2020). Solid waste management during COVID-19 pandemic: Policy gaps and prospects for inclusive waste governance in Nigeria. *Local Environment. The International Journal of Justice and Sustainability*, 25(7), 527-535. doi:10.1080/13549839.2020.1782357
- Nzediegwu, C., & Chang, S. (2020). Improper solid waste management increases potential for COVID-19 spread in developing countries. *Resources, Conservation & Recycling*, 161, 104947. doi:doi.org/10.1016/j.resconrec.2020.104947
- OEFA. (2022). *OEFA identifica 1585 botaderos informales a nivel nacional*. <https://www.oefa.gob.pe/oefa-identifica-1585-botaderos-informales-nivel-nacional/ocac07/>
- OMS. (2020). *Especificaciones técnicas para el equipo de protección personal frente a la COVID-19*. OMS.
- Padmanabhan, K., & Barik, D. (2019). Health hazards of medical waste and its disposal. En D. Barik. *Energy from toxic organic waste for heat and power generation* (pp. 99-118). Elsevier. doi:10.1016/B978-0-08-102528-4.00008-0
- Patricio Silva, A., Prata, J., Walker, T., Campos, D., Duarte, A., Soares, A., . . . , & Rocha-Santos, T. (2020). Rethinking and optimising plastic waste management under COVID-19 pandemic: Policy solutions based on redesign and reduction of single-use plastics and personal protective equipment. *Science of the Total Environment*, 742, 140565. doi:doi.org/10.1016/j.scitotenv.2020.140565
- Sarkodie, S., & Owusu, P. (2020). Impact of COVID-19 pandemic on waste management. *Environment, Development and Sustainability*. doi:doi.org/10.1007/s10668-020-00956-y
- Secretaría del Medio Ambiente. (2022). *Residuos y COVID-19*. Recuperado de <https://www.sedema.cdmx.gob.mx/archivo/residuosyCOVID19>
- Sharma, H., Vanapalli, K., Cheela, V., Ranjan, V., Jaglan, A., Dubey, B., Goel, S., & Battacharya, J. (2020). Challenges, opportunities, and innovations for effective solid waste management during and post COVID-19 pandemic. *Resource, Conservation & Recycling*, 162, 105052. doi:doi.org/10.1016/j.resconrec.2020.105052.
- Shruti, V., Pérez-Guevara, F., Elizalde-Martínez, I., & Kutralam-Muniasamy, G. (2020). Reusable masks for COVID-19: A missing piece of the microplastic problem during the global health crisis. *Marine Pollution Bulletin*, 161, 111777.
- UNDP. (2022). *COVID-19: Socio-economic impact*. <https://www.undp.org/coronavirus/socio-economic-impact-covid-19>

- UNEP IETC. (2020). *Waste management during the COVID-19 pandemic from response to recovery*. Osaka: UNEP.
- University of Maryland Medical System. (2022). *Choosing the right mask type*. <https://www.umms.org/coronavirus/what-to-know/masks/mask-types>
- Vaverková, M., Paleologos, E., Dominijanni, A., Koda, E., Tang, C., Malgorzata, W., ..., & Singh, D. N. (2021). Municipal solid waste management under COVID-19: Challenges and recommendations. *Environmental Geotechnics*, 8(3), 217 + 232.
- WHO. (2020). *Consideraciones relativas a las medidas de salud pública y sociales en el lugar de trabajo en el contexto de la COVID-19*. WHO. [https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/332084/WHO-2019-nCoV-Adjusting\\_PH\\_measures-Workplaces-2020.1-spa.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/332084/WHO-2019-nCoV-Adjusting_PH_measures-Workplaces-2020.1-spa.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Worldometer. (2022). *Coronavirus*. <https://www.worldometers.info/coronavirus/>



## 5. El rol del transporte urbano ferroviario en la propagación del coronavirus: evidencia de la Línea 1 del Metro de Lima

JULIO AGUIRRE Y FRANCISCO B. GALARZA

### Introducción

El brote de un nuevo coronavirus, SARS-CoV-2, causante de la COVID-19 (enfermedad del coronavirus, por su acrónimo en inglés), en diciembre de 2019, en Wuhan (China), desencadenó una serie de efectos disruptivos en el mundo, que no fueron inicialmente previstos. En el Perú, dichos efectos se hicieron tangibles a partir del 6 de marzo de 2020, cuando se reportó el primer caso de infección, que obligó al Gobierno a tomar una serie de decisiones de política en materia sanitaria, social y económica, cuyas consecuencias todavía están por ser evaluadas.

Los aportes de diversos investigadores y especialistas han permitido identificar las formas de la propagación del virus, que usa a las personas infectadas como vehículo de transmisión; a saber, la falta de distancia entre las personas (Casella *et al.*, 2020), el contacto físico (apretones de manos y abrazos) (Peeri *et al.*, 2020), el contacto con objetos (pasamanos, teléfonos y manijas de puertas) (Ayitney *et al.*, 2020) y la poca ventilación (Vuorinen *et al.*, 2020), entre otros.

Precisamente por dichas formas de propagación es que, tras la declaratoria del Estado de Emergencia Nacional en el Perú, desde el 15 de marzo de 2020, una de las primeras actividades en restringirse fue el transporte público urbano (combis, buses, metro), toda vez que este constituiría, literalmente, un vehículo propicio para la propagación del virus. En particular, la Línea 1 del Metro de Lima (en adelante, Línea 1) es una de las infraestructuras de transporte masivo más utilizadas en la capital; con una extensión de 34 km, la Línea 1 es operada por 44 vagones a lo largo de 26 estaciones desplegadas en 9 distritos, entre Villa El Salvador (sudeste de Lima) y San Juan de Lurigancho (noroeste de Lima) (figura 1). Al cierre de 2019, la Línea 1 movilizaba un promedio de 550 000 pasajeros por día. A partir de la segunda mitad de julio de 2020, una vez reanudadas



algunas actividades productivas, se restringió el aforo en la Línea 1 a un máximo de 200 000 personas por día; y, para finales de 2020, conforme se iba acelerando la reactivación de la economía, se llegó a movilizar 500 000 personas por día.

Un resultado que motiva este capítulo es que, pasada la segunda ola de contagios que azotó al país (que empezó en febrero de 2021), de acuerdo con cifras del Ministerio de Salud (Minsa) y del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), se ha observado que, en Lima, el número de fallecidos por COVID-19 es menor en distritos con mayor poder adquisitivo, lo cual sugiere que la enfermedad podría afectar menos a los que tienen mayores ingresos. Sin embargo, también observamos que, en distritos de menores ingresos con similar poder adquisitivo, los niveles de contagio son distintos. Llamamos, pues, la atención en dos aspectos entre estos distritos; a saber: (i) corresponden a la ruta de la Línea 1, y (ii) los distritos con más víctimas por COVID-19 son precisamente aquellos distritos extremos en la ruta de la Línea 1: Villa El Salvador y San Juan de Lurigancho.

Figura 1  
Área de influencia – Línea 1 del Metro de Lima



Fuentes: Plan de negocios 2020 – GyM Ferroviás; Ositrán (2021).

En este contexto, el objetivo de este capítulo es dar cuenta del nivel de contagios por COVID-19 en la ruta de la Línea 1 del Metro de Lima. Por un lado, la infraestructura de la Línea 1 contiene espacios cerrados en los que la ventilación sería limitada, y las

personas no guardarían una mayor distancia y estarían en contacto físico con manubrios o asientos. Dado que la transmisión se da por aerosoles, por más que se empleen mascarillas, es posible que se concentren en el ambiente de los vagones partículas que permanecen flotando en el aire, dada la poca ventilación. Por otro lado, esto afecta a los pasajeros que permanecen más tiempo viajando de una estación a otra; en particular, a los que parten de, o llegan a, las estaciones extremas. En ese sentido, nuestra hipótesis es que, en ausencia de cuidados básicos, como el distanciamiento, el uso correcto de mascarillas y una adecuada ventilación (lo cual tiene una mayor afectación cuando hay mayor congestión), este sistema de transporte podría haber contribuido a la propagación del virus.

El resto del capítulo está organizado como sigue. La sección 2 revisa estudios similares. La sección 3 hace un recuento de las medidas implementadas por el Gobierno para enfrentar la nueva pandemia. La sección 4 usa la información de alta frecuencia, disponible para analizar la evolución de los contagios y fallecimientos en relación con la frecuencia de uso de la Línea 1 del Metro de Lima. La sección 5 desarrolla nuestras reflexiones finales.

## Revisión de literatura

Este capítulo analiza la relación entre los niveles de contagio por COVID-19 y el transporte utilizando la Línea 1 del Metro de Lima, por lo que se han recolectado diferentes estudios que relacionan el uso de transporte público o la movilidad con el aumento de casos positivos (contagios) y muertes por dicha enfermedad. Si bien hay literatura acerca del impacto de la COVID-19 sobre indicadores socioeconómicos, como el empleo, en América Latina (Weller *et al.*, 2020) y en el Perú (Cueva, Del Carpio, & Winkler, 2021; Jaramillo & Ñopo, 2020), no hemos encontrado ninguno que analice su relación con el transporte masivo en el Perú, aunque sí para otros países, como se muestra a continuación.

Rahman (2020) usa una encuesta virtual aplicada en la región de Kelowna (Columbia Británica, Canadá) para analizar la asignación de tiempo de viaje diario de las personas en tiempos de COVID-19. Encuentra que, en pandemia, las personas redujeron en un 50% la realización de sus actividades fuera del hogar, lo que incidió mayoritariamente en viajes diarios de compras rutinarias y de trabajo. Asimismo, hay una movilidad diferenciada: (i) las personas con ocupaciones como salud, educación, derecho, ventas y servicios, aumentaron sus viajes de trabajo durante la pandemia; (ii) los viajes por entretenimiento aumentaron para los adultos jóvenes, mientras que, para los adultos mayores, se redujeron; (iii) y, a diferencia de los hogares de bajos ingresos, en aquellos de altos ingresos no hubo movilidad por trabajo, gracias al teletrabajo.

Abdullah *et al.* (2020) realizaron un estudio del cambio de comportamiento de viaje de las personas luego de la pandemia. La base de datos utilizada fue una encuesta en línea, respondida por ciudadanos de más de 15 países, acerca del propósito del

viaje, la elección del modo de viaje, la distancia del recorrido y la frecuencia de los viajes durante la pandemia de COVID-19. Encontraron que el 56,6% de las personas no se transportan a sus trabajos ni al colegio, debido al teletrabajo y la teleeducación. Solo el 11,4% de los encuestados reveló que su comportamiento de viaje no cambió con la pandemia, mientras que el 44% de las personas afirmó que su propósito para viajar fue ir de compras, lo que representa un cambio importante en el propósito de viaje, debido a la pandemia. En esa línea, hay un cambio del transporte público al de movilidad privada.

Schmidt (2020) analiza la situación de las empresas de transporte debido a la COVID-19 en Austria. Utilizando datos de tráfico de pasajeros en el sistema de transporte público, encontró reducciones de tráfico y frecuencia, de hasta un 90%. Una vez reanudadas las actividades, el autor evidencia que las empresas de transporte no han recuperado los niveles prepandemia, debido a las exigencias de distancia física y la limitada capacidad posible de utilizar. A pesar de que, con la finalidad de compensar los efectos de dichas exigencias, las empresas de transporte han incrementado sus frecuencias (y, con ello, los costos), aún generan ingresos insuficientes.

Przybylowski, Stelmak y Suchanek (2021) investigan sobre las consecuencias de las medidas implementadas por el Gobierno en la movilidad de las personas, a partir de una encuesta realizada en la ciudad de Gdańsk (Polonia). Los autores encuentran que el 90% de las personas encuestadas no usa el transporte público, mientras que el 75% de ellos podría volver a usarlo cuando la pandemia se estabilice. Una de las razones por la cual no quieren volver a tomar un transporte público es por la percepción de falta de seguridad en el sistema, por lo que muchas familias han optado por transporte privado. Si eso sucede en países europeos, es posible imaginar la percepción en países menos desarrollados.

Tlikkaja y Viri (2021) analizan los cambios producidos en el transporte público durante la pandemia de COVID-19. Se utilizaron los datos del transporte de la región Tampere (Finlandia), como mapas de rutas, horarios y frecuencia de pasajeros, en los meses de enero y mayo de 2020, para evaluar la frecuencia de viajes, el número de pasajeros y la tasa promedio de pasajeros en diferentes meses. Los autores hallaron que el tráfico promedio de pasajeros movilizados se redujo durante el mes de mayo de 2020 (en entorno de pandemia) respecto de enero (sin pandemia), debido a la inmovilización social en la mayoría de las rutas. Sin embargo, en las rutas de la parte este de la región y los lugares más alejados, sí ha aumentado el tráfico promedio de pasajeros durante el mes de mayo respecto de enero, posiblemente (según los autores) por la mayor confianza de los usuarios en este transporte, a pesar de la pandemia.

Pasando al caso de países emergentes, Raunak, Sawant y Sinha (2020) analizaron el impacto de las medidas adoptadas por el Gobierno de la India en el sector transporte, usando una encuesta virtual enviada a través del correo electrónico, que incluía pre-

guntas sobre el perfil socioeconómico y el impacto de la COVID-19 en el hogar y sus miembros, así como su calificación sobre las medidas adoptadas por el Gobierno en la pandemia. Además de encontrar que la demanda por transporte público se redujo, por la preocupación por su salud, existe una desconfianza de la población en el sistema de transporte público, por su inadecuado y deficiente funcionamiento. Finalmente, los autores encontraron que el 24% de las personas encuestadas tenían prevista la compra de un vehículo particular, y que los de la clase media son los que muestran una mayor probabilidad de comprar vehículos nuevos.

Como se puede apreciar, los estudios encontrados analizan, en general, el cambio de comportamiento de viaje debido a la pandemia, y la relación de esa conducta con indicadores socioeconómicos. Frente a las restricciones impuestas, el común denominador es que las personas priorizan sus labores a través del teletrabajo y la teleeducación (en la medida de lo posible), y concentran su movilidad para adquirir productos básicos. Por último, hasta lo que podemos conocer, no se han identificado referencias que lidien con el objetivo de este capítulo, que es analizar si los contagios ocurren y siguen espacialmente las rutas y/o ámbitos de los sistemas de transporte público.

## **Medidas implementadas por el Gobierno**

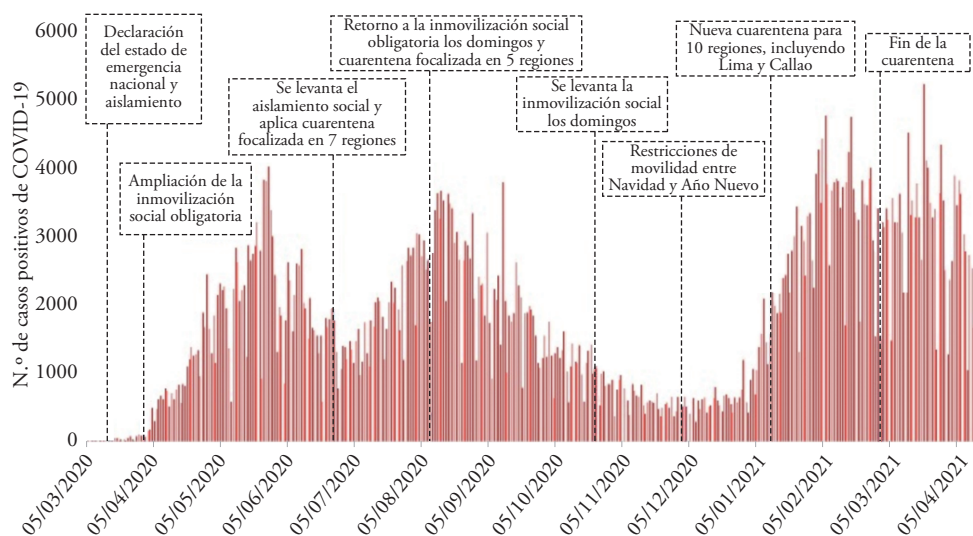
Si bien es cierto que el primer caso de contagio en el Perú se registró el 6 de marzo de 2020, en materia sanitaria, el Gobierno ya tomaba medidas anticipando la inminente llegada al país del SARS-CoV-2. Así, por Resolución Ministerial N.º 039-2020-Minsa del 31 de enero de 2020, se aprobó el documento técnico «Plan Nacional de Preparación y Respuesta frente al riesgo de Introducción del Coronavirus», para que los sistemas de vigilancia, contención y respuesta fueran fortalecidos para enfrentar la COVID-19 en el país (Parlamento Andino, 2021).

El 16 de marzo, el Gobierno, de manera relativamente temprana en comparación con países vecinos, decretó la primera cuarentena a nivel nacional. De acuerdo con Google Mobility Reports, esto tuvo como efecto inmediato una abrupta reducción de la movilidad de las personas, entre la segunda mitad de marzo y el mes de abril, de un 82% en las salidas a tiendas de menudeo y recreación, un 60% a tiendas de abarrotes y farmacias, un 73% a parques, un 82% a estaciones de tránsito y un 72% a centros de trabajo (Jaramillo & López, 2021).

La cuarentena se levantó parcialmente durante la primera semana de julio de 2020 (figura 2), de la mano de algunas medidas aplicables a la actividad de transporte público urbano, tales como el otorgamiento de un subsidio a las empresas de transporte público, ya que la capacidad de los buses en Lima y en las principales ciudades del país se encontraba limitada; la obligatoriedad de la utilización de protectores faciales en el transporte público, así como la elaboración de 10 000 000 de equipos de pro-

tección para entregarlos a los usuarios de transporte urbano<sup>31</sup>; y, con el fin de evitar aglomeraciones en el sistema de transporte, los ministerios de Trabajo y de Transportes y Telecomunicaciones llevaron a cabo coordinaciones para que el horario de entrada a los trabajos fuera diferenciado. Posteriormente, una segunda ola de contagios motivó que el Gobierno declarara una nueva cuarentena para 10 regiones, incluyendo Lima y Callao, a inicios del año 2021, la cual se extendió hasta principios de marzo (Parlamento Andino, 2021).

Figura 2  
Medidas implementadas por el Gobierno frente a la COVID-19



Fuente: Plataforma Nacional de Datos Abiertos. Casos positivos de COVID-19 – Minsa, 2021.

En suma, se tuvo un año marcado por la emergencia sanitaria, en el cual el Gobierno implementó medidas para restringir el tránsito y evitar la aglomeración de personas, con el fin de mitigar la propagación del virus. En el caso de la Línea 1 del Metro de Lima, ello derivó en la implementación de protocolos de bioseguridad en las estaciones del metro (Ositran, 2021): los aforos en los trenes se redujeron de 1200 personas a 536, la capacidad en el uso de ascensores en las estaciones disminuyó de 7 a 2 personas, y variaron los horarios de operación<sup>32</sup>. Siendo el horario efectivo del servicio de transporte de pasajeros

<sup>31</sup> Para el transporte interprovincial, se requirió la instalación de separadores entre asientos y en los pasillos de los buses, la incorporación de señalizaciones en terminales de pasajeros, el control de temperatura, y el requerimiento de una declaración jurada para los viajeros.

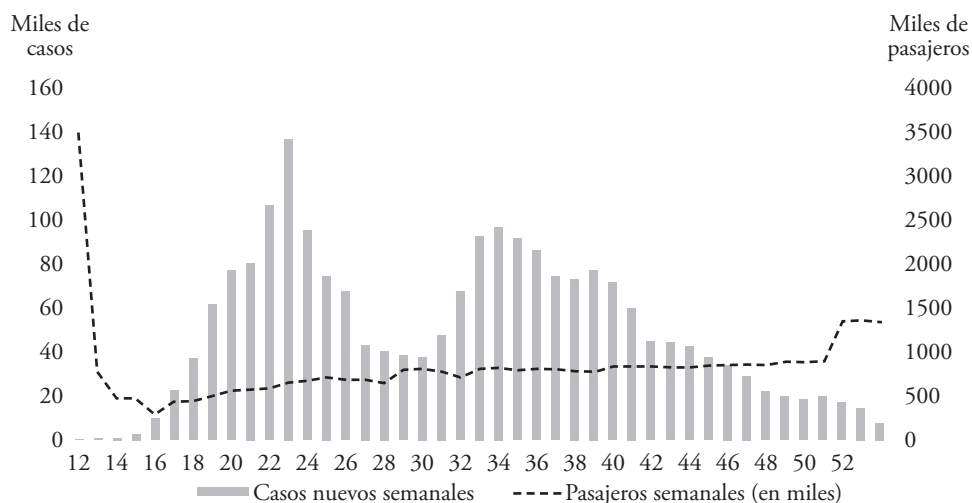
<sup>32</sup> Se dispusieron medidas adicionales, como la obligatoriedad en el uso de mascarillas y protectores faciales por parte de los pasajeros y del personal operativo de la concesionaria.

desde las 5:30 horas, hora de salida del primer tren, hasta las 22:30 horas, en que se registra la salida del último tren desde las estaciones de Villa El Salvador y Bayóvar, tras el fin de la primera ola, en la primera semana de julio de 2020, para evitar las aglomeraciones señaladas, se dispuso que, durante los días laborables, el servicio en horas punta rigiera de 7:00 a 10:00 y de 18:00 a 21:00, y en intervalos de 4, 5 y 6 minutos el resto de horas, lo que implicaba una mayor frecuencia de trenes (en 2019, los intervalos de frecuencia en las horas valle eran de 6 minutos) (Ositrán, 2021). Por su parte, para los sábados, los intervalos de los trenes se han brindado cada 3,5, 4, 4,5 y 6 minutos; y los días domingos y feriados, que tienen menos afluencia, el intervalo ha fluctuado entre los 6 y 10 minutos.

Dichas disposiciones tuvieron efecto desde la semana 13 del año 2020, cuando se registró una gran disminución del transporte, ya que las personas solo podían circular por las vías de uso público para la prestación y acceso en un número restringido de servicios y bienes esenciales (figura 3). A medida que se levantaron las medidas que limitaban la movilidad de las personas, el tráfico de usuarios se incrementó, con algunos picos específicos por días festivos (como Navidad) asociados a menores niveles de casos de contagio (remanentes de la primera ola).

Figura 3

Incidencia de la COVID-19 en el flujo de pasajeros en la Línea 1 del Metro de Lima durante el año 2020



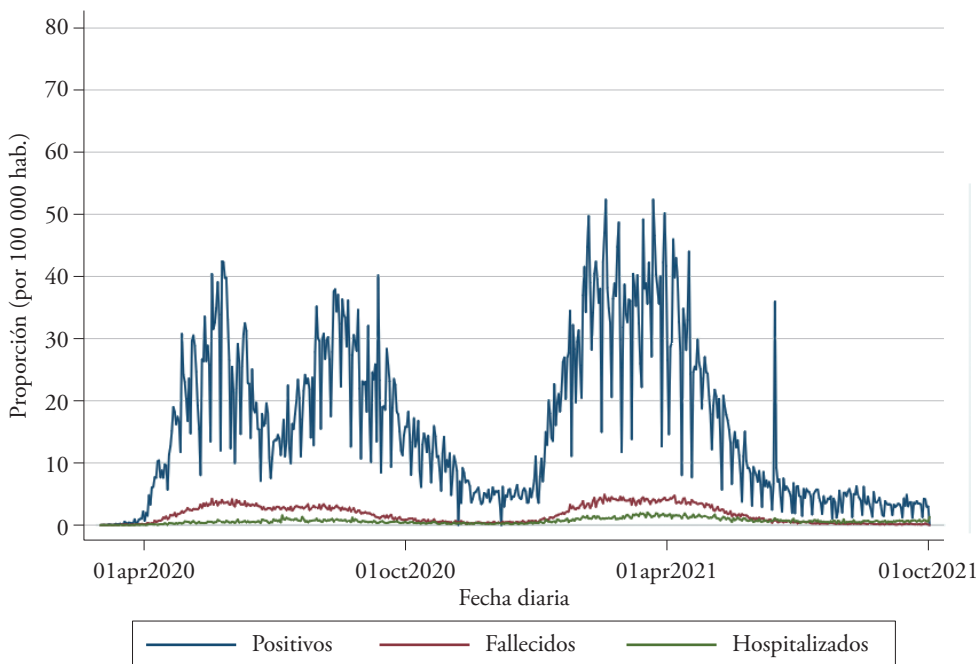
Fuentes: GyM Ferrovías, S.A.; Minsa; Ositrán (2021).

## Análisis de los contagios y el uso de la Línea 1 del Metro de Lima

En esta sección, se analiza la evolución diaria de los contagios, el número de personas hospitalizadas y el número de fallecidos, en los nueve distritos por donde pasa la Línea 1 (de norte a sur: San Juan de Lurigancho, El Agustino, La Victoria, San Luis, San Borja, Santiago de Surco, San Juan de Miraflores, Villa María del Triunfo y Villa El Salvador), para el período de abril de 2020 a septiembre de 2021. La figura 4 muestra claramente los picos de las dos olas de contagios, una (de la primera ola) en septiembre de 2020 (cuando el número promedio de contagios diarios por distrito estuvo entre 20 y 30 por cada 100 000 habitantes) y otra (de la segunda ola), en marzo de 2021 (cuando los contagios diarios por distrito estuvieron entre 30 y 40 por cada 100 000 habitantes). Estos nueve distritos concentran el 34,3% de la población de la provincia de Lima.

Figura 4

Evolución de contagios, hospitalizaciones y fallecidos diarios por COVID-19, a nivel distrital: 2020-2021 (distritos de Lima por donde pasa el Metro)



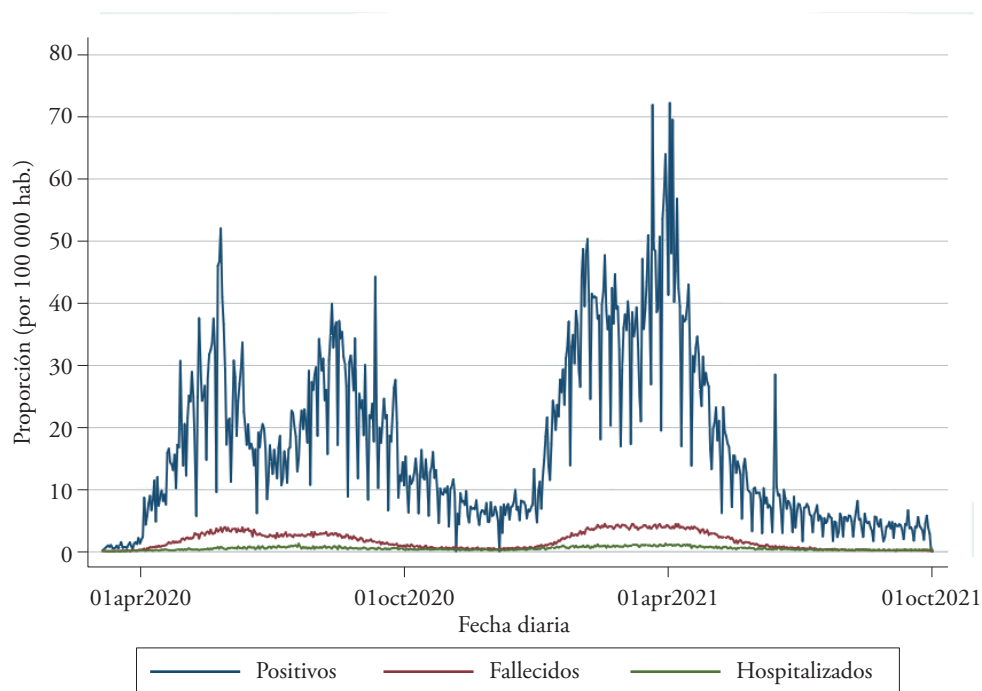
Fuente: elaboración propia sobre la base de la Plataforma Nacional de Datos Abiertos. Casos positivos de COVID-19 – Minsa, Sinadef, 2021.



Cuando uno examina la misma información para los 43 distritos de Lima Metropolitana por donde no pasa el tren (figura 5), podemos apreciar una evolución similar al caso anterior, pero con un nivel mayor de los picos alcanzados en ambas olas, en especial al final de la segunda ola (marzo-abril de 2021). En conjunto, estos distritos congregan a 6,35 millones de habitantes (lo cual representa el 65,7% de la población de la provincia de Lima).

Figura 5

Evolución de contagios, hospitalizaciones y fallecidos diarios por COVID-19, a nivel distrital: 2020-2021 (distritos de Lima por donde no pasa el Metro)

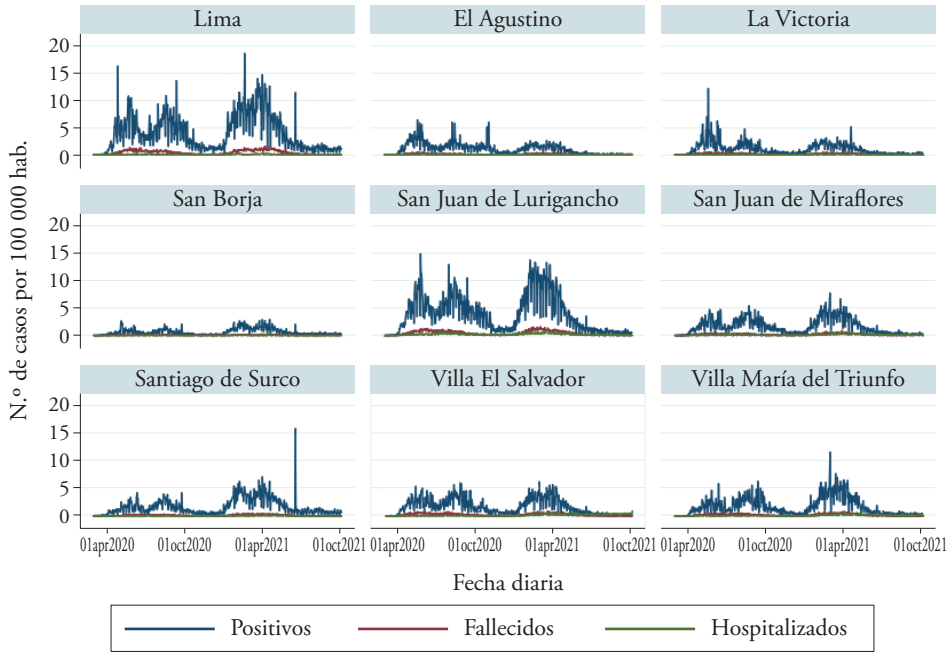


Fuente: elaboración propia sobre la base de la Plataforma Nacional de Datos Abiertos. Casos positivos de COVID-19 – Minsa, Sinadef, 2021.

Examinando la evolución de los datos por distrito, podemos notar que Lima Cercado y San Juan de Lurigancho dan cuenta de la mayor proporción de contagios, seguidos de Villa El Salvador (la población conjunta de estos tres distritos representa el 60% de la población total de los nueve distritos por donde pasa la Línea 1 del Metro de Lima) (figura 6). El mayor grado de movilización de la población de esos distritos por motivos de trabajo está relacionado con esa evolución.



Figura 6  
Evolución de contagios, hospitalizaciones y fallecidos diarios por COVID-19, 2020-2021  
(distritos de Lima por donde pasa el Metro)



Fuente: elaboración propia sobre la base de la Plataforma Nacional de Datos Abiertos. Casos positivos de COVID-19 – Minsa, Sinadef, 2021.

Luego de este análisis descriptivo, usamos esos mismos datos de alta frecuencia para realizar un análisis econométrico que examina la relación entre el nivel de contagios, y el número de fallecidos, con el tráfico en la Línea 1 del Metro, medido por el número de pasajeros reportado en las estaciones de cada distrito. Si bien este análisis es correlacional, sugiere que, en efecto, la propagación de la enfermedad puede haber sido coadyuvada por la mayor movilización usando este medio de transporte masivo. Nuestro período bajo análisis comprende desde el 1 de marzo de 2020 hasta el 1 de octubre de 2021.

De esta manera, en un contexto de regresión, la ecuación base por estimar es la siguiente:

$$y_{it} = \beta_0 + \beta_1 \text{Línea}1_i + \beta_2 \text{Tráfico}_{it} + \beta_3 \text{Olas} + \varepsilon_{it}, \quad (1)$$

donde  $y_t$  representa nuestra variable por explicar (número de contagios o el número de fallecidos) registrados el día «t» (para el período bajo análisis) en el distrito «i»; «Línea 1» es un indicador que es igual a 1 para los nueve distritos por donde pasa la Línea 1 del

Metro de Lima; « $Tráfico_{it}$ » representa el número de pasajeros (en miles) que se registra en todas las estaciones de la Línea 1 del distrito «i» en el día «t»; y «Olas» son indicadores para la primera ola (igual a 1 para el período entre el 6 de abril y el 31 de agosto de 2020) y la segunda ola (para el período entre el 6 de enero y el 31 de mayo de 2021). Nuestros coeficientes de interés son  $\beta_1$  y  $\beta_2$ , que capturan el efecto de la Línea 1 (nivel) y del tráfico de pasajeros de la Línea 1 (escala) sobre el nivel de contagio (o fallecimiento), respectivamente. Una de las variables omitidas en este análisis es la cantidad de personas residentes en cada distrito y que usan el transporte público (buses y combis), que es otro mecanismo de propagación del virus<sup>33</sup>.

La tabla 1 muestra los coeficientes estimados con las variables de interés, introducidas secuencialmente, para el caso del número de contagios. Como se puede apreciar en la columna 1, existe una correlación positiva entre estar ubicado en uno de los nueve distritos por donde pasa la Línea 1 y el número de contagios; y esta relación es robusta a la inclusión de indicadores para las dos olas (columnas 1, 3, 4, 5). Asimismo, cuando se incluye la variable tráfico de pasajeros, como es de esperar, el coeficiente de la Línea 1 disminuye, pero su significancia estadística se mantiene (columnas 2 y 6). En suma, los distritos por donde pasa la Línea 1 registran entre 21 y 36 contagiados más respecto a distritos por donde no pasa la Línea 1 (columnas 1 a 6), y el volumen de tráfico de pasajeros tiene un efecto adicional sobre el nivel de contagios (alrededor de 1 contagiado más por distrito, por cada 1000 pasajeros adicionales que viajan en el Metro) (columnas 2 y 6); y está relación es decreciente (columna 7). En conjunto, estos resultados sugieren que la mayor movilidad fue de la mano con una mayor incidencia de contagios. Asimismo, se observa una correlación positiva entre el período de la primera ola y el nivel de contagios (columnas 3 y de la 5 a la 7); la cual tiene una mayor magnitud en el caso del período de la segunda ola (columnas de la 4 a la 7), que se condice con mayores niveles de contagios y fallecidos en comparación a la primera ola. Estos resultados se mantienen (es más, los estimadores puntuales del coeficiente de «Línea 1» son ligeramente mayores) cuando la variable dependiente en la regresión es el nivel de contagios cinco días después («t+5») o siete días después («t+7»), mientras el tráfico considerado sigue siendo del día «t»<sup>34</sup>.

<sup>33</sup> Se podría aproximar ese flujo de personas que viaja diariamente usando datos de los niveles de contaminación distrital registrada, aun cuando esa información no implica que la población de un distrito en particular sea la que se está desplazando.

<sup>34</sup> Resultados disponibles de los autores. Estas especificaciones consideran que los síntomas pueden tomar un número de días en aparecer; y, el contagio, en propagarse con mayor intensidad.

Tabla 1  
Regresión sobre el número de contagios por distrito

Variables	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Línea 1	34,10*** (1,085)	20,84*** (1,436)	34,34*** (1,075)	35,10**** (1,031)	35,98*** (0,099)	23,73*** (1,264)	15,59*** (1,274)
Tráfico diario (1000 pasajeros)		0,81*** (0,087)				0,75*** (0,077)	1,654*** (0,110)
Primera ola			12,08*** (0,754)		28,59*** (0,067)	29,36*** (0,666)	29,25*** (0,662)
Segunda ola				32,79*** (1,042)	43,52*** (1,033)	42,69*** (1,021)	41,94*** (1,018)
Tráfico al cuadrado							-0,011*** (0,001)
Constante	28,81*** (0,371)	28,81*** (0,371)	25,49*** (0,452)	19,55*** (0,310)	8,65*** (0,302)	8,67*** (0,298)	8,91*** (0,395)
Observaciones	25 189	25 189	25 189	25 189	25 189	25 189	25 189
R-cuadrado	0,055	0,068	0,063	0,116	0,156	0,167	0,172

Notas. Errores estándar robustos entre paréntesis. \*\*\* p<0,01, \*\* p<0,05, \* p<0,1.

Por otro lado, cuando analizamos el caso del número de fallecidos por distrito, el patrón observado es similar al indicado para el caso de contagios, aun cuando en un menor nivel, obviamente (véase la tabla 2). En particular, estar dentro de la ruta de la Línea 1 está asociado a un mayor número de fallecidos (de entre tres y cuatro, por distrito, como se muestra en las columnas de la 1 a la 6). Como chequeo de robustez, usamos los adelantos de cinco y siete días para el número de fallecidos; los coeficientes de nuestras variables de interés no varían mucho, excepto para el caso de «primera ola», cuya magnitud disminuye hasta perder significancia en la última especificación, equivalente a la columna 7<sup>35</sup>.

<sup>35</sup> Resultados disponibles de los autores.

Tabla 2  
Regresión sobre el número de fallecidos por distrito

Variables	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Línea 1	3,95*** (0,122)	2,71*** (0,162)	3,99*** (0,119)	4,062*** (0,116)	4,19*** (0,108)	3,02*** (0,139)	2,32*** (0,151)
Tráfico diario (1000 pasajeros)		0,08*** (0,009)				0,07*** (0,008)	0,15*** (0,012)
Primera ola			2,25*** (0,086)		4,21*** (0,080)	4,28*** (0,080)	4,28*** (0,102)
Segunda ola				3,60*** (0,091)	5,17*** (0,088)	5,10*** (0,086)	5,03*** (0,085)
Tráfico al cuadrado							-0,001*** (0,000)
Constante	2,80*** (0,033)	2,80*** (0,033)	2,18*** (0,037)	1,79*** (0,035)	0,18*** (0,029)	0,18*** (0,029)	0,20*** (0,029)
Observaciones	25 189	25 189	25 189	25 189	25 189	25 189	25 189
R-cuadrado	0,074	0,085	0,102	0,148	0,234	0,244	0,248

Notas. Errores estándar robustos entre paréntesis. \*\*\* p<0,01, \*\* p<0,05, \* p<0,1.

Las estimaciones anteriores fueron realizadas tomando los datos en niveles. No obstante, dado que los síntomas se hacen visibles transcurridos entre cinco y siete días después del contagio, se consideró apropiado utilizar promedios móviles de siete días para los contagios y fallecidos, así como para los datos de tráfico. Al estimar la ecuación (1) con las variables transformadas, se continúa observando una correlación positiva entre la movilidad y el número de contagios y fallecidos, y se tienen estimadores más precisos; así, estar en uno de los nueve distritos por donde pasa la Línea 1 está asociado a entre 24 y 36 contagiados más respecto a distritos por donde no pasa la Línea 1: columnas de la 1 a la 6 de la tabla 3. Asimismo, la relación con la incidencia de las dos olas es similar a la reportada en la tabla 1.

Tabla 3  
Regresión sobre el número de contagiados por distrito (medias móviles de siete días)

Variables	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Línea 1	33,97*** (0,988)	23,65*** (1,352)	34,19*** (0,979)	35,00*** (0,929)	35,86*** (0,888)	26,36*** (1,165)	18,63*** (1,268)
Tráfico diario (1000 pasajeros)		0,623*** (0,081)				0,573*** (0,069)	1,40*** (0,108)
Primera ola			10,54*** (0,666)		26,91*** (0,585)	27,61*** (0,588)	27,57*** (0,584)
Segunda ola				32,76*** (0,923)	42,91*** (0,915)	42,39*** (0,906)	41,70*** (0,904)
Tráfico al cuadrado							-0,010*** (0,001)
Constante	28,96*** (0,329)	28,96*** (0,329)	26,05*** (0,403)	19,66*** (0,340)	9,35*** (0,352)	9,31*** (0,269)	9,51*** (0,265)
Observaciones	25 053	25 053	25 053	25 053	25 053	25 053	25 053
R-cuadrado	0,067	0,076	0,075	0,143	0,187	0,194	0,198

Notas. Errores estándar robustos entre paréntesis. \*\*\* p<0,01, \*\* p<0,05, \* p<0,1.

Los coeficientes estimados usando medias móviles de siete días para el caso de fallecidos (tabla 4) son muy parecidos a los reportados en la tabla 2.

Tabla 4  
Regresión sobre el número de fallecidos por distrito (medias móviles de siete días)

Variables	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Línea 1	3,94*** (0,117)	2,64*** (0,160)	3,99*** (0,114)	4,06*** (0,110)	4,19*** (0,103)	2,91*** (0,136)	1,95*** (0,147)
Tráfico diario (1000 pasajeros)		0,08*** (0,009)				0,08*** (0,008)	0,18*** (0,013)
Primera ola			2,11*** (0,081)		4,05*** (0,075)	4,14*** (0,076)	4,14*** (0,075)
Segunda ola				3,56*** (0,086)	5,08*** (0,083)	5,01*** (0,081)	4,93*** (0,080)
Tráfico al cuadrado							-0,001*** (0,000)
Constante	2,82*** (0,031)	2,82*** (0,031)	2,24*** (0,035)	1,81*** (0,034)	0,26*** (0,028)	0,25*** (0,028)	0,28*** (0,027)

Variables	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Observaciones	25 053	25 053	25 053	25 053	25 053	25 053	25 053
R-cuadrado	0,081	0,093	0,109	0,161	0,248	0,260	0,266

Notas. Errores estándar robustos entre paréntesis. \*\*\*  $p < 0,01$ , \*\*  $p < 0,05$ , \*  $p < 0,1$ .

## Reflexiones finales

Este capítulo aborda una dimensión importante de la pandemia, que ha sido poco examinada: la movilidad usando un medio de transporte masivo que, antes de la pandemia, transportaba 15 millones de personas cada mes. Encontramos una estrecha relación entre una mayor movilidad y el crecimiento del contagio, y el número de fallecidos, en Lima.

Es posible establecer algunas conjeturas observacionales al respecto. En primer lugar, los resultados se deberían al tiempo de permanencia de los pasajeros en el tren al trasladarse entre puntos de origen y destino muy distantes. Desafortunadamente, por el momento no se dispone de métricas del tiempo de permanencia de los pasajeros entre una estación y otra. En segundo lugar, estando cada vez más comprobado que el contagio es por aerosoles, el que los vagones no dispongan de sistemas adecuados de purificación del aire o sistemas de ventilación apropiados, hace más propicio el contagio. Posiblemente, contar con información diaria de la evaluación de los niveles de  $\text{CO}_2$  entre una estación y otra es un elemento que considerar en futuras investigaciones. En tercer lugar, se sabe que una proporción del material tractivo rodante (vagones) tiene cierta antigüedad, lo que probablemente sea también un impedimento para contar con mejores sistemas de ventilación.

Lo anterior deja lecciones sobre algunas estrategias en materia de seguridad que, en adelante, deberían considerarse ante una posible eventualidad de enfrentar una pandemia, ya sea de la COVID-19, nuevamente, u otra que imponga restricciones a la movilidad de las personas en medios de transporte de uso público. En primer lugar, deberían insertarse en el contrato de concesión de la Línea 1 del Metro de Lima, a modo de adenda, previa evaluación costo-beneficio de ello, la adecuación de sus vagones o coches, específicamente a que dispongan de equipos de medición de dióxido de carbono ( $\text{CO}_2$ ). Estos equipos permiten controlar la calidad del aire, ya que, registrado un determinado umbral de  $\text{CO}_2$  dentro de los coches, se activarán acciones para que haya más ventilación o renovación del aire, ya sea evitando que suban más personas, abriendo las ventanas de los vagones u otra medida que permita reducir los niveles de  $\text{CO}_2$ . En segundo lugar, dado que el uso correcto de la mascarilla contribuye a reducir los contagios, se recomienda promover campañas educativas sobre el uso correcto de las mascarillas y promover su uso cuando las personas tengan algún síntoma respiratorio distinto de la COVID-19.

En tercer lugar, es recomendable complementar el sistema de información de tráfico de pasajeros en la Línea 1 del Metro de Lima a través de sistemas de conteo de pasajeros que registren en qué estaciones suben y en qué estaciones bajan. De esta manera, será posible precisar mejor la relación entre el uso de la Línea 1 del Metro de Lima y los niveles de contagios y fallecidos por la COVID-19 u otra enfermedad.

## Referencias

- Abdullah, M., Dias, C., Muley, D., & Shahin, M. (2020). Exploring the impact of COVID-19 on travel behavior and mode preferences. *Transportation Research Interdisciplinary Perspectives*, 8.
- Ayittey F. K., Dzuovor, C., Ayittey, M. K., Chiwero, N. B., & Habib, A. (2020). Updates on Wuhan 2019 novel coronavirus epidemic. *Journal of Medical Virology*, 92(4), 403-407. doi:10.1002/jmv.25695.
- Cascella, M., Rajnik, M., Cuomo, A., Dulebohn, S. C., & Di Napoli, R. (2020). Features, evaluation and treatment coronavirus (COVID-19). *Statpearls* [internet]. Treasure Island, FL: StatPearls Publishing.
- Cueva, R., Del Carpio, X., & Winkler, H. (2021). *The impacts of COVID-19 on informal labor markets: Evidence from Peru*. World Bank Policy Research Working Paper 9675.
- Jaramillo, M., & López, K. (2021). *Políticas para combatir la pandemia de COVID-19*. Documento de Investigación 112. Lima, Perú: Grade.
- Jaramillo, M., & Ñopo, H. (2020). El impacto del COVID-19 sobre la economía peruana. *Economía UNAM*, 17(51), 136-146.
- Ositrán. (2021, junio). *Sistema Eléctrico de Transporte Masivo de Lima y Callao, Línea 1. Informe de Desempeño 2020*. Gerencia de Regulación y Estudios Económicos – Jefatura de Estudios Económicos. Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público.
- Peeri, N. C., Shrestha, N., Rahman, M. S., Zaki, R., Tan, Z., Bibi, S., ..., & Haque, U. (2020). The SARS, MERS and novel coronavirus (COVID-19) epidemics, the newest and biggest global health threats: What lessons have we learned? *Int. J. Epidemiol.*, 49, 717-726. doi:10.1093/ije/dyaa033
- Parlamento Andino. (2021). *Principales medidas adoptadas por el gobierno peruano frente a la emergencia provocada por la COVID-19*. <https://www.parlamentoandino.org/images/actualidad/informes-covid/Peru/Principales-medidas-adoptadas-por-el-gobierno-peruano.pdf>
- Przybylowski, A., Stelmak, S., & Suchanek, M. (2021). Mobility behaviour in view of the impact of the COVID-19 pandemic – Public transport users in Gdansk case study. *Sustainability*, 13(1).
- Rahman Fatmi, M. (2020). COVID-19 impact on urban mobility. *Journal of Urban Management*, 9(3), 270-275.
- Raunak, R., Sawant, N., & Sinha, S. (2020). Impact of COVID-19 on urban mobility in Indian cities. *Transport and Communications Bulletin for Asia and the Pacific*, 90.
- Schmidt, M. (2020). *Impacts of COVID on urban transport*. Documento inédito..
- Tiikkaja, H., & Viri, R. (2021). The effects of COVID-19 epidemic on public transport ridership and frequencies. A case study from Tampere, Finland. *Transportation Research Interdisciplinary Perspective*, 10.

- Vuorinen, V., Aarnio, M., Alava, M., Alopaeus, V., Atanasova, N., Auvinen, M., Balasubramanian, N., Bordbarg, H., Erästö, P., Grande, R., Hayward, N., Hellsten, A., Hostikka, S., Hokkanen, J., Kaario, O., Karvinen, A., Kivistö, I., Korhonen, M., Kosonen, R., Kuusela, J., Lestinen, S., Laurila, E., Nieminen, H., Peltonen, P., Pokki, J., Puisto, A., Råback, P., Salmenjoki, H., Sironen, T., & Österberg, M. (2020). Modelling aerosol transport and virus exposure with numerical simulations in relation to SARS-CoV-2 transmission by inhalation indoors. *Safety Science*, 130 (104866).
- Weller, J., Gómez Contreras, M., Caballero, A. M., & Ravest Tropa, J. (2020). *El impacto de la crisis sanitaria del COVID-19 en los mercados laborales latinoamericanos*. Documentos de Proyectos. Cooperación Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).





## **6. Experiencias y lecciones aprendidas en la lucha contra la COVID-19: la falta de una política de la inclusión migratoria en el contexto del desplazamiento venezolano**

LUISA FELINE FREIER, MARTA CASTRO PADRÓN Y GUSTAV BRAUCKMEYER

### **Introducción**

La pandemia de COVID-19 ha generado pérdidas humanas y materiales en todo el mundo. El Perú, con más de 200 000 decesos hasta enero de 2022, es el país con la tasa de mortalidad más alta en proporción a su población total (Deutsche Welle, 2021). Más allá de las poblaciones de riesgo identificadas según criterios médicos, los grupos sociales que históricamente han enfrentado desigualdades en el acceso a derechos y oportunidades –por ejemplo, las mujeres y los pueblos indígenas– se han visto afectados por la pandemia de una manera más profunda. Asimismo, pese a las estrictas medidas sanitarias adoptadas tempranamente por el Gobierno, factores sociales como la economía informal, el hacinamiento en las viviendas y la insuficiente inclusión financiera han contribuido al empeoramiento de la situación epidemiológica en el país (Horton, 2021). Todo ello nos recuerda la importancia de aproximarnos al estudio de la vulnerabilidad también desde un punto de vista social.

En el caso de las personas refugiadas y migrantes, la evidencia nos permite afirmar que ellas han enfrentado un impacto mayor en comparación con los nacionales durante la pandemia internacionalmente (IOM, 2022) y en el Perú (Freier, Jara, & Luzes, 2020; Freier, 2020; Freier & Castillo Jara, 2021). Ello está estrechamente vinculado con las desventajas que estas personas enfrentan a nivel socioeconómico y legal, desde hace ya varios años, y que no han sido adecuadamente abordadas en las políticas públicas. Las principales desventajas, que también se observan en el caso específico de la población migrante y refugiada venezolana en el Perú, son la precariedad legal y socioeconómica, la dificultad para acceder a servicios públicos y la xenofobia. Aunque la escasez de respuestas estatales afectó a toda la población, sobre todo a la población en condiciones

de vulnerabilidad, las personas migrantes y refugiadas cuentan con menores recursos materiales y redes de apoyo para sobrevivir en caso de contagio o desempleo (Freier, 2020). Además, se ha observado que las personas migrantes en condición irregular son aún más vulnerables, dadas las barreras legales para acceder a trabajos formales y servicios del Estado, tanto como por el miedo de acercarse a servicios públicos por falta de documentación migratoria (Freier *et al.*, 2020).

Como muestra de esta disparidad, al analizar los datos de ocho países receptores en el período previo a la pandemia, Dempster *et al.* encuentran que la población migrante y refugiada tiene un 60% más de probabilidad que la población nativa de trabajar en sectores fuertemente impactados por la pandemia y de experimentar mayores dificultades en el acceso a redes de protección social (2020), lo que los convierte en población particularmente vulnerable a la pérdida de ingresos y a caer en el círculo de la pobreza (Banco Mundial, 2020). Estas múltiples condiciones de vulnerabilidad que enfrentan los migrantes y refugiados venezolanos, tanto formal como fácticamente, sumadas a la notoria ausencia de políticas públicas sostenibles que aborden las problemáticas urgentes de la población migrante, constituyen barreras *de facto* para la integración y la inclusión de los migrantes y refugiados en sus respectivos países receptores.

En este contexto, es importante reconocer el uso que dieron a conceptos como integración e inclusión, pues cumplieron un rol clave en la implementación de las políticas migratorias. De manera tradicional, el término «integración» hace referencia a la incorporación de migrantes legales o ciudadanos naturalizados en sus respectivas sociedades receptoras. Por otro lado, el término «inclusión» es más amplio e implicaba que los migrantes (independientemente de su estatus migratorio) experimentarían un sentido de seguridad, estabilidad, y predictibilidad con proyección al futuro (Cook, 2013).

Como parte de esta aproximación teórica sobre la gestión de respuestas frente a la COVID-19, es importante tomar en cuenta al menos dos elementos que se relacionan entre sí: el primero es la irregularidad migratoria de los venezolanos y el segundo es la condición de vulnerabilidad de estos agudizada por dicha irregularidad en el contexto de la pandemia. El primer elemento hace referencia al rol protagónico que cumplen los Estados para dar forma a los procesos de regularización migratoria (De Genova, 2002), cuyas prácticas definen los parámetros de inclusión y exclusión de la población, así como las limitaciones a sus derechos y el ejercicio de estos (Jaramillo *et al.*, 2020; Álvarez, 2020). En ese sentido, es legítimo preguntarse por el rol que desempeña el Estado en la producción de irregularidad y cómo esta condición migratoria agudiza la vulnerabilidad socioeconómica de la población venezolana. Como se sostuvo anteriormente, estas múltiples condiciones de vulnerabilidad están vinculadas a la irregularidad migratoria de la población migrante y a la precariedad de los documentos y permisos provisionales otorgados a la población venezolana, impidiendo el disfrute efectivo de derechos (Castro Padrón & Freier, 2021).

Sobre dicho punto, la literatura existente sobre políticas de inmigración y refugio en contextos de crisis tanto económica como sanitaria, así como los estudios que abordan la reproducción de la irregularidad por actores gubernamentales, brindan algunas pistas para el análisis en el contexto de la COVID-19. Pues, además de los impactos sanitarios, la pandemia ha tenido severas repercusiones económicas (WMR, 2022). Por un lado, los trabajos sobre políticas de inmigración y refugio en el contexto de crisis económicas, con base en experiencias pasadas como la recesión económica de 2008, sostienen que dichas crisis derivaron en un deterioro del sistema de protección internacional (Trauner, 2016) con la adopción de legislación migratoria más restrictiva (Chetail & Bauloz, 2011) y la ausencia de políticas diferenciadas de protección hacia la población refugiada (Koser, 2009). De este modo, las crisis económicas sirven como pretexto para restringir los derechos de los solicitantes de refugio (Trauner, 2020). Esto es relevante porque exacerba las vulnerabilidades a las que están expuestos los migrantes y refugiados, así como el auge de actitudes y actos de xenofobia y racismo (Beets & Willekens, 2009). Por otro lado, en relación con las pandemias, los brotes de enfermedades transmisibles han funcionado como pretextos para la discriminación y estigmatización de ciertos grupos de personas migrantes. Esto, a su vez, ha resultado en la inacción de los Gobiernos para implementar políticas inclusivas y abordar con urgencia la protección internacional de los migrantes y refugiados en sus respectivos países (Dionne & Turkmen, 2020).

En América Latina, durante los años previos al inicio de la pandemia de COVID-19, una buena parte de los Estados contribuyeron a la agudización de la irregularidad migratoria a través de una gama de prácticas como la introducción de la exigencia de una visa (denominada «humanitaria») a los ciudadanos venezolanos en países como el Perú (Freier & Vera Espinoza, 2021), con requisitos imposibles de reunir (Seele & Bolter, 2020; Freier & Luzes, 2021). Asimismo, en la medida en que el Estado peruano se muestra reticente a aplicar la definición ampliada de «refugiado» contenida en la Declaración de Cartagena (1984) y considera a la gran mayoría de los venezolanos como migrantes económicos (Castro Padrón & Freier, 2021), el Estado adoptó una serie de mecanismos de regularización migratoria *ad hoc* en el territorio nacional que no aseguran el estatus migratorio regular más allá del plazo de vencimiento, como el Permiso Temporal de Permanencia (PTP), creado en 2017 y vigente hasta su eliminación en 2018, y el Carné de Permiso Temporal de Permanencia (CPP) (Castro Padrón & Freier, 2021).

Durante los meses siguientes a la declaratoria del Estado de Emergencia decretado por el Gobierno debido a la pandemia de COVID-19 en marzo de 2020, la mayoría de los migrantes y refugiados venezolanos enfrentaron una serie de limitaciones para la regularización de su situación migratoria en el país. Además de la inmovilización social obligatoria, se dieron el cierre total de puestos fronterizos, la militarización de las fronteras, la ralentización o la suspensión de los sistemas de refugio, requisitos documentarios difíciles de conseguir, y la falta de información oportuna sobre los procedimientos

(Blouin, 2020; Castro Padrón & Freier, 2021). Adicionalmente, se virtualizaron diversos procesos migratorios pese a que la mayoría de los migrantes venezolanos no contaban con acceso continuo a internet, por lo que también se los expuso a un mayor riesgo de ser estafados por falsos «tramitadores» (Freier & Vera Espinoza, 2021). Este enfoque más restrictivo contribuyó a una mayor irregularidad y vulnerabilidad de las personas migrantes y refugiadas, con lo cual se obtuvo un resultado contrario al intento de reducir el flujo migratorio venezolano desde los puntos de entrada oficiales al territorio nacional (Freier & Luzes, 2021).

El segundo elemento por tomar en cuenta es la condición de vulnerabilidad a la cual estaban expuestos los migrantes y refugiados venezolanos en el país receptor en el contexto de la pandemia de COVID-19. El virus no discrimina ni muestra preferencia por ningún grupo humano objetivo, por lo que su transmisión se da sin importar la ciudadanía, etnicidad, sexo, edad, credo o estatus migratorio de las personas (WMR, 2022). Sin embargo, esta naturaleza no discriminatoria del contagio no implica que la pandemia dejara de tener impactos diferenciados sobre sectores de la población que viven bajo condiciones de vida precarias, tal como es el caso de la población migrante y refugiada venezolana. Esta condición de vulnerabilidad se manifiesta en diversos ámbitos de la vida, como el laboral, salud, vivienda, educación y discriminación; ámbitos que ya se configuraban como factores preexistentes al inicio de la pandemia, lo cual se evidencia en diversas cifras. Por ejemplo, en el ámbito socioeconómico, 9 de cada 10 migrantes venezolanos trabajaban en la informalidad (INEI, 2019) y la mayoría ganaba hasta un 37% menos por hora que la población nacional que desempeñaba funciones similares (Banco Mundial, 2019). En el ámbito de la salud, para 2018, solo un 8,5% estaba afiliado a un seguro de salud (INEI, 2019) y, en vivienda, la mayoría contaba con un acuerdo verbal sobre sus viviendas (R4V, 2021), lo que genera inseguridad y mayor riesgo de desalojo. En suma, con la irrupción de la pandemia, la vulnerabilidad en la población migrante se incrementó debido a la pérdida de ingresos, lo cual impactó en la calidad de vida de estos (como el acceso y la calidad de vivienda), así como en la posibilidad de enviar remesas a sus familiares (WMR, 2022).

En ese sentido, se comprueba la falta de un enfoque diferenciado que tome en cuenta la situación de vulnerabilidad y marginalización social de la población migrante y refugiada al limitar la protección internacional por parte del Estado (Castro Padrón & Freier, 2021), a lo cual se añade el hecho de que los migrantes no han sido la principal prioridad en la respuesta a la pandemia (WMR, 2022). Esta falta de perspectiva diferenciada en los planes gubernamentales para la gestión de la pandemia lleva a preguntarse por el papel que desempeña el Estado peruano en la generación y profundización de la precariedad y vulnerabilidades a las que se enfrenta la población migrante y refugiada en el país receptor (Castro Padrón & Freier, 2021). Como parte de las respuestas a dicha interrogante, algunos autores han señalado que las situaciones de regularidad e irregula-

ridad pueden verse facilitadas, o impedidas, por medidas administrativas multinivel, así como por grupos de burocracias que ejercen su función con discrecionalidad (Acosta & Freier, en prensa), a la vez que señalan que la configuración de esta «ilegalidad» (irregularidad) trae consigo consecuencias legales y socioeconómicas para los migrantes y refugiados, lo cual se manifiesta en el temor de ser detenido y/o retornado al país de origen (De Genova, 2002), así como en una mayor exclusión, represión y vulnerabilidad que afrontan en los países receptores (Jaramillo *et al.*, 2020; Álvarez, 2020).

Finalmente, es necesario recordar el impacto de las políticas públicas en esta situación de vulnerabilidad. Tal como se mencionó en líneas arriba, la población migrante y refugiada venezolana a menudo no cuenta con redes de soporte en el Perú; por ello, el apoyo de las instituciones públicas y de las organizaciones de la sociedad civil es fundamental. Sin embargo, en el Perú la gestión gubernamental de la pandemia no fue suficientemente inclusiva con dicha población y se caracterizó por las medidas de corto plazo (Brumat, 2021). Por ejemplo, a diferencia de los ciudadanos peruanos, las personas migrantes y refugiadas no pudieron acceder a las transferencias monetarias destinadas a mitigar los efectos de la pérdida de ingresos durante la pandemia. Además, si bien están incluidas en el programa de vacunación, algunas medidas, como la reciente derogación de la norma que condonaba las multas por exceso de permanencia, generan preocupación acerca del futuro de la recuperación económica y la regularización migratoria de dicha población (*El Peruano*, 2021).

El presente artículo expone puntos clave sobre la irregularidad migratoria y las vulnerabilidades a las cuales se enfrentaron los migrantes y refugiados venezolanos en el contexto de la pandemia de COVID-19. Adicionalmente, detalla la manera en la que esta reproducción de irregularidad afectó la integración e inclusión en sus respectivas sociedades receptoras. De esta forma, busca dar cuenta de la gestión de respuestas frente a la pandemia en los diversos ámbitos de la vida de los migrantes, así como a la manera como funcionan los distintos actores, tanto estatales como de sociedad civil, para hacer frente a los efectos de crisis sanitarias.

## **Metodología**

La metodología empleada en esta investigación es de índole mixta. Por un lado, se basa en cuatro encuestas representativas realizadas desde el inicio de la COVID-19 a personas migrantes y refugiadas de nacionalidad venezolana mayores de 18 años en el Perú, que dos de los autores publicaron previamente por Equilibrium CenDE. Las encuestas tenían el objetivo de identificar las necesidades más urgentes de la población venezolana, tanto migrante como refugiada; y el impacto de la pandemia en sus condiciones de vida.

La primera encuesta se realizó entre el 23 y el 25 de marzo de 2020 (N 363) (Equilibrium CenDE, 2020a) y se llevó a cabo por vía telefónica. Esta encuesta exploró la

opinión frente al manejo de la pandemia por parte del Gobierno, los impactos de la cuarentena en la salud mental, y la pérdida de empleos a raíz del aislamiento social obligatorio, entre otras cuestiones. La segunda encuesta se realizó el 18 de abril de 2020 (N 426) (Equilibrium CenDE, 2020b) por medios telefónicos, e incluyó preguntas sobre el abastecimiento del hogar y las actividades económicas que podrían retornar luego de la cuarentena. Adicionalmente, entre el 16 y el 17 de junio, se realizó una tercera encuesta (N 406) (Equilibrium CenDE, 2020c). En esta ocasión, el objetivo fue profundizar en los desafíos para la regularización migratoria y la convalidación de títulos profesionales, las barreras para conseguir un empleo, y los retos para la escolaridad de niños, niñas y adolescentes, entre otras variables de interés. Por último, se llevó a cabo una cuarta encuesta en octubre de 2020 (N 687) (Equilibrium CenDE, 2020d). Esta incorporó nuevas variables de análisis, como la percepción de discriminación y la capacidad de subsistencia durante la COVID-19.

De manera complementaria a la aplicación de las encuestas, desde un enfoque cualitativo, se realizaron 29 entrevistas semiestructuradas a representantes y funcionarios de los diferentes ministerios del Gobierno que trabajan intersectorialmente en torno a la temática migratoria. En particular, se abordó el contexto migratorio en el Perú durante la pandemia de COVID-19, así como los esfuerzos y los límites de la acción estatal.

## **Vulnerabilidades en el contexto de la COVID-19**

### **Necesidades básicas**

Durante los primeros meses de la pandemia, las necesidades más urgentes de las familias migrantes y refugiadas fueron la alimentación, el abastecimiento del hogar y el pago del alquiler. En este sentido, en marzo de 2020, el 77% de la población venezolana manifestó no contar con los recursos económicos suficientes para comprar los productos de primera necesidad que requerían. Adicionalmente, el 37% de estos productos no se encontraba abastecido, por lo que se produjo una necesidad de salir diariamente a adquirir alimentos. Para abril del mismo año, la capacidad de acceder a alimentos y productos de primera necesidad seguía siendo crítica: solo el 5% de las y los migrantes y refugiados venezolanos contaba con recursos monetarios suficientes para poder adquirir los productos de alimentos y de primera necesidad necesarios para su hogar.

Esta vulnerabilidad de inseguridad alimentaria se complementó con el riesgo frente a potenciales desalojos. Para abril de 2020, el 53% manifestó estar en riesgo de ser desalojado de su hogar por no poder cubrir el alquiler, de los que un 16% presentó un riesgo alto y un 23%, un riesgo medio. Resulta preocupante que este problema haya persistido con fuerza para 2021, y es que, según el Tercer Censo Regional a la Población Migrante y Refugiada Venezolana en el Perú, el 31% de los encuestados confirmaron el haber tenido que mudarse en los últimos seis meses, y casi la mitad de estos realizó

dicha mudanza por motivaciones económicas. Adicionalmente, según la encuesta regional, el 26% de las mudanzas fueron por no poder pagar el alquiler a tiempo y ser a la larga desalojados.

Asimismo, los migrantes venezolanos tuvieron menores posibilidades de cumplir con las medidas preventivas básicas para protegerse del virus. Un gran ejemplo de ello fueron las dificultades para cumplir con el distanciamiento social, pues el 57% de los hogares venezolanos ya vivían en hacinamiento antes de la pandemia (con más de tres personas durmiendo en una misma habitación), 14 veces más que en los hogares peruanos (INEI, 2019; Banco Mundial, 2021). A ello se suman problemas como la falta de acceso al agua potable y la disyuntiva entre elegir alimentos o implementos sanitarios básicos como las mascarillas (INEI, 2019; Banco Mundial, 2021).

### **Situación laboral**

La mayoría de las personas venezolanas que han migrado a países dentro de la región latinoamericana trabajan de manera informal. Esto implica enfrentarse a condiciones de trabajo inseguras y a un acceso nulo o muy limitado a los derechos laborales (Equilibrium CenDE, 2020c), así como a ingresos menores que los de los nacionales. Incluso antes de la pandemia, los venezolanos ya ganaban un 30% menos que los peruanos (Banco Mundial, 2021). Sumado a ello, la mayor parte de esta población se desempeña en sectores económicos que fueron gravemente afectados por las cuarentenas, como el sector de servicios (turismo, restaurantes y construcción) y comercio, incluyendo el comercio ambulante. Dentro de ello, es alarmante conocer que solo 2 de cada 10 profesionales venezolanos trabajaron en alguna actividad relacionada con la profesión estudiada, debido a diversos temas como el reconocimiento del título, documentos migratorios, etc. (Equilibrium CenDE, 2021c).

Si bien antes de la COVID-19 las brechas de género ya eran evidentes, la pandemia ha profundizado la brecha de participación entre hombres y mujeres migrantes en varios países de América Latina y el Caribe. Por ejemplo, en estos países, las tasas de participación de las mujeres cayeron de manera más acentuada que las de los hombres (Carella, Frea, & Velasco, 2021). Del mismo modo, resultados de una encuesta realizada en junio de 2020 demuestran que la proporción de mujeres migrantes económicamente activas durante los meses más agudos de la pandemia fue menor que la de los hombres, pues, en este caso, solo el 17% de las mujeres venezolanas (residentes en Colombia, Ecuador, Chile y Perú) estaban generando ingresos, en comparación con 1 de cada 3 hombres venezolanos (Castro Padrón & Freier, 2021). Para octubre del mismo año, pese a la disminución de las restricciones sanitarias, la proporción continuó siendo bastante desigual para la población femenina (26% vs. 43%) (Castro Padrón & Freier, 2021).

Para marzo de 2020, a los 10 días de comenzar el aislamiento social obligatorio en el Perú, el 33% de la población encuestada venezolana se había quedado sin empleo. Solo



el 4% de la población tenía los medios y condiciones necesarias para trabajar a distancia desde su residencia. Si bien el 50% manifestó estar en su lugar de residencia sin trabajar a pesar de tener un empleo habitualmente, durante las encuestas, la mayoría manifestó que no tenían la certeza de que podrían mantener ese empleo o cobrar los días no laborados. El Banco Mundial ha estimado que en el Perú, antes de la pandemia, el 28% de los trabajadores venezolanos eran pobres, y que después de solo 30 días de aislamiento social, este porcentaje aumentó al 92% (Banco Mundial, 2021).

Para abril de 2020, el 48% de la población venezolana tenía una actividad laboral a la que incorporarse después del aislamiento social obligatorio, de los que casi la mitad lo harían en modalidad de trabajo independiente. Y es que el trabajo independiente se ha convertido en una alternativa para las y los profesionales migrantes y refugiados frente a las limitaciones que enfrentan para la búsqueda de un empleo como empleados, como el reconocimiento de títulos profesionales, la normativa laboral que limita la contratación de extranjeros y el no reconocimiento de los documentos migratorios (Luzes *et al.*, 2021). Con el censo de 2021, se conoce que el 40% de los venezolanos (migrantes o refugiados) que respondieron esta encuesta han recurrido a este tipo de trabajo; y que 29% de ellos está en proceso, o ha culminado el proceso, de la formalización de este autoempleo (Equilibrium CenDE, 2021c). Los sectores para la reincorporación económica eran principalmente comercio y servicios, los más afectados por la pandemia.

A pesar de la reactivación de actividades económicas hacia finales del primer año de la pandemia, la precariedad de las condiciones de vida y la cobertura limitada de las medidas de protección social adoptadas durante la pandemia para la inclusión de la población migrante y refugiada (Castro Padrón & Freier, 2021) han resultado en una recuperación lenta y gradual del trabajo y los ingresos. Esto se puede ver plasmado en los datos recopilados por las encuestas de 2020 durante los meses de junio y octubre. En la primera encuesta, el 43% de los migrantes venezolanos respondieron que se encontraban en situación de desempleo; mientras que, en la segunda, solo se bajó al 34%. La situación del desempleo parece tener una mejora en 2021, pues la encuesta demuestra que el 68% de la población venezolana ya se encontraba trabajando y que la cifra de desempleo bajó al 20%. Sin embargo, no se especifica si este auge de personas trabajando es en el sector formal o informal; lo cual es alarmante, pues se conoce que el 83% de los encuestados no cuentan con un contrato laboral (Equilibrium CenDE, 2021c).

### **Educación de niños, niñas y adolescentes**

Según un artículo del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef), antes de la llegada de la COVID-19, más del 50% de los niños, niñas y adolescentes venezolanos que vivían en el Perú no asistían a la escuela, y un tercio de los adolescentes trabajaban (Alcázar, 2020). El sector educativo ha mostrado grandes avances para aumentar la cobertura educativa y no excluir a la niñez y adolescencia migrante, con tasas de matricu-

lación de estudiantes venezolanos en aumento (Alcázar & Balarín, 2021). Sin embargo, la pandemia ha puesto en riesgo los esfuerzos en garantizar el derecho a la educación: según los resultados de la encuesta a octubre de 2020, un 29% de los menores de 16 años venezolanos se encontraban fuera del sistema educativo. Estos resultados coinciden con el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur), que muestra que el 31% de los niños y niñas venezolanos no asistían al colegio y que, de los matriculados, el 50% carecía de acceso a internet. Del mismo modo, la encuesta realizada en 2021 muestra que también existen otros desafíos durante la educación, como la falta de equipos tecnológicos adecuados o suficientes, o la carga o responsabilidad excesiva del proceso educativo en los padres y madres (Equilibrium CenDE, 2021c). Por ello, se han hecho presentes las restricciones para habilitar la participación de los más pobres en la educación virtual (Banco Mundial, 2021).

Antes de la pandemia, las familias migrantes y refugiadas ya enfrentaban barreras para acceder al sistema educativo: la falta de recursos económicos, el desconocimiento sobre el sistema educativo, la falta de documentos (INEI, 2019) y la inadecuación de los contenidos de algunas materias a la realidad de los estudiantes migrantes (Alcázar & Balarín, 2021). Así, con la llegada de la pandemia, las prioridades de las familias venezolanas tuvieron que cambiar. Otros aspectos básicos, como la alimentación, los insumos médicos y el pago del alquiler, pasaron a ser de primera necesidad, mientras que la educación básica se relegó a un segundo plano. Por otro lado, surgieron nuevos desafíos durante la pandemia, como la escasa disponibilidad de medios tecnológicos para el acceso a las clases virtuales, la responsabilidad excesiva que recae sobre los progenitores, en especial sobre las madres (Equilibrium CenDE, 2021e) y, en algunos casos, la insuficiente interacción entre los docentes y las familias (Alcázar & Balarín, 2021). Como consecuencia de ello, se pudo detectar un aumento del abandono y rezago escolar, y un deterioro de la salud mental de los menores venezolanos (Equilibrium CenDE, 2021e).

Además, el cierre de las escuelas ha profundizado los roles de cuidado más tradicionales y dificultado la compaginación de un empleo remunerado en el sector productivo y el trabajo del cuidado que normalmente llevan a cabo las madres. Los resultados de las encuestas reflejan cómo el trabajo de cuidado recae en mayor proporción en las mujeres venezolanas: para marzo de 2020, del total de mujeres venezolanas encuestadas en Colombia, Perú, Ecuador y Chile, el 42% declaró cuidar ellas mismas de sus hijos e hijas vs. el 9% de los hombres. Mientras que el 59% de los hombres dependen de sus parejas para el cuidado de sus hijos e hijas, versus el 7% de las mujeres.

## Salud

Es importante señalar que las personas migrantes y refugiadas venezolanas no acceden a servicios públicos como la salud del mismo modo que los ciudadanos peruanos. En este

sector, existen problemas de acceso al aseguramiento y a las atenciones médicas. En junio de 2020, casi 9 de cada 10 migrantes y refugiados venezolanos encuestados negaron contar con un seguro médico, lo cual se encuentra por debajo del promedio de la región andina. Y si bien durante la pandemia el aseguramiento fue extendido a todas las personas que presentaran síntomas compatibles con la COVID-19, el acceso a las pruebas de descarte temprano no fue garantizado en igualdad de condiciones con los ciudadanos nacionales (Luzes *et al.*, 2020).

Asimismo, las personas en situación migratoria irregular a menudo no accedieron a las atenciones médicas, ya sea por falta de aseguramiento, por falta de información sobre si serían atendidos, por no contar con dinero o por temor a sufrir algún tipo de discriminación o sanción debido a su situación de irregularidad (Zambrano-Barragán *et al.*, 2021; Banco Mundial, 2021). Este último punto es muy importante, pues es alarmante que 7 de cada 10 personas migrantes y refugiadas encuestadas hayan experimentado situaciones discriminatorias en los espacios públicos, tales como los establecimientos de salud.

Sobre la salud mental y la situación emocional de los migrantes venezolanos durante la primera cuarentena, mientras que la encuesta llevada a cabo por Ipsos Perú sobre la población peruana exhibe sentimientos positivos, como esperanza y alegría por la unión familiar frente a las medidas de aislamiento social obligatorio (Ipsos, 2020), la población migrante venezolana manifestó principalmente sentimientos que pueden derivar en un deterioro de su salud mental. Muestra de eso es que, para marzo de 2020, el 76% de esta población manifestó sentir preocupación o nerviosismo, seguido de ansiedad o estrés (54%), tristeza o pesimismo (36%) y miedo (32%), ante las medidas de aislamiento e inmovilización social obligatorias.

## **Seguridad jurídica**

Durante los primeros meses de cuarentena, la suspensión de la atención presencial de los servicios de Migraciones dejó en una situación de limbo a miles de migrantes, quienes no pudieron acceder a los servicios de Migraciones para la actualización de sus datos, renovación o cambios de calidades migratorias y regularización de su estatus migratorio. Ejemplo de ello es que, para abril de 2020, el 53% aún tenía la necesidad de acercarse a la oficina de Migraciones para realizar algún trámite. Sin embargo, posteriormente, Migraciones implementó una plataforma virtual para una atención oportuna. Uno de los principales desafíos que enfrenta la población migrante para regularizar su estatus migratorio es la emisión del documento migratorio, pues este condiciona de manera significativa el acceso a los servicios públicos por parte de los migrantes. En 2021, por ejemplo, el 47% de las personas con estatus irregular se vieron perjudicadas en el momento de intentar acceder a atención médica y servicios de salud, a diferencia del 29% con condición migratoria regular. Además, hay factores que dificultan las regularizacio-

nes migratorias, tales como los costos establecidos en las normas, la falta de información y el temor de ser expulsados o deportados (Banco Mundial, 2021).

Pese a que el número de solicitudes de refugio pendientes de resolución había alcanzado las 536 100 en junio de 2021, la CEPR concede el refugio bajo la definición tradicional, y solo concede excepcionalmente la protección internacional según la definición ampliada de la Declaración de Cartagena a personas con alta vulnerabilidad (Castro Padrón & Freier, 2021). Esto llevó a que se considerara a la mayoría de los ciudadanos venezolanos como migrantes económicos, aplicando mecanismos de regularización migratoria *ad hoc* como el Permiso Temporal de Permanencia (PTP) y el Carné de Permiso Temporal de Permanencia (CPP), a lo cual se sumó la exigencia de una visa «humanitaria» y pasaporte (Castro Padrón & Freier, 2021), reforzando el carácter restrictivo de la gestión migratoria en el Perú. Es por ello que las personas solicitantes de refugio en el Perú enfrentan una situación de limbo jurídico e incertidumbre aún mayor, ya que los documentos provisionales otorgados no garantizan el acceso a servicios básicos y al sistema de protección social por la discrecionalidad en el reconocimiento de derechos que otorga el estatus de solicitante (Castro Padrón & Freier, 2021).

## **Xenofobia**

Si bien la xenofobia existía desde antes del inicio de la pandemia, esta se ha intensificado en los últimos años. Un estudio realizado en Arequipa, Cusco, Lima, Tacna y Trujillo en los años 2019 y 2020 (antes de la pandemia) concluyó que el 61% de los hombres y el 77% de las mujeres migrantes han sufrido discriminación debido a su nacionalidad (Freier & Pérez, 2021). En el Perú, la nacionalidad venezolana tiende a asociarse con la criminalidad, en especial en relación con una cobertura mediática desproporcionadamente alta de los hechos delictivos en los cuales participan ciudadanos venezolanos (Freier *et al.*, 2021). Así, el 24% de los hombres y el 33% de las mujeres participantes en el estudio citado anteriormente identificaron elementos de este discurso criminalizante en sus experiencias de discriminación. Esta percepción es recurrente también en otros países de la región latinoamericana, como Ecuador y Colombia, y afecta de manera más pronunciada a los migrantes más jóvenes y a aquellos cuya ocupación requiere un contacto directo con la población de los países receptores. Cómo se mencionó líneas arriba, actitudes xenófobas resultaron en la exclusión de la población migrante de servicios de salud esenciales en el contexto de la pandemia (Zambrano-Barragán *et al.*, 2021).

La descripción previa de las distintas situaciones de vulnerabilidad que enfrentan los migrantes venezolanos en el Perú brinda una idea de la precariedad de las condiciones de vida a la que se encuentran sometidos diariamente, así como a la negación fáctica y jurídica del pleno ejercicio de los derechos humanos en el país receptor. Esta vulnerabilidad se ve agravada en el contexto de la pandemia de COVID-19 debido a

las restricciones en la movilidad y en la atención presencial de los servicios públicos que brinda el Estado peruano. Asimismo, el supuesto base para el ejercicio de los derechos de los migrantes y la atención en servicios de salud, educación, seguridad alimentaria, entre otros, es la regularización de su condición migratoria, la cual se vio paralizada y/o ralentizada durante los confinamientos obligatorios, agravando más el acceso a servicios de atención básicos en el contexto de crisis sanitaria y económica. Asimismo, los esfuerzos del Estado en torno a la gestión migratoria en dicho período fueron mínimos y se permaneció en un limbo jurídico bajo un enfoque restrictivo hacia los migrantes venezolanos.

### **Inclusión de las personas migrantes y refugiadas en respuestas a la COVID-19**

Por mucho tiempo, las políticas de inmigración e integración o inclusión no eran una prioridad para el Gobierno peruano. En los últimas dos décadas, se evidenciaron avances legales e institucionales, pero también se mantuvo una tensión entre dos paradigmas ideológicos: por un lado, la promoción de los derechos humanos de los migrantes, y, por el otro lado, la visión proteccionista del Estado en lo referido a temas de seguridad nacional y control migratorio (Freier & Aron Said, 2020). En la legislación actual, el paradigma de la promoción de los derechos humanos se materializa en principios tales como el Principio de Respeto a los Derechos Fundamentales, el Principio de Unidad Migratoria Familiar, el Principio de Interés Superior del Niño y Adolescente, y el Principio de No Criminalización de la Migración Irregular, entre otros. Asimismo, existe una especial atención hacia los grupos en situación vulnerable, ya sea a través de las calidades migratorias, como la humanitaria, o mediante excepciones del ejercicio de la facultad sancionadora para dichos grupos (Freier & Aron Said, 2020).

En teoría, la legislación prescribe la inclusión de la población migrante y refugiada. En el contexto de la pandemia, en 2020, el Estado peruano invirtió S/ 331 369 374 del gasto público en brindar diversas atenciones a la población migrante venezolana en los sectores de educación y salud, además de mantener activa la Comisión Especial para los Refugiados, encargada de los procesos de regularización migratoria en el país. Así, dicha cifra representó el «0,046% del PIB peruano y un 3,2% de los costos fiscales» (Cavenpe, 2021, p. 84). En este contexto, cabe destacar que el 0,66% de la totalidad de los ingresos fiscales por concepto de impuesto a las ventas, al consumo y a la renta proviene de la migración venezolana (Cavenpe, 2021). Y, pese a estos esfuerzos, las acciones de gobernanza migratoria del Estado peruano durante la pandemia han sido muy limitadas. En esta sección, analizaremos algunas de las respuestas del Estado peruano a los retos y vulnerabilidades descritos líneas arriba.

## **Necesidades básicas**

Frente a la escasez de medios necesarios para el sostenimiento de la canasta básica familiar, una de las respuestas más importantes del Gobierno fue la asignación de subsidios monetarios o «bonos» para las familias más pobres y vulnerables por medio de la comprobación de sus ingresos familiares. Respecto a las transferencias monetarias, el Gobierno del Perú previó incorporar a los migrantes y refugiados venezolanos en la recepción de dichas transferencias cuando cumplan los mismos requisitos establecidos para receptores peruanos. Esa política resultó en la exclusión *de facto* de esa población a pesar de su vulnerabilidad, ya que la gran mayoría de los refugiados y migrantes venezolanos no gozaban del estatus migratorio regular ni tenían el Documento Nacional de Identidad (DNI) que permitía que los peruanos accedieran a la página web del bono y pudieran comprobar si eran beneficiarios o no.

Asimismo, las respuestas en torno a sectores vulnerables dentro de la población migrante han sido diferenciadas. En general, ya antes de la pandemia, la protección social a grupos especiales –tales como primera infancia, niñez y adolescencia, tercera edad, situación de desprotección familiar y condición de discapacidad– fue baja debido a que las autoridades gubernamentales no estaban preparadas para el aumento de la demanda y se presentaban restricciones administrativas y presupuestales. En el caso de la atención y protección de las mujeres migrantes, los Centros de Emergencia Mujer (CEM) brindaron cierta orientación legal, defensa jurídica, consejería psicológica y asistencia social a mujeres venezolanas. Por su parte, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) estuvo trabajando en un marco de protección con enfoque de género para la población migrante venezolana, pero el alcance de sus acciones todavía es limitado.

## **Situación laboral**

En torno al acceso al empleo y el emprendimiento, los esfuerzos nacionales han sido lentos y lograron ciertos avances –con apoyo de la cooperación internacional–, pero subsisten grandes necesidades. Dentro de los avances, se puede mencionar que Empleos Perú, el ejecutor del servicio público de empleo que facilita el acceso a empleos y servicios de capacitación, cuenta con una plataforma para ampliar sus servicios y que incluyó a personas extranjeras en el primer semestre de 2021. En el ámbito concerniente a la capacitación laboral, la inclusión de migrantes venezolanos en programas de tal enfoque ha sido muy reducida por limitaciones de la oferta por parte del Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial (Senati) y las dificultades de acceso de los migrantes debido a sus horarios de trabajo, el costo de oportunidad que implicaría su tiempo dedicado al estudio en términos de ingreso frente al trabajo, así como por su baja conectividad informática.

## Educación de niños, niñas y adolescentes

En los servicios de educación, antes de la pandemia, había avances con respecto a los ajustes curriculares y pedagógicos, que se han concentrado en dinámicas de inclusión y atención a la diversidad e interculturalidad con miras a la integración de la población migrante venezolana a las dinámicas sociales del país receptor, al tiempo que se viene trabajando en la promoción de la convivencia y la atención de la violencia escolar por *bullying* y xenofobia. Sin embargo, con el cierre de los colegios hasta marzo de 2022, se hizo más difícil y complejo implementar y evaluar los ajustes curriculares con miras a la inclusión e integración de los migrantes venezolanos, así como promover un clima de convivencia que mitigue la violencia escolar por xenofobia, ya que la presencialidad escolar es una condición necesaria para el seguimiento de las actitudes, comportamientos y valoraciones que despliegan los estudiantes en el colegio como espacio de socialización primario.

Cabe destacar que, durante el año 2020, el Estado peruano destinó S/ 293 431 733 en el sector educativo para atender a población migrante venezolana, lo que representó el 0,04% del PIB (Cavenpe, 2021, p. 79). Adicionalmente, en dicho año también se les incluyó en el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, para lo cual el Estado destinó una suma de S/ 30 208 010, que representó el «0,004% del PIB peruano y un 1,7% del presupuesto destinado a Qali Warma» (Cavenpe, 2021, p. 81)<sup>36</sup>.

Respecto a la certificación de estudios profesionales en educación superior, la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (Sunedu) reconoció 9407 títulos profesionales desde 2017 hasta junio de 2021. Lamentablemente, en algunos casos, el reconocimiento y la revalidación por parte de las universidades, en ejercicio de su autonomía, no es aceptado por los colegios profesionales, los cuales, para aceptarlos, imponen requisitos y costos poco asequibles para los migrantes. Por su parte, la certificación de habilidades laborales aún no ha beneficiado a un grupo significativo de migrantes, por lo que el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) y el Senati consideran importante la implementación de un sistema de información que permita centralizar y estandarizar procesos de certificación de habilidades, con el fin de monitorear y evaluar aquellas entidades que puedan llevar a cabo dichos procedimientos de manera descentralizada. Es necesario anotar que la implementación de dicha propuesta no ha sido reportada hasta el momento, a la vez que enfrenta retos como la falta de voluntad política, la crisis institucional, la tan ansiada y pendiente concreción de la descentralización político-administrativa, así como el alto grado de informalidad de la población migrante venezolana en situación de vulnerabilidad.

---

<sup>36</sup> Nota del documento: «Vale indicar que este cálculo se halla posiblemente sobreestimado, puesto que, en un informe elaborado por las Naciones Unidas (2021), se precisa que se ha reportado problemas de cobertura de este programa alimenticio» (Cavenpe, 2021, p. 81).



## Salud

En el ámbito referente a la prestación de los servicios de salud, cruciales en el contexto de crisis sanitaria por la pandemia de COVID-19, el Ministerio de Salud (MINSA) creó una Unidad Funcional de Salud de Poblaciones Migrantes y Fronterizas, adscrita al Viceministerio de Salud Pública. Esta unidad fue responsable de evidenciar las necesidades de la población migrante y orientar las acciones de inclusión por parte de las unidades operativas ordinarias del sistema de salud en el país.

Crucialmente, se vio un incremento de migrantes venezolanos afiliados al Seguro Integral de Salud (SIS), pues, para febrero de 2021, ya se contaba con 76 583 personas venezolanas afiliadas, a diferencia de las 66 159 personas afiliadas en diciembre de 2020. Así, en un corto período de dos meses, 10 000 venezolanos se afiliaron al sistema y se vieron beneficiados, lo que representaría un incremento del 6,3% al 7,3% del total de migrantes venezolanos (Cavenpe, 2021, p. 82). Según la encuesta realizada por la Cámara Venezolana Peruana de Empresarios y Ejecutivos (Cavenpe, 2021), este incremento sería resultado de las políticas de flexibilización del seguro en el marco de la pandemia de la COVID-19. Con ello, se concluye que el Estado peruano destinó S/ 5 511 927 en 2020 para atender a la población migrante venezolana, lo que representó «alrededor del 0,001% del PIB peruano y equivale a 0,28% del presupuesto asignado al SIS para dicho año» (Cavenpe, 2021, p. 83).

Sin embargo, pese a que las políticas del ente rector en salud tienen como uno de sus principios la igualdad de condiciones, en muchos casos las personas refugiadas y migrantes prefirieron atenderse con sus connacionales de manera particular, pues evitaban ir a los hospitales de la red pública nacional por temor a que no los atendieran, los discriminaran o los reportaran a las autoridades por su condición migratoria irregular (Zambrano-Barragán *et al.*, 2021). En el caso de la vacunación contra la COVID-19, la falta del DNI y la discrecionalidad de los gestores regionales y locales limitó en gran medida que la población venezolana accediera a las dosis de vacunas, incluso cuando la directriz del ministro de Salud era que los migrantes podían ser inmunizados. Por otro lado, es importante mencionar que, el sector se ha beneficiado con la incorporación de más de 2500 profesionales de salud de origen venezolano.

## Seguridad jurídica

Un punto clave en el ámbito de seguridad jurídica es la regularización migratoria y el refugio. A junio de 2021, se recibieron más de 560 000 solicitudes de refugio, en su mayoría provenientes de ciudadanos venezolanos, pero solamente se habían reconocido a alrededor de 3000 como refugiados. Con el fin de iniciar el proceso de regularización migratoria y de emitir la calidad migratoria de residencia humanitaria para los solicitantes de refugio, a inicios de 2021 Migraciones inició un proceso de preinscripción,



registrándose 368 000 personas (de las cuales el 98% fueron ciudadanos venezolanos) –160 000 fueron solicitantes de refugio—. Este prerregistro fue utilizado como padrón para la vacunación contra la COVID-19, a la vez que hace las funciones de censo de capacidades laborales que a la larga puede ser utilizado para el acceso al sistema económico por parte de los migrantes venezolanos.

Ahora bien, es importante señalar que el aspecto de la seguridad jurídica no está garantizado plenamente por el Estado peruano. Entre los factores que se pueden mencionar, se encuentran el no reconocimiento de la definición ampliada de «refugiado» de la Declaración de Cartagena (1984) para los migrantes venezolanos; la exigencia de pasaporte y visas humanitarias para los venezolanos desde 2019; así como medidas temporales *ad hoc*, como el Permiso Temporal de Permanencia (PTP) y el Carné de Permiso Temporal de Permanencia (CPP), que no garantizan la permanencia de los migrantes en el territorio nacional una vez vencido el plazo fijado por dichos permisos especiales.

## **Xenofobia**

Dentro de las medidas tomadas por las autoridades gubernamentales frente al aumento de actitudes y percepción negativa contra la población migrante venezolana, se puede mencionar el fortalecimiento de la Comisión Nacional contra la Discriminación, la cual orienta acciones preventivas y de control en todas las entidades públicas y en la cual se ha vinculado a la población venezolana. En esa línea, diversos ministerios han desarrollado iniciativas contra la discriminación y xenofobia, entre los que se pueden mencionar las siguientes carteras: el Ministerio de Educación (Minedu) ejecutó un programa para prevenir y atender la violencia escolar por xenofobia; el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) impulsó un programa de trabajo decente y la prevención y control de la discriminación y la explotación laboral. Por su parte, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) atiende las necesidades de protección especial en casos de explotación, riesgo y desprotección familiar en 25 ciudades del país. El Ministerio de Cultura (Mincul) ha preparado varias campañas para promocionar la valoración de la diversidad cultural, mientras que el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH) se ocupa de promover el principio de igualdad y no discriminación en todo el país, al tiempo que incorpora la consideración de los migrantes como sujetos de protección especial en el Plan Nacional de Derechos Humanos 2022-2027.

Pese a estos esfuerzos plasmados en las políticas gubernamentales para enfrentar la xenofobia, se pueden mencionar algunos elementos que dan cuenta de la dificultad que implica hacer frente a estas actitudes excluyentes, así como de las ambigüedades a las que se someten las mismas autoridades gubernamentales. En primer lugar, las actitudes xenofóbicas, discriminatorias y excluyentes de la población de acogida frente a los migrantes venezolanos no han disminuido, sino que se mantienen en el tiempo debido a que se los asocia con la delincuencia, la hipersexualización y prostitución de las mujeres,

o la competencia por puestos de trabajo que «los venezolanos les quitan» (Pérez & Freier, 2022). Un segundo punto es que el Gobierno se ve tentado a caer en un punitivismo populista que promueve la expulsión de venezolanos del territorio nacional de forma mediática, tal como ocurrió con el intento fallido de expulsión de 41 migrantes venezolanos con la presencia del expresidente de la República Pedro Castillo en diciembre de 2021 y la anuencia del ministro de Justicia y Derechos Humanos.

### **Respuestas desde la sociedad civil**

La pandemia ha puesto de relieve las fragilidades de los sistemas de protección en el Perú y la necesidad de promover alianzas estratégicas con todos los actores de la sociedad para dar una respuesta eficiente que responda a las necesidades de las poblaciones vulnerables, incluyendo la población migrante y refugiada. Las organizaciones de la sociedad civil se sitúan como un actor clave para complementar los esfuerzos de las autoridades gubernamentales para ofrecer asistencia, apoyo y protección a la población migrante y refugiada y a sus crecientes vulnerabilidades de manera articulada y eficaz. La situación de incertidumbre propia de la pandemia ha derivado en la necesidad de adaptar y flexibilizar la respuesta desde la sociedad civil al contexto del país y los nuevos riesgos identificados.

A raíz del estado de emergencia y las restricciones de movilidad, varias organizaciones redujeron sus actividades en el país y en zonas fronterizas (R4V, 2020), incrementando el riesgo de desprotección de la población vulnerable. Desde el Grupo de Trabajo para Refugiados y Migrantes (GTRM), una plataforma de articulación coliderada por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y conformada por 80 organizaciones entre agencias del sistema de Naciones Unidas, organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales, organizaciones religiosas, entre otros actores, se ha continuado ofreciendo una respuesta a pesar de las limitaciones. Así, el GTRM tiene como uno de sus objetivos articular y coordinar la respuesta entre los diversos socios del grupo y el sector público.

El impacto de la pandemia ha requerido hacer un rediseño y adaptación de las formas de respuesta para que las poblaciones vulnerables puedan continuar recibiendo apoyo. Los socios del GTRM han priorizado la ayuda humanitaria para responder a las necesidades más urgentes de la población migrante y refugiada venezolana derivadas de las medidas de aislamiento social obligatorio y la pérdida de ingresos. Las familias con recién nacidos, niños y niñas y personas con condiciones médicas crónicas han sido identificados como los grupos con mayor grado de vulnerabilidad y prioritarios en la respuesta. Debido al incremento de vulnerabilidades durante el período de cuarentena, las intervenciones en efectivo multipropósito (CBI por sus siglas en inglés) para cubrir las necesidades básicas en alimentación, vivienda o transporte cobran protagonismo:

desde el inicio de la cuarentena hasta finales de octubre de 2020, más de 37 000 personas migrantes y refugiadas se beneficiaron de las transferencias en efectivo (Acnur Perú, s. f.).

De manera paralela, y para prevenir los riesgos de inseguridad alimentaria entre la población venezolana durante el período de cuarentena, desde el GTRM se priorizó la distribución de raciones y canastas de alimentos individuales y familiares en estrecha colaboración con comedores comunitarios en zonas con alta presencia de personas migrantes y refugiadas. Como muestra de ello, un total de 77 000 personas, desde el inicio de la cuarentena hasta diciembre de 2020, recibieron asistencia alimentaria (R4V, 2020). Para complementar los esfuerzos de la sociedad civil en los programas de asistencia alimentaria, el sector privado y algunos gobiernos locales se han sumado a la distribución de donaciones, víveres y canastas de alimentos. El frente empresarial Hombro a Hombro, en coordinación con la OIM, ha logrado la entrega de más de 1000 canastas alimenticias a familias venezolanas (OIM, 2020). Asimismo, la iniciativa Manos a la Olla, liderada por la Gerencia de Participación Vecinal de la Municipalidad Metropolitana de Lima, que ofrece donaciones de insumos alimenticios a más de 130 ollas comunes, logró beneficiar también a la comunidad migrante y refugiada: del total de beneficiarios, el 29% eran migrantes y refugiados (UNDP, 2021).

La vivienda ha sido una de las necesidades básicas identificadas como más urgentes de cubrir a las personas y familias más vulnerables, priorizando la atención de familias con recién nacidos, niños y niñas y personas con condiciones médicas crónicas, a las que se ha apoyado mediante transferencias en efectivo para cubrir los gastos de alquiler. Asimismo, bajo el liderazgo de Acnur, las organizaciones de la sociedad civil apoyaron a más de 23 albergues, alojamientos colectivos y hoteles desde el inicio de la pandemia hasta diciembre de 2020, a los que se les ayuda mediante la distribución de alimentos, mantas, mascarillas, ropa y otro tipo de insumos para garantizar la recepción de personas migrantes y refugiadas (Acnur Perú, 2021).

En cuanto al ámbito de la salud, las organizaciones han debido adaptar su respuesta a la asistencia virtual y remota debido a las restricciones de movilidad. La atención en salud tuvo tres ejes prioritarios. En primer lugar, se garantizó el acceso a servicios de salud de personas con necesidades urgentes o enfermedades crónicas y agudas, incluyendo consultas de salud mental, mediante la coordinación con los hospitales y centros de salud con los que la OIM y las organizaciones del GTRM tienen convenio. En segundo lugar, desde las organizaciones Save the Children y OIM, se realizaron talleres sobre prácticas saludables de alimentación y hábitos de higiene saludables para prevenir enfermedades y garantizar una óptima nutrición.

En tercer lugar, la salud mental ha cobrado especial relevancia en los últimos meses debido al impacto de la pandemia en las condiciones de vida, por lo que en los últimos meses se han intensificado los proyectos que ofrecen apoyo psicológico y emocional: hasta octubre de 2020, más de 9000 personas migrantes y refugiadas se beneficiaron

de sesiones de apoyo emocional y psicológico gracias al trabajo conjunto de las organizaciones del GTRM (Acnur Perú, 2021). A esto se suma el trabajo entre la OIM y la organización Unión Venezolana, que han ofrecido herramientas de apoyo emocional y psicoeducativas en beneficio de migrantes y refugiados provenientes de Venezuela, que hasta marzo de 2021 beneficiaron a cerca de 277 personas a través de sesiones individuales, terapias grupales y grupos de apoyo, siendo las principales beneficiarias las mujeres venezolanas (OIM Perú, 2021).

De manera paralela a los programas de asistencia humanitaria, las organizaciones de la sociedad civil identificaron la necesidad de apoyar la incorporación de profesionales de la salud extranjeros para sumarse a la lucha contra la pandemia. Por ello, se ve una flexibilización desde el Ministerio de Salud de los requisitos de contratación de profesionales extranjeros, con la finalidad de contribuir al cierre de brechas profesionales en el sector salud durante la emergencia sanitaria. Ejemplo de ello es que, para febrero de 2021, Acnur y sus socios apoyaron a cerca de 1200 profesionales de la salud de nacionalidad venezolana en su incorporación al sistema nacional de salud mediante la orientación y el financiamiento del trámite de reconocimiento de títulos profesionales y el proceso de colegiatura (Acnur Perú, 2021).

A medida que el Gobierno peruano autorizó la reanudación de las actividades económicas, las organizaciones de la sociedad civil recuperaron el enfoque en la integración y la recuperación socioeconómica de la población migrante y refugiada. En este sentido, el foco estuvo en apoyar iniciativas de emprendimientos y autoempleo para la generación de medios de vida mediante alianzas estratégicas público-privadas que ofrecen formación y sesiones de asesoría en emprendimiento y capital semilla. Desde la OIM, junto con la Municipalidad Provincial de Arequipa, llevaron a cabo un programa de integración productiva de personas migrantes y refugiadas, peruanos retornados y población local, para promover la integración económica de más de 205 emprendedores en Lima, Arequipa y Trujillo, quienes vienen recibiendo capacitación en temas de gestión empresarial y apoyo con capital semilla para las mejores ideas de negocio (OIM Perú, 2020).

Durante 2020, el programa *Emprende Seguro*, impulsado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y en estrecha colaboración con el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, benefició a más de 800 emprendedoras y emprendedores de nacionalidad venezolana y peruana en condición de vulnerabilidad (OIT, 2021). Organizaciones no gubernamentales locales, como *VeneActiva*, en alianza con *Cedro* y el Programa Europeo Regional de Migración y Refugio, han liderado la iniciativa «*Venemprende*», que brinda el fortalecimiento de capacidades empresariales y la formalización de los emprendimientos de más de 250 emprendedores venezolanos, promoviendo así la integración y aportando crecimiento a la economía local (Monitoreamos, 2021).

Por último, los organismos internacionales y las organizaciones de la sociedad civil han resaltado la importancia de apoyar y ofrecer asistencia técnica a las instituciones

públicas durante el estado de emergencia sanitaria. De esta manera, han trasladado los talleres y cursos de capacitación a autoridades a la virtualidad. El fortalecimiento institucional ha estado centrado principalmente en la capacitación para la identificación, protección y asistencia a personas migrantes y refugiadas en situación de vulnerabilidad y víctimas de trata de personas. El enfoque de género ha sido transversal en los contenidos de capacitación.

Así, la OIM y la organización CARE han liderado la implementación de talleres de capacitación y formación especializada en la trata de personas y la identificación y protección a víctimas de violencia basada en género en conjunto con las organizaciones humanitarias que conforman el GTRM. Los programas de capacitación han logrado la articulación de organizaciones que brindan asistencia humanitaria y entidades de gobierno competentes en la identificación y protección de víctimas de trata migrantes y refugiadas. Asimismo, desde la OIM se ha ofrecido apoyo técnico y financiero para la creación de un protocolo unificado que aborda rutas de atención para la niñez migrante, víctimas o potenciales víctimas de trata y violencia basada en género, y que busca articular esfuerzos y acciones con los organismos del Ministerio de la Mujer, el Ministerio del Interior y el Ministerio Público (Mininter, 2021).

El detallado recuento de las intervenciones y respuestas de organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil y grupos de trabajo multiactor para atender las necesidades de la población migrante y refugiada venezolana durante la pandemia de COVID-19 da cuenta de la importancia que desempeñaron en un contexto de crisis sanitaria y económica agravada por las condiciones estructurales e institucionales deficientes que imposibilitaron que el Estado pueda dar una respuesta óptima en los diferentes ámbitos sociales. Así, las intervenciones de la sociedad civil, si bien focalizadas y con incidencia en determinadas áreas, fueron un soporte para los migrantes venezolanos en la provisión de medios para la sobrevivencia diaria, como la canasta básica familiar y la vivienda. Además de la asistencia humanitaria, también apoyaron en la capacitación, asistencia técnica y apoyo financiero a entidades públicas en temas como género, niñez y trata de personas, cuyas condiciones de vulnerabilidad se agravaron durante la pandemia. Pese a las limitaciones contextuales e institucionales —entre las que resalta como un pendiente urgente la regularización de la condición migratoria de los migrantes venezolanos—, sin la acción y el acompañamiento de los organismos internacionales y de las organizaciones de la sociedad civil, la realidad de buena parte de estos migrantes habría sido más complicada y crítica.

## **Una reflexión desde el Perú y los desafíos por venir**

Cuando observamos el impacto de la COVID-19 en la población migrante venezolana que vive en el Perú, en tándem con las respuestas del Estado peruano, quedan expuestas una serie de fallas estructurales en lo que respecta a los procesos de protección, regu-

larización, integración e inserción socioeconómica. Dichas fallas evidentemente están ligadas no solo al manejo de procesos de movilidad humana, sino a las estructuras institucionales y las políticas que viene llevando el país en los últimos años. Es en este sentido que, cuando reflexionamos respecto al impacto de la pandemia en la población migrante y refugiada venezolana, debemos hacerlo en relación con el proceso de desarrollo socioeconómico y político que presenta el país en general.

Una reflexión fundamental se relaciona con la información con la que cuenta el Estado respecto a la población migrante y refugiada que hace vida en el país. Con la llegada de la pandemia, se demostró que no se contaba con un mapeo eficiente de las poblaciones por apoyar, por lo que las iniciativas tales como los apoyos a la población migrante diseñados por la cooperación internacional y sociedad civil tardaron en ser eficientes, producto de esta desinformación. Una de las causas para esta desinformación se centra en la limitada capacidad de articulación institucional, tanto horizontal como vertical.

Se puede observar que el compartir de información entre las entidades del Poder Ejecutivo es limitado y que la capacidad de acceder a datos compartidos es limitada. Asimismo, la articulación con gobiernos locales y regionales, encargados en muchos casos de implementar proyectos de apoyo a poblaciones vulnerables durante la pandemia, es limitada y poco sistematizada. Esto deriva en muchos casos en que el flujo de información sea ineficiente. Otro punto es que la profunda inestabilidad política en nuestro país, así como la constante rotación de los funcionarios en los ministerios y principales dependencias estatales, inhibe o paraliza la implementación de los planes y propuestas de política pública formuladas por anteriores gestiones, por lo que no hay un seguimiento a las iniciativas y medidas señaladas líneas arriba.

Estos factores de limitada articulación presentaron impactos negativos en diversos aspectos. En primer lugar, derivó en la limitada inclusión de la población migrante y refugiada en las políticas y programas de apoyo a poblaciones vulnerables. Esto es especialmente preocupante cuando observamos que esta población no fue incluida en los bonos otorgados por el Ejecutivo a poblaciones vulnerables, y su inclusión en la distribución de cestas de alimentos y productos de primera necesidad por parte de los gobiernos locales y regionales fue limitada y a discreción.

En segundo lugar, al encontrarse la atención de entidades públicas cerrada o limitada durante un período de tiempo importante, los documentos migratorios y de refugio de la población migrante y refugiada empezaron a vencerse durante la pandemia. Y si bien el Decreto de Emergencia extendía su vigencia, la diversidad de documentos que se habían otorgado y la alta presencia de documentos vencidos, derivaron, en múltiples ocasiones, en la exclusión de esta población respecto a diversos mecanismos de apoyo e inviabilizaron, en muchos casos, las posibilidades de generación de medios de vida. Esta problemática se ve sostenida en gran medida en la ineficiente comunicación entre entidades públicas, privadas y de sociedad civil para garantizar la protección a esta población.

Asimismo, los desafíos comunicacionales no se presentan únicamente entre las entidades mencionadas, sino también en la estrategia comunicacional de estas entidades hacia la población migrante y refugiada. Se observa que los niveles de desinformación entre la población migrante respecto a los procesos de regularización, su situación de regularidad en el país y el acceso a protección son especialmente altos. Es evidente que las estrategias comunicacionales para ciertas poblaciones específicas deben ser adaptadas a las características, canales y fuentes de información de dichas poblaciones. No adoptar medidas para mitigar esto ha derivado en muchos casos en la generación de incertidumbre, miedo y exclusión.

Estos desafíos de carácter institucional, relacionados principalmente con sistematizar y compartir la información, con la articulación entre entidades del Estado, tanto de manera horizontal como vertical, con la comunicación pública y con la capacidad eficiente de adaptación, terminan limitando la implementación efectiva de cualquier política pública. Asimismo, la implementación de ciertas políticas puede contribuir a mitigar estos desafíos. Políticas que fomentan la regularización migratoria y garantizan la protección a poblaciones vulnerables en situación de movilidad humana permiten generar, por ejemplo, la información necesaria sobre estas personas para informar la toma de decisiones del Estado. Además, la sistematización eficiente de esta información facilita los procesos de articulación y la construcción de intervenciones conjuntas con actores tanto del Estado como de la sociedad civil, la cooperación internacional y el sector privado.

Es importante notar que estas políticas tienen que ser coherentes con las necesidades de la población objetivo y consistentes con las capacidades del Estado y los aliados que puede involucrar en el proceso. Asimismo, deben contemplar una visión de largo plazo, para mitigar la desinformación y permitir construir alrededor de ellas políticas complementarias que estimulen los procesos de integración y desarrollo socioeconómico. Solo con estos elementos se pueden construir políticas sostenibles; sin embargo, este es un desafío que persiste y que, para ser mitigado, requiere de cierta estabilidad y predictibilidad política.

Si observamos el impacto económico de la pandemia y la implicación de esto en la generación de oportunidades, es evidente que la mayoría de la población que hace vida en el Perú se encuentra desprotegida, y esto es especialmente cierto para la población migrante y refugiada. Los datos previamente expuestos en este capítulo demuestran el impacto que ha tenido la pandemia en las condiciones de vida de la población migrante, desde la capacidad de sostenerse económicamente hasta el acceso a servicios de salud y educación. Los desafíos acá generados se relacionan en gran medida con las características del mercado laboral peruano y sus altos índices de informalidad, así como con el limitado acceso que tiene la población a otros mecanismos de protección.

Actualmente, uno de los mayores desafíos que enfrenta el país es cómo estimular la generación de oportunidades laborales, sean estas dependientes o independientes, para



lograr el acceso a otros mecanismos de protección. Sin embargo, hasta el momento estos procesos han sido limitados, y la realidad es que las oportunidades a las que está teniendo acceso parte importante de la población migrante no han sido generadas necesariamente por políticas del Estado para la empleabilidad, ni por la generación de empleo dependiente formal. En la mayoría de los casos, han tomado la forma del autoempleo, trabajo independiente o trabajo dependiente informal.

Una lección evidente que nos han dejado la pandemia y su impacto sobre la población migrante y refugiada es que los procesos de generación de oportunidades deben ser inclusivos. Muchas de las medidas adoptadas durante la pandemia no contemplaron a la población migrante y refugiada, y han derivado en que los programas de apoyo a la generación de medios de vida para población migrante y refugiada se encuentren a cargo de organizaciones de cooperación internacional y sociedad civil y no estén articuladas con una política macro de empleo, protección y acceso a servicios del Estado. La escasez de políticas inclusivas desde este espectro limita los procesos de desarrollo, excluye a poblaciones vulnerables y potencia el riesgo de conflictos sociales.

Asimismo, la pandemia ha evidenciado, claramente, la necesidad de aceptar la realidad de que la mayoría de los empleos se generan en contextos de informalidad y que su contribución económica es relevante. Más allá de las limitantes que enfrentan los migrantes para acceder a empleos formales, ejercer su profesión (en caso de tenerla) y aportar directamente al desarrollo económico del país, la realidad nacional es que el mercado laboral peruano es altamente informal. Esto implica que las barreras para la generación de empleos formales y negocios que cumplan con todo parámetro de formalidad siguen siendo altas para la realidad de la sociedad. Además, la exclusión de oportunidades laborales formales está ligada hasta cierto punto a las condiciones socioeconómicas de las personas. Es así como ciertos parámetros de exclusión, en especial en el caso de la población migrante, se pueden ver reforzados por las barreras de acceso al empleo formal o la creación de negocios en este ámbito. Limitar las barreras y democratizar el acceso a oportunidades de empleo, trabajo independiente o emprendimiento decente seguirá siendo uno de los grandes retos para el proceso de desarrollo socioeconómico del país.

Comprendiendo esto, la pandemia nos ha dejado un importante aprendizaje en la necesidad de desconectar ciertos mecanismos de protección y el acceso a ciertos servicios de la condición de empleo dependiente formal. Los costos para emprender negocios formales bajo las condiciones actuales limitan la posibilidad de poblaciones vulnerables, como la de migrantes y refugiados, de contribuir a la generación de empleo. Asimismo, la dependencia de un empleo para lograr un proceso de regularización migratoria estable en el país, el acceso a seguros médicos, al sistema de pensiones o la protección por desempleo, excluye a la mayoría de esta población de estos servicios fundamentales.



Por último, parece importante rescatar una de las lecciones principales que nos ha dejado la pandemia respecto a los procesos de movilidad humana: la importancia de estimular la cohesión e integración social desde la narrativa para lograr espacios de construcción de políticas inclusivas y de alto impacto. El contexto de pandemia parece haber reforzado narrativas nacionalistas y conservadoras que han generado en la opinión pública una percepción de rechazo hacia el proceso migratorio y de refugio venezolano, así como limitado la construcción de políticas en pro de esto.

Se ha hecho evidente que la opinión pública, construida con base importante en la narrativa mediática y política, puede limitar los procesos de integración en dos ámbitos fundamentales: la convivencia social pacífica y la construcción de políticas públicas. Esto resalta el poder de ciertos mensajes y la deshumanización de grupos de personas. Es fundamental para el futuro poder deconstruir estas narrativas, romper las barreras que se presentan y abrir la puerta a la convivencia. Este desafío requerirá de procesos de formación y educación de autoridades y funcionarios públicos, la creación de espacios de intercambio, la incorporación de una más amplia cantidad de actores en estos procesos, y el fomento de nuevas narrativas, más responsables desde los actores políticos y medios de comunicación. De no mitigarse esto, será extremadamente complejo generar un proceso de integración eficiente.

Para cerrar las brechas entre la población migrante y la población receptora, el Estado peruano tiene el reto de mejorar los servicios que aseguren el pleno disfrute de derechos en condiciones de igualdad y no discriminación. Dentro de este compromiso, se puede destacar la labor de la Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria, creada mediante el Decreto Supremo N.º 067-2011-PCM, la cual opera bajo el liderazgo de la Cancillería a nivel nacional y en varias regiones del país. Ya para la elaboración de la Política Nacional Migratoria 2017-2025, el Ministerio de Relaciones Exteriores trabajó en conjunto con la Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria. Por tanto, el proceso de formulación de la Política Nacional Migratoria 2017-2025 se dio en conjunto con instituciones públicas, privadas y la sociedad civil (Freier & Aron Said, 2020). En el contexto del desplazamiento venezolano, destaca por su importancia para la promoción y coordinación técnica de las acciones de los diversos actores involucrados, así como en el proceso de adecuación de la Política Nacional Migratoria. Para ello, desde esta Mesa, se ha avanzado en la producción y gestión de información sobre la migración venezolana de forma intersectorial.

Es evidente que los desafíos que se enfrentan requieren de esfuerzos multidisciplinarios y, en muchos casos, de la articulación no solo a nivel nacional sino también a nivel internacional. Los espacios multilaterales de la gobernanza migratoria no se pueden abandonar y, al contrario, el Perú debería reencontrar el rol de liderazgo que tuvo en el contexto del desplazamiento venezolano con la creación del Grupo de Lima en 2017.

## Referencias

- Acosta, D., & Freier, L. F. (en prensa). Expanding the reflexive turn in migration studies: Refugee protection, regularization, and naturalization in Latin America. *Journal of Immigrant & Refugee Studies*.
- Acnur Perú. (s. f.). Situación COVID-19. Del 16 de marzo al 31 de octubre de 2020.
- Acnur Perú. (2021, 14 de febrero). Informe N.º 1. [https://www.acnur.org/op/op\\_fs/603dd9624/acnur-peru-informe-n-01-14-de-febrero-de-2021.html](https://www.acnur.org/op/op_fs/603dd9624/acnur-peru-informe-n-01-14-de-febrero-de-2021.html)
- Alcázar, B. (2020, 16 de diciembre). *En Perú, familias migrantes hacen frente a la pandemia gracias a las transferencias de efectivo*. Unicef América Latina y el Caribe. Recuperado de <https://www.unicef.org/lac/historias/en-peru-familias-migrantes-hacen-frente-la-pandemia-gracias-a-transferencias-de-efectivo>
- Alcázar, L., & Balarín, M. (2021). *El derecho a estudiar: inclusión de niñas, niños y adolescentes migrantes venezolanos al sistema educativo peruano*. Unicef. <https://www.unicef.org/peru/media/10491/file/Derecho%20a%20estudiar.pdf>
- Álvarez, M. C. (2020). El Estado como productor legal de la ilegalidad migrante: caso migración venezolana en el Ecuador. *Colloquia, Academic Journal of Culture and Thought*, 7, 63-71. <https://colloquia.uhemisferios.edu.ec/index.php/colloquia/article/view/97>
- Banco Mundial. (2020). Infografía: Migrantes y refugiados venezolanos en el Perú: el impacto de la crisis de la COVID-19. Banco Mundial. Recuperado de: <https://www.bancomundial.org/es/news/infographic/2020/07/22/infografia-migrantes-y-refugiados-venezolanos-en-el-peru-el-impacto-de-la-crisis-de-la-covid-19-coronavirus>
- Banco Mundial (2021). El éxodo venezolano en la pandemia, ¿seremos indiferentes? | Paula Rosiasco | TEDxTukuy. <https://www.youtube.com/watch?v=7Iso6gkZN68>
- Berganza, I., & Freier, F. (2021). Política migratoria y de refugio: hacia una política de integración para un país de acogida. En A. Beltrán, C. A. Sanborn & G. Yamada (Eds.). *En búsqueda de un desarrollo integral: 20 ensayos en torno al Perú del Bicentenario* (pp. 511-537). Universidad del Pacífico.
- Beets, G., & Willekens, F. (2009). The global economic crisis and international migration: An uncertain outlook. En *Vienna Yearbook of Population Research*, 19-37.
- Blouin, C. (2020, 24 de marzo). *COVID-19, prevención y cierre de fronteras*. IDEHPUCP. <https://idehpucp.pucp.edu.pe/notas-informativas/covid-19-prevencion-y-cierre-de-fronteras/>
- Brumat, L. (2021). Gobernanza migratoria en Suramérica en 2021: respuestas a la emigración venezolana durante la pandemia. *Análisis Carolina*. [https://doi.org/10.33960/ac\\_12.2021](https://doi.org/10.33960/ac_12.2021)
- Cámara Venezolana Peruana de Empresarios y Ejecutivos (Cavenpe). (2021). Impacto de la migración venezolana en el Perú: realidad vs. potencial. Cavenpe y Konrad Adenauer Stiftung. Recuperado de <https://www.kas.de/es/web/peru/veranstaltungen/detail/-/content/estudio-sobre-las-contribuciones-de-la-poblacion-venezolana-a-la-economia-del-peru>
- Carella, F., Frean, S., & Velasco, J. J. (2021, abril). *Migración laboral, movilidad en el mundo del trabajo ante la pandemia de la COVID-19 en América Latina y el Caribe*. Panorama Laboral en Tiempos de la COVID-19. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---rolima/documents/publication/wcms\\_778606.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---rolima/documents/publication/wcms_778606.pdf)
- Castro Padrón, M., & Freier, L. F. (2021, diciembre). *¿Invisibles o invisibilizados? La COVID-19 y los solicitantes de refugio venezolanos en Perú*. Barcelona Centre for International Affairs. Recuperado de [https://www.cidob.org/es/articulos/revista\\_cidob\\_d\\_afers\\_internacionals/129/invisibles\\_o\\_invisibilizados\\_la\\_covid\\_19\\_y\\_los\\_solicitantes\\_de\\_refugio\\_venezolanos\\_en\\_peru](https://www.cidob.org/es/articulos/revista_cidob_d_afers_internacionals/129/invisibles_o_invisibilizados_la_covid_19_y_los_solicitantes_de_refugio_venezolanos_en_peru)

- Cavenpe. (2021). *Estudio de la contribución actual y potencial de la migración venezolana en la economía peruana*. Recuperado de <https://cavenpe.com/estudio-impacto-economico-de-la-migracion-venezolana-en-el-peru/>
- Chetail, V., & Bauloz, C. (2011). *The European Union and the challenges of forced migration: From economic crisis to protection crisis?* EU-US Immigration Systems, 2011/07.
- Cook, M. L. (2013). Is incorporation of unauthorized immigrants possible? Inclusion and contingency for non-status migrants and legal immigrants. En J. Hochschild, J. Chattopadhyay, C. Gay & M. J. Correa (Eds.). *Outsiders no more?: Models of immigrant political integration*. Oxford Scholarship Online. doi:10.1093/acprof:oso/9780199311316.003.0003
- De Genova, N. P. (2002). Migrant «illegality» and deportability in everyday life. *Annual Review of Anthropology*, 31(1), 419-447.
- Dempster, H., Ginn, T., Graham, J., Guerrero Ble, M., Jayasinghe, D., & Shorey, B. (2020, julio). *Locked down and left behind: The impact of COVID-19 on refugees' economic inclusion*. Policy Paper 178. Refugees International. [https://www.refugee-economies.org/assets/downloads/Paper\\_Dempster\\_et\\_al..pdf](https://www.refugee-economies.org/assets/downloads/Paper_Dempster_et_al..pdf)
- Deutsche Welle. (2021, 23 de octubre). Perú supera las 200.000 muertes por COVID-19. *DW.com*. <https://www.dw.com/es/per%C3%BA-supera-las-200000-muertes-por-covid-19/a-59602728>
- Dionne, K. Y., & Turkmen, F. F. (2020). The politics of pandemic othering: Putting COVID-19 in global and historical context. *International Organization*, 74(S1), E213-E230.
- El Peruano*. (2021, 4 de agosto). Resolución de Superintendencia N.º 000170-2021-Migraciones. *El Peruano*. <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/derogan-la-resolucion-de-super-intendencia-n-000104-2020-mig-resolucion-n-000170-2021-migraciones-1979058-1/>
- Equilibrium CenDE. (2020, 26 de marzo). *Resultados de la Encuesta Nacional – COVID-19 en Población Venezolana*. <https://equilibriumcende.com/resultados-de-la-encuesta-nacional-de-opinion-cuarentena-covid-19-en-poblacion-venezolana-migrante-en-peru-marzo-2020/>
- Equilibrium CenDE. (2020b, 20 de abril). *2.ª encuesta «Cuarentena COVID-19 en población venezolana migrante en Perú»*. <https://equilibriumcende.com/resultados-de-la-segunda-encuesta-nacional-de-opinion-cuarentena-covid-19-en-poblacion-venezolana-migrante-en-peru-abril-2020/>
- Equilibrium CenDE. (2020c, 24 de julio). *Encuesta Regional Trimestral: Migrantes y refugiados venezolanos*. <https://equilibriumcende.com/encuesta-regional/>
- Equilibrium CenDE (2020d). *Segunda Encuesta Regional: Migrantes y Refugiados Venezolanos*. <https://equilibriumcende.com/segunda-encuesta-regional-2020/>
- Equilibrium CenDE. (2021e, 25 de junio). ¿Cómo van a aprender así? Impactos de la COVID-19 en la niñez y adolescencia migrante y refugiada venezolana en Lima Metropolitana. <https://equilibriumcende.com/educacion-nna-venezolanos/>
- Freier, L. F. (2020, agosto). *COVID-19 and rethinking the need for legal pathways to mobility: Taking human security seriously*. IOM: UN Migration. <https://publications.iom.int/system/files/pdf/rethinking-the-need-for-legal.pdf>
- Freier, L. F., & Aron Said, V. (2020). La legislación migratoria en Perú: entre la promoción de los derechos humanos y la seguridad nacional. En N. Caicedo Camacho (Ed.). *Políticas y reformas migratorias en América Latina. Un estudio comparado* (pp. 207-229). Lima: Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico.

- Freier, L. F., Bird, M., Brauckmeyer, G., Kvietok, A., Licheri, D., Luna Román, E., Olivas Osuna, J. J., & Ponce, L. (2021, 25 de marzo). *Estudio de opinión sobre la población extranjera en el Perú*. UNHCR. Recuperado de [https://www.acnur.org/sol/sol\\_int/60b8502f4/estudio-de-opinion-sobre-la-poblacion-extranjera-en-el-peru.html](https://www.acnur.org/sol/sol_int/60b8502f4/estudio-de-opinion-sobre-la-poblacion-extranjera-en-el-peru.html)
- Freier, L. F., & Castillo Jara, S. (2021, febrero). Movilidad y políticas migratorias en América Latina en tiempos de COVID-19. En *Inmigración en tiempos de COVID-19. Anuario Cidob de la inmigración 2020* (pp. 50-65). Recuperado de [https://www.cidob.org/es/articulos/anuario\\_cidob\\_de\\_la\\_inmigracion/2020/movilidad\\_y\\_politicas\\_migratorias\\_en\\_america\\_latina\\_en\\_tiempos\\_de\\_covid\\_19](https://www.cidob.org/es/articulos/anuario_cidob_de_la_inmigracion/2020/movilidad_y_politicas_migratorias_en_america_latina_en_tiempos_de_covid_19)
- Freier, L. F., Jara, S. C., & Luzes, M. (2020). The plight of migrants and refugees in the pandemic. *Current History*, 119(820), 297-302. <https://doi.org/10.1525/curh.2020.119.820.297>
- Freier, L. F., & Luzes, M. (2021). How humanitarian are humanitarian visas? An analysis of theory and practice in South America. En L. Jubilut, G. Mezzanotti & M. Vera Espinoza (Eds.), *Latin America and refugee protection: Regimes, logics and challenges*. Berghahn.
- Freier, L. F., & Pérez, L. M. (2021). Nationality-based criminalisation of south-south migration: The experience of Venezuelan forced migrants in Peru. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 27(1), 113-133. <https://doi.org/10.1007/s10610-020-09475-y>
- Freier, L. F., & Vera Espinoza, M. (2021). COVID-19 and immigrants' increased exclusion: The politics of immigrant integration in Chile and Peru. *Frontiers in Human Dynamics*, 3, 6.
- Horton, J. (2021, 1 de junio). COVID: Why has Peru been so badly hit? *BBC News*. <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-53150808>
- INEI. (2019). *Resultados de la encuesta dirigida a la población venezolana*. Perú: Instituto Nacional de Estadística e Informática (Empove). <https://www.inei.gob.pe/encuesta-enpove/>
- International Organization for Migration (IOM). (2022). *World migration report 2022* (capítulo 5 - «The Great Disrupter: COVID-19's impact on migration, mobility and migrants globally»). <https://publications.iom.int/es/node/3186>
- Ipsos. (2020, 21 de marzo). *Encuesta de opinión «Cuarentena COVID-19»*. Ipsos. [https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2020-03/encuesta\\_de\\_opinion\\_-\\_cuarentena\\_covid-19.pdf](https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2020-03/encuesta_de_opinion_-_cuarentena_covid-19.pdf)
- Jaramillo, M., Parra-Romero, D., Forero-Martínez, L. J., Royo, M., & Rivillas-García, J. C. (2020). Migrant women and sexual and gender-based violence at the Colombia-Venezuela border: A qualitative study. *Journal of Migration and Health*, 1, 100003.
- Luzes, M., Freier, F., & Bird, M. (2020.) *COVID-19 y la importancia de políticas inclusivas*. Propuesta de Política Pública, 5. Recuperado de <https://ciup.up.edu.pe/media/1602/ciup-ppp-no5.pdf>
- Koser, K. (2009). Why migration matters. *Current History*, 108(717), 147-153.
- Luzes, M., Brauckmeyer, G., Freier, L. F., & Castro, M. (2021, 25 de mayo). *Migración calificada desplaza en contextos de crisis. Avances y retos para la integración profesional de población venezolana en Perú*. Equilibrium CenDE. <https://equilibriumcende.com/migracion-calificada-profesional/>
- Martuscelli, P. N. (2021). How are forcibly displaced people affected by the COVID-19 pandemic outbreak? Evidence from Brazil. *American Behavioral Scientist*, 60(10), doi:10.1177/00027642211000402.
- Mininter (2021, 30 de abril). *Migraciones aprueba protocolos de articulación para garantizar atención de migrantes en situación de vulnerabilidad*. Nota de prensa. Mininter. <https://www.gob.pe/institucion/migraciones/noticias/490748-migraciones-aprueba-protocolos-de-articulacion-para-garantizar-atencion-de-migrantes-en-situacion-de-vulnerabilidadm>

- Monitoreamos. (2021, 2 de marzo). Programa de formación «Venemprende» inicia segunda fase en Perú. *Monitoreamos.com*. <https://monitoreamos.com/venezuela/programa-de-formacion-venemprende-inicia-segunda-fase-en-peru>
- OIM Peru. (2020a, agosto). *Reporte situacional COVID-19*. International Organization for Migration. [https://peru.iom.int/sites/g/files/tmzbd1951/files/Documentos/Migraciones\\_Internas.pdf](https://peru.iom.int/sites/g/files/tmzbd1951/files/Documentos/Migraciones_Internas.pdf)
- OIM Perú. (2020b, septiembre). *Reporte situacional COVID-19*. International Organization for Migration. [https://peru.iom.int/sites/peru/files/Documentos/SITREP/SitRep\\_sept2020.pdf](https://peru.iom.int/sites/peru/files/Documentos/SITREP/SitRep_sept2020.pdf)
- OIM Perú. (2021a, marzo). *Reporte situacional COVID-19*. International Organization for Migration. [https://peru.iom.int/sites/peru/files/SitRep\\_mar2021.pdf](https://peru.iom.int/sites/peru/files/SitRep_mar2021.pdf)
- OIT. (2021b, 31 de mayo). *MTPE y OIT promueven la inserción laboral de emprendedores migrantes y peruanos en Lima*. Organización Internacional del Trabajo. [https://www.ilo.org/lima/sala-de-prensa/WCMS\\_796822/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/lima/sala-de-prensa/WCMS_796822/lang--es/index.htm)
- Pérez, L., & Freier, L. F. (2022). Of prostitutes and thieves: The hyper-sexualization and criminalization of Venezuelan migrant women in Peru. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 49(3).
- R4V. (2020). <https://www.r4v.info/es/document/rmrp-2020-revision-covid-19>
- R4V. (2021). Análisis conjunto de necesidades 2022. Plan Regional de Respuesta para Refugiados y Migrantes. Diciembre 2021. Recuperado de <https://www.r4v.info/es/document/JNA-RMRP2022>
- Seele, A., & Bolter, J. (2020, 7 de febrero). Could Venezuela's loss be Latin America's GAIN? *Foreign Policy*. <https://foreignpolicy.com/2020/02/07/could-venezuelas-loss-be-latin-america-gain/>
- Trauner, F. (2016). Asylum policy: The EU's crises and the looming policy regime failure. *Journal of European Integration*, 38(3), 311-325. doi:10.1080/07036337.2016.1140756
- Trauner, F. (2020). A multifaceted crisis as an opportunity and a risk: The EU's long struggle to reform the Dublin System for Asylum Seekers. En S. Wöhl, E. Springler, M. Pachel, & B. Zeilinger (Eds.). *The state of the European Union. Staat – Souveränität – Nation*. Wiesbaden: Springer VS. [https://doi.org/10.1007/978-3-658-25419-3\\_11](https://doi.org/10.1007/978-3-658-25419-3_11)
- UNDP. (2021, 24 de junio). Diagnóstico de oportunidades para la población refugiada migrante y de acogida en el sector público y privado en Lima Metropolitana. *ReliefWeb*. <https://reliefweb.int/report/peru/diagnostico-de-oportunidades-para-la-poblacion-refugiada-migrante-y-de-acogida-en-el>
- Zambrano-Barragán, P., Ramírez Hernández, S., Freier, L. F., Luzes, M., Sobczyk, R., Rodríguez, A., & Beach, C. (2021). The impact of COVID-19 on Venezuelan migrants' access to health: A qualitative study in Colombian and Peruvian cities. *Journal of Migration and Health*, 3, 100029. <https://doi.org/10.1016/j.jmh.2020.100029>
- Zapata, G. P., & Prieto Rosas, V. (2020). Structural and contingent inequalities: The impact of COVID-19 on migrant and refugee populations in South America. *Bulletin of Latin American Research*, 39, 16-22.

**Sección 2**  
**Gestión organizacional**



## 7. Políticas de cuidados para la vejez en tiempos de pandemia: el caso de la Red Amachay

TILSA PONCE ROMERO

### Introducción

La pandemia ocasionada por la COVID-19 ha puesto en jaque nuestra concepción de la salud y la enfermedad, revelando nuestra vulnerabilidad frente al virus. Y aunque los efectos de la pandemia han sido devastadores en toda la población, no lo han sido de la misma manera para todas y todos. En este contexto, las personas adultas mayores han estado en el centro del debate al ser el grupo de edad más afectado a nivel mundial. En el Perú, entre marzo de 2020 y agosto de 2021, fallecieron más de 200 000 personas producto de la enfermedad, y casi el 70% de ellas eran mayores de 60 años<sup>37</sup> (OpenCOVID Perú, 2021). No hay duda de que la crisis sanitaria ha afectado de manera particular a las personas mayores, reforzando su situación de vulnerabilidad en múltiples aspectos. Al mismo tiempo, sin embargo, esta situación abre una oportunidad para poner en evidencia la urgencia de desplegar acciones de atención a esta población, no solo en respuesta a la emergencia, sino también con una mirada de mediano y largo plazo.

En marzo de 2020, como una de las primeras intervenciones que implementó el Estado peruano en respuesta a la crisis sanitaria, se creó la «Red de Soporte para las Personas Adultas Mayores en Alto Riesgo y Personas con Discapacidad Severa, Amachay» (en adelante, Red Amachay). Durante los años 2020 y 2021, la Red Amachay realizó, principalmente por vía telefónica, un servicio de consejería, así como de seguimiento para la identificación de signos de alarma y de situaciones de riesgo de adultos mayores con comorbilidades y personas con discapacidad severa, en el contexto de su especial vulnerabilidad frente a la COVID-19.

---

<sup>37</sup> Estos datos corresponden al período del 3 de marzo de 2020 al 31 de agosto de 2021.



Este artículo propone un análisis de la Red Amachay en el marco de los estudios sobre la vejez y el envejecimiento, así como de la literatura sobre políticas de cuidado. Planteo una examinación de la Red Amachay desde un análisis de la arquitectura de políticas sociales (Martínez & Sánchez-Ancochea, 2016), señalando la importancia de analizar distintas dimensiones de las políticas, como elegibilidad, financiamiento, beneficios/servicios, proveedores, y opciones de mercado. No se pretende hacer una evaluación de la implementación de la intervención, sino más bien un análisis de esta como política pública, en el contexto más amplio de la organización social del cuidado en el Perú, situando la intervención en la infraestructura de políticas existente, y considerando especialmente la relación entre políticas públicas y representaciones sociales sobre la vejez. En ese sentido, el análisis de la arquitectura de la Red Amachay permite mostrar los vínculos entre las políticas públicas y representaciones sociales específicas, así como los desafíos para una gestión articulada de intervenciones para personas mayores. A partir de la experiencia de la Red Amachay, planteo algunos retos para transitar hacia políticas que puedan atender de manera integral y articulada a las personas mayores.

Se tomará como insumo principalmente la revisión de documentos normativos y de gestión de la Red Amachay, así como mi propia experiencia de acompañamiento en su diseño e implementación desde el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis)<sup>38</sup>. En ese sentido, este artículo parte también del interés de hacer visibles los procesos de diseño e implementación de las políticas e intervenciones públicas. A partir de este análisis, sostengo que la Red Amachay constituye una experiencia novedosa y valiosa para acercar, de manera articulada y con enfoque territorial, los servicios para personas mayores en nuestro país, partiendo de una mirada más integral sobre su bienestar. Aunque la Red Amachay haya tenido una aproximación fundamentalmente biomédica de las personas mayores, abre la posibilidad de pensarlas más allá de la pasividad y la asistencia, y demuestra la necesidad de una aproximación articulada, más cercana, y con enfoque territorial. En un contexto en el que la infraestructura de políticas para las personas adultas mayores en el Perú es muy limitada y el tema no es parte de la agenda pública, esta experiencia tiene la potencialidad de abrir estas discusiones.

En cuanto a la organización del texto, en primer lugar, planteo una entrada teórica en relación con los cuidados y los estudios sobre la vejez y el envejecimiento. En segundo lugar, analizo el marco de políticas que en el Perú atienden a la población adulta mayor. Luego, abordo directamente la experiencia de la implementación de la Red Amachay a través de un análisis de arquitectura de políticas sociales. Finalmente, discuto los desafíos

---

<sup>38</sup> La autora de este artículo fue funcionaria pública del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social en el período 2017-2022, aunque no tuvo una participación directa en la implementación de la Red Amachay. Las opiniones que aparecen en este texto son a título personal y no representan de ningún modo la posición oficial de la institución.

que plantea la experiencia de la Red Amachay para la construcción de un sistema integral de atención de la población adulta mayor en el Perú.

### **Cuidados y representaciones sociales sobre la vejez: una aproximación conceptual**

Los estudios sobre el cuidado y sobre los sistemas de cuidado son múltiples y abren una serie de dimensiones de análisis muy diversas. Aunque los cuidados son parte esencial de la existencia humana, y todas y todos necesitamos de cuidados a lo largo del ciclo de la vida (Tronto, 2013), se suele considerar que hay determinados momentos de la vida en los que los cuidados son imprescindibles. Pensar en la problemática de la población adulta mayor nos lleva entonces a pensar en los cuidados. Hacerlo desde una perspectiva de género es clave porque permite hacer visible una dimensión fundamental de la vida y un trabajo que por mucho tiempo ha sido dado por sentado y que ha sido asumido de manera silenciosa y mayoritaria por las mujeres.

El concepto de cuidados surge a partir de la crítica feminista sobre la conceptualización de los estados de bienestar y asociado a la intención de observar los cambios que se están produciendo en el contexto de la creciente mercantilización de los cuidados y la crisis de los estados de bienestar en los países del norte (Daly & Lewis, 2011; Batthyány, 2015). Es importante señalar que originalmente los estudios sobre los regímenes de bienestar desde los países del norte no consideraron explícitamente la dimensión de los cuidados, sino que más bien la invisibilizaron. En ese sentido, desde el feminismo, se plantea la visibilización del trabajo de cuidados como parte de los regímenes de bienestar, lo cual permite entender de manera más compleja los arreglos sociales sobre cómo se brinda bienestar y protección social. Esto implica plantear cómo se distribuyen los cuidados, quiénes los proveen y cómo se costean (Batthyány, 2015). Los sistemas de cuidados son un componente de los sistemas de bienestar y protección social y constan de un conjunto articulado de acciones públicas y privadas para proveer cuidados a las personas y familias.

Los cuidados no son tan fáciles de definir de manera precisa, ya que permean varias dimensiones de la vida. Se sitúan en la intersección entre lo público y lo privado; lo formal y lo informal; lo remunerado y lo no remunerado; las prestaciones en formas monetarias y en forma de servicios (Daly & Lewis, 2011, p. 226). Asimismo, una de las características fundamentales del trabajo de cuidados es su carácter relacional, dentro o fuera del contexto familiar. A diferencia de otros trabajos, los cuidados siempre implican lazos de proximidad entre personas, por lo cual tienen inevitablemente una carga emocional (Batthyány, 2015).

Estudiar el cuidado y las políticas públicas asociadas al cuidado desde la realidad y la historia de América Latina implica retos específicos. En primer lugar, es necesario señalar que el concepto de «régimen de cuidado» o «diamante de cuidado» puede resultar

insuficiente o poco adecuado para entender la realidad de Latinoamérica y el Caribe (Batthyány, 2020). A diferencia de los países europeos, donde los cuidados son un elemento central para analizar los tipos de estados de bienestar (Daly & Lewis, 2011, p. 238), en nuestra región no existen estados de bienestar ni instituciones y/o sistemas de cuidado consolidados, por lo cual es difícil pensar en un régimen de cuidado como tal. El cuidado aparece en varios lados, orientado a distintos grupos de población; no hay en nuestra región una oferta clara, integrada y regulada de dispositivos de provisión de cuidados. Considerando además la informalidad de los mercados laborales y la desigual distribución de oportunidades en la región, es claro que persisten la inequidad socioeconómica y de género en relación con los cuidados (Batthyány, 2015).

El concepto de «organización social del cuidado» puede resultar entonces más pertinente para la realidad de la región porque plantea un modelo más dinámico, menos institucional. Aunque no exista un régimen de bienestar ni sistemas de cuidados, todas las sociedades encuentran maneras de organizar socialmente los cuidados. Asimismo, hablar de «organización social del cuidado» permite visibilizar no solo a los actores que intervienen sino de qué formas específicas lo hacen, considerando que el cuidado es un fenómeno social, producto de relaciones sociales específicas, y que puede dar lugar a redes de cuidado muy heterogéneas en sociedades tan desiguales como las de nuestra región (Batthyány, 2020; Araujo & Hirata, 2020a). En ese sentido, en el análisis de la organización social del cuidado de las sociedades es muy importante considerar los roles que se otorgan a las familias y qué implicancias tiene esto para la construcción de sistemas de cuidado con responsabilidades compartidas entre distintos actores: Estado, mercado, comunidad y familias.

Plantear la necesidad de construir políticas y sistemas de cuidados, implica partir de una comprensión del cuidado como un bien público, un derecho, y una dimensión de la ciudadanía (Batthyány, 2015). En el análisis específico de las políticas de cuidados vinculadas a personas adultas mayores, es fundamental considerar si proporcionan mayores grados de bienestar e igualdad en la última etapa de la vida. Para ello, es necesario reconocer la superposición e interacción de desigualdades que ocultan la diversidad de formas en que se vive la vejez. Esto implica cuestionar el paradigma de la dependencia asociada a una visión sesgada de la vejez que transforma a las personas viejas en sujetos pasivos, objeto de cuidados asistenciales. Necesitamos preguntarnos, en cambio, cuáles son las representaciones sociales sobre la vejez que están en la base de los enfoques que asumen las políticas públicas (Aguirre & Scavino, 2018).

Entender los cuidados de las personas mayores desde una mirada crítica de la vejez y el envejecimiento permite construir una visión más compleja de su situación, así como de las políticas que se plantean para la provisión de sus cuidados. Los estudios sobre la vejez y el envejecimiento plantean entender el envejecimiento no como un estado, sino como un proceso de transiciones mediadas por distintos factores. Para desarrollar una

comprensión sociológica del envejecimiento, hay que entender las maneras en que se define y representa la vejez y a las personas mayores en diferentes contextos (Aguirre & Scavino, 2018). Como señala Margaret Morganroth (2010), muchas veces los estudios etarios caen en una cosificación en la determinación de las etapas de la vida; se asume que pertenecer a una categoría etaria permite predecir ciertos atributos, estilos, intereses grupales, valores y hasta sentimientos. Así, al faltar una conciencia crítica sobre la edad, esta puede terminar siendo totalizadora (Morganroth, 2010). Sin embargo, la edad no puede asumirse como la característica central de las personas, sino que hay que considerar también otros factores como el género, la clase, la orientación sexual, la raza, etc. (Aguirre & Scavino, 2018).

La edad no es una categoría rígida, sino que puede conceptualizarse de distintas maneras; de hecho, las fronteras son difusas porque no están basadas en una realidad objetiva. Hay que considerar la flexibilidad en las designaciones: las atribuciones y significaciones sociales de clase etaria pueden cambiar en el tiempo y según el contexto. Según Arber y Ginn (1996), existen al menos tres sentidos diferentes de la edad: cronológica, fisiológica y social. Mientras que la edad cronológica está basada fundamentalmente en la biología y se expresa en niveles de trastorno funcional, la definición médica de edad fisiológica se relaciona con las capacidades funcionales y el debilitamiento físico que implica el envejecimiento: reducción de la densidad ósea, del tono muscular y de la fuerza. Por último, la edad social se refiere a las actitudes y conductas esperadas para una determinada edad cronológica (Arber & Ginn, 1996, pp. 22-33). Evidentemente, estos tres sentidos de la edad están marcados por otras variables, por lo cual hace falta analizar cómo se relacionan entre sí y dan forma a estas definiciones de la edad. Es necesario que los estudios etarios vayan más allá de la fragmentación de la vida en etapas y entiendan en conjunto el análisis coyuntural y los asuntos históricos que permean las historias de vida (Morganroth, 2010).

Es fundamental entender también que la vejez no es un período unitario y homogéneo, sino que, combinando la edad fisiológica y la social, se pueden distinguir distintas etapas de la vejez: los viejos o viejas jóvenes (65 a 74 años), la vejez mediana (75 a 84 años) y la de los más viejos y viejas (85 años y más) (Ham, 2000, citado por Aguirre & Scavino, 2018, pp. 54-56). Esta clasificación permite entender la diversidad en el interior de la propia vejez y los desafíos específicos que se encuentran en cada etapa. Desde el feminismo, además, se critica la manera en que se ha negado la subjetividad de las personas viejas, y sobre todo de las mujeres viejas (Aguirre & Scavino, 2018, p. 23). Martha Holstein (2010) plantea en ese sentido, y desde su propia experiencia, visibilizar las vivencias de los cuerpos en proceso de envejecimiento; mostrando así la importancia de la corporeidad y la imagen corporal en las prácticas sociales y la vida moral en general.

El modelo biomédico, que piensa al cuerpo como un objeto pasivo, meramente fisiológico y fuera de un contexto sociocultural específico, es el que tiene hegemonía

cuando se piensa en las personas adultas mayores. Sin embargo, es necesario ir más allá de una visión medicalizada de la vejez, que distingue entre cuerpos normativos y cuerpos anómalos (Cerri, 2015). Definir a un grupo social como «dependiente» es invisibilizar la gran diversidad de personas mayores y las distintas formas de llevar el envejecimiento (Aguirre & Scavino 2018). Considerando todo esto, podemos pensar el cuidado como parte de la vida humana misma y la vulnerabilidad y la dependencia de todas y todos como elementos constitutivos de la existencia y experiencia humana (Pérez Orozco & López Gil, 2011, en Cerri, 2015).

Desde los estudios críticos sobre la vejez, se señala también que la utilización de «términos neutros», como «adultos mayores» o «tercera edad» puede resultar contraproducente y reafirmar su estigmatización. Así, más que evitar la utilización de términos como «viejos» y «viejas», se propone resignificarlos para «reconocer a las personas que transitan esta etapa, tanto por la fragilidad como por el compromiso con la vida y la contribución al bienestar familiar y social» (Aguirre & Scavino, 2018, p. 22). Hay que reconocer también que la diferencia por edad es una manera de generar divisiones y relaciones hostiles entre los diferentes grupos de edad, dificultando coaliciones políticas más amplias (Morganroth, 2010, p. 81).

La ideología cultural acerca del envejecimiento en el mundo contemporáneo insiste en la necesidad de evitar o retrasar al máximo los cambios relacionados con la edad (Holstein, 2010). Varias autoras (Aguirre & Scavino, 2018; Morganroth, 2010, Holstein, 2010) señalan la predominancia del etarismo, el viejismo y la gerontofobia: un rechazo a la vejez y a las personas viejas. De alguna manera, el énfasis en la idea de autonomía, como un objetivo que está en el centro de muchas intervenciones y servicios para la población adulta mayor, como veremos más adelante, es también parte de esta ideología sobre la vejez. Así, Holstein (2010) propone como meta aprender a vivir plenamente y con orgullo a pesar de todas las limitaciones que efectivamente trae el envejecimiento. Las intersecciones de los estudios sobre cuidados, la gerontología crítica y las ciencias sociales desde una perspectiva feminista permiten construir una mirada más compleja de la experiencia de la vejez. Es en ese sentido que se plantea a continuación el análisis del marco político normativo sobre la vejez en el Perú, así como la intervención de la Red Amachay.

## **La infraestructura de políticas sobre la vejez en el Perú**

En América Latina, los servicios de cuidados tienen en general baja cobertura y no tienen un marco institucional consolidado. Los sistemas nacionales o redes de servicios de cuidados son experiencias poco afianzadas pero que empiezan a formar parte de la agenda pública, muchas veces como parte de los sistemas de protección social. En varios países, los programas vinculados a cuidados son parte de programas e intervenciones de lucha contra la pobreza o de asistencia social a familias o personas pobres o vulnerables (Batthyány, 2015, p. 21).

La crisis de la COVID-19 ha evidenciado las debilidades e insuficiencias de los sistemas de protección social en la región, poniendo sobre la mesa la necesidad de reexaminar las prioridades de políticas y plantear una nueva generación de políticas de protección social que respondan a los nuevos y viejos desafíos que enfrentamos en materia de bienestar (Cepal, 2020). Batthyány (2015) entiende a los sistemas de cuidados como un componente central del sistema de protección social, y los define como «el conjunto de acciones públicas y privadas intersectoriales que se desarrollan de forma articulada para brindar atención directa a las personas y apoyar a las familias en el cuidado de los miembros del hogar»; señala además que «[...] se sustentan en la definición del cuidado como un bien público, como un derecho y una dimensión de la ciudadanía [...]» (Batthyány, 2015, p. 25).

En el caso peruano, las políticas sobre la vejez están vinculadas a las políticas de protección social. En ese sentido, la creación del Midis, el año 2011, fue una oportunidad para ubicar la política de desarrollo e inclusión social en el centro de la agenda nacional. Se planteó así la necesidad de delimitar un campo de acción específico para el Midis, diferenciando las políticas sociales de las políticas de desarrollo e inclusión social, considerando a las primeras como universales y permanentes, y a las segundas, como focalizadas y temporales. La concentración en el segundo tipo de políticas fue necesaria en un contexto de prevalencia de grandes brechas entre territorios y niveles socioeconómicos a pesar del crecimiento económico sostenido (Trivelli & Vargas, 2014, pp. 13-14). Aunque se han logrado importantes avances en la atención de la población más vulnerable en los 10 años de vida del Midis, no se ha logrado construir un sistema de protección social como tal. Tenemos más bien políticas e intervenciones de protección social dirigidas a grupos de población específicos a los que se atiende de manera focalizada. Entre estos grupos, se encuentra la población adulta mayor en situación de pobreza extrema. En esta sección, me interesa mencionar brevemente las principales políticas, estrategias e intervenciones orientadas a las personas mayores en el Perú, poniendo énfasis en sus visiones sobre esta etapa de la vida y la forma en que se articulan entre sí.

Actualmente, en el Perú, la población adulta mayor suma más de 4 millones (47,8% de hombres y 52,2% de mujeres), representando el 12,7% de la población nacional, más del doble que en 1950, año en el que este grupo representaba el 6% (INEI, 2021). Asimismo, la Cepal proyecta que la población adulta mayor continuará creciendo y que representará el 22,4% de la población peruana en el año 2050 (Cepal, 2002). Aunque el Perú no se encuentre entre los países más envejecidos en la región, tampoco se trata de una problemática que pueda ignorarse porque la tendencia es clara. En cuanto a la situación de este grupo poblacional, el 38,4% de las personas adultas mayores de 70 años a más viven solas; además, el 58,3% de ellas son mujeres (INEI, 2017). La gran mayoría de las personas adultas mayores del Perú presentan al menos una enfermedad crónica (82,3%), siendo esto más común para las mujeres (78,3%) que para los hombres

mayores (71,8%). Además, casi un tercio (26%) de las personas adultas mayores presentan déficit calórico o problemas de nutrición, y casi la mitad de esta población (47,6%) presenta algún tipo de discapacidad (INEI, 2021).

Una mirada crítica del marco de políticas y estrategias para la población adulta mayor debe considerar las representaciones sobre la vejez en la que están basadas (Aguirre & Scavino, 2018). De hecho, si, como señalé en la sección anterior, está muy extendida una ideología de rechazo al envejecimiento, es necesario analizar de qué manera las políticas, estrategias e intervenciones públicas desafían o contribuyen con esta ideología. En ese sentido, a partir de los planteamientos de Cerri (2015), Aguirre y Scavino (2018) proponen una tipología de políticas públicas según la clase de representaciones sociales sobre la vejez a las que se vinculan. Según esta tipología, se pueden identificar tres tipos de políticas: (1) las de estímulo a la autonomía personal de las personas dependientes, (2) las de envejecimiento activo y (3) las de autonomía relacional (Aguirre & Scavino, 2018, p. 71). Como señala Cerri (2015), es necesario analizar y desmontar las representaciones sociales más extendidas sobre la vejez, que la vinculan a la dependencia y la vulnerabilidad, para lograr visiones más complejas e integrales de la vejez, rompiendo los estereotipos vinculados al vejeísmo.

Existe todo un conjunto de instrumentos internacionales que, desde la década de 1980, vienen impulsando el reconocimiento de derechos de las personas mayores. El año 2021, el Perú ratificó la Convención Interamericana sobre la Protección de Derechos Humanos de las Personas Mayores (aprobada el año 2015 por los Estados miembros de la OEA), a partir de lo cual se está comenzando un proceso de adecuación de la normativa de población adulta mayor en nuestro país. El año 2016, se aprobó la Ley N.º 30490, Ley de la Persona Adulta Mayor, que tuvo por objeto establecer un marco normativo que garantice el ejercicio de los derechos de las personas adultas mayores<sup>39</sup>. La citada ley y su reglamento establecen que la rectoría en la promoción y protección de los derechos de la persona adulta mayor debe ser ejercida por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP).

En ese marco, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP) aprobó el año 2021 la «Política Nacional Multisectorial para las Personas Adultas Mayores» (PNMPAM)<sup>40</sup>, que constituye el marco de política más importante respecto al tema, articulando intervenciones de distintos sectores en función de determinados resultados. La PNMPAM plantea como problema público la «discriminación estructural por motivo de edad contra las personas adultas mayores». Ante esta problemática, se propone como situación futura deseada a 2030 que las personas adultas mayores «ejercen plenamente sus derechos, se garantice su calidad de vida, así como sus posibilidades

<sup>39</sup> El reglamento de esta Ley fue actualizado recientemente mediante Decreto Supremo N.º 004-2021-MIMP.

<sup>40</sup> Fue aprobada mediante Decreto Supremo N.º 006-2021-MIMP, de fecha 5 de junio de 2021.



de ejercer independencia y autonomía en la vejez» (MIMP, 2021a). Con este punto de partida, se puede identificar que se va más allá de la mirada del adulto mayor como dependiente, para reconocer y buscar promover su autonomía<sup>41</sup>. Asimismo, el año 2021, el MIMP aprobó el documento técnico «Marco conceptual sobre cuidados»<sup>42</sup>, que presenta los debates conceptuales sobre los cuidados, experiencias de otros países de la región y, finalmente, algunas consideraciones generales para la construcción de un sistema nacional de cuidados en el Perú (MIMP, 2021b). Seguidamente, el año 2022, el MIMP presentó al Congreso de la República el Proyecto de Ley N.º 2735, de Reconocimiento del Derecho al Cuidado y de Creación del Sistema Nacional de Cuidados (SNC), que se encuentra pendiente de aprobación en las comisiones correspondientes. Este Proyecto de Ley constituye una apuesta importante, ya que plantea un reconocimiento del derecho al cuidado y propone la corresponsabilidad en términos de género y de actores (Estado, sector privado, comunidad, familias). Aunque este documento tiene un enfoque feminista y plantea una mirada integral de los cuidados, todavía no establece una ruta más clara para la implementación de un sistema de cuidados en el sentido que plantea Batthyány (2015).

Entre las distintas intervenciones que existen actualmente para la población adulta mayor, es importante señalar el Programa Nacional de Asistencia Solidaria «Pensión 65», que implementa el Midis desde el año 2012. Pensión 65 otorga una subvención económica de S/ 250 (alrededor de US\$ 70) bimestrales a 556 000 adultos mayores de 65 años en situación de pobreza extrema, siendo el programa con mayor cobertura para esta población. Considerando que el Perú es un país con altos niveles de informalidad y escasa seguridad social, Pensión 65 es un programa que contribuye a mejorar la situación de vulnerabilidad económica de personas adultas mayores en situación de pobreza extrema<sup>43</sup>. El programa implementa también, en alianza con los gobiernos locales y de manera mucho más limitada, la intervención «Saberes Productivos». Esta intervención busca contribuir al bienestar de las personas adultas mayores a partir de su revaloración como portadoras de saberes locales que se tornan productivos al ser identificados como activos de su comunidad. Así, «Saberes Productivos» complementa las transferencias monetarias y va más allá de las representaciones de la vejez vinculadas a dependencia y

---

<sup>41</sup> Para alcanzar esta situación futura deseada, la PNMPAM traza cinco objetivos prioritarios y sus respectivos lineamientos, los cuales se vinculan a la participación social, productiva y política, el acceso a servicios de cuidado y salud, el acceso a servicios educativos, el acceso al sistema de pensiones para garantizar la seguridad económica, y la promoción del buen trato para garantizar una convivencia sin discriminación o violencia contra las personas adultas mayores. Estos objetivos y lineamientos buscan guiar, orientar y articular las intervenciones, procesos, estrategias y, en general, los esfuerzos de todos los sectores involucrados y responsables del problema público identificado.

<sup>42</sup> Aprobado mediante Resolución Ministerial N.º 170-2021-MIMP, de fecha 23 de junio de 2021.

<sup>43</sup> El programa facilita también, en coordinación con otros sectores, servicios complementarios que permiten mejorar la vida de adultos mayores, principalmente a través de campañas de salud y de afiliación a seguros de salud que se realizan los días de pago.



vulnerabilidad, ya que considera una visión más integral del bienestar de las personas mayores (Midis, 2018)<sup>44</sup>.

Existen algunas otras intervenciones públicas orientadas a personas mayores, aunque con alcance bastante limitado. Una intervención que tiene un acercamiento directo a las personas mayores es Padomi, el servicio de atención de salud domiciliaria de Essalud, dirigido a pacientes mayores de 70 años que padecen alguna enfermedad crónica o presentan alguna dificultad para la accesibilidad a los establecimientos de salud. Así también, Essalud tiene los Centros del Adulto Mayor (CAM), el Minsa tiene los Círculos de la Persona Adulta Mayor, y el MIMP supervisa los Centros de Atención para Personas Adultas Mayores (Ceapam<sup>45</sup>). La mayoría de estas intervenciones tienen un énfasis específico en servicios de salud para personas adultas mayores y tienen un alcance bastante limitado en términos de cobertura de usuarios. De otro lado, la oferta del sector privado es diversa, dispersa. En general, la capacidad de regulación y supervisión de estos servicios por el Estado es bastante limitada, por lo cual la calidad de la prestación de servicios es problemática. De hecho, a partir de un estudio etnográfico del centro residencial para personas mayores más grande del país, Zegarra (2021) concluye que los cuidados se ofrecen de manera muy precaria y básicamente como una manera de control biopolítico de los cuerpos y las vidas de los residentes.

En términos de la gestión territorial de las políticas y servicios para la población mayor, los gobiernos regionales tienen responsabilidades específicas para la atención de esta población en sus jurisdicciones. Entre sus responsabilidades, destacan el informar al MIMP respecto a los registros de organizaciones de personas adultas mayores y de instituciones que desarrollan programas, proyectos y otras actividades a favor de las personas adultas mayores; promoción y atención de la salud; conformar espacios para abordar la temática de las personas adultas mayores (Ley N.º 30490, Ley de la Persona Adulta Mayor). Sin embargo, la Defensoría del Pueblo (2019), a través del recojo de información en 23 gobiernos regionales, ha advertido de las importantes limitaciones que existen a nivel regional. Así, se identificó que el personal de los gobiernos regionales tiene un escaso conocimiento de las políticas vinculadas a personas mayores y que las regiones carecen en su mayoría de políticas regionales y planificación estratégica de acciones para esta población.

---

<sup>44</sup> A partir de un estudio realizado en ocho distritos en los que se implementa «Saberes Productivos», se identifican los efectos de la intervención en el bienestar de las personas mayores, considerando cuatro dimensiones de sus propias perspectivas sobre el bienestar: (1) las condiciones materiales para vivir, (2) las redes sociales, (3) la autonomía y (4) las experiencias espirituales y religiosas. El modelo de la intervención está basado en tres procesos complementarios: institucionalización de espacios para la participación de los adultos mayores, identificación, recuperación y registro de saberes ancestrales, y apropiación por parte de la comunidad de saberes recuperados y valoración del rol de las PAM como agentes de desarrollo de su localidad (Midis, 2018).

<sup>45</sup> Al año 2020, el MIMP identificó la existencia 341 Ceapam públicos y privados a nivel nacional, de los cuales solo 101 están acreditados (Proyecto de Ley N.º 2735-2022).

En el caso de los gobiernos locales, estos tienen a su cargo los Centros Integrales de Atención de Adultos Mayores (CIAM), que se definen como espacios para la participación e integración social, económica y cultural de la persona adulta mayor, a través de la prestación de servicios, en coordinación o articulación con instituciones públicas o privadas (Ley N.º 30490, Ley de la Persona Adulta Mayor). El MIMP tiene como responsabilidad el dar asistencia técnica y acompañamiento a los gobiernos locales en la implementación de los CIAM. La Defensoría del Pueblo (2019) supervisó 28 CIAM en todo el país y concluyó que hay una brecha entre los diagnósticos, reglamentos y planes, y las actividades que efectivamente se realizan en los CIAM. Respecto a la oferta de servicios, se concluyó que predominan actividades de recreación y esparcimiento, vinculadas a una visión de «apoyo» a las personas mayores y sin considerar una mirada más integral de su bienestar. Además, hay consenso respecto al insuficiente presupuesto y la deficiente infraestructura de los CIAM, que se expresa claramente en un personal muy reducido por centro: de 2 a 4 trabajadores (Defensoría del Pueblo, 2019).

Actualmente, los servicios públicos para personas mayores que existen en el Perú son bastante limitados, y hay una escasa o nula regulación de los servicios privados; no existe una mirada de sistema. Además, las intervenciones en general no tienen una mirada crítica y más amplia sobre los cuidados. Aunque la PNMPAM establece un marco más amplio y hace referencia a las personas mayores en sus distintas dimensiones, la gran mayoría de las intervenciones y los programas que existen atienden a las personas mayores en tanto están en situación de abandono o vulnerabilidad, tienen discapacidad o son pobres extremas. De hecho, la PNMPAM reconoce como un desafío importante para su implementación el fortalecimiento de la arquitectura institucional (MIMP, 2021a, p. 8) y plantea la necesidad de fortalecer el marco normativo y de gobernanza para lograr articular las acciones de las instituciones públicas y privadas dirigidas a la población adulta mayor. La propuesta de creación de un Sistema Nacional de Cuidados sería una iniciativa importante en ese sentido.

En un contexto de débil institucionalidad, ausencia de un sistema de protección social y una mirada limitada respecto a la atención de las personas mayores, aparece la pandemia, que las afecta gravemente pero, al mismo tiempo, constituye una oportunidad para visibilizar la problemática de esta población. La Red Amachay aparece como una intervención con un carácter novedoso, en tanto no ofrece un servicio específico sino que busca articular una serie de servicios y propone un seguimiento cercano a las personas mayores. En la siguiente sección, examinaré de cerca el caso de la Red Amachay, en relación con sus logros y desafíos, con miras a la construcción de un sistema integral de cuidados de personas mayores.

## El caso de la Red Amachay

En marzo de 2020, como una de las primeras respuestas que surgieron frente a la pandemia en Perú, se creó la Red de Soporte para Personas Adultas Mayores y con Discapacidad Severa «Amachay»<sup>46</sup> bajo la coordinación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis)<sup>47</sup>. La Red Amachay se planteó como propósito articular el trabajo territorial entre los diferentes sectores y niveles de gobierno para el seguimiento nominal y la atención oportuna de personas adultas mayores con comorbilidades y personas con discapacidad severa, en el marco de la emergencia sanitaria, para la prevención y control de la COVID-19. En un país con servicios escasos y deficientes para personas adultas mayores, la Red Amachay surgió como una iniciativa valiosa para articular acciones de distintos sectores en respuesta a la emergencia. Así, también, ofrece la posibilidad de plantear una intervención más sostenible y con un enfoque territorial, a partir del fortalecimiento del rol de los gobiernos locales en la atención de las personas mayores de sus territorios.

Desde marzo de 2020, la Red Amachay atendió, en distintos momentos, a entre 180 000 y 400 000 personas en los 152 distritos priorizados a nivel nacional (en zonas urbanas). Aunque la población objetivo de la Red Amachay comprendía a adultos mayores con alto riesgo por padecer de comorbilidades respecto a la COVID-19 y personas con discapacidad severa, el primer grupo representa la gran mayoría –alrededor del 80%– de sus usuarios, por lo cual mi análisis se centrará en esa población. Asimismo, es importante señalar que el 55% de las usuarias de la Red Amachay son mujeres (Midis, 2021). Aunque el análisis que propone este artículo no está enfocado en los resultados de la Red Amachay, es importante señalar algunos de ellos, evidenciados en ciertos indicadores que estableció la intervención. En cuanto a la cantidad de casos positivos, esta fue menor entre usuarios de la intervención que en la población en general (4,7% vs. 14,04%); así, también, respecto a la cantidad de fallecidos de los casos confirmados de COVID-19, la tasa de letalidad entre usuarios de la intervención fue marcadamente menor que entre la población general de adultos mayores (25,6% vs. 36,5%) (Midis, 2021).

Mi análisis de la Red Amachay tiene como foco el diseño y la arquitectura de la intervención desde el Estado, por lo cual no se incluye la recepción de esta por las y los usuarios. Mi aproximación al tema se basa principalmente en los documentos normativos y de gestión de la Red Amachay, conversaciones con actores públicos involucrados, así como mi propia participación indirecta en su gestión desde el Midis<sup>48</sup>. Esta mirada,

<sup>46</sup> «Amachay» significa en quechua «la fuerza del cuidado».

<sup>47</sup> La Red fue creada mediante Decreto de Urgencia N.º 026-2020, y se estableció su diseño mediante Decreto Supremo N.º 005-2020-Midis.

<sup>48</sup> En términos metodológicos, podría considerarse problemático mi propio involucramiento en el tema,

que no parte «desde los márgenes» del Estado (Das & Poole, 2008), sino «desde adentro», permite observar los matices y complejidades de los procesos de diseño y gestión de políticas públicas. Así, mi análisis se sitúa en los trabajos que buscan ir más allá de una concepción del Estado como un ente sólido y una autoridad suprema (Franzé, 2013, p. 12), pero también mostrando, como señala Asad (2008), que el Estado no es solo abstracción ni «ilusión». Mi pertenencia al Midis a lo largo de varios años me permite tener una mirada más abarcadora del proceso, algo más difícil de lograr «desde afuera». En ese sentido, este texto tiene también la intención de tender puentes entre el análisis académico y el diseño e implementación de políticas públicas.

Para el análisis de la Red Amachay, tomaré en cuenta el correlato entre representaciones sobre la vejez y los modelos de políticas públicas de cuidados que propone Cerri (2015), y la tipología que a partir de ahí plantean Aguirre y Scavino (2018, p. 71). Consideraré también la propuesta de análisis de arquitectura de políticas sociales que plantean Martínez y Sánchez-Ancochea (2018), señalando la importancia de analizar distintas dimensiones de las políticas, tales como elegibilidad, financiamiento, beneficios/servicios, proveedores, y opciones de mercado. Desde esta perspectiva, quisiera señalar en esta sección algunos aspectos de la Red Amachay que resultan pertinentes para analizar los logros y desafíos de la intervención. En primer lugar, me referiré a los servicios que ofrece la Red Amachay, enfatizando en el seguimiento nominal de usuarios; en segundo lugar, a su enfoque de gestión territorial; luego, a los debates sobre la rectoría de la población adulta mayor, que están vinculados con los proveedores; y, finalmente, al tema del financiamiento. Transversalmente al análisis de estas dimensiones, me interesa discutir las nociones de dependencia, autonomía y vulnerabilidad en relación con el envejecimiento y el cuidado.

En marzo del año 2020, la Red Amachay inició un seguimiento telefónico (y en algunos casos domiciliario), con frecuencia diaria o interdiaria, de personas mayores, ofreciendo el siguiente paquete de **servicios** priorizados: (1) consejería respecto a prácticas saludables y de prevención de la COVID-19; (2) identificación y gestión de situaciones de riesgo de salud y vulnerabilidad social; y (3) seguimiento de inmunizaciones, y afiliación al Seguro Integral de Salud. Aunque esta intervención surge para hacer seguimiento a las personas con mayor vulnerabilidad a la COVID-19 y con una mirada desde el primer tipo de políticas que plantean Aguirre y Scavino (2018), las de estímulo a la autonomía personal de las personas dependientes, su continuidad pospandemia y el afianzamiento de la gestión territorial pueden ampliar el alcance de la intervención para transitar hacia el segundo o el tercer tipo de políticas. Para ello, será fundamental incluir servicios que no se enfoquen únicamente en las personas mayores desde su vulnerabilidad en términos médicos, sino que respondan a los distintos tipos de exclusión

---

pero en realidad mi participación en el diseño e implementación de Amachay fue bastante indirecta.

que afrontan (que además se han visto agravados por la pandemia) y que consideren sus propias nociones sobre bienestar. La Red Amachay tiene en ese sentido el potencial de convertirse en una plataforma para acercar distintos tipos de servicios a la población mayor y hacer un seguimiento y acompañamiento cercano a su situación.

Es importante señalar que la Red Amachay se ha implementado en hasta cinco etapas distintas, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal y los actores participantes<sup>49</sup>. Durante el año 2021, se continuó la implementación de Amachay con disponibilidad presupuestal hasta mediados de año. Esto llevó a que, en ese momento, solo 60 de los 152 distritos priorizados el año 2020 continuaran con la intervención y lo hicieran con recursos propios de los gobiernos locales, por lo cual la cobertura era bastante limitada y se hizo seguimiento a menos del 10% de la población objetivo.

Un elemento importante para el funcionamiento de la Red Amachay ha sido la implementación del seguimiento nominal. Para ello, se logró construir un padrón nominado de personas adultas mayores en alto riesgo y personas con discapacidad severa, a través de la integración de bases de datos de distintas entidades públicas. Estos datos fueron actualizados con la información recogida por los actores sociales como parte de la implementación de Amachay. Además, se implementó un portal de seguimiento informático, que cuenta con módulos que permiten inscribir nuevos usuarios, consultar el padrón nominal de usuarios, ubicar de manera georreferenciada a usuarios, registrar visitas o llamadas, gestionar alertas, entre otras acciones. Se puso en funcionamiento también un portal para que las y los usuarios puedan actualizar sus datos, así como ingresar solicitudes para la incorporación de personas al padrón de la Red Amachay (Midis, 2021). Considerando que las intervenciones públicas en nuestro país suelen estar desarticuladas y que existen muchas regulaciones que hacen difícil que se integren bases de datos de distintas intervenciones y entidades, la construcción de este padrón nominado es un gran logro que no debe perderse y que debe seguir actualizándose para mantenerse vigente. Solo teniendo información consolidada y actualizada de grupos de población específicos es posible diseñar e implementar intervenciones públicas que sean efectivas. Además, el seguimiento nominal significa un avance importante en cuanto a la efectividad de las intervenciones, así como por el tipo de vínculo cercano que se establece con las y los usuarios.

Uno de los ejes clave de la Red Amachay ha sido su implementación a través de un enfoque de **gestión territorial**. Considerando que se trata de una intervención que articula la oferta de servicios de salud y protección social, y que, además, la mayoría de estos están descentralizados y/o desconcentrados a nivel regional y local, el Midis convocó a los gobiernos regionales y a los gobiernos locales y promovió la articulación de

---

<sup>49</sup> Cuatro de estas etapas se dieron durante el año 2020, y la quinta, durante el año 2021. Durante el año 2020, las etapas estuvieron marcadas por las transferencias presupuestales (abril-mayo / junio-julio / agosto / septiembre-diciembre) (Midis, 2020).

acciones de estos niveles de gobierno. Asimismo, se realizaron coordinaciones con los equipos regionales y locales de las entidades rectoras, administradoras o prestadoras de servicios de salud y protección social para que designen representantes o puntos focales locales, de manera que estos canalicen las alertas identificadas (Midis, 2021). Este tipo de coordinación entre diversos sectores y niveles de gobierno para la atención de la población adulta mayor y con discapacidad severa no había existido antes de la creación de la Red Amachay, por lo cual resulta un logro muy importante. Acciones y actores que se encontraban desarticulados, pudieron conocerse, coordinar y actuar en conjunto en el territorio gracias a la Red Amachay. Incluso si actualmente ya no se cuenta con presupuesto para la sostenibilidad del modelo original de la intervención, esta articulación en el territorio puede mantenerse y fomentarse desde los gobiernos locales.

A lo largo del proceso de implementación de Amachay, resultó muy importante el trabajo de articulación territorial con los gobiernos regionales y locales. Se buscó fortalecer su rol en relación con la atención de las personas adultas mayores y con discapacidad en sus jurisdicciones. Así, no solo se brindaron cursos respecto a la implementación de la intervención, sino también, en coordinación con el MIMP, sobre el rol de los gobiernos regionales y locales en la protección de las personas adultas mayores y con discapacidad. A través de estos cursos, se buscó fortalecer las capacidades del personal de los gobiernos regionales y locales, para facilitar su participación en la Red Amachay, pero también para contribuir al cumplimiento de sus funciones en relación con esta población. Además, se brindó asistencia técnica a los funcionarios de los gobiernos locales a través de los coordinadores territoriales del programa PAIS. En esa misma línea, se incorporaron un producto y dos indicadores vinculados a la implementación de Amachay en el programa de incentivos no monetarios «Sello Municipal<sup>50</sup>», en el que participaron 93 de los 152 gobiernos locales en los que se implementó la intervención (Midis, 2020). El Midis realizó, en mayo de 2021, un diagnóstico de fortaleza institucional de los gobiernos locales que participaron en la Red Amachay, con miras a planificar la sostenibilidad de la intervención (Midis, 2021, p. 99). Este tipo de aproximaciones que recogen la experiencia desde los territorios, contribuyen a fortalecer la gestión territorial y afianzar las funciones que tienen los gobiernos locales respecto a las personas mayores de sus jurisdicciones. Además, permiten entender la diversidad en la implementación de las intervenciones públicas, según el contexto territorial.

También es importante señalar que en la primera etapa de la implementación de la Red Amachay (de marzo a mayo de 2020) fue clave la participación de los «Voluntarios

---

<sup>50</sup> El «Sello Municipal Incluir para Crecer: gestión local para las personas», creado mediante Resolución Suprema N.º 002-2015-Midis, es un mecanismo de incentivos no monetarios que coordina el Midis para promover el incremento de la calidad de los servicios públicos orientados a mejorar las condiciones de vida de la población en situación de pobreza y pobreza extrema, así como promover su desarrollo e inclusión social.

del Bicentenario»<sup>51</sup>, quienes realizaron las llamadas telefónicas de contacto, seguimiento e identificación de alertas. Se logró la participación de hasta 13 298 voluntarios activos, lo cual permitió la rápida implementación de la intervención, mientras los gobiernos locales gestionaban el uso de recursos transferidos, organizaban la contratación de personal, designaban responsables, entre otras tareas de organización. Sin embargo, la participación de este voluntariado duró apenas unos pocos meses. La implementación continuó a través de los «actores sociales», personal contratado por los gobiernos locales a partir de las transferencias de presupuesto que hizo el Midis (Midis, 2020).

Si bien la contratación de personal a nivel local puede permitir un manejo más efectivo y controlable del servicio, el voluntariado implica un involucramiento de la comunidad en su conjunto con los adultos mayores, lo cual hubiera sido importante mantener de manera complementaria. Aunque no se mantuvo el voluntariado a nivel nacional, algunos gobiernos locales sí se apoyaron con voluntarios en sus territorios, de manera complementaria a los actores sociales. Estos programas de voluntariado locales estuvieron a cargo de las municipalidades, por lo cual no hay información sistematizada, pero es un tema que merece ser explorado con mayor detalle. De hecho, varios de los gobiernos locales que mantienen la intervención actualmente, aun sin presupuesto desde el Midis, lo hacen con voluntarios de la localidad. Una mirada comunitaria de la situación de las personas mayores permite desfamiliarizar los cuidados y mostrar que pueden y deben ser compartidos entre las familias, el Estado y la comunidad (Batthyány, 2015). En ese sentido, las experiencias internacionales de transformación de las ciudades teniendo como centro a las personas, plantean alternativas potentes para repensar cómo se entiende la vida en colectividad y cuál es el rol de los cuidados<sup>52</sup>.

Un asunto muy relevante para el diseño e implementación de políticas es el de los **proveedores** de los servicios, lo cual nos lleva a la discusión sobre la rectoría y los roles sectoriales respecto a la problemática que se quiere atender. Esto permite identificar cuáles son las responsabilidades de las entidades involucradas, cuáles son los límites de su accionar, y de qué manera sus intervenciones se articulan entre sí. En relación con la población adulta mayor, en términos normativos, es el Ministerio de la Mujer y Población

---

<sup>51</sup> Programa del «Proyecto Especial Bicentenario», adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros.

<sup>52</sup> Un ejemplo valioso es Barcelona, donde desde el año 2016 se empezaron a implementar las «supermanzanas» («superilles»), un proyecto urbanístico que busca fomentar ciudadanía y mejorar las condiciones ambientales y la calidad de vida de las personas a través de la transformación de barrios. Como parte de ello, se han intervenido barrios para la creación de plazas, espacios de encuentro y limitar la circulación de vehículos motorizados en algunas calles, generando así condiciones para un mejor uso de los espacios urbanos, sobre todo para las personas mayores, personas con movilidad reducida y menores (Ayuntamiento de Barcelona, 2021). Desde nuestra región, en Bogotá (Colombia), como parte del Sistema Distrital de Cuidado que impulsa la Secretaría de la Mujer, se vienen implementando en algunos barrios las «manzanas de cuidado», que ofrecen servicios diversos para mujeres: talleres recreativos, capacitaciones certificadas en cuidados, guarderías, servicios de cuidado de adultos mayores, lavanderías comunitarias, comisarías de familia, entre otros (Alcaldía de Bogotá, 2021).



ciones Vulnerables (MIMP) el que tiene la rectoría, a través de la Dirección de Personas Adultas Mayores (Dipam)<sup>53</sup> de la Dirección General de la Familia y la Comunidad. La Dipam es la instancia encargada de la supervisión, el seguimiento y la evaluación del cumplimiento de la Política Nacional de las Personas Mayores a nivel nacional, regional y local. Adicionalmente, según el reglamento de la Ley N.º 30490, Ley de la Persona Adulta Mayor<sup>54</sup>, la Dipam tiene responsabilidades específicas respecto a los Centros Integrales de Atención al Adulto Mayor (CIAM) y los Centros de Atención para Personas Adultas Mayores (Ceapam), además de funciones de capacitación y asistencia técnica a gobiernos regionales y locales, así como la función de disponer las medidas de protección temporal y de urgencia para personas que se encuentran en las situaciones de riesgo<sup>55</sup>. Sin embargo, la Dipam no implementa directamente servicios para la población adulta mayor, lo cual se evidencia en los limitados recursos humanos y presupuestales de dicha dirección de línea (Defensoría del Pueblo, 2019, pp. 31-32). Y esto pone en cuestión la fortaleza de la Dipam para ejercer realmente su rectoría respecto a la población adulta mayor. De hecho, la Defensoría del Pueblo (2019) ha recomendado que la Dipam pase a ser una dirección general, lo cual podría darle mayor poder de acción.

Es así que, a pesar de la rectoría del MIMP, en el contexto de la emergencia sanitaria, se encarga al Midis la coordinación de la Red Amachay, en el marco de su rectoría del Sistema Nacional de Desarrollo e Inclusión Social y su capacidad de articulación de las diversas entidades que son parte de esta intervención. Hay que considerar además que el Midis, a través de Pensión 65, implementa una de las intervenciones con mayor cobertura para la población adulta mayor en el país. A diferencia del MIMP, el Midis, a través de sus siete programas sociales, cuenta con una infraestructura organizativa que le permite llegar a localidades de gran parte del país. Para el caso de la Red Amachay, este alcance territorial se logró a través de los coordinadores territoriales que desplegó el Programa Nacional PAIS y tuvieron un rol clave en la implementación de la intervención.

Es importante resaltar el carácter intersectorial de la Red Amachay, que ha significado la intervención de otros sectores como el Ministerio de Salud (Minsa) y el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP). Como coordinador de la intervención, el Midis articuló la oferta de servicios de promoción, prevención y protección que contribuyan con el bienestar y la disminución de la vulnerabilidad de las personas

<sup>53</sup> Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

<sup>54</sup> Aprobado mediante Decreto Supremo N.º 024-2021-MIMP.

<sup>55</sup> La Dipam tiene un conjunto amplio de responsabilidades respecto a los Centros Integrales de Atención al Adulto Mayor (CIAM): promoción de la creación e implementación de los CIAM (artículo 12), sistematizar, administrar y hacer seguimiento al registro nominal de personas adultas mayores de los CIAM (artículo 20), llevar un registro de los CIAM (artículo 23), brindarles capacitación y asistencia técnica (artículo 24), hacer seguimiento y supervisión a su funcionamiento (artículo 25), entre otras. Asimismo, tiene responsabilidades respecto a los Centros de Atención para Personas Adultas Mayores (Ceapam).



adultas mayores y personas con discapacidad severa<sup>56</sup>. De hecho, en los primeros meses de implementación de la Red Amachay, ante la situación de emergencia, las reuniones entre sectores se daban diariamente (Midis, 2020), y a principios de 2021 se conformó un equipo multisectorial del nivel nacional, que se reunía semanalmente para distintas coordinaciones (Midis, 2021)<sup>57</sup>. En estos espacios, se buscó generar mecanismos de intercambio de información y efectivizar la entrega del paquete de servicios que ofrece la Red, a través de los puntos focales de las entidades y sectores involucrados. Sin embargo, el año 2021, ante la ausencia de presupuesto para realizar transferencias a los sectores, el trabajo articulado se hizo apelando a las competencias, funciones y recursos de las instituciones (Midis, 2021, p. 65), lo cual tuvo bastantes limitaciones.

Un aspecto clave de las intervenciones y políticas públicas, además de la rectoría, es el **financiamiento**. En el contexto de la emergencia sanitaria, el año 2020 se logró habilitar, a través de Decretos de Urgencia, un presupuesto destinado a la implementación de la Red Amachay: S/ 33 millones en un primer momento y posteriormente S/ 29 millones adicionales<sup>58</sup>. Este presupuesto permitió realizar transferencias presupuestales al Minsa, al MIMP y a los gobiernos locales para la contratación de personal y para la asistencia técnica. Además, desde el Midis, se elaboró un documento con orientaciones de carácter presupuestal<sup>59</sup> para facilitar la gestión de los recursos transferidos a los gobiernos locales (Midis, 2021). Así, durante el año 2020, la participación de las entidades correspondientes (sectores y niveles de gobierno) en la Red Amachay fue facilitada por el presupuesto que les fue transferido.

Dado que las intervenciones que tiene el MIMP directamente con la población adulta mayor son bastante puntuales, su presupuesto regular para este tema es limitado: para el año 2021, el presupuesto del MIMP para todos sus servicios e intervenciones vinculados a adultos mayores ascendió a alrededor de S/ 21 millones<sup>60</sup>. En comparación, solo el Programa Nacional de Asistencia Solidaria «Pensión 65», a cargo del Midis, cuenta con más de S/ 887 millones para el año 2021 (Ministerio de Economía y Finanzas, 2021)<sup>61</sup>, un presupuesto más de 40 veces mayor que el del MIMP. La limitada asignación presupuestal del MIMP para adultos mayores pone en evidencia las dificultades que tiene el

---

<sup>56</sup> Para ello, se convocó a diferentes entidades rectoras y administradoras de servicios de salud y protección social del nivel nacional para garantizar la atención de alertas de salud (COVID-19, enfermedades no transmisibles, acceso a seguro de salud) y protección social (necesidad de alimentos, presunta violencia y abandono familiar).

<sup>57</sup> El equipo estaba compuesto por el Ministerio de Salud (Minsa), el Seguro Integral de Salud (SIS), el Seguro Social de Salud (EsSalud), la Superintendencia Nacional de Salud (Susalud) y el Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (Conadis).

<sup>58</sup> Mediante los Decretos de Urgencia N.º 026-2020 y N.º 095-2020, respectivamente.

<sup>59</sup> Incluyendo la estructura funcional programática, el detalle de la distribución de los recursos, etc.

<sup>60</sup> El monto que consigna el Portal de Consulta Amigable del Ministerio de Economía y Finanzas en la categoría 0142: Acceso de personas adultas mayores a servicios especializados es de S/ 21 385 811.

<sup>61</sup> El monto exacto es S/ 887 606 481.

sector para ejercer su rectoría en relación con los resultados que plantea la PNMPAM. Además, la diferencia abismal en términos presupuestales con un sector como el Midis, muestra que una rectoría sin respaldo presupuestal encuentra muchas dificultades para ejercerse en la práctica.

Aunque la disponibilidad de presupuesto permitió la implementación de la Red Amachay como respuesta a la emergencia y de manera excepcional, no se garantizó un presupuesto para su sostenibilidad. Durante el año 2021, la Red Amachay vio disminuidos de manera considerable los fondos disponibles (S/ 3 504 450<sup>62</sup>), lo cual impidió que se hicieran transferencias presupuestales a otras entidades, y esto tuvo consecuencias importantes, como la ausencia de la participación de la sede central del MIMP en la intervención. Sin embargo, la escasez de presupuesto fue también una oportunidad para que varios gobiernos locales que participaron de la Red Amachay durante 2020 asignen recursos propios para la continuidad de la intervención (Midis, 2021, p. 48). A finales del año 2020, ante la incertidumbre respecto a la asignación de presupuesto para la continuidad de la intervención el año siguiente, el Midis realizó una encuesta con los 152 gobiernos locales participantes para hacer un diagnóstico de sus capacidades institucionales y de su intención de continuar las actividades a través de recursos propios o voluntariado; sobre esto último, 61 gobiernos locales respondieron positivamente (Midis, 2020).

En medio de la inestabilidad política y económica que ha vivido el Perú en los últimos años, la continuidad de la Red Amachay se vio amenazada. Desde el Midis, se buscó asegurar unos fondos que permitieran una continuidad mínima para el año 2021, aunque ya no para el año 2022. Una intervención como esta requeriría un presupuesto continuo, que debería canalizarse a través de la constitución formal de esta intervención, para que deje de ser una intervención temporal de respuesta a la emergencia y pase a ser una intervención permanente. Aunque en el año 2022 la intervención de la Red Amachay ha sido muy limitada, la propuesta de creación de un Sistema Nacional de Cuidados podría promover su reactivación.

Un desafío importante es que las políticas de cuidados de adultos mayores tengan un enfoque de género. Considerando que las relaciones de género se transforman a lo largo del ciclo de vida, es fundamental que una intervención como esta conceptualice el rol de las diferencias de género en los servicios que brinda, ya que el envejecimiento no se vive de la misma manera por hombres y mujeres. Aunque la Red Amachay intervino

---

<sup>62</sup> Mediante Decreto de Urgencia N.º 017-2021, se transfirieron S/ 2 916 450,00 (dos millones novecientos dieciséis mil cuatrocientos cincuenta y 00/100 soles) a los gobiernos locales y se dispuso la modificación en el nivel funcional de S/ 588 000,00 (quinientos ochenta y ocho mil y 00/100 soles) para el PN País, para brindar asesoría y asistencia técnica a los gobiernos locales y gobiernos regionales para la gestión territorial en el marco de la implementación de la Red de Soporte, haciendo un total de S/ 3 504 450 (tres millones quinientos cuatro mil cuatrocientos cincuenta y 00/100 soles).

en los hogares y hasta cierto punto alivió las tareas de cuidado de las personas mayores (asumidas predominantemente por mujeres), no puso en debate, de manera explícita, las desigualdades de género en relación con los cuidados, ni adaptó sus servicios con una perspectiva de género. En ese sentido, para que el enfoque de género no sea solamente declarativo, es necesario cuestionar el rol de las mujeres como encargadas exclusivas de los cuidados y reconocer el valor de este trabajo, así como establecer acciones concretas orientadas a transformar la división sexual del trabajo y reducir las desigualdades de género (Pérez, 2019). Por lo tanto, se requiere que las políticas no tengan un sesgo familista y/o maternalista y terminen reforzando la división sexual del trabajo en el interior de los hogares (Blofield & Martínez, 2014). Es necesario considerar que todo esto implica cambios respecto a concepciones culturalmente arraigadas en relación con los roles de género, por lo cual son procesos de largo aliento.

Al surgir en medio de la crisis sanitaria ocasionada por la pandemia, la Red Amachay centró su intervención en una mirada fundamentalmente biomédica de la población adulta mayor y las personas con discapacidad severa. Se trató de una intervención que buscaba responder de manera inmediata a la vulnerabilidad en la que se encontraba esta población frente al virus, y tuvo importantes resultados en relación con este objetivo. Pero, más allá de eso, la experiencia de la Red Amachay deja lecciones importantes sobre la posibilidad y los retos de construir una plataforma común para articular acciones desde distintos actores e instancias. Sin embargo, la articulación que se ha logrado construir a partir de esta intervención no es necesariamente sólida, y ha estado basada en un primer momento en la transferencia de recursos presupuestales a los actores involucrados. Asimismo, la discusión respecto a la rectoría y la disponibilidad presupuestal de las políticas e intervenciones para personas mayores, no termina de ser resuelta por el Estado peruano y tiene consecuencias en la prestación de servicios para la ciudadanía. De otro lado, desde una mirada de gestión territorial, ha sido clave el esfuerzo por comprometer a los gobiernos locales y actores en el territorio con la Red Amachay, lo cual es fundamental además para la sostenibilidad de este tipo de intervenciones.

Las intervenciones de acompañamiento de las personas mayores pueden mejorar su calidad de vida y así evitar o retrasar su institucionalización<sup>63</sup>. En ese sentido, la Red Amachay es un instrumento que tiene la potencialidad de construir una mirada de las personas mayores más allá de sus representaciones como dependientes, para reconocer la vejez como un proceso más multidimensional. Con miras a la sostenibilidad de la inter-

---

<sup>63</sup> En esa línea, una experiencia que puede resultar útil mirar para dar continuidad y fortalecer la Red Amachay, es el Programa de Acompañamiento de Mayores (PAI, por sus siglas en portugués) en São Paulo. A través del PAI, se ofrece cuidado domiciliario como un servicio público para personas mayores en situaciones de fragilidad clínica y vulnerabilidad social. Un equipo de especialistas atiende y acompaña a las personas mayores implementando un plan de cuidados que define acciones específicas según la situación de cada persona y es actualizado de manera continua (Araujo, Hirata, & Posthuma, 2020, pp. 98-99).

vención, será fundamental realizar estudios que recojan las percepciones y expectativas de sus usuarios.

La gestión territorial, los esfuerzos de articulación intersectorial e intergubernamental, así como el seguimiento nominal, han sido logros importantes de la Red Amachay, y plantean la necesidad de expandir esta intervención como parte de un sistema articulado de atención integral de las personas mayores. A partir de esto, podemos preguntarnos cuál sería el camino para construir un sistema que entienda que «la asociación de vejez y dependencia –siendo esta percibida en forma negativa– contribuye a la construcción de la vejez como una etapa de decrepitud e inactividad» (Aguirre & Scavino, 2018, p. 65). En ese sentido, en la siguiente sección, me interesa discutir la experiencia de Amachay en relación con el contexto más amplio y con las posibilidades que podría abrir para la construcción de un sistema con una aproximación más integral a las personas mayores y con un énfasis en la autonomía relacional antes que en la dicotomía autonomía/dependencia.

### **A manera de conclusión: desafíos con miras a un sistema integral de cuidados de la vejez**

La experiencia de la Red Amachay resulta pertinente para analizar de qué manera el Estado peruano ha respondido a la necesidad de atención de las personas adultas mayores y con discapacidad severa en el contexto de la pandemia. Pero resulta clave también para, más allá de entenderla como una respuesta rápida y efectiva frente a la emergencia sanitaria, plantearnos preguntas hacia el futuro. Para ello, es necesario considerar las interrogantes que nos deja esta experiencia respecto a las formas en que se administran y organizan los cuidados en nuestra sociedad, bajo qué supuestos, así como qué actores participan y de qué maneras.

Puede resultar útil situar los planteamientos sobre la experiencia de la Red Amachay y sobre la necesidad de construir un sistema nacional de cuidados en las discusiones y avances a nivel de políticas en la región. Como he señalado, la realidad latinoamericana de los cuidados demanda replantear las teorías del norte sobre los estados de bienestar y construir nuevas herramientas conceptuales que sean específicas a las particularidades de la región. Así, es fundamental mencionar que la construcción de un sistema de cuidados con enfoque de género es parte de transformaciones políticas y sociales mayores. Es clave entender que la construcción de un sistema de cuidados es un proceso gatillado por una importante decisión política, y no algo que suceda de manera repentina. En el caso de Uruguay, un ejemplo único en la región, es claro que el esfuerzo de crear un sistema de cuidados estuvo vinculado a un conjunto de transformaciones del sistema de protección social durante el gobierno del Frente Amplio, en el período de 2005 a 2020.

Asimismo, es muy importante entender el contexto y la historia en los que los procesos de construcción de los sistemas de cuidados se enmarcan, así como los diversos

actores involucrados: academia, gobierno, sociedad civil, cooperación internacional, etc.<sup>64</sup>. En el Perú, la formulación del Proyecto de Ley N.º 2735, de Reconocimiento del Derecho al Cuidado y de Creación del Sistema Nacional de Cuidados (SNC), es un paso inicial, pero importante, para visibilizar y poner en agenda pública el tema, aunque no haya tenido el protagonismo esperado. En ese sentido, es necesario movilizar las condiciones para esta transformación, de manera gradual y a través de la articulación de diversos actores. Es clave por ello un compromiso presupuestal que permita materializar una ruta para la implementación efectiva de un sistema de cuidados.

Como he señalado, las políticas públicas están indiscutiblemente vinculadas con determinadas representaciones sociales sobre la vejez. Y aunque en realidad la vejez es un período con distintas etapas, se suele asociar a esta categoría ideas sobre dependencia y deterioro, sobre todo en términos físicos. En muchos casos, las políticas públicas parten de definiciones biologicistas de la dependencia, poniendo el foco de las intervenciones en la salud física y la dimensión corporal de las personas mayores (Cerri, 2015). Las políticas e intervenciones para las personas mayores en el Perú parten sobre todo de representaciones sociales de estas como dependientes, vulnerables y pobres, por lo cual están mayoritariamente centradas en una mirada asistencial, de dependencia y no contribuyen a su autonomía. Aunque la PNMPAM propone una mirada más integral de las personas mayores, todavía es un desafío que esa aproximación conceptual se traduzca en la ampliación y creación de intervenciones específicas en el mismo sentido.

De otro lado, el caso de la Red Amachay muestra la importancia de una gestión articulada de intervenciones para personas mayores. Más allá de ofrecer un servicio específico, esta intervención buscó articular servicios y actores con una mirada territorial y fortaleciendo a los actores locales. Sin embargo, esta articulación en red estuvo muy basada en la transferencia presupuestal a otros sectores y gobiernos locales, por lo cual se debilitó ante la ausencia de presupuesto. En ese sentido, la disponibilidad de fondos es fundamental para la implementación de políticas públicas de cuidados, y especialmente en el contexto del planteamiento de un sistema nacional de cuidados.

Si consideramos que los seres humanos somos seres sociales y, por tanto, estamos siempre en relación con otros y otros, cuidando y siendo cuidados, es evidente que el asunto de los cuidados no debe resolverse individualmente o únicamente en el interior de las familias, sino desde lo comunitario y con la participación firme y clara del Estado (en sus distintos niveles). Los esfuerzos realizados por la Red Amachay para fortalecer la gestión territorial de las intervenciones para personas mayores, son valiosos en ese sentido. Entender los cuidados como un derecho y como un elemento fundamental de las sociedades, como amalgama que fortalece nuestros vínculos y refuerza nuestro

---

<sup>64</sup> En el caso uruguayo, es notable cómo la trayectoria académica respecto a los cuidados y su consolidación como un objeto de estudio específico estableció las bases para la posterior creación del sistema nacional de cuidados (Aguirre *et al.*, 2014; Batthyány & Genta, 2018).

sentido de pertenencia a un colectivo, significa una reconceptualización de los cuidados, pero también de la vida política. Como plantea Tronto (2013), colocar a los cuidados en el centro de nuestras sociedades y de nuestras vidas políticas en democracia implica redefinir la noción de ciudadanía, considerando el cuidado de las y los otros ciudadanos y de la democracia en sí misma. En ese sentido, los cuidados no son requeridos solo por determinados grupos poblacionales (tradicionalmente: menores, adultos mayores, personas con discapacidad), sino que «[...] la vida política se trata, en última instancia, de la asignación de responsabilidades de cuidado, y todas esas relaciones, y las personas involucradas en ellas, deben ser parte del discurso político en curso» (Tronto, 2013, p. 16; traducción propia del inglés). La pandemia nos ha puesto a todas y todos en una situación de vulnerabilidad y de aislamiento muy similar a la que viven muchas personas mayores cotidianamente; quizás desde esa experiencia podamos mirar a las personas mayores con otros ojos y tracemos rutas para abordar los cuidados de manera más integral.

## Referencias

- Aguirre, R., Batthyány, K., Genta, N., & Perrotta, V. (2014). Los cuidados en la agenda de investigación y en las políticas públicas en Uruguay. *Revista Iconos*, 50, 43-60. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – Sede Académica de Ecuador.
- Aguirre Cuns, R., & Scavino, S. (2018). *Vejez de las mujeres. Desafíos para la igualdad de género y la justicia social en Uruguay*. Doble Clic, Universidad de la República.
- Alcaldía de Bogotá. (2021). <http://www.bogota.gov.co>
- Araujo Guimarães, N. (2019). *Os circuitos do cuidado. Reflexões a partir do caso brasileiro*. Comunicação ao 2019 Congress of the Latin American Studies Association – LASA, Boston, EE. UU. Panel «El trabajo de cuidado: relaciones, significados, derechos. Miradas latinoamericanas».
- Araujo Guimarães, N., & Hirata, H. (2020). Realidades nacionales, desafíos latinoamericanos. En N. Guimarães & H. Hirata (Comps.). *El cuidado en América Latina*. Colección Horizontes del Cuidado. Editorial Medifé.
- Araujo Guimarães, N., Hirata, H., & Posthuma, A. (2020). El cuidado: sus formas, relaciones y actores. Reflexiones a partir del caso de Brasil. En N. Guimarães & H. Hirata (Comps.). *El cuidado en América Latina*. Colección Horizontes del Cuidado. Editorial Medifé.
- Arber, S., & Ginn, J. (1996). «Mera conexión». Relaciones de género y envejecimiento. En S. Arber & J. Ginn (Coords.). *Relación entre género y envejecimiento: enfoque sociológico*. Nercea.
- Arber, S., Davidson, K., & Ginn, J. (2003). *Gender and ageing. Changing roles and relationships*. Open University Press.
- Asad, T. (2008). ¿Dónde están los márgenes del Estado? *Cuadernos de Antropología Social*, 27, 53-62.
- Ayuntamiento de Barcelona. (2021). *Las supermanzanas tienen efectos positivos para la salud y el bienestar*. [https://www.barcelona.cat/infobarcelona/es/las-superislas-tienen-efectos-positivos-para-la-salud-y-el-bienestar\\_1097262.html](https://www.barcelona.cat/infobarcelona/es/las-superislas-tienen-efectos-positivos-para-la-salud-y-el-bienestar_1097262.html)
- Batthyány, K. (2015). *Las políticas y el cuidado en América Latina: una mirada a las experiencias regionales*. Serie Asuntos de Género, 124. Santiago: Cepal.
- Batthyány, K. (2020). Miradas latinoamericanas al cuidado. En K. Batthyány (Coord.). *Miradas latinoamericanas a los cuidados*. Clacso, Siglo XXI.

- Batthyány, K., & Genta, N. (2018). Sociología de género y cuidados en Uruguay: el camino recorrido. En P. Rivera-Vargas, J. Muñoz-Saavedra, R. Morales Olivares & S. Butendieck-Hijerra (Eds.). *Políticas públicas para la equidad social* (pp. 127-136). Colección Políticas Públicas. Universidad de Santiago de Chile.
- Batthyány, K., & Genta, N. (2020). Uruguay: avances y desafíos en la investigación y las políticas públicas del cuidado. En N. Guimarães & H. Hirata (Comps.). *El cuidado en América Latina*. Colección Horizontes del Cuidado. Editorial Medifé.
- Blofeld, M., & Martínez, J. (2014). Trabajo, familia y cambios en la política pública en América Latina: equidad, maternalismo y corresponsabilidad. *Revista Cepal*, 114, 107-125.
- Cerri, C. (2015). Dependencia y autonomía: una aproximación antropológica desde el cuidado de los mayores. *Athena Digital*, 15(2), 111-140.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (2002). *Los adultos mayores en América Latina y el Caribe. Datos e indicadores*. Cepal.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (2012). Bases de datos y publicaciones estadísticas Cepalstat [en línea]. <http://websie.CEPAL.cl/infest/ajax/cepalstat.asp?carpeta=estadisticas>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (2020). *Reconstrucción y transformación con igualdad y sostenibilidad en América Latina y el Caribe*. Diálogo de cancilleres y altas autoridades de América Latina y el Caribe sobre la recuperación económica pos-COVID-19. Octubre, 2020. Cepal.
- Congreso de la República del Perú. (2016, 21 de julio). Ley 30490. Ley de la Persona Adulta Mayor. *El Peruano*. <http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/30490.pdf>
- Daly, M., & Lewis, J. (2011). El concepto de «social care» y el análisis de los estados de bienestar contemporáneos. En C. Carrasco, C. Borderías & T. Torns (Eds.). *El trabajo de cuidados: historia, teorías y política*. Catarata.
- Das, V., & Poole, D. (2008). El Estado y sus márgenes. Etnografías comparadas. *Cuadernos de Antropología Social*, 27, 19-52 Universidad de Buenos Aires.
- Defensoría del Pueblo. (2019). *Envejecer en el Perú: hacia el fortalecimiento de las políticas para personas adultas mayores*. Serie Informes de Adjuntía. Informe de Adjuntía N.º 006-2019-DP/AAE. Defensoría del Pueblo.
- Franzé, A. (2013). Perspectivas antropológicas y etnográficas de las políticas públicas. *Revista de Antropología Social*, 22, 9-23. Universidad Complutense de Madrid.
- Holstein, M. (2001). A feminist perspective on anti-aging medicine. *Generations Review*, 25(4), 38-43.
- Holstein, M. (2010). Sobre cómo envejecemos las mujeres. *Debate Feminista*, 42, 52-78.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2017). Censo Nacional de Población y Vivienda 2017.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2021). *Informe técnico. Situación de la población adulta mayor. Trimestre: octubre-noviembre-diciembre 2020*. N.º 1 – marzo de 2021. <https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/01-informe-tecnico-poblacion-adulta-mayor-oct-nov-dic-2020.pdf>
- Martínez, J., & Sánchez-Ancochea, D. (2016). Regímenes de bienestar en América Latina: tensiones entre universalización y segmentación. En E. del Pino & M. J. Rubio Lara (Dirs.). *Los estados de bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada*. Tecnos.



- Martínez, J., & Sánchez-Ancochea, D. (2018). Overcoming segmentation in social policy? Comparing new early education and childcare efforts in Costa Rica and Uruguay. *Bulletin of Latin American Research*, 38(1). Society for Latin American Studies.
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis). (2018). *Evaluación cualitativa de los efectos de Saberes Productivos en el bienestar y revaloración social del adulto mayor. Informe de evaluación*. Elaborado por Chaska Velarde Ramírez y Mariella Carnero Díaz. Midis.
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis). (2020). *Red de soporte para la persona adulta mayor con alto riesgo y la persona con discapacidad severa. Informe final 2021*. Dirección de Articulación Territorial – Dirección General de Implementación y Articulación Territorial.
- Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis). (2021). *Red de soporte para la persona adulta mayor con alto riesgo y la persona con discapacidad severa. Informe final 2021*. Dirección de Articulación Territorial – Dirección General de Implementación y Articulación Territorial.
- Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (2021). Seguimiento de la ejecución presupuestal (Consulta Amigable). [https://www.mef.gob.pe/es/?option=com\\_content&language=es-ES&Itemid=100944&lang=es-ES&view=article&id=504](https://www.mef.gob.pe/es/?option=com_content&language=es-ES&Itemid=100944&lang=es-ES&view=article&id=504)
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP). (2021a). Política Nacional Multisectorial para las Personas Adultas Mayores. Decreto Supremo N.º 006-2021-MIMP.
- Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP). (2021b). *Documento Técnico. Marco conceptual sobre cuidados*. Resolución Ministerial N.º 170-2020-MIMP.
- Morganroth, M. (2010). Los estudios etarios como estudios culturales. *Debate Feminista*, 42, 79-110.
- OpenCOVID Perú. (2021). Sala situacional COVID-19. <https://opencovid-peru.com/>
- Pautassi, L. (2007). *El cuidado como cuestión social desde el enfoque de derechos*. Serie Mujer y Desarrollo, 87. Santiago de Chile: Cepal. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/5809-cuidado-como-cuestion-social-un-enfoque-derechos>
- Pérez, L. (Ed.). (2019). *La economía del cuidado, mujeres y desarrollo: perspectivas desde el mundo y América Latina*. Universidad del Pacífico.
- Trivelli, C., & Vargas, S. (2014). *Entre el discurso y la acción. Desafíos, discusiones y dilemas en el marco de la creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social*. Documento de Trabajo, 208. Serie de Política 9. Instituto de Estudios Peruanos (IEP).
- Tronto, J. C. (2013). *Caring democracy: Markets, equality and justice*. New York University Press.
- Zegarra, M. (2021). Biopolitically (un)caring: Sustaining bodies and shaping care in precarious environments. *Arxiu d'Etnografia de Catalunya*, 22, 147-173.





## 8. Comportamiento organizacional prosocial-productivo: el Proyecto Especial Legado y su respuesta ante la pandemia

ANGELA VERA RUIZ, MARÍA ÁNGELA PRIALÉ, AGUSTÍN ESPINOSA Y LUIS GUEVARA

### Introducción

La propagación global de la COVID-19 el año 2020 desafió la capacidad de respuesta de los Estados que debieron hacer frente a la insuficiencia de recursos en salud y a los altos costos que, a nivel social, económico y laboral, esta situación sanitaria global produjo (Briones-Jácom, 2020; Padhan & Prabheesh, 2021; Salameh *et al.*, 2020). En el caso peruano, en marzo de 2020 se aprobó un Decreto Supremo que declaraba al país en estado de emergencia (*El Peruano*, 2020; Presidencia del Consejo de Ministros [PCM], 2020). Además, se tomaron medidas, incluso extraordinarias, para reforzar el sistema nacional de salud (*El Peruano*, 2020; Cuba, 2021; Osorio, 2020). Sin embargo, esto no fue suficiente para evitar que el país se situara como uno de los más afectados por la pandemia a nivel mundial (Malca, Gideon, & Romero, 2021; Villarán *et al.*, 2021).

Condiciones estructurales, sociales, políticas y económicas, fueron señaladas como causas del colapso del sistema sanitario peruano. La incapacidad del Gobierno para controlar las altas tasas de contagio y mortalidad (Malca *et al.*, 2021) fue develada abruptamente a toda la ciudadanía. Como muestra, a la llegada de la pandemia, el país contaba con solo 946 camas de unidades de cuidados intensivos (UCI), equivalentes a 29 camas por cada millón de habitantes (Villarán *et al.*, 2021).

Este escenario de emergencia sanitaria nutrió las críticas y cuestionamientos a la efectividad<sup>65</sup> de la gestión de las instituciones públicas peruanas (Malca *et al.*, 2021) y

---

<sup>65</sup> Siguiendo a Peter Drucker, la efectividad resultaría del equilibrio entre los indicadores, parciales, de eficiencia y eficacia. La eficiencia busca optimizar el uso de recursos, al margen de lo que se busque, y la eficacia tiene el objetivo de lograr el resultado, al margen de los recursos que se consuman para ello. Una gestión efectiva, por tanto, tendría que ser eficaz y eficiente, ocupándose tanto de una adecuada definición del resultado, como de la forma en la que este resultado se logra.

forzó al Gobierno a movilizar sus recursos para encarar las deficiencias logísticas del sobrecargado sector salud. Así, en marzo de 2020, se encargó al Proyecto Especial Legado (PEL) el desarrollo de labores logísticas orientadas a reducir el impacto de la pandemia (*El Peruano*, 2021).

Los proyectos especiales del Gobierno peruano son «un conjunto articulado y coherente de actividades orientadas a alcanzar uno o varios objetivos en un período limitado de tiempo». Estos proyectos se crean «en el ámbito de competencia del Poder Ejecutivo, en un Ministerio o en un Organismo Público, mediante decreto supremo» (*El Peruano*, 2021). En cuanto al antecedente histórico del PEL, en el año 2015 se creó el Proyecto Especial para la Preparación y Desarrollo de los XVIII Juegos Panamericanos y VI Parapanamericanos de 2019, el cual, tras una exitosa gestión, se transformó, desde febrero de 2020, en el PEL, entidad que asumió como objetivo garantizar el mantenimiento y buen uso de la infraestructura heredada del evento deportivo, además de proveer servicios de calidad en la organización y gestión de recursos públicos a través de la capacidad adquirida con los Juegos.

El PEL, en su versión post-Panamericanos, buscaba explícitamente crear valor social, inclusión y bienestar para los ciudadanos de Lima (*El Peruano*, 2021; Plan de Legado, 2020), a través de la administración y puesta en valor de la infraestructura construida en los Juegos. Sin embargo, solo dos meses después de haber iniciado sus actividades, fue llamado a apartarse de su propósito fundacional para pasar a convertirse en el pilar logístico de un sistema de salud inmovilizado por procesos burocráticos. Este hecho significó un cambio abrupto en el mandato original de la entidad y el ingreso a un sector desconocido para la gran mayoría de su personal.

A pesar de los desafíos, los resultados obtenidos por el PEL en este nuevo encargo fueron positivos y contundentes. La efectividad del PEL en la contención de la emergencia sanitaria se evidenció en cada una de las actividades que le fueron encargadas: el equipamiento e instalación de hospitales temporales para atención de la COVID-19, la implementación de centros de vacunación de estándares internacionales y el montaje de plantas de oxígeno a nivel nacional. Todas estas actividades se llevaron a cabo en tiempo récord, y con total transparencia.

Por ello, en un país como el Perú, en el que las entidades públicas raramente son reconocidas como eficientes y flexibles (León, 2013; Villarán *et al.*, 2021), y en el que existe una necesidad de reformas sustantivas e innovación (Dill, 2021; Schuster *et al.*, 2020), estudiar el caso del PEL resulta de particular interés, ya que facilita la identificación de prácticas organizacionales que podrían mejorar la atención y la prestación de servicios a los ciudadanos. Además, esa identificación simplifica su transferencia a otras organizaciones de la administración pública peruana, comúnmente atravesada por alta sobrecarga laboral, la obsolescencia administrativa y la resistencia al cambio.

Este capítulo analiza las condiciones del comportamiento organizacional del PEL que han favorecido su capacidad de responder, de manera oportuna y efectiva, a las demandas sociales y sanitarias suscitadas por la emergencia producto de la pandemia de COVID-19. El análisis se realizará bajo el marco conceptual de la prosocialidad-productiva, construido afin a la disposición de servicio del PEL. Este constructo ofrece un marco adecuado para la comprensión de los procesos organizados en torno a los objetivos de: atender las necesidades de personas que enfrentan una situación crítica, y movilizar recursos y capacidades organizacionales con efectividad frente a una situación de emergencia. Esperamos que los hallazgos se conviertan en lecciones para aportar en la construcción de los cimientos de una gestión pública de calidad capaz de atender los desafíos de confrontación de una crisis no previsible.

## **Revisión de literatura**

### **Prosocialidad, productividad y comportamiento organizacional en tiempos de crisis**

Una de las características diferenciadoras del PEL es su capacidad de alinear sus acciones con valores organizacionales claramente definidos: (1) solidaridad, (2) transparencia, (3) responsabilidad con la comunidad, (4) dedicación al logro de objetivos y (5) voluntad para generar bienestar (Legado, 2021). Dado el sentido altamente orientado al servicio social y al logro de resultados, promulgado en los valores del PEL, es razonable considerar que estos valores pueden estar alineados con el concepto de prosocialidad-productiva (Vera, 2019). Acuñado en el contexto peruano, se trata de una característica comportamental de las personas que emprenden proyectos con un marcado propósito social y que logran la hibridación equilibrada de resultados sociales y económicos de manera sostenible.

La prosocialidad-productiva describe comportamientos de carácter prosocial (ayuda a las necesidades urgentes y desatendidas de otros) que van acompañados de una capacidad de producir resultados (sociales, económicos y ambientales) que trascienden el asistencialismo inmediato y se preservan en el largo plazo, y que, al mismo tiempo, aseguran la viabilidad y efectividad de la organización (Vera & Espinosa, 2020). Esta hibridación de productividad y prosocialidad es producto del empoderamiento de las personas que, con un posicionamiento autotrascentente, se sienten animadas a conseguir, de manera sistémica, el desarrollo de un flujo interpersonal de acciones que revierte en un mayor bienestar colectivo, así como con un foco en el uso efectivo de los recursos y capacidades organizacionales (Vera & Espinosa, 2020).

Un abordaje comprensivo del comportamiento organizacional del PEL, desde un enfoque de prosocialidad-productiva, en un contexto de gestión de crisis, podría permitir identificar características comunes a los miembros de la institución, que explicarían con más fuerza su buen desempeño. En el contexto de pandemia, el uso de algunas herra-

mientas de gestión y la forma particular de ejercer el liderazgo de los equipos gerenciales, serían fundamentales para enfrentar grandes cambios del entorno y nuevas demandas sobre las organizaciones (Caulfield, 2020; ILO, 2020). Además, estas características propiciarían la adaptación de la organización para enfrentar nuevos retos y para conciliar las demandas laborales y personales en tiempos de crisis sanitaria (Bartsh *et al.*, 2020), así como para el aseguramiento de la sostenibilidad de la organización.

La diversidad de enfoques presentados por la literatura reciente sobre la gestión en épocas de crisis –contextualizada en pandemia– coincide en que, para sortearla, es relevante potenciar una mirada colectiva de objetivos autotrascendentes (afines con el concepto de prosocialidad-productiva) que actuaría como base para la innovación, la colaboración-inclusión y la sostenibilidad (Brown & Nwagbara, 2021; Bucata, 2021; Fierro-Moreno, 2021; Fonseca & Araújo da Silva, 2022; Rodríguez & San Martín, 2020).

Asimismo, ya que la crisis de la pandemia amenazó el funcionamiento y la continuidad de las empresas, así como las fórmulas tradicionales de gestión humana (Tasic *et al.*, 2020), estudios recientes plantean la necesidad de activar mecanismos de respuesta que se orienten al fortalecimiento de las relaciones de apoyo y comunicación efectiva entre sus integrantes. En esa línea, resulta positivo favorecer, de forma deliberada y proactiva, una comunicación horizontal, ya que genera buen clima organizacional y mantiene preparados a los trabajadores y partes interesadas para reaccionar ante las dificultades (Craighead, Ketchen, & Darby, 2020; Durugbo, 2022). La gestión en crisis debe potenciar la comunicación participativa, caracterizada por la apertura, la conversación, la comunidad y la conexión (Ivanov, 2020). De esa forma, se facilita el flujo de información que regula los procesos, así como el alineamiento con los objetivos, lo que a su vez contribuye al desarrollo de flexibilidad organizacional y fomenta la innovación (Rodríguez & San Martín, 2020; Durugbo, 2022). En este sentido, un modo de gestión participativo y colaborativo ayuda a los jefes, estrategas y gerentes a establecer confianza rápidamente y a monitorear la efectividad de los esfuerzos de contención y coordinación de sus equipos (Durugbo, 2022).

De igual manera, cuando los actores dentro de la empresa se ven afectados por una crisis, la colaboración entre trabajadores es un punto fundamental, ya que es el «pegamento» que mantendrá unidas a las organizaciones (Raassens, Haans, & Mullick, 2022). Es así que las empresas se esfuerzan por obtener, de estas relaciones interdependientes, resultados beneficiosos gracias a la confianza, el compromiso y la lealtad mutua (Trada & Goyal, 2020; Raassens *et al.*, 2022; Bucăța, 2021). El potenciar los recursos de regulación emocional en los colaboradores, les permite usar mejor la información personal y de los colegas, para guiar la toma de decisiones (Brown & Nwagbara, 2021; Estrada-Guillén *et al.*, 2020). Por ello, no solo es importante el compromiso funcional de trabajo, sino también los aspectos emocionales, porque fomentarán la calidad de las relaciones entre colegas (Estrada-Guillén *et al.*, 2020).

Un último elemento relevante en gestión de crisis es la planificación entre equipos. Ello debido a que promover los procesos grupales clave de colaboración y cooperación ayuda al logro de los objetivos de manera más efectiva (Thürmer, Wieber, & Gollwitzer, 2020). Además, dado que la mayoría de las decisiones gerenciales son tomadas por grupos, la planificación colectiva puede ser el mejor enfoque para mejorar el comportamiento de los equipos en tiempos de crisis (Thürmer *et al.*, 2020).

En suma, una adecuada gestión en épocas de crisis requiere potenciar el trabajo conjunto, así como el desarrollo y crecimiento de las personas que forman los equipos, sin perder de vista la importancia de promover entre los colaboradores el compromiso con una meta común y trascendente, en la que se requiere además una alta orientación a la efectividad y logro de resultados sobresalientes. Todos estos componentes hacen parte de una mirada de productividad, pero también de prosocialidad.

## **Método**

Se desarrolló una metodología cualitativa buscando la comprensión profunda de las experiencias de funcionarios del PEL que tuvieran personal a cargo. Se exploraron además las condiciones (personales y contextuales) que promueven comportamientos organizacionales orientados a la prosocialidad-productiva, que favorecieron una rápida y exitosa adaptación de la organización a las demandas cambiantes y urgentes del entorno, sin generar un detrimento en el bienestar de todas las personas que la integran.

## **Participantes**

Participaron en el estudio dos asesores de la Dirección del PEL y 14, de un total de 16, funcionarios con reporte a la Dirección Ejecutiva, con un equipo de personas a su cargo. Las edades de los participantes, 10 mujeres y 6 hombres, oscilan entre los 30 y los 55 años. Del total de funcionarios, cinco pertenecen a órganos de línea, mientras que nueve pertenecen a órganos de soporte. El tiempo de trabajo promedio de los participantes en la organización es de tres años y seis meses. Todos los entrevistados, menos una persona, fueron parte de la organización desde la planificación y ejecución de los Juegos Panamericanos.

Los funcionarios participantes en el estudio son informantes clave, porque tienen tanto el rol de líderes en sus áreas, como también el de seguidores que reportan al director ejecutivo, quien es la máxima autoridad en la organización. Los entrevistados manejan información estratégica sobre los procesos de gestión, así como contacto directo con los equipos de trabajo responsables de la ejecución de las actividades operativas. Por otra parte, los asesores, brindaron información complementaria que podía contrastarse con la entregada por los funcionarios. Todos los participantes accedieron al estudio de manera voluntaria, previa aceptación de un consentimiento informado.

## **Técnica de recolección de información**

Se diseñó una entrevista en profundidad con una guía semiestructurada. Este tipo de entrevista permite realizar un análisis a nivel amplio y enfocado en los detalles de los discursos (Hernández, Fernández, & Baptista, 2014). Además, permite realizar preguntas y repreguntas a los entrevistados, de manera que se pueda ahondar en aquella información que surja durante la entrevista que no se haya previsto y que se considere relevante (Perpiñá, 2012).

De manera general, la guía contuvo preguntas que buscaron indagar por los procesos que facilitaron o dificultaron su trabajo y el de los equipos a su cargo durante el cambio originado por la pandemia. La guía se organizó en tres grandes áreas: (1) la historia de la persona en el PEL, desde que se inició hasta el momento presente; (2) los recursos o condiciones positivas (tanto de la organización como de las personas) que puede identificar; y (3) las demandas o condiciones de riesgo (tanto de la organización como de las personas) que puede identificar. Cada una de estas áreas se subdivide en preguntas más específicas sobre aspectos del funcionamiento de la organización. La guía fue construida y revisada conjuntamente por el equipo de investigadores y un grupo de profesionales gestores aliados dentro de la misma organización. Este trabajo conjunto permitió adecuar mejor las preguntas y contextualizarlas a las particularidades del PEL.

## **Procedimiento**

El equipo investigador contó con un grupo de profesionales aliados dentro de la organización, quienes facilitaron el acceso a información general, así como a toda la gestión y logística para el desarrollo del estudio. Es importante señalar que ninguno de los miembros del grupo de gestores aliados dentro del PEL es uno de los funcionarios o asesores entrevistados.

Las entrevistas se realizaron entre los meses de junio y julio de 2021, a través de la plataforma Zoom, tomando en consideración la disponibilidad de los participantes. Estas tuvieron una duración aproximada de 60 minutos. Casi todos los participantes autorizaron la grabación de los audios de las entrevistas para su posterior transcripción literal, y, en el caso de las dos personas que no accedieron a ser grabadas, se tomaron notas detalladas de la información durante las entrevistas. Toda la información ha sido manejada y reportada con el debido rigor y confidencialidad, salvaguardando la identidad de cada participante y presentando un análisis integrado de todo el material recogido.

Al final del estudio, se realizó una devolución de resultados a la organización vía Zoom para dar a conocer los hallazgos encontrados, validar la información y realizar los ajustes correspondientes.

## **Análisis de la información**

Se realizó el análisis de las entrevistas a través de un análisis temático, ya que es una herramienta flexible que permite sistematizar la información (Braun & Clarke, 2006; Piñuel, 2002). De esta manera, se llevó a cabo la codificación de las entrevistas transcritas, con el fin de identificar las unidades de análisis que capturaran la información que responde al objetivo de la investigación (Clarke & Braun, 2017). Para la codificación, se utilizó el programa Atlas.ti versión 9, en conjunto con Google Sheets, de la plataforma Google Drive. Se realizaron análisis en simultáneo por parte de varios miembros del equipo investigador para triangular la información y asegurar la congruencia de los resultados. La validación del análisis realizado ha sido provista por los mismos miembros de la organización durante el proceso de devolución realizado al final del proceso.

## **Resultados y discusión**

El análisis en profundidad de la información compartida por los entrevistados, ha permitido identificar tres temas –(1) ponemos el hombro por un bien mayor; (2) una organización orientada por el optimismo, con tres subtemas específicos; y (3) somos un tejido interconectado– que permiten comprender las características personales, organizacionales y contextuales que destacan en la gestión del PEL y que habilitaron el logro de los objetivos organizacionales en tiempos de pandemia. A su vez, la mirada integral de esos tres temas, entendidos como procesos complejos e interrelacionados, conlleva el planteamiento de una síntesis integradora en la que se identifican específicamente tres características del comportamiento organizacional que parecen ser centrales en el éxito obtenido en la gestión en un contexto de crisis e incertidumbre como el que tuvo que enfrentar el PEL.

### **Ponemos el hombro por un bien mayor**

Este primer tema reúne experiencias confrontadoras que los participantes y sus equipos encararon ante las nuevas exigencias producto del cambio de roles que asumió la organización en respuesta a la emergencia sanitaria. Desde la misma inspiración y rigor con que se ejecutaron los Juegos Panamericanos y Parapanamericanos en 2019, el PEL tomó impulso para impregnar de orgullo, solidaridad y efectividad la nueva labor logística y asistencial sanitaria asumida, «poniendo el hombro» para ayudar a salvar vidas, pese al ambiente de riesgo, duelo y tensión de la pandemia. Este tema destaca dos características de la gestión organizacional de Legado: (1) un posicionamiento de servicio empático y (2) una alta percepción de efectividad.

El posicionamiento de servicio empático implica ponerse en el lugar de un otro que requiere apoyo, para ayudarlo a resolver de forma práctica su situación, priorizando los beneficios que trascienden los intereses o seguridades personales (Vera & Espinosa, 2020), como lo evidencia la viñeta.



«Hay un ambiente más de tensión por el constante riesgo de contagios para todos los que participamos en esta operación, pero, aun así, nos inyectamos de ese espíritu de colaboración, de ayuda. Todos hemos perdido en este contexto familiares, amigos, conocidos y creo que poner el hombro es rendir un homenaje y recordar a todas las personas que perdimos». (Participante 2)

Es destacable la capacidad de los funcionarios del PEL para corresponsabilizarse y conectarse emocionalmente con las necesidades de las personas en pandemia. Según la literatura, la empatía conduce a experimentar sentimientos de preocupación y afecto por los otros y puede acompañarse de un discurso de servicio (Miller *et al.*, 2012; Ovais & Li, 2016), de sentimientos compasivos y del deseo de aliviar el malestar físico y emocional de otros sufrientes (Goetz, Keltner, & Simon-Thomas, 2010).

En el PEL, el posicionamiento empático, al estar orientado a la acción, promueve soluciones realistas y duraderas para atender las necesidades identificadas, denotando el carácter prosocial y a la vez productivo de la organización, para conseguir resultados tangibles y efectivos en situaciones críticas (Vera & Espinosa, 2020). Esto implicaría actuar desde un nivel suficientemente pragmático sin olvidar que se obra de dicha manera para beneficiar a los otros, dando soluciones a necesidades no resueltas (Mendoza-Abarca & Mellema, 2016). Un prosocialidad orientada a resultados, es decir, que obra con productividad y/o efectividad, conduce a reconfigurar e innovar las condiciones de operación que resulten obsoletas, para atender las necesidades emergentes, induciendo una lógica novedosa basada en la cooperación y el servicio (Auné *et al.*, 2014; Miller *et al.*, 2012), donde la sensibilidad social, vinculada a la capacidad para solucionar problemas de manera práctica, lleva a brindar el mejor servicio posible, con el mayor compromiso y entrega, como se observa a continuación.

«Entonces, estamos nuevamente poniendo nuestro hombro, pero para trabajar y para conseguir algo para nuestro país; si hace años fue para lograr unos juegos exitosos y de orgullo, ahora es ayudar al ciudadano. Que todo el proceso, que en este caso nos toca, como la experiencia dentro de nuestro centro de vacunación sea la mejor, ¿no?, el tema de la calidad, de la atención». (Participante 15)

«Poner el hombro» en el PEL implica también una altísima percepción de efectividad, basada en el reconocimiento de las capacidades personales e institucionales para responder ante la crisis, que se respalda por la experiencia exitosa y empoderadora previa de los Juegos. Como indican las viñetas, esta confianza en las capacidades se expresa permeada de gran sensibilidad, empatía y disposición a un servicio de alta calidad y responsabilidad con los conciudadanos.

«El personal de Juegos Panamericanos pasó a trabajar en temas de pandemia con el mismo nivel de urgencia, y todos estamos muy comprometidos ahora con las labores que nos han encargado para la lucha contra el COVID, y creo que lo hemos logrado

[...] Sabemos que estamos trabajando, sabemos que lo que estamos haciendo ahorita es importante para la población, para nuestros hermanos. Entonces, sabemos que lo que estamos haciendo es una labor muy, muy noble, muy importante y es una labor que está salvando vidas y, pese a todo el cansancio que podamos tener, siempre nos está moviendo una fuerza interior que es mayor, sabemos que estamos sirviendo, ¿no?, que estamos brindando nuestro trabajo y que eso está ayudando». (Participante 4)

Es claro, en las experiencias relatadas por los funcionarios sobre las primeras respuestas de la organización ante la pandemia, que el personal del PEL conjuga su solidaridad con una alta capacidad para ofrecer soluciones oportunas y contundentes ante los complejos retos de la emergencia.

«Empezó la cuarentena y ya lo veíamos mal, nos pidieron la Villa Panamericana y veíamos a la gente que se enfermaba y se moría. Y dijimos: ¿y ahora qué hacemos? “OK, vamos”. Juntamos un piquete de personas, y armamos en cinco días, junto con las Fuerzas Armadas, 1000 departamentos. Y montamos todo, completo [...] Empezamos para salvar vidas y no nos imaginamos nunca que íbamos a salvar a nuestras propias familias, y a quienes no pudimos salvarlos, nos quedamos con la tranquilidad de haber hecho todo lo posible». (Participante 8)

Este sentido de efectividad, conjugado con una disposición empática genuina en los miembros del equipo del PEL, enaltece el sentido de «poner el hombro» ante la crisis, tal y como lo presentan las viñetas.

«No solo era un tema de vacunación en centros de aislamiento COVID, que básicamente para nosotros es poder prestar toda la experiencia, planificación y preparación que hemos tenido, redirigido hacia temas de salud, que está en prioridad y que hemos sabido sumarnos en temas que son prioritarios para el país, pues es un tema social [...] El personal comparte no solamente el pensamiento de Legado, sino también esta tarea que tenemos de querer ayudar al país en cualquier reto que tenga, tenemos recintos como centros de vacunación y el equipo se ha sumado también a este esfuerzo». (Participante 9)

La conducta prosocial, en tanto ayuda a las necesidades de otros, conlleva efectos benéficos tanto para el receptor, como para su emisor y, sobre todo, para la sociedad entera. Revierte positivamente en la autoestima de las partes involucradas; conlleva reconocimiento, gratitud, reciprocidad; y, muy especialmente, fomenta el aprendizaje de respuestas solidarias y compasivas ante situaciones adversas (Auné *et al.*, 2014). Cuando ello se conjuga con resultados eficaces, en términos de soluciones concretas, realizables, sostenibles y útiles, se puede dar cuenta de una prosocialidad-productiva (Vera & Espinosa, 2020) que revierte en mejores comportamientos organizacionales y mayores resultados para la sociedad. El dar, revierte más beneficios que el recibir, y retroalimenta a la sociedad para inspirar una mayor disposición al servicio, convocando a más personas a «poner el hombro por un bien mayor».

## **Una organización orientada por el optimismo**

Este segundo tema presenta una de las características fundamentales de los procesos de gestión del PEL, que es la orientación organizacional al optimismo, entendiendo que el optimismo, como capital psicológico positivo compartido por la mayoría de las personas que integran la organización, define una tendencia o estado para juzgar las situaciones actuales y futuras desde una visión y expectativa positiva (Luthans & Youssef, 2004), atribuyendo los logros a causas internas y los fracasos a externas (Azanza *et al.*, 2014; Seligman, 1998). En tanto el optimismo es una capacidad cognitiva para juzgar positivamente las situaciones, se trata de un estado que se desarrolla y potencia en el contexto organizacional propicio y que suma a la organización mayor rendimiento y competitividad (Luthans *et al.*, 2010).

«Oye, lo vamos a lograr y lo vamos a lograr con creces, porque no conoces la calidad, la estructura de la que estamos hechos los peruanos, de por debajo de la tierra salimos y aquí [en Legado] tenemos ese aliciente, ¿no? A veces, el que alguien te diga “No, no vas a lograrlo, no vas a poder”, pero tú sigues nomás». (Participante 12)

Un hallazgo de interés es que esta característica organizacional del PEL está constituida por una suerte de contradicción o paradoja, que manifiesta dos expresiones del optimismo que pueden ser incluso contradictorias: un «optimismo sistémico», orientado al bienestar y mutua colaboración, versus un «sesgo de optimismo», que pone a las personas en riesgo de agotamiento y desesperanza. A modo de resolución identificada para esta paradoja, los participantes han señalado el gran potencial de herramientas de gestión organizacional generadas por la Oficina de Gestión de Proyectos (Project Management Office [PMO]), como modelo proveniente del sector privado, que, aplicado al contexto público, ofrece orden, estructura y, lo más importante, una visión sistémica e interconectada de los procesos, potenciando el lado positivo del optimismo organizacional.

### ***Optimismo sistémico, un recurso organizacional saludable***

Si bien el optimismo en tanto capital psicológico desarrollable en las personas, bajo las condiciones organizacionales propicias, ya ha sido definido como la expectativa y juicio positivo sobre el estado actual y futuro de las situaciones (Luthans *et al.*, 2010), vale acá señalar que un «optimismo sistémico» se refiere específicamente a la manifestación de actitudes y comportamientos sinérgicos, cargados de afectos positivos y orientados al bienestar conjunto. Se trata de un término acuñado para este estudio del caso PEL, que permite representar el matiz de sinergia, aporte social y orgullo organizacional que cobra el optimismo, encaminado al cumplimiento de metas de servicio a la comunidad, sabiendo que la labor individual es muy importante, pero solo posible si está interconectada como parte de un sistema complejo de capacidades con otros, para promover un gran logro conjunto.

«Oye hemos logrado implementar centros de atención hospitalaria, o sea, hemos salvado vidas. Tú, desde aquí, ¿no?, con lo que pudieras haber apoyado, has sido parte para este gran logro». (Participante 10)

«Es el cariño que le tengo a la entidad, las ganas que tengo por que sigamos manteniéndonos posicionados en el tiempo como una entidad que le dio muchísimo al país». (Participante 9)

Como lo presentan las citas, la expresión del optimismo sistémico se enuncia desde un «nosotros», desde un profundo y agradecido sentido de pertenencia, respeto y afecto por la organización, conjugado en un propósito colectivo estrechamente relacionado con la actitud empática y rigurosa de servicio, descrita en el tema anterior (ponemos el hombro por un bien mayor), pero, además, como elemento atribucional (explicación del proceso), parte de una evaluación disposicional positiva, de los logros alcanzados, por las buenas capacidades de gestión con que cuenta la organización y el talento de quienes la integran (Azanza *et al.*, 2014; Seligman, 1998).

«Nuevamente, se puede demostrar que no solamente en Juegos se pudo hacer las cosas bien, sino que en todos los encargados que nos hizo el Minsa; construimos hospitales temporales en un mes en promedio, cosa que no se esperaba que se iba a hacer tan rápido; logramos contratar, por ejemplo, en un momento tan crítico del país que está sin oxígeno [...] estábamos haciendo las cosas bien y por eso nos buscan y nos dicen: oye ustedes que tienen experiencia en esto, pueden ayudarnos; y efectivamente tomamos el reto [...] se dan cuenta que contratamos rápido, hacemos las cosas rápidas, implementamos, no nos quedamos en el papel y se frustra todo en la parte burocrática, sino que buscamos destrabar cosas, entonces, todo el equipo va en esa línea. El equipo tiene ese *chip*, tenemos que tener sentido de urgencia, hacer las cosas bien, yo le atribuyo a eso mucho del éxito». (Participante 14)

El sentido de eficacia y eficiencia, explicado disposicionalmente por los participantes, permite dar cuenta, de manera clara, de los aciertos alcanzados frente al reto de la pandemia y de los recursos internos con que cuenta la organización para hacerse capaz de superar las barreras burocráticas que caracterizan al sector público. Logrando una capacidad y calidad de respuesta muy alta y ágil, indispensable para responder efectivamente ante las demandas de la pandemia. Y es que, como múltiples estudios lo confirman, el optimismo en los miembros de una organización, además de relacionarse con su bienestar personal y satisfacción, propicia un alto desempeño laboral con efectividad y rigor (Azanza *et al.*, 2014; Green, Medlin, & Whitten, 2004; Luthans *et al.*, 2005; Youssef & Luthans, 2007), que además revierte en alinear los objetivos y fomentar la innovación (Rodríguez & San Martín, 2020; Durugbo, 2022).

«Entonces, en temas de salud, realmente está funcionando superbién, yo creo que un poco también por lo aprendido en Juegos, o sea como las técnicas para sacar contrataciones superrápido eh... y eso, y, porque tenemos gente que está metida 24/7 y

dándolo todo, porque hay que sacarlo sí o sí, porque es un equipo que tiene orgullo de entregar». (Participante 7)

El optimismo sistémico, que se enuncia desde el nosotros, permite trabajar juntos, compartiendo experiencias y lecciones previas, propiciando un sentido de compartir sabiéndose interconectado y mutuamente inspirado por los demás (Vera & Espinosa, 2020), lo que conlleva un poder aglutinador positivo y empoderador para las personas, ofreciendo mejores recursos laborales para resolver situaciones retadoras (Berroeta & Rodríguez, 2010). Los recursos, laborales y personales, incrementan la energía y el sentido de conexión con la organización, los colegas y las actividades, lo que implica un mayor compromiso, identificación e involucramiento con las tareas (Bakker & Demerouti, 2013), favoreciendo una comunicación fluida y un clima de colaboración y conexión entre las personas (Craighead *et al.*, 2020; Durugbo, 2022; Ivanov, 2020).

«Tenemos un espíritu, una filosofía que compartimos porque trabajamos juntos hace tiempo y llevábamos ese mismo ritmo, tuvimos un aprendizaje y un mismo espíritu, porque nos conocemos mutuamente». (Participante 1)

### ***Sesgo de optimismo***

Si bien ya se han señalado los aportes positivos que tiene el optimismo como actitud compartida y característica de la organización, en este subtema se recogen aspectos del despliegue optimista que, de acuerdo con lo indicado por los participantes, podrían conllevar efectos negativos y poco saludables para los trabajadores del PEL, dadas las condiciones de vulnerabilidad que se han exacerbado en la pandemia y por efecto del trabajo a distancia que borra los límites entre la vida laboral y la personal.

«Ahora con la pandemia tenemos el reto de cómo conciliar el trabajo remoto con las particulares exigencias y en un horario específico con la vida familiar interna, porque todos los que estamos trabajando, como que se mezcla el trabajo con la vida familiar, ya no es que marcas y te vas de tu oficina como antes, ibas a tu casa y volvías, descansabas entre comillas, eso ya no hay, es agotamiento [...] no somos conscientes de que es importante y creemos que todavía somos la superentidad, que estamos en época de Juegos y que, no importa, tenemos que trabajar las 24 horas, y 24 horas así, porque así es, esta es nuestra forma de trabajar y, por lo tanto, no nos sorprendemos de que no sea de otra manera». (Participante 5)

Por «sesgo de optimismo», en tanto se trata también de un término acuñado para denominar el fenómeno específico identificado en la organización, se entienden todas aquellas actitudes y comportamientos que, si bien parten de una visión positiva frente al estado actual y futuro de las situaciones, terminan llevando a que la persona pierda noción de los verdaderos límites de su propia capacidad y resistencia, en este caso exa-

cerbadas por la exigencia de respuesta a la pandemia, llegando a agotarse y a poner en riesgo su propia salud e integridad personal.

«Sí, he estado en agotamiento, no te lo puedo negar, sobre todo al comienzo, cuando nos dieron la responsabilidad de apoyar con lo de la pandemia, yo fui de las primera personas que salió a campo, me iba los siete días a la semana y a veces hasta trabajaba de largo, sin dormir, sin comer, porque era como que, “Hey, esta es mi responsabilidad porque solo unos pocos lo estamos haciendo!”, quería controlar en cada detalle al equipo, pero llegó un día que ya no podía levantarme más, de veras necesitaba descansar». (Participante 3)

Se trata de una visión optimista que no llega a ser sistémica, porque no involucra un nosotros y un trabajo conjunto (Vera & Espinosa, 2020). En el caso del sesgo de optimismo, el individuo no logra incorporar a su optimismo el componente relacional propio de la visión sistémica, por lo que, si bien sus acciones son bienintencionadas y buscan aportar lo mejor a la organización, no llegan a ser armoniosas con los otros, y terminan derivando en desencuentros y un posible agotamiento, desesperanza y negligencia sobre la propia salud o vida personal y la de los colegas, por la sobredemanda de esfuerzos elevados y prolongados en el tiempo sin una respuesta inmediata (Bakker & Demerouti, 2013).

«No todos manejamos el estrés de la misma manera porque el nivel de estrés del personal va creciendo, va creciendo y en algún momento seguramente va a impactar fuerte, algunos seguramente se van a cansar y van a decir: bueno, hasta aquí [...] vienen reuniones y se exige y también puede haber personas que exigen de una manera apacible, otras personas que vienen, te exigen, y son así, como que te hincan, te hincan, y va a llegar un momento en que tu estrés va a explotar». (Participante 10)

Lo que se puede explicar aquí es que, dado el fuerte entorno optimista que tiene la organización, algunos de sus miembros se exceden en intentar cumplir –y hacer cumplir a los demás– en tiempos mínimos, y en circunstancias hostiles, las tareas encomendadas. Dada la condición de atribución disposicional del optimismo (Azanza *et al.*, 2014; Seligman, 1998), que sitúa la explicación de los logros en el propio individuo, estos empleados que se saturan, y saturan a los otros, terminan agotados de optimismo, y no encuentran manera de desplazar sus deberes a una explicación de éxito situacional basada en el contexto y el trabajo colectivo, sino que atribuyen la responsabilidad de sus logros a un quehacer solitario de aquellas cosas que los demás no hacen, en lugar de ver la capacidad conjunta de acción sinérgica del sistema.

«Hay gente supercomprometida, así como hay gente que no trabaja mucho, hay gente que... simplemente quiere que todos trabajemos 24/7, porque estamos en emergencia. Entonces, creo que también sería importante un poco alinear eso, ¿no?, porque, claro, ahorita, con la idea de que estamos en emergencia y, sí, obviamente, estamos en emer-

gencia, eh... entonces debemos buscar formas de cuidarnos mejor, de que trabajemos de forma equilibrada, nadie debería inmolarse por los demás». (Participante 11)

El sentimiento de querer estar optimista y a la altura de las demandas de la organización, pero sin lograr conectar sistémicamente con el propósito y dinámica de esta, podría poner a las personas en un mayor riesgo de sufrir del síndrome del agotamiento profesional, desarrollando un estrés laboral crónico, que supera la capacidad de afrontamiento de la persona por más optimista que en principio se sienta (Gilla, Giménez, Moran, & Olaz, 2019), deviniendo entonces un sentimiento de falta de propósito y realización personal, así como un mirada negativa y despersonalizada de sus propias acciones y del vínculo con otros miembros de la organización. Pero esto, como los entrevistados lo indican, puede ser afrontado al poner metas y límites claros, siguiendo un sistema integrado en el que no hagan el trabajo de todos unos pocos, sino que todos se involucren para equilibrar las cargas laborales:

«Disminuir ciertas tareas a algunos grupos de trabajo, y distribuirlas con otras, como les decía, hay áreas que no han parado, hay que brindarles cierto descanso, y hacer una rotación en funciones para involucrar por igual a todos, porque el agotamiento que unos están llevando, sea físico o mental, puede jugar en contra de nosotros». (Participante 13)

### ***Herramientas de gestión efectivas e integradas***

En respuesta a la contradicción entre los dos optimismos (positivo y negativo) presentes en la organización y considerando que –como se ha expuesto en el sesgo de optimismo– en algunos casos hay desbalances en el nivel de carga laboral de las personas, los mismos entrevistados presentan recursos de gestión, como la metodología de gestión por proyectos de la Project Management Office (PMO), como claves para organizar los procesos e involucrar equitativamente a todas las personas.

Las herramientas de la PMO orientan y homogenizan la forma en que son gestionados todos los proyectos, vinculándolos con los objetivos estratégicos de la organización y sistematizando las lecciones aprendidas y las buenas prácticas de todos ellos, para que puedan ser compartidas y conocidas por toda la organización. Esto favorece la articulación entre personas y áreas responsables de cada meta, mejorando las operaciones y la eficiencia (Ñustes, Martínez, & Acuña, 2018).

«Esta metodología de proyectos, la PMO, el planeamiento integrado, son herramientas que nos han ayudado muchísimo a tener una visión de 360 grados. A canalizar bien las energías cuando desarrollamos un proyecto, hacer un mapeo de *stakeholders* y ver todos los puntos así, las cosas cobran sentido y propósito». (Participante 8)

El enfoque de gestión efectiva implica una visión compleja, articulada y sistémica de los procesos de la organización, de allí que resulte importante canalizar el ímpetu positi-

vo que los miembros de la organización comparten para favorecer el logro de resultados concretos, lo que indica su capacidad de aprendizaje y de evolución como organización. Adoptar un enfoque de gestión por resultados resulta estratégico para el éxito organizacional en tanto mejora las habilidades tecnológicas, el liderazgo y la gestión de negocios y beneficios de los involucrados (Ñustes *et al.*, 2018).

«En Legado, muchos comprendemos el beneficio de oficina de gestión de proyectos, porque mucho de lo que se ha logrado es por las reuniones de integración que teníamos, fue porque establecimos una matriz de responsabilidad, fue porque nosotros hicimos una ruta crítica, fue porque nosotros hicimos la gestión del cambio, porque las personas de Legado tenemos mucho orgullo de lo que hacemos». (Participante 1)

Este tipo de recursos para la gestión propone articular una red de complejos vínculos y relaciones entre los objetivos de la organización, sus proyectos, recursos (incluidas herramientas y metodologías), y los talentos y capacidades de las personas, que se adapta de manera fluida a las circunstancias de la organización (Hofman, 2014). Poder comprender de manera interconectada los procesos y resultados, ha sido particularmente importante ante las demandas de cambio que tuvo el PEL frente a la atención de la crisis sanitaria, para favorecer su capacidad de respuesta.

«Y es esa capacidad de una visión compartida, que nos imprime la organización a cada una de las decisiones y acciones, que nos asegura que se logren las metas y se pueda ser muy eficiente, muy íntegro y tener una pertenencia, compromiso, con la organización». (Participante 16)

La apropiación de estrategias de gestión integradas, con recursos como la PMO, brinda un contexto estructurado y de comprensión completa de los procesos y propósitos de las actividades, para pensarse como proveedores de servicios estratégicos del Estado en la atención de necesidades de la ciudadanía. Esta claridad hace de las estrategias de gestión efectiva, un factor protector ante el sesgo de optimismo, pues pone límites, distribuye responsabilidades y regula el propósito e ímpetu sobre las actividades, construyendo un sentido de justicia organizacional. También se torna en un factor promotor para el optimismo sistémico, en tanto promueve un sentido de interdependencia, pertenencia, unidad y propósito, y, sobre todo, permite a cada persona entender, dentro de su rol en la organización (por más aparentemente simple o complejo que parezca), dónde se ubica en un mapa de actividades, y lo fundamental que es para el funcionamiento como un todo.

### **Somos un tejido interconectado**

Este tercer tema se vincula con el anterior para identificar, a nivel del contexto organizacional y de las características personales de sus integrantes, una de las más interesantes condiciones que está logrando desarrollar el PEL en sus trabajadores: un pensamiento



sistémico y complejo de interconexión entre todos los miembros de la organización y entre la organización y el entorno.

Esta forma de posicionarse desde la complejidad y la interconexión, nace de la mirada sistémica de interrelación entre todas las actividades y áreas de la organización, a través de la identificación de los procesos conectores del trabajo por realizar, para cumplir con los objetivos del PEL.

«Las personas de Legado las siento con mucho orgullo, ellos quieren entregar, ellos siempre ponen siempre jugamos juntos que es el lema de Lima 2019, porque estamos juntos [...] Vimos cuáles son las áreas que tiene que estar enfocado y a partir de ello empezamos a implementar estos procesos, una vez que esos procesos son ahora la vida del proyecto». (Participante 1)

Al darse esta visión integrada, el optimismo sistémico se potencia entre todos los miembros de la organización, y esta condición favorece el desarrollo de una consciencia que permite a las personas sentirse conectadas con las necesidades de su entorno y saberse capaces y responsables para actuar en función del bienestar común. Esta característica es además eje fundamental de la construcción de un sentido de equipo, recogido en la frase emblemática «Jugamos todos», que trascendió a los Juegos Panamericanos y se convirtió en un «Seguimos jugando».

«Yo creo que la gente, a la gente que está dentro del proyecto, y también el *chip* que se ha ido ganando de Juegos hasta ahora, ¿no? Yo percibo mucho que es un trabajo en equipo, como te digo, no, no es como que mi área hace tal cosa y eso es y ahí queda todo, sino como que todos tratan de poner un granito de arena para sacar las cosas». (Participante 14)

No se trata de un fenómeno casual, sino de un ejercicio permanente en el que participan los líderes del PEL y que ha conseguido revertir un comportamiento burocrático de gestión por islas, a uno que reconoce las relaciones de interdependencia dentro de la organización, con una comunicación horizontal, integrada y participativa, abierta al sentido de comunidad entre los trabajadores (Craighead *et al.*, 2020; Ivanov, 2020).

«Se hizo toda una campaña de *endomarketing*, donde fuimos área por área presentando “Mira, estos son los pilares de Legado, esta es nuestra visión, mira que son superclaros y concretos”. O sea, comprométete, ¿no? Porque antes, por la misma cosa, se trabajaba en, o sea, yo no hablo con nadie más que no sea de Deportes, y esa integración y comunicación entre las áreas fue difícil que se diera, muy, muy difícil, porque no se entendía, en aquel entonces, las interdependencias entre las áreas. Se entendía como se acostumbra en el Estado peruano: “Yo trabajo así, yo hago mi informe, chau”, pero en un proyecto de esta complejidad es imposible trabajar así». (Participante 6)

Otro elemento distintivo que suma a la construcción de interconexión es la creación de condiciones propicias para el reconocimiento y el desarrollo del talento de las perso-

nas, pero con un enfoque de colaboración y no de competencia (Trada & Goyal, 2020; Raassens *et al.*, 2022; Bucăța, 2021). La mayoría de los entrevistados coincide en indicar que el mayor valor que tiene el PEL son las personas que lo integran. La percepción de los entrevistados sobre sus propios equipos es positiva, y, en su rol de líderes, sus discursos son generosos al expresar que es gracias a las personas, a quienes ellos se dirigen, que se logran las metas de la organización.

«[...] el aporte de cada profesional en cada una de las áreas era excepcional, cada uno manejaba el tema que le correspondía con el mismo detalle [...] son unas personas que tienen que tener esa capacidad de trabajo en equipo bastante desarrollada». (Participante 2)

Este reconocimiento a los talentos y capacidades, que se integran en los equipos de trabajo, brinda a los trabajadores retroalimentación y claridad sobre la manera en que están desempeñándose (Bucăța, 2021; Rothman Mostert, & Strydom, 2006), generando así un sentimiento positivo de saberse apoyados y valorados, tanto por la organización como por sus colegas, por sus contribuciones personales, lo que afianza su preocupación por el bienestar de todos los colaboradores en el entorno laboral (Rehman, Asif, & Ullah, 2011; Salazar, 2018), para finalmente potenciar un ambiente organizacional en el que las personas saben que tienen oportunidad de desarrollar esas capacidades y talentos profesionales en conjunto con los otros (Bakker, Demerouti, & Verbeke, 2004).

El reconocimiento de las capacidades, el apoyo organizacional y las oportunidades de desarrollo, se constituyen en recursos laborales que actúan como factores protectores frente a las altas demandas del trabajo, reduciendo las posibilidades de que se presente el sesgo optimista (señalado en el tema anterior), y aumentando el optimismo sistémico que, como se ha explicado, permite a las personas incrementar su nivel de involucramiento con el trabajo con un sentido de conexión y propósito conjunto, que induce a altos niveles de efectividad e innovación (Salanova *et al.*, 2000).

«Lo más valioso que he tenido en Legado es la posibilidad de ejecutar cambios concretos y con efecto directo en el funcionamiento de la organización, que no se quedan solo en la presentación de una idea por implementarse, sino que se llevan a cabo de manera eficiente y contundente, y eso trae beneficios a todo el proyecto». (Participante 16)

Como lo señala la viñeta anterior, dentro de la innovación que propicia el contexto de interconexión que facilita el PEL, los equipos formulan oportunidades de mejora para aprovechar de manera ágil e innovadora la sinergia entre sus talentos y las herramientas de gestión, independientemente de si estas últimas se diseñaron en el sector público o el privado. De ese modo, se generan conexiones inusitadas, incluso aparentemente contradictorias, que al ser articuladas producen formas de trabajar muy ágiles y productivas (Martin, 2008).

Es así que en el PEL ha sido posible, por ejemplo, hibridar procesos de la contratación pública y privada para lograr simplificar procedimientos altamente burocráticos, cumpliendo con la ley y optimizando los tiempos y la capacidad de respuesta, y, en consecuencia, desplegar una logística sumamente compleja con efectividad y en tiempos mínimos. La posibilidad de saberse conectados y de potenciar características muy positivas y talentos del equipo, conlleva resultados de alta calidad:

«El mayor legado que ha dejado el proyecto es que puede haber una nueva forma de trabajar en el Estado que sea mucho más óptima y más eficiente». (Participante 14)

Esto permite a los miembros de la organización saberse agentes que rewerten valor y potencian la generación de tejido social desde un pensamiento orgánico y respetuoso con los otros, donde las nociones de productividad y efectividad no podrían darse separadas de lo social (Hinton & Maclurcan, 2017), estando lo prosocial y lo productivo integralmente articulados a la misión de la organización. En este proceso de interconexión interorganizacional y con el entorno, es posible proponer una metáfora organizacional que nos permite comprender la manera compleja en que en el PEL se reconocen como parte funcional de un «tejido conectivo» entre ellos y con el entorno.

En el campo histológico, el tejido conectivo es aquel que se encuentra altamente distribuido en el organismo, siendo su función sostener, proteger y estructurar otros tejidos y órganos del cuerpo, almacenando nutrientes y sustancia vitales, para ayudar a desplazarlas entre los tejidos y órganos, facilitando la nutrición, el intercambio metabólico, la defensa del organismo, la reserva de nutrientes y la reparación de tejidos (Cediel *et al.*, 2009). El comportamiento organizacional del PEL busca articular y construir tejido social de manera nutricia y protectora, de modo que logra potenciar sus recursos (humanos, económicos, estructurales, de gestión, de conocimiento, etc.) de la manera más efectiva. Siguiendo la metáfora del tejido conectivo, el comportamiento organizacional del PEL es el adecuado para que necesidades urgentes e inaplazables de la sociedad sean atendidas con mirada innovadora, sensible y productiva, que renueva, interpela y moviliza estructuras inoperantes del sector público tradicional, para recordar la función fundamental de servicio que el Estado debe tener para sus conciudadanos.

### **Síntesis integradora: comportamiento organizacional prosocial y productivo, comprendiendo la complejidad del PEL**

El cambio radical en las responsabilidades asignadas al PEL condujo a resultados positivos y contundentes en la atención de la emergencia sanitaria. La organización consiguió adquirir con éxito en el mercado extranjero más de 20 plantas de oxígeno para 13 regiones y Lima Metropolitana, solucionando así el problema de desabastecimiento de oxígeno medicinal en el país; asimismo, contribuyó con la instalación y equipamiento de 10

hospitales temporales para la atención de la COVID-19, creó centros de vacunación en algunas de las sedes bajo su gestión (Villa Deportiva Nacional, Polideportivo de Villa el Salvador y Polideportivo de Villa María del Triunfo), brindó soporte logístico a otros 28 centros de vacunación en el país y adaptó seis torres de la Villa Panamericana de Villa El Salvador como un centro de atención a pacientes de COVID-19, entre otras actividades (*El Peruano*, 2022; Lima2019, 2020).

La evidente efectividad en la gestión del PEL, en conjunto con la información analizada en los tres temas identificados en las entrevistas, permite plantear tres características centrales del comportamiento de esta organización: prosocialidad, productividad y visión sistémica, activadas por un liderazgo que inspira. Si bien estas características son producto de las singularidades de la institución, al ser comprendidas y analizadas, pueden llegar a ser transferidas e implementadas en otros contextos organizacionales (públicos y privados). La esencia de este comportamiento puede verse claramente reflejada en la siguiente viñeta:

«Tener la capacidad de “mover a la organización a moverse”, como un buque, un transatlántico, muy potente. Entonces, que tenga la capacidad de aprovechar esa potencia que tiene al máximo toda la organización y cada persona, cada “tripulante” dentro de ella, para poder conducirla y seguir entregando proyectos. Yo creo que ese es el gran reto que se tiene. Que tenga la capacidad de convencer a las personas sobre sus capacidades y sobre el proyecto y los objetivos, del alcance que tiene el proyecto, y qué es posible y qué cosa no es posible alcanzar, y pensar juntos para dónde vamos y lo que queremos y necesitamos aportar a la sociedad, ¿no?». (Participante 8)

Las tres características centrales del comportamiento de esta organización (prosocialidad, productividad y visión sistémica) se nutren de elementos empáticos reportados en el primer tema, así como de una visión holística y optimista, facilitada por el uso de herramientas de gestión como la PMO, analizadas en el segundo tema, lo que finalmente revierte en una consciencia de interconexión con las personas y el entorno para construir tejido social, recogida en el tercer tema. Se trata de un proceso participativo que busca implicar y responsabilizar a todos los involucrados en el desarrollo de actividades desde la solidaridad, pero integrando también rasgos como la participación, la agilidad y el rigor, que en última instancia suman en el propósito de alcanzar la efectividad organizacional.

Siguiendo la metáfora histológica, desarrollada en el tercer tema, el componente prosocial-productivo se nutre de la disposición empática, solidaria, pero al mismo tiempo orientada a la efectividad de las personas que conforman la organización poniendo el hombro por un bien mayor. Esto basado en el reconocimiento de las capacidades, el apoyo organizacional y las oportunidades de desarrollo que brinda el contexto laboral a los miembros, dentro de un entorno de optimismo que se apoya en el uso de herramientas de gestión adecuadas y adaptadas a los objetivos de la entidad.

El comportamiento organizacional del PEL, definido como prosocial-productivo y sistémico, evidencia lo señalado por propuestas teóricas que conciben a la organización como sistemas vivos en continua renovación y cambio (Bertalanffy, 1976). Según los autores, ese tipo de comportamiento favorece la creatividad e interconexión con el entorno (Collier & Esteban, 2000; Medina, Nava, & Bong, 2010), permite un trabajo sinérgico en el equipo, lo que conlleva un aprendizaje continuo desde sus propias fortalezas y potencialidades prácticas (Aldana, Salón, & Guzmán, 2019), y facilita el aprendizaje colectivo para encontrar soluciones auténticas y efectivas (Senge, Hamilton, & Kan, 2021), lo que crea y sostiene relaciones de confianza en toda la organización y su entorno (Painter-Morland, 2008).

Finalmente, un elemento importante en la conformación del comportamiento organizacional del PEL, reconocido unánimemente por los entrevistados, es la labor inspiracional y de guía que brindó a la organización quien fuera su director ejecutivo en el momento en que se llevó a cabo la investigación (2021).

«El tipo de liderazgo que tiene el director ejecutivo es de alguien que motiva, que te empodera bastante, que reconoce tu trabajo, que te da responsabilidades porque te tiene confianza y sabe de qué estás hecho. Y aunque a veces me ha llamado la atención, lo hace de una manera en que me enseña muchísimo, y así con todos, él nos motiva, motiva muchísimo al equipo». (Participante 3)

El estilo de liderazgo que los entrevistados describen como innovador, flexible y preocupado por el equipo, permite a las demás personas valorar sus propias habilidades, y se las estimula a dar lo mejor de sí (Rivadeneira, 2018). Asimismo, las anima a liderar con las mismas características. Este no es un tema menor en la construcción de la conducta organizacional del PEL, ya que el vínculo con el líder y la imagen gerencial, o la percepción que tienen los trabajadores del estilo de liderazgo de sus jefes, así como las relaciones que se configuran con ellos, tiene fuertes incidencias en el bienestar, la satisfacción y un clima organizacional saludable y productivo (Toro, 2001). No solo ello, sino que la persona o personas en ejercicio del liderazgo, en las distintas unidades del PEL, fueron clave para que, como en el tejido conectivo, se soporte, proteja y repare a todos los órganos de gestión.

## Conclusiones

En un contexto global gravemente afectado por la pandemia y que se encuentra encarando retos y riesgos cada vez más inconmensurables a nivel social, político, económico y ecológico, urge encontrar formas de encaminar y ejercer el poder individual, grupal, social y organizacional, a través de un comportamiento organizacional prosocial-productivo comprometido con el bienestar colectivo, con la integridad ética, con el aprendizaje mutuo y con la integración de talentos, características todas que aparecen como funcionales al objetivo de efectividad organizacional.

Las entrevistas realizadas a los funcionarios del PEL muestran un conjunto de acciones y prácticas que, en la actualidad, han posicionado a esta organización como una institución pública con un funcionamiento de excelencia. Las recomendaciones que se presentan considerando las lecciones aprendidas que se desprenden del presente trabajo son las siguientes:

1. Desarrollar y capacitar a todos los miembros de una organización en recursos de prosocialidad (empatía, compasión, reconocimiento de las necesidades sociales) y productividad (optimización de procesos, gestión por resultados, análisis de datos), que permitan a cada uno de los integrantes de la organización (por más sencillo que aparente ser su rol) comprender el papel esencial y sistémico que cumple para el logro de las metas conjuntas.
2. Trabajar empleando herramientas de gestión, que faciliten a los miembros de la organización comprender la interrelación que existe entre sus tareas y sus áreas con otros ámbitos de la organización, así como organizar el desarrollo de procedimientos y procesos.
3. Promover un entorno de trabajo saludable, basado en un optimismo sistémico que, si bien brinda a las personas la energía, convicción y empoderamiento para realizar de la manera más responsable posible sus tareas, no las lleve al agotamiento o autoexplotación del sesgo de optimismo, porque, al saberse parte de un sistema y un equipo, las cargas y responsabilidades son compartidas, y la negligencia o falta de compromiso de quien no tiene la voluntad de trabajar son intolerables.
4. Los pasos anteriores facilitarán que se promueva la lógica de trabajar como un tejido conectivo, con un pensamiento sistémico de alta complejidad, tanto en el interior de la organización como hacia el entorno, conllevando un incremento en la capacidad de innovación, de pensamiento ágil e identificación de soluciones íntegras y de mutuo aprendizaje, en los miembros de la organización y con los *stakeholders*.
5. Es importante que en la organización haya un líder o un conjunto de líderes que se formen para reunir las características prosociales y productivas, de manera tal que sean los catalizadores iniciales del cambio e inspiración para sus equipos y el resto de la organización, proponiendo también el inicio de la implementación de algunas de las herramientas de gestión concretas que requiera la organización (punto 2, tema 2).
6. La esencia de este tipo de gestión se basa en que cada miembro del equipo (desde la alta gerencia, hasta el nivel operativo) sea un articulador de bienestar y efectividad, que realiza sus labores con la mayor calidad y en tiempo óptimos, sabiéndose responsable de resultados que impacten positivamente a la organización y la sociedad.

Un caso como el del PEL nos invita a «seguir jugando», nos devuelve la confianza en la capacidad de las instituciones públicas para velar y asegurar los derechos ciudadanos, como, en este caso, el de la salud, altamente vulnerado en tiempos de pandemia.

Finalmente, aunque el trabajo buscó centrarse en un análisis del comportamiento organizacional del PEL en contexto de pandemia, los resultados muestran que dicho comportamiento organizacional tiene rasgos que se han ido construyendo en un período de tiempo más largo que el que aquí se analiza. El desafío, entonces, es intentar mantener vivo el ejemplo del trabajo hasta aquí realizado y, si es posible, multiplicarlo.

\* Investigación realizada en virtud del «Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional entre la Pontificia Universidad Católica del Perú y el Proyecto Especial Legado Juegos Panamericanos y Parapanamericanos», suscrito el 30 de noviembre de 2020.

## Referencias

- Aldana, J., Salón, M., & Guzmán, N. (2019). Liderazgo sistémico en las competencias gerenciales docentes universitarias. *Revista Interdisciplinaria de Humanidades, Educación, Ciencia y Tecnología*, 5(8), 50-74. <https://doi.org/10.35381/cm.v5i8.87>
- Auné, S., Blum, D., Abal Facundo, J., Lozzia, G., & Horacio F. (2014). La conducta prosocial: estado actual de la investigación. *Perspectivas en Psicología: Revista de Psicología y Ciencias Afines*, 11(2), 21-33.
- Avolio, B., & Yammarino, F. (2002). *Transformational and charismatic leadership: The road ahead*. Reino Unido: Emerald.
- Azanza, G., Domínguez, A., Moriano, J., & Molero, F. (2014). Capital psicológico positivo. Validación del cuestionario PCQ en España. *Anales de Psicología*, 30(1), 294-301. <https://dx.doi.org/10.6018/analesps.30.1.153631>
- Bakker, A., & Demerouti, E. (2013). La teoría de las demandas y recursos laborales. *Journal of Work and Organizational Psychology*, 29, 107-115. <https://journals.copmadrid.org/jwop/art/tr2013a16>
- Bakker, A. B., Demerouti, E., & Verbeke, W. (2004). Using the job demands-resources model to predict burnout and performance. *Human Resource Management*, 43(1), 83-104. <https://doi.org/10.1002/hrm.20004>
- Bartsh, S., Weber, E., Büttgen, M., & Huber, A. (2020). Leadership matters in crisis-induced digital transformation: How to lead service employees effectively during the COVID-19 pandemic. *Journal of Service Management*. <https://doi.org/10.1108/JOSM-05-2020-0160>
- Berroeta, H., & Rodríguez, M. (2010). Una experiencia de participación comunitaria de regeneración del espacio público. *Revista Electrónica de Psicología Política*, 8(22), 1-26. [http://www.psicopol.unsl.edu.ar/pdf/abril2010\\_Nota1.pdf](http://www.psicopol.unsl.edu.ar/pdf/abril2010_Nota1.pdf)
- Betalanffy, L. (1976). *Teoría general de los sistemas, fundamentos, desarrollo, aplicaciones*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77-101. <https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa>
- Briones-Jácome, I. (2020). Psicología organizacional en tiempos de la pandemia de COVID-19. *Revista Científica Dominio de las Ciencias*, 6(2), 26-34. <http://dx.doi.org/10.23857/dc.v6i3.1272>



- Brown, C., & Nwagbara, U. (2021). Leading change with the heart: Exploring the relationship between emotional intelligence and transformational leadership in the era of COVID-19 pandemic challenges. *Economic Insights – Trends & Challenges*, 3, 1-12. <https://doi-org.ezproxybib.pucp.edu.pe/10.51865/EITC.2021.03.01>
- Bucăța, G. (2021). Consideration on the COVID-19 pandemic and the new challenges of organizational management. *Buletin Stiintific*, 2, 98-108. <https://doi-org.ezproxybib.pucp.edu.pe/10.2478/bsaft-2021-0012>
- Caulfield, P. (2020, abril). Leadership: COVID-19 pandemic is making strong leadership more important than ever. *Construction in Vancouver*, 1589, B4.
- Cediel, J., Cárdenas, M., García, A., Chuaire, L., Payán, C., Villegas, V., & Sánchez, C. (2009). *Manual de Histología. Tejidos fundamentales*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Clarke, V., & Braun, V. (2017). Thematic analysis. *The Journal of Positive Psychology*, 12(3), 297-298.
- Collier, J., & Esteban, R. (2000). Systemic leadership: Ethical and effective. *Leadership & Organization Development Journal*, 21(4), 207-215. <https://doi.org/10.1108/01437730010335454>
- Cuba, H. (2021). *La pandemia en el Perú. Acciones, impactos y consecuencias del COVID-19*. (1.ª ed.). Lima: Fondo Editorial Comunicacional.
- Craighead, C., Ketchen, D., & Darby, J. (2020). Pandemics and supply chain management research: Toward a theoretical toolbox. *Decision Sciences*, 51(4), 838-866. <https://doi.org/10.1111/dec.12468>
- Dill, I. (2021). Retos de la administración pública del bicentenario. *Saber Servir*, (5), 117-138. <https://doi.org/10.54774/ss.2021.05.07>
- Durugbo, C. M., Almahamid, S. M., Budalamah, L. H., Al-Jayyousi, O. R., & BendiMerad, B. (2022). Managing regional logistics in times of crisis: A COVID-19 case study. *Journal of Humanitarian Logistics and Supply Chain Management*, 12(1), 54-77. <https://doi-org.ezproxybib.pucp.edu.pe/10.1108/JHLSCM-01-2021-0001>
- El Peruano*. (2020). Decreto Supremo que declara Estado de Emergencia Nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del brote del COVID-19. *El Peruano*. [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/566448/DS044-PCM\\_1864948-2.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/566448/DS044-PCM_1864948-2.pdf)
- El Peruano*. (2021). Decreto Supremo que amplía la vigencia del Proyecto Especial Legado Juegos Panamericanos y Parapanamericanos, en el marco de lo dispuesto por el Decreto de Urgencia N.º 004-2020. Decreto Supremo N.º 028-2021-MTC. *El Peruano*. <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-amplia-la-vigencia-del-proyecto-especial-decreto-supremo-n-028-2021-mtc-2018749-1/>
- El Peruano*. (2022, 4 de marzo). Legado transformador. Iniciativa creada para Lima 2019 trascendió el ámbito deportivo y hoy brinda un notable servicio al país. *El Peruano*. <https://elperuano.pe/noticia/140565-legado-transformador>
- Estrada-Guillén, M., Monferrer-Tirado, D., & Moliner-Tena, M. (2020). Improving relationship quality during the crisis. *The Service Industries Journal*, 40(3), 268-289. <https://doi.org/10.1080/02642069.2018.1441829>
- Fierro-Moreno, E. (2021). La gestión del cambio, la colaboración virtual y la agilidad estratégica organizacional de empresas mexicanas ante los impactos por el COVID-19. *Nova Scientia*, 13, 1-30.
- Fonseca, I., & Araújo da Silva, J. (2022). La contratación pública inclusiva y circular en tiempos de crisis: una perspectiva portuguesa. *Revista de la Escuela Jacobea de Posgrado*, 22, 1-18.



- Gilla, M., Giménez, S., Moran, V., & Olaz, F. (2019). Adaptación y validación del inventario de *burnout* de Maslach en profesionales argentinos de la salud mental. *Liberabit*, 25(2).
- Goetz, J. L., Keltner, D., & Simon-Thomas, E. (2010). Compassion: An evolutionary analysis and empirical review. *Psychological Bulletin*, 136, 351-374.
- Green, K., Medlin, B., & Whitten, D. (2004). Developing optimism to improve performance: An approach for the manufacturing sector. *Industrial Management and Data Systems*, 104(2), 106-114. <https://doi.org/10.1108/02635570410522071>
- Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, M. P. (2014). *Metodología de la investigación*. McGraw-Hill Interamericana.
- Hinton, J., & Maclurcan, D. (2017). *How on earth: Flourishing in a not-for-profit world*. Post Growth Publishing.
- Hofman, M. (2014). Models of PMO functioning in a multi-project environment. *Procedia – Social and Behavioral Sciences*, 119(3), 46-54.
- International Labour Organization (ILO). (2020). *Empresas y COVID-19*. [https://www.ilo.org/empent/areas/business-helpdesk/WCMS\\_741035/lang-es/index.htm](https://www.ilo.org/empent/areas/business-helpdesk/WCMS_741035/lang-es/index.htm)
- Ivanov, D. (2020). Viable supply chain model: Integrating agility, resilience and sustainability perspectives – Lessons from and thinking beyond the COVID-19 pandemic. *Annals of Operations Research*, 319, 1411-1431. <https://doi.org/10.1007/s10479-020-03640-6>
- Legado. (2021). <https://www.legado.gob.pe/sobre-legado/valores>
- León, F. R. (2013). Las psicologías del área social-organizacional en el Perú: 2003-2012. *Revista de Psicología*, 31(2), 177-226. <https://doi.org/10.18800/psico.201302.001>
- Lima2019. (2020). Proyecto Legado: centros de atención y aislamiento temporal (CAAT) para pacientes COVID-19 continuarán operando en el 2021. *Lima 2019*. <https://www.lima2019.pe/proyecto-legado-centros-de-atencion-y-aislamiento-temporal-para-pacientes-covid-19-continuaran-operando-el-2021>
- Luthans, F., Avey, J. B., Avolio, B. J., & Peterson, S. J. (2010). The development and resulting performance impact of positive psychological capital. *Human Resource Development Quarterly*, 21(1), 41-67. <https://doi.org/10.1002/hrdq.20034>
- Luthans, F., Avolio, B. J., Walumbwa, F. O., & Li, W. (2005). The psychological capital of Chinese workers: Exploring the relationship with performance. *Management and Organization Review*, 1(2), 249-271. <https://doi.org/10.1111/j.1740-8784.2005.00011.x>
- Luthans, F., & Youssef, C. M. (2004). Human, social, and now positive psychological capital management: Investing in people for competitive advantage. *Organizational Dynamics*, 33(2), 143-160. <https://doi.org/10.1016/j.orgdyn.2004.01.003>
- Malca, C., Gideon, J., & Romero, M. (2021, 16 de noviembre). How Peru became the country with the highest COVID death rate in the world. *The Conversation*. <https://theconversation.com/how-peru-became-the-country-with-the-highest-covid-death-rate-in-the-world-169779>
- Martin, R. (2008). *Ideas opuestas, soluciones creativas*. Bogotá: Norma.
- Medina, C., Nava, A., & Bong, I. (2010). Enfoque del liderazgo del pensamiento sistémico en las organizaciones. *Multiciencias*, 10(2), 133-138. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=90415607004>
- Mendoza-Abarca, K., & Mellema, H. (2016). Aligning economic and social value creation through pay-what-you-want pricing. *Journal of Social Entrepreneurship*, 7(1), 101-125.

- Miller, T., Grimes, M., McMullen, J., & Vogus, T. (2012). Venturing for others with heart and head: How compassion encourages social entrepreneurship. *Academy of Management Review*, 37(4), 616-640. <https://doi.org/10.5465/amr.2010.0456>
- Ñustes, A., Martínez, J., & Acuña, L. (2018). Contribución de las PMO a la gerencia de proyectos en las organizaciones: referentes teóricos y aplicaciones. *Revista Idgip*, 1(1), 28-52.
- Ordóñez, M., Botello, B., & Moreno, L. (2017). Estilos de liderazgo desde la perspectiva de rango total. *Espacios*, 38(61), 11.
- Osorio, A. (2020). *Impacto del COVID-19 en la gestión de la compensación*. EY Building a Better Working World. [https://www.ey.com/es\\_pe/workforce/covid-19-gestion-de-la-compensacion](https://www.ey.com/es_pe/workforce/covid-19-gestion-de-la-compensacion)
- Ovais, M., & Li, C. (2016). Personality traits and their effects on social entrepreneurship intention. *The International Journal of Business & Management*, 4(4), 222-226.
- Padhan, R., & Prabheesh, K. P. (2021). The economics of COVID-19 pandemic: A survey. *Economic Analysis and Policy*, 70, 220-237. <https://doi.org/10.1016/j.eap.2021.02.012>
- Painter-Morland, M. (2008). Systemic leadership and the emergence of ethical responsiveness. *Journal of Business Ethics*, 82, 509-524. <https://doi.org/10.1007/s10551-008-9900-3>
- Perpiñá, C. (2012). *Manual de la entrevista psicológica. Saber escuchar, saber preguntar*. Ediciones Pirámide.
- Piñuel, J. (2002). Epistemología, metodología y técnicas de análisis de contenido. *Estudios de Sociolingüística*, 3(1), 1-42.
- Plan de Legado. (2020). *Proyecto Especial Legado Juegos Panamericanos y Parapanamericanos Lima 2019*. Documento de trabajo.
- Presidencia del Consejo de Ministros. (2020). *Decreto Supremo que declara Estado de Emergencia Nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del brote del COVID-19*. Normativa sobre Estado de Emergencia por Coronavirus. <https://www.gob.pe/institucion/pcm/colecciones/787-normativa-sobre-estado-de-emergencia-por-coronavirus>
- Raassens, N., Haans, H., & Mullick, S. (2022). Surviving the hectic early phase of the COVID-19 pandemic: A qualitative study to the supply chain strategies of food service firms in times of a crisis. *The International Journal of Logistics Management*, 33(3), 877-900. <https://doi-org.ezproxybib.pucp.edu.pe/10.1108/IJLM-01-2021-0013>
- Rehman, S., Asif, M., & Ullah, Z. (2011). The psychometric impacts of Karasek's demands and control scale on employees' job dissatisfaction. *Global Journal of Management and Business Research*, 11(4), 1-17.
- Rivadeneira, H. (2018). Liderazgo sistémico: una idea para el mundo actual. *Res Non Verba Revista Científica*, 9(1), 37-50. <https://revistas.ecotec.edu.ec/index.php/rnv/article/view/78>
- Rodríguez, A., & San Martín, N. (2020). COVID-19, globalización, complejidad e incertidumbre: algunas reflexiones sobre gestión empresarial en tiempos de crisis y más allá. *GEON (Gestión, Organizaciones y Negocios)*, 7(2), 7-10. <https://doi.org/10.22579/23463910.219>
- Rothmann, S., Mostert, K., & Strydom, M. (2006). A psychometric evaluation of the job demands-resources scale in South Africa. *SA Journal of Industrial Psychology*, 32(4), 76-86.
- Salameh, P., Hajj, A., Badro, D., Abou, C., Aoun, R., & Sacre, H. (2020). Mental health outcomes of the COVID-19 pandemic and a collapsing economy: Perspectives from a developing country. *Psychiatry Research*, 294, 1-11. <https://doi.org/10.1016/j.psychres.2020.113520>
- Salanova, M., Schaufeli, W., Llorens, S., Peiró, J., & Grau, R. (2000). Desde el «burnout» al «engagement»: ¿una nueva perspectiva? *Revista de Psicología del Trabajo y de las Organizaciones*, 16(2), 117-134.

- Salazar, J. (2018). La relación entre el apoyo organizacional percibido y la calidad de vida relacionada con el trabajo, con la implementación de un modelo de bienestar en la organización. *Signos, Investigación en Sistemas de Gestión*, 10(2).
- Schuster, C., Weitzman, L., Sass, K., Meyer, J., Bersh, K., Fukuyama, F., Paskov, P., Rogger, D., Mistree, D., & Kay, K. (2020). *Responding to COVID-19 through surveys of public servants. Public Administration Review*.
- Seligman, M. E. P. (1998). *Learned optimism*. Nueva York, NY: Simon and Schuster.
- Senge, P., Hamilton, H., & Kan, J. (2021). Los albores del liderazgo sistémico. *Stanford Social Innovation Review en Español*. <https://ssires.tec.mx/es/noticia/los-albores-del-liderazgo-sistemo-0>
- Tasic, J., Amir, S., Tan, J., & Khader, M. (2020). A multilevel framework to enhance organizational resilience. *Journal of Risk Research*, 23(6), 713-738. <https://doi.org/10.1080/13669877.2019.1617340>
- Thürmer, J., Wieber, F., & Gollwitzer, P. (2020). Management in times of crisis: Can collective plans prepare teams to make and implement good decisions? *Management Decision*, 58(10), 2155-2176. <https://doi-org.ezproxybib.pucp.edu.pe/10.1108/MD-08-2020-1088>
- Toro, F. (2001). *El clima organizacional. Perfil de empresas colombianas*. Colombia: Cincel.
- Trada, S., & Goyal, V. (2020). Tripartite role of communications in channel relationships: Mitigating exchange hazards, reducing opportunism, and curtailing its ill effects on relationship performance. *Industrial Marketing Management*, 85, 281-294. <https://doi.org/10.1016/j.indmarman.2019.11.015>
- Vera, A. (2019). *Perfiles psicológicos de emprendedores en Perú según tipos de origen y valor* (tesis no publicada para optar al grado de doctora en Psicología, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima). Recuperado de <http://hdl.handle.net/20.500.12404/15504>
- Vera, A., & Espinosa, A. (2020). Prosocialidad-productiva, tensiones de una subjetividad emprendedora solidaria: un estudio con emprendedores sociales peruanos. *Psicoperspectivas*, 19(2). <https://dx.doi.org/10.5027/psicoperspectivasvol20-issue2-fulltext-1915>
- Villarán, F., López, S., Ramos, M. D. C., Quintanilla, P., Solari, L., Ñopo Aguilar, H., & Álvarez, I. (2021). *Informe sobre las causas del elevado número de muertes por la pandemia del COVID-19 en el Perú*. Lima: Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (Concytec).
- Youssef, C. M., & Luthans, F. (2007). Positive organizational behavior in the workplace: The impact of hope, optimism and resilience. *Journal of Management*, 33(5), 774-800. doi:10.1177/0149206307305562.

## **9. El comportamiento del bioproductor y del consumidor orgánico asistente a bioferias de Lima Metropolitana en la pandemia de COVID-19**

ANGIE HIGUCHI, SILVIA WÚ GUIN Y NATALY ROSADO

### **Introducción**

A pesar de que la pandemia desatada por la COVID-19 ha revelado debilidades a todo nivel (Mogues, 2020), es innegable que esta situación ha otorgado una mayor importancia a una alimentación saludable y equilibrada como escudo para encarar enfermedades y la prevención de estas en el futuro (Ali Pate & Van Nieuwkoop, 2020). En los últimos años, el consumidor, al estar más informado, es más exigente con los atributos de calidad y seguridad de los productos agrícolas, pues el cuidado respecto al estado nutricional fortalece el sistema inmunológico (Ramsey & Muskin, 2013; García-Luna, Parejo, & Pereira, 2006). A su vez, el mercado de alimentos veganos y vegetarianos ha ido en expansión en puntos de venta y oferta durante la pandemia, volviendo al consumidor «más verde» (Noceda, 2021). De otro lado, a inicios de pandemia (primera ola), a pesar de una contracción estimada del 3% de la economía global en 2020, la producción de alimentos orgánicos tuvo un crecimiento robusto del 25% al 100% y se espera que en los próximos cinco años esta se incremente en US\$ 150 000 millones (AOA Chile, 2020). En el Perú, en especial en Lima, los mercados itinerantes, agroferias (Sugobono, 2021) y bioferias, entre otros canales de venta «verdes», han tomado gran relevancia durante la pandemia. Todas las anteriores referencias demuestran que llevar una dieta saludable durante la pandemia fue imprescindible, ya que lo que comemos y bebemos puede influir favorablemente en la capacidad de nuestro cuerpo para prevenir, combatir y recuperarse de infecciones (Ali Pate & Van Nieuwkoop, 2020; AOA Chile, 2020; OMS, 2020).

La producción orgánica combina las mejores prácticas ambientales, preservando los recursos naturales y reduciendo el riesgo de contaminación. Cada etapa de la producción y el procesamiento de alimentos orgánicos está controlada y certificada, para garantizar

que ningún pesticida, ni fertilizante de síntesis ni semillas transgénicas, se hayan usado en los cultivos, ni tampoco antibióticos ni anabólicos ni hormonas de crecimiento en las crianzas para la obtención de carnes, huevos o leche. A su vez, en el procesamiento de alimentos está prohibido el uso de ingredientes refinados como aceites y grasas trans o azúcar blanca/rubia. En el Perú, se estima que más de 100 000 productores se dedican a la agricultura orgánica, en casi 560 000 hectáreas certificadas (Senasa, 2021).

Existen distintos factores que generan en el consumidor diferentes percepciones utilitarias y hedónicas que impulsan la compra de alimentos orgánicos, como la salud y la nutrición, la preocupación por el medio ambiente, el origen de los alimentos, la preferencia por el sabor, entre otros (Hughner *et al.*, 2007; Stolz *et al.*, 2011; Hamzaoui-Essoussi, Sirieix, & Zahaf, 2013; Mohamad, Rusdi, & Hashim, 2014; Lee & Yun, 2015). De hecho, se asegura que la agricultura orgánica cumplirá un factor determinante en la recuperación de los países de América Latina y del Caribe (IICA, 2021). Brasil tiene el mercado orgánico más grande de la región y los mercados internos de Costa Rica y Argentina han ido creciendo mediante ferias de agricultores (FiBL & Ifoam, 2014). Asimismo, los hogares de Ecuador compran productos orgánicos principalmente en supermercados, seguidos de ferias y tiendas especializadas (Andrade Ortiz & Flores, 2008). Nuestro país presenta una estructura de canales de mercadeo muy similar a Ecuador. Sin embargo, con la llegada de la pandemia, se cree que hubo un impacto a favor del incremento del consumo de alimentos orgánicos. Asimismo, las bioferias han tenido un papel preponderante por la variedad de productos frescos que se puede encontrar en ellas, por la interacción más cercana con los bioproductores, y también por el hecho de que se recomendaban los mercados al aire libre por el temor al contagio (RPP, 2021). Muchas investigaciones se han realizado a nivel de países desarrollados, pero muy pocas en Latinoamérica, siendo la mayoría de estas de corte muy descriptivo o explicativo. De igual forma, pocos estudios sobre productos orgánicos se han realizado durante la época de la pandemia de COVID-19. En tal sentido, el identificar patrones de adaptación y comportamiento de bioproductores y de los consumidores orgánicos asistentes a bioferias de Lima Metropolitana en el contexto de la primera ola de la pandemia —específicamente al Mercado Saludable de La Molina y a la Feria Ecológica de Barranco— resulta pertinente, sobre todo para develar los factores más importantes que alientan la compra de productos ecológicos, valiéndonos de un estudio mixto (cualitativo y cuantitativo). De esta forma, se busca contribuir con las estrategias de adaptación a las necesidades del consumidor orgánico de los sectores socioeconómicos A y B durante la pandemia, usuarios a las bioferias y demás canales de venta.

## **Consumo orgánico en el Perú a través de las bioferias**

El Perú es una de las despensas de ingredientes alimentarios más abundante del mundo, tanto en diversidad como en disponibilidad estacional. En los últimos años, durante el

contexto de crecimiento económico, el país registró un *boom* gastronómico que, de paso, permitió dar visibilidad al nicho de productos ecológicos<sup>66</sup> locales. La gran diversidad de productos orgánicos que tiene el Perú son cultivados y elaborados/procesados por pequeños bioproductores, con volúmenes limitados, calidad heterogénea y tecnología artesanal (FAO, 2021). En el Perú, el 94% de los agricultores orgánicos son pequeños productores, quienes, para cumplir con las certificaciones nacionales e internacionales, tienen que asociarse con operadores grupales (Senasa, 2021). De allí que las bioferias de los fines de semana sean el canal de venta (casi) innato para estos bioproductores, en donde tienen contacto directo con los consumidores y van mejorando e innovando en sus productos. De otro lado, observamos una presencia cada vez más numerosa –tanto en variedad como en diferentes marcas– de productos orgánicos frescos y procesados en el mercado convencional. A medida que los productos orgánicos se han extendido a los supermercados convencionales, el impacto de esta presencia sobre los consumidores y el mercado orgánico se ha vuelto cada vez más oportuna. Además, existe mayor disponibilidad de comidas orgánicas en supermercados locales, haciéndolos más accesibles para el consumidor (Smith, 2010). Esto refleja la atinada observación de un sector de emprendedores por atender al creciente número de consumidores que claman por un acceso diario, y en horario amplio, a alimentos orgánicos. Dichos emprendedores han logrado alcanzar los requisitos básicos de volúmenes suficientes, calidad estandarizada y tecnología adecuada para ser aceptados como abastecedores en supermercados. A su vez, cuentan con mayor capacidad financiera para esperar un promedio de ocho semanas para que el supermercado les pague sus facturas.

Observando lo que sucede en Lima Metropolitana moderna y *top*<sup>67</sup> –donde se encuentran los distritos con mayores niveles socioeconómicos como el A y el B–, confirmamos que se concentran los consumidores que están informados y motivados a comprometerse con el cuidado de su salud y de su nutrición (Ipsos Perú, 2020a). Todo esto ha llevado a que la ciudad experimente una expansión de las cadenas alimentarias especializadas en venta de productos orgánicos, en especial a través de bioferias y biotiendas. Si buscamos un antecedente, la formación de un primer mercado ecológico local en el Perú se empieza a forjar sin interrupción hace 21 años, con la BioFeria de Miraflores, un emprendimiento de atención sabatina permanente. Con el nacimiento de esta feria especializada en ofertar únicamente productos ecológicos garantizados, un sábado 4 de diciembre de 1999, fue posible reunir los elementos básicos y luego sistematizarlos para su réplica en otros distritos limeños y en otras regiones del país. Nació en aquel momen-

---

<sup>66</sup> Aquí, cabe señalar que los términos «ecológico», «orgánico» y «biológico» son sinónimos, tanto para la normatividad internacional como para la norma nacional.

<sup>67</sup> Distritos con mayor poder adquisitivo, como Barranco, Jesús María, La Molina, Lince, Magdalena del Mar, Miraflores, Pueblo Libre, San Borja, San Isidro, San Miguel, Santiago de Surco y Surquillo. Véase [http://cpi.pe/images/upload/paginaweb/archivo/26/mr\\_poblacion\\_peru\\_2017.pdf](http://cpi.pe/images/upload/paginaweb/archivo/26/mr_poblacion_peru_2017.pdf)

to con una veintena de bioproductores con certificación ecológica y con una variedad de oferta conjunta que difícilmente superaba el centenar de productos.

Hoy en día, las bioferias superan el millar de tipos de productos ecológicos certificados (Wú, 2021). El inicio de este emprendimiento respaldó la tendencia hacia un estilo de vida saludable que integrara alimentación variada y balanceada, asegurando la dosis diaria de nutrimentos necesarios para tener vitalidad física y ánimo para rendir intelectualmente. A su vez, supuso garantizar una alimentación libre de contaminantes, sea por agroquímicos o por aditivos artificiales –o ambos– porque diferentes estudios demuestran que, por ejemplo, productos frescos, como frutas y hortalizas, llevan el riesgo latente de estar contaminados con agroquímicos.

### **Contexto de las bioferias limeñas en la primera ola de la pandemia de COVID-19**

Previamente al confinamiento obligatorio por COVID-19, las bioferias atendían regularmente los fines de semana y en una ubicación fija. Sin embargo, con el inicio del confinamiento, a mediados de marzo 2020, todas sin excepción debieron suspender su atención. Las diferentes medidas por Decreto de Urgencia vigentes desde el 16 de marzo de 2020 con la finalidad de ejercer el principio de precaución y prevenir el contagio por el nuevo coronavirus, causaron estragos en el consumo, tanto de alimentos orgánicos en general, como de muchos productos agrícolas, debido al cierre y bloqueo de carreteras a nivel nacional.

A mediados de junio de 2020, con la puesta en marcha de las ferias itinerantes «De la chacra a la olla», promovidas por el entonces Minagri (actualmente Midagri – Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego), los productores de campo –incluidos algunos bioproductores– pudieron reanudar la comercialización de sus productos en dichas ferias. Al poco tiempo, en julio de 2020, cuando se fueron retomando algunas actividades económicas, cada bioferia debió adaptarse a las condiciones exigidas por el municipio correspondiente (véase la tabla 1); por ejemplo, muy pocas mantuvieron su ubicación original, y una que otra pasó a ser itinerante o mudarse a un local particular para un mejor control de las medidas de seguridad. Solo en pocos casos dejaron de atender (Wú, 2021).



Tabla 1  
Bioferias miembros de la Red de BioMercados del Perú\*

Nombre de la bioferia	Día/hora/lugar de atención invariable hasta el 7 de marzo de 2020	Día/hora/lugar del reinicio de la atención
Ecoferia de Cieneguilla	Domingos, de 9 a. m. a 4 p. m. Frente al parque Simón Bolívar, III Etapa, Cieneguilla, Lima.	Reapertura a finales de septiembre de 2020. Domingos, de 9 a. m. a 4 p. m. Frente al parque Simón Bolívar, III Etapa, Cieneguilla, Lima. (Previamente a la reapertura, sus bioferiantes atendieron <i>vía delivery</i> ). <a href="https://www.facebook.com/ecoferia.cieneguilla">https://www.facebook.com/ecoferia.cieneguilla</a>
Feria Ecológica de Barranco	Domingos, de 9 a. m. a 3 p. m. Calle San Martín, cuadra 7, Barranco, Lima.	Reapertura el 25 de julio de 2020, en ubicación temporal. Sábados, de 9:30 a. m. a 5:30 p. m. Av. 28 de Julio 259, Barranco, Lima. A partir de noviembre de 2020. Domingos, de 9 a. m. a 5 p. m. Retornaron a la calle San Martín, cuadra 7. (Previamente a la reapertura, sus bioferiantes atendieron <i>vía delivery</i> ). <a href="https://www.facebook.com/feriaecologicabarranco">https://www.facebook.com/feriaecologicabarranco</a>
Feria de El Huerto	Viernes, de 8:30 a. m. a 12:30 p. m. Programa El Huerto, Universidad Nacional Agraria La Molina, Lima.	A partir de la quincena de marzo de 2020, solo <i>delivery</i> . <a href="https://www.facebook.com/huerto.unalm">https://www.facebook.com/huerto.unalm</a>
Feria Verde Thani	Sábados, de 8 a. m. a 2 p. m. Parque del Maestro, Av. Víctor Andrés Belaúnde, Umacollo, Arequipa.	Reapertura el 3 de octubre de 2020. Sábados, de 7 a. m. a 12 p. m. Parque del Maestro, Av. Víctor Andrés Belaúnde, Umacollo, Arequipa (previamente a la reapertura, sus bioferiantes atendieron <i>vía delivery</i> ) <a href="https://www.facebook.com/verdethaniumacollo">https://www.facebook.com/verdethaniumacollo</a>
La Despensa de Verde Thani	Sábados, de 8 a. m. a 1 p. m. Av. Juan de la Torre 201, Arequipa.	En reestructuración desde finales de febrero de 2020.
Mercado Saludable de La Molina	Sábados, de 8 a. m. a 1 p. m. Anfiteatro ubicado en la cuadra 5 de Av. El Corregidor, La Molina, Lima.	En negociaciones con la municipalidad para la renovación del convenio vencido en julio de 2020. (Desde la segunda quincena de marzo de 2020, sus bioferiantes atienden <i>vía delivery</i> ).

Nota. \* La Red de BioMercados del Perú es la red más grande de mercados ecológicos del país y reúne a bioferias cuyos impulsores vigilan que su oferta cuente con la garantía de cumplir con las normas de la producción ecológica.

Fuente: elaborado por Wú (2021).



Otras disposiciones gubernamentales, como las restricciones de circulación en determinados horarios en la noche (conocidos coloquialmente como «toques de queda»), más prolongados en zonas con alto índice de contagios, como en Lima Metropolitana, afectaron a los bioproductores de localidades relativamente cercanas. Un ejemplo son los bioproductores ubicados en el valle del Mantaro, que se vieron limitados en sus viajes a Lima para cumplir con los *deliveries*, interrumpiendo el abastecimiento regular de cuyes, truchas y derivados lácteos como quesos y quesillos serranos, todos estos con enorme demanda. Del mismo modo, la prohibición de circulación con vehículo propio los domingos en Lima Metropolitana, dificultó que un sector de la población acuda a las bioferias en su movilidad propia, resultándoles oneroso pagar dos servicios de taxi (esto es, de ida para evitar el contagio en el transporte público, y de retorno con el peso de sus compras).

Habría que reconocer también que, si bien las medidas para contener la pandemia afectan a toda la población por igual, estas podrían tener un impacto un tanto más perjudicial sobre aquellos sectores carentes de un espacio fijo para la comercialización, tal como sucede con las familias bioproductoras de las bioferias. Antes y durante esta pandemia, las bioferias han funcionado con la autorización y el respaldo del municipio. Dependiendo de la coyuntura –y del ánimo de los funcionarios de turno–, esta condición determina que la bioferia conserve su espacio por el tiempo que el funcionario mantenga su cargo, o que la bioferia sea temporal o, incluso, itinerante (con la incomodidad para los consumidores, por verse obligados a estar pendientes de los cambios de ubicación). Cabe señalar entonces que, aun con todo el reconocimiento y la aceptación que tienen las bioferias en un sector de la población, generan a su vez encono, o, como mínimo, indiferencia, ya que, aun existiendo ordenanzas municipales que apoyan su creación, los funcionarios se desentienden de su cumplimiento. Reconociendo esta debilidad innata de las bioferias de permanecer en los espacios otorgados, sus promotores continuamente tratan de hallar una solución, como el identificar espacios que puedan contratarse independientemente de las voluntades de las autoridades municipales.

## **Materiales y método**

Este estudio se basa en una metodología mixta (cualitativa y cuantitativa). Se efectuaron entrevistas personales en profundidad a encargados de bioferias en Lima, como Fernando Alvarado y Silvia Wú Guin, coordinadores del Mercado Saludable de La Molina, así como a Paloma Duarte, coordinadora de la Feria Ecológica de Barranco (ambas bioferias pertenecen a la Red de BioMercados del Perú). Asimismo, se aplicó una encuesta en línea a consumidores de alimentos orgánicos de Lima Metropolitana moderna asiduos a tres modalidades: bioferias, biotiendas y *delivery*. El consumo en supermercados fue desestimado como canal de venta. La encuesta fue distribuida por medio de las redes sociales de la Feria Ecológica de Barranco, del Mercado Saludable

de La Molina y las principales redes sociales relacionadas con el consumo de productos orgánicos.

El estudio de Ipsos Perú (2020a) señala que el 55% de los limeños consume alimentos orgánicos. De Souza, Montoya y Farach (2009) concluyeron que los potenciales clientes de comida orgánica en la ciudad de Lima tienen más de 26 años de edad. Por otro lado, Reyes, Rubina y Sierra (2014) identificaron que el rango de edad de los compradores de alimentos orgánicos en la ciudad de Lima es de 25 a 45 años. Perea Flores (2020) y Silva Becerra (2021) también señalan que la edad de los consumidores orgánicos es de 25-26 años en promedio. A su vez, Fong y García (2022) toman muestras de consumidores orgánicos con una edad que fluctúa entre los 18 y los 60 años. Respecto a nuestra investigación, la muestra recolectada fue de 196 personas, hombres y mujeres, a partir de 25 años, pues ellos, además de ser consumidores ecológicos, también son decisores de compra (Gamarra, Guevara, & Huayta, 2021). Para alentar la respuesta de los consumidores, se sortearon ocho vales para adquirir productos orgánicos entre quienes respondieron la encuesta; los ocho vales se valorizaron en S/ 400. Los datos fueron recogidos entre el 15 de septiembre y el 15 de octubre de 2020, período que corresponde a la primera ola de COVID-19, cuando el Perú aún se encontraba en Estado de Emergencia Nacional, con una política de inmovilización social obligatoria para Lima Metropolitana, de 23:00 a 4:00 horas (*El Peruano*, 2020b).

Los estadísticos descriptivos pueden visualizarse en la tabla 2.

Tabla 2  
Resumen de estadísticos de las variables de la encuesta

Variable	Descripción de variable	Total (n=196)		Bioferia (n=101) 1		Otros (biotienda + delivery) (n=95) 0	
		Media	DE	Media	DE	Media	DE
Modalidad	Modalidad de compra: 1=bioferia/ecoferia; 0=otro (var. dependiente)	0,52	0,50	10,00	0,00	0,00	0,00
Edad binomial	Edad del consumidor: 1=>60 años; 0=<60 años	0,09	0,29	0,06	0,24	0,13	0,33
Sexo binomial	Sexo del consumidor: 1=hombre; 0=mujer	0,20	0,40	0,19	0,39	0,21	0,41
Modalidad antes_pandemia	Antes de la pandemia prefería esta modalidad: 1=sí; 0=no	0,66	0,48	0,96	0,20	0,34	0,48
Distrito residencia	Distrito de residencia: 1=Lima moderna; 0=otros	0,77	0,42	0,77	0,42	0,77	0,42

Variable	Descripción de variable	Total (n=196)		Bioferia (n=101) 1		Otros (biotienda + <i>delivery</i> ) (n=95) 0	
		Media	DE	Media	DE	Media	DE
Nivel educativo	Nivel educativo alcanzado: 1=educación superior completa; 0=otro	0,71	0,46	0,74	0,44	0,67	0,47
Situación laboral	Situación laboral actual: 1=actualmente laborando; 0=no labora actualmente	0,83	0,38	0,82	0,39	0,84	0,37
Estado civil dicotómica	Estado civil del consumidor: 1=casado/conviviente; 0=otro	0,37	0,49	0,43	0,50	0,32	0,47
Hijos	Tiene hijos: 1=sí; 0=no	0,38	0,49	0,41	0,49	0,36	0,48
Producto comprado	Productos preferentes de adquirir: 1=hortalizas y frutas; 0=otros productos	0,67	0,47	0,74	0,44	0,59	0,50
Método pago	Medio de pago: 1=efectivo; 0=otro	0,24	0,43	0,34	0,48	0,14	0,35

Elaboración propia.

El modelo empleado fue un análisis binomial logístico que se especifica a continuación (Field, 2012):

$$P(Y) = \frac{1}{1 + -b_0 + b_1x_1 + b_2x_2 + \dots + b_nx_n + \dots + \mu}$$

donde Y es la modalidad de compra (si Y=1=bioferia; de lo contrario, si Y=0=otro, es decir, biotienda o *delivery*). X son las variables independientes,  $b_i$  ( $i=1, 2, \dots, n$ ) son los coeficientes estimados del modelo,  $b_0$  es el intercepto y  $\mu$  es el error aleatorio.

Por último, las relaciones entre variables cualitativas fueron evaluadas mediante tablas cruzadas con el estadístico de prueba chi-cuadrado (Burns & Burns, 2009).

## Resultados y discusión

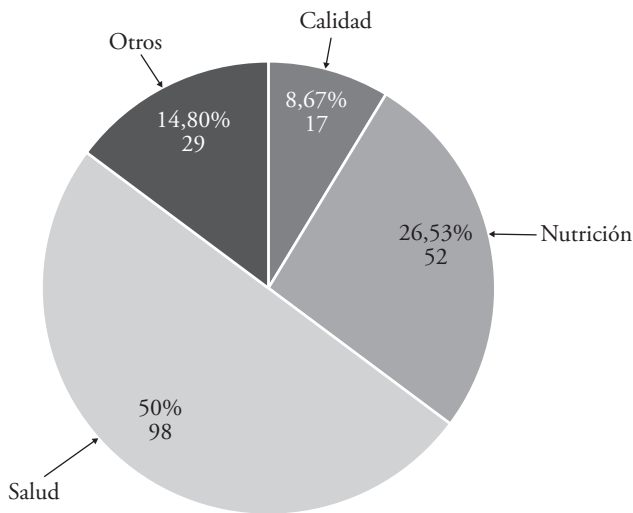
### Salud y nutrición: principal razón de consumidores para comprar orgánicos

La crisis sanitaria ha ocasionado que las personas se preocupen cada vez más por su salud y estén conscientes de lo que consumen en el día a día. Esta inquietud ha ocasionado un fuerte aumento en la venta de productos orgánicos a nivel mundial durante 2020 (Ecovia Intelligence, 2020). La Organización Mundial de la Salud (OMS) señaló que las personas con enfermedades crónicas no transmisibles, como padecimientos cardiovasculares y res-

piratorios, sobrepeso, obesidad, diabetes y cáncer, son particularmente vulnerables frente al virus COVID-19 (OMS, 2020). Es importante mencionar que uno de los *drivers* más importantes para la decisión de cambiar los productos actuales a productos orgánicos, se propicia por la presencia de un familiar con alguna enfermedad (Kobayashi, Tolentino, & Torres, 2022). Por otro lado, de manera preventiva, instituciones como la UNMSM (2020) recomiendan elegir alimentos y bebidas que fomenten una alimentación o dieta saludable, puesto que una alimentación sana y balanceada puede fortalecer el sistema inmunológico, el cual cumple un rol de protección ante el nuevo coronavirus. Asimismo, según Ipsos Perú (2020a) sobre «alimentación y vida saludable», tres de cada cinco revisarían las etiquetas de información nutricional de los productos que suelen comprar.

Algunos países emergentes reemplazaron los productos normales por productos orgánicos durante la pandemia, como el caso de Indonesia (Wachyuni & Wiweka, 2020). Los resultados del presente estudio revelan que, durante la pandemia (figura 1), los consumidores han optado en más de un 75% de los casos por comprar orgánicos por un tema de salud y nutrición en el año 2020. Esto coincide con otros estudios realizados en Latinoamérica, previos a la pandemia, donde la salud es también la principal motivación para consumir productos agroecológicos (Vasco *et al.*, 2019; Prado, 2011), lo cual demuestra que la tendencia hacia la preocupación por la salud se viene evidenciando desde períodos previos a la pandemia, producto de un consumidor cada vez más consciente e informado.

Figura 1  
Razón por la cual compra productos orgánicos durante la pandemia



Elaboración propia.

## Patrones de comportamiento del consumidor orgánico asistente a bioferias durante la pandemia de COVID-19

Para identificar patrones en el comportamiento del consumidor orgánico asistente a bioferias en medio de la pandemia de COVID-19, se utilizó un modelo de regresión binomial logística. La tabla 3 muestra las estimaciones de la regresión.

Tabla 3  
Estimación del modelo de regresión binomial logístico para los consumidores que están dispuestos a comprar en bioferia/ecoferia

Variable	Coefficientes estimados (DE)	Límite de confianza 95% más bajo	Ratio de probabilidades	Límite de confianza 95% más alto
Constante	-4,095 (1,020)		0,02	
Método pago efectivo	1,397 (0,558)**	1,36	4,04	12,06
Edad binomial	-1,137 (0,885)	0,06	0,32	1,82
Sexo binomial	-0,634 (0,48)	0,21	0,53	1,36
Distrito residencia binomial	0,086 (0,515)	0,40	1,09	2,99
Educación superior completa	0,422 (0,473)	0,60	1,53	3,90
Situación laboral	-0,286 (0,602)	0,23	0,75	2,45
Estado civil dicotómica	0,171 (0,528)	0,42	1,19	3,34
Hijos	0,723 (0,613)	0,62	2,06	6,85
Producto comprado hortalizas	0,952 (0,473)**	1,03	2,59	6,54
Modalidad antes pandemia	4,074 (0,606)***	17,93	58,78	192,70

Notas. Variable dependiente de la regresión binomial logística: 1=compra en bioferia/ecoferia. \*\*, \*\*\* coeficientes estadísticamente significativos a  $p < 0,05$  y  $p < 0,01$ , respectivamente.  $R^2 = 0,44$  (Cox & Snell); 0,592 (Nagelkerke).

Elaboración propia.

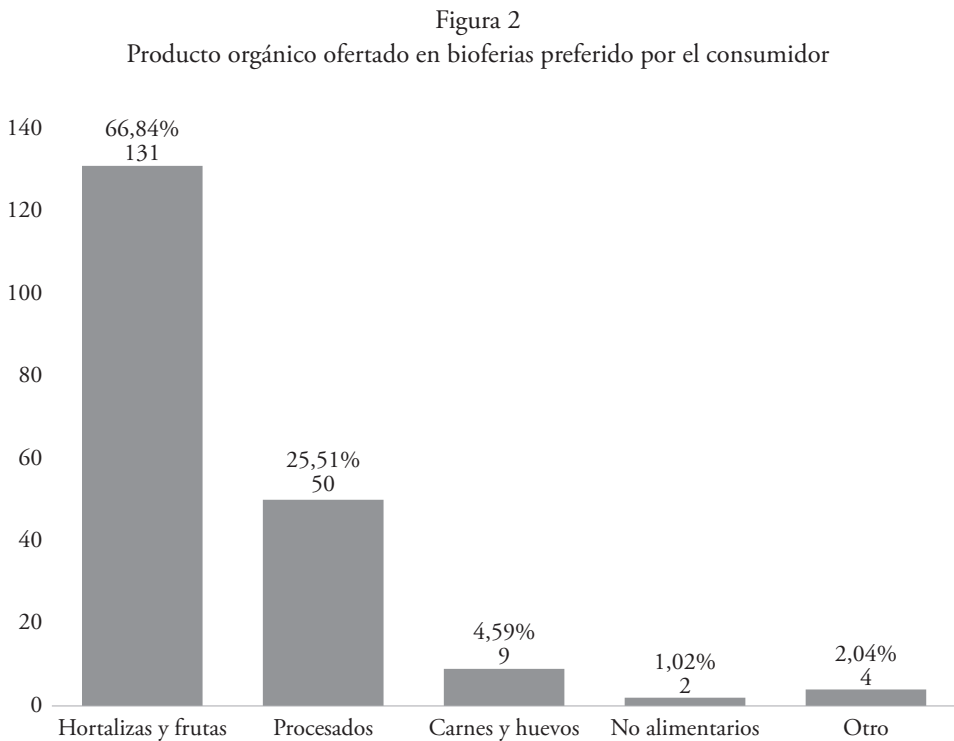
El modelo de regresión binomial logística nos muestra que el 83,2% de los datos observados se encuentran correctamente clasificados en el modelo.

En la tabla 3, se puede apreciar tres resultados importantes: (1) que los consumidores manifiestan predilección por comprar sus frutas y hortalizas, más que otros productos como los procesados (1=frutas y hortalizas vs. 0=otros productos), en las bioferias frente a otras modalidades (sea biotienda o *delivery*). Asimismo, (2) se aprecia la tendencia por la compra en bioferia como modalidad principal en medio de la pandemia, con lo cual se demuestra fidelidad a esta modalidad. Por último, (3) los consumidores que van a comprar a bioferias mantienen una predisposición por el pago en efectivo comparado con la banca electrónica, frente a cualquier otra modalidad. En lo que sigue, discutimos cada uno de estos hallazgos.

## Hortalizas y frutas como productos preferidos

La crisis sanitaria permite visibilizar la motivación por el consumo de frutas y hortalizas frescas con el propósito de obtener efectos sinérgicos para cuidar la salud mediante una correcta nutrición (Lujhon & Flórez, 2020). Las personas relacionan la frescura con la prevención de enfermedades en general, y, en este contexto, con evitar la COVID-19. Entre los resultados significativos, se puede apreciar que quienes compran hortalizas y frutas tienen una probabilidad 2,6 veces mayor de comprar por bioferia que por otra modalidad (biotienda o *delivery*) ( $p$ -valor $<0,05$ ; tabla 3).

Como se puede notar en la siguiente figura, para el 66,84% de la muestra, el principal rubro de interés son las hortalizas y frutas:



Elaboración propia.

Estos resultados, que muestran un mayor consumo de hortalizas y frutas orgánicas, responden a las tendencias mundiales que enfatizan los beneficios de aumentar el consumo de estas para evitar deficiencias y carencias de macro- y micronutrientes y, con ello, prevenir dolencias y enfermedades (Lujhon & Flórez, 2020). Según la OMS, estos alimentos tienen componentes esenciales en una dieta saludable, y un consumo diario suficiente podría contribuir a la prevención de enfermedades crónicas –como las cardio-

vasculares— y algunos cánceres, sobre todo en los países menos desarrollados (WHO, 2020). Adicionalmente, la FAO recomienda una ingesta mínima de 400 gramos diarios de frutas y verduras (FAO, 2020a).

Sin embargo, en época de prepandemia, el Perú tenía un consumo de frutas y verduras que alcanzaba tan solo 250 gramos en promedio al día (RPP, 2018). Esto se mantuvo invariable durante la pandemia, cuando solo el 11,3% de la población mayor de 15 años consumía las porciones recomendadas por la OMS. Sin embargo, se dice que, al analizar la información por nivel educativo y por quintil de bienestar, se incrementa la proporción de personas de 15 años a más que consumen cinco porciones de frutas y/o ensalada de verduras al día (*El Peruano*, 2020a). Asimismo, en septiembre de 2020, se hizo un estudio de hortalizas y frutas adquiridas en cuatro mercados de Lima, y la mitad de las muestras arrojaron restos de plaguicidas. Dentro de ellos, se han encontrado pesticidas organofosforados, muchos de los cuales han sido prohibidos en otros países por ser tóxicos y desequilibradores de las funciones corporales (Ojo Público, 2020; Delgado, Álvarez, & Yáñez, 2018). El tema de evitar los agrotóxicos viene siendo una de las preocupaciones principales para los consumidores ecológicos, y, para asegurarse de conseguir frutas y hortalizas seguras, que incluso las pueden escoger según sus requerimientos, los consumidores ecológicos acuden a las bioferias. A la par de la frescura, los consumidores ecológicos pueden tener la certeza de que en las bioferias las frutas y hortalizas que eligen están libres de plaguicidas y de fertilizantes sintéticos, porque pueden solicitar que se les muestren las respectivas certificaciones ecológicas.

### **La bioferia como modalidad principal de compra**

Los resultados de la regresión binomial logística nos muestran que los que tienen una tendencia a comprar por bioferia como modalidad principal en medio de la pandemia tienen una probabilidad casi 59 veces mayor de comprar por esta modalidad que por otra (biotienda o *delivery*) ( $p$ -valor $<0,01$ ; tabla 3). Queda claro que los que compraban por bioferia quisieron continuar comprando por este canal por un tema de fidelidad, aun con los cambios y restricciones ocurridos durante la pandemia.

En la tabla cruzada (tabla 4), se observa que existe una asociación entre las variables «principal modalidad preferente» y «preferencia por modalidad antes de pandemia» (si antes prefería esa modalidad o no) (chi-cuadrado: 101,674; 2 g. l.;  $p$ -valor $<0,01$ ). Los resultados son contundentes: 96% (97 de 101 personas que compran por canal bioferia) mencionan que la bioferia es el lugar preferido para hacer sus compras orgánicas y que ha sido así desde antes de la pandemia. Por otro lado, quienes han optado por *delivery*, lo han hecho más por un tema de necesidad ante el riesgo de contagio por la COVID-19. El 77% (57 de 74 personas que compran por *delivery*) de las personas que actualmente compran por *delivery*, preferían un canal diferente antes de la pandemia.

Tabla 4

Tabulación cruzada: principal modalidad preferente versus preferencia por modalidad antes de pandemia

		Preferencia por modalidad antes de pandemia		Total
		Sí	No	
Principal modalidad preferente para la compra de productos orgánicos	<i>Delivery</i>	23,0%	77,0%	74
	Recojo/compra biotienda	71,4%	28,6%	21
	Bioferia/ecoferia	96,0%	4,0%	101
	Total			196

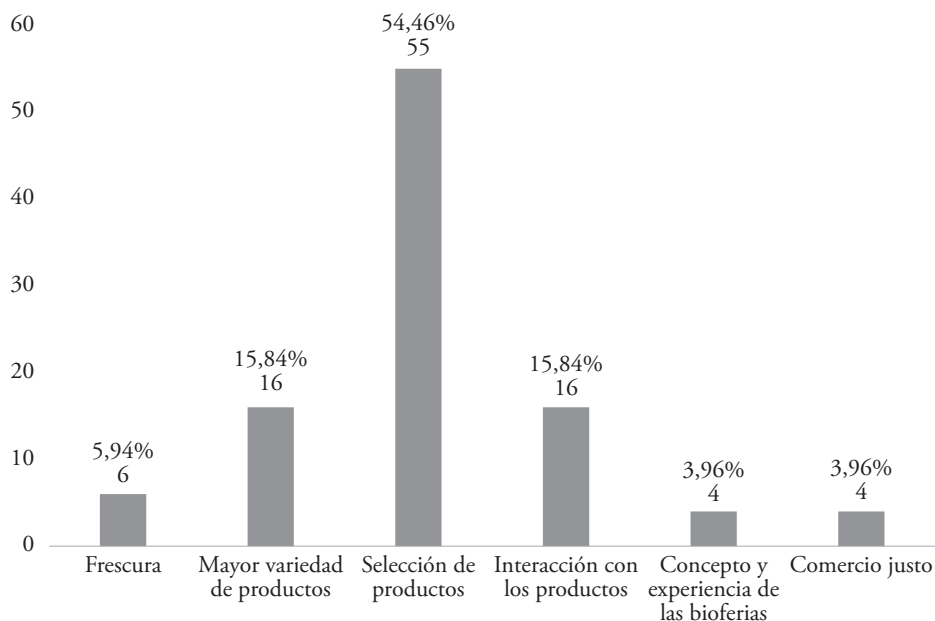
Nota. Chi-cuadrado de Pearson: 101,674 (p<0,01).

Elaboración propia.

Asimismo, a quienes compran en bioferia se les pidió indicar «la principal razón por preferencia de compra en la modalidad bioferia o ecoferia» (figura 3). Un 54,46% (55 personas del total muestral) respondió «la selección de productos» como principal razón de compra en la bioferia.

Figura 3

Principal razón por preferencia de compra en modalidad bioferias



Elaboración propia.



La respuesta puede interpretarse como la satisfacción de ejercer la facultad para elegir el tamaño del producto, el grado de maduración, la cantidad precisa, la variedad (como en los casos de las papas, las lechugas o las manzanas) y hasta la forma de acomodar los orgánicos en sus bolsas para disponerlos directamente en la refrigeradora.

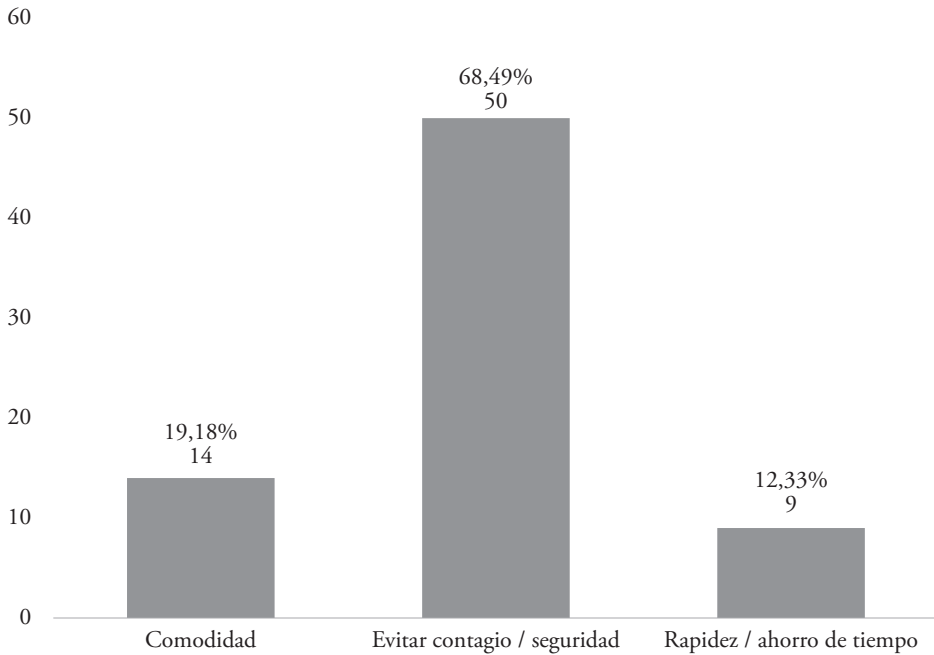
Asimismo, al inicio del confinamiento, las bioferias han tenido un papel importante en el consumidor limeño por el hecho de que se recomendaban los mercados en espacios abiertos y al aire libre por el temor al contagio, como parte de las medidas para afrontar la pandemia (RPP, 2021). Esto porque las bioferias son espacios de mayor variedad de oferta ecológica y fresca en comparación con otros canales de distribución existentes en Lima Metropolitana. Por último, los consumidores valoran la interacción directa con los productores para resolver dudas, por ejemplo, de la procedencia de los productos, o de la preparación cuando se trata de productos nuevos. Por todas estas razones, la opción de realizar una compra de productos orgánicos por bioferias resulta más atractiva que optar por otro canal de distribución como el *delivery*.

### ***Delivery* para adquirir productos ecológicos como prevención al contagio de COVID-19**

Una de las revelaciones sobre el comportamiento del consumidor orgánico durante la pandemia es saber que la modalidad de *delivery* ocupa el segundo puesto en la predilección para obtener sus alimentos. En el Perú, el canal de venta vía *delivery* creció en 2020 un 200% respecto al año anterior (*El Peruano*, 2021). El presente estudio revela un 68,49% (50 de 73 consumidores que prefieren el canal *delivery*) que indicó como razón principal el evitar el contagio de COVID-19 (figura 4). Esto porque, al inicio de la pandemia, la población asumió nuevas rutinas y debió incorporar recomendaciones de seguridad sanitaria hasta para realizar sus compras cotidianas.

De otro lado, en las familias de bioproductores también se produjo una reorganización de rutinas a partir del cese de atención de las bioferias y la repentina decisión de realizar repartos a domicilio. Así, en muchos casos, el quehacer concentrado solo en los fines de semana (llámense viernes, sábados y domingos) de las bioferias debió extenderse a toda la semana para estructurar pedidos, despachos, rutas eficientes, servicios de traslado, emisión de boletas, por mencionar algunos aspectos. Para la mayoría, fue un incentivo para la apertura de cuentas de ahorro para recibir los pagos mediante transferencias, sean vía web o vía celular para evitar el contagio. Además, debieron resolver los trámites para las autorizaciones de circulación, tanto de su personal como de sus vehículos, con las autoridades policiales. A nivel regional, se tuvo que hablar hasta con las direcciones regionales de agricultura para lograr permisos especiales de tránsito fuera de la provincia, pues incluso el control de ingreso a provincias, comunidades y distritos se daba a través de los ronderos (Lares Acero, 2020).

Figura 4  
Principal razón por preferencia de compra en modalidad *delivery*



Elaboración propia.

Quedará para la historia el hecho de que las disposiciones durante los primeros meses de confinamiento resultaban tan ambiguas para las propias autoridades de control que a varias familias de bioproductores se les decomisaron sus documentos personales y se les requisó su vehículo enviándolo al depósito municipal, siendo la solución el previo pago de multas onerosas. A su vez, un número significativo de familias productoras en general, experimentaron dificultades en los trámites y sufrieron el deterioro de sus cosechas al verse imposibilitados de salir de sus lugares para comercializarlos o de recibir en sus chacras a compradores para venderlas (FAO, 2020b).

### Situación laboral de los consumidores orgánicos que acuden a la bioferia

En el trimestre móvil agosto-septiembre-octubre de 2020, el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) dio a conocer que la población ocupada de Lima Metropolitana se redujo en un 21,5% (1 058 800 personas menos) en comparación con el trimestre similar del año 2019 (*El Economista América*, 2020). En la tabla cruzada (tabla 5), podemos ver que existe una asociación de las variables «principal razón por la cual asiste a la bioferia» y «si está actualmente laborando o no» (chi-cuadrado: 17,403; 9 g.l. ;

p-valor<0,05). Entre las razones que motivaron a quienes laboraban durante el período de aplicación de la encuesta a acudir a las bioferias, un 24,1% (20 de 83 consumidores que laboraban) indicaron que podían encontrar ahí los productos que normalmente no suelen venderse en bodegas, supermercados o mercados. A su vez, un 20,5% (17 de 83 consumidores que laboraban) acude a bioferias por la garantía de la certificación ecológica que posee su oferta. Por último, se resalta el hecho de que, aunque el 17,8% (18 consumidores del total que contestaron esta pregunta) no laboraba en ese momento, continuó acudiendo a las bioferias por diversas razones.

Tabla 5

Tabulación cruzada: principal razón por la cual asiste a la bioferia vs. actualmente laborando

	No laborando	Actualmente laborando	Total
La calidad	0,0%	100,0%	4
Buena ubicación	10,0%	90,0%	10
La seguridad/confiabilidad	37,5%	62,5%	8
Existen productos que no suele haber en bodegas/supermercados/mercados	16,7%	83,3%	24
Principal razón por la cual asiste a la bioferia			
La garantía de su origen/procesamiento orgánico	0,0%	100,0%	17
Mejores precios	14,3%	85,7%	7
Variedad	44,4%	55,6%	9
Directo de productores	22,2%	77,8%	9
Productos que ayudan a mi salud	50,0%	50,0%	6
Otro	0,0%	100,0%	7
<b>Total</b>			101

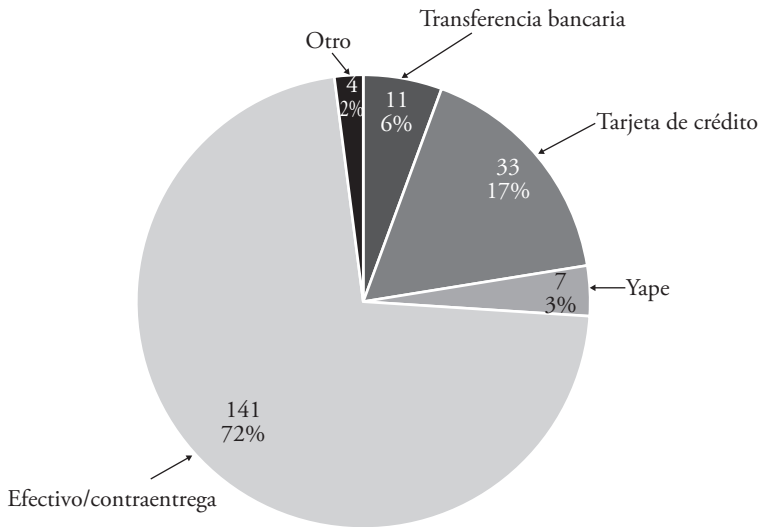
Nota. Chi-cuadrado de Pearson: 17,403 (p<0,05)

Elaboración propia.

### Compra utilizando pago en efectivo comparado con banca electrónica en la bioferia

Los resultados de la regresión binomial logística (tabla 3) han revelado que quienes utilizaban dinero en efectivo mostraban una probabilidad cuatro veces mayor (p-valor<0,01; tabla 3) de comprar por bioferia que por otra modalidad (biotienda o *delivery*). Hasta antes del confinamiento por la pandemia, un 71,94% (141 consumidores orgánicos que compran en bioferia del total de la muestra) indicó que la principal forma de pago fue en efectivo (figura 5).

Figura 5  
Principal forma de pago antes de la pandemia



Elaboración propia.

La razón es sencilla. En la mayoría de las bioferias, prácticamente la única opción de pago era en efectivo. Las bioferias se organizan al aire libre, ya sea en zonas aledañas a parques o en vías auxiliares de tránsito que se podía clausurar temporalmente en fines de semana. El uso transitorio de dichos espacios abiertos implicaba una serie de retos, como contar con dispositivos para pagos con tarjeta porque en la mayoría de los casos carecen de puntos de electricidad con conexión a señal telefónica. Y aun cuando estos dispositivos han devenido en inalámbricos, igual exigía mantener cargadas las baterías para asegurar un funcionamiento de por lo menos seis horas continuas. A su vez, salvado el punto de electricidad, también se debió asegurar que la zona cuente con señal wifi de calidad, lo que, a pesar de los adelantos tecnológicos actuales, sigue suponiendo otra limitante frecuente.

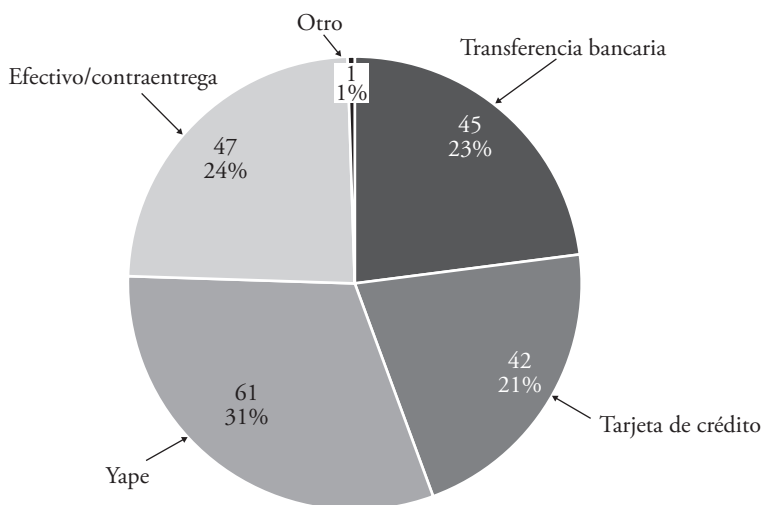
Luego, la mayoría de los bioproductores –en especial los ofertantes de frescos como frutas y hortalizas– se resistían al uso de POS en ese momento, pues en más de un caso les hubiera obligado a reclutar y capacitar un ayudante extra por puesto de venta para dedicarse en exclusivo a esta tarea. Además, el nivel de ventas de un día a la semana era insuficiente para justificar el pago de comisiones por el uso de un POS y del pago a un ayudante extra. Este costo tampoco hubiese sido conveniente trasladarlo al precio pagado por los consumidores.

A su vez, si bien el uso de dinero en efectivo se aceptaba como un hecho cotidiano desde el inicio de las bioferias en diciembre de 1999, ello obligaba a cada bioferiante a

reservar un dinero en sencillo cada semana, o a acudir a algún banco a hacer el cambio del sencillo necesario. Para bioferiantes de hortalizas y frutas, esto resulta una limitación porque sus viviendas y sus chacras se ubican en zonas semirurales, alejadas de sedes bancarias, lo cual, incluso, los expone al riesgo latente de asalto. Tomando en cuenta esta situación, por ejemplo, los promotores del Mercado Saludable de La Molina acudían cada semana al Banco Central de Reserva para realizar el cambio de sencillo para agilizar y facilitar las ventas. Este servicio benefició durante ocho años tanto a consumidores como a bioferiantes.

Del otro lado, Ipsos Perú (2020b) estima una tasa de bancarización del 52% de la población, en la que la digitalización de los pagos ascendió de un 30% en marzo de 2020 a un 62% en mayo del mismo año. Por lo tanto, la tendencia al uso de dinero en efectivo por parte de los consumidores sí ha revelado un cambio, y los resultados de la presente investigación también lo confirman. Del 71,94% que compraba en efectivo en las bioferias antes de la pandemia, se pasó al 23,98% (equivalente a 47 personas encuestadas que hacen compras por bioferia) luego de meses de iniciado el confinamiento, con una preferencia marcada por la banca electrónica (figura 6). Las alertas previendo que el dinero en efectivo podía ser un vehículo de contagio de la COVID-19 (*Gestión*, 2020) influyeron en este cambio de hábito, por lo que, para los bioproductores, implementar nuevos métodos de pago bancarizados resultó siendo una parte elemental para garantizar la continuidad de sus actividades comerciales.

Figura 6  
Principal forma de pago durante la pandemia



Elaboración propia.

Respecto a los resultados de las encuestas que evidencian mayor preferencia por métodos de pago bancarizados, ello responde definitivamente a otra de las principales tendencias impulsadas por la COVID-19: la tecnología *contactless*. En pleno confinamiento, y con las advertencias de evitar al máximo el contacto con superficies y objetos de dudosa desinfección, un sector significativo de la población en general se ha visto obligada a recurrir a los diversos métodos de pago disponibles, como tarjetas de crédito, transferencias bancarias, pagos vía Yape/Plin, y ello se refleja en la disminución significativa del sector de personas que aún usa dinero en efectivo. Los bioproductores, por tanto, hicieron una inversión considerable gestionando todas las limitaciones tecnológicas, logísticas y económicas antes mencionadas para adaptarse a las necesidades de los consumidores.

Por otro lado, intentando encontrar las razones para que un 23,98% (figura 6) continúe pagando en efectivo, se podría inferir que se trata de las preocupaciones de los usuarios en torno a la seguridad de medios de pago alternativos, como las transferencias por medio de la banca móvil o de los aplicativos y, sobre todo, la costumbre o la resistencia a incorporar acciones o comportamientos nuevos, e incluso limitaciones de orden financiero. Por ejemplo, el sector de consumidores pertenecientes al grupo etario mayor de 60 años posee costumbres más conservadoras, como el uso de dinero en efectivo. Igualmente, podemos encontrar usuarios con restricciones para contar con una tarjeta de débito o de crédito y otros con imposibilidad de adquirir o saber usar un *smartphone*. Todos ellos se ven obligados a recurrir al pago al contado. Un estudio realizado en Argentina en 2019 argumenta que, dentro de los adultos mayores, la práctica de usar cuenta bancaria por internet y el uso de herramientas digitales disminuye a medida que aumenta en edad: 19,9% entre 60 y 74 años y 10,8% a partir de los 75 años. Según destaca el informe, las razones se deben a que «prefieren manejarse personalmente» o «porque es muy difícil o no saben cómo acceder» (BBVA, 2020).

## Conclusiones y recomendaciones

Este capítulo explica cómo la pandemia ha contribuido a que exista una tendencia mundial creciente hacia una alimentación orgánica. En este sentido, el Perú no ha sido la excepción, ya que se afirma que una alimentación orgánica está relacionada con una continua preocupación por la salud y nutrición, incluso antes de la pandemia. Sin embargo, hay que resaltar que, teniendo en cuenta el contexto de la COVID-19, la preferencia de los consumidores de Lima Metropolitana por los productos orgánicos aumentó, y, con ello, la demanda en las bioferias, lugar donde se encuentra este tipo de alimentos. Igualmente, es relevante mencionar que sí hubo diferencias significativas en el comportamiento del consumidor durante pandemia comparada con la situación prepandemia, como en (a) la inclinación hacia la compra en modalidades de bioferia para adquirir productos orgánicos debido a la garantía de su origen y procesamiento; (b) la exclusividad

de la oferta de productos disponibles, que son de difícil acceso en mercados distintos; y (c) en la preferencia por nuevos métodos de pago.

En suma, se demuestra con la presente investigación que las bioferias son una herramienta potente para aproximar a la población a los pequeños productores de alimentos frescos y variados de manera segura en un contexto de pandemia de COVID-19. Se recomienda que se tomen en consideración los distintos hallazgos obtenidos en el presente artículo, como la preferencia de los consumidores por frutas y hortalizas frescas y de variedad, siendo deseable que se respalde su procedencia y manejo agroecológico con una adecuada visibilización de la certificación ecológica para reforzar la confianza en la calidad de los productos que ofrece la modalidad de bioferias. Asimismo, otros resultados del presente estudio, como la creciente preferencia por el *delivery* como modalidad alternativa a la compra física en bioferias o, la inclinación hacia el uso de medios de pago alternativos al efectivo a raíz de la pandemia, deberían ser tomados en cuenta por los productores en tanto responden a tendencias globales de consumo asociadas a un consumidor que prioriza cada vez más la comodidad, la tecnología y el ahorro de su tiempo.

Asimismo, los hallazgos permitirán que las autoridades municipales, los gestores de las bioferias y los productores alcancen una comprensión más profunda en torno a las necesidades y preferencias de los consumidores a partir de la pandemia. En el mismo sentido, permitirán conocer y valorar los desafíos afrontados por los mismos productores.

En general, el presente estudio debiera motivar a que se implementen actividades, campañas de comunicación y estrategias relacionadas con la prevención y curación de problemas de salud para incrementar la concurrencia hacia estas bioferias. Se sugiere, además, mediante estos resultados, la presentación de proyectos de implementación de bioferias a las autoridades municipales y entidades de cooperación, estableciendo grupos de trabajo liderados por la Red de Agricultura Ecológica del Perú (RAE Perú) y la Red de Comercio Justo y Consumo Ético, para ejecutar actividades de planeamiento, organización y de seguimiento, a fin de demostrar objetivamente el interés de las personas por un acceso a productos nutritivos y seguros, reforzar lo alcanzado a nivel de Lima Metropolitana, y escalar a nivel regional y nacional. Finalmente, dentro del enfoque de *marketing*, se espera un mayor fomento de la discusión y la realización de trabajos de investigación académicos relacionados con consumidores orgánicos en bioferias, en un escenario pospandemia (o endemia) que permita avizorar nuevos patrones de consumo con alimentos orgánicos en canales alternativos como las bioferias.

## **Agradecimientos**

Las autoras de este capítulo expresan su sincero agradecimiento a Evelyn Gamarra, Stefany Guevara y Joselyn Huayta, por la obtención de los datos utilizados en esta investigación.

## Referencias

- Ali Pate, M., & Van Nieuwkoop, M. (2020). Cómo la nutrición puede proteger la salud de las personas durante la COVID-19 (coronavirus). *Voces*. Recuperado de <https://blogs.worldbank.org/es/voices/como-la-nutricion-puede-protector-la-salud-de-las-personas-durante-la-covid-19-coronavirus>
- Andrade Ortiz, D., & Flores, M. (2008). *Consumo de productos orgánicos/agroecológicos en los hogares ecuatorianos*. VECO Ecuador. <https://www.siicex.gob.pe/siicex/documentosportal/alertas/documento/doc/63780450radBF21D.pdf>
- AOA Chile. (2020, 7 de octubre). *Las ventas mundiales de alimentos orgánicos crecen entre un 25% y un 100% debido a la pandemia*. <https://aoachile.com/las-ventas-mundiales-de-alimentos-organicos-crecen-entre-un-25-y-un-100-debido-a-la-pandemia/>
- BBVA. (2020, 15 de abril). *Adultos mayores: ¿cómo ayudarlos en un mundo cada vez más digital?* <https://www.bbva.com/es/ar/adultos-mayores-como-ayudarlos-en-un-mundo-cada-vez-mas-digital/>
- Burns, R. B., & Burns, R. A. (2009). *Business research methods and statistics using SPSS*. Londres: Sage Publications.
- De Souza, M., Montoya, F., & Peñaloza, E. (2009). *Plan de negocios para producir y comercializar productos vegetales orgánicos en Lima*. (Tesis de maestría, Centrum, Lima, Perú) [http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/1674/DE\\_SOUZA\\_MONTOYA\\_PE%C3%91ALOZA\\_VEGETALES\\_ORGANICOS.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/1674/DE_SOUZA_MONTOYA_PE%C3%91ALOZA_VEGETALES_ORGANICOS.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Delgado-Zegarra, J., Álvarez-Risco, A. & Yáñez, J. A. (2018). Uso indiscriminado de pesticidas y ausencia de control sanitario para el mercado interno en Perú. *Rev Panam Salud Pública*, 42, e3. <https://doi.org/10.26633/RPSP.2018.3>
- Ecovia Intelligence. (2020). *Crecimiento exponencial: impacto de COVID-19 en el mercado de alimentos orgánicos*. Recuperado de: <https://www.marketwatch.com/press-release/exponential-growth-impact-of-covid-19-on-organic-food-market-2020-09-10>
- El Economista América*. (2020). Población ocupada de Lima Metropolitana disminuyó 21.5% entre agosto y octubre. *El Economista América*. <https://www.economistaamerica.pe/economia-eAm-peru/noticias/10890742/11/20/Poblacion-ocupada-de-Lima-Metropolitana-disminuyo-215-entre-agosto-y-octubre.html>
- El Peruano*. (2020a). INS: 11.3% de peruanos consume las cantidades de frutas y verduras que sugiere la OMS. *El Peruano*. <https://elperuano.pe/noticia/103552-ins-113-de-peruanos-consume-las-cantidades-de-frutas-y-verduras-que-sugiere-la-oms>
- El Peruano*. (2020b). Normas legales. Decreto supremo 26/09/2022. *El Peruano*. <https://elperuano.pe/NormasElperuano/2020/09/26/1888160-2/1888160-2.htm>
- El Peruano*. (2021, 9 de febrero). *Delivery*, una efectiva herramienta de abastecimiento en pandemia. *El Peruano*. Escribe Víctor Lozano. <https://elperuano.pe/noticia/114976-delivery-una-efectiva-herramienta-de-abastecimiento-en-pandemia>
- FAO. (2020a). *Expertos convocados por la FAO y la OPS/OMS identifican recomendaciones prácticas para mejorar el consumo de frutas y verduras*. <http://www.fao.org/americas/noticias/ver/es/c/1307938/>
- FAO. (2020b). *Los agricultores peruanos no se detienen*. <http://www.fao.org/fao-stories/article/es/c/1272957/>
- FAO. (2021). ¿Por qué son más caros los alimentos orgánicos que los alimentos ordinarios? <http://www.fao.org/organicag/oa-faq/oa-faq5/es/>



- FiBL & Ifoam. (2014). *The world of organic agriculture. Statistics & emerging trends 2014*. <https://www.fibl.org/fileadmin/documents/shop/1636-organic-world-2014.pdf>
- Field, A. (2012). *Discovering statistics using IBM SPSS statistics*. 4.ª ed. Londres: Sage Publications.
- Fong, J., & García, J. C. (2022). *VARIABLES QUE INFLUYEN EN EL COMPORTAMIENTO DE COMPRA EN CONSUMIDORES DE ALIMENTOS ORGÁNICOS DE 18 A 60 AÑOS DE LOS NSE A, B Y C EN LIMA METROPOLITANA* (tesis de licenciatura en Marketing, Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas). Recuperado de [https://repositorioacademico.upc.edu.pe/bitstream/handle/10757/661045/Fong\\_GJ.pdf?sequence=3&isAllowed=y](https://repositorioacademico.upc.edu.pe/bitstream/handle/10757/661045/Fong_GJ.pdf?sequence=3&isAllowed=y)
- Gamarra, E. R., Guevara, M. S., & Huayta, J. L. (2021). *Comportamiento del consumidor de alimentos orgánicos según la modalidad de venta en el contexto de estado de emergencia por el COVID-19 en Lima Metropolitana* (tesis de licenciatura en Gestión con mención en Gestión Empresarial, Pontificia Universidad Católica del Perú; en proceso de publicación).
- García-Luna, P. P., Parejo, J., & Pereira, J. (2006). Causas e impacto clínico de la desnutrición y caquexia en el paciente oncológico. *Nutrición Hospitalaria*, 21(3), 10-16. <http://scielo.isciii.es/pdf/nh/v21s3/art02.pdf>
- Gestión. (2020). Dinero en efectivo puede propagar el virus. *Gestión*. <https://gestion.pe/mundo/dinero-en-efectivo-puede-propagar-el-coronavirus-nnda-nnlt-noticial/>
- Hamzaoui-Essoussi, L., Sirieix, L., & Zahaf, M. (2013). Trust orientations in the organic food distribution channels: A comparative study of the Canadian and French markets. *J. Retail. Cons. Serv.*, 20, 292-301. doi:10.1016/j.jretconser.2013.02.002
- Hughner, R. S., McDonagh, P., Prothero, A., Shultz II, C. J., & Stanton, J. (2007). Who are the organic food consumers? A compilation and review of why people purchase organic food. *J. Cons. Beh.*, 6, 94-110. doi:10.1002/cb.210
- IICA. (2021). *La producción orgánica, cada vez con mayor demanda y dueña de un gran potencial en América Latina y el Caribe*. <https://www.iica.int/es/prensa/noticias/la-produccion-organica-cada-vez-con-mayor-demanda-y-duena-de-un-gran-potencial-en>
- Ipsos Perú. (2020a). *Tres de cada cinco limeños revisan la información nutricional de los productos*. <https://www.ipsos.com/es-pe/tres-de-cada-cinco-limenos-revisan-la-informacion-nutricional-de-los-productos>
- Ipsos Perú. (2020b). *Bancarizados en cuarentena*. Escrito por Javier Álvarez. [https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/publication/documents/2020-05/bancarizados\\_en\\_cuarentena.pdf](https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/publication/documents/2020-05/bancarizados_en_cuarentena.pdf)
- Kobayashi Godoy, D. G., Tolentino Calderón, L. E., & Torres Robles, C. S. (2022). *Análisis del perfil del consumidor en la decisión de compra de productos orgánicos en Lima Moderna en el contexto de la pandemia por COVID 19* (tesis de licenciatura en Gestión con mención en Gestión Empresarial, Pontificia Universidad Católica del Perú).
- Lares Acero, L. A. (2020, 10 de junio). La cadena agro productiva de cacao y el estado de emergencia por el COVID-19 en el Perú. *Blog del IICA*. <https://blog.iica.int/blog/cadena-agro-productiva-cacao-estado-emergencia-por-covid-19-en-peru>
- Lee, H.-J., & Yun, Z.-S. (2015). Consumers' perceptions of organic food attributes and cognitive and affective attitudes as determinants of their purchase intentions toward organic food. *Food Qual. Prefer.*, 39, 259-267. doi:10.1016/j.foodqual.2014.06.002
- Lujhon, G. & Flórez, G. (2020). Pandemia COVID-19: ¿Qué más puedo hacer? *Revista de la Facultad de Medicina Humana*, 20(2), 175-177. <https://dx.doi.org/10.25176/rfmh.v20i2.2941>
- Mogues, T. (2020, 29 de junio). *Los mercados de alimentos durante la COVID-19*. Serie especial sobre la COVID-19. International Monetary Fund.

- Mohamad, S. S., Rusdi, S. D., & Hashim, N. H. (2014). Organic food consumption among urban consumers: Preliminary results. *Procedia Soc. Behav. Sci.*, *130*, 509-514. doi:10.1016/j.sbspro.2014.04.059
- Noceda, W. (2021, 12 de marzo). El consumidor peruano se vuelve más «verde» en pandemia. *Semana Económica*. <https://semanaeconomica.com/sectores-empresas/consumo-masivo/mercado-vegetariano-al-alza-en-plena-pandemia>
- Ojo Público. (2020, 8 de septiembre). Análisis halla agroquímicos por encima del límite en muestra de frutas y verduras de Lima (escrito por Lupe Muñoz). *Ojo Público*. <https://ojo-publico.com/2078/agroquimicos-por-encima-del-limite-en-muestra-de-frutas-y-verduras>
- Organización Mundial de la Salud (OMS). (2020). *Healthy at home: Healthy diet*. <https://www.who.int/campaigns/connecting-the-world-to-combat-coronavirus/healthyathome/healthyathome---healthy-diet>
- Perea Flores, P. F. (2020). *Segmentación del consumidor de productos orgánicos en Lima Metropolitana* (tesis de licenciatura para el título de Economista, Universidad Nacional Agraria La Molina). Recuperado de <https://repositorio.lamolina.edu.pe/handle/20.500.12996/4854>
- Prado, J. (2011). *Consumidores verdes y sus motivaciones para la compra ecológica: análisis cualitativo de un grupo de consumidoras asiduas a la Bioferia de Miraflores y otros puntos de venta en Lima* (tesis de licenciatura en Publicidad, Pontificia Universidad Católica del Perú).
- Ramsey, D., & Muskin, P. R. (2013). Vitamin deficiencies and mental health: How are they linked? Identifying and correcting deficiencies can improve brain metabolism and psychopathology. *Current Psychiatry*, *12*(1), 37-44.
- Reyes, J., Rubina, M., & Sierra, J. (2014). *Plan de marketing para el lanzamiento de un minimarket de productos orgánicos* (tesis de pregrado, Universidad de Ciencias Aplicadas, Lima, Perú). Recuperado de <https://repositorioacademico.upc.edu.pe/bitstream/handle/10757/620891/Tesis%20-%20Plan%20de%20MKT%20minimarket%20de%20productos%20org%20c3%a1nicos%20-%20CORRECCION%20DE%20ESTILO%20editado.pdf?sequence=5&isAllowed=y>
- RPP. (2018). El 89% de peruanos no consume las porciones de frutas y verduras necesarias para la salud. *RPP*. <https://rpp.pe/vital/comer-bien/el-89-de-peruanos-no-consume-las-porciones-de-frutas-y-verduras-necesarias-para-la-salud-noticia-1156171>
- RPP. (2021). Mercados itinerantes y espacios públicos: ¿por qué han cobrado relevancia durante la pandemia? *RPP*. <https://rpp.pe/campanas/valor-compartido/mercados-itinerantes-y-espacio-publico-por-que-han-cobrado-relevancia-durante-la-pandemia-noticia-1319004>
- Senasa. (2021). *Crece producción orgánica en Perú con más de 460 mil hectáreas certificadas*. Recuperado de <https://www.gob.pe/institucion/senasa/noticias/566951-crece-produccion-organica-en-peru-con-mas-de-460-mil-hectareas-certificadas>
- Silva Becerra, J. D. C. (2021). *Modelo de negocio para la comercialización y distribución de productos orgánicos «Hola Verde»* (tesis para obtener el grado de magíster en Administración de Negocios Globales, Pontificia Universidad Católica del Perú). Recuperado de <https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/18767>
- Smith, A. C. (2010). *Consumer reactions to organic food price premiums in the United States* (Iowa State University, graduate theses and dissertations, 11442).
- Stolz, H., Stolze, M., Hamm, U., Janssen, M., & Ruto, E. (2011). Consumer attitudes towards organic versus conventional food with specific quality attributes. *NJAS-Wagen. J. Life Sci.*, *58*, 67-72. doi:10.1016/j.njas.2010.10.002

- Sugobono, N. (2021, 6 de mayo). Agroferias campesinas: una guía para recorrer el mercado que apoya a productores de costa, sierra y selva durante la pandemia. *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/provecho/tendencias/agroferias-campesinas-una-guia-para-recorrer-el-mercado-que-apoya-a-productores-de-costa-sierra-y-selva-durante-la-pandemia-noticia/>
- UNMSM. (2020). *COVID-19: la importancia de educarnos en lo que comemos para reforzar el sistema inmunológico*. <http://www.unmsm.edu.pe/noticias/ver/COVID-19-La-importancia-de-educarnos-en-lo-que-comemos-para-reforzar-el-sistema-inmunologico>
- Vasco, C., Guevara, A., Jácome, B., & Vasco, D. (2019). Las bioferias y su potencial para promover el consumo de productos agroecológicos en Quito. *Ciencia y Tecnología*, 12(1), 9-27. doi:10.18779/cyt.v12i1.317
- Wachyuni, S. S., & Wiweka, K. (2020). The changes in food consumption behavior: A rapid observational study of COVID-19 pandemic. *International Journal of Management Innovation & Entrepreneurial Research*, 6(2), 77-87.
- WHO. (2020). *Estrategia mundial sobre régimen alimentario, actividad física y salud: fomento del consumo mundial de frutas y verduras*. [https://www.who.int/dietphysicalactivity/fruit/es/#:~:text=Un%20informe%20de%20la%20OMS,la%20obesidad%2C%20as%20C3%AD%20como%20para](https://www.who.int/dietphysicalactivity/fruit/es/#:~:text=Un%20informe%20de%20la%20OMS,la%20obesidad%2C%20as%20C3%AD%20como%20para.). Revisado el 24/01/2021
- Wú, S. (2021). *Sistematización BioFerias y Mercados Saludables: estrategias en incidencia política para promover alimentación sana y consumo responsable bajo principios de una economía solidaria*. Entidad promotora Ripess con apoyo de ACCD. Recuperado de <https://ripesslac.org/wp-content/uploads/2021/07/Silvia-Wu-BioFerias-y-Mercados-Saludables.pdf>
- Zegarra, E. (2020, 8 de junio). *La pandemia del COVID-19 y la inseguridad alimentaria en el Perú*. <https://www.grade.org.pe/novedades/la-pandemia-del-covid-19-y-la-inseguridad-alimentaria-en-el-peru-por-eduardo-zegarra/>

**Sección 3**  
**Empleo y trabajo**



## 10. El impacto de las medidas contra la COVID-19 sobre la producción y el mercado laboral en Latinoamérica durante 2020

PABLO LAVADO, FRANCO SAITO Y FERNANDA VIGO

### Introducción

A finales de 2019, se presentó en Wuhan (China) el primer brote de coronavirus SARS-CoV-2 (COVID-19), perteneciente a la familia de los virus responsables de la epidemia del SARS (2002) y el brote de MERS (2012) en el Medio Oriente. La principal característica del virus es su fácil transmisión a través de fluidos corporales (OMS, 2020). Asimismo, los síntomas de la enfermedad incluyen tos seca, fiebre y cansancio corporal; y pueden tardar entre 5 y 14 días en mostrarse, mientras que la posibilidad de exponer al entorno personal aumenta exponencialmente desde el período de incubación del virus. Al 28 de mayo 2021, la cifra de contagiados y fallecidos a causa de la pandemia asciende a 169 282 960 y 3 518 763 personas respectivamente, en alrededor de 192 países<sup>68</sup>.

El 26 de febrero de 2020, se registró en Brasil el primer caso de coronavirus en América Latina, mientras que la primera muerte en la región fue en Argentina, el 7 de marzo (BBC, 2020). A partir de dicho mes, los gobiernos de la región dieron pie a una serie de medidas de prevención y contención ante la propagación del virus. Tales medidas incluyeron la restricción de vuelos internacionales, la suspensión temporal de clases y eventos públicos, y el aislamiento social obligatorio.

El coronavirus SARS-CoV-2 no solamente ha provocado una de las crisis sanitarias más profundas de los últimos siglos, sino que también ha generado una fuerte y rápida contracción de la actividad económica a nivel mundial. En este escenario, el Fondo Monetario Internacional (FMI, 2021) estima que la economía mundial tuvo un decrecimiento del 3,5% durante 2020.

---

<sup>68</sup> Johns Hopkins Coronavirus Resource Center. Actualizado al 28 de mayo de 2021.

Por otra parte, América Latina fue una de las regiones con mayores pérdidas económicas y muertes por COVID-19 en el mundo. Esta situación obedece a características estructurales de la región, que la vuelven más vulnerable ante *shocks* externos. Dichas características están principalmente relacionadas con un sistema precario de salud, una alta tasa de informalidad y pobreza, y una persistente debilidad institucional. Adicionalmente, la dependencia de las exportaciones de *commodities* y el estancamiento de la actividad económica han generado que el ingreso público sea limitado, elevando en gran medida los niveles de déficit fiscal y dificultando los planes de recuperación. Así, de acuerdo con el informe publicado por el FMI, la actividad económica en Latinoamérica y el Caribe en 2020 cayó en un 7,4% (FMI, 2021).

El objetivo principal de la presente investigación es estimar el impacto de las medidas gubernamentales impuestas en América Latina<sup>69</sup> para controlar la propagación de la COVID-19 sobre la actividad económica y el mercado laboral. La evaluación de este caso nos permitirá: (i) contar con una base de datos actualizada tanto de la propagación de la COVID-19 como del desarrollo económico durante el año 2020 para América Latina; y (ii) brindar un estudio útil para los *policymakers*, con el fin de reconocer y rediseñar medidas de contención efectivas y sostenibles en el marco económico regional.

Este trabajo busca analizar el impacto de las medidas restrictivas desde la siguiente pregunta: ¿las medidas de contención profundizan la contracción económica producida por la COVID 19 en América Latina? La hipótesis de la investigación es que las medidas restrictivas impuestas por los gobiernos han tenido un impacto negativo y significativo en los países de la región, provocando una caída substancial tanto en la actividad económica, como en la tasa de ocupación laboral.

Se trabajará con el índice Oxford COVID-19 Government Response Tracker (véase el anexo 1), el cual recopila y clasifica de manera sistemática la severidad de las medidas gubernamentales aplicadas durante la pandemia mediante una serie de indicadores especializados. Para identificar el efecto sobre la actividad económica y el mercado laboral, se utilizará la variación del producto interno bruto (PIB), el indicador mensual de actividad económica (IMAE) y las encuestas permanentes de empleo de los países de la región, así como los datos de la base estadística de la Cepal.

La presente investigación se estructura en tres secciones. En la primera sección, se presentará una revisión de la literatura existente sobre el impacto de la COVID-19 y pandemias anteriores sobre la actividad económica y el empleo. En la segunda sección, se detallará el marco analítico, el cual incluye una definición del *shock* COVID-19, los

---

<sup>69</sup> El análisis incluye a Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y República Dominicana. No están considerados Haití, Nicaragua y Venezuela, debido a la poca fiabilidad de los datos sobre contagios y muertes por COVID-19. Asimismo, se excluyó a Cuba dada la poca disponibilidad de datos sobre actividad económica y empleo.

factores de vulnerabilidad y mecanismos de transmisión en América Latina, y la metodología que sustenta la investigación. En la tercera sección, se describen las bases de datos utilizadas y se realiza el análisis de los principales resultados obtenidos del modelo empírico planteado, luego de lo cual se indican las limitaciones del análisis. Posteriormente, se plantean las conclusiones y recomendaciones de investigación. Por último, el documento cierra con las referencias bibliográficas y los anexos.

## Revisión de literatura

### Evidencia de epidemias pasadas

Muchas de las investigaciones sobre emergencias sanitarias se basan principalmente en la influenza de 1918 o «gripe española» para estudiar los efectos de una pandemia. Al respecto, Barro, Ursúa y Weng (2020) aprovechan la variabilidad temporal y la intensidad de dicha crisis sanitaria entre 48 países para estimar su impacto sobre la economía de 1918 a 1920. Las estimaciones fueron realizadas mediante *panel least squares* debido a que tanto la gripe española como la Primera Guerra Mundial son tratadas como *shocks* exógenos. Así, los resultados indican que, en un país promedio, la pandemia se tradujo en una reducción del 6% del PIB real per cápita y en una disminución del 8% del consumo privado.

En la misma línea, Correia, Luc y Verner (2020) aprovechan la variación en la velocidad y la intensidad de la implementación de medidas restrictivas en las ciudades de EE. UU. para estimar su costo económico mediante *differences-in-differences*. Sostienen que las ciudades que fueron más afectadas por la influenza de 1918 experimentaron un descenso severo y persistente de la actividad económica; sin embargo, esta no resultó agravada por la imposición de medidas restrictivas más rigurosas y tempranas. Por el contrario, las ciudades que aplicaron disposiciones más severas tuvieron un mejor desempeño económico en el mediano plazo, dado que las restricciones resultaron efectivas para controlar la propagación de la influenza<sup>70</sup>. Sin embargo, Barro (2020) sostiene que las intervenciones no farmacéuticas<sup>71</sup> (INF) no evitan las muertes, sino que las retrasan mediante un «aplanamiento de la curva». En otras palabras, si bien dichas medidas tuvieron un impacto significativo en la reducción de las tasas máximas de exceso de mortalidad, no se encontró un efecto sobre la tasa de mortalidad acumulada.

Avanzando hacia las últimas décadas, Lee y McKibbin (2004) realizan un estudio de los costos económicos y el impacto global de la epidemia de SARS a principios del milenio a través de un modelo G-Cubed, que captura los efectos regionales de las estrechas relaciones comerciales entre países de Asia Pacífico. De esta manera, calcularon que las

---

<sup>70</sup> Dichas ciudades tuvieron picos de mortalidad y mortalidad acumulada más baja respecto a ciudades que implementaron medidas más laxas.

<sup>71</sup> Incluye el cierre de escuelas, prohibición de reuniones públicas y cuarentena.



pérdidas económicas eran explicadas en gran parte por el aumento en el costo del sector servicios y el incremento en la prima de riesgo país. Este último afecta al flujo de inversión extranjera y al nivel productivo nacional y regional.

### **Efecto de la COVID-19 sobre la actividad económica**

A medida que se desarrolla la pandemia de la COVID-19, muchos investigadores han intentado aproximar su impacto sobre la economía. Por ejemplo, Aum, Lee y Sang Yoon (2020) desarrollaron un modelo cuantitativo<sup>72</sup> con el cual comparan las políticas adoptadas en el Reino Unido –basadas en el distanciamiento social– con las de Corea del Sur –orientadas a la toma masiva de pruebas de descarte y trazabilidad de los contagios–, para estimar los efectos de las medidas sanitarias y sus implicancias económicas. Los autores sostienen que no existe un *tradeoff* entre las políticas sanitarias y la economía, debido a que, si bien las medidas implican pérdidas económicas en el corto plazo, estas serían aún mayores si no se lograra contener la propagación de manera oportuna, provocando que la población se mantenga en cuarentena voluntaria.

Siguiendo la línea de investigación, Cheng (2020) analiza las políticas sanitarias de 106 países, y encuentra resultados heterogéneos de acuerdo con el nivel de desarrollo. El crecimiento económico de las economías emergentes y en desarrollo parece verse beneficiado en mayor magnitud por las reducciones en mortalidad y la mejora en las políticas de prueba masiva. De esta manera, la relación puede sugerir que los países en desarrollo se enfrentan a un *tradeoff* más favorable entre la severidad de las políticas sanitarias y el desarrollo económico a corto plazo. En particular, estiman que, en el segundo trimestre de 2020, las políticas de contención redujeron en aproximadamente 8,6 puntos porcentuales el crecimiento de las economías avanzadas, mientras que para economías en desarrollo fue una pérdida de 5,1 puntos porcentuales.

Con el fin de evaluar las características que ocasionan heterogeneidad en las pérdidas económicas regionales, Furceri *et al.* (2021) emplean modelos WALS y BMA sobre datos mundiales al primer semestre de 2020. Los resultados indican que una menor caída en el PIB está relacionada con mayor riqueza per cápita, menores medidas de contención, mayores estímulos fiscales y menor desigualdad social. De este modo, los países en desarrollo muestran una mayor vulnerabilidad debido a los costos de las políticas sanitarias, fiscales y monetarias para frenar el efecto de la COVID-19.

Adicionalmente, Bharati y Fakir (2020), a través de un enfoque de variables instrumentales, sostienen que medidas más estrictas controlan mejor la pandemia en países más ricos, educados, democráticos y menos corruptos. Por otro lado, si bien un mayor

---

<sup>72</sup> Los autores desarrollan un modelo económico-epidemiológico en el que las personas difieren según la edad y la habilidad; y las ocupaciones, según salario, riesgo de infección y productividad. De este modo, las personas deciden entre ir a trabajar o realizar trabajo remoto a fin de maximizar sus ingresos y minimizar su miedo a la infección.

rigor en las restricciones funcionó mejor para reducir la movilidad en países densamente poblados, pobres, desiguales y con deficiente infraestructura sanitaria, este efecto no implica que dichos países tuvieron un mejor control del contagio.

Demirgüç-Kunt, Lokshin y Torre (2020) sugieren que la implementación temprana de una cuarentena está asociada mejores resultados económicos y menor mortalidad acumulada, respecto a imponerla en las últimas fases del brote. Utilizando datos de Europa y Asia Central, estiman, mediante un modelo de *panel data* con efectos fijos y variables instrumentales, que imponer una cuarentena desde la primera muerte conlleva una reducción del 11% en el consumo de electricidad; y, por cada día de retraso, la caída se incrementa en un 0,3%.

Por otro lado, Lin y Meissner (2020) explotan la variabilidad alrededor de las fronteras entre los estados de EE. UU. a través de *panel data* con efectos fijos<sup>73</sup>, y encuentran que las *stay-at-home-orders* aplicadas en los Estados Unidos no tuvieron un impacto significativo sobre la pérdida de empleo ni en el descenso de la actividad económica, lo cual puede deberse a la existencia de un efecto *spillover* entre las medidas de los estados limítrofes. Dichos resultados son consistentes con los hallados por Chen, Igan, Pierri y Prebistero (2020), quienes aprovechan la variabilidad temporal que existe en la implementación de las INF a lo largo de Estados Unidos y los países europeos para estudiar el impacto de la COVID-19 sobre el desarrollo económico mediante un *panel data* con efectos fijos.

De este modo, encuentran que la reducción de la actividad económica está explicada mayormente por los cambios en la movilidad de las personas, sobre la cual las INF no provocaron un impacto significativo. En otras palabras, los países que adoptaron medidas de contención de manera temprana no tuvieron, en promedio, un descenso mayor en el consumo de electricidad ni un aumento de aplicaciones al seguro de desempleo. Asimismo, en países donde el brote fue más severo —en términos de fallecidos per cápita—, la contracción en la movilidad y el consumo eléctrico fue más pronunciada. En efecto, una duplicación en el número de casos provocó una reducción del 0,8% en el consumo eléctrico de Estados Unidos y del 2,3% para países europeos.

Asimismo, Boone y Ladreit (2021) evalúan el efecto de las INF sobre la economía, medido a través de un *proxy* de movilidad, de 29 países pertenecientes a la OCDE. Los autores encuentran que las restricciones gubernamentales tuvieron más impacto en reducir la actividad que la amenaza de posibles contagios, con una caída aproximada de 4 p. p. en la movilidad por un incremento de 10 p. p. en la severidad de las medidas. Adicionalmente, el contexto sanitario obtuvo mayor relevancia en la segunda ola, principalmente debido a una mayor concientización y responsabilidad individual.

---

<sup>73</sup> Los autores asumen que el momento y decisión de adoptar las INF, así como la permanencia en el hogar son exógenos y no están correlacionados con los inobservables, como las expectativas sobre la mortalidad y variables económicas.

König y Winkler (2020), mediante variables instrumentales y estimaciones de *panel data* de efectos fijos, concluyen que la intensidad de las medidas impuestas explica en gran medida la evolución del PIB a lo largo del tiempo. En efecto, sostienen que el nivel de severidad promedio en los países de la OCDE se ha traducido en una caída de entre un 5 y un 10% en el crecimiento del PIB durante el segundo trimestre de 2020. Adicionalmente, mencionan que el distanciamiento voluntario –capturado por la cantidad de muertes por 100 000 habitantes– tiene un rol importante para explicar las diferencias en el crecimiento del PIB entre países.

Respecto al caso latinoamericano, Aromi *et al.* (2020) aprovechan la variación entre países respecto a la aplicación de medidas restrictivas, así como su temporalidad, para estimar el impacto sobre la movilidad a través de un modelo *differences-in-differences*. Así, muestran que la introducción de un período de cuarentena genera una reducción promedio de 10 puntos porcentuales en la movilidad en los primeros 15 días de implementación. Asimismo, encuentran efectos heterogéneos entre países. Por ejemplo, en Argentina, Bolivia y Ecuador, la cuarentena redujo la movilidad entre 16 y 19 puntos porcentuales, mientras que en Paraguay y Venezuela la reducción fue de 3 puntos porcentuales.

### **Efecto de la COVID-19 sobre el empleo**

Con el fin de categorizar el impacto de la COVID-19 sobre el empleo, Mongey, Pilosoph y Weinberg (2020) estudian las variaciones entre puestos de trabajo de acuerdo con los niveles de exposición a políticas de distanciamiento social. Los autores sostienen que los empleos con mayor exposición son aquellos con menor naturaleza de trabajo remoto y mayor proximidad personal, los cuales son asociados con poblaciones socioeconómicamente débiles y con mayor posibilidad de ser reemplazados en el corto plazo.

Dasgupta y Murali (2020), por su parte, integran un modelo epidemiológico SIR dentro de un modelo macroeconómico de equilibrio general. Los autores señalan que la implementación de medidas de contención sostenidas genera una brecha considerable de ingresos entre los trabajadores calificados y no calificados, la cual puede ser reducida a través de transferencias condicionales. Además, se observa que las transferencias impulsan la efectividad de las políticas de contención, reduciendo la tasa de contagios del 15,8 al 10,34%.

Siguiendo la línea de investigación, Bundervoet, Dávalos y García (2021) evalúan el efecto de las restricciones gubernamentales sobre el trabajo familiar a través de encuestas de alta frecuencia aplicadas a 34 países. Los resultados indican que más de un 64% de los hogares presentaron una disminución en sus ingresos totales y un 35,6% de los entrevistados perdieron el empleo. Asimismo, sostienen que, cuanto más estrictas eran las medidas de contención, mayor era la probabilidad de pérdida de empleos e ingresos, con especial vulnerabilidad de mujeres, jóvenes y trabajadores no calificados.

Por otro lado, Bartik *et al.* (2020) realizan un análisis del mercado laboral estadounidense en una etapa temprana de la pandemia. Mediante un modelo de *event study*, los autores concluyen que las horas trabajadas disminuyeron de manera exponencial en la semana en que se declararon las medidas restrictivas y, a partir del primer mes, retornaron al nivel de los estados sin restricciones. Bajo la misma metodología, pero utilizando datos más recientes, Gupta *et al.* (2020) estiman que un aumento de 10 días en la duración de las medidas restrictivas origina una caída de 1,7 puntos porcentuales en el nivel de empleo. No obstante, también señalan que se produce un leve incremento en los salarios de aquellos que continúan en la fuerza laboral, debido principalmente a flujos suplementarios de ingreso por el riesgo de exposición.

Siguiendo la misma línea de análisis, Cheng *et al.* (2020) incluyeron en su estudio el registro estatal de solicitudes al seguro de desempleo entre inicios de 2019 y 2020, así como datos de movilidad digital. Los resultados, obtenidos mediante un *event study*, muestran un pico sostenido de las solicitudes al seguro de desempleo en abril; sin embargo, estas cifras decrecen mucho antes de las declaraciones de medidas estatales de contención. Asimismo, se estima que solo un 10-12% de los cambios en movilidad laboral pueden ser explicados por medidas posteriores de reapertura, lo cual indica un efecto negativo persistente de las restricciones de movimiento iniciales.

Kong y Prinz (2020) aprovechan la variación temporal en la adopción de INF en los Estados Unidos para analizar su impacto sobre las búsquedas en Google acerca de solicitudes para el seguro de desempleo a través un modelo de *event study*. Las estimaciones indican que el anuncio de restricciones de restaurantes, cierres de actividades no esenciales y *stay-home-orders* representan solo el 12,4% del aumento en las búsquedas sobre el seguro de desempleo. Asimismo, las prohibiciones de reuniones sociales, cierres de escuelas y declaratorias de emergencia no tienen una asociación clara con el desempleo. Los autores sugieren que el poco impacto de las INF sobre el desempleo es consistente con lo encontrado en investigaciones previas, donde se sostiene que la reducción de la actividad económica se inició antes de la imposición de las INF.

Como se ha podido apreciar en la presente sección, existe literatura que evidencia un impacto negativo de las medidas restrictivas sobre la actividad económica y el mercado laboral. No obstante, es necesario considerar que existen otras investigaciones que atribuyen la contracción económica a la progresión de la pandemia y no a las medidas de contención *per se*. En ese sentido, la presente investigación busca complementar la literatura en dos aspectos. La mayoría de los estudios realizados hasta el momento utilizan ciertos indicadores (movilidad, electricidad, etc.) como una aproximación al PIB; sin embargo, en el presente estudio se utilizan los indicadores mensuales de actividad económica (PIB) y encuestas de empleo oficiales. Además, las principales investigaciones se concentran en países desarrollados; no obstante, estas conclusiones pueden variar para países en desarrollo debido a factores estructurales que dificultan la eficacia de las me-

didadas. Así, el presente trabajo aporta evidencia sobre el costo económico de las medidas restrictivas en América Latina.

## **Marco analítico y metodología**

### **Definición del *shock* COVID-19**

De acuerdo con la teoría económica, las fluctuaciones en la actividad económica son generadas, principalmente, por *shocks* de oferta, demanda y, en los últimos años, financieros. De esta forma, se define como *shock* de oferta a cualquier evento que modifique el nivel de producción en la economía (por ejemplo, el aumento del precio del petróleo en 1970). Por otro lado, un *shock* de demanda está caracterizado por variaciones repentinas en los patrones del gasto privado (como lo observado luego del atentado de las Torres Gemelas); y un *shock* financiero se asocia a las fluctuaciones aceleradas en el mercado de valores y capitales, las cuales se ven reproducidas en el resto de la economía (tal es el caso de la crisis financiera de 2007-2008).

Desde esta perspectiva, se puede considerar a la pandemia de la COVID-19 como un *shock* híbrido, dado que concentra los efectos de los tres *shocks* en uno solo. Por una parte, existe una contracción en la oferta agregada debido al cierre de los centros industriales, suspensión de servicios no esenciales, y restricciones sanitarias que limitan la producción de bienes y servicios. Esta reducción del nivel productivo se traduce en un mayor nivel de desempleo, menor ingreso laboral y salida de empresas del mercado (BCRP, 2021b). Asimismo, se produce una reducción del número de trabajadores y su productividad a causa de la enfermedad (Demirgüç-Kunt *et al.*, 2020).

Por otro lado, la contracción de la demanda agregada es el resultado de la reducción del poder adquisitivo de las familias, amplificado por la disminución de la demanda externa y un ajuste de expectativas debido a la incertidumbre; los cuales conllevan un menor nivel de consumo e inversión (MEF, 2020). Cabe resaltar que, aun sin restricciones, los efectos depresivos sobre el consumo se mantendrán en la medida en que los agentes perciban un alto nivel de contagio y prefieran reducir el consumo de bienes y servicios que impliquen un alto nivel de interacción (Cepal, 2021). Por último, la pandemia ha provocado una alta volatilidad en los mercados financieros, representada por una caída de los principales índices bursátiles y precios de materias primas. Asimismo, los países emergentes se han visto adicionalmente afectados por una abrupta salida de capitales, la depreciación de la moneda respecto al dólar y mayor aversión al riesgo (MEF, 2020).

### **Factores de vulnerabilidad y mecanismos de transmisión en América Latina**

Al centrarnos en las razones que podrían explicar un efecto diferenciado de la crisis sanitaria y las medidas de contención sobre el desempeño económico y el mercado laboral

de los países latinoamericanos, hemos identificado cinco factores principales: sistemas de salud ineficientes, altas tasas de trabajo informal y población en pobreza, creciente dependencia del mercado internacional, y niveles sostenidos de debilidad institucional.

### ***Deficientes sistemas de salud***

Las deficiencias existentes en los sistemas de salud han amplificado las consecuencias de la pandemia y limitado los avances de las políticas de contención. Al tener instituciones de salud débilmente estructuradas, se requiere de un mayor gasto público de emergencia frente a la situación actual para suplir las carencias en calidad y cobertura de servicios. En el caso latinoamericano, el gasto público en salud a 2021 representaba el 3,8% del PIB regional, monto alejado del 6% recomendado por la Organización Panamericana de la Salud (OPS), a fin de contar con los recursos suficientes para expandir el acceso y la eficiencia de la atención médica (Cepal, 2021).

Adicionalmente, la falta de presupuesto y administración logística adecuada dificulta la expansión de políticas de *testing* masivo y trazabilidad de casos, lo cual incrementa el riesgo de contagio e impacta negativamente en las expectativas de recuperación de los agentes económicos. Respecto a lo último, puede argumentarse que una percepción negativa de la eficiencia del sistema de salud incrementa la preocupación de los individuos por contraer el virus, lo cual conlleva tomar medidas voluntarias de limitación de contacto más estrictas y reducir su demanda por bienes considerados «no esenciales».

Deb *et al.* (2020), sostienen que la capacidad del sistema de salud de un país para afrontar la COVID-19 es clave en la contención de contagios y en el control de las pérdidas económicas asociadas a la pandemia. Empleando datos del índice de seguridad de salud global de la Universidad Johns Hopkins y del World Economic Forum, los autores demuestran que, si bien medidas más estrictas de contención pueden llegar a reducir los casos en más de un 97% en países con sistemas de salud sólidos, estas no tienen efectos significativos en el caso de instituciones sanitarias deficientes. En la misma línea, Bharati y Fakir (2020) y Barnett-Howel & Mobarak (2020) indican que el objetivo de imponer restricciones es evitar el colapso del sistema sanitario; por lo cual, países con instituciones de salud deficientes anteriores al inicio de la pandemia observan beneficios marginales en la implementación de políticas limitantes, a expensas de un alto costo económico.

### ***Elevado nivel de informalidad***

El alto nivel de informalidad ha ocasionado que las medidas restrictivas gubernamentales tengan un profundo impacto sobre la economía latinoamericana. Para el año 2016, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) estimaba que el 53,1% de los trabajadores de América Latina y el Caribe laboraba en el sector informal (OIT, 2018). Así, el costo de oportunidad del distanciamiento social es más alto en países en desarrollo,

debido a que una parte importante de la población depende de los ingresos que generan de manera diaria para cubrir sus necesidades básicas. Asimismo, estas personas carecen de protección social y se ven beneficiadas de forma limitada por las políticas de alivio (Loayza & Pennings, 2020).

Es importante tener en consideración que los trabajadores informales suelen ser aquellos menos calificados y con menor remuneración; asimismo, se concentran principalmente en los sectores de servicios e industrias intensivas en mano de obra, considerados de «alto riesgo de contagio», y con una casi nula posibilidad de ser sustituidos por trabajo remoto. En efecto, la OIT estima que solo el 23% de los trabajadores en la región podrían realizar teletrabajo debido a la estructura ocupacional, informalidad y factores tecnológicos de los países latinoamericanos (OIT, 2020a). Adicionalmente, Gottlieb *et al.* (2020), mediante un modelo multisector, señalan que los países de ingresos medios sufren una caída sustancialmente mayor del PIB y el empleo que aquellos de ingresos altos, debido a la poca habilidad de los habitantes para trabajar desde casa y a la composición sectorial de los países.

La informalidad generalizada limita la efectividad de las medidas gubernamentales dado que reduce la capacidad de recaudación para poder realizar transferencias monetarias durante los períodos de cuarentena. Adicionalmente, a medida que los trabajadores formales que han perdido su empleo agoten sus ahorros, se verán obligados realizar trabajos marginales en el sector informal, lo que representa una disminución substancial del ingreso familiar y, por ende, del consumo. Así, ello podría reducir, en el largo plazo, la productividad agregada y la base tributaria del país (Alon, Kim, Lagakos, & Van Vuren, 2020).

Alon *et al.* (2020) integran la dinámica epidemiológica a un modelo macroeconómico<sup>74</sup> para analizar el impacto de las medidas de contención en países en desarrollo. Los autores sostienen que la informalidad laboral –junto con la capacidad fiscal– es uno de los principales canales para explicar la diferencia en la caída del PIB respecto a los países desarrollados. Si bien al inicio el cumplimiento de la cuarentena será bueno, este se erosiona a medida que el costo económico asociado al confinamiento sea mayor que los riesgos para la salud de no cumplir con la medida. Así, las personas ingresarán al sector informal para compensar las pérdidas económicas, lo que agrava las externalidades negativas de la salud pública sobre la economía a través de una rápida propagación de la COVID-19.

Adicionalmente, los trabajadores informales tienden a concentrarse en la micro y pequeña empresa (mype). Evidencia de ello es que la OIT calcula para América Latina una tasa de informalidad laboral del 60% en las mypes (OIT, 2014). Weller (2020) indica

---

<sup>74</sup> Desarrollan un modelo de mercados incompletos con agentes heterogéneos, donde se centran en la estructura etaria, capacidad fiscal, capacidad sanitaria, informalidad y patrones de contacto de los países en desarrollo.



que las medidas de contención ponen en riesgo la viabilidad de dichas empresas debido a la brecha tecnológica y la baja productividad de estas. Cabe resaltar que cerca del 99% de las empresas de la región son micro-, pequeñas o medianas empresas (Cepal, 2021) y representan el 61,1% del empleo total en 2016 (Dini & Stumpo, 2019). En este contexto, la imposición de una cuarentena implica un alto costo económico para los países latinoamericanos debido al riesgo de quiebra de empresas. Esta situación se traduce en daños permanentes en el lado de la oferta productiva debido a la destrucción del capital, la reducción de la productividad y el aumento del desempleo (FMI, 2020; OIT, 2020b).

### *Niveles sostenidos de pobreza*

La situación se agudiza al considerar el nivel pobreza en la región. Según las cifras de la Cepal, para el año 2019 se tenía una tasa del 30,3% de pobreza y el 11% de pobreza extrema, tras una acelerada expansión de condiciones socioeconómicas desfavorables desde el año 2014 (Cepal, 2021). Dicho organismo estima, para el año 2020<sup>75</sup> un aumento de 7 y 4,5 puntos porcentuales en la tasa de pobreza y pobreza extrema, respectivamente (Cepal, 2020b). Barnett-Howel y Mobarak (2020) y Maloney y Taskin (2020) señalan que en países pobres los beneficios del distanciamiento social son limitados, en comparación con economías desarrolladas, debido a que se prioriza la generación diaria de ingresos para garantizar la subsistencia.

Siguiendo esta línea, Lustig y Tommasi (2020) plantean que la pobreza multidimensional no solo debilita la respuesta de los individuos frente a la pandemia, sino que además amplifica la vulnerabilidad de estos. Sostienen que, al no contar con protección del Estado frente al desempleo y tener un acceso restringido a medios de financiamiento, las consecuencias de un despido son devastadoras. Asimismo, tienen menores posibilidades de encontrar un trabajo que pueda ser realizado de forma remota, y, aun de ser el caso, las características de su hogar impiden su desempeño eficiente en estos puestos. Adicionalmente, Bharati y Fakir (2020) sostienen que, en promedio, la población de países con altas tasas de pobreza se encuentra más inmunodeprimida. De este modo, la menor actividad económica producto de las restricciones afectará directamente el consumo diario de las personas menos recursos, empeorando aún más los problemas inmunológicos. Así, las medidas de restricción no logran contrarrestar efectivamente la propagación de la pandemia, pero sí generan un costo económico alto.

Brown, Ravallion y Van de Walle (2020) realizan un análisis de la capacidad de defensa de los ciudadanos contra la COVID-19 en países emergentes, medido a través del índice de ambientes del hogar para protección (HEP), que registra las características relevantes de los domicilios relacionadas con menores contagios (aislamiento e higiene, entre otros). Se demuestra que las personas con menores recursos económicos tienen una

<sup>75</sup> Proyección estimada en el informe COVID-19 Cepal del 30 de julio de 2020 (Cepal, 2020c).



mayor vulnerabilidad ante virus dentro del hogar, con un HEP de un 4% en promedio (frente a un 30% en el quintil superior), debido a un mayor número de personas por habitación y al escaso acceso a servicios de agua y saneamiento.

### ***Dependencia del mercado internacional***

La contracción de la producción regional se ve explicada, en gran parte, por la dependencia del mercado internacional, que ha experimentado un declive considerable en el último año. Manzano y Saboin (2020) señalan como los principales mecanismos de impacto económico en Latinoamérica la caída de los precios de los *commodities* y el crecimiento de la deuda soberana.

La reducción de los precios de materias primas y la debilidad de los términos de intercambio, causados por un *shock* negativo en la demanda mundial, han comprometido el desempeño económico en la región, la cual depende en gran medida de las exportaciones de *commodities* a países desarrollados (China, EE. UU y la UE principalmente). Al mismo tiempo, las cadenas de producción nacionales se han visto afectadas por un mayor costo de las importaciones, así como por desfases entre las medidas gubernamentales restrictivas de sus socios comerciales internacionales. Esto puede ser observado en una caída aproximada del 17% en el valor de las exportaciones e importaciones de bienes entre enero y mayo de 2020, en especial para los países del Caribe (-26% en importaciones) y aquellos que forman parte de la Comunidad Andina (-23% en exportaciones) (Cepal, 2020c). Lo anterior conlleva también una pérdida de empleo significativa en los sectores vulnerables a los *shocks* externos, así como una disminución en los salarios, tanto en individuos con trabajo dentro del país, como en el extranjero (remesas).

Asimismo, los autores señalan que el aumento en la deuda soberana –producto de esfuerzos extraordinarios para afrontar la propagación de la crisis sanitaria– denota la heterogeneidad en las respuestas ante la interrupción en los flujos de capital dentro de la región. Por ejemplo, en Bolivia y Venezuela, los resultados muestran déficits fiscales extraordinarios tanto internos como externos (para el último en menor medida, debido a su contexto social y económico); mientras que otros países, como Perú y Colombia, gozan de una mayor capacidad de endeudamiento a través de reservas internacionales y líneas de acceso contingente al FMI.

### ***Debilidad institucional***

La literatura señala que la efectividad de las medidas económicas y sociales se encuentra influenciada por la confianza y credibilidad que tienen los agentes sobre sus autoridades (véase el anexo 2). Bargain y Aminjonov (2020) y Brodeur, Grigoryeva y Kattan (2020) sostienen que el cumplimiento de las políticas de contención varía con el contexto local, de modo que algunas medidas pueden no ser igual de efectivas a lo largo de todos los paí-

ses. En particular, indican que los países donde se muestra un alto nivel de cumplimiento son aquellos donde existe mayor confianza en las autoridades y representantes políticos.

En este escenario, es importante notar que, en la región, la pandemia se ha desarrollado en medio de un panorama político inestable y donde la confianza en las instituciones se encuentra en el nivel más bajo en décadas (Cepal, 2021). Los países de América Latina enfrentan una débil institucionalidad, falta de transparencia, corrupción y sistemas burocráticos que limitan la implementación de medidas para hacer frente a la COVID-19. En efecto, Loayza (2020) y Dabla-Norris, Khan y Lima (2021) sostienen que dichas condiciones provocan que las medidas de contención estrictas y complejas sean más costosas y menos efectivas, dado el bajo *enforcement* gubernamental y la deficiente capacidad de gestión en los países en desarrollo.

Chen, Shen, Yu y Chu (2020) destacan que la importancia de la credibilidad del Gobierno radica en que las personas que confían en las instituciones políticas están más inclinadas a percibir la COVID-19 como un riesgo real, debido a que estas organizaciones son las encargadas de transmitir la información sobre la progresión de la pandemia. Así, el riesgo y la gravedad percibida sobre el coronavirus están asociados positivamente con conductas preventivas y con un mayor cumplimiento de las disposiciones.

Como se mencionó al inicio de la presente investigación, sostenemos que las medidas restrictivas adoptadas por los países de América Latina han tenido un efecto negativo sobre la actividad económica y el mercado laboral. De lo mencionado en la presente sección, es plausible afirmar que tanto las restricciones gubernamentales como la propagación del virus inducen a grandes pérdidas de bienestar social, sobre todo en países en desarrollo como los pertenecientes a la región latinoamericana.

### *Metodología*

Establecer una relación causal entre las medidas de contención y la actividad económica es complicado, dado que la decisión de implementar medidas restrictivas está en función de la progresión de la pandemia, la cual a su vez afecta la evolución de la economía. Si bien las medidas restrictivas influyen en la tasa de mortalidad y expansión de la pandemia, también es verosímil asumir que un gobierno impondrá medidas más estrictas cuando el brote de la COVID-19 sea más severo (Bharati & Fakir, 2020; König & Winkler, 2020; FMI, 2020).

Asimismo, el nivel de rigor de las medidas gubernamentales se encuentra en función de los costos sobre la producción y demanda agregada, así como de las pérdidas económicas y humanas a mediano plazo que conllevaría una elevada tasa de contagio sostenida a lo largo de los meses (König & Winkler, 2020). En conjunto con lo anterior, medidas restrictivas más estrictas están asociadas con un menor consumo, inversión, producción industrial y mayores tasas de desempleo (FMI, 2021); lo cual da pie a la existencia de doble causalidad entre dichas variables.

Por lo descrito anteriormente, estimar el efecto de las medidas de contención sobre la economía mediante OLS brindaría resultados sesgados. Siguiendo la literatura previa (Bharati & Fakir, 2020; Demirgüç-Kunt *et al.*, 2020; König & Winkler, 2020), utilizamos el método de variables instrumentales para abordar el problema de endogeneidad. Greene (2012) señala que un buen instrumento debe cumplir dos condiciones:

- a) Exogeneidad: no debe estar correlacionado con el error de la ecuación principal (factores omitidos e inobservables).
- b) Relevancia: debe estar correlacionado con la variable explicativa endógena para capturar la información y variación de dicha variable.

En línea con lo propuesto por Bharati y Fakir (2020), instrumentalizamos el índice de severidad de un país con el promedio de la subregión<sup>76</sup> excluyendo al país analizado. Se sostiene que la decisión de implementar medidas y su nivel de severidad no solamente están en función de la evolución de la pandemia en el propio país, sino también de los resultados observados en otros países de la subregión sujetos a medidas con mayor o menor rigor, los cuales pueden ser considerados como pruebas empíricas del éxito de las políticas limitantes para determinar el nivel óptimo de severidad. Así, si los demás países imponen medidas severas, el país analizado se verá influenciado a aumentar el rigor de sus restricciones. Como se observa en el anexo 3, la correlación entre el índice de severidad con el instrumento mensual y trimestral es de 0,923 y 0,906, respectivamente, lo cual evidencia el cumplimiento de la condición de relevancia.

Por otro lado, el nivel de rigurosidad del resto de la región no tendrá un efecto directo significativo –al menos en el corto plazo– sobre la actividad económica o la expansión de la pandemia ni sobre las variables omitidas o inobservables del país analizado, lo cual respeta la condición de exogeneidad<sup>77</sup>. De manera empírica, para probar la relevancia se requiere que el coeficiente asociado al instrumento en la primera etapa (regresión de la variable endógena con el instrumento) sea estadísticamente significativo. Por otro lado, se puede tener un buen indicio de que la condición de exogeneidad se cumple si se regresionan los errores de la ecuación principal contra el instrumento y el coeficiente asociado a este resulta estadísticamente no significativo<sup>78</sup>.

El modelo para la primera etapa de la estimación a través de variables instrumentales (*two-stage least squares*) toma la forma de:

$$Stringency_{c,t} = \alpha_c + \beta_1(Stringency_{m-c,t}) + \lambda_c + \varepsilon_{c,t}$$

<sup>76</sup> Las dos subregiones consideradas son: (i) Sudamérica y (ii) Centroamérica y el Caribe.

<sup>77</sup> Se controlará por el índice de apertura para limpiar el efecto directo de la severidad sobre el nivel de comercio internacional, a fin de garantizar el cumplimiento de la exogeneidad del instrumento.

<sup>78</sup> Los resultados de las estimaciones realizadas dan un buen indicio de la exogeneidad del instrumento elegido.

Donde  $Stringency_{c,t}$  representa el nivel promedio mensual de severidad en las políticas de contención del país  $c$ , obtenido mediante el Oxford Coronavirus Government Response Tracker (OxCGRT). La variable instrumental escogida es  $Stringency_{m-c,t}$ , que recoge el índice de severidad promedio en la subregión para el mes  $t$ , excluyendo al país  $c$ . De esta forma, podemos reconocer la posible relación entre la aplicación de políticas para un país y las medidas tomadas alrededor del territorio regional. Sostenemos que los gobiernos toman en consideración los resultados y riesgos de distintos niveles de severidad sobre sus países vecinos, debido a la similitud en características estructurales que puedan afectar el desempeño de las medidas.  $\lambda_c$ , a su vez, controla por efectos fijos a nivel país.

A continuación, usando la variable  $Stringency_{c,t}$  predicha anteriormente, se especifica la segunda etapa del modelo:

$$Y_{c,t} = \alpha_c + \beta_1(\widehat{Stringency}_{m-c,t}) + \beta_2(COVID - M_{c,t}) + \beta_3(H1_{c,t}) + \beta_4(H2_{c,t}) + \beta_5(H3_{c,t}) + \beta_6(E1_{c,t}) + \beta_7(E2_{c,t}) + \beta_8(Apertura_{c,t}) + \Psi(\widehat{Stringency}_{c,t}) * X_c + \delta_c + \varepsilon_{c,t}$$

En esta etapa, se presenta a  $Y_{c,t}$  la variación interanual del indicador mensual de actividad económica del país  $c$ ; así como la variación del PIB y la tasa de ocupación (en frecuencia trimestral). Adicionalmente, se incluyen los indicadores  $H1_{c,t}$  (campañas de información),  $H2_{c,t}$  (políticas de *testing*) y  $H3_{c,t}$  (rastreo de contactos), que registran las políticas del sistema de salud. Asimismo, los indicadores  $E1_{c,t}$  (apoyo económico) y  $E2_{c,t}$  (alivio de deuda) registran las políticas económicas adoptadas por los respectivos países.

Para este caso, se tiene como variable de control a  $COVID-M_{c,t}$ , el crecimiento porcentual en muertes confirmadas<sup>79</sup> por COVID-19, como un *proxy* que registra el efecto del distanciamiento social voluntario influenciado por un aumento en las consecuencias mortales del contagio (Demirgüç-Kunt *et al.*, 2020; König & Winkler, 2020). Con el fin de controlar el efecto directo del comercio internacional, se tiene la variable  $Apertura_{c,t}$ , que registra el índice de apertura de los países evaluados (relación de las exportaciones e importaciones sobre PIB).  $X_c$ , por su parte, contiene un *set* de variables *dummy*<sup>80</sup> que miden las condiciones iniciales de los países en análisis (desigualdad, informalidad, número de camas UCI, *enforcement* y pobreza), así como el retraso de respuesta del gobierno ( $Slow_{c,t}$ ). Finalmente, se añade la variable  $\delta_c$  con el fin de controlar por las características propias de los países que son invariantes en el tiempo.

<sup>79</sup> Alternativamente, se realizará un análisis utilizando el exceso de mortalidad como la variable  $COVID-M_{c,t}$ , para el caso de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Panamá, Paraguay, México y Perú.

<sup>80</sup> Se le asigna 1 si el país registra un valor superior al promedio de la muestra y cero en caso contrario, para cada una de las condiciones iniciales mencionadas.

## Datos

Para efectos de la investigación, los datos utilizados abarcan a 16 países de América Latina durante 2020 (véase el anexo 3). Respecto a la actividad económica, se utiliza la información del crecimiento del PIB a nivel trimestral proveniente de las oficinas de estadística y/o bancos centrales de cada país, así como del Consejo Monetario Centroamericano. Adicionalmente, empleamos la variación interanual de los indicadores mensuales de actividad económica (IMAE) de cada país (véase el anexo 4), y las encuestas oficiales de empleo para registrar los cambios en el mercado laboral.

Con el fin de recoger el impacto de la pandemia de COVID-19 sobre la actividad económica, recolectamos información de las cifras de contagios y muertes de la base de datos Johns Hopkins Center for Systems Science and Engineering (CSSE) COVID-19, de la Universidad Johns Hopkins. Adicionalmente, se utilizan las cifras de exceso de mortalidad proporcionadas por *The New York Times* y el *Financial Times*<sup>81</sup>. Cabe resaltar que no existe una base de datos internacional sobre el exceso de mortalidad dado que pocos países tienen la capacidad para reportar datos de alta frecuencia sobre decesos en años anteriores (Our World in Data, 2020).

A través del Oxford COVID-19 Government Response Tracker, reunimos las principales respuestas gubernamentales frente a la pandemia, sistematizadas mediante 17 indicadores (véase el anexo 5). Sobre la base de dicha información, la Universidad de Oxford construye el índice de severidad (*stringency index*). Dicho índice estandariza y reescala los indicadores correspondientes a las medidas restrictivas y de contención, de tal modo que se obtiene un registro de la intensidad de todas las medidas aplicadas, el cual puede tomar un valor de 0 (ninguna medida) a 100 (máximo nivel de severidad en todas las medidas). Adicionalmente, hemos incluido los indicadores correspondientes a las políticas de respuesta económica<sup>82</sup> y sistemas de salud<sup>83</sup> (reescalados de acuerdo con la metodología anterior). Asimismo, construimos el índice de apertura mediante el agregado del valor de las exportaciones e importaciones relativo al PIB trimestral. Los datos fueron obtenidos de la base estadística de la Cepal.

Finalmente, con el objetivo de analizar los posibles efectos diferenciados de las medidas restrictivas en Latinoamérica, recogimos información sobre las características estructurales dentro de la región. Estas incluyen los niveles de pobreza, informalidad y desigualdad, así como el número de camas UCI por 100 000 habitantes y la capacidad

---

<sup>81</sup> El análisis del exceso de mortalidad incluye a: Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay y Perú, debido a la disponibilidad de datos.

<sup>82</sup> Se incluyen los indicadores: E1 (registra si el gobierno está cubriendo los salarios o proporcionando una renta básica universal) y E2 (registra si el gobierno ha implementado políticas de alivio de obligaciones financieras).

<sup>83</sup> Incluye los indicadores: H1 (intensidad de las campañas de información pública), H2 (registra la amplitud de las políticas de tomas de pruebas) y H3 (intensidad del rastreo de contactos).

de aplicación de las políticas gubernamentales (*enforcement*). En el anexo 6, se detallan las estadísticas descriptivas de las variables empleadas, así como las limitaciones y fuentes de los datos.

## Análisis de resultados

### Efecto de las medidas de contención sobre el PIB y tasa de ocupación

Para el análisis de los resultados, se estimó el modelo controlando por EF de país (columnas 1, 2 y 3) y utilizando un enfoque de variables instrumentales (columna 4, 5, 6). El detalle de la estimación se presenta a continuación:

Tabla 1  
Resultados de regresión IMAE – EF (país) y IV

Variable dependiente: Indicador mensual de actividad económica (var. %)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	<b>Segunda etapa: Stringency<sub>c,t</sub> (instrumentada)</b>					
Stringency <sub>c,t</sub>	-0,170*** (0,0272)	-0,339*** (0,0540)	-0,168** (0,0637)	-0,167*** (0,0275)	-0,363*** (0,0498)	-0,252*** (0,118)
COVID-Mc,t	-0,0040** (0,0017)	-0,00289* (0,0014)	-0,00273* (0,0013)	-0,0042** (0,0018)	-0,0028* (0,0014)	-0,0027* (0,0013)
Aperturac,t	0,0730 (0,0792)	0,0560 (0,0657)	0,156* (0,0558)	0,0769 (0,0815)	0,0418 (0,0665)	0,109 (0,0981)
Campañas de Info. Pública <sub>c,t</sub>		0,0514 (0,0320)	0,0559** (0,0224)		0,0647* (0,0380)	0,0673* (0,0397)
Políticas de Testing <sub>c,t</sub>		0,0412 (0,0361)	0,0677 (0,0458)		0,0422 (0,0357)	0,0678* (0,0393)
Seguimiento de Contactos <sub>c,t</sub>		0,0463* (0,0262)	0,0430* (0,0296)		0,0474* (0,0266)	0,0412 (0,0288)
Apoyo al Ingreso <sub>c,t</sub>		0,131*** (0,0540)	0,148*** (0,0290)		0,135*** (0,0347)	0,147*** (0,0270)
Alivio de Deudas <sub>c,t</sub>		-0,0249 (0,0385)	-0,0356 (0,0275)		-0,0209 (0,0305)	-0,0320 (0,0317)
Stringency <sub>c,t</sub> *Slow <sub>c,t</sub>			-0,0103* (0,0030)			-0,0072* (0,0041)
Stringency <sub>c,t</sub> *Gini			-0,0643* (0,0333)			-0,0423 (0,0411)
Stringency <sub>c,t</sub> *Informalidad			-0,0799** (0,0305)			-0,0583** (0,0349)
Stringency <sub>c,t</sub> *Camas UCI			0,0767** (0,0356)			0,0718* (0,0366)

<b>Variable dependiente:</b> Indicador mensual de actividad económica (var. %)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	<b>Segunda etapa: Stringencyc,t (instrumentada)</b>					
Stringencyc,t*Enforcement			0,0926*** (0,0264)			-0,0667** (0,0314)
Stringencyc,t*Pobreza			0,0983* (0,0236)			0,088* (0,0243)
Constante	-1,15 (7,472)	-1,602 (6,293)	-9,954 (7,445)	-1,624 (7,675)	-0,618 (6,092)	-6,310 (7,384)
R <sup>2</sup> within	0,5815	0,6759	0,7406	0,5814	0,6749	0,7375
R <sup>2</sup> overall	0,3628	0,4748	0,2795	0,3511	0,5067	0,4076
N	177	177	177	177	177	177
Países	15	15	15	15	15	15
EF por país	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
	<b>Primera etapa: Stringencyc,t (variable dependiente)</b>					
Stringencyc-m-c,t	-	-	-	1,025*** (0,032)	0,818*** (0,0925)	0,698*** (0,1263)
Constante	-	-	-	9,014 (5,807)	8,922 (9,103)	11,664 (11,834)
R <sup>2</sup>	-	-	-	0,8751	0,868	0,8272
Controles	-	-	-	Sí	Sí	Sí

Notas. Errores estándar robustos clusterizados a nivel país entre paréntesis. \*\*\* p<0,01, \*\* p<0,05, \* p<0,1. Elaboración propia.

Los resultados obtenidos muestran que una respuesta gubernamental más estricta se asocia con un nivel más bajo de actividad económica. Por otro lado, la tasa de crecimiento de los fallecidos por COVID-19 está asociada a un menor nivel de actividad económica, es decir, las personas prefieren mantener un aislamiento voluntario por temor al contagio, lo que se traduce en un menor consumo. No obstante, este efecto es muy reducido y poco significativo para el caso latinoamericano, debido a los factores expuestos en el marco analítico.

Respecto a la velocidad de implementación, no se encuentran diferencias significativas entre los países que implementaron una cuarentena nacional temprana en comparación con los países que impusieron dicha medida en etapas posteriores de la pandemia. La literatura menciona que la implementación temprana de medidas restrictivas es económicamente menos dañina debido a su rol principal de limitar la propagación de la enfermedad. No obstante, debido a los factores estructurales de la región, dichas medidas no han sido efectivas para controlar la pandemia, causando un costo económico significativo.

Dada la endogeneidad de las variables, es probable que las estimaciones, controlando por efectos fijos, muestren un sesgo. En las columnas 4, 5 y 6, se muestran los resultados al instrumentalizar el nivel de severidad. Los resultados de la primera etapa muestran que el instrumento elegido es válido. Los resultados sugieren que un aumento de 10 unidades en el índice de severidad se traduce en una disminución promedio del crecimiento del IMAE de entre 1,67 y 3,63 p. p. Cabe destacar que los coeficientes mantienen el signo y la significancia en todas las especificaciones y métodos de estimación. Con base en los coeficientes estimados y el nivel de severidad promedio durante 2020, las políticas restrictivas redujeron aproximadamente en 10,50 puntos porcentuales el crecimiento de la actividad económica en América Latina. Adicionalmente, se observa que solo las políticas de ayuda económica tienen un impacto significativo sobre el indicador de actividad económica. Estos resultados van en línea con lo esbozado en la literatura, en particular con las investigaciones de Cheng (2020) y König y Winkler (2020).

Con relación al análisis de heterogeneidad, se encuentra que el nivel de severidad de las restricciones tuvo un impacto mayor en países con un nivel superior de *enforcement*, debido a que son capaces de hacer cumplir las disposiciones causando un mayor costo económico. Del mismo modo, países más informales registran una mayor caída de la actividad económica por el nivel de rigurosidad de las políticas restrictiva. Por otro lado, se observa que los países con mejor sistema sanitario sufren una menor caída del PIB, al igual que países más pobres. Si bien el signo de este último es contrario al esperado, muestra una débil significancia estadística.

A continuación, se reportan las estimaciones trimestrales a través de los métodos EF y IV. Bajo esta frecuencia, se presentan los resultados del efecto de la severidad en las políticas gubernamentales sobre la variación del producto interno bruto (PIB) y el mercado laboral, medido a través de la tasa de ocupación.

Tabla 2  
Resultados de regresión PIB – EF (país) y IV

Variable dependiente: PIB trimestral (var. %)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	Segunda etapa: Stringency <sub>c,t</sub> (instrumentada)					
Stringency <sub>c,t</sub>	-0,157*** (0,040)	-0,312*** (0,120)	-0,183* (0,120)	-0,160*** (0,039)	-0,470*** (0,088)	-0,421*** (0,157)
COVID-Mc <sub>t</sub>	-0,001*** (0,000)	-0,0007 (0,000)	-0,001*** (0,000)	-0,001*** (0,000)	-0,001*** (0,000)	-0,0007* (0,000)
Aperturac <sub>t</sub>	0,052 (0,124)	0,020 (0,159)	0,103 (0,117)	0,047 (0,123)	-0,094 (0,123)	-0,050 (0,124)
Campañas de Info. Públicac <sub>t</sub>	-	0,024 (0,081)	-0,006 (0,060)	-	0,121 (0,089)	0,065 (0,064)



Variable dependiente: PIB trimestral (var. %)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	Segunda etapa: Stringencyc,t (instrumentada)					
Políticas de Testingc,t	-	0,010 (0,087)	0,041 (0,083)	-	-0,032 (0,082)	0,001 (0,086)
Seguimiento de Contactoc,t	-	0,054 (0,051)	0,053 (0,055)	-	0,069 (0,054)	0,058 (0,059)
Apoyo al Ingresoc,t	-	0,131* (0,072)	0,157*** (0,070)	-	0,150*** (0,057)	0,148*** (0,070)
Alivio de Deudasc,t	-	-0,017 (0,029)	-0,045 (0,040)	-	0,020 (0,033)	0,011 (0,052)
Stringencyc,t*Slowc,t	-	-	-0,003 (0,004)	-	-	0,002 (0,004)
Stringencyc,t*Gini	-	-	-0,063 (0,054)	-	-	-0,021 (0,061)
Stringencyc,t*Informalidad	-	-	-0,042 (0,060)	-	-	-0,024 (0,056)
Stringencyc,t*Camas UCI	-	-	0,023 (0,040)	-	-	-0,016 (0,049)
Stringencyc,t*Enforcement	-	-	-0,104 (0,062)	-	-	-0,079 (0,061)
Stringencyc,t*Pobreza	-	-	0,093 (0,062)	-	-	0,089 (0,059)
Constante	-0,727 (11,466)	1,609 (13,952)	-4,316 (9,538)	-0,188 (11,299)	9,591 (10,953)	7,244 (9,635)
R <sup>2</sup> within	0,6232	0,7237	0,7793	0,6231	0,6839	0,7487
R <sup>2</sup> overall	0,3470	0,4980	0,3570	0,3608	0,4094	0,5441
N	62	62	62	62	62	62
Países	16	16	16	16	16	16
EF por país	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
<b>Primera etapa: Stringencyc,t (variable dependiente)</b>						
Stringencyc-m-c,t	-	-	-	1,021*** (0,057)	0,835*** (0,140)	0,794*** (0,152)
Constante	-	-	-	14,74* (8,127)	19,23 (13,643)	23,16* (12,322)
R <sup>2</sup>	-	-	-	0,7193	0,6668	0,6891
Controles	-	-	-	Sí	Sí	Sí

Notas. Errores estándar robustos clusterizados a nivel país entre paréntesis. \*\*\* p<0,01, \*\* p<0,05, \* p<0,1. Elaboración propia.

La tabla 2 muestra un efecto negativo y estadísticamente significativo de la severidad sobre la situación económica en Latinoamérica. Observamos que un aumento de 10 unidades en la exigencia de la respuesta gubernamental se encuentra asociado a un decrecimiento promedio de entre 1,6 y 4 p. p. en la variación del PIB. En paralelo, un incremento de 10 p. p. en la tasa de crecimiento de muertes por COVID-19 está relacionado con una reducción promedio del crecimiento del PIB en 0,01 p. p. Los anteriores efectos son consistentes a lo largo de los modelos estimados.

Los resultados obtenidos indican que las políticas de contención aplicadas han cumplido un papel significativo en la caída de la producción nacional a 2020, independientemente de la rapidez de la respuesta del gobierno ante la amenaza de pandemia. Asimismo, un efecto directo reducido de la tasa de muertes puede implicar la ausencia de una respuesta poblacional conjunta ante la gravedad de la crisis sanitaria, expresada a través de medidas de prevención voluntarias (distanciamiento social, reducción de compras físicas, etc.).

Adicionalmente a las medidas restrictivas, se encuentra que las políticas de respuesta económica han tenido un efecto positivo en el PIB a lo largo del año. Se destaca la significancia del apoyo al ingreso, mediante el uso de subsidios o transferencias directas de efectivo, para la población que perdió el empleo o que no tiene la capacidad de trabajar. De esta manera, un aumento de 10 unidades en el nivel de estas políticas económicas se asocia a un incremento de 1,5 p. p. en la variación del PIB. El apoyo al ingreso tiene como objetivo principal la suavización del consumo a lo largo de la pandemia, al mismo tiempo que funciona como un incentivo al distanciamiento social.

De acuerdo con la tabla 3, el nivel de empleo nacional se ve afectado de forma negativa y estadísticamente significativa por la severidad de la respuesta gubernamental y la tasa de muertes por COVID-19. En efecto, un incremento de 10 unidades en el índice de severidad se encuentra asociado a una reducción de 0,95 p. p. en la tasa de ocupación, impacto que alcanza los 6 p. p. bajo el uso de variables instrumentales. Asimismo, un incremento de similar magnitud en la tasa de muertes contribuye a una disminución de 0,001 p. p. en la tasa de ocupación nacional.

Estos resultados son consistentes con la hipótesis planteada y demuestran que, debido a las características estructurales de la región, como el nivel de informalidad y trabajo no especializado, las políticas de distanciamiento social obligatorio han tenido un impacto relevante y sostenido sobre el nivel de empleo. Es importante resaltar que, opuesto a las estimaciones previas, el retraso en la respuesta del gobierno ante la crisis sanitaria ofrece un efecto positivo y significativo sobre la tasa de ocupación trimestral, incluso bajo la aplicación de similares políticas regionales. Este resultado implica que, aunque un gobierno decida aplicar medidas de contención tempranas, estas no tendrán un efecto ventajoso a menos que se encuentren apoyadas en recursos tangibles de acción.

Tabla 3  
Resultados de regresión tasa de ocupación – EF (país) y IV

Variable dependiente: tasa de ocupación	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	Segunda etapa: Stringencyc,t (instrumentada)					
Stringencyc,t	-0,098*** (0,019)	-0,206*** (0,046)	-0,681*** (0,119)	-0,095*** (0,021)	-0,209*** (0,064)	-0,693*** (0,130)
COVID-Mc,t	-0,0001* (0,000)	-0,0001* (0,000)	-0,0001* (0,000)	-0,0001* (0,000)	-0,0001* (0,000)	-0,0001* (0,000)
Aperturac,t	-0,015 (0,063)	-0,068 (0,074)	-0,224* (0,126)	-0,009 (0,064)	-0,071 (0,092)	-0,240* (0,122)
Campañas de Info. Públicac,t	-	0,044 (0,050)	0,152 (0,108)	-	0,046 (0,062)	0,138 (0,141)
Políticas de Testingc,t	-	0,091 (0,072)	0,063 (0,061)	-	0,090 (0,075)	0,066 (0,070)
Seguimiento de Contactoc,t	-	0,032 (0,024)	0,026 (0,037)	-	0,032 (0,022)	0,031 (0,039)
Apoyo al Ingresoc,t	-	-0,056* (0,030)	-0,104 (0,063)	-	-0,056* (0,030)	-0,098 (0,060)
Alivio de Deudasc,t	-	0,024 (0,037)	0,053*** (0,018)	-	0,024 (0,043)	0,057*** (0,022)
Stringencyc,t*Slowc,t	-	-	0,022* (0,011)	-	-	0,025*** (0,012)
Stringencyc,t*Gini	-	-	0,090* (0,043)	-	-	0,087** (0,040)
Stringencyc,t*Informalidad	-	-	0,027 (0,040)	-	-	0,021 (0,039)
Stringencyc,t*Camas UCI	-	-	0,032 (0,071)	-	-	0,019 (0,079)
Stringencyc,t*Enforcement	-	-	-0,094 (0,104)	-	-	-0,123 (0,114)
Stringencyc,t*Pobreza	-	-	0,134*** (0,047)	-	-	0,127** (0,050)
Constante	61,01*** (4,836)	62,07*** (5,133)	69,40*** (9,108)	60,49*** (4,943)	62,24*** (5,750)	70,99*** (7,692)
R <sup>2</sup> within	0,6020	0,7055	0,8185	0,6018	0,7055	0,8171
R <sup>2</sup> overall	0,1548	0,0365	0,0171	0,1651	0,0335	0,0140
N	43	43	43	43	43	43
Países	11	11	11	11	11	11
EF por país	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
	Primera etapa: Stringencyc,t (variable dependiente)					
Stringencyc-m-c,t	-	-	-	1,046*** (0,050)	0,740*** (0,122)	0,851*** (0,192)

Variable dependiente: tasa de ocupación	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
				<b>Primera etapa: Stringencyc,t</b> (variable dependiente)		
Constante	-	-	-	12,78 (9,354)	15,48 (16,18)	25,58 (20,83)
R <sup>2</sup>	-	-	-	0,8970	0,8021	0,7131
Controles	-	-	-	Sí	Sí	Sí

Notas. Errores estándar robustos clusterizados a nivel país entre paréntesis. \*\*\* p<0,01, \*\* p<0,05, \* p<0,1. Elaboración propia.

Adicionalmente, se muestra un efecto positivo diferenciado en países con un mayor nivel de pobreza y desigualdad, medido a través del coeficiente de Gini. Este signo es opuesto al esperado. Puede ser explicado debido a que menores niveles de ingreso debilitan la respuesta de los individuos frente a la pandemia, al aumentar el costo de oportunidad del distanciamiento social. Las consecuencias de un despido o renuncia son graves para la supervivencia del hogar, y los recursos para acceder a trabajos remotos son escasos. De esta forma, al no encontrarse protegida por el Estado, la población prioriza la generación diaria de ingresos, aun en industrias intensivas en mano de obra, consideradas de «alto riesgo de contagio».

Asimismo, estas características son importantes para explicar el efecto positivo y significativo del alivio de deudas en la tasa de ocupación. Al disminuir la carga financiera de las micro-, pequeñas y medianas empresas en el país, estas se enfrentan a un menor riesgo de cierre ante la disminución de sus utilidades, lo cual ayuda a mantener a la plantilla actual de trabajadores en sus puestos, ya sea de forma virtual o presencial.

### Efectividad de las medidas de contención

En la tabla 4, examinamos el impacto del nivel de severidad de las restricciones en las tasas de crecimiento diaria del número de fallecidos por la COVID-19. Debido al conocimiento científico sobre el período de incubación e infección, se trabajó con los indicadores del OxCGRt rezagados 14 días. Los resultados indican que cuanto más estrictas son las medidas, menor es el crecimiento en el número de muertes por COVID-19; ello sugiere que las restricciones lograron contener la expansión de la pandemia; no obstante, se observa que la magnitud del efecto es reducida. Del mismo modo, tanto las políticas de apoyo económico como las de seguimiento de contactos y *testing* han tenido un impacto significativo para contener la pandemia.

El análisis de heterogeneidad permite comprender el rol de otros factores sobre la dinámica de la pandemia. Se encuentra que las restricciones más estrictas funcionaron mejor para reducir el crecimiento de las muertes en países con mejor infraestructura sanitaria (medido en camas UCI por 100 000 habitantes) y con mayor *enforcement*.

Por otro lado, se observa que los países con mayor nivel de informalidad, desigualdad y pobreza tuvieron una mayor tasa de crecimiento de fallecidos a pesar de las medidas restrictivas. Estos hallazgos son consistentes con las investigaciones previas como las de Barnett-Howel y Mobarak (2020) y Loayza (2020). Por último, se muestra que los países que implementaron medidas con mayor lentitud parecen tener un mayor crecimiento en la mortalidad, en comparación con los países que impusieron medidas con rapidez

Tabla 4  
Resultados de regresión tasa de crecimiento de fallecidos por COVID-19

Variable dependiente: COVID-Mc,t	(1)	(2)
Stringencyc,t-14	-0,0590*** (0,0083)	-0,186*** (0,0275)
Apoyo al Ingresoc,t-14	-0,108*** (0,0100)	-0,110*** (0,0099)
Alivio de Deudasc,t-14	-0,0071 (0,0067)	-0,0114* (0,0068)
Campañas de Info. Públicac,t-14	-0,134** (0,0207)	-0,0416* (0,0225)
Políticas de Testingc,t-14	-0,107*** (0,0100)	-0,104*** (0,0109)
Seguimiento de Contactoc,t-14	-0,0761*** (0,0063)	-0,0537*** (0,0064)
Stringencyc,t*Slowc,t		0,0072** (0,0016)
Stringencyc,t-14*Gini		0,0822*** (0,0156)
Stringencyc,t-14*Informalidad		0,174*** (0,0175)
Stringencyc,t-14*Camas UCI		-0,0514*** (0,0184)
Stringencyc,t-14*Enforcement		-0,125*** (0,0173)
Stringencyc,t-14*Pobreza		0,0987*** (0,0159)
Constante	37,46*** (1,925)	27,14*** (2,217)
R <sup>2</sup> within	0,2097	0,2489
R <sup>2</sup> overall	0,1236	0,0279
N	4,574	4,574
Países	16	16
EF por país	Sí	Sí
EF por día	Sí	Sí

Notas. Errores estándar robustos clusterizados a nivel país entre paréntesis. \*\*\* p<0,01, \*\* p<0,05, \* p<0,1. Elaboración propia.

## Conclusiones y recomendaciones

El presente trabajo investiga el impacto de las medidas de contención implementadas en América Latina sobre el desempeño productivo y el mercado laboral, a través de modelos *panel data* de variables instrumentales con efectos fijos.

Nuestros resultados comprueban la hipótesis planteada: la severidad de la respuesta del gobierno tiene un efecto negativo y estadísticamente significativo sobre el desarrollo de la actividad productiva mensual y trimestral, medida a través del indicador mensual de actividad económica (IMAE) y la variación del PIB, respectivamente. Este resultado se debe, en parte, a que las deficiencias en las instituciones de salud reducen la efectividad de las medidas económicas y sociales, al mismo tiempo que aumentan sus costos para el resto del país. Contrariamente a lo esperado, un elevado nivel de pobreza e informalidad en la región representa un efecto adicional positivo, ya que la respuesta de los individuos se ve debilitada ante la amenaza de pandemia, debido a que obstaculiza la generación diaria de ingresos a través de la oferta de bienes y servicios físicos. Asimismo, gobiernos con una débil institucionalidad han contribuido a un nivel de producción positivo a corto plazo, debido a su incapacidad para asegurar el cumplimiento de las medidas restrictivas. De forma adicional, las políticas de apoyo al ingreso, mediante subsidios o transferencias de efectivo, tienen un efecto positivo y significativo en la demanda nacional, ya que suavizan el consumo y funcionan como incentivos al distanciamiento social.

En el mercado laboral, los efectos de la severidad gubernamental resultan negativos y significativos a lo largo de los modelos utilizados. Al igual que en los resultados de PIB, la tasa de muertes contribuye de manera negativa y significativa, aunque reducida, a la caída en la tasa de ocupación nacional. Esta relación implica una limitada reacción conjunta ante la gravedad de la pandemia, reflejada en medidas de prevención y aislamiento voluntario. Este efecto puede verse explicado parcialmente por los niveles de pobreza y desigualdad en la región, que conllevan un mayor costo de oportunidad del distanciamiento social, debido a que gran parte de esta población no puede acceder a medidas de protección estatal y laboran en industrias intensivas en mano de obra, consideradas de «alto riesgo de contagio», las cuales presentan grandes limitaciones para trasladar el proceso productivo a medios virtuales. Bajo estas características, el alivio de deudas representa un efecto positivo y significativo, debido a que disminuye la carga financiera de las pymes y contribuye a mantener su planilla actual de trabajadores.

Por último, con el fin de analizar la efectividad de las medidas, se examinó el impacto del nivel de severidad sobre la tasa de crecimiento diaria de las muertes por COVID-19. Los resultados indican un efecto positivo y significativo, pero reducido, de políticas más estrictas sobre la reducción de la mortalidad de la pandemia. Asimismo, las políticas de respuesta económica y sistemas de salud están asociadas a un impacto positivo en la contención de la enfermedad.

Tomando en cuenta los resultados obtenidos, podemos proponer un plan alternativo de medidas tempranas para el control de próximas pandemias del tipo SARS-CoV-2 con un menor impacto en la economía nacional. Este se enfoca en: (1) restricciones a las reuniones masivas, (2) pruebas masivas tempranas a nivel nacional, (3) redes amplias de comunicación gubernamental, y (4) apoyo en el ingreso individual y alivio de deudas de pymes.

La medida (1) forma parte del distanciamiento social clave para disminuir el contagio masivo en la población, así como evitar el incremento de muertes en poblaciones vulnerables hasta poder desarrollar nuevos métodos de protección contra la enfermedad (a través de vacunas). Las pruebas masivas son necesarias para establecer un mapa de contagios, y la clave de su efectividad radica en que sean puestas en práctica en los primeros meses de la llegada del virus al país. Para ello, es necesaria una reforma en el sistema de salud nacional, que incluya un incremento en el presupuesto nacional destinado a hospitales y centros de salud en el territorio peruano, de la mano con un seguimiento a los gastos trimestrales realizados, así como mejoras en el registro logístico de sus recursos.

Asimismo, es vital la comunicación estatal con la población, con mensajes que ayuden a reconocer los síntomas tempranos de la enfermedad, que alienten el distanciamiento social y la inmunización nacional, y que luchen en contra de la desinformación que puede surgir en los medios. Por último, nuestros resultados mostraron un impacto positivo y significativo del apoyo en el ingreso individual (a través de bonos); así como el alivio de las deudas en las pymes. Gracias a este último, las empresas pudieron mantener su cadena de pagos y evitar la pérdida de producción y empleo de parte de la población.

La evidencia empírica demuestra que los países con mayor éxito en el control de la pandemia se basaron en una combinación de restricciones tempranas y estrategias de contención basadas en pruebas a gran escala y rastreo de contactos. Resulta de vital importancia que las autoridades adopten estrategias basadas en políticas de salud por sobre las medidas restrictivas a la movilidad. Es importante destacar que el objetivo de estas restricciones es «aplanar» la curva y reducir la carga sanitaria. Sin embargo, la mayoría de los países de América Latina tienen una limitada infraestructura sanitaria y capacidad médica. Así, si estos sistemas ya se encuentran colapsados e inaccesibles en condiciones normales, las medidas restrictivas son marginalmente útiles. Del mismo modo, las políticas de apoyo económico tienen un impacto significativo para reducir crecimiento del número de fallecidos y evitar una mayor caída de la actividad económica. Por tanto, es imprescindible mejorar los sistemas de registro y focalización de hogares para realizar una transferencia de manera eficiente y rápida.

El presente trabajo se beneficiaría de futuras investigaciones. En primer lugar, se recomienda que sea reexaminado de acuerdo con la futura disponibilidad de datos. Asimismo, se considera útil estudiar el impacto de las restricciones en diferentes períodos de tiempo. Por ejemplo, puede analizarse el impacto heterogéneo de las medidas de

contención respecto al relajamiento de estas en el marco de la evolución de la pandemia. Adicionalmente, se sugiere investigar los impactos diferenciados por tipos de políticas restrictivas según el Oxford COVID-19 Government Response Tracker entre economías avanzadas y en desarrollo. Por último, resulta imperativo evaluar la efectividad de las medidas de restricción sobre la progresión de la pandemia haciendo énfasis en la heterogeneidad entre países desarrollados y en desarrollo, con el fin de determinar la necesidad de complementarlas con políticas asistenciales, económicas o educativas, entre otras.

## Referencias

- Alon, T., Kim, M., Lagakos, D., & Van Vuren, M. (2020). *How should policy responses to the COVID-19 pandemic differ in the developing world?* National Bureau of Economic Research Working Paper 27273.
- Aromi, D., Bonel, M., Cristia, J., Llada, J., Pereira, J., Pulido, X., & Santamaria, J. (2020). *#QuédateEnCasa: Las políticas de distanciamiento social y movilidad en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/QuedateEnCasa-Las-politicas-de-distanciamiento-social-y-la-movilidad-en-America-Latina-y-el-Caribe.pdf>
- Aum, S., Lee, S., & Sang Yoon, Y. (2020). *Inequality of fear and self-quarantine: Is there a trade-off between GDP and public health?* National Bureau of Economic Research Working Paper N.º 27100.
- Bargain, O., & Aminjonov, U. (2020). *Trust and compliance to public health policies in times of COVID-19*. IZA – Institute of Labor Economics.
- Barnett-Howel, Z., & Mobarak, A. (2020). *Should low-income countries impose the same social distancing guidelines as Europe and North America to halt the spread of COVID-19?* Yale University.
- Barro, R. (2020). *Non-pharmaceutical interventions and mortality in U.S. cities during the great influenza pandemic, 1918-1919*. National Bureau of Economic Research. Working Paper 27049.
- Barro, R., Ursúa, J., & Weng, J. (2020). *The coronavirus and the great influenza pandemic: Lessons from the «Spanish flu» for the coronavirus's potential effects on mortality and economic activity*. National Bureau of Economic Research. Working Paper N.º 26866.
- Bartik, A., Bertrand, M., Lin, F., Rothstein, J., & Unrath, M. (2020). *Measuring the labor market at the onset of the COVID-19 crisis*. National Bureau of Economic Research Working Paper N.º 27613.
- BBC. (2020, 8 de marzo). Coronavirus: Argentina registra la primera muerte por el COVID-19 en América Latina. BBC. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-51787545>
- BCRP. (2021a). *Memoria anual 2021*. Lima, Perú: BCRP.
- BCRP. (2021b). *Reporte de inflación. Marzo de 2021. Panorama actual y proyecciones macroeconómicas 2021-2022*. Lima, Perú. <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Reporte-Inflacion/2021/marzo/reporte-de-inflacion-marzo-2021.pdf>
- Bharati, T., & Fakir, A. (2020). Pandemic catch-22: How effective are mobility restrictions in halting the spread of COVID-19 in developing countries? *COVID Economics Vetted and Real – Time Papers*, 26. Centre for Economic Policy Research (CEPR).



- Boone, L., & Ladreit, C. (2021). Fear of COVID and non-pharmaceutical interventions: An analysis of their economic impact among 29 advanced OECD countries. *COVID Economics. Vetted and Real-Time Papers*, 73. Centre for Economic Policy Research (CEPR).
- Brodeur, A., Grigoryeva, I., & Kattan, L. (2020). *Stay-at-home orders, social distancing and trust*. IZA – Institute of Labor Economics.
- Brown, C., Ravallion, M., & Van de Walle, D. (2020). *Can the world's poor protect themselves from the new coronavirus?* National Bureau of Economic Research Working Paper N.º 27200.
- Bundervoet, T., Dávalos, M., & García, N. (2021). *The short-term impacts of COVID-19 on households in developing countries*. World Bank Policy Research Working Paper Series.
- Cepal. (2020a). *Informe sobre el impacto económico en América Latina y el Caribe de la enfermedad por coronavirus (COVID-19)*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Cepal. (2020b). *Salud y economía: una convergencia necesaria para enfrentar el COVID-19 y retomar la senda hacia el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45840/4/S2000462\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45840/4/S2000462_es.pdf)
- Cepal. (2020c). *Los efectos del COVID-19 en el comercio internacional y la logística*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Cepal. (2021). *Panorama social de América Latina 2021*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Chen, M., Shen, F., Yu, W., & Chu, Y. (2020). *The relationship between government trust and preventive behaviors during the COVID-19 pandemic in China: Exploring the roles of knowledge and negative emotion*. Elsevier Preventive Medicine.
- Chen, S., Igan, D., Pierri, N., & Presbitero, A. (2020). *Tracking the economic impact of COVID-19 and mitigation policies in Europe and the United States*. International Monetary Fund (IMF) WP/20/125.
- Cheng, J. (2020). *Short-term trade-off between stringency and economic growth*. *COVID Economics. Vetted and Real-Time Papers*, 60. Centre for Economic Policy Research (CEPR).
- Cheng, W., Carlin, P., Carroll, J., Gupta, S., Lozano, F., Montenegro, L., ..., & Weinberg, B. (2020). *Back to business and (re)employing workers? Labor market activity during state COVID-19*. National Bureau of Economic Research Working Paper N.º 27419.
- Correia, S., Luck, S., & Verner, E. (2020). *Pandemics depress the economy, public health interventions do not: Evidence from the 1918 flu*. SSRN. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3561560>
- Dabla-Norris, E., Khan, H., & Lima, F. (2021). *What determines social distancing? Evidence from advanced and emerging market economies*. International Monetary Fund (IMF).
- Dasgupta, K., & Murali, S. (2020). *Pandemic containment and inequality in a developing economy*. IIMB Management Review WP N.º 613.
- Deb, P., Furceri, D., Ostry, J. D., & Tawk, N. (2020). *The effect of containment measures on the COVID-19 pandemic*. Fondo Monetario Internacional.
- Demirgüç-Kunt, A., Lokshin, M., & Torre, I. (2020). *The sooner, the better: The early economic impact of non-pharmaceutical interventions during the COVID-19 pandemic*. World Bank.
- Dini, M., & Stumpo, G. (2019). *Mipymes en América Latina: un frágil desempeño y nuevos desafíos para las políticas de fomento. Síntesis*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).
- FMI. (2020). *World economic outlook, October 2020: A long and difficult ascent*. Fondo Monetario Internacional.

- FMI. (2021). *World economic outlook, January 2021: Policy support and vaccines expected to lift activity*. Fondo Monetario Internacional.
- Furceri, D., Ganslmeier, M., Ostry, J., & Yang, N. (2021). *Initial output losses from the COVID-19 pandemic: Robust determinants*. International Monetary Fund (IMF).
- Gottlieb, C., Grobovsek, J., Poschke, M., & Saltiel, F. (2020). *Lockdown accounting*. IZA DP N.º 13397.
- Greene, W. (2012). *Econometric analysis*. Pearson.
- Gupta, S., Montenegro, L., Nguyen, T., Lozano, F., Schmutte, I., Simon, K., ..., & Wing, C. (2020). *Effects of social distancing policy on labor market outcomes*. National Bureau of Economic Research Working Paper N.º 27280.
- Kong, E., & Prinz, D. (2020). Disentangling policy effects using proxy data: Which shutdown policies affected unemployment during the COVID-19 pandemic? *Journal of Public Economics*, 189(C).
- König, M., & Winkler, A. (2020). Monitoring in real time: Cross-country evidence on the COVID-19 impact on GDP growth in the first half of 2020. *COVID Economics Vetted and Real-Time Papers*, 57. Centre for Economic Policy Research (CEPR).
- Lee, J.-W., & McKibbin, W. (2004). Globalization and disease: The case of SARS. *Asian Economic Papers*, 3(1), 113-131. MIT Press.
- Lin, Z., & Meissner, C. (2020). *Health vs. wealth? Public health policies and the economy during COVID-19*. National Bureau of Economic Research Working Paper N.º 27099.
- Loayza, N. (2020). *Costs and trade-offs in the fight against the COVID-19 pandemic: A developing country perspective*. World Bank Policy Research Working Paper Series.
- Loayza, N., & Pennings, S. (2020). *Macroeconomic policy in the time of COVID-19: A primer for developing countries*. World Bank Policy Research Working Paper Series.
- Lustig, N., & Tommasi, M. (2020). *COVID-19 and social protection of poor and vulnerable groups in Latin America: A conceptual framework*. United Nations Development Programme, Latin America and the Caribbean.
- Maloney, W., & Taskin, T. (2020). *Determinants of social distancing and economic activity during COVID-19*. World Bank.
- Manzano, O., & Saboin, J. (2020). *Vulnerabilidades de la región andina ante la crisis derivada de la pandemia por COVID-19*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (2020). *Marco macroeconómico multianual 2021-2024*. Lima, Perú: Gobierno del Perú.
- Mongey, S., Pilosoph, L., & Weinberg, A. (2020). *Which workers bear the burden of social distancing policies?* National Bureau of Economic Research Working Paper N.º 27085.
- OIT. (2014). *Políticas para la formalización de las micro y pequeñas empresas*. Organización Internacional del Trabajo.
- OIT. (2018). *Mujeres y hombres en la economía informal: un panorama estadístico*. 3.ª ed. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms\\_635149.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_635149.pdf)
- OIT. (2020a). *Working from home: A potential measure for mitigating the COVID-19 pandemic*. Organización Internacional del Trabajo.
- OIT. (2020b). *COVID-19 crisis and the informal economy*. Organización Internacional del Trabajo.
- OMS. (2020). *Coronavirus*. [https://www.who.int/health-topics/coronavirus#tab=tab\\_1](https://www.who.int/health-topics/coronavirus#tab=tab_1)
- Our World in Data. (2020). *Excess mortality during the Coronavirus pandemic (COVID-19)*. <https://ourworldindata.org/excess-mortality-covid>

Reuters. (2020, 26 de julio). Latin America leads world in coronavirus cases, Reuters count shows. *Reuters*. <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-latin-america-idUSKCN24R0JL>

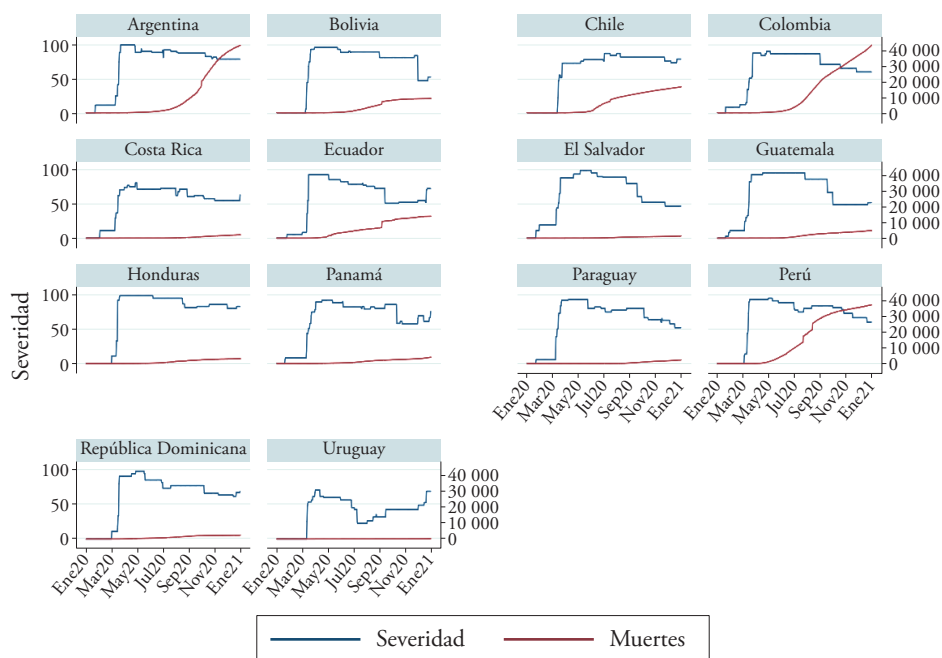
Weller, J. (2020). *La pandemia del COVID-19 y su efecto en las tendencias de los mercados laborales*. Cepal.

World Bank. (2020). *Global economic prospects, June 2020*. Washington D. C. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33748>

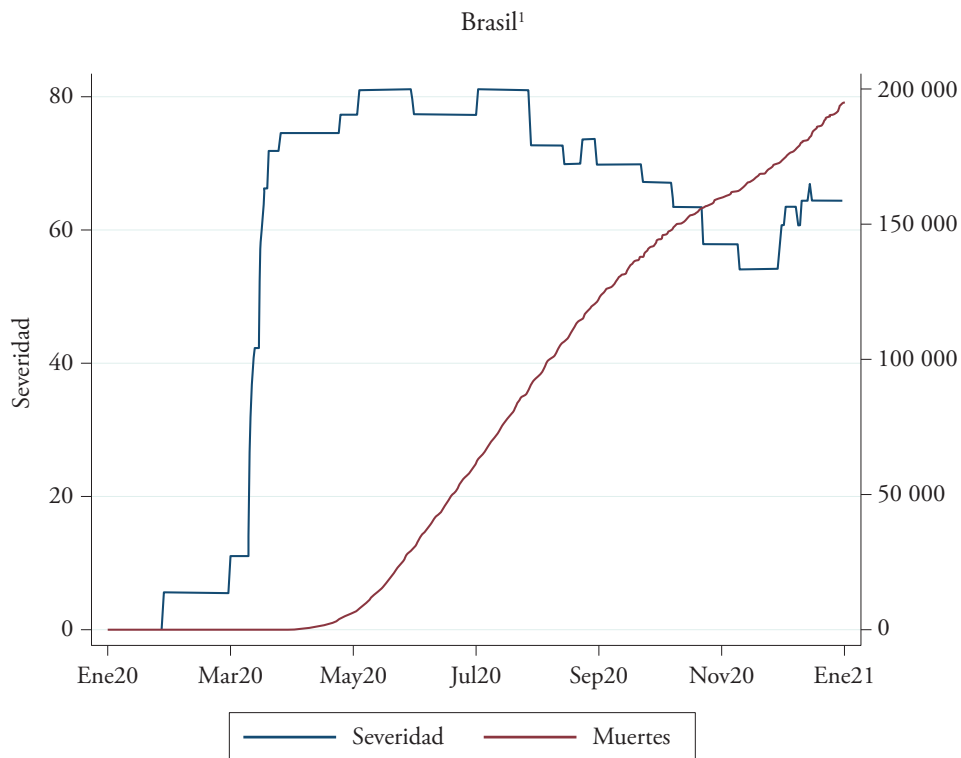
## Anexos

### Anexo 1

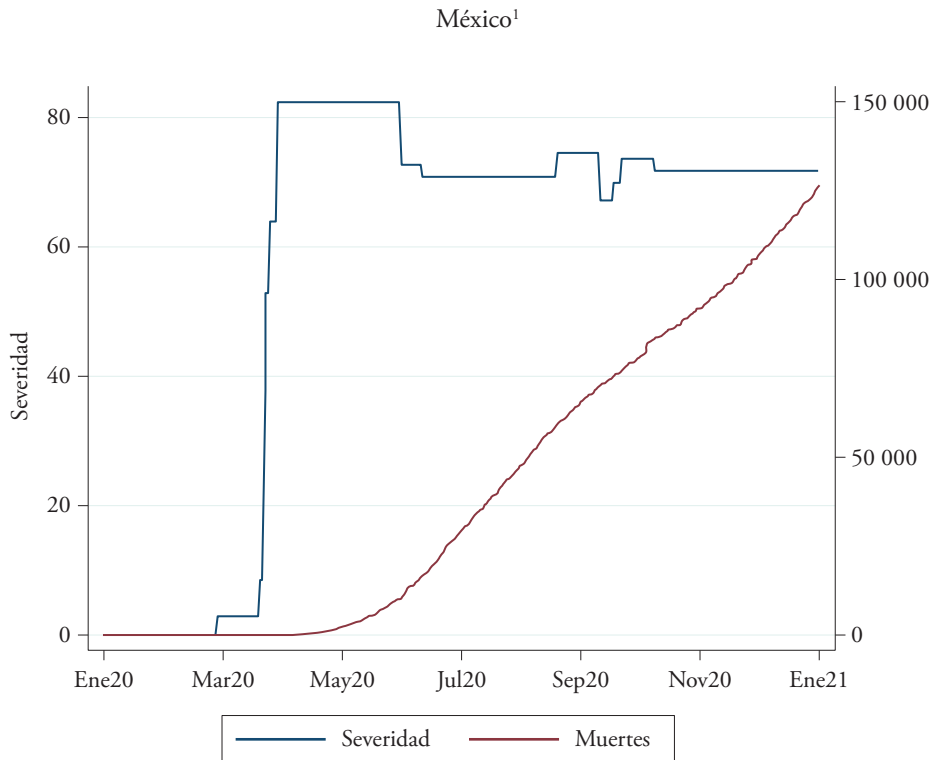
Índice de severidad de la respuesta gubernamental frente a la COVID-19 y muertes confirmadas por COVID-19



Fuentes. Johns Hopkins Center for Systems Science and Engineering (CSSE) COVID-19 y Oxford COVID-19 Government Response Tracker. Elaboración propia.

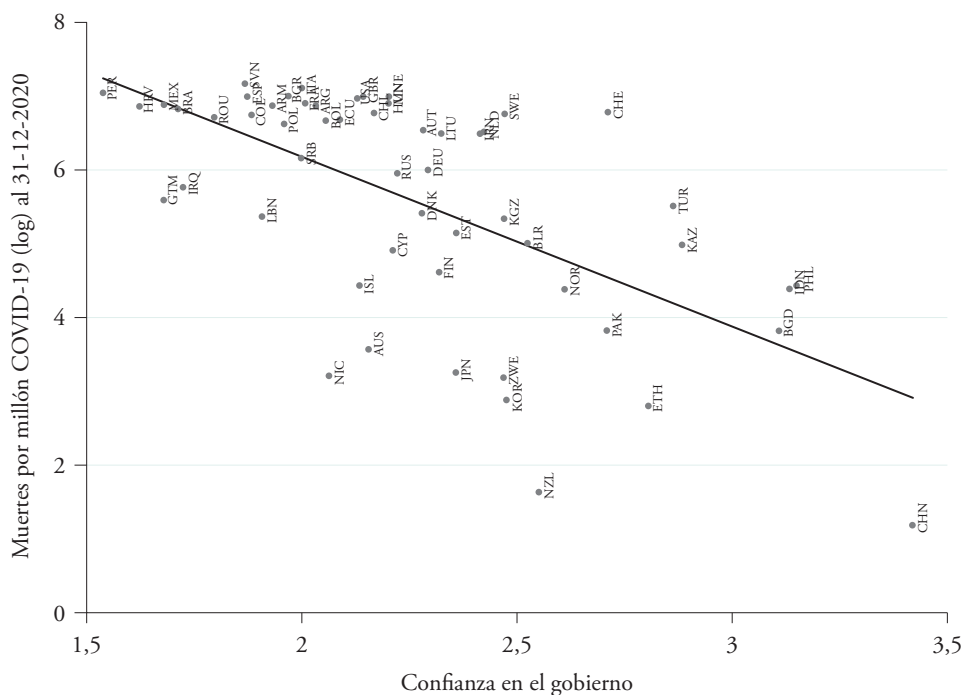


Nota. <sup>1</sup> Se realizaron gráficos separados para Brasil y para México debido a la escala de muertes confirmadas. Fuentes. Johns Hopkins Center for Systems Science and Engineering (CSSE) COVID-19 y Oxford COVID-19 Government Response Tracker. Elaboración propia.



Nota. <sup>1</sup> Se realizaron gráficos separados para Brasil y para México debido a la escala de muertes confirmadas. Fuentes. Johns Hopkins Center for Systems Science and Engineering (CSSE) COVID-19 y Oxford COVID-19 Government Response Tracker. Elaboración propia.

Anexo 2  
Muertes por millón (log) vs confianza en el gobierno<sup>1</sup>



Nota. <sup>1</sup> El índice de confianza en el gobierno representa un promedio ponderado de las respuestas brindadas en la World Value Survey. Se atribuyó un puntaje a cada categoría: *none at all* (1), *not very much* (2), *quite a lot* (3) y *a great deal* (4).

Fuentes. Johns Hopkins Center for Systems Science and Engineering (CSSE) COVID-19 y Oxford COVID-19 Government Response Tracker. Elaboración propia.

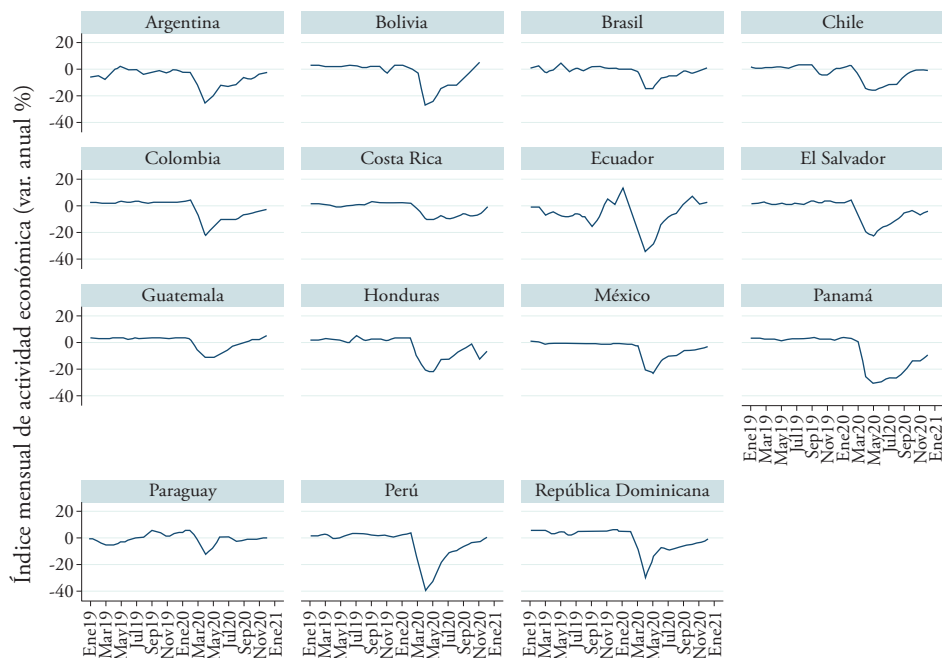
Anexo 3  
Características de países seleccionados en Latinoamérica

	Población	Muertes confirmadas por millón al 31/12/2020	Casos confirmados por millón al 31/12/2020	PIB per cápita PPP	Índice de Gini	Camas UCI por 1000 habitantes	Tasa de pobreza	Tasa de informalidad	<i>Enforcement</i> gubernamental
Argentina	45 195 777	956,8	35 966,1	\$18 934	42,9	18,7	35,5	49,4	0,55
Bolivia	11 673 029	785,1	13 717,4	\$6886	41,6	4,3	37,2	84,9	0,53
Brasil	212 559 409	917,2	36 112,1	\$14 103	53,4	20,6	10,97	47,9	0,46
Chile	19 116 209	868,8	31 856,4	\$22 767	44,4	7,3	8,6	29,2	0,7
Colombia	50 882 884	849,3	32 285,4	\$13 255	51,3	10,5	35,7	62,1	0,43
Costa Rica	5 094 114	428,9	33 238,6	\$15 525	48,2	2,7	21	38,8	0,71
República Dominicana	10 847 904	222,5	15 743,6	\$14 601	45,7	5,5	21	54,3	0,27
Ecuador	17 643 060	795,4	12 045,1	\$10 582	41,9	6,9	25	63,5	0,53
Guatemala	17 915 567	268,6	7703,5	\$7424	48,3	-	59,3	79	0,42
Honduras	9 904 608	316,0	12 300,0	\$4542	48,2	-	48,3	82,6	0,45
México	128 932 753	975,8	11 060,8	\$17 336	45,4	3,3	41,9	53,8	0,48
Panamá	4 314 768	932,1	57 196,6	\$22267	49,8	8,1	22,1	52,8	0,54
Perú	32 971 846	1,142,8	30 788,0	\$12 237	41,5	2,9	20,2	68,4	0,50
Paraguay	7 132 530	317,1	15 132,4	\$8827	45,7	10,3	23,5	68,9	0,45
El Salvador	6 486 201	204,6	7085,8	\$7292	38,8	6,9	22,8	69,1	0,42
Uruguay	3 473 727	52,1	5503,9	\$20 551	39,7	19,9	8,8	23,9	0,71

Fuentes: World Bank, OIT, OCDE, Our World in Data y Johns Hopkins Center for Systems Science and Engineering (CSSE) COVID-19. Elaboración propia.

Anexo 4

Indicador mensual de actividad económica (var. anual %)



Fuentes: Consejo Monetario Centroamericano, institutos de estadística y/o bancos centrales de cada país. Elaboración propia.



Anexo 5  
Indicadores del Coronavirus Government Response Tracker

ID	Nombre	Tipo	Enfocado/general
Contención y clausura			
C1	Cierre de escuelas	Ordinal	Geográfico
C2	Cierre de centros de trabajo	Ordinal	Geográfico
C3	Cancelación de eventos públicos	Ordinal	Geográfico
C4	Restricciones en aforo de reuniones	Ordinal	Geográfico
C5	Cierre de transporte público	Ordinal	Geográfico
C6	Órdenes de confinamiento	Ordinal	Geográfico
C7	Restricciones de movimiento interno	Ordinal	Geográfico
C8	Restricciones de viajes internacionales	Ordinal	No
Respuesta económica			
E1	Apoyo al ingreso	Ordinal	Sector
E2	Alivio de deudas/contratos para hogares	Ordinal	No
E3	Medidas fiscales	Numérico	No
E4	Brindar apoyo internacional	Numérico	No
Sistemas de salud			
H1	Campañas de información pública	Ordinal	Geográfico
H2	Políticas de testing	Ordinal	No
H3	Seguimiento de contacto	Ordinal	No
H4	Inversión de emergencia en salud	Numérico	No
H5	Inversión en vacunas contra la COVID-19	Numérico	No
Misceláneo			
M1	Otras respuestas	Texto	No

Fuente. *Variation in government responses to COVID-19*. Blavatnik School of Government. Universidad de Oxford. Elaboración propia.

Anexo 6  
Estadísticas descriptivas

Variable	Nombre de la variable	Medición	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo	Países	Limitaciones	Fuente
<b>VARIABLE DEPENDIENTE</b>									
IMAE	Indicador mensual de actividad económica	Variable numérica (%)	-7,12	9,29	-39,08	13,78	15	Bolivia aún no ha reportado su crecimiento para diciembre	Oficinas de estadística y/o bancos centrales de cada país, Consejo Monetario Centroamericano
PIB	Crecimiento del PIB por trimestre	Variable numérica (%)	-7,33	8,22	-38,44	4,29	16	Bolivia no ha reportado datos del tercer y el cuarto trimestre	Oficinas de estadística y/o bancos centrales de cada país, Consejo Monetario Centroamericano
Ocupación	Tasa de ocupación	Variable numérica (%)	53,68	8,34	33,4	67,24	11	Algunos países no han reportado su tasa para el cuarto trimestre	Oficinas de estadística y/o bancos centrales de cada país
<b>Oxford Government Response Tracker</b>									
Stringency	Índice de severidad	Índice entre 0 y 100: 100 indica el nivel máximo de severidad	62,88	30,79	0	100	16	-	Oxford COVID-19 Government Response Tracker
H1	Public info campaigns	Índice entre 0 y 100	85,11	31,67	0	100	16	-	Oxford COVID-19 Government Response Tracker
H2	Testing policy	Índice entre 0 y 100	47,12	28,47	0	100	16	-	Oxford COVID-19 Government Response Tracker
H3	Contact tracing	Índice entre 0 y 100	52,89	36,35	0	100	16	-	Oxford COVID-19 Government Response Tracker
E1	Income support	Índice entre 0 y 100	36,74	26,07	0	100	16	-	Oxford COVID-19 Government Response Tracker

Variable	Nombre de la variable	Medición	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo	Países	Limitaciones	Fuente
E2	Debt / contract relief	Índice entre 0 y 100	56,87	44,22	0	100	16	-	Oxford COVID-19 Government Response Tracker
<b>Instrumento</b>									
Stringency-C	Índice de severidad promedio en la subregión excluyendo al país en análisis de severidad	Índice entre 0 y 100: 100 indica el nivel máximo de severidad	60,69	28,08	0,94	89,50	16	-	Oxford COVID-19 Government Response Tracker
<b>Controles</b>									
COVID-M	Tasa de crecimiento mensual de fallecidos por COVID-19	Variable numérica (%)	196,33	613,82	0	6310,35	16	Subregistro de las muertes por la COVID-19	Johns Hopkins Center for Systems Science and Engineering COVID-19
Exceso-M	Tasa de crecimiento mensual del exceso de mortalidad	Variable numérica (%)	22,92	312,64	-3037,93	969,50	11	-	<i>The New York Times y Financial Times</i>
Apertura	Apertura económica (relación de las exportaciones e importaciones sobre PIB)	Variable numérica	74,79	43,77	25,98	210,48	16	Bolivia no ha reportado datos del tercer y el cuarto trimestre	Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepalstat)
Speed	Cantidad de días transcurridos desde el primer caso hasta la implementación de la cuarentena nacional	Variable numérica	11,87	6,35	-1	21	16	-	Cálculo propio con información del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

# 11. Migración interna y mercados laborales locales: ruralización en el Perú durante la pandemia de COVID-19

PABLO LAVADO Y CARLO AGREDA

## Introducción

La COVID-19 generó un efecto significativo y ha afectado a la sociedad humana en diversos aspectos, incluyendo los servicios médicos, patrones de comportamiento, estructuras y políticas económicas y sociales. Los países alrededor del mundo respondieron de forma distinta ante las implicancias y las nuevas necesidades de la población, lo que llevó a comportamientos particulares en los agentes pertenecientes a estas economías. Específicamente, en ese período, se detectó que había personas que estaban en movimiento, como los refugiados y las personas desplazadas internamente, que se veían obligadas a huir de sus hogares, y las personas migrantes, que se encontraban en condiciones precarias (ONU, 2020).

En el caso del Perú, las medidas de aislamiento impuestas para la prevención de contagio, que fueron adoptadas desde el 16 de marzo de 2020, generaron que muchos pobladores tomaran la decisión de migrar de las zonas urbanas y céntricas del país hacia zonas rurales o a sus lugares de origen. De esta forma, se produjo una migración reversiva de las regiones de destino hacia las regiones de origen. Este proceso ha generado que más de 167 000 personas empadronadas decidan migrar de Lima, capital del Perú, hacia diversas partes del país, predominando como destino las áreas rurales (Ayala, 2020). En este contexto, es de interés para el desarrollo de nuevas políticas públicas evaluar el efecto que tendrán la migración y la inserción de dichas personas al mercado laboral de las áreas locales.

Los procesos de migración, tanto internos como externos, no son nuevos en la historia peruana y se ha considerado que el proceso de migración más importante que se desarrolla en el Perú es el interno (Yamada, 2012). De acuerdo con los datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática, existe un flujo de migrantes continuo en el Perú,

donde Lima lidera como departamento receptor de personas. En específico, analizando el período de años de 2012 a 2017, se encuentra que existe un mayor desplazamiento de volumen de personas. Desde el punto de vista del departamento de destino (inmigrantes), Lima encabeza la lista con un 35,7% de su población, seguido por la Provincia Constitucional del Callao (6,6%), Arequipa (6,3%), Junín (4,5%) y La Libertad (4,3%) (INEI, 2020a). Ello evidencia la tendencia de la migración hacia zonas urbanas, que es consistente con el proceso de urbanización peruana.

Como parte de la evidencia empírica desarrollada para el Perú, se ha encontrado que este es un proceso complejo que puede tener efectos diferenciados sobre las personas, dependiendo de diversos factores (Campos, 2018). Falaris desarrolló un modelo que permite afirmar que la migración interna en el Perú es motivada de forma principal por las oportunidades económicas que se presentan en las localidades de destino, indicando que estos flujos de personas responden al proceso de desarrollo (1979); hallazgo que es consecuente con la teoría económica.

Sin embargo, la coyuntura de la pandemia ha motivado un proceso inverso, en el que el *shock* negativo ha sido la COVID-19. Su efecto en las condiciones laborales y de vida desde el primer trimestre del año motivó a las personas a trasladarse a zonas más vulnerables del país, como Cajamarca, Ayacucho y Apurímac (Ayala, 2020), mostrando así la existencia de un proceso de ruralización y descentralización inesperado que tendrá un impacto sobre la economía de las localidades receptoras. Este traslado del capital humano se ha realizado durante un período de recesión de la economía peruana, lo cual es inconsistente con los hallazgos de Saks y Wozniak (2007), quienes concluyen que la migración interna es un proceso procíclico.

Anidado a esto, como parte de la teoría económica, se considera que el proceso de migración geográfica se produce principalmente debido a las diferencias en los retornos del trabajo en las diferentes localidades (Sjaastad, 1962); debido a ello, debería esperarse que la migración se produzca hacia zonas donde el salario esperado es mayor, basándose en el supuesto de que las personas buscan maximizar sus ingresos. Se considera que conduciría a una colocación más eficiente de los recursos humanos y que los incentivos migratorios llevarán a que disminuya la diferencia interregional de los salarios y del desempleo, donde la migración se producirá hasta que el salario urbano sea igualado por el de la zona rural (Harris & Todaro, 1970). Sin embargo, existen posturas contrapuestas a la teoría del capital humano sobre el efecto empírico que se produce en el mercado laboral.

Dentro de los estudios empíricos relacionados con la migración interna, existe una extensa literatura que busca desarrollar y entender los determinantes que motivan a las personas a migrar, la prima salarial existente entre los migrantes y el capital humano nativo de la zona, y el efecto sobre la convergencia de los salarios de las regiones, el empleo y la equidad. En el alcance de la literatura internacional, se ha podido determinar

que, entre los determinantes para la migración hacia zonas rurales, se encuentra el nivel de educación de las personas (Eliasson, Westlund, & Johansson, 2015). Por otro lado, Devillanova (2004) postula que los países menos desarrollados se caracterizan por la migración de personas menos capacitadas o educadas. A partir de ello, considerando las características propias de los mercados peruanos, el grado de sustituibilidad y las rigideces salariales existentes, es pertinente plantearse la posible existencia de un efecto que varía dependiendo del nivel educativo de las personas.

En este trabajo, se explorará la relación existente entre los componentes del mercado laboral y el proceso migratorio interno hacia las zonas rurales, analizando el caso particular de las localidades peruanas a raíz de la pandemia de COVID-19. Asimismo, se busca analizar la existencia de un efecto diferenciado según el nivel educativo de la población perteneciente al mercado laboral. De esta manera, se tiene como objetivo brindar aportes importantes para el correcto entendimiento del contexto actual y la implicancia de los niveles educativos de las personas en el mercado laboral. Con este fin, se recurrirá al uso de datos pertenecientes a la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) en frecuencia trimestral para los años 2019 y 2020. Se plantea como hipótesis la existencia de un efecto significativo de la migración hacia zonas rurales, a raíz de la pandemia, sobre los componentes del mercado laboral local. Se desarrollarán como variables de interés el retorno salarial promedio del trabajo, la tasa de desempleo y la tasa de informalidad. También, se espera que dicho impacto sobre estos componentes sea heterogéneo con la inclusión del nivel educativo del capital humano; es decir, que exista un mayor efecto en el salario para el conjunto de personas con menor educación y viceversa. Así, el presente trabajo se desarrollará a partir de la siguiente estructura: (1) revisión de literatura; (2) marco analítico y metodología; (3) resultados; y, por último (4) conclusiones.

## **Revisión de literatura**

Para iniciar la investigación, se revisarán estudios sobre las tendencias migratorias, desde casos internacionales hasta internos, y cuáles son los efectos que produce la migración en los mercados laborales de la ciudad de destino según distintos estudios económicos. Además, la forma en la que varía este impacto según los niveles educativos de las personas. Posteriormente, se considerarán los resultados obtenidos por los autores sobre el impacto en el mercado laboral, y lo que estas premisas pueden evidenciar sobre la reducción del salario u otras variaciones que puede generar en más variables representativas del mercado laboral.

Iniciando con la migración internacional, Hotchiks y Quispe-Agnoli (2008) realizan un estudio de migración en los Estados Unidos, en el que designan como inmigrantes a las personas que se encontraban como trabajadores no documentados. Luego, utilizaron datos de censos decenales para identificar el efecto de la densidad de inmigrantes en los salarios y nivel de empleo de las áreas hacia donde migran. Se propuso implementar

variables instrumentales y efectos fijos para controlar los problemas de endogeneidad que se pudieran generar en la migración; por ejemplo, un *shock* económico positivo en alguna región. Ellos concluyeron que en las industrias donde participaban los inmigrantes, los trabajadores percibían una reducción significativa en sus salarios; además, que los trabajadores inmigrantes recientes solo desplazaban a colaboradores indocumentados que llevan más tiempo en el país. Sin embargo, cuando se restringe a los datos solo al sector salud, pierde significancia ese efecto; por lo tanto, se puede estar generando un efecto distinto según la preparación académica de las personas.

Por su parte, Hofer y Huber (2001) demostraron que existen diferencias significativas entre los trabajadores denominados *white collar* y *blue collar*; es decir, entre personas que poseen trabajos que requieren preparación académica y las que no. Los autores afirman que la primera clasificación de trabajadores tiene una mayor rigidez salarial ante cambios en el nivel migratorio; en cambio, los salarios de los trabajadores de baja jerarquía sí se ven afectados sustancialmente por los flujos migratorios. Esto comprueba que las personas que no posean estudios superiores o altos niveles educativos para ser considerados como trabajadores calificados serán afectadas en mayor magnitud en sus retornos salariales debido al incremento del índice de migración y, por ende, el aumento de la oferta de mano de obra sustituible.

Por otro lado, Maré y Stillman (2009) realizan una investigación en Nueva Zelanda para encontrar el impacto que produce la oferta laboral de migrantes recientes en los salarios de los trabajadores locales y migrantes antiguos según un grupo de habilidades. Para la separación de grupos de habilidades, se usaron tres características: edad, calificación y ocupación prevista. En primer lugar, se encuentra que las personas migrantes con los mismos atributos de habilidades que los locales poseen un alto grado de sustituibilidad. Esto genera un efecto negativo para los trabajadores locales, debido a que la mayor competencia conlleva su desplazamiento en el mercado laboral y una reducción en los salarios. Asimismo, se demostró que los trabajadores locales altamente calificados perciben un menor impacto negativo en su salario que los trabajadores no calificados o medianamente calificados; por lo tanto, se encuentra la existencia de efectos heterogéneos según el nivel de preparación educativa de las personas.

Es así como se observa que las investigaciones económicas han demostrado la existencia de un efecto de la migración en el mercado laboral de la localidad de destino, pero que este varía según la calificación de los trabajadores. Por lo tanto, el impacto de la migración es distinto según el nivel educativo alcanzado por las personas.

Luego, acotando a investigaciones que analizan específicamente el comportamiento migratorio dentro de un país, se encuentra a Yamada (2012), quien analizó las migraciones internas en el Perú. Como resultado de su estudio, se obtuvo que, en la época del terrorismo, las personas solían migrar hacia regiones que se consideraban más seguras con el fin de encontrar mejores condiciones de vida. Dado que los actos terroristas cau-

saron *shocks* negativos en el Perú, que generaron tendencias migratorias inesperadas en la población, se puede establecer una similitud con el período que se busca analizar. Esta relación se establece debido a que la presencia de la pandemia en el Perú y las medidas de precaución que se implementaron generaron tendencias de migración hacia zonas con mayor probabilidad de subsistir económicamente y donde tuvieran una vivienda que les permitiera atravesar la época de cuarentena. Falaris (1979) también realizó un estudio de las migraciones internas en el Perú basándose en el modelo de Harris y Todaro. Por medio de una regresión de mínimos cuadrados ordinarios, obtuvo evidencia de que la migración generaba un impacto negativo en la tasa de empleo de las localidades destino. Por lo tanto, la literatura mencionada comprueba que la existencia de *shocks* externos puede generar nuevas tendencias migratorias, las cuales llegaron a tener efectos en los componentes del mercado laboral.

En la misma línea, Yépez y Gachet (2014) realizaron un estudio sobre las tendencias de migración interna en los países de la región latinoamericana, obteniendo como hallazgo que uno de los factores que lleva a que las personas migren es la expectativa de mejores oportunidades en la localidad de destino. Es decir, esperan conseguir un beneficio y mejorar su calidad de vida, lo cual se logra a través del empleo, y es por ello que el proceso de migración se considera como una inversión que proveerá retornos a través del salario. Asimismo, las personas se ven incentivadas a cambiar de localidad de residencia por afinidades o vínculos familiares. Esto demuestra que, en época de pandemia, pueden haber migrado a zonas rurales para acceder a oportunidades laborales o con la finalidad de retornar con su familia, ya que muchos fueron despedidos o no tenían el dinero suficiente para subsistir por su cuenta en otra zona. Esto es consecuente con lo sustentado por Ajay (2020) en su artículo económico sobre la pandemia. Él plantea que se generó una migración inversa causando que los migrantes de zonas rurales hacia zonas urbanas, retornen a las zonas de origen por falta de trabajo y por lazos familiares.

Como se demuestra en los estudios anteriores, y aplicándolo al contexto actual, la pandemia pudo haber producido tendencias migratorias hacia zonas rurales. Esto generará un aumento en la oferta del mercado laboral, que lleva a un nuevo salario de equilibrio. Sin embargo, existen otros componentes del mercado laboral que también pueden ser afectados por la migración interna.

Mendoza (2013) realiza un estudio sobre la migración de retorno en las actividades económicas de las regiones en México, en el cual se usó una regresión multivariada para encontrar el impacto que generará esta migración en distintas variables. Entre sus resultados, se logra demostrar que la tasa de desempleo es afectada de manera positiva y significativa por el incremento de trabajadores en el mercado laboral; por lo tanto, las migraciones también pueden estar afectando las oportunidades de empleo de las personas. Asimismo, se demuestra que el efecto de la migración de retorno es menor en la tasa de desempleo cuando se cuenta con un mayor grado educativo; por ende, los efectos di-



ferirán según la preparación académica. Por lo tanto, será relevante incluir el desempleo como una de las variables de estudio, ya que la migración puede generar un impacto en ese componente del mercado laboral y será relevante analizarlo.

Por otro lado, Lara *et al.* (2020) estudian la relación entre migración interna e informalidad a corto plazo en México. Para distinguir si un empleo era considerado formal o informal, usan como indicadores el cumplimiento de pago de impuestos, estar sujeto a la legislación nacional, cobertura de protección social y prestaciones relacionadas con el empleo. Luego, por medio de la base de datos de los censos de población del país, realizan una regresión con variable instrumental para reducir los posibles *shocks* endógenos, cuyos resultados muestran que las migraciones internas están generando un incremento significativo en la informalidad del mercado laboral. Asimismo, se comprueba que el aumento de un año de escolaridad reduce la posibilidad de participar en el mercado informal; por lo tanto, el efecto es distinto según el grado educativo de las personas.

Además, Kleemans y Magruder (2017) realizaron un estudio del impacto de la migración interna en los mercados laborales en Indonesia por causa de un *shock* externo como las lluvias. Los autores demostraron la presencia de efectos heterogéneos en el mercado laboral, que son las principales causas de los efectos negativos en las personas poco calificadas. Asimismo, sugieren que esta consecuencia se origina porque el mercado laboral está dividido en dos sectores con un piso remunerado en el sector formal y uno informal vulnerable a estos cambios. Por último, también atribuyen estos resultados a que los trabajadores locales no calificados poseen un alto nivel de sustitución con los migrantes ingresantes en los países en desarrollo. Este análisis permite afirmar que la variable informalidad también posee una variación ante la migración interna, por lo cual resultará útil incluirla en la presente investigación para comprobar si efectivamente será afectada por las migraciones internas en el caso peruano, dado que es una variable representativa del mercado laboral.

Por último, es importante implementar supuestos para acotar la muestra y no confrontar problemas de falta de información. Debido a ello, Hofer y Huber (2001) eliminan las observaciones correspondientes a mujeres de su base de datos por falta de información sobre sus horas de trabajo y características de familia. También, acotan las edades entre mayores de 19 años y menores de 56 años, para evitar problemas de falta de educación y jubilación, acotándose a los rangos correspondientes a la población económicamente activa. Además, se excluye a las personas con salarios menores al mínimo y aquellas que tengan grandes crecimientos salariales, ya que se puede deber a un incremento a las horas de trabajo. Por lo tanto, la literatura económica sugiere filtrar la base datos para evitar errores de medición y trabajar específicamente con la población económicamente activa.

## Marco analítico y metodología

### Ruralización y su relación con los mercados laborales

La pandemia de COVID-19 generó el desplazamiento de personas a lo largo del mundo en busca de oportunidades para generar ingresos y mejores condiciones de vida para afrontar la crisis. Si bien la tendencia de la migración interna suele ser de zonas rurales hacia urbanas, dada la coyuntura atípica que se experimentó, muchas personas se vieron forzadas a regresar a sus localidades rurales o buscar empleo en el sector agrícola que predomina en la zona, donde el control de las normas implementadas para combatir la COVID-19 fue más leve. Es de esta forma como se ha producido un proceso de «migración inversa» (OIT, 2020c).

Este incremento de la ruralización llevó a la interrogante de cuál es el efecto que generó la migración hacia zonas rurales sobre los componentes del mercado laboral; es decir, salarios, tasa de informalidad y tasa de desempleo. La literatura económica indica que un incremento en la oferta laboral local causará una variación en estas variables. Sin embargo, este efecto puede diferir según la educación o nivel de capacitación de los trabajadores.

A continuación, se expondrán las relaciones entre estas variables.

#### *Ruralización*

Esta tendencia migratoria tiene un efecto directo en el salario de las personas de las localidades rurales, ya que una mayor migración a estas zonas significa un incremento en la oferta laboral causando un nuevo salario de equilibrio. Asimismo, este incremento de población con capacidad de laborar puede generar una reducción en las oportunidades de empleo en la zona. Por último, el perfil de los migrantes está relacionado con el nivel educativo de las personas. Según el INEI (2020b), se puede afirmar que la mayoría de las personas que migran hacia otras zonas poseen estudios hasta nivel secundario, y en menor porcentaje, población con estudios superiores. Esto permite concluir que las personas no especializadas tienden a migrar con mayor frecuencia.

#### *Salarios del mercado laboral*

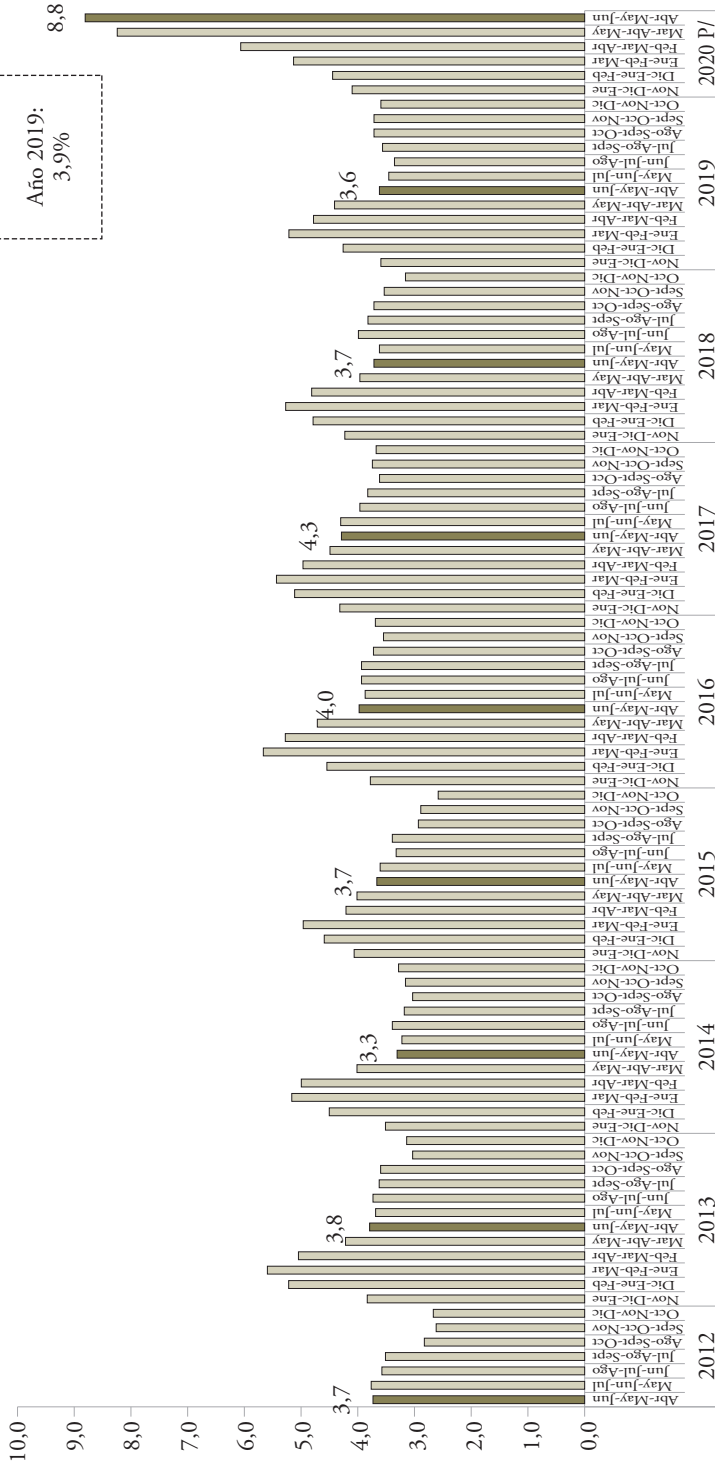
Diez (2016) sostiene que la información sobre el salario de los trabajadores constituye un valioso indicador económico, tanto para los responsables de la planificación y los formuladores de políticas, como para los propios empleadores y trabajadores. Por ello, se utilizan los ingresos salariales como el indicador principal del estado del mercado laboral. La tendencia migratoria posee una relación directa con los salarios, ya que las variaciones de oferta laboral generan un nuevo equilibrio que se refleja en el sueldo de los trabajadores. Asimismo, el salario está relacionado con el nivel educativo que posea una

persona, dado que tiende a existir una correlación positiva entre estos dos en el mercado (Blaug, 1972). Según el INEI (2020a), se evidencia la proposición de que las personas que alcanzaron un mayor grado académico en promedio obtienen un mayor salario. Por lo tanto, se espera que, ante un mayor nivel educativo, se reciba una remuneración salarial más alta. Ello debido a que, ante la asimetría de información en el proceso de contratación de personal, las empresas esperan un mejor desempeño laboral y productividad de las personas que poseen un grado académico más alto.

### *Desempleo*

En el presente modelo, esta variable representa la reducción de oportunidades laborales en los mercados de las zonas de destino. El nivel de desempleo es un indicador importante del estado del mercado laboral; por lo tanto, si este sufre variaciones, existirán consecuencias económicas. En la siguiente figura, se muestra que los niveles de desempleo se incrementaron en los últimos trimestres. Estas variaciones pueden estar relacionadas con el efecto de las migraciones hacia zonas rurales; por lo tanto, es relevante el estudio de esta variable.

Figura 1  
Trimestre móvil: abril-mayo-junio de 2012-2020 (porcentaje)



Fuente: INEI – Enaho, 2020.

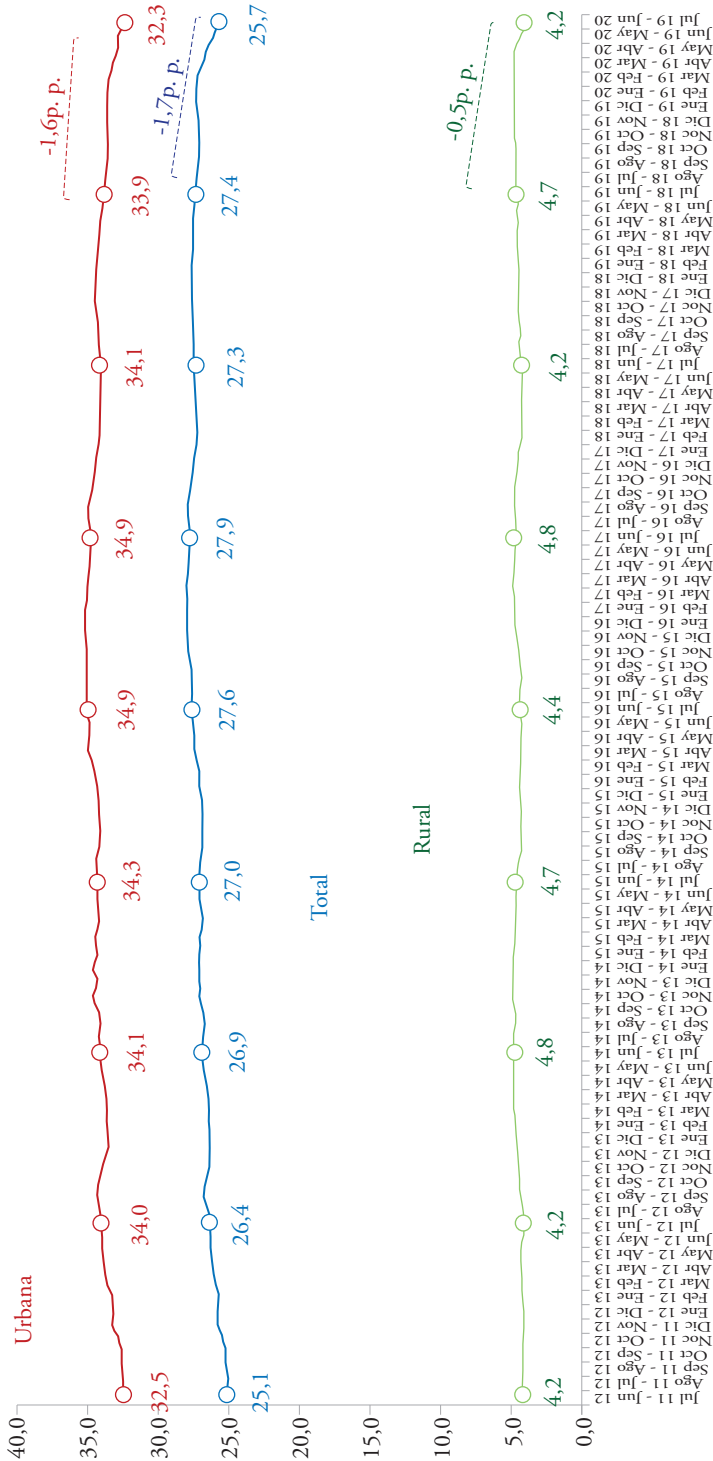
Por medio de esta investigación, se busca demostrar que un aumento del capital humano en las zonas rurales, producto de la migración inversa, tiene una relación directa con el desempleo local; ello debido al incremento de la oferta de capital humano y de competencia para acceder a una oportunidad laboral. Sin embargo, este impacto puede variar según el grado académico de las personas, ya que un trabajador más capacitado tiene menos probabilidad de ser sustituido y posee menor competencia en el mercado; en cambio, para una persona con menor nivel educativo la situación es completamente distinta porque tiene una menor capacidad de diferenciarse en el mercado laboral; esto la convierte en un individuo más sustituible.

### ***Informalidad***

El Perú es un país en el que la problemática de la informalidad ha mantenido una tendencia creciente. En el año 2019, 7 de cada 10 personas laboraron en el mercado informal, representando al 72,7 por ciento de la población (Gamero & Pérez, 2020). Por ello, es importante incluir esta variable dentro del análisis y comprobar si las migraciones han causado una variación en los niveles de informalidad en las localidades de destino. La ruralización estará relacionada con esta variable dado que los migrantes pueden optar por trabajos que no les brinden los beneficios básicos, como protección de seguridad y salud, con tal de percibir ingresos.

Asimismo, la menor demanda laboral en el sector formal puede agudizar este aspecto. En la figura inferior, se puede observar una caída en la tasa de empleo formal en los últimos períodos; por ello, se debe verificar si parte de este efecto se ha producido debido a que las personas se han trasladado al sector informal por causa de la ruralización. Además, el nivel educativo también tendrá un rol importante, dado que las personas que cuenten con un mayor grado académico tienen más oportunidades de pertenecer al sector formal. Sin embargo, el caso es completamente contrario para los individuos con menor educación, ya que en su mayoría las ocupaciones formales requieren de cierto grado de especialización; por lo tanto, preferirán optar por empleos informales.

Figura 2  
Evolución de la tasa de empleo formal, según área de residencia, 2011-2020 (porcentaje)



Fuente: INEI – Enabro, 2020.

### *Nivel educativo*

Este indicador está relacionado directamente con los componentes del mercado laboral. En el primer caso, evaluando el perfil de las personas migrantes, se considera que el nivel educativo es un factor importante en este proceso. La evidencia empírica muestra que, si el nivel educativo de la persona es mayor, tendrá más probabilidades de poseer un empleo fijo y, por ende, no verse en la necesidad de migrar. En cambio, las personas no especializadas se verán más inducidas a formar parte del grupo migrante hacia zonas rurales. Además, se ha demostrado que, en el caso de los países menos desarrollados o en vías de desarrollo, existe la tendencia a la movilización del capital humano menos calificado (Devillanova, 2004).

Por consiguiente, el nivel educativo generará una diferencia en el impacto en el mercado laboral. Las personas que posean estudios superiores, es decir, aquellas denominadas «especializadas», tendrán una mayor rigidez salarial ante la presencia de migrantes. La situación es distinta para los que poseen menor nivel educativo, pues son más propensos a ser sustituidos. Estas relaciones están basadas en la mayor productividad que produce poseer más conocimientos. De esta forma, se debe considerar la importancia de la categorización y de los efectos diferenciados que se producen debido a los distintos niveles educativos de las personas migrantes dispuestas a trabajar.

### *Características individuales*

Se hace referencia a las siguientes características de los trabajadores: edad, sexo y estado civil. En el caso de la edad, esta variable se encuentra relacionada con los niveles de ingresos de las personas, ya que personas mayores pueden recibir salarios más altos por su experiencia o estudios. Asimismo, se tiene en cuenta que el nivel de desempleo también varía según grupos de edad. En el caso del género de la persona, existe una presente brecha salarial entre hombres y mujeres en el Perú: el salario de los hombres continúa siendo mayor en los salarios por hora recibidos (OIT, 2018). Por último, el estado civil de las personas es otro factor relevante en el salario de la persona, dado que una persona que tenga una familia tendrá una mayor necesidad de generar ingresos y de obtener un empleo, aunque este sea en el sector informal.

### **Contexto peruano**

En el año 2020, se experimentó un factor externo impredecible originado por la COVID-19, que generó distintas consecuencias a nivel social, de salud y económico. Respecto al último, la pandemia tuvo un impacto en diversos componentes de la economía, y uno de estos es el mercado laboral peruano. En primer lugar, la COVID-19 y las medidas de contención que se implementaron, como el aislamiento social y la cuarentena obligatoria, causaron que las tendencias migratorias del país sufran

atípicas variaciones. Según el INEI (2020a), se presentó un incremento del promedio anual de las tendencias migratorias tradicionales. Estas se caracterizaban por la decisión de las personas de lugares rurales de trasladarse a zonas urbanas en busca de mejores oportunidades laborales y mejor calidad de vida.

Sin embargo, la pandemia generó un fenómeno inesperado, al cual se denomina «migraciones de retorno»: las personas que migraron buscan regresar a la localidad de donde partieron en un inicio. El INEI (2020a) afirmó que los migrantes de diferentes localidades tuvieron que retornar a su lugar de origen al haber perdido sus trabajos durante la cuarentena; además, el Indeci registró a 170 000 personas con la intención de retornar a su localidad en el inicio de la cuarentena. Por último, se registró en este informe que las principales ciudades a las que se deseaba retornar eran: Huancavelica, Piura, Cajamarca, Huánuco, Apurímac y Cusco.

Según el INEI (2018), se puede afirmar que las ciudades de procedencia de las personas con intención de retorno fueron predominantemente áreas rurales; por lo tanto, con base en estos hechos, se puede inferir que la pandemia ha generado nuevas tendencias migratorias en las que las personas buscan trasladarse hacia zonas rurales. Este comportamiento de ruralización posibilita la creación de variaciones en los componentes del mercado laboral; es decir, salario, desempleo e informalidad. Albo y Ordaz (2011) sostienen que una de las principales consecuencias de la migración es el incremento del desempleo, dado que los migrantes generan un aumento de la competencia laboral, desplazando al capital humano existente en los puestos donde son considerados sustitutos. Además, se produce una reducción de salarios, ya que los migrantes están dispuestos a aceptar condiciones laborales inferiores, lo que reduce la calidad de la seguridad social y aumenta la informalidad en la localidad.

En esa misma línea, es importante estudiar el impacto que generarán las nuevas tendencias migratorias en el mercado laboral de las zonas rurales, dado que los componentes que conforman el mercado laboral, como los salarios, son usados habitualmente como indicadores económicos. Una variación en el salario puede generar reducciones en la utilidad de las personas, ya que mayormente representa el total de sus ingresos. También puede causar una disminución en el presupuesto disponible de cada persona para el consumo, lo cual tendría efecto en el dinamismo de la economía local y en variables macroeconómicas. Por último, los salarios promedio son constantemente utilizados para la formulación de políticas económicas, y, si estos caen, causarán una variación en los resultados.

Por último, en el reporte técnico trimestral del INEI (2020c), se sostiene que la PEA en el área urbana disminuyó en un 44,3%; es decir, en aproximadamente 6 millones de personas. Asimismo, se reportó una caída salarial, la cual se estudiará por medio de esta investigación, y se buscará evidenciar si fue causada por la migración hacia zonas rurales. De la misma forma, dado que el mercado laboral peruano tiene una alta presencia de



empleo informal, se analizará si la migración también generó un impacto en este componente. El último dato resaltante del reporte del INEI (2020c) es que el desempleo se incrementó en un 5,2% con respecto al mismo trimestre del año anterior; por lo tanto, será importante incluir el desempleo como una de las variables de estudio en esta investigación.

## **Datos**

Este trabajo utilizará la información brindada por la Encuesta Nacional de Hogares recolectada por el INEI en frecuencia trimestral. El período de la muestra se inicia en 2019 y termina en 2020, año en el que se experimentó la presencia de la pandemia. Esto brindará la oportunidad de comparar los efectos de migrar hacia zonas rurales en un contexto económico normal y cuando se han experimentado *shocks* de oferta, de demanda y financieros producto de la pandemia. Por otro lado, no se considerará dentro de la base de datos a la población menor de 15 años y mayor de 65 años, ya que se debe restringir la muestra a personas que tengan la edad mínima para pertenecer a la población económica activa (PEA) y, para evitar problemas de jubilación, se tendrá una edad tope. Por último, se denominará a las zonas rurales según las especificaciones de la Enaho; por lo tanto, es importante resaltar que, según la ficha técnica de la Encuesta Nacional de Hogares, sí existe representatividad a nivel rural, urbano y nacional (INEI, 2019a).

## **Identificación de las variables: variables de interés**

En esta investigación, se espera comprobar la relación que existe entre la migración hacia zonas rurales y el mercado laboral. Por consiguiente, es prioritario definir y especificar la composición de las variables relevantes para el estudio. Las variables de interés serán las siguientes.

### ***Salario mensual***

El salario es uno de los principales indicadores del mercado laboral; además, sirve como un instrumento para realizar políticas públicas; por lo tanto, será una variable relevante para representar el impacto de la migración en el mercado de trabajo.

### ***Desempleo***

Se determinará el impacto de las migraciones en el mercado laboral por medio de la tasa de desempleo, que se encarga de medir el número de personas desocupadas a causa de la ruralización. Esta variable está compuesta por una dicotómica que se activará cuando la persona esté en situación de desempleo.

### *Tasa de informalidad*

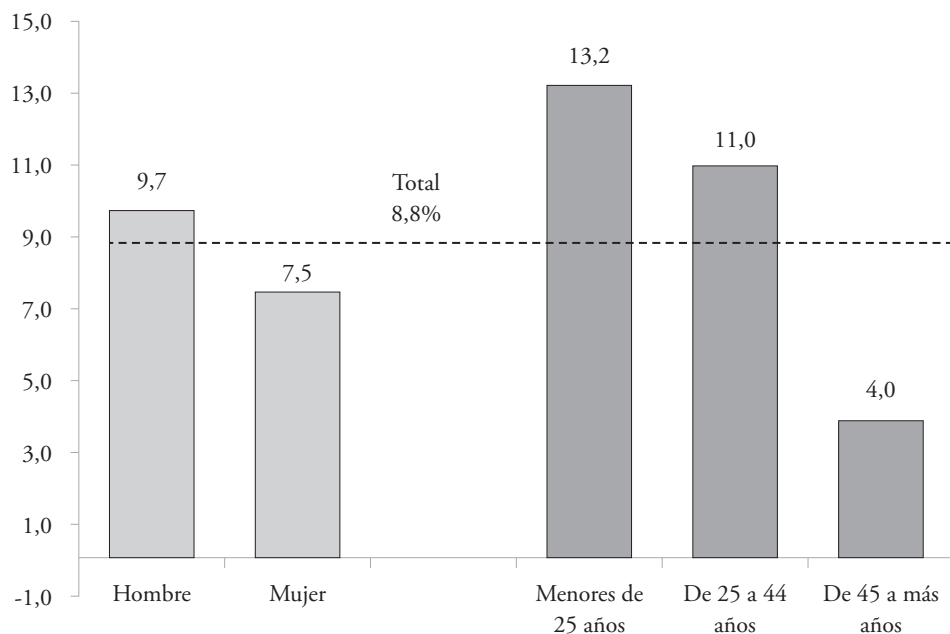
Esta variable refleja el estado en que se encuentra el mercado laboral, y será importante para medir qué sector, el informal o el formal, se ve más favorecido por causa de la ruralización. Se usarán las especificaciones del INEI (2019a) para considerar un empleo como informal, de manera similar a como lo realizan Lara *et al.* (2020), quienes consideran un empleo informal cuando está presente el incumplimiento de pago de impuestos, no pertenecer a la legislación nacional o no contar con protección social. Esta variable está determinada por una dicotómica que indica si la persona  $i$  pertenece al mercado informal.

### **Identificación de las variables: variables de control**

Orrenius y Zavodny (2003) y Lara *et al.* (2020) señalan que es necesario incluir un vector de controles sobre las características individuales de la muestra, dado que puede haber una relación relevante entre aspectos de la persona y los componentes del mercado laboral; por lo tanto, se incluyó como variables de control a la edad, el estado civil y el género de la persona. Lara *et al.* (2020) asignan a la edad como un factor significativo para las variables dependientes. Ellos sostienen que, según el período de la vida en que te encuentres, la probabilidad de recibir un mayor salario, ocupar un trabajo informal o estar desempleado varía; así, es más probable que una persona de mayor edad reciba un salario promedio más alto, ya sea por el mayor nivel educativo o por la experiencia laboral. Además, Perry *et al.* (2007) afirman que las personas más jóvenes poseen una mayor probabilidad de empezar en trabajos del sector informal, ya que no cuentan con la experiencia necesaria para optar por un empleo formal. Por ello, es importante incluir estas características en el vector de controles.

Respecto al sexo de la persona, en el informe del INEI (2020b) se muestra que existe una diferencia en el nivel de la tasa de desempleo según el sexo de la persona, ya que se encuentra una mayor incidencia en el sexo masculino. Por lo tanto, se puede esperar un diferente efecto en las variables del estado laboral según el género del individuo. Por lo tanto, es necesario incluirlo entre las variables de control. Además, en la figura 3, se muestra cómo el nivel de la tasa de desempleo varía según el sexo y la edad de las personas, lo que respalda la idea de implementar estas dos características como controles.

Figura 3  
Tasa de desempleo según sexo y grupos de edad, trimestre móvil abril-mayo-junio de 2020  
(porcentaje)



Fuente: INEI – *Enaho*, 2020.

Alvarado (2018) prueba que tener un seguro diferente al del trabajo incrementa la probabilidad de pertenecer al mercado informal en el mercado peruano. Por lo tanto, se agregó la variable control de seguro para medir la informalidad en el mercado laboral, ya que un factor importante de las personas es si esta se paga su propio seguro o si la empresa es la que se encarga de cubrir el costo de este beneficio a su colaborador.

Además, se incluyeron controles del tamaño de la empresa, etnia a la que pertenece la persona y si es considerado jefe de hogar. Se utilizarán estas variables para controlar la posible existencia de endogeneidad en la regresión y para obtener estimaciones sin sesgo.

Por último, se debe tener en cuenta el estado civil de los individuos, ya que este puede ser un factor para buscar con mayor intensidad un trabajo y no estar desempleado; asimismo, dado que estar casado genera mayor probabilidad de tener que mantener un hogar, el individuo puede verse incentivado a ocupar un trabajo informal por la necesidad de generar ingresos.

## Identificación de las variables: variables explicativas

### *Rural*

Las personas que migraron hacia zonas rurales como producto de la pandemia serán consideradas como la principal causa de variaciones en el mercado laboral rural. Tomando como punto de partida las especificaciones de los estratos, se considerará como zona rural a los centros poblados urbanos donde viven entre 500 y 2000 habitantes, el área de empadronamiento rural (AER) donde existen en promedio 100 viviendas particulares, y conglomerados que tienen en promedio 120 viviendas particulares. De esta manera, se clasificará al área de residencia como rural cuando cumpla con alguna de las anteriores especificaciones.

### *COVID*

Esta será una variable temporal que se activara en el período en que se implementaron las medidas sanitarias para contener la propagación de la COVID-19. Por ello, esta variable se activará al inicio del segundo trimestre de 2020. De esta manera, se verá como variaron los componentes laborales en estos períodos en los que se presentó la migración hacia zonas rurales.

### *Nuevos estratos*

Se elaborará esta variable para reagrupar los estratos ya definidos por la Enaho; de esta manera, se espera profundizar en los efectos que se han producidos en zonas más rurales, rurales, urbanas, medianamente urbanas y muy urbanas.

<i>Estratos_2:</i>	=	0, más de 100 000 habitantes
		1, de 20 000 a 99 999 habitantes
		2, de 2000 a 19 999 habitantes
		3, zonas rurales
		4, zonas más rurales

### *Años de educación*

Esta variable corresponde al nivel educativo alcanzado que posee la persona según la base de datos de la Enaho. Por ejemplo, si una persona en edad de trabajar alcanzó 11 años de educación, será considerado como alguien logró culminar la secundaria completa. Se consideró la clasificación según las especificaciones de la Enaho. Además, esta variable permite analizar si existe una diferencia en el efecto de la migración hacia zonas rurales en los componentes del mercado laboral según la educación alcanzada en promedio por la población.

## Metodología

En este punto, es importante mencionar que la presente investigación no realizó un seguimiento directo de individuos migrantes, ya que se necesitaría tener datos longitudinales. En cambio, se identificó indirectamente el fenómeno a partir de la observación de dobles diferencias en las variables relevantes, como el ingreso, el empleo y la formalidad de los habitantes de las zonas rurales, comparados con habitantes de las zonas urbanas. Por lo tanto, no podría descartarse, ni teórica ni empíricamente, que haya habido otros factores afectando estas dobles diferencias en este período de tiempo, además de las migraciones aludidas.

Se utilizó un modelo de diferencias en diferencias para capturar el efecto de la ruralización en los salarios y otros componentes del mercado laboral, como desempleo e informalidad; para ello, se planteó la siguiente regresión:

$$y_i = \beta_0 + \beta_1 * Covid_i + \beta_2 * Rural_i + \beta_3 * Covid_i * Rural_i + \beta_4 * Edu_i + \beta_5 * X_i + \varepsilon_i$$

Dado que en frecuencia trimestral la Encuesta Nacional de Hogares es representativa a nivel nacional, nacional rural y nacional urbano (INEI, 2019a), se podrá asegurar la inferencia de datos.

Las variables relevantes para esta investigación están representadas por la variable  $y_i$ , las cuales son: (i) salario, (ii) desempleo y (iii) informalidad.

Se utilizó la variable *dummy* rural para definir el grupo de tratamiento, en este caso, las personas que viven en zonas rurales; y el grupo de control está compuesto por las personas que viven en zonas urbanas. Además, la variable de tiempo que se implementó para separar los períodos fue la *dummy* COVID, la cual permitirá analizar en el período pre COVID-19 y el período en el cual se implementaron las medidas de prevención.

Respecto a la interacción de las variables rural y COVID, estas permiten medir el efecto de las migraciones hacia zonas rurales en los principales componentes del mercado laboral. Por lo tanto, el efecto de la ruralización sobre las variables de estudio está contenido por 3.

Por otro lado, se evaluó el efecto de la presencia de la COVID-19 en el mercado laboral, tanto en el grupo de tratamiento como en el de control, a partir del coeficiente  $\beta_1$ . Esto permitió medir el efecto que tuvieron las medidas en los salarios, la tasa de desempleo y la informalidad en las distintas zonas de residencia.

Además, Borjas y Cassidy (2020) consideran importante implementar características como medio de control en la regresión porque estas pueden estar relacionadas con las variables endógenas del mercado laboral. Dado que en este caso se trabajó a nivel individual, se decidió incluir un vector de controles para capturar el efecto de características relevantes de la muestra. Por ello, se controló por medio de las siguientes variables: edad,

sexo, seguro y estado civil. Este procedimiento busca reducir alguna probabilidad de endogeneidad u omisión de información en la regresión.

Asimismo, se implementó un vector de efectos fijos según la clasificación de la industria a la que pertenece el trabajo de la persona, para poder capturar algún efecto no observable que pueda estar correlacionado con las variables explicativas. Así, el subíndice  $j$  representa a la industria a la que pertenece la persona. Se buscará capturar los efectos que se pueden dar en distintos sectores del mercado laboral. Es importante tomar en cuenta estos vectores, ya que no incluirlos podría generar endogeneidad en los resultados de la estimación.

$$y_{ij} = \beta_0 + \beta_1 * Covid_{ij} + \beta_2 * Rural_{ij} + \beta_3 * Covid_{ij} * Rural_{ij} + \beta_4 * Edu_{ij} + \beta_5 * X_{ij} + \delta_j + \varepsilon_{ij}$$

Luego, se buscó analizar la existencia de efectos diferenciados según el nivel académico alcanzado por las personas, para lo cual se añadió a la educación como variable independiente en la regresión y se analizó el efecto de la interacción de esta con las variables relevantes previamente mencionadas, *COVID* y *rural*.

$$y_{ij} = \beta_0 + \beta_1 * Covid_{ij} + \beta_2 * Rural_{ij} + \beta_3 * Edu_{ij} + \beta_4 * Covid_{ij} * Rural_{ij} + \beta_5 * Covid_{ij} * Edu_{ij} + \beta_6 * Rural_{ij} * Edu_{ij} + \beta_7 * Covid_{ij} * Rural_{ij} * Edu_{ij} + \beta_8 * X_{ij} + \delta_j + \varepsilon_{ij}$$

Al implementar la variable de educación, se puede capturar el efecto del nivel académico de las personas en el proceso de ruralización, y se observa si este fue un factor que hizo variar el resultado. En principio, se puede medir el efecto del período de la pandemia de COVID-19 considerando el nivel educativo de las personas sobre los componentes del mercado laboral mediante 5. Además, el coeficiente 6 permite identificar el efecto de tener una mayor educación en zonas rurales. En el caso del efecto generado por la ruralización y la educación, la variable 7 nos permite obtener conocimiento sobre si las personas que migraron tuvieron mejores o peores resultados en el salario, el desempleo o la informalidad según su nivel de preparación educativa alcanzado.

Por último, se utilizó la nueva división de estratos para poder analizar de manera profunda cómo ha variado cada zona luego de la migración hacia zonas rurales.

$$y_{ij} = \beta_0 + \beta_1 * Estrato\_2_{ij} + \beta_2 * Covid_{ij} + \beta_3 * Estrato\_2_{ij} + \beta_4 * Edu_{ij} + \beta_5 * X_{ij} + \delta_j + \varepsilon_{ij}$$

A partir de estas categorías que denominan el lugar de residencia de las personas, se identificó qué zonas, más rurales o urbanas, están generando la mayor parte del efecto en los componentes laborales producto de la migración hacia zonas rurales a partir de la variable 3. Por ejemplo, permite identificar si las zonas más urbanas son las que están experimentando una mayor disminución de salario y representan mayor parte del efecto general. Por consiguiente, se tiene un mejor entendimiento a nivel desagregado de los determinantes que están generando los resultados obtenidos en las regresiones anteriores.

## **Análisis de resultados**

### **Discusión de los resultados**

En este trabajo de investigación, se busca comprobar la existencia de una relación significativa entre la ruralización a causa de la pandemia y el mercado laboral local en el Perú. Para ello, se decidió utilizar la Encuesta Nacional de Hogares de los años 2019 y 2020. La hipótesis principal de este estudio es que la migración hacia zonas rurales ha generado variaciones en distintos componentes del mercado laboral como el salario, el desempleo y la informalidad. Además, se espera que exista un efecto diferente al implementar el nivel educativo alcanzado por la persona; es decir, poseer un mayor nivel académico conlleva tener un menor efecto sobre las variables dependientes, mientras que las personas con una menor educación perciben un mayor impacto en el mercado laboral.

La metodología utilizada para obtener estos resultados fue una regresión de diferencias en diferencias, dado que se evaluó cómo variaron las observaciones en un período pre COVID-19 y con la presencia de la pandemia. Asimismo, se separará en un grupo de tratamiento a las personas que residan en zonas rurales y en un grupo de control a los que residan en zonas urbanas. Esta regresión se realizó a nivel de individuo, permitiendo percibir la variación del salario, el desempleo y la informalidad en el Perú a partir de la ruralización por causa de la pandemia.

Adicionalmente, se verificó el principal supuesto de tendencias paralelas. En las figuras 7.1, 7.2 y 7.3 se puede observar que las variables de interés evolucionan de manera similar, tanto en el grupo de tratamiento como en el de control, antes de la pandemia, que es el período pretratamiento. Este hecho garantiza que las personas que residen en las zonas urbanas sean un grupo de control adecuado.

Como resultado, se obtuvo la regresión de diferencias en diferencias, incluyendo efectos fijos por estratos. Se puede observar, a partir del coeficiente de la variable COVID, que tanto el grupo de tratamiento como el de control percibieron una caída en los ingresos mensuales cuando la COVID-19 estuvo presente. Asimismo, se realizó un análisis para encontrar cuáles estratos son los que principalmente están generando una variación en el salario en las zonas rurales. Se puede inferir que la principal zona de residencia que está reduciendo el salario son las zonas urbanas de 2000 a 19 999 habitantes. Este hecho puede haberse producido por las contracciones salariales o el subempleo generado por las medidas de contención de la COVID-19. A partir del reporte técnico trimestral del INEI (2020c), se puede afirmar que el salario promedio de esa área de residencia fue uno de los que más cayó; asimismo, esta zona urbana es una de las que mayor población concentra y la única área urbana donde el empleo informal se incrementó en comparación con el año 2020 (INEI, 2020a). Por lo tanto, se puede observar que la principal zona en la que está disminuyendo el salario es la de 2000 a 19 999 habitantes; es decir, las áreas medianamente urbanas.

Además, en la regresión donde el desempleo es la variable dependiente, se puede observar cómo este se incrementó para ambos grupos a raíz de la presencia de la pandemia. Asimismo, los coeficientes indican que, conforme las zonas son más rurales, el desempleo a causa de la ruralización se incrementa en mayor proporción. Este hecho es producto del incremento de la oferta de capital humano en el mercado laboral, pero manteniendo una demanda laboral similar e incluso menor en algunos rubros; por lo tanto, se estará generando una brecha con mayor cantidad de desempleados en estas zonas. Prueba de ello es que, de julio de 2019 a junio de 2020, la tasa de informalidad ascendió al 74,3%; es decir, 1,7 puntos porcentuales más que lo registrado en el año de julio de 2018 a junio de 2019 (OIT, 2020a).

Luego, en la última regresión, se puede inferir que la presencia de la COVID-19 también generó un incremento de la presencia de la informalidad tanto en la zona rural como en la urbana. Al desagregar por estratos, según las zonas de residencia, se puede observar que la zona de 20 000 a 99 999 habitantes es en la que se está evidenciando mayor informalidad, dado que estas áreas medianamente urbanas son los lugares donde las restricciones de operatividad de las empresas formales fueron más rigurosas, conduciendo a que las personas busquen una forma de generar ingresos a través de la informalidad. Asimismo, se puede observar que en el período de la COVID-19 había menos probabilidad de pertenecer a la informalidad mientras más rural sea el área en cuestión.

Tabla 1

Regresión de diferencias en diferencias de salario, desempleo e informal como dependientes, incluyendo efectos fijos por estratos

Variables	Ingresos	Desempleo	Informal
1.covid	-265,9*** -16,13	0,000214 (0,00132)	0,0108* (0,00357)
1.covid # Área de 20 000 a 99 999 habitantes	11,00 -64,19	0,00327** (0,000629)	0,000558 (0,00220)
1.covid # Área de 2000 a 19 999 habitantes	-29,60 -47,68	0,000220 (0,00109)	-0,000989 (0,00205)
1.covid # Rural	113,5** -23,86	0,00261 (0,00101)	-0,0134* (0,00438)
1.covid # Más rural	86,77 -37,63	0,00346 (0,00347)	-0,0149** (0,00209)
Constant	930,4*** -83,19	0,03** 0,00	0,29*** -0,01
Observations	96 398	114 684	113 948
R-squared	0,16	0,01	0,75
Controles	Sí	Sí	Sí
Efectos fijos CIU	Sí	Sí	Sí

Notas. Errores estándar robustos entre paréntesis. \*\*\* p<0,01, \*\* p<0,05, \* p<0,1.

Elaboración propia.



## Ingreso salarial

En el caso de los ingresos mensuales que percibe una persona, se identificó, a través de la regresión 1, una caída en los salarios, tanto el grupo de tratamiento como en el de control, cuando está presente la COVID-19 (anexo 2). Sobre la base de la Encuesta Nacional de Hogares – INEI (2020c), existe un predominio del sector informal en el mercado; asimismo, fue el sector que tuvo una menor caída ante la presencia de la pandemia. Este hecho generó que, ante la pérdida de empleos por causa de la pandemia, las personas estén dispuestas a optar por un empleo con menos beneficios, en este caso, un menor pago por el trabajo realizado. Adicionalmente, en la interacción entre las variables *rural* y *COVID* se puede observar que el ingreso en zonas rurales se incrementó respecto a las zonas urbanas, producto de la ruralización.

Sin embargo, estos resultados pueden estar siendo afectados por la heterogeneidad entre las industrias; por ello, se decidió implementar los efectos fijos por industria para obtener estimadores más precisos.

En el INEI (2020d), se muestra que las principales actividades económicas en la zona rural son la agricultura y ganadería, siendo esta intensiva en capital humano sin requerimiento de especialización; por lo tanto, se puede inferir que la mayoría de los empleos que se desprenden de este sector se aprenden por la práctica y no requieren preparación académica; por ejemplo, los cosechadores o el personal de colecta. Estos hechos son los que pueden estar generando estas variaciones en el salario según el nivel académico, dado que en las zonas urbanas hay una mayor oferta laboral especializada mientras que en las zonas rurales, una mayor oferta laboral no especializada.

En consecuencia, en la regresión 2 (anexo 3), se decide incluir efectos fijos por industria. A partir de ello, se observa una caída en los errores estándar, por lo que se generan estimadores más precisos. Aunque se muestra un efecto más significativo en la variable *COVID*, la interacción de *COVID* y *rural* disminuye su significancia; probablemente porque se está omitiendo el efecto de la educación en relación con la interacción, ya que los salarios pueden variar por el nivel educativo. Además, esta caída en gran magnitud del coeficiente de interacción está reduciendo la significancia de la variable. Sin embargo, la dirección de los coeficientes sigue siendo similar; por consiguiente, estos hechos fueron originados por las mismas razones mencionadas en la regresión anterior.

Dado que la educación suele estar relacionada con el salario, como se mencionó previamente, se agrega la interacción de los años de educación en la regresión 3 (anexo 4). En este caso, se muestra que la interacción de la ruralización se vuelve significativa y muestra que el salario continúa siendo mayor en zonas rurales que en zonas urbanas. Además, se puede inferir que a medida que las personas poseen un mayor nivel educativo, la diferencia entre salario rural y salario urbano va variando; es decir, para personas

con menor nivel educativo, la brecha salarial respecto a zonas rurales es menor, mientras que, cuando los años de educación alcanzados se incrementan, el salario es mayor en lugares urbanos.

## Desempleo

Esta variable captura la situación laboral de la persona; es decir, si se encuentra en situación de ocupado o desempleado. Es evidente que el desempleo es uno de los componentes más importantes para medir el mercado laboral; por ello, se evaluará el efecto de la migración hacia zonas rurales en este componente mediante regresiones. Luego de realizar las estimaciones a través de la regresión 4 (anexo 2), los resultados muestran que el impacto de la presencia de la pandemia generó un incremento significativo en el desempleo, esto probablemente provocado por la reducción del empleo que generaron las medidas sanitarias y la paralización de distintos sectores para combatir la COVID-19. Asimismo, se puede observar que, luego del proceso de ruralización, las zonas rurales tuvieron significativamente un menor impacto en el desempleo en comparación con las zonas urbanas. Este efecto se puede haber generado por la mayor presencia del empleo agrícola en zonas rurales. La Organización Internacional del Trabajo (2020a) afirma que las actividades agrícolas han sido uno de los sectores que menor impacto ha tenido por causa de la pandemia. Además, sostiene que, en las zonas rurales, el 38% de los trabajadores son autoempleados; es decir, trabajan en sus emprendimientos. Esto permite explicar que el efecto sobre el desempleo en dichas zonas sea menor.

En la regresión 5 (anexo 3), se puede inferir que la interacción del proceso de ruralización pierde significancia y cambia el signo del coeficiente; esto puede ser generado porque se ha controlado las industrias que están presentes en el mercado laboral. Por lo tanto, se controló la heterogeneidad generada por las distintas industrias; es decir, las zonas rurales produjeron más desempleo, ya que, a excepción de la agricultura, esta área posee una menor demanda laboral en comparación con las áreas urbanas, y esto se agrava en mayor magnitud a raíz de la pandemia.

Asimismo, en la regresión 6 (anexo 4), añadimos los años de educación alcanzados a la interacción del proceso de ruralización. Se puede observar que el desempleo es mayor significativamente en zonas rurales para las personas que completaron la educación superior no universitaria. Esto se puede estar generando porque las personas que realizaron una carrera técnica dedicaron su tiempo a los estudios y no son trabajadores eficientes para participar en actividades no especializadas dado que la mayoría de los empleos en la zona rural poseen esta característica. En cambio, en las personas que únicamente completaron la primaria, el nivel de desempleo fue menor en comparación con zonas urbanas dado que pueden haber sido más capaces o eficientes para estas labores.

### *Tasa de informalidad*

Con respecto a esta variable endógena, contiene el sector al que pertenece la persona según la clasificación de su ocupación laboral. En la regresión 7 (anexo 2), se puede observar que hay una relación positiva y significativa al 10% entre la presencia de la pandemia y la informalidad. Esto respalda lo mencionado previamente por medio de las dos variables endógenas analizadas. La informalidad crece al percibir una mayor población por causa de la migración y al no existir un incremento de la demanda laboral que compense la variación de la oferta de trabajadores. En consecuencia, el grupo de personas pasa a laborar en el mercado informal con la finalidad de generar ingresos para cubrir sus necesidades. Esto se ve respaldado por los hechos acontecidos durante la pandemia, ya que las oportunidades laborales dentro del mercado formal se redujeron como efecto de las restricciones de funcionamiento y de trabajo. Según el Decreto Supremo N.º 044-2020-PCM, se permitía únicamente la labor del personal de salud, policías, telecomunicaciones, militares, bancos, energía y gas. A pesar de que las medidas se fueron suavizando paulatinamente, las necesidades permanentes de la población y el cierre de empresas han tenido una repercusión en el mercado laboral informal.

En la regresión 8 (anexo 3), se incorporaron controles por vectores fijos para mejorar la eficiencia de los estimadores. Se puede observar que, como consecuencia de la ruralización, se generó un mayor aumento de la informalidad en las zonas urbanas que en las rurales. Como se mencionó con anterioridad, a raíz de la presencia de la pandemia de COVID-19, se pararon las actividades de diversos sectores, excepto aquellos de necesidades básicas, como la agricultura. Según el INEI (2020d), el principal sector formal en zonas rurales es la agricultura, mientras que en áreas urbanas esta actividad no está ubicada entre las principales industrias que generan empleo formal.

En la regresión 9, (anexo 4), se agrega la interacción de los años de educación alcanzados por la persona. En los resultados, se obtiene un efecto significativo que indica que al poseer un nivel educativo de primaria y pertenecer a zonas urbanas es más probable contar con un trabajo informal; efecto que es mayor que en el caso de las zonas rurales. Este hecho se generó porque, en las zonas urbanas, para ser contratado por empresas formales, se requiere una mayor preparación educativa, pues los empleadores utilizan el desarrollo académico como un indicador para disminuir el sesgo de información sobre la persona que buscan contratar. En cambio, en zonas rurales, el nivel educativo no es algo requerido, dado que gran parte de los trabajos de las actividades principales no son especializados, pues requieren conocimientos que son aprendidos a través de la práctica y desarrollo de experiencia.

### **Resultados y conclusiones**

A partir de los resultados obtenidos, se plantea que el efecto de migrar hacia zonas rurales es significativo únicamente en los componentes laborales del salario y desempleo,

aunque estos resultados no difieren significativamente por el nivel educativo alcanzado por la persona, como se plantea en la hipótesis. En primer lugar, esto se debe a que las principales actividades económicas de las zonas rurales son predominantemente la agricultura y ganadería; es decir, labores que no necesitan una preparación académica exhaustiva, sino se van aprendiendo por la práctica. Se presume que si las bases de datos incluyeran información sobre el desempeño, la experiencia o las habilidades de los trabajadores en actividades agrícolas o ganaderas, sí se percibirá heterogeneidad en el impacto de la ruralización. Por ejemplo, las personas con más experiencia serían las que menos probabilidad tienen de ser sustituidas por los inmigrantes y menos probabilidad tienen de afrontar una reducción salarial.

Sin embargo, al controlar la regresión mediante efectos fijos, se observa que los componentes que logran significancia son el salario y la informalidad. El mecanismo evidenciado respecto a la informalidad en el mercado laboral se debe a que las actividades productivas predominantes no requieren preparación académica y se caracterizan por no ser consideradas formales, dado que se autoemplean o participan en trabajos no especializados en el círculo familiar o de allegados. Por ello, la oportunidad de que la educación genere un impacto significativo en los componentes laborales es ínfima. Por lo tanto, a menos que las localidades rurales perciban un giro en sus principales actividades económicas, como un proceso de industrialización, las personas con mayor educación no generan grandes impactos en el mercado laboral, dado que la demanda de empleo formal y especializada seguirá siendo reducida.

Por otro lado, se obtuvo que no existe una relación significativa entre el proceso de ruralización y la tasa de desempleo. Si bien se planteaba que el incremento de la población en los distritos rurales iba a conllevar un mayor número de desempleados en dichas localidades, esto no fue reflejado por los resultados de la investigación, ya que el nivel de desempleo resulta siendo menor que en zonas urbanas. Esto se explica con el incremento del trabajo en el sector informal en las localidades rurales; es decir, las personas que no pudieron conseguir empleos formales optaron por trasladarse hacia el mercado informal, dada la necesidad de generar ingresos, aunque estos no sean los mismos que un empleo formal. Asimismo, se experimentó un incremento en la creación de negocios propios que no están registrados, brindando una nueva oportunidad generación de empleo para las personas.

## Referencias

- Ajay, R. (2020). Migration and reverse migration in the age of COVID-19. *Economic & Political Weekly*, 55(19), 28-32.
- Albo, A., & Ordaz, J. (2011). *Los efectos económicos de la migración en el país de destino. Los beneficios de la migración mexicana para Estados Unidos*. México: Servicio de Estudios Económicos del Grupo BBVA.
- Ali, A., Chowdhury, S., & Mushfiq, A. (2016). *Effects of migration on rural labor markets*. NBER.

- Alvarado, A. (2018). *Empleo informal y mercados laborales multisegmentados en el Perú*. Lima: PUCP
- Ayala, H. (2020, 5 de mayo). *Desplazamiento forzado en tiempos de COVID-19: ¿qué hemos aprendido del posconflicto?* Recuperado de <https://idehpucp.pucp.edu.pe/notas-informativas/desplazamiento-forzado-en-tiempos-de-covid-19-que-hemos-aprendido-del-posconflicto/>
- Blaug, M. (1972). The correlation between education and earnings: what does it signify? *Higher Education Quarterly*, 1(1), 53-76. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/3445959?seq=1>
- Boustan, L., Fishback, P., & Shawn, K. (2007). *The effect of internal migration on local labor markets: American cities during The Great Depression*. California: National Bureau of Economic Research.
- Borjas, G., & Cassidy, H. (2020). *The adverse effect of the COVID-19 labor market shock on immigrant employment*. Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Campos, M. (2018, 3 de diciembre). Capital social y asimilación ocupacional de los migrantes internos en Perú. *Revista Brasileira de Estudos de População*, 35(3), e0054. <https://doi.org/10.20947/s102-3098a0054>
- Devillanova, C. (2004). Interregional migration and labor market imbalances. *Journal of Population Economics*, 17, 229-247.
- Diez, R. (2016). *Indicadores clave del mercado de trabajo*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.
- Eliasson, K., Westlund, H., & Johansson, J. (2015). Determinants of net migration to rural areas, and the impacts of migration on rural labour markets and self-employment in rural Sweden. *European Planning Studies*, 23(4), 693-709, doi:10.1080/09654313.2014.945814
- Falaris, E. (1979). The determinants of internal migration in Peru: An economic analysis. *Economic Development and Cultural Change*, 27(2), 327-341. Recuperado de <https://www.journals.uchicago.edu/doi/abs/10.1086/451096?journalCode=edcc>
- Gamero, J., & Pérez, J. (2020). *Perú: impacto de la COVID-19 en el empleo y los ingresos laborales*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_756474.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_756474.pdf)
- Gutiérrez, M. (2017). 5 graves consecuencias de la sobrepoblación mundial. *Revista Digital Lifeder*. <https://www.lifeder.com/consecuencias-sobrepoblacion-mundial/>
- Harris, J., & Todaro, M. (1970). Migration, unemployment and development: A two-sector analysis. *American Economic Review*, 60, 126-142.
- Hofer, H., & Huber, P. (2001). *Wage and mobility effects of trade and migration on the Austrian labour market*. Viena: Economics Series.
- Hotchkiss, J., & Quispe-Agnoli, M. (2008). *The labor market experience and impact of undocumented workers*. Atlanta: Federal Reserve Bank of Atlanta.
- INEI. (2018). *Perú: Resultados definitivos población económicamente activa*. Lima: INEI. [https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1600/](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1600/)
- INEI. (2019a). *Ficha técnica: Encuesta Nacional de Hogares sobre condiciones de vida y pobreza – 2019*. Lima: INEI.
- INEI. (2019b). *Perú: Evolución de los indicadores de empleo e ingreso por departamento, 2007-2018*. Lima: INEI.
- INEI. (2020a). *Efectos de la migración interna sobre el crecimiento y la estructura demográfica*. INEI. Lima: INEI. [https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1732/libro.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1732/libro.pdf)
- INEI. (2020b). *Estado de la población peruana 2020*. Lima: INEI.

- INEI. (2020c). *Comportamiento de los indicadores de mercado laboral a nivel nacional – Trimestre abril, mayo y junio 2020*. Lima: INEI. [https://m.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/03-informe-tecnico-n03\\_empleo-nacional-abr-may-jun-2020.pdf](https://m.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/03-informe-tecnico-n03_empleo-nacional-abr-may-jun-2020.pdf)
- INEI. (2020d). *Comportamiento de la economía peruana 1950-2020*. Lima: INEI. [https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1799/cap01.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1799/cap01.pdf)
- Kleemans, M., & Magruder, J. (2017). *Labour market responses to immigration: Evidence from internal migration driven by weather shocks*. Chicago: University of Illinois at Urbana-Champaign.
- Lara, J., Cruz, M., Moyeda, D., Prats, A., & Téllez, J. (2020). *Migración rural urbana e informalidad en las zonas metropolitanas de México. Una estimación de corto plazo*. Monterrey: Universidad de Monterrey.
- Maré, D., & Stillman, S. (2009). *The impact of immigration on the labour market outcomes of New Zealanders*. New Zealand: Motu Economic and Public Policy Research.
- Mendoza, J. (2013). *Migración de retorno, niveles educativos y desarrollo socioeconómico regional de México*. México: Estudios Sociales.
- ONU. (2020). *Documento de políticas del Secretario General sobre la COVID-19. Organización de las Naciones Unidas*. [https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sg\\_brief\\_c19\\_people\\_on\\_the\\_move\\_spanish.pdf](https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sg_brief_c19_people_on_the_move_spanish.pdf)
- Organización Internacional del Trabajo. (2018). *La brecha salarial en América Latina*. Ginebra. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/genericdocument/wcms\\_616175.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/genericdocument/wcms_616175.pdf)
- Organización Internacional del Trabajo. (2020a). *Efectos de la COVID-19 en la economía rural de América Latina*. Suiza. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_760656.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_760656.pdf)
- Organización Internacional del Trabajo. (2020b). *La brecha salarial en América Latina*. Suiza. [https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS\\_616175/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_616175/lang--es/index.htm)
- Organización Internacional del Trabajo. (2020c). *La COVID-19 y el mundo del trabajo: un enfoque en los pueblos indígenas y tribales*. Suiza. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms\\_746902.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_746902.pdf)
- Orrenius, P., & Zavodny, M. (2003). *Does immigration affect wages? A look at occupation-level evidence*. Atlanta: Federal Reserve bank of Atlanta.
- Perry, G., Maloney, W., Arias, O., Fajnzylber, P., Mason, A., Saavedra-Chanduvi, J., & Bosch, M. (2007). *Informalidad: escape y exclusión*. Washington D. C.: Banco Mundial.
- Presidente de la República. (2020, 15 de marzo). Decreto Supremo N.º 044-2020-PCM. *El Peruano*.
- Saks, R., & Wozniak, A. (2007). *Labor reallocation over the business cycle: New evidence from internal migration*. IZA Working Paper 2766. Bonn: Universidad de Bonn.
- Sjaastad, L. (1962). The costs and returns of human migration. *The Journal of Political Economy*, LXX(5), 80-93. <https://www.nber.org/chapters/c13573>
- Yamada, G. (2012). Patrones de migración interna en el Perú reciente. En G. Yamada. *Empleo y proyección social* (pp. 91-124). Lima, Perú: Fondo Editorial – Pontificia Universidad Católica del Perú. Recuperado de <https://EconPapers.repec.org/RePEc:pcp:pucchp:lde-2012-01-04>
- Yépez, N., & Gachet, F. (2014). Migración interna en la región Andina: tendencias históricas y problemas actuales. *Andina Migrante*, 18, 19-30.
- Zhao, X. (2020). Migrants and urban wage: Evidence from China's internal migration. *China Economic Review*, 61(C).

## Anexos

### Anexo 1 Especificación de las variables

#### a) Ingresos salariales:

A partir del módulo de empleos e ingresos que brinda la Encuesta Nacional de Hogares, se extraerán los ingresos laborales anualizados de las personas. Por lo tanto, esta variable estará compuesta por todos los tipos de ingresos por trabajo que haya obtenido la persona.

Por ello, la variable se define como:

*Ingresos salariales*

= Ingreso total (ocupación principal)  
+ cuánto estima el pago total (ocupación principal)  
+ cuál fue la ganancia neta en el mes anterior (ocupación principal)  
+ valor de los productos utilizados para consumo (ocupación principal)  
+ ingreso total (ocupación secundaria)  
+ valor estimado por pago en especie (ocupación secundaria)  
+ cuál fue la ganancia neta en el mes anterior (ocupación secundaria)  
+ valor de los productos utilizados para consumo (ocupación secundaria)  
+ total ingresos extraordinarios/12

Esta variable se creará a partir de los ingresos indicados en las secciones de la encuesta.

#### b) Desempleo:

Esta variable será generada a partir de la clasificación de la PEA; es decir, ocupado, desocupado abierto, desocupado oculto, y no pertenece a la PEA. Como se indicó anteriormente, no se tendrá en cuenta a los que no pertenezcan a la PEA.

Se generará una *dummy* que indica el estado laboral de la persona:

*Desempleo*

= 1 si el individuo pertenece a las siguientes categorías en la PEA:

- Desocupado abierto
- Desocupado oculto

0 de lo contrario

#### c) Informalidad:

Para la elaboración de esta variable, se utilizarán las especificaciones de informalidad predeterminadas por la Enaho. De esta forma, se elaborará una *dummy* que indique el tipo de empleo que posee la persona:

*Informal*



= 1 si el individuo posee un empleo informal según su situación  
0 de lo contrario

d) Rural:

Se definirá una variable *dummy* que permitirá diferenciar si la persona encuestada se ubica en una zona geográfica rural o urbana. Por consiguiente, se utilizarán las especificaciones señaladas en la ficha técnica de la Encuesta Nacional de Hogares.

*Rural*

= 1 si el individuo pertenece los siguientes estratos:

- + Centro poblado de 500 a 1999 habitantes
  - + Área de empadronamiento rural (AER) compuesto
  - + Área de empadronamiento rural (AER) simple
- 0 de lo contrario

e) Estratos\_2:

Esta variable contempla las nuevas agrupaciones de estratos según el lugar en que residen las personas. Se utilizará para segmentar entre lugares más rurales o menos rurales. La variable está compuesta de la siguiente manera:

*Estratos\_2*

- = 0 Zonas de 100 000 más habitantes
- 1 Zonas de 20 000 a 99 999 habitantes
- 2 Zonas de 2000 a 19 999 habitantes
- 3 Áreas rurales
- 4 Áreas más rurales

f) Jefe:

Esta variable es una dicotómica que indica si la persona es jefe de hogar, la cual se usará como control para medir el desempleo. La variable está estructurada como:

*Jefe*

- = 1 si la persona es considerada jefe de hogar
- 0 si la persona no es considerada jefe de hogar

g) Etnia:

Esta variable es una categoría que indica la etnia con la que se siente identificada la persona. La variable está estructurada como:

*Etnia*

- = 0 Indígena<sup>1/</sup>
- 1 Negro, mulato, afroperuano
- 2 Mestizo
- 3 Otro<sup>2/</sup>
- 4 No sabe



<sup>1/</sup> Incluye: quechua, aimara y nativo o indígena de la Amazonía.

<sup>2/</sup> Incluye: blanco y otro.

h) Tamaño:

Esta variable es una categórica que indica el tamaño de la empresa en que trabaja la persona. Estará compuesta de la siguiente manera:

*Tamaño*

- = 0 No especificado
- 1 De 1 a 10 trabajadores
- 2 De 11 a 10 trabajadores
- 3 De 51 a más trabajadores

i) Sector:

Esta variable es una categórica que indica la clasificación industrial internacional uniforme (CIIU) a la pertenece el trabajo de la persona.

*Sector*

- = 0 Agricultura
- 1 Pesca
- 2 Minería
- 3 Manufactura
- 4 Construcción
- 5 Comercio
- 6 Transporte y comunicaciones
- 7 Gobierno
- 8 Hoteles y restaurantes
- 9 Inmobiliarias y alquileres
- 10 Enseñanza
- 11 Otros servicios

j) Seguro:

Esta variable es una *dummy* que indica si la persona percibe un seguro pagado por la empresa en que trabaja o posee un seguro diferente al otorgado por su centro laboral. La variable está estructurada de la siguiente manera:

*Seguro*

- = 1 si posee un seguro diferente del trabajo
- 0 si posee un seguro proveniente al trabajo

k) Educación:

Se hará uso de esta variable para realizar nuevos grupos de educación según el último año alcanzado, sea este menor que primaria completa, primaria completa, secunda-

ria completa o si alcanzó un grado profesional. Así, la variable estará compuesta de la siguiente manera:

*Educ*

- = 0 si el último año que aprobó fue primaria incompleta
- 1 si el último año que aprobó fue primaria completa
- 2 si el último año que aprobó fue secundaria completa
- 3 si el último año que aprobó fue superior no universitaria completa
- 4 si el último año que aprobó fue superior universitaria completa
- 5 si el último año que aprobó fue posgrado.

#### Anexo 2

Regresión de diferencias en diferencias de salario, desempleo e informal como dependientes

Variables	Ingresos (1)	Desempleo (4)	Informal (7)
1.covid	-352,0***	0,075**	0,015*
	-28,11	-0,01	0,00
1.rural	-427,1**	-0,04**	0,06***
	-50,37	-0,01	-0,01
1.covid#1.rural	146,8*	-0,06**	-0,01
	-36,93	-0,01	-0,01
Primaria completa	193,9**	0,00	-0,02**
	-23,91	0,00	0,00
Secundaria completa	515,6***	0,01***	-0,06**
	-24,80	0,00	-0,01
Superior no univ. completa	1024***	0,00	-0,13***
	-44,54	0,00	-0,01
Superior completa	1750***	0,01	-0,16***
	-83,96	-0,01	-0,01
Posgrado	3394***	-0,03**	-0,17***
	-238,80	0,00	0,00
Constant	919,0***	0,20*	0,27***
	-89,06	-0,05	0,00
Observations	97 684	120 803	113 948
Controles	Sí	Sí	Sí
Efectos fijos CIU	No	No	No
R-squared	0,14	0,05	0,74

Notas. Errores estándar robustos entre paréntesis. \*\*\* p<0,01, \*\* p<0,05, \* p<0,1.

Elaboración propia.

## Anexo 3

Regresión de diferencias en diferencias de salario, desempleo e informal como dependientes, incluyendo efectos fijos

Variables	Ingresos (2)	Desempleo (5)	Informal (8)
1.covid	-268,2*** -16,17	0,00	0,01*
1.rural	-277,2*** -24,29	-0,00*	0,02*
1.covid#1.rural	113,2* -36,18	0,00	-0,01*
Primaria completa	164,6** -24,01	0,00	-0,02**
Secundaria completa	424,7** -49,41	0,00	-0,05**
Superior no univ. completa	875,1*** -47,03	0,00	-0,11***
Superior completa	1574*** -123,60	0,01	-0,15***
Posgrado	3165** -328,40	0,00	-0,16***
Constant	871,8*** -58,39	0,03**	0,30***
Observations	96 398	114 684	113 948
R-squared	0,161	0,008	0,747
Controles	Sí	Sí	Sí
Efectos fijos CIU	Sí	Sí	Sí

Notas. Errores estándar robustos entre paréntesis. \*\*\* p<0,01, \*\* p<0,05, \* p<0,1.  
Elaboración propia.

## Anexo 4

Regresión de diferencias en diferencias de salario, desempleo e informal como dependientes, incluyendo efectos fijos e interacción de educación

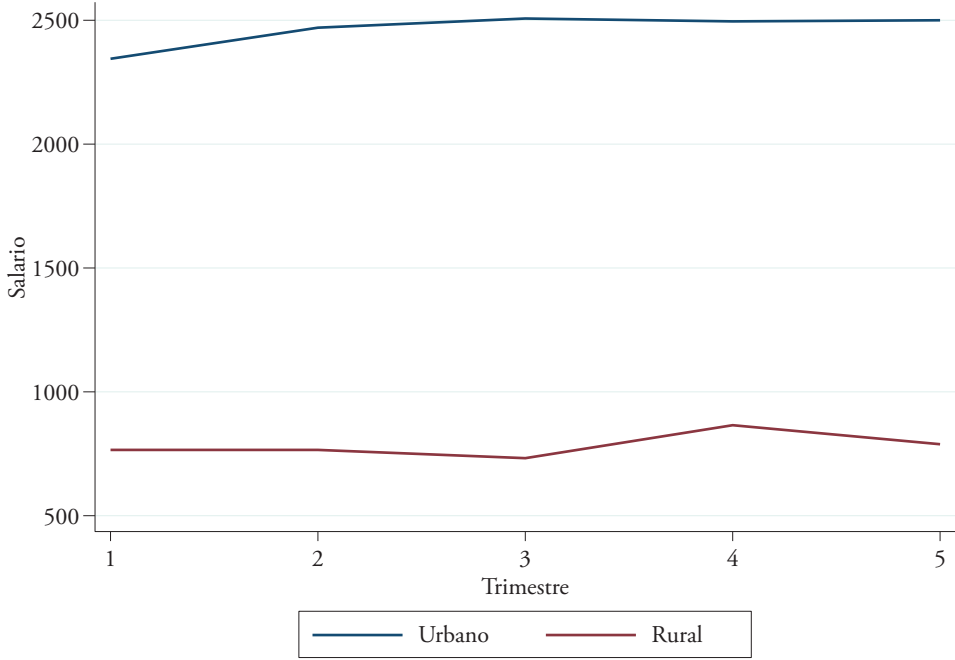
Variables	Ingresos (3)	Desempleo (6)	Informal (9)
covid#rural	134,5**	0,00	-0,01
	-26,55	0,00	0,00
covid#rural#primaria completa	-36,69	0,00	-0,01***
	-26,41	0,00	0,00
covid#rural#secundaria completa	-107,8**	0,00	-0,01
	-13,51	0,00	0,00
covid#rural#superior no univ. completa	18,71	0,01	0,00
	-47,38	0,00	-0,01
covid#rural#superior univ. completa	-109,30	-0,01	-0,02
	-180,50	0,00	-0,01
covid#rural#posgrado	-865,50	-0,01	-0,11
	-498,30	0,00	-0,05
rural#edu	-66,52	0,00	0,02**
	-33,37	0,00	0,00
covid#edu	-20,35	0,00	0,00
	-13,29	0,00	0,00
covid	-224,7***	0,00	0,01
	-11,97	0,00	-0,01
Rural	-171,4*	-0,01	-0,01***
	-53,82	0,00	0,00
Constant	781,2**	0,03**	0,32***
	-101,30	-0,01	0,00
Observations	96 398,00	114 684,00	113 948,00
R-squared	0,16	0,01	0,75
Controles	Sí	Sí	Sí
Efectos fijos CIU	Sí	Sí	Sí

Notas. Errores estándar robustos entre paréntesis. \*\*\* p<0,01, \*\* p<0,05, \* p<0,1.

Elaboración propia.

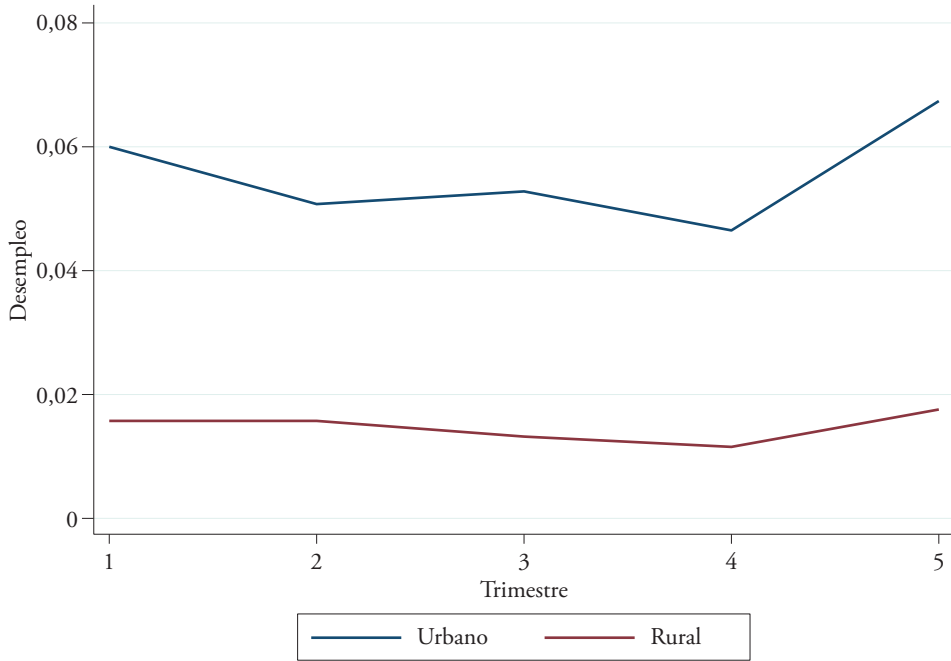
Anexo 5

Figura 7.1  
Tendencias paralelas en el salario



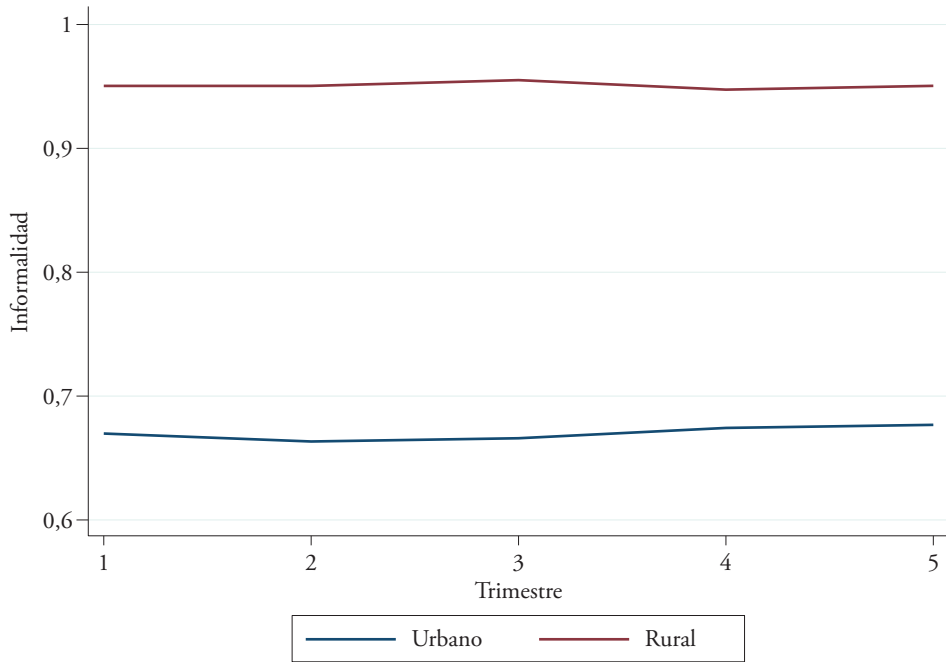
Fuente: datos tomados de la Enaho 2020.

Figura 7.2  
Tendencias paralelas en el desempleo



Fuente: datos tomados de la Enaho 2020.

Figura 7.3  
Tendencias paralelas en informalidad



Fuente: datos tomados de la Enaho 2020.

## 12. Teletrabajo y balance trabajo-vida: nuevo paradigma en pandemia

ROSA MARÍA FUCHS

### Introducción

El 5% de los empleados trabajaba desde casa de manera ocasional o regular antes de la pandemia. Sin embargo, esta cifra creció enormemente debido a los confinamientos ocasionados por las emergencias sanitarias declaradas alrededor del mundo (Ollo-López, Goñi-Legaz, & Erro-Garcés, 2020). Según Kniffin *et al.* (2021), la mitad de las compañías tuvo a más del 80% de sus empleados trabajando desde casa a raíz de la pandemia por la COVID-19, y se estima un incremento sustancial del teletrabajo a largo plazo. En el caso del Perú, 224 000 colaboradores se encontraban registrados en planilla electrónica bajo esta modalidad para agosto de 2022 en comparación con los 5000 teletrabajadores registrados antes de la pandemia (Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, 2022).

La investigación sobre las prácticas de flexibilidad que dependen de la ubicación del trabajo empezó hace unos 25 años. Más recientemente, se comenzó a hablar de trabajo distribuido, en mención a los arreglos laborales que permiten a los empleados realizar sus tareas lejos de un lugar físico organizacional. La modalidad más conocida de trabajo distribuido es el teletrabajo (Gajendran & Harrison, 2007). El teletrabajo es considerado como un arreglo de trabajo flexible que debería ser impulsado por la alta gerencia (Mayo, Gómez-Mejía, Firfiray, Berrone, & Villena, 2016). Además, es un beneficio muy valorado para el reclutamiento y retención de personal (Lee & Kim, 2018; Monroe & Haug, 2021). Así, el 47% de los trabajadores de América Latina prefiere el trabajo remoto a tiempo completo y el 45% apuesta por el trabajo híbrido (Chávez, 2022).

Una de las diferencias, si se compara el trabajo tradicional con el teletrabajo, es que en el teletrabajo los empleados tienen menos contacto directo con sus supervisores, colegas y clientes; por ello, puede aparecer un sentimiento de aislamiento (Spilker & Breaugh, 2021). Una segunda diferencia es que los empleados tienen una mayor flexibi-



lidad durante el día de trabajo en teletrabajo, por lo que se pueden acomodar actividades de la vida personal en horarios de trabajo. Una tercera diferencia es el menor nivel de supervisión en el contexto del teletrabajo, lo cual lleva a mayores oportunidades de involucrarse en actividades no laborales durante el horario de trabajo (Holland, Simpson, Dalal, & Vega, 2016).

Para algunos investigadores, el teletrabajo tiene efectos positivos en el balance trabajo-vida porque provee de flexibilidad y autonomía para ocuparse de tiempos de trabajo, ocio y atender asuntos de familia (Solís, 2017). Cuando el teletrabajo era una excepción más que una modalidad de trabajo adoptada por la mayoría, probablemente era así. Sin embargo, ante la pandemia de la COVID-19 es conveniente preguntarse si esta relación continúa siendo favorable. Más aún cuando algunos investigadores plantean que las modalidades flexibles de trabajo pueden causar mayor intensidad y más horas de trabajo de las que tenían previamente (Bathini & Kandhatil, 2019). En estos momentos, resulta poco claro si el teletrabajo facilita o complica combinar los roles personales y laborales, lo cual se evidencia en hallazgos contradictorios en la literatura (Delanoeije, Verbruggen, & Germeys, 2019; Elbaz, Richards, & Provost Savard, 2022).

Durante la etapa más crítica de la pandemia, una gran cantidad de trabajadores fueron forzados a trabajar desde casa, con lo cual tuvieron que afrontar retos como no contar con un espacio adecuado en casa para el teletrabajo. El trabajo desde casa puede resultar aún más complicado para aquellos que no viven solos y comparten el espacio físico y las redes de Internet (Kniffin *et al.*, 2021). Para Chong, Huang y Chang (2020), la pandemia de COVID-19, a inicios de 2020, dio un nuevo significado al teletrabajo. En mayo de 2020, en los Estados Unidos, el 65% de la fuerza laboral teletrabajaba a tiempo completo, en comparación con el 11% que teletrabajaba a tiempo parcial antes de la pandemia. Para septiembre de 2020, el 61,2% de los empresarios de Lima Metropolitana adoptaron una modalidad de trabajo completamente remota o mixta como respuesta a la COVID-19 (Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2020).

Ante esta realidad, que involucra una nueva manera de trabajar que, parece, permanecerá desarrollándose, es necesario plantearse si el teletrabajo permite alcanzar el balance trabajo-vida en quienes lo realizan. El objetivo central de este capítulo es identificar el impacto que el teletrabajo tuvo en el balance trabajo-vida durante la pandemia por la COVID-19. Asimismo, se pretende conocer las ventajas y desventajas del teletrabajo y la opinión de los empleados sobre la gestión del teletrabajo que las empresas empleadoras realizan en épocas de pandemia. Estudiar la experiencia de los teletrabajadores durante una emergencia sanitaria es de suma relevancia, ya que las probabilidades de experimentar una pandemia similar a la COVID-19 en los próximos años es alta (Marani, Katul, Pan, & Parolari, 2021). Adicionalmente, el estudio de la relación del balance trabajo-vida y teletrabajo en condiciones extremas podría enriquecer su comprensión, lo cual es útil para la mejora de las prácticas organizacionales en el Perú.

## Revisión de literatura

A continuación, se encontrarán definiciones que permitirán entender la temática bajo estudio. Se presentarán el teletrabajo, el balance trabajo-vida y la relación entre ambos en épocas de pandemia.

### Teletrabajo

El teletrabajo es una alternativa laboral en la cual los empleados desarrollan sus tareas en un lugar diferente del centro de trabajo, por al menos una parte del horario de trabajo, utilizando dispositivos electrónicos para interactuar con otros dentro y fuera de la organización (Allen, Golden, & Shockley, 2015; Gajendran & Harrison, 2007). La legislación peruana ha utilizado dos términos para referirse a esta modalidad: trabajo remoto (cuya vigencia es hasta el 31 de diciembre de 2022) y teletrabajo (que está rigiendo desde el 12 de septiembre de 2022). Ambas terminologías son similares, salvo algunas diferencias. El trabajo remoto podía ser determinado unilateralmente por el empleador y abarcaba actividades que no necesitaban de la mediación de tecnologías informáticas (D. S. N.º 010-2020-TR, 2020). En cambio, el teletrabajo requiere de un acuerdo mutuo entre colaborador y empleador, de medios tecnológicos e internet para su implementación, y del compromiso de la organización para compensar los gastos adicionales que genere su uso al colaborador, tales como los servicios de luz e internet (Ley N.º 31572, 2022).

Se opta por el teletrabajo por una variedad de razones, como el acceso al talento, dificultades para movilizarse, conciencia ambiental, ahorro de costos, necesidades familiares, entre otras (Fay, 2017). En esa línea, los participantes de la encuesta «The Deloitte global 2022 gen Z & millennial survey» mencionaron que el teletrabajo les permitía tener más tiempo para dedicarse a actividades importantes para ellos, ver a sus familiares frecuentemente, hacer su trabajo con mayor facilidad y cuidar su salud mental (Deloitte, 2022).

Es a partir de 1970 que se desarrolla la tecnología para hacer posible las relaciones a distancia. En dicho año, Jack Nilles acuñó el término «teletrabajo» como una modalidad laboral pertinente para enfrentar la escasez del gas de ese año (Ellison, 1999). En los Estados Unidos, el interés por el teletrabajo surgió de una política pública que se preocupaba por la contaminación que resultaba por los desplazamientos hacia el trabajo (Fay, 2017).

Algunos aspectos fundamentales vinculados con el teletrabajo son la comunicación a través de dispositivos tecnológicos, el balance trabajo-vida, el aislamiento y los retos relacionales. En cuanto a la tecnología, su avance ha permitido a los trabajadores mantener una presencia a pesar de la distancia. Sin embargo, algunas investigaciones sostienen que la tecnología puede aumentar la distancia percibida entre colegas. Este aspecto se

relaciona con el aislamiento, y con la sensación de pérdida y de menor pertenencia (Gratton, 2021; Herrero, Alberich, Vicente, Ramírez, & García, 2018; Kniffin *et al.*, 2021).

Con relación al aislamiento y los retos relacionales, aunque algunos teletrabajadores deciden distanciarse de otros, la mayor parte de las investigaciones sugiere que extrañan la camaradería y la socialización del trabajo. La amistad en el trabajo se caracteriza por altos niveles de interacción, confianza e intercambio de información; permite la innovación; y proporciona soporte social. Estos aspectos positivos de la amistad laboral se transforman en un reto en el contexto del teletrabajo (Fay, 2017). Así, el 17% de los colaboradores a nivel mundial reportaron tener dificultades con la colaboración y la comunicación, y el 24% manifestaron sentirse solos debido al teletrabajo (Buffer, 2022).

En cuanto a las ventajas del teletrabajo, algunas reportadas son la reducción de costos para la empresa y la mejora del balance trabajo-vida y de la productividad para el individuo. Del mismo modo, se considera positiva la autonomía que los empleados adquieren, puesto que escogen el lugar de trabajo y los horarios (Gajendran & Harrison, 2007; Onken-Menke, Nüesch, & Kröll, 2018). La autonomía y la flexibilidad suelen ser consideradas como beneficios para los trabajadores y como antecedentes de la satisfacción laboral (Boell, Cecez-Kecmanovic, & Campbell, 2016; Kwon & Jeon, 2020). Algunos aspectos positivos de trabajar desde casa son el evitar el estrés diario de prepararse para ir al trabajo, el tráfico y el control directo del supervisor (Fay, 2017).

Para Boell *et al.* (2016), la flexibilidad que otorga el teletrabajo puede ayudar a los trabajadores a coordinar mejor sus actividades laborales y personales, lo que incrementaría el balance trabajo-vida. Anderson, Kaplan y Vega (2015) estudiaron si el trabajar en casa comparado con el trabajo en oficina influenciaba la experiencia afectiva. Encontraron que el teletrabajo impacta la experiencia emocional y que trabajar desde casa se siente diferente que trabajar en la oficina. En su investigación, los resultados mostraron que el teletrabajo disminuyó el conflicto trabajo-familia y el estrés. De la misma manera, el tiempo ahorrado en los traslados a la oficina se puede destinar a más horas de trabajo productivas o también puede mejorar la productividad debido a menos interrupciones de los colegas (Boell *et al.*, 2016).

Según Ollo-López *et al.* (2020), el teletrabajo presenta ventajas para los empleados, pues permite mejorar el balance trabajo-vida y la reducción de tiempos de transporte. Asimismo, permite ventajas para la empresa, pues ayuda a atraer y retener trabajadores talentosos y reduce los costos físicos de la oficina al mismo tiempo que asegura la continuidad de las actividades de la empresa, en especial en la crisis pandémica. Incluso se considera que los empleados que realizan teletrabajo tienen un desempeño más creativo que los que trabajan en la oficina (Vega, Anderson, & Kaplan, 2015).

Sin embargo, algunas investigaciones muestran resultados negativos, como aislamiento social, estancamiento de carrera y conflicto trabajo-vida (Gajendran & Harrison, 2007). Adicionalmente, para algunos gerentes es un reto el lograr controlar el

compromiso y la productividad de los empleados. Se dice también que el teletrabajo puede impedir el trabajo en equipo y la habilidad de compartir y entender conocimiento explícito (Boell *et al.*, 2016). Para Delanoëje y Verbruggen (2020), el teletrabajo puede mostrar resultados nulos o negativos en cuanto al estrés, conflicto trabajo-familia y menor desempeño debido a que los límites entre aspectos personales y de trabajo se pierden. Asimismo, los principales riesgos laborales detectados en el trabajo a distancia son los ergonómicos, los psicosociales y la difícil separación entre la vida personal y la laboral (Herrero *et al.*, 2018).

Los elementos mencionados generan que, incluso en épocas previas a la pandemia de COVID-19, el teletrabajo y las investigaciones sobre él se hayan incrementado. Es así que cobra más importancia analizar sus efectos, y, entre ellos, el bienestar emocional, que ocupa un lugar importante al encontrarse asociado con la productividad, menores tasas de rotación, y la salud del trabajador.

### **Balance trabajo-vida**

El balance trabajo-vida es un tema presente en el ámbito académico y en el ámbito cotidiano. En las circunstancias actuales, la fuerza laboral está compuesta tanto de hombres como de mujeres, que trabajan largas jornadas y que despiertan la preocupación sobre cómo llevan otras áreas de sus vidas que son también demandantes. Según Lewis, Gables y Rapoport (2007), el estudio de las relaciones trabajo-vida ha ido evolucionando en función a las preocupaciones actuales. Se refieren, en particular, al cambio del enfoque trabajo-familia y políticas familiarmente amigables, que era una perspectiva principalmente centrada en mujeres y especialmente en madres, hacia un enfoque trabajo-vida.

El estudio de la relación trabajo-vida se encuentra en el ámbito del estudio de la interfaz trabajo-familia. El término «balance trabajo-vida» ha derivado de los términos «conflicto trabajo-familia» e «interferencia trabajo-familia». Por «trabajo» se entiende un empleo formal y pagado, y por «vida» se entiende todo aquello que se realiza fuera del ámbito laboral (Chang, McDonald, & Burton, 2010). Al utilizar el término «vida» en lugar de «familia», se enfatiza que todo individuo (independientemente de si tiene cargas familiares o no) tiene la necesidad de ser apoyado para desarrollar una vida más allá del trabajo (Kossek, Lewis, & Hammer, 2010). Adoptar una perspectiva de vida es ir más allá de responsabilidades de crianza y cuidado. En términos organizacionales es considerar que todos los empleados tienen una vida que atender, independientemente de si tienen pareja o hijos (De Menezes & Kelliher, 2016). Fleetwood (2007) y Lewis *et al.* (2007) mencionan que el cambio de terminología se dio a finales de la década de 1990. Según Chang *et al.* (2010), el primer artículo en el que se incorpora el término «vida» en lugar de «familia», aparece en 2003. El cambio de estudiar las relaciones trabajo-familia a trabajo-vida refleja cómo el enfoque se dirige a todos los empleados sin importar si tienen responsabilidades familiares (Perrigino, Dunford, & Wilson, 2018).

En la literatura, se ha encontrado que no existe una terminología única (Wayne, Butts, Casper, & Allen, 2017).

La teoría de roles que desarrolló Kahn en 1964 es la que explica la relación entre los dominios laborales y familiares (personales). Esta teoría sugiere que los individuos experimentan conflicto entre roles cuando el cumplimiento de los requerimientos de un rol dificulta el cumplimiento de los requerimientos del otro rol. Así, el conflicto trabajo-familia se puede entender como un tipo de conflicto entre roles, puesto que los individuos tienen una cantidad limitada de tiempo y energía, que dividen entre las demandas laborales y las de la familia (Powell & Greenhaus, 2010).

Greenhaus y Beutell (1985) identificaron el conflicto trabajo-familia y el conflicto familia-trabajo. El conflicto trabajo-familia es una forma de conflicto entre roles en el que las demandas del rol laboral dificultan cumplir con las demandas del rol familiar. Asimismo, el conflicto familia-trabajo es una forma de conflicto de roles en la que las demandas del rol familiar dificultan cumplir con las demandas del rol laboral. Edwards y Rothbard (2000) proponen que el trabajo y la familia son dos dominios de la vida humana fuertemente interconectados.

Son diversas las maneras de presentar el balance trabajo-vida. Como ejemplo, se tiene la definición de Sturges y Guest (2004), quienes definen el balance trabajo-vida como el buen funcionamiento en aspectos laborales y en aspectos personales con un mínimo conflicto de roles. Haar (2013) aborda el constructo balance trabajo-vida como la medida en la que un individuo puede manejar adecuadamente los múltiples roles de su vida, incluyendo trabajo, familia y otras responsabilidades.

El balance trabajo-vida es entendido por Haar (2013) como una percepción y no como una asignación de tiempo. No se conceptualiza el balance como una asignación de mitad y mitad de tiempo para dos roles fundamentales, pues los empleados pueden no desear esta repartición o puede no ser realista. Se asume que los empleados que trabajan menos para ocuparse de sus asuntos personales o aquellos que destinan mayor tiempo a actividades laborales, para los fines de semana dedicarse a alguna otra actividad que les guste, pueden sentirse cómodos con esa situación. Es decir, la conceptualización del balance trabajo-vida considera los roles laborales y no laborales que son más valorados por cada persona (Wayne *et al.*, 2021). Haar (2013) presenta el balance trabajo-vida como una evaluación personal sobre el grado en el que un individuo maneja sus múltiples roles.

El balance trabajo-vida es un aspecto que se estudia vinculado al teletrabajo porque, al trabajar desde casa, se espera que el manejo de los límites entre los ámbitos laborales y personales pueda dificultarse. Asimismo, el teletrabajo puede incrementar las demandas domésticas y llevar a más horas de trabajo (Fay, 2017). Los límites entre el trabajo y la vida son permeables en el contexto del teletrabajo, pues tanto asuntos familiares como laborales invaden al otro, porque ocupan el mismo espacio y, potencialmente, el mismo

tiempo (Gajendran & Harrison, 2007). Esta situación puede causar que los trabajadores encuentren más difícil desconectarse del trabajo. Más aún, con el desarrollo de la tecnología que permite distintos tipos de comunicación, se puede incentivar a que se trabaje más horas de las que indica la jornada laboral.

Algunos investigadores recomiendan colocar barreras en casa para establecer distancia entre aspectos laborales y personales. Algunas personas adaptan un espacio de trabajo que sea su oficina en casa y de esta manera marcan distancia (Solís, 2016). Cuando el trabajador cuenta con un espacio especial dedicado al trabajo, es decir, cuando se puede aislar de las interrupciones de la familia, podría segmentar mejor los tiempos que dedica al trabajo y a su vida personal. Esta segmentación también podría implicar trabajar más horas, pero podría también permitir que el trabajador programe espacios de tiempo que le permitan encajar con horarios de actividades familiares (Gajendran & Harrison, 2007).

Según Boell *et al.* (2016) y Solís (2016), el teletrabajo tiene el potencial de ser beneficioso y dañino para el balance trabajo-vida. Por un lado, los compromisos laborales y personales pueden coordinarse mejor, pero, por otro lado, podría uno de los ámbitos sobrepasar al otro y tomar el tiempo que les corresponde. Es posible que se dé una interferencia del trabajo en los asuntos personales y de los asuntos personales en los laborales. La relación se puede dar en las dos vías.

### **El teletrabajo y el balance trabajo-vida en épocas de pandemia**

La COVID-19 ha transformado la manera de trabajar. Se podría decir que, para muchos empleados, las condiciones laborales empeoraron, en especial durante las etapas más críticas de la pandemia. Los empleados tenían más posibilidades de enfrentar estrés crónico, fatiga y una actitud distante hacia el trabajo (Kniffin *et al.*, 2021).

Según la OIT (2020), uno de los retos a los que se enfrentaron los teletrabajadores durante la pandemia fue el conflicto entre el trabajo y la vida personal, debido a que los límites entre esas dos áreas se difuminaron. Asimismo, mencionan que el mito del trabajador ideal, ese que siempre está disponible para atender asuntos laborales, ha desaparecido. La OIT considera que el teletrabajo aumentó la intensidad del trabajo y la interferencia trabajo-vida, lo que ocasionó que disminuya el bienestar y se eleve el estrés.

Las personas con hijos se encontraban en una situación muy complicada debido a que las escuelas y guarderías permanecieron cerradas y esto fue difícil de conciliar con un teletrabajo de tiempo completo. Según la OIT (2020), una de cada cinco personas (22%) que vivían con niños menores de 12 años no podía concentrarse en asuntos laborales. Lo mismo ocurrió en el 5% de los que no tenían hijos y en el 7% de los que tenían hijos de entre 12 y 17 años. Los estudiantes peruanos de educación básica regular retornaron a clases presenciales en marzo de 2022 (*El Peruano*, 2022a), mientras que los universitarios pudieron hacerlo en la segunda mitad del año (*El Peruano*, 2022b).

El ADP Research Institute, a través de Richardson y Klein (2021), realizó un estudio con 32 471 trabajadores a nivel global, de los cuales 5726 fueron de América Latina. Se encontraron varios aspectos interesantes. En cuanto a las horas extra no pagadas que los trabajadores realizaban en época de pandemia, se encontró que, a nivel global, aumentaron de 7,3 a 9,2 de 2019 a 2020, y en América Latina aumentaron de 4,5 a 6,5 horas. Otro de los hallazgos fue que el 67% de la fuerza laboral global se ha visto obligado a elegir entre el trabajo y su vida personal o a realizar algún acuerdo entre ambos. Por ejemplo, solicitar a algún familiar que cuide a sus hijos, pedir ayuda con flexibilidad horaria, entre otros. Adicionalmente, para los trabajadores de América Latina el mayor reto o dificultad desde que empezó la COVID-19 ha sido equilibrar el trabajo y las necesidades familiares (22%), seguido por conservar la salud (18%) y gestionar el estrés (15%).

Asimismo, si bien todos los sectores económicos, todas las organizaciones y todos los empleados se vieron afectados por la reinversión del trabajo, no a todos los trabajadores los ha afectado por igual. Las mujeres se encontraban en una clara situación de desventaja para poder continuar su actividad de manera remota, incluso para algunas podría haber sido considerado un calvario (Caminos, 2020).

Son las mujeres las que tuvieron que afrontar un mayor problema con el teletrabajo (Aguerrevere *et al.*, 2021; Richardson & Klein, 2021). Asumieron mayores labores domésticas, más aún cuando los niños asistían al colegio desde casa. Las mujeres dedicaron el triple del tiempo que los hombres a las labores domésticas y cuidados no remunerados, y además se enfrentaron a mayores brechas en habilidades digitales y uso de tecnología (Aguerrevere *et al.*, 2021). Esta situación no permitió que pudieran aprovechar los beneficios que el teletrabajo otorga; por el contrario, alcanzar el balance trabajo-vida resultó difícil.

## Metodología

Ante la relación ambigua que aparentemente tienen el teletrabajo y el balance trabajo-vida, se decidió explorar lo que piensan los trabajadores. Para poder conocer cuál es la percepción del trabajador peruano sobre el teletrabajo y su efecto en el balance trabajo-vida durante la pandemia, se realizaron 16 entrevistas en profundidad a trabajadores de Lima Metropolitana, hombres y mujeres. El muestreo fue no probabilístico, utilizando el método de bola de nieve. La condición para poder participar en la entrevista fue haber teletrabajado durante la pandemia por la COVID-19 por lo menos por seis meses y ser un trabajador dependiente. Fueron entrevistados 6 hombres y 10 mujeres.

Las entrevistas en profundidad permitieron conversar con calma sobre el teletrabajo, sus ventajas, desventajas, la percepción del balance trabajo-vida y el rol del empleador en la relación del teletrabajo y el balance trabajo-vida.

El alcanzar respuestas similares entre los entrevistados llevó a considerar que el número de entrevistas realizadas fue suficiente. Las entrevistas se realizaron entre agosto



y septiembre de 2021. En la tabla 1, se pueden observar algunos rasgos de la muestra empleada.

Tabla 1  
Características de la muestra

	Sexo	Edad	Cargo	N.º de trabajadores de la empresa en la que labora
1	Mujer	48	Encargada de Base de Datos	Más de 250
2	Mujer	47	Jefe de Contabilidad y Finanzas	Menos de 20
3	Mujer	46	Líder de Negocios	Más de 250
4	Mujer	47	Asistente de Recursos Humanos	Entre 201 y 250
5	Mujer	47	Coordinadora comercial	Entre 20 y 50
6	Mujer	55	Contadora	Más de 250
7	Mujer	46	Gerente de Operaciones	Más de 250
8	Mujer	38	Gerente de Operaciones	Entre 201 y 250
9	Mujer	37	Analista	Más de 250
10	Mujer	28	Ejecutiva de Operación de Red Móvil	Más de 250
11	Hombre	47	Gerente de Operaciones	Más de 250
12	Hombre	33	Gerente digital	Entre 101 y 150
13	Hombre	49	Gerente	Más de 250
14	Hombre	40	<i>Controller</i> administrativo y financiero	Entre 51 y 100
15	Hombre	39	Gerente de Administración y Finanzas	Entre 20 y 50
16	Hombre	30	Analista	Más de 250

Elaboración propia.

## ¿Qué está pasando en el Perú?

Los resultados muestran que los entrevistados encuentran como beneficios del teletrabajo el ahorro de tiempo y el permanecer más tiempo con la familia. Algunas de las respuestas recibidas que pueden ilustrar el sentir de los entrevistados son:

«Ahorro cerca de 2,5 horas diarias en transporte». (Mujer, 46 años)

«Puedo aprovechar mejor el tiempo, ya que no considero los traslados. Siento que puedo hacer mucho más que antes». (Mujer, 36 años)

«Estoy más cerca de mis seres queridos». (Mujer, 47 años)

«Me brinda más tiempo con mi familia». (Hombre, 40 años)

En cuanto a las desventajas del teletrabajo, los entrevistados mencionaron principalmente la imposibilidad de concentrarse, que las jornadas de trabajo se han extendido, y



la falta de límites entre la vida personal y la vida laboral. Algunos de los comentarios que formularon los entrevistados son:

«La concentración en el trabajo y el tiempo de relajo se distorsionan». (Hombre, 33 años)

«Siento falta de concentración sobre mi trabajo, no me puedo concentrar». (Mujer, 55 años)

«En ocasiones, las reuniones de trabajo son interminables». (Mujer, 47 años)

«El horario de trabajo es más extenso». (Mujer, 38 años)

«Estoy más pendiente del trabajo, incluso fuera del horario laboral». (Mujer, 28 años)

«El sobretiempo es un problema. Mi esposa me ha pedido que no participe en reuniones más allá de las ocho de la noche. Estoy teniendo problemas en la familia por los horarios». (Hombre, 39)

«No hay barreras entre el mundo laboral y familiar». (Mujer, 46 años)

Cuando se preguntó directamente a los entrevistados si sentían que el teletrabajo había mejorado su balance trabajo-vida, siete de los entrevistados respondieron que no veían mayor cambio en sus vidas y siete, que sí pensaban que el teletrabajo había contribuido a su equilibrio. Las personas que sienten que el teletrabajo ha influido positivamente en su balance trabajo-vida han aplicado algunas estrategias para llevar de mejor manera el teletrabajo. Algunas de ellas son acondicionar un espacio especial para trabajar, organizar las actividades y practicar la desconexión digital. Así lo manifiestan los entrevistados:

«Tengo una lista de prioridades y objetivos diarios para cumplir con las metas y no utilizar los fines de semana». (Mujer, 37 años)

«Trato de organizarme mejor y aplico la desconexión digital». (Mujer, 28 años)

«Estoy siendo más ordenado y aprovecho estar en mi hogar para poder dirigir algunos asuntos familiares». (Hombre, 30 años).

En cuanto a lo que los empleadores han hecho especialmente bien, los entrevistados señalan la entrega de los equipos necesarios para realizar el trabajo en casa, brindar la información que necesitan digitalizada y, en algunos casos, pagar el servicio de internet. A continuación, algunas de las respuestas recibidas:

«Mi empleador me ha brindado las herramientas del caso, tanto la computadora como los muebles de oficina». (Mujer, 48 años)

«Me han dado los instrumentos para trabajar y mantienen permanente comunicación conmigo». (Hombre, 33 años)

«Mi empresa ha mejorado la conectividad de los equipos». (Hombre, 47 años)

«Han brindado equipos y en algunos casos internet. También nos han permitido definir el horario ideal de trabajo». (Mujer, 37 años)

Sobre los aspectos que los empleadores deberían mejorar para gestionar el teletrabajo, las sugerencias van hacia el respeto del horario de trabajo, enviar muebles para trabajar

adecuadamente y considerar sesiones de pausas activas. A continuación, algunas de las respuestas recibidas:

«Sería bueno respetar los horarios y no programar reuniones muy tarde». (Hombre, 49 años)

«Controlar mejor el envío de mensajes y llamadas a todo el personal en horarios adecuados. También mejorar la evaluación de productividad del personal en esta nueva forma de trabajo». (Hombre, 47 años)

«Poner en marcha la desconexión digital de lunes a viernes». (Mujer, 48 años)

«La empresa debería mejorar los horarios de trabajo, adaptarlos a la nueva realidad y también fomentar la desconexión digital». (Mujer, 28 años)

«Deberían brindarnos teléfonos para contactarnos con la empresa y no tener que usar el teléfono personal». (Hombre, 30 años)

Como se puede apreciar, hay empresas que están manejando adecuadamente el teletrabajo. Sin embargo, también hay algunas mejoras que se pueden implementar de cara a que se trabaje mejor en el hogar y se puedan atender los ámbitos de la vida personal y laboral, tratando de mantener un equilibrio que permita menos estrés y mayor bienestar en los empleados.

### **Reflexiones sobre el teletrabajo y el balance trabajo-vida**

Como se ha podido observar, tanto en la revisión de literatura como en las apreciaciones de los entrevistados, el teletrabajo continúa siendo una opción de trabajo flexible que favorece el balance trabajo-vida si se toman ciertas medidas que ayuden a preservar los límites entre los espacios del trabajo y de la vida personal. Al haberse tenido que implementar de manera masiva y de un momento a otro, tanto empleadores como empleados han tenido que ir ajustando los procesos poco a poco, y esto ha generado estrés, agobio, interferencia de la vida personal en el trabajo, y viceversa.

Son varios los entrevistados que indican que, en el contexto del teletrabajo por la COVID-19, las jornadas de trabajo se han extendido, que las horas de reuniones son inapropiadas y que es necesario fomentar y cumplir con la desconexión digital. Estas afirmaciones son refrendadas por los estudios y estadísticas que se han revisado y permiten considerar como prioridad el respeto a espacios que permitan el descanso mental de asuntos laborales. Es así que el balance trabajo-vida es un factor importante al escoger un centro de trabajo para la generación Y y la generación Z (Deloitte, 2022).

Delanoëje *et al.* (2019) sugieren que una de las maneras de lograr que el teletrabajo sea más amigable para el ámbito personal es mantener un código de conducta sobre las horas después del horario de trabajo. Por ejemplo, evitando que los supervisores creen una cultura de comunicación después de la jornada laboral y de esta manera los empleados no deban permanecer conectados cuando termina su día de trabajo. La desconexión digital logra, según nuestros entrevistados, que el trabajador descanse y no se sienta cul-

pable por ello. Esta es una medida que ha sido considerada prioritariamente por la nueva ley de teletrabajo, que estipula el derecho a la desconexión digital fuera de la jornada laboral. Asimismo, se estipula que los trabajadores de confianza, de dirección o aquellos que distribuyen su jornada laboral gozarán de 12 horas seguidas de desconexión en un período de 24 horas. Su incumplimiento es catalogado como una infracción muy grave (Ley N.º 31572, 2022).

Ante la posibilidad de un modelo de trabajo híbrido, en el que los trabajadores puedan escoger algunos días de la semana en la modalidad de teletrabajo, determinar quiénes podrían teletrabajar será relevante. Solís (2017) recomienda que las organizaciones establezcan mecanismos para evaluar las condiciones de vida del teletrabajador antes de decidir si teletrabaja. A raíz de la COVID-19, tanto empleadores como empleados se adaptaron al teletrabajo, sin considerar detalles como estos. Ante la permanencia del teletrabajo pospandemia, habría que conocer las responsabilidades que el empleado tiene en casa, si está a cargo de otras personas, si atiende niños en edad escolar, entre otras. Si sus responsabilidades en casa son grandes, la empresa podría trabajar dos aspectos. Uno de ellos es la habilidad de manejar el tiempo del individuo y la posibilidad de que el empleado cuente con un espacio adecuado para trabajar en casa.

Asimismo, Neeley (2020) aconseja que es primordial que los empleadores verifiquen que todos los trabajadores cuentan con los recursos necesarios para trabajar desde casa. No solo para que se pueda realizar el trabajo, sino para que cada empleado sienta que es importante para la compañía. Los entrevistados también han destacado lo bueno que ha sido que el empleador facilite el trabajo a través de la entrega de equipos, muebles adecuados, apoyo con la señal de internet y con la digitalización de la información. Esto es especialmente relevante con la introducción de la nueva ley de teletrabajo, ya que estipula que la organización está obligada a compensar los gastos en equipos, programas, internet, energía eléctrica, a menos que el trabajador asuma voluntariamente dichos gastos (Ley N.º 31572, 2022). En ese sentido, las organizaciones necesitan evaluar la rentabilidad de invertir en teletrabajo tomando en cuenta los beneficios documentados en la literatura científica para decidir si continuar o no con esta modalidad de trabajo.

Una recomendación que ayuda a poder separar los roles de trabajo y vida cuando se teletrabaja es el desarrollar rituales. Por ejemplo, prepararse para trabajar, cambiarse de ropa (aun cuando no sea la misma que se usaba para ir al trabajo), peinarse; es decir, alistarse para iniciar las actividades laborales. La importancia de los rituales para evitar desdibujar los límites entre el trabajo y la vida también es destacada por Gratton (2021). Las transiciones rituales, como tomar un bus para ir y venir del trabajo, han sido cambiadas por transiciones múltiples como cuidar un niño, cocinar, atender la limpieza, y esto contribuye a la poca concentración en el trabajo y a dificultar los límites entre el trabajo y la vida.

Debido a la COVID 19, el ámbito laboral ha puesto especial atención al teletrabajo y sus efectos, así como a la manera de lograr productividad trabajando desde casa. Los

hallazgos de esta investigación serán de utilidad para considerar aspectos que contribuyan a que el teletrabajo sea positivo para empleadores y empleados en esta época post emergencia sanitaria, considerando la salud mental de los trabajadores, la desconexión digital, los recursos de apoyo para los trabajadores y las acciones necesarias para mantener un límite entre el trabajo y la vida. Lamentablemente, estos aspectos no pudieron considerarse durante los momentos más críticos de la COVID-19, y el balance trabajo-vida de los teletrabajadores no mejoró en todos los casos en los que se aplicó esta modalidad de trabajo.

En línea con ello, resulta necesario que los órganos institucionales de trabajo velen por el cumplimiento de la nueva ley de teletrabajo no solo desde una perspectiva sancionadora, sino de prevención. Es decir, se necesita sensibilizar a los diversos actores del mercado laboral respecto a los beneficios del teletrabajo en circunstancias «normales», así como la importancia del balance trabajo-vida y la desconexión digital para el bienestar y desempeño de los colaboradores. De esta manera, las tendencias laborales que surgieron por la pandemia y que son beneficiosas para los trabajadores bajo las condiciones adecuadas perdurarán en el largo plazo.

### **Limitaciones y futuras consideraciones**

El recurso tiempo fue limitado para poder realizar un estudio cuantitativo como complementario al cualitativo. Además, hubiera sido interesante conocer cuál es la percepción en otras ciudades del país. El teletrabajo es una modalidad laboral que seguirá presente, a entender de los expertos, durante más tiempo, y es por ello que resulta necesario seguir explorando sus diversas facetas en la realidad latinoamericana. Un estudio comparando países de la región, incluso profundizando en el tema de la mujer trabajadora, sería de utilidad para plantear políticas laborales que concilien los ámbitos laborales y de la vida personal en el entorno pospandémico. Por último, se recomienda hacer un análisis del impacto de la implementación de la nueva ley de teletrabajo (Ley N.º 31572, 2022) en la adopción de esta modalidad. Ello debido a que, por un lado, es beneficiosa para los colaboradores en tanto promueve la flexibilidad y la desconexión digital. Pero, por otro lado, puede desanimar a las organizaciones a optar por esta modalidad por un aparente incremento de los costos a corto plazo en su implementación (por ejemplo, necesidad de acuerdo con el colaborador, pago de servicios, fiscalización continua, entre otros).

### **Referencias**

- Aguerrevere, G., Araujo, M. C., Bosch, M., Mendoza, M., Ortega, A., Picón, P., Ripani, L., & Villanueva, M. T. (2021). *La gran oportunidad: de la crisis a la transformación del empleo femenino*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/es/la-gran-opor-tunidad-de-la-crisis-la-transformacion-del-empleo-femenino>
- Allen, T. D., Golden, T. D., & Shockley, K. M. (2015). How effective is telecommuting? Assessing the status of our scientific findings. *Psychological Science in the Public Interest*, 16(2), 40-68.

- Anderson, A. J., Kaplan, S. A., & Vega, R. P. (2015). The impact of telework on emotional experience: When, and for whom, does telework improve daily affective well-being? *European Journal of Work and Organizational Psychology*, 24(6), 882-897.
- Bathini, D. R., & Kandathil, G. M. (2019). An orchestrated negotiated exchange: Trading home-based telework for intensified work. *Journal of Business Ethics*, 154(2), 411-423.
- Boell, S. K., Cecez-Kecmanovic, D., & Campbell, J. (2016). Telework paradoxes and practices: The importance of the nature of work. *New Technology, Work and Employment*, 31(2), 114-131.
- Buffer. (2022). *2022 State of remote work*. <https://buffer.com/state-of-remote-work/2022>
- Caminos, J. I. (2020). Algunos interrogantes surgidos a raíz del teletrabajo producto de la pandemia COVID-19. *Revista de Estudio de Derecho Laboral y Derecho Procesal Laboral / Universidad Blas Pascal*, (2), 59-70.
- Chang, A., McDonald, P., & Burton, P. (2010). Methodological choices in work-life balance research 1987-2006: A critical review. *The International Journal of Human Resource Management*, 21(13), 2381-2413.
- Chávez, L. (2022, 11 de mayo). ¿Trabajo remoto o trabajo híbrido? Los latinoamericanos prefieren ambos modelos casi por igual, según encuesta. *Forbes Perú*. <https://forbes.pe/capital-humano/2022-11-14/de-junior-a-senior-conoce-cuanto-pueden-llegar-a-ganar-los-perfiles-tecnologicos-mas-demandados-en-america-latina/>
- Chong, S., Huang, Y., & Chang, C. H. D. (2020). Supporting interdependent telework employees: A moderated-mediation model linking daily COVID-19 task setbacks to next-day work withdrawal. *Journal of Applied Psychology*, 105(12), 1408-1422.
- De Menezes, L. M., & Kelliher, C. (2016). Flexible working, individual performance, and employee attitudes: Comparing formal and informal arrangements. *Human Resource Management*, 56(6), 1051-1070.
- Decreto Supremo N.º 010-2020-TR. (2020, 24 de marzo). Normas Legales, N.º 15328. *El Peruano*.
- Delanoëje, J., & Verbruggen, M. (2020). Between-person and within-person effects of telework: A quasi-field experiment. *European Journal of Work and Organizational Psychology*, 29(6), 795-808.
- Delanoëje, J., Verbruggen, M., & Germeys, L. (2019). Boundary role transitions: A day-to-day approach to explain the effects of home-based telework on work-to-home conflict and home-to-work conflict. *Human Relations*, 72(12), 1843-1868.
- Deloitte. (2022). *Striving for balance, advocating for change. The Deloitte global 2022 gen Z & millennial survey* [diapositiva de PowerPoint]. <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/at/Documents/human-capital/at-gen-z-millennial-survey-2022.pdf>
- Edwards, J. R., & Rothbard, N. P. (2000). Mechanisms linking work and family: Clarifying the relationship between work and family constructs. *Academy of Management Review*, 25(1), 178-199.
- El Peruano*. (2022a, 24 de febrero). Confirman inicio de clases presenciales el 28 de marzo. <https://elperuano.pe/noticia/140013-confirman-inicio-de-clases-presenciales-el-28-de-marzo>
- El Peruano*. (2022b, 18 de junio). Universidades públicas y privadas deben volver a clases presenciales el segundo semestre. *El Peruano*. <https://elperuano.pe/noticia/161795-universidades-publicas-y-privadas-deben-volver-a-clases-presenciales-el-segundo-semestre>
- Elbaz, S., Richards, J. B., & Provost Savard, Y. (2022). Teleworking and work-life balance during the COVID-19 pandemic: A scoping review. *Canadian Psychology / Psychologie Canadienne*. Publicación anticipada en línea.

- Ellison, N. B. (1999). New perspectives on telework. *Social Science Computer Review*, 17(3), 338-356.
- Fay, M. J. (2017). Telework. En C. Scott & L. Lewis (Eds.). *The international encyclopedia of organizational communication*. John Wiley and Sons.
- Fiernaningsih, N., Nimran, U., Rahardjo, K., & Arifin, Z. (2019). Do work life balance, organizational pride and job satisfaction affect the intention to leave? *International Journal of Recent Technology and Engineering*, 8(3), 1217-1223.
- Fleetwood, S. (2007). Why work-life balance now? *International Journal of Human Resource Management*, 18(3), 387-400.
- Gajendran, R. S., & Harrison, D. A. (2007). The good, the bad, and the unknown about telecommuting: Meta-analysis of psychological mediators and individual consequences. *Journal of Applied Psychology*, 92(6), 1524.
- Gratton, L. (2021). El futuro del trabajo ha llegado antes de lo que esperábamos. *Harvard Deusto Business Review*, (312), 32-39.
- Greenhaus, J., & Beutell, N. (1985). Sources of conflict between work and family roles. *Academy of Management Review*, 10(1), 76-88
- Haar, J. M. (2013). Testing a new measure of work-life balance: A study of parent and non-parent employees from New Zealand. *The International journal of Human Resource Management*, 24(17), 3305-3324.
- Herrero, M. T. V., Alberich, J. I. T., Vicente, A. T., & García, L. C. (2018). El teletrabajo en salud laboral. *CES Derecho*, 9(2), 287-297.
- Holland, S. J., Simpson, K. M., Dalal, R. S., & Vega, R. P. (2016). I can't steal from a coworker if I work from home: Conceptual and measurement-related issues associated with studying counterproductive work behavior in a telework setting. *Human Performance*, 29(3), 172-190.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2020). *Encuesta de opinión sobre el impacto del COVID-19 en las empresas [diapositivas de PowerPoint]*. [https://m.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/boletines/resultados-encuesta-covid-lima\\_metropolitana-2020.pdf](https://m.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/boletines/resultados-encuesta-covid-lima_metropolitana-2020.pdf)
- Kniffin, K. M., Narayanan, J., Anseel, F., Antonakis, J., Ashford, S. P., Bakker, A. B., ..., & Vugt, M. V. (2021). COVID-19 and the workplace: Implications, issues, and insights for future research and action. *American Psychologist*, 76(1), 63.
- Kossek, E. E., Lewis, S., & Hammer, L. (2010). Work-life initiatives and organizational change: Overcoming mixed messages to move from the margin to the mainstream. *Human Relations*, 63(1), 3-19.
- Kwon, M., & Jeon, S. H. (2020). Do leadership commitment and performance-oriented culture matter for federal teleworker satisfaction with telework programs? *Review of Public Personnel Administration*, 40(1), 36-55.
- Lee, D., & Kim, S. Y. (2018). A quasi-experimental examination of telework eligibility and participation in the US federal government. *Review of Public Personnel Administration*, 38(4), 451-471.
- Lewis, S., Gambles, R., & Rapoport, R. (2007). The constraints of a «work-life balance» approach: An international perspective. *International Journal of Human Resource Management*, 18(3), 360-373.
- Ley N.º 31572. (2022, 11 de septiembre). Normas Legales, N.º 16802. *El Peruano*.
- Mayo, M., Gómez-Mejía, L., Firfiray, S., Berrone, P., & Villena, V. H. (2016). Leader beliefs and CSR for employees: The case of telework provision. *Leadership & Organization Development Journal*, 37(5), 609-634.



- Marani, M., Katul, G. G., Pan, W. K., & Parolari, A. J. (2021). Intensity and frequency of extreme novel epidemics. *PNAS*, *118*(35), e2105482118.
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. (2022). *Perú, ¿y cómo vamos? Informe mensual del empleo en el sector formal privado, agosto 2022*. Recuperado de <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3855338/IMEFP%20N%C2%B0%2050.pdf?v=1669039656www.gob.pe>
- Monroe, R. W., & Haug, J. C. (2021). Assessment of telework in a federal agency at the operational phase. *Public Organization Review*, *22*, 725-742.
- Neeley, T. (2020). 15 questions about remote work, answered. *Harvard Business Review*, *16*. <https://www.purdue.edu/hr/workremotely/supportingDocs/15-Questions-About-Remote-Work,-Answered-Harvard-Business-Review.pdf>
- Olló-López, A., Goñi-Legaz, S., & Erro-Garcés, A. (2020). Home-based telework: Usefulness and facilitators. *International Journal of Manpower*.
- Onken-Menke, G., Nüesch, S., & Kröll, C. (2017). Are you attracted? Do you remain? Meta-analytic evidence on flexible work practices. *Business Research*, *11*, 239-277.
- Organización Internacional del Trabajo. (2020). *El teletrabajo durante la pandemia de COVID-19 y después de ella: Guía práctica*. 1.ª ed. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_pro tect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms\\_758007.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_pro tect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_758007.pdf)
- Perrigino, M. B., Dunford, B. B., & Wilson, K. S. (2018). Work-family backlash: The «dark side» of work-life balance (WLB) policies. *Academy of Management Annals*, *12*(2), 600-630.
- Powell, G. N., & Greenhaus, J. H. (2010). Sex, gender, and the work to family interface: Exploring negative and positive interdependencies. *Academy of Management Journal*, *53*(3), 513-534.
- Richardson, N., & Klein, S. (2021). *Personas y trabajo 2021: panorama de la fuerza de trabajo global*. ADP Research Institute. <https://cip.org.ar/wp-content/uploads/2021/06/Impacto-del-COVID-en-la-fuerza-laboral.pdf>
- Solís, M. S. (2016). Telework: Conditions that have a positive and negative impact on the work-family conflict. *Academia Revista Latinoamericana de Administración*, *29*(4), 435-449.
- Solís, M. (2017). Moderators of telework effects on the work-family conflict and on worker performance. *European Journal of Management and Business Economics*, *26*(1), 21-34.
- Spilker, M. A., & Breaugh, J. A. (2021). Potential ways to predict and manage telecommuters' feelings of professional isolation. *Journal of Vocational Behavior*, *131*, 103646.
- Sturges, J., & Guest, D. (2004). Working to live or living to work? Work/life balance early in the career. *Human Resource Management Journal*, *14*(4), 5-20.
- Vega, R. P., Anderson, A. J., & Kaplan, S. A. (2015). A within-person examination of the effects of telework. *Journal of Business and Psychology*, *30*(2), 313-323.
- Wayne, J. H., Butts, M. M., Casper, W. J., & Allen, T. D. (2017). In search of balance: A conceptual and empirical integration of multiple meanings of work-family balance. *Personnel Psychology*, *70*(1), 167-210.
- Wayne, J. H., Vaziri, H., & Casper, W. J. (2021). Work-nonwork balance: Development and validation of a global and multidimensional measure. *Journal of Vocational Behavior*, *127*, 103565.

## 13. Lo esencial es invisible a los ojos: precariedad y conflictos laborales durante la pandemia peruana

OMAR MANKY, CARLOS MEJÍA Y SERGIO SARAVIA

### Introducción

En septiembre de 2020, se instaló en la Plaza de la Bandera, ubicada en Pueblo Libre, el monumento «A la Primera Línea». Adelante están tres personas: un policía, un militar y un médico. Ellos protegen a una familia compuesta por un obrero, su esposa y un bebé. Inaugurada por los entonces presidentes del Ejecutivo y Legislativo, de la obra llama la atención la exclusión de mujeres en la primera línea. Tampoco aparece personal encargado de la limpieza de la ciudad ni de los hospitales, o quienes aseguraron la alimentación de millones de peruanos en medio de la tragedia más grande de nuestra historia. Se trata de una obra que, más que reflejar lo ocurrido hasta entonces, seguía la larga tradición peruana de imaginar a quienes tienen armas como los salvadores de la nación.

Esto no es sorpresa. Miles de personas realizando trabajos esenciales fueron invisibilizadas durante la pandemia: era la continuidad de varias décadas de dejadez. De hecho, a estas alturas resulta obvio decir que, junto a cambios en la vida cotidiana, la pandemia no se explica sin varias dinámicas sociales que la precedían y que, de hecho, terminó reproduciendo (Vergara, 2020). Aunque no siempre reconocidos, no eran novedad hechos como que el sistema de salud pública tenía serias deficiencias de recursos y gestión. Tampoco que, en una sociedad en la que la productividad laboral es baja y en la que el sustento de muchas familias depende de salir a la calle, una política radical de cuarentena estaba destinada al fracaso si no era acompañada por apoyos económicos masivos (Taylor, 2021). Respecto del mundo laboral, bastaba leer diarios para comprender que en el Perú, para cientos de ciudadanos, trabajar significa arriesgar sus vidas; sea por la indiferencia de empleadores que los encierran en lugares peligrosos, o porque no cuentan con equipos mínimos que eviten accidentes, contaminaciones o la adquisición de enfermedades permanentes (Manky, 2019).



En este artículo, reflexionamos sobre cómo la pandemia reveló dos caras del mundo de los trabajadores peruanos. Por un lado, dio cuenta de la irrelevancia que muchos trabajadores tenían para el Estado y los empleadores. Toda crisis permite saber cuánto se valora la presencia y cercanía de otras personas, por lo que la tormenta desencadenada por la COVID-19 permite observar cómo se asume y valora el acto de trabajar en el Perú, particularmente en el caso de quienes desempeñaron tareas «esenciales». Por otro lado, en este contexto fue posible mirar no solo estructuras definiendo comportamientos, sino intentos por cambiar dinámicas clave del mundo social. Pensamos aquí en acciones de trabajadores y trabajadoras que buscaron mostrar su importancia exigiendo mejores protecciones sanitarias y sociales. Si lo esencial parecía invisible a los ojos, también debemos notar que existe constantemente una lucha, desde el mundo social, por tornarse visible y destacar la relevancia de ciertos actores (Chun, 2009).

Para desarrollar estos argumentos, el artículo está dividido en cuatro secciones. La primera desarrolla un marco analítico sobre qué es trabajar, proponiendo una mirada sociológica, interesada en los múltiples factores que definen el valor del trabajo. Tras ello, se discute la metodología utilizada para mapear estos elementos en la experiencia peruana reciente. La tercera sección discute nuestros hallazgos, observando tanto cómo se estructura el trabajo esencial, cuanto la forma en que grupos específicos politizan sus demandas, tratando de reformular los criterios sobre «lo esencial» y los derechos vinculados a ello. Por último, ofrecemos algunas conclusiones acerca de los retos que esto implica para la definición de políticas de mediano plazo, así como sobre qué nos enseña en términos académicos esta reflexión.

### **Una mirada a la acción de «trabajar»**

En la vida cotidiana y en disciplinas como la economía o el derecho, el trabajo suele entenderse como una acción técnica o un acto vinculado a derechos que necesitan regularse. Aunque útiles, estos enfoques asumen al trabajo como algo dado. Por el contrario, la mirada sociológica problematiza este hecho. Cuestiones sobre (a) qué es y qué no es trabajo; (b) los criterios que definen algunos trabajos como fundamentales; o (c) qué hace a algunas personas merecedoras de mayores o menores remuneraciones, son fundamentalmente sociales (Tilly & Tilly, 1998), y determinadas por su capacidad de ser o no productivas desde un punto de vista capitalista (Farris, 2017).

En efecto, hay acciones que, dependiendo del contexto social, pueden o no ser consideradas «dignas» de ser trabajo. Un ejemplo de ello sería el desarrollo de actividades deportivas o artísticas que, en el marco de intereses económicos y políticos específicos, pueden profesionalizarse y desarrollar líneas de carrera o no. Este hecho, visto desde una perspectiva histórica, resulta sorprendente: ciertas actividades se transforman de pasatiempos a ocupaciones remuneradas, como ha ocurrido recientemente con la industria de los videojuegos. Dependiendo de las valoraciones que la sociedad tenga sobre estas

acciones y de la capacidad que tengan diferentes actores para definir el valor y cómo se repartirían posibles ganancias de este, algunos actos acabarían siendo trabajos dignos de ser regulados, defendidos y respetados por la sociedad.

En el contexto de la pandemia, ciertos trabajos fueron etiquetados como «esenciales», lo que implicó la necesidad de que siguieran desarrollándose de forma presencial. La incertidumbre y el riesgo que suponía dicha presencialidad fue compensada, en algunos casos, con beneficios económicos como bonos, o de manera simbólica, con monumentos y palabras de aliento. A inicios de 2020, cuando la pandemia azotaba grandes metrópolis como Nueva York o Madrid, miles de personas comenzaron a aplaudir al personal «en la primera línea». Desde el encierro en sus hogares, se trataba de agradecer a quienes estaban en hospitales desbordados, arriesgando sus vidas frente a una enfermedad desconocida. Esto pasó también en algunos barrios de Lima durante las primeras semanas de la cuarentena: cientos de familias aplaudían y gritaban frases de apoyo, animando a quienes ponían en riesgo sus vidas fuera de casa.

¿A quiénes aplaudían? La respuesta no es obvia, incluso frente a una generalidad como «la primera línea». Seguramente en ella estarían los y las profesionales de la salud. Pero ¿y los policías?, ¿y quienes se dedicaron a recoger la basura de calles y hospitales?, ¿y los trabajadores agrícolas y mineros? La respuesta, por lo dicho líneas arriba, es «depende»: qué es un trabajo esencial obedece no solo a criterios técnicos, sino políticos. Por supuesto, existen trabajos que en determinadas coyunturas son fundamentales: frente a una enfermedad nueva, esta sería la situación de médicos y enfermeros. Pero ¿entrarían a este grupo pediatras u oftalmólogos, o solamente quienes trabajan en unidades de cuidados intensivos? Esto es todavía más complicado si ampliamos la mirada. Por ejemplo, en el caso de los trabajadores en minas, fueron considerados esenciales no por las vidas que salvaban, sino porque continuaban la producción de un sector vital para la economía. Para algunos de sus dirigentes, la categoría de «esencial» no era evidente, y se pudo haber parado la producción para proteger sus vidas. Para el Ministerio de Economía y Finanzas y algunas empresas mineras, lo crucial era seguir laborando.

De este modo, en la definición sobre la «esencialidad» de un trabajo se ponen en juego relaciones de poder. Por ejemplo, en el caso de los trabajadores de *delivery* vía aplicativos, sus servicios podrían ser considerados clave para quienes viven en zonas donde el reparto llega (y pueden costearlo). Pero, para otras personas, sin refrigeradoras y yendo al mercado cada día, es más discutible. Lo «esencial» depende de quienes tienen la capacidad de definirlo, empezando por el Estado, que da valor oficial a ciertas prácticas y no otras. Solo desde acá puede entenderse que, para finales de 2021, ya estaban en las calles trabajando empleados de casinos o cines, pero no maestros de escuela primaria.

Estas definiciones y valoraciones han sido bien cubiertas para entender al Perú. Carnes (2014) y Schneider (2013), por ejemplo, sugieren que la ley laboral es una en la

que ciertos grupos logran ver sus condiciones laborales defendidas por la legislación. Ellos podrían recurrir (aunque no sin dificultades) al Estado para reclamar protecciones básicas. Esto es lo que ocurre en sectores ubicados en el sector formal de la economía, con contratos de trabajo por tiempo indeterminado y con acceso a los beneficios que asegura el código de trabajo peruano. En cambio, junto a estos sectores –muy pequeños en términos del número de trabajadores– existen grandes segmentos al margen de la ley laboral. Por ejemplo, miles de trabajadoras del hogar y mineros informales y ambulantes. O trabajadores con contratos temporales y precarios para los que los derechos laborales son más excepciones que una regla.

Comprender estas dinámicas requiere una mirada multicausal, capaz de pensar en la debilidad del Estado peruano, históricamente incapaz de generar mecanismos de gestión, control y supervisión sobre su territorio (Dargent, 2021). Pero también es clave inscribir esta problemática en una sociedad que ha privilegiado la exportación de materias primas, con algunos núcleos de su economía bien conectados al exterior y otros dedicados a la pequeña producción mercantil o a ofrecer servicios de baja productividad (Quijano, 1998). Finalmente, debemos tener en cuenta una cultura ciudadana en la que las jerarquías son constantemente reproducidas y defendidas, y en las que el jefe no solamente es jefe sino «patrón», una persona cuyo poder aspira a ir más allá de lo que un contrato formal del trabajo indica (Portocarrero & Sáenz, 2014).

Estos elementos permiten comprender algunos de los efectos de la pandemia y cuarentena en nuestra sociedad. Un estudio de la Organización Internacional del Trabajo de mediados de 2020 encontraba que «la población ocupada registró una fuerte contracción de 39,6% (6,7 millones de personas) en el segundo trimestre de 2020 comparado a similar período de 2019, así como una reducción significativa en la demanda de trabajo y mayor precariedad del empleo» (Gamero & Pérez, 2020, p. 11). De acuerdo con este informe, entre enero y mayo de 2020 el número de empleados en el sector formal se redujo en un 10%. De hecho, la estricta política de cuarentena peruana, que restringió las salidas a la calle a grupos muy específicos, originó que su actividad económica cayera más que otros países de la región (Cepal, 2020, p. 9)<sup>84</sup>.

Estamos, además, frente a una estructura productiva que imposibilitó el trabajo desde casa para millones de personas –en contraste, por ejemplo, con sociedades donde la virtualidad de los trabajos pudo ser asumida con rapidez– y en la que miles de trabajadores tuvieron que buscar otras formas de compensar la pérdida en sus ingresos. Por ejemplo, a través de actividades informales. De acuerdo con el INEI (2021), para mediados de 2021, las cifras de desempleo se habían reducido, pero no las de informalidad: más de 9 millones de personas no contaban con protecciones laborales básicas.

---

<sup>84</sup> Lamentablemente, no hay estudios que comparen definiciones de «actividades esenciales». Pero cabe notar que el Perú fue uno de los países que ingresó primero a una cuarentena estricta en la región, y fue uno de los últimos en reactivar al 100% su economía.

En un mercado laboral con estas características, incluso quienes trabajaban en sectores que siguieron operando por ser considerados «esenciales» hubo cambios importantes, por ejemplo, vinculados ya no a la falta de empleo, sino a la aceptación de nuevas tareas y cambios de horarios para no perder sus trabajos. Es el caso de quienes se desempeñaban en labores como el cuidado de niños o ancianos; así como trabajadores mineros; profesionales de la salud; trabajadores portuarios o agricultores. Estas personas no enfrentaron el desempleo, aunque sí el miedo a arriesgar su vida debido a la falta de equipos de protección adecuados, o insatisfacción porque arriesgaban su vida con contratos que ni siquiera ofrecían un seguro de salud para sus familias si enfermaban. Este es el contexto general sobre el que este artículo propone pensar lo «esencial» del trabajo en medio de la pandemia.

Sin embargo, es preciso resaltar que lo dicho antes no ofrece una imagen completa: no solamente estamos frente a víctimas en un momento de crisis. Aunque hay estructuras que determinan el valor del trabajo, también debe verse al último como una institución social en permanente cambio. Aunque las raíces de este cambio son varias, una particularmente relevante es la movilización colectiva (Hyman, 1989). En términos históricos, esto definió la regulación sobre las ocho horas de trabajo, la posibilidad de sindicalizarse o, más recientemente, de incluir cláusulas específicas sobre igualdad de género en el trabajo (Tilly & Tilly, 1998).

En esta línea, un elemento que ha ido emergiendo en las últimas dos décadas ha sido la capacidad de movilización de diferentes sectores de trabajadores y trabajadoras en el país (Manky, 2014). Las relaciones de trabajo, y los derechos y obligaciones que estas incluyen, no vienen dadas de antemano, sino que se ven afectadas por las relaciones de poder entre diferentes actores. Aunque lejos de la capacidad de acción sindical que se tuvo en la década de 1970, sí es posible encontrar sindicatos y federaciones movilizándose para reclamar mejoras en la manera como se organiza y valora su trabajo (Mejía, 2018; Saravia, 2017).

En síntesis, para comprender la forma como miles de personas trabajaron durante la pandemia, es crucial atender tanto las estructuras sobre las que se definió qué trabajos eran esenciales y los efectos que esto tuvo, cuanto la manera como estos trabajadores se movilizaron en torno a demandas específicas. Asumida esta perspectiva, además, sería posible ya no solamente utilizar a la pandemia como momento que ilumina el mundo del trabajo, sino que, siendo sensibles a los actores y sus demandas, es posible imaginar cómo variarían los sentidos sobre este en el corto plazo.

## **Metodología**

Para elaborar nuestro análisis, aquí se desarrolló una aproximación atenta a tres fuentes. Primero, una sistematización de noticias de los diarios más importantes a nivel nacional, así como de informes de organizaciones estatales como la Defensoría del Pueblo o el Congreso de la República. A través de estas fuentes, se hizo un seguimiento ordenado so-

bre las percepciones, denuncias y reclamos por parte de quienes desempeñaban trabajos esenciales. En segundo lugar, se tomó en cuenta la evolución de la legislación respecto de trabajos que se juzgaron esenciales. Esto implicó analizar disputas y decisiones en torno a su definición, así como las condiciones de trabajo y protocolos de protección que tuvieron y su modificación en el tiempo. Finalmente, se recogieron testimonios de trabajadores esenciales, lo que permitió acercarnos a las experiencias que ellos tuvieron durante la emergencia sanitaria.

En términos de los casos analizados, el énfasis se colocó en dos sectores. Por un lado, el de los profesionales de la salud, especialmente aquellos empleados en hospitales. Este es un grupo que, además de tener una relevancia obvia durante un contexto de pandemia, es interesante porque sus gremios han ido reclamando diferentes mejoras en su dinámica laboral durante los últimos 10 años. Esta experiencia fue contrastada con la de los trabajadores mineros. Aunque muy distintos al sector de la salud, ellos también se consideraron vitales para el país, por lo que en varias minas peruanas la producción no se detuvo. Se exploraron, además, experiencias de trabajadores en sectores como manufactura y servicios, para intentar dar una imagen global sobre el mundo de los «trabajadores esenciales» y cómo enfrentaron la pandemia.

## Hallazgos

### La política de lo esencial

El 15 de marzo de 2020, el Gobierno decretó el estado de emergencia nacional por 15 días. El Decreto Supremo N.º 044-2020 disponía el aislamiento social obligatorio (cuarentena) como primera medida para evitar la propagación del coronavirus. La norma estipulaba la restricción de derechos constitucionales relativos a la libertad reunión y tránsito, incluyendo además una lista detallada de bienes y servicios «esenciales» para asegurar que quienes prestaran servicios en dichos sectores pudieran continuar realizando su trabajo presencialmente.

La norma señalaba un listado de actividades esenciales relacionadas con el «abastecimiento de alimentos, medicinas, así como la continuidad de los servicios de agua, saneamiento, energía eléctrica, gas, combustible, telecomunicaciones, limpieza y recojo de residuos sólidos, servicios funerarios». Además, estaban facultadas de ir a trabajar personas empleadas por entidades financieras, seguros y pensiones, así como por medios de comunicación. Al mismo tiempo, se dejaba abierta la posibilidad de incluir «cualquier otra actividad de naturaleza análoga a las enumeradas en los literales precedentes o que deban realizarse por caso fortuito o fuerza mayor» (PCM, 2020).

Al mismo tiempo, el presidente del Consejo de Ministros anunció que tanto agroexportación como minería paralizarían sus funciones (*La República*, 2020a). Estas declara-

ciones no fueron bien recibidas por los gremios empresariales. María Isabel León, presidenta de la Confiep, declaró que «uno no puede pensar que los campamentos mineros se pueden detener» (*Gestión*, 2020a). Para ella, era necesario «alinear mensajes», buscando que representantes de las empresas mineras sostuviesen una reunión con la ministra de Energía y Minas (*La República*, 2020a).

Como resultado de dicha reunión, la ministra Susana Vilca envió al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) la propuesta para incluir al sector minero dentro de las actividades indispensables. El 17 de marzo, el Ministerio de Economía otorgó conformidad a la propuesta. La inclusión del subsector minero se daba en el marco del Decreto Supremo N.º 044-2020, que indicaba que, por excepción, en los casos de sectores productivos e industriales, el MEF, en coordinación con el sector competente, podría incluir actividades adicionales. En 24 horas, la minería se convertía en una actividad indispensable (un muy buen resumen de este proceso se encuentra en Marañón, 2021). El Minem publicaría un comunicado aclarando que el sector estaba dentro de las actividades exceptuadas de la inmovilización obligatoria con el fin de «garantizar el sostenimiento de operaciones críticas con el personal mínimo indispensable» (Minem, 2020). Para ello, las mineras debían cumplir con el protocolo aprobado por el Ministerio de Salud y prevenir, contener y mitigar el contagio de la COVID-19.

Salvo dicha disposición, sin embargo, los lineamientos para monitorear la seguridad de los trabajadores quedaban en el vacío, a la buena voluntad de los titulares mineros. Martín Vizcarra justificó la continuidad de la actividad minera señalando que «algunas operaciones tienen operación remota y confinada, es decir, no entra ni sale nadie» (Redacción *La República*, 2020). Agregaba que las decisiones que tomaba el Gobierno se daban para beneficio de todos los ciudadanos y no el interés particular de un grupo. Sin embargo, respecto de lo primero, el comunicado del Minem citado antes notaba que «[...] **podrán trasladar hacia la Unidad Minera** el personal indispensable para garantizar el sostenimiento de sus operaciones críticas [...]. Para tal efecto, cada titular minero definirá el personal (propio y de contratistas) mínimo indispensable [...]» (el resaltado es nuestro). En ese sentido, no solo el tema del traslado, de entrada y salida, quedaba definido de manera ambigua, sino que la definición de lo «mínimo indispensable» quedaba a criterio de los empleadores.

Villa y Bebbington (2020) argumentan que esto revela la capacidad de influencia política de un sector con una narrativa legitimada en la última década: la minería es un sector esencial para el crecimiento económico. Incluso en un contexto de crisis sanitaria mundial, se consideró como una actividad indispensable, que acababa estando al mismo nivel de la atención en salud y el suministro de alimentos. Lo esencial se iba construyendo sobre la base de relaciones de poder y reflexiones que iban más allá de lo sanitario.

Algo similar sucedió con las empresas de *delivery* a través de aplicaciones. A finales de abril, el Gobierno había decidido que, dentro de las actividades que se incluirían en

la primera etapa del reinicio de actividades, se encontraría el servicio de restaurantes. Para el caso del *delivery*, señalaron que sería gestionado por los mismos negocios. El 24 de abril, la ministra de la Producción, Rocío Barrios, señalaba que las aplicaciones de reparto no tenían regulación en el país, siéndoles imposible garantizar la seguridad de sus trabajadores (Villar, 2020): «¿Quién nos garantiza el cumplimiento del protocolo [de salud]? ¿A quién sancionamos?», declaraba la ministra (RPP, 2020).

El Decreto Supremo N.º 080-2020-PCM del 2 de mayo aprobaba la reanudación de actividades económicas de manera gradual. Su anexo, que listaba actividades incluidas en la fase 1, incluía «restaurantes y afines autorizados para la entrega a domicilio», y se hacía una especificación: con propia logística del establecimiento y protocolo de seguridad y recojo en local. Ello aseguraba el contrato laboral de los trabajadores de *delivery* (Gestión, 2020b). La decisión del Gobierno de excluir a las empresas de *delivery* vía aplicativos generó un debate sobre las condiciones laborales que estas ofrecían<sup>85</sup>.

A pesar de que el ministro de Comercio Exterior y Turismo, Edgar Vásquez, había señalado que estas empresas no iniciarían operaciones en el corto plazo (Perú 21, 2020), menos de dos semanas después de publicado el Decreto, el gerente general de la empresa Glovo anunciaba que brindarían un seguro privado temporal para los repartidores que requirieran hospitalización en caso de contagiarse con la COVID-19, añadiendo que «Nos hemos sentado con Mincetur (Ministerio de Comercio Exterior y Turismo), Cenfutur (Centro de Formación en Turismo) y con el Ministerio de la Producción para elaborar los protocolos» (El Comercio, 2020a). El 23 de mayo, apenas nueve días después de esta entrevista, se promulgaba la Resolución Ministerial N.º 163-2020-Produce, con el protocolo sanitario de operación ante la COVID-19 del sector producción, que permitía el reingreso de Rappi al mercado peruano (El Comercio, 2020c). Aunque es necesario tener flexibilidad frente a la aparición de un virus nuevo, llama la atención que el debate respecto a las condiciones laborales se redujo a la inclusión de un seguro privado. Más aún, el protocolo no solo incluía lo propuesto por el gerente general de Glovo, sino que, como notó el periodista Jorge Páucar (2020b) –sobre cuyo valioso análisis y reconstrucción de los hechos nos hemos basado aquí–, parecía transcribir textualmente la propuesta de la empresa. Así, en el punto 9.2 se lee: «Además del seguro privado contra COVID-19, **como industria, creemos** que la salud de los Repartidores Independientes es lo más importante, por eso, contaremos con un fondo de asistencia para dar ayuda financiera a quienes se les diagnostique con COVID-19» (el resaltado es nuestro)<sup>86</sup>. En la misma sección de este protocolo, se indica, en una línea similar, que

<sup>85</sup> Al respecto, un reportaje de Salazar (2021) señala que estas empresas operan a través de un modelo de negocio que saca ventaja de un marco laboral y tributario difuso, por lo que el vínculo con los trabajadores (o repartidores independientes) y sus responsabilidades tributarias con el país no son claras o son inexistentes.

<sup>86</sup> El documento puede encontrarse en: [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/729910/Anexo\\_R.M.\\_N\\_163-2020-PRODUCE.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/729910/Anexo_R.M._N_163-2020-PRODUCE.pdf)



«una vez **tengamos** conocimiento de un Repartidor Independiente contagiado, **procederemos a comunicarlo al ente que corresponda, según el protocolo del Gobierno**» (el resaltado es nuestro).

Los casos de minería y *delivery* permiten problematizar el concepto de trabajo esencial. Stevano, Ali y Jamieson (2021) han apuntado que la noción de «esencialidad» es ambigua, no existiendo un consenso en la literatura sobre lo que es un trabajador esencial. Lo «esencial» cambia dependiendo del país y del contexto histórico. Así, lo que es considerado trabajo, actividad o habilidad esencial es negociado políticamente, no existiendo la «esencialidad» en sí misma. Durante la pandemia, los autores encontraron que solo 13 actividades esenciales de un total de 53 son compartidas completamente en común en siete países del norte y sur global. Por ejemplo, Inglaterra no incluyó explícitamente los servicios de limpieza, conserjería o saneamiento como esenciales, mientras que Brasil y Mozambique no incluyeron a los cuidadores (Stevano *et al.*, 2021). Los autores también señalan que en algunos países se definió específicamente qué era un servicio esencial, mientras que en otros se dejó deliberadamente abierta a la interpretación de los actores políticos y económicos.

En esta línea, el caso del Perú contribuye a comprender que lo «esencial» estuvo determinado por una negociación en la que los actores económicos influyeron sobre la decisión estatal. Lo particular del caso peruano es que la esencialidad no respondió a la negociación entre capital y trabajo teniendo al Estado como mediador, sino que prácticamente se dejó fuera de la mesa de negociación a representantes de los trabajadores de estos sectores.

De esta forma, como en otros países, la pandemia develó estructuras de desigualdad que han acentuado la vulnerabilidad de los trabajadores esenciales o de primera línea (Stevano *et al.*, 2021). El Gobierno, de hecho, no logró asegurar condiciones adecuadas que permitieran a los trabajadores continuar su labor sin poner en riesgo sus vidas. Solo en el caso de los médicos, es sintomático que el Perú ocupase en septiembre de 2020 el tercer lugar en médicos fallecidos por COVID-19 en América Latina, tras México y Brasil (CMP, 2020). Aunque, para representantes de la Confiep, el Gobierno pretendía implementar protocolos sanitarios de un país europeo (Redacción *Gestión*, 2020), encontramos la reproducción de condiciones de precariedad en el sector público y debilidad en la fiscalización laboral en el sector privado.

Sobre lo primero, el sistema de salud colapsó como consecuencia de problemas de financiamiento y gestión (Taylor, 2021). De acuerdo con una nota técnica de la OIT, «el gasto público en salud del Perú era 3,2% del PIB, cifra muy lejana a la meta de 6,0% del PIB recomendada por la Organización Panamericana de la Salud (OPS), y por debajo del gasto público en salud promedio de América Latina (3,7% del PIB) y de países OCDE (7%)» (Bárcena & Etienne, 2021; Gamero & Pérez, 2020, p. 23). El Perú contaba con apenas 1656 camas UCI para sus 33 millones de habitantes, de las cuales el 80% estaban en Lima (Schwalb & Seas, 2021).



A la pobre capacidad institucional debemos sumar la precariedad laboral. En 2017, la Autoridad Nacional del Servicio Civil señalaba que la tasa de informalidad laboral en el sector público se ubicaba en un 12%: aproximadamente 160 000 personas sin un contrato laboral (Servir, 2017). Estos trabajadores son contratados a través de la modalidad de locación de servicios, es decir, brindan un servicio específico y temporal sin que esto implique una relación laboral, y, como consecuencia, no tienen derechos ni beneficios laborales. Al respecto, la Defensoría del Pueblo reportó que por lo menos 4100 trabajadores de la salud trabajaban como locadores de servicios sin acceso a seguro médico (Defensoría del Pueblo, 2020a). No es sorprendente que a apenas un mes de iniciada la emergencia sanitaria, comenzaron protestas de trabajadores de la salud. Las protestas en distintos hospitales, en distintas regiones del país, iniciaron un debate público respecto a sus formas de contratación y sus condiciones laborales. Cuando, en noviembre de 2020, un grupo de enfermeras realizaron una protesta en los exteriores de la «Villa Panamericana COVID-19», exigiendo su reposición luego de ser despedidas, se evidenciaba que la precariedad de los trabajadores no se reducía a su condición de locadores de servicios. Incluso los contratados bajo el régimen CAS carecían de protecciones básicas (Redacción Canal N, 2020).

El caso muestra los contrastes entre cómo el Gobierno definió y abordó el trabajo esencial, y lo que resultaba esencial para los trabajadores. Se los llamó héroes y se les agradeció por el sacrificio de poner en riesgo sus vidas, pero la crisis radicalizó la búsqueda por ahorrar costos. Así, por ejemplo, en junio de 2020, el Congreso aprobó la Ley N.º 31039, que permitía el nombramiento automático de personal de salud, lo que fue respondido con la observación de la Ley por parte del Gobierno, y una demanda de inconstitucionalidad sobre ella. Es necesario que exista un debate técnico respecto a la viabilidad de lo propuesto por el Congreso, pero resalta la ausencia de propuestas de cambios estructurales en un contexto en el que ello era crucial. En cambio, los trabajadores de la salud debieron arriesgar sus vidas y, salvo por bonos económicos para quienes trataban directamente con casos de COVID-19, no hubo intentos serios por repensar el sistema de salud. Eran esenciales, pero no para tantos esfuerzos.

Volviendo a los trabajadores mineros y repartidores, estos casos muestran que, a pesar de la definición de sus labores como esenciales, existió una brecha entre protocolos y capacidad de fiscalización. En términos prácticos, el Gobierno dejaba a potestad de las empresas el cumplimiento de la normativa. Una característica también preexistente a la crisis sanitaria, dada la débil capacidad estatal que caracteriza al país. En este contexto, para el 26 de abril de 2020 existían al menos 238 trabajadores mineros contagiados (*Gran Angular*, 2020). Los reclamos sindicales llevaron a que la Defensoría del Pueblo observara que el protocolo establecido para el traslado de los trabajadores no contemplaba la realización de pruebas de descarté (Defensoría del Pueblo, 2020b). Solo a inicios de mayo, el Minem aprobó el protocolo en el que se hizo obligatorio el uso de pruebas de

COVID-19 para personal de alto y mediano riesgo, lo que fue calificado como excesivo por parte de las empresas (De Echave, 2020).

### **Respuestas desde los trabajadores**

La cuarentena estricta impuesta a nivel nacional vino acompañada de cuatro alternativas laborales frente a ella. Por un lado, estuvieron los trabajadores que mantuvieron su actividad laboral de manera presencial. Aquí se encuentran los trabajadores del sector salud y demás sectores «esenciales». Un segundo grupo son los trabajadores que, por sus condiciones de salud, no podían laborar de manera presencial. A ellos se les otorgó una licencia con goce de haber, con cargo a reponer los días no laborados. Una tercera alternativa fue la de la «suspensión perfecta de labores». Se trata de un uso extendido y temporal de una figura jurídica que ya existía en el marco normativo. Mediante este instrumento, la labor se interrumpe, así como la remuneración, pero el vínculo laboral permanecería vigente. Alrededor de esta disposición se ha generado un amplio debate, pues la figura original era entendida como una salida de emergencia ante una situación local y temporal. Finalmente, los empresarios mantienen la potestad de despedir a los trabajadores, ya sea mediante el despido arbitrario o mediante un cese colectivo. Además, los contratos laborales establecidos a plazo determinado pueden no renovarse vencido dicho plazo, por lo que los trabajadores bajo este tipo de vínculo temporal se quedaban sin empleo al culminar el contrato.

En este complejo marco, la agenda laboral antes de la pandemia tenía un fuerte énfasis en la redistribución económica (salarios), más que en las condiciones laborales. De hecho, los convenios colectivos en la última década habían mantenido la tendencia a monetizar los acuerdos: horarios, jornadas, salud y seguridad no se discutían o quedaban regulados por las normas nacionales, enfatizándose en cambio factores salariales o bonos. Un ejemplo de esto es el rol de los «Comités de Seguridad y Salud Laboral» promovidos por la Ley de Salud y Seguridad en el Trabajo. Este tendría que ser un espacio paritario para monitorear y promover la salud laboral. Sin embargo, sindicatos y centrales sindicales no han tenido una política unificada o clara frente a ellos, logrando, en el mejor de los casos, que los representantes laborales en el comité coordinen algunos temas con la organización sindical. En otros, hay desinterés respecto de estos espacios, que podrían haber sido clave para una respuesta desde los lugares de trabajo.

En este contexto, la cuarentena y las medidas que la acompañaron tomaron por sorpresa a las centrales sindicales. Por un lado, la composición generacional de los dirigentes se había venido renovando muy lentamente (Manky, 2014). Por otro, la brecha digital era una constante en centrales sindicales y federaciones nacionales, así como en los sindicatos de empresa, más bien acostumbrados a asambleas presenciales.

De este modo, tras un par de semanas de cuarentena, recién se empezó a emitir comunicados desde la Central General de Trabajadores del Perú (CGTP) y la Central Úni-

ca de Trabajadores (CUT) (Redacción *El Comercio*, 2020). El sindicalismo confederal presentó limitaciones durante 2020 para articular una agenda que enfrentara los efectos laborales y sociales de la pandemia. Tampoco tuvo capacidad para renovar su repertorio de acciones de lucha en el nuevo escenario. En el plano político, su ausencia fue notoria en las movilizaciones de noviembre de 2020. En la práctica, no tuvo mayor incidencia en la resolución de dicha crisis ni en la elección de Francisco Sagasti como presidente de la República (Mejía, 2020b).

En contraste con ello, las federaciones sindicales se volvieron un espacio para articular respuestas a la pandemia. Por ejemplo, la federación textil, la minera, la de construcción civil, la de manufacturas, entre otras, comenzaron a recibir preguntas y emitir respuestas mediante comunicados en sus redes sociales. De acuerdo con nuestras entrevistas, ellas fueron las primeras en establecer reuniones a través de videoconferencias. Parece ilustrativa la estrategia de la Federación Nacional de Trabajadores Mineros Metalúrgicos y Siderúrgicos del Perú (FNTMMSP). Al no interrumpirse las operaciones mineras, ella cuestionó esta decisión, señalando que la minería no podía considerarse una actividad esencial (IndustriALL, 2020). El creciente número de trabajadores mineros enfermos dio inicio a una campaña de incidencia política y en redes sociales alrededor del tema. La gran minería pronto respondió, creando sistemas de cuarentena que suponían una cuarentena previa a la subida al centro minero, así como otra al retorno del período de trabajo. En entrevistas con trabajadores mineros de grandes empresas, encontramos que un grupo de hoteles en Lima y algunas ciudades del país se utilizaron para alojar a los trabajadores, en varios casos luego de campañas de presión desde sus organizaciones.

Junto a estos reclamos, los sindicatos mineros iniciaron una serie de movilizaciones, aunque de manera poco coordinada entre sí, dependiendo estas de la capacidad de movilización de cada organización, y con poco diálogo a pesar de tener algunas demandas comunes. Así, la Defensoría del Pueblo reportó, entre marzo y junio de 2020, 36 casos de conflictos en este sector (Defensoría del Pueblo, 2020a). Estos conflictos se vieron agravados porque la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (Sunafil) suspendió sus actividades al inicio de la pandemia, por lo que empresarios y sindicatos no disponían de una instancia gubernamental para resolver sus dudas o diferencias. La casilla de correo electrónico que servía como «mesa de partes virtual» en el Ministerio de Trabajo rápidamente colapsó por la cantidad de consultas recibidas.

Esta incapacidad estatal para hacer cumplir sus leyes, o para aclarar si determinadas actividades se ajustaban a ellas, se notó también en un caso que se discutió en prensa, el de una empresa que mantuvo la producción de cerveza amparándose en el ambiguo criterio de la norma que permitía continuar con la producción de «alimentos y bebidas». Su sindicato inició una serie de denuncias mediante el uso de las redes sociales, principalmente Facebook y Twitter. La rapidez de la respuesta tuvo el apoyo de aliados externos como la Federación Belga de Alimentos y Bebidas. Las denuncias, dirigidas a

Sunafil y el Ministerio de Trabajo, a la larga obligaron al restablecimiento de las inspecciones laborales. Frente a ello, la empresa tuvo que detener su producción en las plantas fuera de Lima, aunque, según el sindicato, las plantas en Lima siguieron produciendo (al respecto, véase Páucar, 2020a).

De acuerdo con un dirigente sindical, la empresa anunció que, de paralizar sus líneas de producción, los trabajadores pasarían a «suspensión perfecta de labores», e inició una política de incentivos a quienes siguieran trabajando. Ello funcionó bien en un contexto de aumento del desempleo: los trabajadores querían seguir en la producción. En este contexto, el sindicato se adaptó, orientándose a exigir mejores protocolos de seguridad, servicios de transporte, mascarillas y gel en diferentes puntos de la planta. En este proceso, sin embargo, el secretario general del sindicato fue despedido (Páucar, 2021), lo que incrementó el miedo entre los afiliados frente a mayores despidos en medio de una crisis nacional.

A pesar de estas limitaciones, el caso anterior da cuenta de las capacidades que tuvieron los trabajadores organizados para exigir mejores condiciones laborales. Al respecto, fue llamativa la protesta organizada por el personal de salud para reclamar por mejores implementos de bioseguridad, la realización de pruebas de descarte de COVID-19 y el cambio del régimen laboral (Defensoría del Pueblo, 2020a). Entre el 16 de marzo y el 8 de mayo, la Defensoría del Pueblo registró 50 situaciones de protesta en hospitales de todo el país. Como señala el Reporte Especial 1 de la Defensoría del Pueblo (2020a), la imposibilidad de ir a la huelga o a paralizaciones generales hizo que los profesionales de la salud no solo utilizaran plantones, sino también mensajes a través de redes sociales y videos testimoniales. Para finales de julio de 2020, el número de situaciones de protestas en el sector aumentó a 98, de los cuales 67 habían surgido a partir de junio. Así, por ejemplo, en julio de 2020, durante una visita del presidente Martín Vizcarra, un grupo de médicos protestaron exigiendo mejor infraestructura para poder realizar su trabajo. Además, se reclamó lo que habría sido un acto deliberado por ocultar la crisis: «Ya no hay pacientes en emergencias [...] Los han metido en una carpa a todos [...] No hay médicos, no hay personal que los vea. Están abandonados» (*El Comercio*, 2020b).

Las protestas del personal de salud dan luces sobre dos aspectos. Primero, la incapacidad del Estado por asegurar condiciones de trabajo dignas y seguras para sus propios trabajadores, no solamente antes, sino durante la pandemia. Eran «esenciales» para salvar vidas, pero no lo suficiente como para resolver, incluso en un momento de extrema necesidad, demandas que tenían ya más de una década. Segundo, la persistente fragmentación en la organización de los trabajadores del sector salud. El análisis de los reportes de la Defensoría del Pueblo y de los testimonios recogidos permite observar que la conflictividad se mantuvo en el lugar de trabajo, como hospitales o centros de salud, sin lograr articulaciones entre trabajadores médicos y enfermeras, ni entre profesionales empleados por Essalud y el Minsa. De este modo, a pesar de su carácter «esencial», dos

características del mundo laboral peruano previas a la pandemia, la precariedad contractual y fragmentación entre trabajadores, permanecieron durante 2020 y 2021.

Esto contrasta con lo ocurrido en el caso de los trabajadores de *delivery* vía aplicativos. Estos venían desarrollando diferentes intentos por organizarse, aunque no bajo la forma sindical: Ellos privilegiaban los grupos de WhatsApp para compartir información y prácticas solidarias en caso de accidentes, o cuando transitaban por zonas peligrosas de la ciudad (Suárez, 2021). La temporalidad de la relación laboral y la irregularidad de los ingresos contribuían a que los trabajadores de estas aplicaciones no se interesasen por formas estables de organización laboral. Al mismo tiempo, la ambigüedad normativa acerca del carácter del vínculo laboral suponía un obstáculo para acciones colectivas formales (Dinegro, 2021).

En este marco, cuando estos trabajadores comenzaron a registrar contagios, realizaron algunos «plantones» en las oficinas de las empresas para reclamar por mayor seguridad sanitaria. Estos plantones fueron cubiertos por los medios de prensa (Bautista, 2020; *La República*, 2020b; Páucar, 2020a; Redacción *El Popular*, 2021; Sarmiento, 2020), y el apoyo se hizo expreso en algunas redes sociales, motivando que las empresas de los aplicativos establecieran algunas medidas de apoyo como el Fondo COVID-19. Este cubría los gastos de un trabajador durante 15 días cuando resulta contagiado (Páucar, 2020c).

Así, encontramos que las organizaciones sindicales tuvieron diferentes respuestas durante la pandemia en función de su cercanía y su relación con trabajadores y trabajadoras esenciales. Las más distantes, como las centrales sindicales, tuvieron un desempeño más lento, mientras que las federaciones sindicales se tornaron centros de información y los sindicatos de empresa desarrollaron mayor actividad para atender problemas inmediatos. En los sindicatos de empresa con mayores recursos y legitimidad, se lograron respuestas rápidas y eficaces, con acciones colectivas expresadas en medidas de presión virtual. En cambio, en el caso de los trabajadores en situaciones de mayor precariedad, como los de *delivery*, esto fue mucho más complicado.

Los sindicatos que lograban visibilidad a través de la acción colectiva, las denuncias o la simpatía de las redes sociales, se encontraban en una mejor situación para incidir en las decisiones del MTPE. De esta manera, la discusión sobre la «esencialidad» del empleo y de los trabajadores que desarrollan dichos empleos no se realiza a partir de un debate público ni mediante el intercambio de argumentos relacionados con la lucha contra la pandemia, sino bajo los mismos criterios del período anterior, es decir, a partir de los recursos materiales y simbólicos de los que cada actor dispone en el campo del trabajo.

## Conclusiones

En este capítulo hemos argumentado que el «trabajo esencial» no está relacionado con el trabajo en sí mismo ni con lo esencial para los trabajadores, sino que se produce sobre la base de negociaciones de actores con diferentes grados de poder. Cuando, en marzo

de 2020, Martín Vizcarra anunció que las decisiones del Gobierno se tomaban considerando el bienestar de todos los ciudadanos, este «bienestar» era abstracto y terminaba excluyendo, de formas no siempre explícitas, a ciertos grupos. Así, en el caso de los mineros, lo esencial giró en torno a un acuerdo político que privilegió la macroeconomía y la política fiscal por sobre la seguridad de todos los trabajadores mineros (Vila & Bebbington, 2020).

En este contexto, la manera como los trabajadores vivieron sus trabajos durante la pandemia varió dependiendo de su capacidad de organización y la voluntad de los empleadores, más que de políticas públicas que miraran al largo plazo (Manky *et al.*, 2022). En algunos casos, estos decidieron continuar la producción como si no encabezáramos la lista de países con más muertes por millón de personas –incluso cuando no se producían bienes esenciales–, mientras que en otros se dieron protocolos estrictos que buscaban proteger a trabajadores y operaciones. Se reproducía así un elemento que ha caracterizado las relaciones laborales peruanas: su atomización. Un mundo en el que cada actor trata de sacar lo que puede con las fuerzas disponibles. Mientras que los trabajadores sindicalizados en empresas grandes consiguieron rápidas mejoras en sus condiciones de trabajo, aquellos en situación de precariedad –aun cuando formal– quedaron desprotegidos frente a despidos, riesgos de salud en el trabajo o el abuso de sus empleadores.

A pesar de la atomización en el mundo del trabajo peruano, estos últimos ejemplos dan cuenta de lo relevante que resulta la organización de los trabajadores. Si bien la conflictividad se mantuvo al nivel del lugar de trabajo, ahí donde los trabajadores contaban con mecanismos para hacer escuchar su voz, como un sindicato, pudieron asegurar que su salud no dependiera únicamente de la voluntad de sus empleadores. Ante la ausencia de un Estado diligente para velar por la seguridad de los trabajadores, fueron las organizaciones de trabajadores las que defendieron la salud de sus afiliados. Queda preguntarnos, entonces, si cuatro décadas de debilitamiento sindical también nos dejaron desprotegidos ante la COVID-19.

Por otro lado, los casos analizados dan cuenta de la importancia de la autoridad estatal en la definición de los trabajos esenciales y la protección de quienes se dedicaron a estos. Más allá del decreto a través del que se regulaba qué era «esencial», durante 2020 la acción del Estado a través del MTPE operó de manera reactiva, oscilando entre presiones de la opinión pública y la incidencia empresarial. El rol de este espacio se orientaba más a mitigar posibles conflictos que a resolverlos (Mejía, 2020a). La pandemia hizo evidentes las limitaciones de un Estado poco creativo, cuyas respuestas centrales partieron de un marco «prepandemia», que no respondía con celeridad a diferentes denuncias desde los puestos de trabajo.

De esta forma, encontramos que, a pesar de haber tratado de responder a la pandemia con prontitud y fuerza, el Estado peruano tuvo una reacción más bien débil respecto

a la regulación del mundo laboral. Las tensiones internas y la debilidad institucional del MTPE frente al Ministerio de Economía y Finanzas marcaron un camino de negociaciones dentro y fuera del Estado. Aunque inicialmente se presentó un código de actividades esenciales, estas fueron pronto cuestionadas por separado con diferentes gremios, por lo general excluyendo la agenda de las organizaciones de trabajadores en las negociaciones. Esto aplica tanto para el mundo privado cuanto para médicos en hospitales públicos. Junto a ello, la fiscalización laboral, que ya tenía serias limitaciones antes de la pandemia, enfrentó carencia de recursos para hacer cumplir los lineamientos sobre materia de salud. Finalmente, cuando estas dinámicas generaron conflictos laborales, el Estado no solamente fue incapaz de evitarlos o resolverlos oportunamente, sino que terminó reaccionando tarde y apuradamente, como en el caso del paro agrario de finales de 2020 (Oré, 2021).

De este modo, la crisis parece haber hecho visible la fragilidad del arreglo institucional alrededor del empleo en el país. Este capítulo no se centró en aquellos trabajadores despedidos, ni en quienes trabajaron en la informalidad como ambulantes. Habiéndose centrado en los sectores que en principio estarían mejor ubicados para negociar en el lugar de trabajo, llama la atención la emergencia de contratos temporales, horarios extendidos, y pobre infraestructura y equipos para laborar. En este proceso, lo esencial se tornó visible, al menos por algunos meses, en movilizaciones específicas a nivel nacional. Sin embargo, a diferencia de similares protestas laborales en el período prepandemia, esta vez tuvieron mayor exposición en los medios de prensa y empatía en la opinión pública. Esta visibilidad debilitó, al menos parcialmente, el consenso político y social que sostiene precisamente dichas desigualdades.

Queda el reto de que esto no regrese a su anterior condición. Para ello, sin embargo, se requiere de un mayor compromiso por parte de actores empresariales y trabajadores con el diálogo social. Los Comités de Seguridad y Salud Laboral que existen en las empresas son un instrumento que pudo ser eficaz para responder a la crisis sanitaria en los centros laborales, pero fueron rápidamente desplazados por el Estado y los empresarios. Esto nos lleva a señalar que se requiere también un Estado con voluntad y capacidad para generar leyes adecuadas, que aseguren trabajos dignos manteniendo el crecimiento económico. Es, pues, fundamental contar con políticas e instituciones capaces de fiscalizar la normativa laboral, regular las relaciones laborales desde el diálogo social y crear canales de representación e intermediación más efectivos para resolver disputas sobre condiciones de trabajo.

## Referencias

- Bárcena, A., & Etienne, C. F. (2021). *Presentación: La prolongación de la crisis sanitaria y su impacto en la salud, la economía y el desarrollo social*. Recuperado de [https://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/211014\\_version\\_final\\_se\\_pb\\_cepal-ops.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/211014_version_final_se_pb_cepal-ops.pdf)



- Bautista, A. (2020, 17 de diciembre). Arequipa: repartidores de Rappi protestaron por reducción de comisiones y anuncian que no harán pedidos. *HBA Noticias*. <https://www.hbanoticias.pe/2020/12/17/arequipa-repartidores-de-rappi-protestaron-por-reduccion-de-comisiones-y-anuncian-que-no-haran-pedidos/>
- Carnes, M. (2014). *Continuity despite change: The politics of labor regulation in Latin America*. Stanford University Press.
- Cepal. (2020). *Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones*. Informe Especial N.º 5. Ciudad de México: Naciones Unidas.
- Chun, J. (2009). *Organizing at the margins: The symbolic politics of labor in South Korea and the United States*. Cornell University Press.
- CMP. (2020, 4 de septiembre). *El Perú ocupa el tercer lugar en ranking de médicos fallecidos en América Latina a causa del COVID-19*. Colegio Médico del Perú. <https://www.cmp.org.pe/el-peru-ocupa-el-tercer-lugar-en-ranking-de-medicos-fallecidos-en-america-latina-a-causa-del-covid-19/>
- Dargent, E. (2021). *El páramo reformista*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- De Echave, J. (2020). Las presiones de las empresas mineras en tiempos de pandemia en el Perú. En Equipo Ocmal (Ed.). *Conflictos mineros en América Latina, extracción, saqueo y agresión: la minería avanza junto al virus*. Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina. <https://www.ocmal.org/wp-content/uploads/2020/10/Conflictividad-minera-y-Covid-2020-1.pdf>
- Defensoría del Pueblo. (2020a). *Prevención y gestión de conflictos sociales en el contexto de la pandemia por el COVID-19*. <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/07/Informe-Especial-026-2020-DP-Prevención-y-Gestión-de-conflictos-APCSG.pdf>
- Defensoría del Pueblo. (2020b). Oficio 156-2020-DP. [https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/04/Oficio-156-2020-DP\\_Reiterativo-MINEM\\_COVID-19-.pdf](https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/04/Oficio-156-2020-DP_Reiterativo-MINEM_COVID-19-.pdf)
- Dinegro, A. (2021). *Diagnóstico sobre las condiciones laborales en las plataformas digitales caso Lima-Perú*. Fundación Friedrich Ebert. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/peru/17952.pdf>
- El Comercio*. (2020a, 14 de mayo). Glovo: «Tendremos un seguro privado temporal para repartidores que requieran hospitalización por COVID-19». *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/economia/negocios/glovo-tendremos-un-seguro-privado-temporal-para-repartidores-que-requieran-una-hospitalizacion-por-el-covid-19-noticia/>
- El Comercio*. (2020b, 19 de julio). Martín Vizcarra en Arequipa: personal médico protestó por COVID-19 y abordó a presidente Vizcarra. *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/peru/arequipa-personal-medico-protesto-por-covid-19-y-abordo-a-presidente-vizcarra-nnpp-noticia/>
- El Comercio*. (2020c, 14 de mayo). «Rappi vuelve a operar: ¿está obligada a tomarles pruebas de descartar de COVID-19 a los repartidores?». *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/economia/peru/delivery-lima-coronavirus-peru-rappi-vuelve-a-operar-esta-obligada-a-tomarle-pruebas-de-descarte-de-covid-19-a-los-repartidores-trabajadores-apps-de-delivery-produce-pro-tocolo-sanitario-sunafil-farenet-noticia/>
- Farris, S. R. (2017). *In the name of women's rights: The rise of femonationalism*. Duke University Press.
- Gamero, J., & Pérez, J. (2020). *Impacto de la COVID-19 en el empleo e ingresos laborales*. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_756474.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_756474.pdf)
- Gestión*. (2020a, 16 de marzo). Confiep: «No se puede pensar que los campamentos mineros van a paralizar durante 15 días». *Gestión*.



- Gestión*. (2020b, 27 de abril). Ministra de Trabajo afirma que repartidores de restaurantes «tienen que contar con un contrato de trabajo». *Gestión*.
- Gran Angular*. (2020, 26 de abril). Más de 200 trabajadores mineros tienen coronavirus en Perú. *Gran Angular*.
- Hyman, R. (1989). *Strikes*. Springer.
- IndustriAll. (2020, 20 de marzo). Gobierno de Perú antepone intereses económicos a los trabajadores mineros. *IndustriAll*. <http://www.industriall-union.org/es/gobierno-de-peru-antepone-intereses-economicos-a-los-trabajadores-mineros>
- INEI. (2021). *Pobreza monetaria al 30.1% de la población del país durante el año 2020*. Nota de prensa N.º 067. Instituto Nacional de Estadística e Informática. [https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/noticias/np\\_067\\_2021.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/noticias/np_067_2021.pdf)
- Komlosy, A. (2018). *Work: The last 1000 years*. Verso Books.
- La República*. (2020a, 16 de marzo). Zeballos: «Minería y agroexportación también se paralizan durante estado de emergencia». *La República*. <https://larepublica.pe/economia/2020/03/16/estado-de-emergencia-cuarentena-aislamiento-coronavirus-en-peru-zeballos-mineria-y-agro-exportacion-tambien-se-paralizan/>
- La República*. (2020b, 30 de septiembre). Surquillo: más de 50 repartidores de *delivery* dieron positivo a la COVID-19. *La República*. <https://larepublica.pe/sociedad/2020/09/30/surquillo-mas-de-50-repartidores-de-delivery-dieron-positivo-a-la-covid-19-video/>
- Manky, O. (2014). Democracia, crecimiento económico y sindicalismo en el Perú del siglo XXI. Continuidades y rupturas. *Revista Latinoamericana de Estudios de Trabajo*, 19(31), 195-228. <http://alast.info/relet/index.php/relet/article/view/69/47>
- Manky, O. (2019). Marchas e incendios: la política de la heterogeneidad en el mundo laboral peruano. En A. Vergara & F. Portocarrero (Eds.), *Aproximaciones al Perú de hoy desde las ciencias sociales* (pp. 51-69). Universidad del Pacífico.
- Manky, O., Ponce, C., Portocarrero, A., & García Saldívar, A. (2022). *Experiencias y expectativas de los trabajadores en puestos clave durante la pandemia: el caso peruano*.
- Marañón, A. (2021). *El sector minero y la captura del Estado en el Perú durante la pandemia de la COVID-19*. Recuperado de <https://propuestaciudadana.org.pe/wp-content/uploads/2021/02/NIA-Nº-38-El-sector-minero-y-la-captura-del-Estado.pdf>
- Mejía, C. (2018). *El modelo de relaciones laborales en la industria de la construcción del Perú entre 1992 y 2015* (maestría en Relaciones Laborales, Pontificia Universidad Católica del Perú). Recuperado de <http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/13001>
- Mejía, C. (2020a). La lógica institucional del Ministerio de Trabajo en la crisis sanitaria. En E. Toche (Ed.), *Perú hoy: A ritmo de pandemia y cuarentena* (pp. 83-100). Desco.
- Mejía, C. (2020b, 19 de noviembre.). Un sindicalismo de cambio. Aportes para el debate en el movimiento sindical. *Bajada a Bases* (blog). <http://www.sindicalistas.net/2020/11/debate2020.html>
- Minem. (2020, 17 de marzo). *Comunicado Minem*. Ministerio de Economía y Finanzas. <http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/Comunicado-MINEM.pdf>
- Oré, T. (2021). Notas sobre el movimiento social de trabajadores de la agroexportación en Ica. *La Revista Agraria. Publicación del Centro Peruano de Estudios Sociales (Cepes)*, 192, 9-12.
- Páucar, J. (2020a, 23 de marzo). Dos trabajadores de planta cervecera de Backus están contagiados de COVID-19. *La Mula* (blog). <https://redaccion.lamula.pe/2020/03/23/dos-trabajadores-planta-cervecer-a-backus-estan-contagiados-coronavirus-covid19-ate-lima/jorgepaucar/>

- Páucar, J. (2020b, 24 de mayo). Produce: «Como industria, creemos que la salud de los repartidores independientes es lo más importante». *La Mula*. <https://redaccion.lamula.pe/2020/05/24/produce-como-industria-creemos-que-la-salud-de-los-repartidores-independientes-es-lo-mas-importante/jorgepaucar/>
- Páucar, J. (2020c, June 8). Glovo lamenta «error» y activa protocolo con repartidor con COVID-19. *La Mula*. <https://redaccion.lamula.pe/2020/06/08/glovo-lamenta-error-y-activa-protocolo-con-repartidor-con-covid-19/jorgepaucar/>
- Páucar, J. (2021). Juez absuelve a dirigente sindical: Backus lo había denunciado por supuesta difamación. *La Mula*.
- PCM (Presidencia del Consejo de Ministros). (2020, 18 de marzo). Decreto Supremo N.º 044-2020-PCM, que declara el Estado de Emergencia Nacional, por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del brote del COVID 19 (18 de marzo de 2020). *El Peruano*.
- Perú 21. (2020, 30 de abril). Reparto de comida por *delivery* podrá realizarse a nivel distrital o vecinal en primera etapa. *Perú 21*.
- Portocarrero, G., & Sáenz, M. (2014). *La mentalidad de los empresarios peruanos: una aproximación a su estudio*. Lima: Universidad del Pacífico.
- Quijano, A. (1998). *La economía popular y sus caminos en América Latina*. Mosca Azul Editores.
- Redacción Canal N. (2020, 25 de noviembre). Villa Panamericana COVID-19: enfermeras y técnicos piden su reubicación tras despidos. *Canal N*. <https://canaln.pe/actualidad/villa-panamericana-covid-19-enfermeras-y-tecnicos-piden-reubicacion-despidos-n427995>
- Redacción *El Comercio*. (2020, 13 de abril). CGTP: «Rechazamos las propuestas de la Confiep». *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/economia/peru/coronavirus-peru-cgtp-rechazamos-las-propuestas-de-la-confiep-nndc-noticia/>
- Redacción *El Popular*. (2021, 12 de febrero). Repartidores de Glovo bloquearon la avenida Arequipa en señal de protesta. *El Popular*. <https://elpopular.pe/actualidad-y-policiales/255520-pnp-avenida-arequipa-protesta-repartidores-glovo-bloquearon-avenida-arequipa-senal-protesta>
- Redacción *Gestión*. (2020, 4 de mayo). Presidente de Confiep sobre protocolos de seguridad: «Están llenos de requisitos, parece para un país europeo». *Gestión*. <https://gestion.pe/economia/coronavirus-peru-presidenta-de-confiep-sobre-protocolos-de-seguridad-estan-lleno-de-requisitos-parece-para-un-pais-europeo-covid-19-nndc-noticia/>
- Redacción *La República*. (2020, 21 de marzo). Martín Vizcarra sobre Confiep: «Si hubiera presión, no la aceptaríamos». *La República*. <https://larepublica.pe/politica/2020/03/20/martin-vizcarra-sobre-confiep-si-hubiera-presion-no-la-aceptariamos-coronavirus-mineria/>
- RPP. (2020, 23 de abril). El Ejecutivo apunta a que restaurantes formales puedan operar con *delivery* y recojo en tienda. *RPP*.
- Salazar Vega, E. (2021, 18 de julio). «Millonarias compañías de *delivery* operan en un marco laboral y tributario difuso». *Ojo Público*. <https://ojo-publico.com/derechos-humanos/companias-delivery-operan-un-marco-laboral-y-tributario-difuso>
- Saravia, S. (2017). ¿Nuevas orientaciones en el sindicalismo peruano? En O. Manky (Ed.), *Trabajo y sociedad. Estudios sobre el mundo del trabajo en el Perú* (pp. 244-264). Centro de Investigaciones Sociológicas, Económicas, Políticas y Antropológicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

- Sarmiento, J. (2020, 31 de mayo). Coronavirus en Perú: el que reparte se lleva la peor parte. *La República*. <https://larepublica.pe/economia/2020/05/31/coronavirus-en-peru-el-que-repartese-lleva-la-peor-parte/>
- Schneider, B. R. (2013). *Hierarchical capitalism in Latin America*. Cambridge University Press.
- Schwalb, A., & Seas, C. (2021). The COVID-19 pandemic in Peru: What went wrong? *The American Journal of Tropical Medicine and Hygiene*, 104(4), 1176.
- Servir. (2017). *El reto de la formalidad en el sector público peruano*. <https://storage.servir.gob.pe/archivo/2017/Reto-formalidad-sector-publico-2017.pdf>
- Stevano, S., Ali, R., & Jamieson, M. (2021). Essential for what? A global social reproduction view on the re-organisation of work during the COVID-19 pandemic. *Canadian Journal of Development Studies*, 42(1-2), 178-199. <https://doi.org/10.1080/02255189.2020.1834362>
- Streeck, W. (2010). The sociology of labor markets and trade unions. En N. J. Smelser & R. Swedberg (Eds.). *The handbook of economic sociology*. Princeton University Press.
- Suárez, L. (2021). Precariedad laboral en la era de las plataformas: explorando el mundo del *delivery* en Lima. En O. Manky (Ed.). *Rostros del trabajo* (pp. 81-96). Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico.
- Taylor, L. (2021). COVID-19: Why Peru suffers from one of the highest excess death rates in the world. *BMJ*, 372. <https://doi.org/10.1136/bmj.n611>
- Tilly, C., & Tilly, C. (1998). *Work under capitalism*. Westview Press.
- Vergara, A. (2020). La crisis del COVID-19 como Aleph peruano. En R. Rojas & V. Pettina (Eds.). *América Latina: del estallido al COVID*. <https://ciup.up.edu.pe/analisis/la-cri-sis-covid-19-como-aleph-peruano/?fbclid=IwAR38J174k0aMz0UdMSXlWGzMAGY0hE9yLt8a2gqZJ8XPX7S5pdrmvJ-U0ik>
- Vila, G., & Bebbington, A. (2020). Political settlements and the governance of COVID-19: Mining, risk, and territorial control in Peru. *Journal of Latin American Geography*. <https://doi.org/10.1353/lag.0.0135>
- Villar, P. (2020, 18 de abril). Produce: «[El comercio electrónico] es una propuesta que existe, pero todavía está en evaluación». *El Comercio*. <https://elcomercio.pe/economia/peru/coronavirus-peru-produce-el-comercio-electronico-es-una-propuesta-que-existe-pero-todavia-esta-en-evaluacion-apps-de-delivery-sectores-economicos-reactivacion-rocio-barrios-noticia/>

## 14. Cuerpos cautivos, pero no rendidos: trabajadoras del hogar remuneradas en el Perú un año después del inicio de la COVID-19

LEDA M. PÉREZ Y ANDREA GANDOLFI

### Introducción

En un trabajo previo, argüimos que la pandemia ocasionada por el virus SARS-CoV-2 ha desenmascarado, por un lado, la escasez de derechos provistos por el Estado peruano a trabajadores del hogar remunerados (THR) –principalmente mujeres– y, por el otro, la altísima desprotección de este sector laboral (Pérez & Gandolfi, 2020). Partiendo de los resultados de una encuesta administrada a 314 THR en Lima y el Callao entre marzo y abril de 2020, encontramos que las THR estaban desempleadas en el primer semestre del año en el 86% de los casos documentados. En este capítulo retomamos nuestro análisis de THR para profundizar sobre la situación laboral y social de estas mujeres, principalmente migrantes, de bajos niveles educativos y, hasta la fecha, ubicadas en la economía informal.

Desde nuestro trabajo anterior, ha habido cambios importantes. Primero, en octubre de 2020, la Ley de Trabajadoras y Trabajadores del Hogar (Ley N.º 31047) fue aprobada por Decreto Supremo N.º 009-2021-TR<sup>87</sup>. En línea con lo estipulado por el Convenio 189 (2011) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), estas trabajadoras ahora deben ser beneficiarias de la gama completa de derechos laborales disfrutados por otros trabajadores de la economía formal. Habiendo firmado el Convenio casi desde el inicio de su celebración, el Perú finalmente lo ratificó en noviembre de 2018. Tomaría dos años convertir esta ratificación en ley. El último paso para formalizar la normativa fue su reglamentación, el 17 de abril de 2021.

---

<sup>87</sup> Esta ley deroga y reemplaza a la anterior Ley N.º 27986 de 2003, que reconoció a las THR como trabajadores y, por tanto, sujetos de derechos laborales. Sin embargo, solo cubría la mitad de los derechos otorgados a otros trabajadores del sector formal. Para más información, véase <https://www.universidadperu.com/articulosimágenes/ley-27986.pdf>

Con esto, la ley es operativa, estipulando, entre los logros más notorios, la ilegalidad del trabajo de menores de 18 años de edad; una semana laboral de no más de 48 horas; derecho a la remuneración mínima vital (RMV) de S/ 1025 al mes<sup>88</sup>; contratos por escrito y registrados en el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE); derecho a dos gratificaciones anuales y el pago anual de una compensación por tiempo de servicios (CTS), ambos depósitos de fondos por el concepto de un mes de trabajo<sup>89</sup>. La ley reconoce también derechos a percibir sobretasas al ingreso mensual por horas adicionales trabajadas, así como también la duplicación del sueldo diario por trabajo en los días domingos y feriados. Finalmente, la ley explícitamente confirma derechos humanos básicos de este sector, como el requisito de un ambiente de trabajo libre de violencia de cualquier tipo.

Cabe mencionar que el MTPE es una de las instituciones que, según la nueva Ley, tiene más competencias en la difusión, implementación y supervisión de esta (artículo 16), así como de los derechos de quienes realizan trabajo del hogar remunerado y su protección (Disposición Complementaria tercera). Como se menciona líneas arriba, es el órgano encargado de administrar el registro del contrato de trabajo entre una THR y sus empleadores, y de proveer a ambas partes modelos de contrato y de boletas de pago (artículos 5 y 8, respectivamente). Además, le corresponde al MTPE la importante función de velar por los derechos laborales de las THR en la fase de transición hacia la implementación del nuevo marco normativo, para evitar, sobre todo, despidos improcedentes y el hostigamiento laboral (Disposición Complementaria décima).

Este capítulo analiza la situación de las THR un año luego de que se declarara la emergencia sanitaria mundial. Para ello, presentamos los resultados de una nueva encuesta administrada entre los meses de marzo y abril de 2021, que buscó entender el grado hasta el cual las THR han logrado –o no– conseguir mejores apoyos de sus empleadores y del Estado peruano a medida que la pandemia se ha extendido. Aquí preguntamos: ¿ha habido cambios en torno a las protecciones establecidas para con estas trabajadoras? ¿Podemos detectar maneras en las cuales el Estado está –o podría estar– incentivando a empleadores a continuar empleando a THR de una manera justa y segura? Nuestros resultados sugieren que, por un lado, la nueva Ley N.º 31047, aprobada en octubre del 2020, y su posterior reglamentación en el primer semestre de 2021, representan un importante cambio normativo. Por otro, sin embargo, tal vez por la novedad de esta legislación o la falta de voluntad política, hasta la fecha no queda claro cómo el Estado promocionará esta ley, proveerá instrucción sobre ella y la hará cumplir. En medio de esta situación, este sector laboral ha sido muy golpeado. Si llegó a la pandemia en un

<sup>88</sup> Cuando se realizó la encuesta, la RMV era de S/ 930.

<sup>89</sup> En el Perú, la CTS funciona como una suerte de seguro de desempleo. Ello se debe colocar en una cuenta bancaria exclusiva dos veces al año, en mayo y noviembre, y se acumula en el tiempo hasta el día en que el/ la trabajador/a se retira por la razón que sea. En ese momento, esos fondos son entregados al trabajador/a.

alto estado de vulnerabilidad, durante esta se ha visto forzado a trabajar, independientemente de condiciones inferiores, por necesidad: el 52% de las mujeres encuestadas representan el principal ingreso de sus hogares, y la mayoría de ellas son responsables por al menos dos otras personas.

Frente a esta situación, argumentamos que las THR peruanas en esta pandemia son cuerpos cautivos, tanto de sus empleadores como de sus familias, por la necesidad de trabajar y proveer les sustento económico. Esto no implica que carezcan de agencia. De hecho, la tienen. Sin ella, no habría una nueva ley. Pero la realidad es que las opciones de trabajos de calidad son limitadas y la sociedad peruana no ha hecho el cambio cultural completo por defender sus derechos cabalmente.

A continuación, presentamos la literatura en torno a THR en nuestra región, con particular consideración a la coyuntura actual. Compartimos nuestra metodología, seguida por una muestra de los datos recabados de nuestra encuesta. Tras ello, discutimos los resultados a la luz de los comentarios de las participantes en nuestro estudio. Terminamos el capítulo con algunas reflexiones sobre posibles caminos por seguir tanto en la política pública como en la academia.

### **THR en América Latina durante la COVID-19 en perspectiva comparada: cuidadoras esenciales y esencialmente descuidadas**

La literatura que se enfoca en las condiciones de las THR en medio de la pandemia está, por razones obvias, propiamente en formación, con algunos de los estudios principales proviniendo de la cooperación internacional dedicada a monitorear este fenómeno. Informes de ONU Mujeres, la OIT y la Cepal (2020) revelan que, al inicio de la emergencia sanitaria en nuestra región latinoamericana y caribeña, «entre 11 y 18 millones de personas se dedican al trabajo doméstico remunerado, de las cuales el 93% son mujeres» (p. 3). A puertas de la pandemia, las Naciones Unidas documentaban que entre el 10,5 y el 14,3% de las mujeres de la región se dedicaban a este oficio (ONU Mujeres *et al.*, 2020, p. 3). Estas cifras son significativas cuando tomamos en cuenta que este sigue siendo un empleo principalmente informal, con escasos derechos, y nulas protecciones sociales (Blofield, 2012; ONU Mujeres *et al.*, 2020; Rojas-García & Toledo Gonzales, 2017).

En general, la literatura de los organismos multilaterales avala lo documentado por diferentes estudios académicos: pese al avance en derechos laborales para otros trabajadores, este sector, compuesto netamente por mujeres, se mantiene en la marginalidad (Fuertes, Rodríguez, & Casali, 2013; OIT, 2016; UNDP, 2017; Unifem, 2010). En casi toda la región «existe un salario mínimo establecido legalmente», por ejemplo. Sin embargo, ellas perciben alrededor de la mitad del promedio de ingresos «de todas las personas ocupadas» (ONU Mujeres *et al.*, 2020, p. 3).

La literatura académica reciente dedicada al trabajo del hogar remunerado en América Latina es amplia (Blackett, 2019; Blofield, 2012; Brites, 2014; Canevaro, 2018,

Casanova, 2019; Durin, De la O, & Bastos, 2014; Gorbán & Tizziani, 2014; Pérez & Llanos, 2015, 2017; Pérez, 2020; Santana Pinho, 2015; Saldaña-Tejada, 2012). Antes de ello, entre las décadas de 1970 y 1980, hubo una proliferación de estudios dedicados a entender, en primera instancia, las migraciones del campo a la ciudad (Bloom Lobo, 1976; Rubbo & Taussig, 1983), y luego el proceso de sindicalización de las trabajadoras mismas (Blofield, 2009; 2012; Blofield & Jokela, 2018; Chaney & García, 1989; Lautier, 2003; UNDP, 2017).

A partir de la segunda década del siglo XXI, comenzó una nueva ola de estudios que ponían énfasis en la brecha de desigualdad entre estas trabajadoras y los demás trabajadores del sector informal. El trabajo de Valenzuela y Mora (2009), un par de años antes de la celebración del Convenio 189 en 2011, es uno de los primeros que suena una alarma a nivel internacional sobre la necesidad de asegurar para este sector condiciones dignas de trabajo. Pese a una primera década de crecimiento sostenido en la región, la aludida mejoría no llegó a fortalecer las condiciones sociolaborales de estas trabajadoras (Blofield, 2012; Boris & Fish, 2014; Pérez & Llanos, 2017). Si bien hay un corpus de trabajo latinoamericano que ha realzado la agencia de trabajadoras (Acciari, Brites, & Morales, 2021; Canevaro, 2018; Bernardino-Costa, 2014; Brites, 2014) y el poder relativo de la sindicalización en diferentes países (Blofield, 2012; Blofield & Jokela, 2018), una constante es la posición sociolaboral inferiorizada a la cual sigue relegado este sector.

Estudios que surgen de diferentes partes de la región sugieren que, en comparación con otros sectores, este sigue siendo altamente marginado, no solo en materia de sueldos, sino en cuanto al posicionamiento social de quienes se desempeñan en él (Casanova, 2019; Gorbán & Tizziani, 2014; Pérez, 2020; Rojas García & Toledo-Sánchez, 2017; Santana Pinho, 2015). Como han sugerido recientemente Guzmán y Villalpanado (2020):

La imagen de la trabajadora doméstica joven, emprendedora y con opciones de movilidad –aunque fuese *wishful thinking*– se deslava por completo dejando tras de sí un retrato menos esperanzador: el de una mujer que no cuenta no solamente con el ingreso, sino con el tiempo y la energía para dedicarlo a su persona, ya no digamos a alguna actividad edificante como avanzar en su escolaridad o pensar en un mejor empleo.

Es en esta situación de precariedad que la pandemia encuentra a las THR: altamente desprotegidas, y con la paradoja de que, en medio de la emergencia, son catalogadas como esenciales. La investigación de Rosas (2020) en Argentina, por ejemplo, pone de manifiesto cómo muchas son obligadas a asistir al trabajo, violando el decreto de aislamiento y exponiéndose a maltratos policiales y procesos penales por incumplimiento de ley. Millán (2020) documenta un caso en el que una empleadora escondió a su THR en el baúl de su carro «para llevarla a su residencia y evitar los controles policiales». Para el caso de Colombia, se documenta que el 8% de ellas fueron obligadas a trabajar cama



adentro (Vorágine, 2020). Como sugieren Guzmán y Villalpanado (2020), describiendo la situación de THR en la pandemia en México, más parece «una *situación de rehenes* que una relación laboral».

Al mismo tiempo, Vorágine (2020) encontró que el 90% de las trabajadoras domésticas en Colombia perdieron su empleo durante el aislamiento, o fueron enviadas a sus casas sin las garantías y prestaciones sociales que otorga la ley; «de las 50% que conservaron su trabajo, estas no recibieron elementos básicos de protección como guantes, tapabocas y geles antibacterianos por sus empleadores, aunque por ley están obligados a hacerlo». Tampoco fueron incluidas en los bonos entregados por el Estado. De manera similar, encontramos que, en México, la mayoría de las 2,3 millones de THR en ese país han perdido sus trabajos por cuenta de la pandemia (Millán, 2020).

Asimismo, para la minoría que ha podido seguir en sus empleos, existen otras barreras al bienestar. En Argentina, por ejemplo, pese al establecimiento del Ingreso Familiar de Emergencia para aquellas personas que quedaron desempleadas y trabajadores/as informales o monotributaristas, incluyendo a las trabajadoras domésticas (ONU Mujeres *et al.*, 2020, p. 12), existen dificultades en el cobro de salario, incluso cuando los empleadores están dispuestos a seguir pagando la remuneración durante el aislamiento obligatorio, pues muchas trabajadoras no tienen cuentas bancarias (López, 2020, p. 15).

En resumen, bien sea por la falta de legislación, por el incumplimiento de las normas que existen, y/o por las condiciones sociales marginales en las cuales viven algunas de las THR de la región, se encontraban especialmente vulnerables en el momento de iniciarse la pandemia.

### **THR desprotegidas en el Perú**

Como en el resto de América Latina, los estudios en el Perú comenzaron en la década de 1970 con la documentación de este trabajo a medida que niñas y adolescentes migraban a Lima a trabajar (Rutté García, 1973). Estudios posteriores pasaron a documentar el proceso de sindicalización, dando lugar a cierto optimismo (Chaney & García, 1989; Schellekens & Van der Schoot, 1989; Smith, 1989). Entre la década de 1980 e inicios del nuevo siglo, se analizaron las bases de los antecedentes coloniales y patriarcales, estudiando la mirada de la sociedad limeña hacia estas trabajadoras rurales y andinas (Anderson, 2004; Barrig, 2001; Ruiz Bravo, 2004). Asimismo, otro corpus de trabajo examina la experiencia de THR en sus migraciones y estancias en otros países (Acosta, 2013; González & Sassone, 2016; Kofman & Raghuram, 2012; Stefoni, 2009; Valenzuela, Scuro, & Vaca, 2020).

Entrada la segunda década del nuevo siglo, ha habido estudios que remarcan las diferencias económicas entre este sector y otros (Garavito, 2015), miradas antropológicas e históricas (Anderson, 2004, 2011; Mannarelli, 2019), y, en lo más reciente, investigación que busca documentar una situación de continuada inferiorización (Pérez &



Llanos, 2017; Pérez, 2020; Valdez, 2018) y cuestionamientos a la viabilidad de la consolidación de la democracia frente a estas exclusiones perniciosas (Pérez, 2018, 2021).

Hay poca investigación que ha documentado la situación actual. Rosas (2020) ha encontrado que, al igual que en otras partes de América Latina, los despidos sin pagos han sido galopantes. En su investigación, ha encontrado que «varias [trabajadoras] se unieron a migraciones de retorno» por no tener donde vivir (Rosas, 2020, pp. 4-5). Pese a que ha habido bonos de parte del Estado para ayudar a personas desempleadas durante la pandemia, la mayoría de las THR no han podido acceder a estos dado que en ese momento no contaban con contratos, ni formalización (Rosas, 2020, p. 9; Pérez & Gandolfi, 2020). La investigación de Pérez (2020) también ha documentado despidos, impagos y contagios «por cuidar a sus patrones».

Por último, Pérez y Gandolfi (2020) hallaron que el 82% de 314 THR encuestadas no estaba recibiendo ningún tipo de remuneración, ni recibió apoyo económico del Estado. El 85% no tenía acceso a un sistema de pensiones y casi el 99% no contaba con CTS. En el primer mes de la cuarentena, el 69% de las encuestadas no tuvo ningún tipo de soporte económico (p. 81). En resumen, encontramos para el Perú una situación parecida a las de otras trabajadoras de la región. A diferencia de otros países como Brasil, Chile, Argentina y Uruguay, por ejemplo, que cuentan con alguna legislación protectora, en el Perú, las THR enfrentaron la pandemia con una ley que solo otorgaba derechos recortados —y, en la práctica, casi nulos, puesto que el Estado no ha regulado su cumplimiento—. Dos meses después del inicio de la emergencia sanitaria, el Estado comenzó a sugerir que se establecerían contratos por escrito<sup>90</sup>, y en octubre de 2020 aprobó una nueva ley, considerando la completa gama de derechos. Su reglamentación vino, como se ha mencionado líneas arriba, cinco meses después, y hasta ahora hay dudas acerca de cómo se promocionará y dará apoyo para hacer del proceso de contratación y cumplimiento de la ley algo factible.

Como en otros casos de América Latina, aunque las leyes establecen derechos igualitarios para este sector, un desafío en la práctica es dar luces sobre las actitudes arraigadas frente a trabajadores marginales, en este caso, las mujeres de nuestra región, que cuidan de tantos pero que cuentan ellas mismas con muy poco.

## Metodología

Los datos recabados en este estudio provienen de una encuesta aplicada en la ciudad de Lima por medio de las páginas de Facebook de la Asociación Grupo Trabajo Redes (AGTR) y su agencia de empleos para THR, La Casa de Panchita SAC, entre los meses de marzo y abril de 2021. Dicha encuesta incluyó 41 preguntas, divididas en seis

---

<sup>90</sup> El 10 de mayo de 2020 fue aprobado el Decreto Legislativo N.º 1499, que modificó la Ley N.º 27986 y estableció que el contrato tenía que ser por escrito.

bloques, seleccionados y organizados por el sistema según la situación de cada encuestada. Con base en sus respuestas a ciertas preguntas clave, las THR fueron dirigidas a un bloque u otro automáticamente, contestando una combinación de entre 17 y 35 preguntas (anexo 1). Luego de una breve sección inicial de preguntas acerca de la situación económica de su núcleo familiar, las encuestadas fueron dirigidas a secciones enfocadas en su situación laboral durante el período de aislamiento social obligatorio: la de «Desempleo por cuarentena», en caso hubieran perdido su empleo por dicha coyuntura, o la de «Trabajo durante la cuarentena», si continuaron trabajando. Los dos bloques siguientes incluyeron preguntas acerca de su situación laboral en el momento en el que participaron en la encuesta: la sección «Condiciones de empleo actuales», si afirmaron estar empleadas, o la de «Desempleo», en caso no tuvieran empleo en ese momento. A continuación, todas las encuestadas fueron dirigidas a una sección acerca de su estado de salud desde el comienzo de la pandemia, para acabar con un espacio para comentarios adicionales y la posibilidad de solicitar una orientación legal gratuita por parte de una abogada de AGTR. Las respuestas fueron recolectadas y recodificadas en una hoja de Excel. Luego, los datos fueron importados al programa estadístico IBM SPSS, a través del cual se calcularon variables adicionales (por un total de 51 variables) y se realizó el análisis.

## **Resultados**

### **Una instantánea estadística**

Registramos 97 respuestas a nuestra encuesta. Las participantes fueron 100% mujeres adultas por encima de la edad de 18 años. De esta muestra, un 36% había participado en una encuesta parecida, pero más breve, el año anterior (véase Pérez & Gandolfi, 2020).

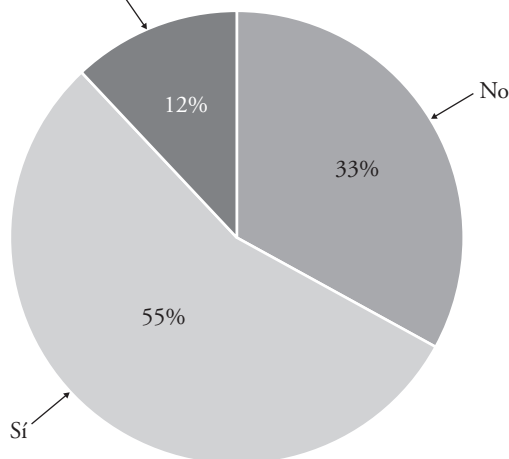
En la mayoría de los casos (30%), encontramos que las THR cuidan de dos personas dependientes, y otro 28% es responsable por tres personas. Solo dos de las THR encuestadas no tienen personas a su cargo. A esta situación se agrega que, en el 52% de los casos, la THR es la única contribuyente económica al hogar.

El 33% de las THR encuestadas siguió trabajando durante la etapa de aislamiento social obligatorio, entre el 16 de marzo y comienzos de julio de 2020 (figura 1). Sin embargo, la mayoría, el 55% de ellas, dejó de trabajar, mientras que otro 12% ya estaba desempleado antes de que empezara el aislamiento social obligatorio.

Figura 1  
Impacto del aislamiento social obligatorio sobre la situación de empleo de las THR

¿Dejaste de trabajar cuando empezó la cuarentena en marzo de 2020?

Ya estaba sin empleo antes de la cuarentena



Elaboración propia.

De las 53 THR que dejaron de trabajar cuando empezó el aislamiento social obligatorio, solo el 34% recuperó su empleo una vez que las medidas de prevención de la COVID-19 se flexibilizaron. Además, solo el 26% pudo encontrar otro trabajo durante ese período, en trabajo del hogar remunerado o labores permitidas, como mantenimiento o venta en bodegas.

Nuestra encuesta también registró datos sobre el bienestar físico y mental de las participantes (tabla 1). Del total de las THR encuestadas, el 46% afirmó haber tenido problemas de salud. En la mayoría de los casos, indicaron haber tenido COVID-19 (21 de ellas).

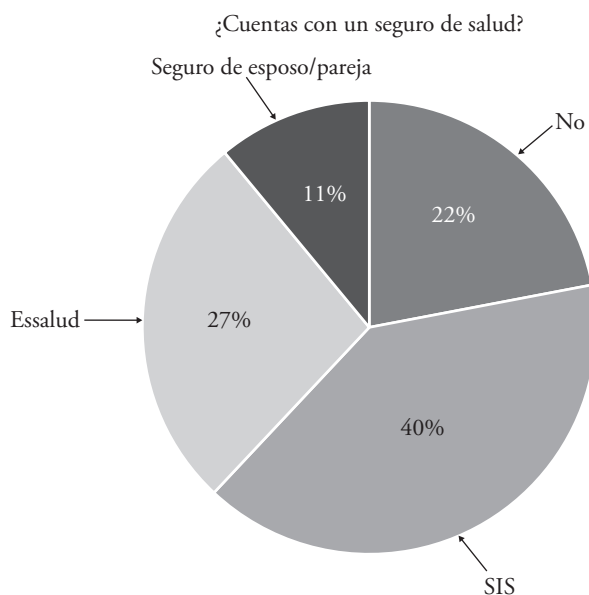
Tabla 1  
Proporción de THR que tuvieron problemas de salud durante la pandemia de COVID-19

¿Has tenido problemas de salud durante la pandemia?	Porcentaje
COVID-19	21,6%
Ansiedad/estrés	4,1%
Depresión	3,1%
Otros	15,5%
Ninguno	55,7%

Elaboración propia.

Además, el 61% de las encuestadas afirma que alguien de su familia experimentó algún problema de salud en este período. A esto se le añade que, del total de las THR, el 22% no cuenta con ningún seguro de salud, la mayoría está inscrita en el SIS (40%)<sup>91</sup>, otro 27% está afiliado a Essalud y el 11% tiene cobertura a través del seguro de su esposo o pareja (figura 2).

Figura 2  
Proporción de THR afiliadas a seguros de salud

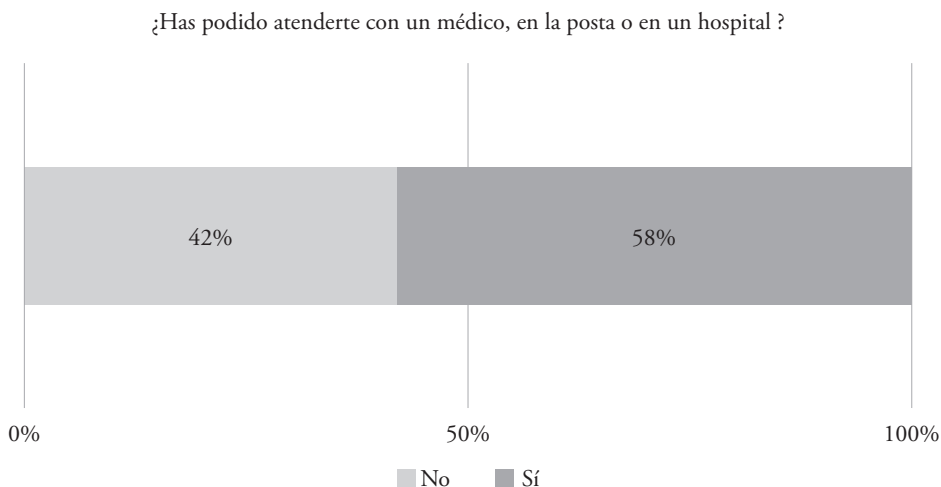


Elaboración propia.

Estos datos, combinados con la constancia de que en su mayoría las THR representan el único sustento económico en sus núcleos familiares, pintan un cuadro preocupante. Y pese a que, de las que afirmaron haber tenido un problema de salud personal (45 THR), el 52% pudo ser atendido en una posta médica o un hospital (figura 3), no hay claridad sobre qué circunstancias, calidad y/o pagos adicionales puede haber implicado ello.

<sup>91</sup> El Sistema Integral de Salud (SIS), programa de salud del Ministerio de Salud, se estableció en el año 2002 y supone una cobertura básica para las y los más pobres del país. Es notoriamente mal financiado y, pese a la promesa de gratuidad, en la práctica ofrece escasos servicios sin pagos. Los pacientes comúnmente corren con los gastos de insumos médicos, como jeringas, ropa de cama, medicinas, etc. Véase Gianella, Gideón y Romero (2020).

Figura 3  
Proporción de THR que pudieron acceder a servicios de salud durante la pandemia de COVID-19



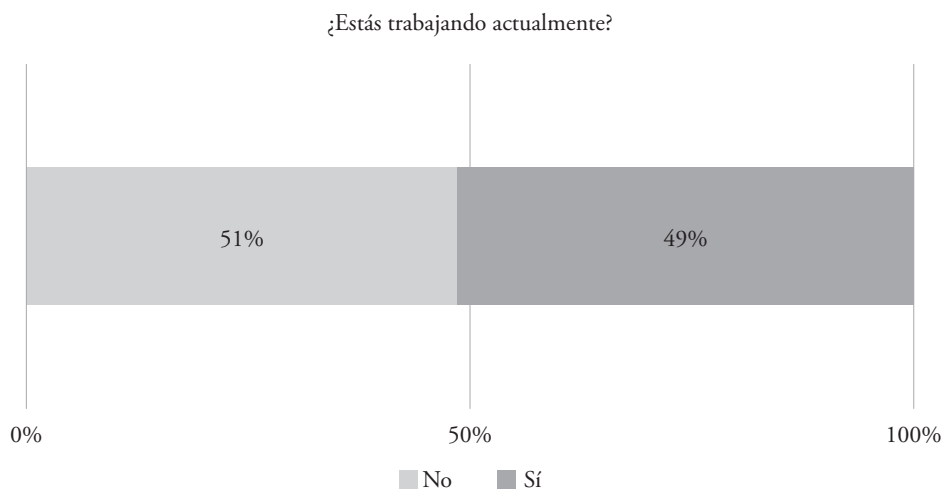
Elaboración propia.

### **Cambios en condiciones de trabajo durante el aislamiento social obligatorio**

La mayoría de las 32 THR que siguieron trabajando durante los meses de aislamiento social obligatorio no vieron su sueldo afectado por esa situación. Sin embargo, para el 81%, las condiciones de trabajo cambiaron, principalmente con respecto la modalidad de trabajar, pasando a «cama adentro», lo cual ha implicado limitaciones, u oposición explícita, a sus salidas de la casa de los empleadores. Asimismo, la mayoría de las THR que contaban con empleo a la hora de responder la encuesta comentaron que la carga y las horas trabajadas son mayores, debido a que, si bien el aislamiento social obligatorio es ahora más laxo, las medidas preventivas siguen en pie, tanto en general como en las casas de los empleadores. Las THR con empleo trabajaban, como media, 58 horas por semana. Este dato incluye a las que estaban laborando por días o en trabajos eventuales. Seleccionando solo a las THR que trabajaban más de 20 horas por semana (el 90% de ellas), es decir, con un trabajo estable que según la ley requiere un contrato de trabajo escrito y otorga beneficios laborales, la media de horas de trabajo semanales sube a 63. El 95% de ellas trabaja entre 43 y 83 horas semanales, llegando en algunos casos a 98 horas por semana. Según los comentarios de las THR, las largas horas de trabajo se deben principalmente al cambio de modalidad de trabajo, a la reducción del personal en aquellas casas en las que trabajaba más de una THR, a la consecuente recaída de tareas en la que sigue trabajando, y a una mayor presencia de

los miembros del hogar empleador en la casa. A pesar de los cambios en las condiciones de trabajo, a la hora de llenar la encuesta, el 81% de las THR seguían trabajando para el/la mismo/a empleador/a. De las 48 con empleo (49%), solo dos cambiaron de rubro: una es ahora auxiliar de enfermería y la otra trabaja en mantenimiento de edificios (residenciales o de oficinas). Las demás siguen empleadas en el sector del trabajo doméstico remunerado (figura 5).

Figura 4  
Proporción de THR con y sin empleo a la hora de responder la encuesta



Elaboración propia.

### ***Beneficios laborales***

De las 48 THR con empleo, solo el 10% tiene contrato de trabajo escrito. La mayoría (62%) recibe, por lo menos, la RMV (tabla 2). Por otro lado, las que tienen acceso a beneficios laborales suelen ser una minoría, a excepción de las vacaciones pagadas. Solo el 35% de las THR recibe la CTS. Poco más de un tercio (33%) está afiliada a Essalud, el sistema de salud público-privado para trabajadores formales, como es requerido por la nueva Ley N.º 31047, y solo una cuarta parte aporta a un sistema de pensiones.

Tabla 2  
Proporción de THR con acceso a diversos beneficios laborales

Derecho laboral	Sí	No
¿Recibes el sueldo mínimo?	62,5%	37,5%
¿Recibes la CTS?	35,4%	64,6%
Estás afiliada a un seguro de salud?		20,8%
Essalud	33,3%	
SIS	29,2%	
Seguro del esposo/pareja	16,7%	
¿Aportas a un sistema de pensiones?	25%	75%
¿Tienes vacaciones pagadas?	60%	40%

Elaboración propia.

Las THR que gozan de vacaciones pagadas son la mayoría, aunque hay un 40% que no tiene acceso a este beneficio laboral. Además, de las anteriores, son una minoría las que lograron el reconocimiento de los 30 días que otorga la nueva Ley N.º 31047.

### ***Nueva Ley de Trabajadoras y Trabajadores del Hogar***

La mayoría de las THR con empleo (85%) sabían de la existencia de una nueva ley que regula el trabajo del hogar remunerado (tabla 3). Sin embargo, solo el 38% de ellas hablaron de dicha ley con su empleador/a, y aún menos, el 31%, acordó algún cambio en sus condiciones de trabajo.

Tabla 3  
Conocimiento acerca de la nueva Ley de Trabajadoras y Trabajadores del Hogar  
(Ley N.º 31047)

(Re)conocimiento de la Ley 31047	Sí	No
¿Sabes que el año pasado aprobaron la nueva Ley de las Trabajadoras y Trabajadores del Hogar?	85,4%	14,6%
¿Tu empleador/a y tú hablaron de la nueva ley?	37,5%	62,5%
¿Han acordado algún cambio en las condiciones de empleo, según la nueva ley?	31,3%	68,8%

Elaboración propia.

A pesar de la nueva ley, en general, más de la mitad de las THR empleadas (54%) considera que su situación laboral sigue igual que antes de la pandemia (tabla 4), seguidas por el grupo que opina que sus condiciones laborales han empeorado (33%). El 12,5% afirmó que habían mejorado, a pesar del incremento de horas de trabajo. Esto se

debe, probablemente, a la obtención de beneficios laborales gracias a la entrada en vigor de la nueva ley en octubre de 2020. Las que sufrieron una reducción de sueldo representan el 20%, mientras que para la mayoría la remuneración no ha cambiado.

Tabla 4  
Percepción de su situación laboral por parte de las THR

	Sigue igual que antes	Ha empeorado	Ha mejorado
Tu situación laboral después de la cuarentena...	54,2%	33,3%	12,5%
Tu sueldo después de la cuarentena...	68,8%	20,8%	10,4%

Elaboración propia.

### *Situación de las THR desempleadas*

De las THR que no contaban con trabajo a la hora de llenar la encuesta, la mayoría (39%) llevaba más de un año sin empleo (tabla 5). Otro 33% llevaba sin trabajo de uno a tres meses. Es posible que el segundo período de aislamiento social obligatorio, en febrero de 2021, haya influido en este dato.

Tabla 5  
Percepción de su situación laboral por parte de las THR

¿Cuánto tiempo llevas sin empleo?	Porcentaje
Entre 1 y 3 meses	32,7%
Entre 4 y 6 meses	6,1%
Entre 7 y 9 meses	4,1%
Entre 10 y 12 meses	18,4%
Más de un año	38,8%

Elaboración propia.

La mitad de ellas afirmó haber recibido por lo menos uno de los bonos estatales que el Gobierno peruano creó para apoyar económicamente a los hogares vulnerables durante la pandemia (tabla 6). Sin embargo, casi el 40% de este grupo no recibió apoyo de ninguna institución, organización o de sus familiares. Esto es consistente con lo hallado por Pérez y Gandolfi (2020), quienes afirmaron que, de 314 THR encuestadas, casi el 63% no había recibido apoyo del Gobierno (central o local), de Iglesias o de su comunidad de vecinos.



Tabla 6  
Apoyo económico a THR durante la pandemia

¿Has recibido apoyo económico de alguna institución/organización?	Porcentaje
No	38,8%
Bono(s) estatal(es)	51%
1 bono	40,8%
2 bonos	8,2%
3 bonos	2%
Asociaciones/ONG	6,1%
Iglesias	2%
Familiares	2%

Elaboración propia.

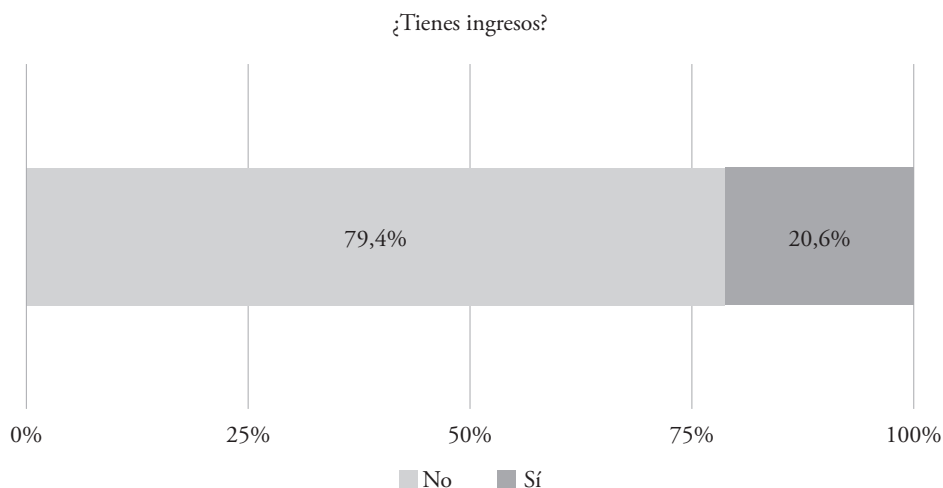
El Estado peruano ha ido creando diversos subsidios económicos con el fin de apoyar a personas y grupos vulnerables especialmente afectados por el aislamiento social obligatorio. Al realizar la encuesta, se tuvieron en cuenta los tres existentes a los que podrían haber tenido acceso las THR. El bono «Yo Me Quedo En Casa» es un subsidio que, hasta entonces, preveía dos pagos de S/ 380 cada uno y estaba dirigido a hogares en condición de pobreza o pobreza extrema. El «Bono Independiente», que seguía la misma lógica de dos pagos por los mismos montos de S/ 380, estaba dirigido a trabajadores independientes en situación de vulnerabilidad, por la imposibilidad de trabajar durante los meses en cuestión. El «Bono Familiar Universal» preveía la entrega de S/ 760 a aquellas personas de hogares vulnerables que no habían recibido otros bonos estatales. Finalmente, el «Bono 600» estaba dirigido a hogares vulnerables de zonas en nivel de alerta extremo (Gobierno del Perú, 2021).

De las 25 THR que recibieron un bono, 20 recibieron solo uno de ellos; cuatro trabajadoras recibieron dos bonos; y una recibió tres. El bono más común entre ellas fue el Bono Familiar Universal, recibido por 11, seguido por el Bono Yo Me Quedo En Casa (I), adjudicado a siete, al igual que el Bono 600. Llama la atención que no todas las que recibieron el Bono Yo Me Quedo En Casa (I) indicaran haber recibido el Bono Yo Me Quedo En Casa (II), asignado solo a dos de ellas (y una no había recibido el anterior). El Bono Independiente fue recibido por cuatro THR. Según la normativa vigente, las THR solo pueden ser trabajadoras dependientes, por lo que es posible que las que recibieron este bono estén registradas como independientes por algún empleo anterior bajo otro rubro. También es posible que el beneficiario del bono fuera alguien de su núcleo familiar y no ellas directamente.

A la pregunta sobre ingresos, el 79% de las THR desempleadas afirmó no tener (figura 6). Este dato es alarmante teniendo en cuenta los resultados presentados previa-

mente acerca del número de THR que son cabeza de familia con dos o más personas a su cargo.

Figura 5  
Proporción de THR desempleadas con y sin ingresos



Elaboración propia.

En resumen, encontramos que las mujeres que participaron en nuestra encuesta son responsables de otros y, en la mayor parte de los casos, el único ingreso de su hogar. En su mayoría, dejaron de trabajar durante la primera cuarentena, entre marzo y julio de 2020. Las 32 que continuaron trabajando durante este período, no vieron un cambio en su remuneración, pero sí encontramos que cambió su modalidad de trabajo, hacia cama adentro (en el 28% de los casos) y la imposibilidad de salir de la casa del empleador para las que ya trabajaban bajo esta modalidad (9%), sin incrementos salariales ni derechos ampliados. En realidad, lo que hallamos (en todos los casos) son más horas de trabajo, que en la práctica implican menos sueldo y pocos derechos.

Para las desempleadas, solo la mitad recibió algún tipo de bono estatal. Este dato representa una mejora con respecto a nuestros hallazgos del año pasado (el 82,2% no había recibido ningún bono). La mayor cobertura se explica en parte por la creación de nuevos bonos, que, sin embargo, siguen sin alcanzar a una parte importante de la población objetivo. Esto puede estar vinculado al mal registro sobre la población que tiene el Estado y/o la falta de conocimiento de parte de las trabajadoras sobre adonde acudir por estos bonos. Al mismo tiempo, es posible, como encontramos anteriormente (Pérez & Gandolfi, 2020), que, al no trabajar sin estar formalmente despedidas, el Estado considera que estas trabajadoras están cubiertas por algún empleador. Pero la realidad

es que quedan sin sueldo y amparo, realmente muy desprotegidas (Pérez & Gandolfi, 2020, p. 81).

Una buena noticia es que un 85,4% es consciente de una nueva ley y, por ende, se reconoce como sujeto político con derechos, así la mayoría de sus empleadores no toquen el tema con ellas. Sin embargo, tomamos este dato con pinzas, pues nuestra muestra no es representativa y las THR que participaron en ella tienen mayor conocimiento de sus derechos por su afiliación directa o indirecta con AGTR / La Casa de Panchita.

En el próximo apartado, discutimos estos resultados a la luz de los comentarios hechos por las THR en la encuesta.

### **Más allá de los números**

#### *«Aquí te quedas»*

Como resaltamos antes, el 38% de nuestra encuesta ahora trabaja cama adentro. Un 28% de nuestra muestra cambió de cama afuera a cama adentro, y más del 9% que ya trabajaba cama adentro dejó de poder salir de las casas de sus empleadores. De estas, algunos de los testimonios resaltan la falta de consideración por parte de empleadores frente a personas que tienen sus propias familias. Por ejemplo:

Desde el año pasado, desde la cuarentena, mis jefes querían que trabaje cama adentro. Estuve sin salir tres meses, sin ver a mi familia, porque dicen que gastan en la prueba molecular. Este año eligieron que trabaje cama adentro un mes y medio y una semana de descanso, y yo no quise porque yo también tengo mi familia. Les pedí que fueran 15 días de descanso, pero me dieron 10 nomás, y tenía que trabajar hasta domingo. Muchas trabajadoras estamos aceptando trabajar cama adentro porque no tenemos ayuda del Gobierno, que no ve cómo estamos siendo explotadas. Los empleadores se están aprovechando mucho en explotar. Yo, la verdad, hago de todo: de nana, limpieza y cocina. Mis jefes son buenos, pero son muchas horas de trabajo, y sin salir es horrible... también nosotras tenemos familia, no somos robot sin descanso. Yo trabajo de 7 de la mañana a 7:30 p. m.

Asimismo, hay casos en los cuales no solo se la ha pedido a una THR permanecer en la casa, sino que otros trabajadores ya no van y, por tanto, hay una carga laboral mayor. Por ejemplo, una señora contó:

Tengo dos niños a cargo, antes tenía uno. Ahora hago todo para los dos bebés e inclusive cocino, lavo y limpio para todos los que vivimos en la casa todos los días. Antes venía a limpiar dos veces por semana una señora, que cocinaba y lavaba. Yo lo hacía solo los días que ella no venía y me encargaba solo de un niño: todo lo que era de él, nada más, y trabajaba cama afuera de lunes a viernes de 8 a 6:30 p. m. y sábado de 8:30 a 1 de la tarde. Ahora trabajo de lunes a viernes de 8 a 8, cama adentro.

Al mismo tiempo, así no se consideren «cama adentro», las formas de trabajar han cambiado. Precisamente por el peligro de contagio, y con empleadores que desean limitar excesivas entradas y salidas de personas que van y vienen, hemos encontrado la figura en la cual algunas señoras trabajan 15 días seguidos, o más, sin la posibilidad de regresar a sus casas. Por ejemplo, una THR comentó que: «Entré como nana, pero ahora tengo más quehaceres. No desean que salga seguido a casa porque dicen que me contagiaré».

Tanto en el primer caso, como en este último, vemos una suerte de instrumentalización de la trabajadora. El mensaje es, «te encerramos para que no te estropees». En el primer caso, la THR hace referencia a que la familia no puede —o no desea— pagarle una prueba molecular para descartar la posibilidad de enfermedad. Prefieren que permanezca, como dice ella, como un «robot», atenta solo a ellos, sin familia ni sentimientos propios. Su alusión a la falta de apoyo del Estado es también notable y concuerda con lo que Pérez (2020) ha descrito como una forma de autoritarismo social en la cual el Estado peruano permite una asimetría de poder a favor de los empleadores en su relación con las THR.

En el segundo caso, parecido al primero, a la THR se le limitan sus movimientos, por la suposición de que se pueda contagiar, presuntamente en el transporte público o en su propio hogar. Podemos ver esto como una mirada discriminatoria frente a las condiciones de la casa de la trabajadora y a su capacidad de cuidar de sí misma, o bien puede simplemente implicar que el empleador no puede pagar —o no desea pagar— un transporte privado más seguro. Frente a una situación parecida, otra señora comentó:

Antes de la pandemia yo laboraba cama adentro de lunes a viernes, pero con esto ha cambiado: ahora laboro sábados, pero tengo la dicha de que mis empleadores sí me dan una remuneración por laborar ese día. Aunque eso no está dentro de mi sueldo y por lo tanto no me ayuda en mis beneficios como CTS o gratificaciones. Otro cambio es que no salgo los fines de semana. Salí para Navidad y Año Nuevo y desde esa fecha no voy a mi casa, me quedo en el trabajo por petición de ellos para no contagiarnos, ya que salir implica tomar transporte público.

En este último caso, vemos claramente que parte de la razón por la cual no se desea que la THR salga es por el peligro que representa el transporte público. Una pregunta que queda pendiente, entonces, es: ¿estos empleadores no pueden pagar un transporte seguro, o es que no quieren? Ante el riesgo de contagio en el transporte público, la solución más lógica pareciera ser que la THR ya no salga de su lugar de trabajo y que no se conciban medidas como su desplazamiento en taxi o la entrega de mascarillas FFP2. Nuestra encuestada cuenta de un pago adicional por los sábados, pero no es contabilizado para su CTS o gratificación. ¿Es falta de posibilidad económica por parte del empleador, o es una simple falta de conciencia frente a un Estado que hasta ese momento no le exige más?

Hay algunos casos en los cuales hay una semana de trabajo seguida por una de descanso, pero esto, al parecer, también viene con más trabajo, dado que en algunos casos

hay otro personal que ya no viene, como se ha destacado en el caso anterior. Como nos dijo una señora: «Entré a trabajar como nana, y ahora hago más labores».

Resumiendo esta situación, una persona nos comentó: «Que yo acepté las condiciones, por eso no tengo derecho a reclamo, si no, me quedo sin trabajo». Las trabajadoras se encuentran entre la espada y la pared. O aceptan estas condiciones o no trabajan, y saben que, en la práctica, el Estado no les servirá como red de seguridad.

### *Pandemia, nueva ley, y pocos cambios*

Hemos registrado varios testimonios que sugieren largas jornadas sin mejorías en condiciones de trabajo o derechos reconocidos. Lo consistente en los comentarios es alrededor de largas horas, entre 12 y 16 horas al día, y tareas adicionales. Y, en medio de esta situación, encontramos mucho estrés acerca del trabajo adicional, y el maltrato que a veces lo acompaña, más sus propias preocupaciones personales económicas y de salud.

Frente a sus derechos, una señora nos dijo:

En la casa donde trabajo no nos quieren reconocer las gratificaciones y CTS de la nueva ley. También nos dijeron que, si salimos, hasta allí no más trabajamos.

Y otra:

Yo he trabajado cinco años como trabajadora del hogar y durante esos cinco años no he sido asegurada. Mis jefes me paseaban diciendo que ya me iban a asegurar y nunca lo hicieron. Ahora que me enfermé, le pedí ayuda y me negaron su ayuda. No me quieren pagar el sueldo que corresponde por salud [baja por enfermedad] y me trataron muy mal. Yo he sido muy buena con ellos y hacía todas las cosas del hogar, incluso cuidaba a la niña de cuatro años y no podía descansar hasta llegada la hora de dormir. Trabajé cama adentro.

Asimismo, parecido a lo notado anteriormente respecto de la instrumentalización de la trabajadora, otra persona describe aquí claramente la completa falta de consideración en cuanto a su persona y sus derechos. Por ejemplo:

Yo cuidaba [a un] adulto y hacía labor de casa: cocinar y limpiar. Me accidenté en julio de 2020 trabajando, este año, en enero, me despidieron sin darme ninguna razón, sin beneficio de liquidación, ni carta de recomendación. Me fracturé tibia y peroné.

Similar al testimonio líneas arriba, otra señora nos dijo: «Me accidenté trabajando y, cuando solicité reincorporarme, simplemente me dijeron que ya no». Otra comentó que había sido despedida mientras estaba de vacaciones.

Estos testimonios son reminiscentes del trabajo de Wright (2006), «Disposable Women», en el cual relata el posicionamiento y utilización despiadada de las mujeres trabajadoras en las maquiladoras. Es notable cómo este tipo de comentario es recurrente en este sector laboral, pese a una emergencia sanitaria global y en un contexto en el cual el

liderazgo político ha hecho cambios importantes a favor de las trabajadoras por medio de una nueva legislación. Aquí vemos que, muy independiente de la normatividad, la cultura y práctica frente a estas trabajadoras son arraigadas y ello, claramente, no puede cambiar con tan solo una ley. Como contó una trabajadora respecto de su pedido a sus empleadores de que prepararan un contrato escrito entre ella y ellos: «No me quisieron hacer contrato escrito, me dijeron que eso no importaba».

Frente a las situaciones descritas anteriormente, las THR también nos comunicaron su estrés, tanto por razones vinculadas a su necesidad de trabajar, pobres condiciones de sus trabajos existentes, y en torno a su salud. Por ejemplo, una señora nos dijo: «Deseo trabajar. Mi situación económica no es buena. Mi esposo “taxea”, pero no alcanza, y a veces no hay para la comida, y ni bono hemos recibido». Y en cuanto a su salud, otra comenta: «Desde que tuve COVID[-19], no puedo desempeñarme, me duele mucho la espalda y me agito mucho». Y también: «Necesito trabajar en un trabajo mejor remunerado y con todos los beneficios que nos otorga la ley».

Finalmente, no faltaron los comentarios que plantean quejas frente a condiciones de vivienda inferior, cosa que, como nos dijo una señora, también es un estresor: «Deben supervisar las condiciones de habitaciones de las empleadas del hogar; por ese hecho, no deberían darnos cualquier habitación, eso también nos estresa».

En resumen, la impresión con la cual nos quedamos es que, pese a una nueva ley, las situaciones laborales y las actitudes referentes a los derechos y consideraciones frente a las THR no han cambiado. En algunos casos, como nos han comentado en lo referente a horarios adicionales, el control de su movimiento y las casi nulas opciones que tienen, en realidad ha empeorado.

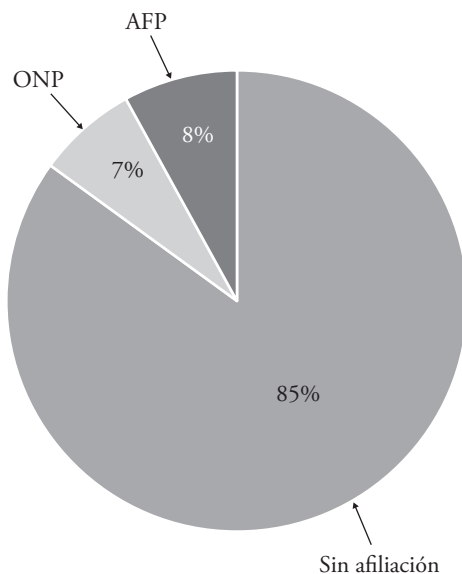
### *Discusión*

Las THR en el Perú reciben a la pandemia en una situación de alta informalidad. De las empleadas en el momento de la pandemia, solo cinco tenían un contrato escrito (10%). Y, hasta el momento de nuestra encuesta, solo una pequeña minoría contaba con algún tipo de beneficio laboral más allá de vacaciones —en su mayoría, no recibían los 30 días ahora estipulados por la nueva ley—. El promedio de horas semanales trabajadas pareciera irse acercando a lo normal, pero, cuando miramos de cerca, en realidad encontramos que son más de las permitidas por ley —en algunos casos, hasta 98 horas a la semana—. Esto puede ser una función de que un 28% ha vuelto a un régimen de trabajo cama adentro, el cual, si bien por un lado les ha permitido mantener sus empleos, por otro, las expone mayormente a la explotación laboral. Un derecho que sí se cumple en un tercio de los casos es el registro en Essalud, el seguro social del trabajador, en línea con los resultados de otros estudios (Pérez & Llanos, 2015, 2017), que registran una tendencia por parte de los empleadores a cumplir con este derecho. Es posible que esto se deba al fácil proceso de registro de la trabajadora y a la ventaja que representa el acceso

a cuidados médicos en caso de accidentes. De lo contrario, la responsabilidad –al menos moral– estaría sobre los hombros del empleador.

Por otro lado, un 51% de las encuestadas, hasta la fecha sigue sin empleo. Esto, combinado con un Estado que no ha cumplido con ellas a cabalidad en torno a apoyos y protecciones sociales, coloca a las THR en una situación altamente precaria. Recordemos que, hasta ahora, la mayoría no aporta a un fondo de pensiones, como muestra la figura 7 (INEI, 2019, en Pérez & Gandolfi, 2020). Y si bien su participación en las opciones públicas de salud es mayor que en otras protecciones sociales, su cobertura y acceso, por las mismas limitaciones de los servicios ofrecidos por el Estado, son limitados.

Figura 6  
Proporción de THR según afiliación a sistemas de pensiones



Fuente: elaborado según datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática de 2019, presentados por Pérez y Gandolfi (2020).

Como argumentamos al inicio de este trabajo, las THR peruanas en esta pandemia son cuerpos cautivos, tanto de sus empleadores, como de sus familias, por su necesidad de trabajar y de proveer sustento económico a ellas. Tras el comienzo de la pandemia, muchas de ellas tuvieron que elegir entre quedarse sin empleo y sin sustento para ellas y sus familias, o aceptar condiciones de trabajo abusivas y explotadoras, disfrazadas de excepcionales por la emergencia sanitaria. Y, frente a estas alternativas, quedaron atrapadas. Atrapadas en la casa de sus empleadores durante semanas, o incluso meses, sin garantías de que sus ya reducidos derechos laborales y civiles fueran respetados. Atrapadas en un trabajo del que depende, en parte o totalmente, todo su núcleo familiar.

Sin embargo, no se trata de ser sin agencia. Los sindicatos han trabajado durante décadas por su reconocimiento, y el otorgamiento de la Ley N.º 31047 es una gran victoria sindical. El problema de fondo consiste en la falta de trabajos alternativos de calidad para este sector, y en una sociedad que aún no acepta totalmente la igualdad de estas trabajadoras.

Frente a esta situación, encontramos que las preocupaciones de las THR caen en tres rubros. Primero, para muchas el poder seguir trabajando ha implicado encerrar sus cuerpos en sus sitios de empleo. Segundo, la nueva ley, hasta ahora, en la mayoría de los casos analizados, no ha devenido en una mejoría laboral ni social para ellas. Por último, y pese a lo anterior, hay algunos pocos indicios de que se podría estar comenzando a marcar algunos cambios, así sean pequeños y lentos.

Aunque lo descrito antes es pesimista, encontramos también razones para pensar que hay cambios posibles a futuro, a raíz del mayor conocimiento que algunas de las trabajadoras van adquiriendo en torno a sus derechos. De este modo, recabamos comentarios que muestran agencia, por un lado, e interés por el cumplimiento de sus derechos, por el otro.

En cuanto a lo primero, una señora nos explicó que, en su sitio de trabajo, su deber era cumplir con tres comidas diarias, y no salía. Sin embargo, su comentario al respecto fue: «Claro que no estoy contra mi voluntad, lo hago por mi salud de no exponerme, respetando mis ocho horas de trabajo». En contraste con los testimonios anteriores, en los cuales eran los empleadores quienes fijaban los movimientos de la trabajadora, aquí la señora nos manifiesta su propia decisión de aceptar una modalidad de trabajo cama adentro, siempre y cuando se respete su horario. Ella cuida su propia salud.

Por otro lado, recibimos varios comentarios y preguntas para saber más sobre cómo asegurar que sus empleadores cumplan con ellas. Por ejemplo: «¿Cómo puedo saber si mi jefa me tiene apuntada en el Ministerio de Trabajo?». Asimismo, hay comentarios que muestran un conocimiento de la nueva ley por parte de las trabajadoras. Si bien antes de ella se requería que el empleador pagase medio mes de sueldo dos veces al año, ahora se requiere un pago de un mes completo. Entre los comentarios que nos dejaron, varios mostraban conocimiento sobre este derecho y otros, y la preocupación frente al hecho de que sus empleadores no estaban cumpliendo con los nuevos requisitos.

Al mismo tiempo, tenemos evidencia de que un conocimiento de la ley se va difundiendo entre empleadores. Estas son definitivamente la menor parte de los casos, pero nos parece importante resaltar un par de comentarios. Una señora nos dijo: «Ya tengo seis años trabajando, pero recién estoy con contrato, y con los beneficios, desde noviembre de 2020, pero anteriormente nada de beneficios. Ni seguros y sueldo mínimo ganaba». Y otra: «Mi sueldo es 1700 y por mi gratificación de Navidad solo me dieron 1200, me dijo que, como recién se dio la ley, me toca esa cantidad». Estos comentarios reflejan un incumplimiento por parte de los empleadores, pero revelan también una



concientización de que hay requerimientos que deben atender. Como vemos en el primer testimonio, pese a años sin contrato ni beneficios, algo ha cambiado. En el segundo testimonio, pese a que está claro que el poder sigue del lado del empleador, es también notable que ahora ofrece –por la razón que sea– una explicación a una trabajadora que anteriormente podría no haber recibido justificación alguna por este actuar.

## Conclusiones

En febrero de 2021 fue decretado un nuevo período de aislamiento social obligatorio (aunque con menos restricciones y de «solo» dos semanas), y las repetidas crisis políticas del primer año y medio resultaron en una campaña de vacunación lenta e ineficiente. En este contexto, el trabajo del hogar remunerado ha experimentando cambios que podrían agravar la explotación laboral, la invisibilidad social y la vulneración de derechos humanos básicos de una población que ha sido históricamente discriminada y marginada y que ha tenido que enfrentarse a una pandemia global bajo condiciones de vulnerabilidad extrema.

Es tristemente irónico que un logro que las THR perseguían desde hace casi dos décadas, una nueva ley para su sector laboral, se diera bajo estas condiciones. Los cambios en el marco legal que regula el trabajo del hogar remunerado, con la aprobación de la Ley N.º 31047 en octubre de 2020 y su reglamento en abril de 2021, representan una conquista histórica para estas trabajadoras. La ley anterior, de 2003, fue un logro «a medias» (literalmente), pues les otorgaba la mitad de los beneficios laborales previstos por la Ley General del Trabajo y no les garantizaba la remuneración mínima vital. La nueva ley, al contrario, confiere plenos derechos y, al menos en teoría, el acceso al trabajo formal al estipular la obligatoriedad de un contrato escrito debidamente registrado ante la autoridad competente.

Sin embargo, dichos avances podrían ser frustrados por las tendencias que están emergiendo, o más bien reemergiendo, en el trabajo del hogar remunerado. Los empleadores han vuelto a exigir que se desenvuelva en modalidad cama adentro, cosa que expone a las trabajadoras a mayores riesgos de explotación y maltrato, y que la mayoría de ellas ya no estaban dispuestas a aceptar antes de marzo de 2020. En la coyuntura actual, por medidas de seguridad discutibles y peligrosamente paternalistas, muchas THR se han visto frente a una decisión imposible: quedarse cautivas en la casa del empleador o quedarse sin empleo y sin el sueldo que, en muchos casos, es el único de su núcleo familiar.

Al mismo tiempo, parece haber atisbos de concientización, tanto entre las THR acerca del marco legal vigente y sus nuevos derechos, como entre los empleadores sobre sus obligaciones, ahora bien definidas. Las dificultades económicas de ambas partes podrían dificultar las relaciones laborales y los acuerdos sobre las condiciones de empleo, llevando a las THR a hacer demasiadas concesiones y a los empleadores a exigir condiciones

de trabajo no solo obsoletas, sino claramente ilegales. La accidentada combinación de avances y retrocesos, ocasionados por la pandemia y los cambios normativos, requiere garantías por parte del Estado en cuanto a fiscalización y concientización de la parte empleadora, sin olvidar la información y la creación de canales de atención para las THR.

## Referencias

- Acciari, L., Brites, J. C., & Morales, A. C. (2021). Right to health, right to live: Domestic workers facing the COVID-19 crisis in Latin America. *Gender & Development*, 29(1), 11-33, doi: 10.1080/13552074.2021.1885213
- Acosta, E. (2013). Mujeres migrantes cuidadoras en flujos migratorios sur-sur y sur-norte: expectativas experiencias y valoraciones. *Polis, Revista Latinoamericana*, 12(35), 35-62.
- Anderson, J. (2004). *Las ciudadanas más marginadas*. Lima: Asociación Grupo de Trabajo Redes.
- Anderson, J. (2011). *Responsabilidades por compartir: la conciliación trabajo-familia en el Perú*. Santiago: OIT.
- Barrig, M. 2001. *El mundo al revés: imágenes de la mujer indígena*. ASDI. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Bernardino-Costa, J. (2014). Intersectionality and female domestic workers' unions in Brazil. *Women's Studies International Forum*, 76, 72-80.
- Blackett, A. (2019). *Everyday transgressions*. Ithaca, NY: Cornell University Press. <https://doi.org/10.7591/9781501715778-005>
- Blofield, M. (2009). Feudal enclaves and political reforms: Domestic workers in Latin America. *Latin American Research Review*, 44(1), 158-190. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/20488173>
- Blofield, M. (2012). *Care work and class: Domestic workers' struggle for equal rights in Latin America*. University Park PA: The Pennsylvania State University Press.
- Blofield, M., & Jokela, M. (2018). Paid domestic work and the struggles of care workers in Latin America. *Current Sociology*, 16. doi:10.1177/0011392118765259
- Bloom Lobo, S. (1976). Urban adaptation among Peruvian migrants. *Rice Institute Pamphlet – Rice University Studies*, 62(3).
- Boris, E., & Fish, J. (2014). «Slaves no more»: Making global labor standards for domestic workers. *Feminist Studies*, 40(2), 411-443.
- Brites, J. (2014). Domestic service, affection and inequality: Elements of subalternity. *Women's Studies International Forum*, 46, 63-71. <http://dx.doi.org/10.1016/j.wsif.2014.03.009>
- Canevaro, S. (2018). ¿Afectos que jerarquizan y razones que igualan? Repensando el lugar de la afectividad en el servicio doméstico de Buenos Aires. *Maguaré*, 32(2).
- Casanova, E. (2019). *Dust and dignity. Domestic employment in contemporary Ecuador*. NY: ILR Press.
- Chaney, E. M., & García Castro, M. (1989). *Muchachas no more: Household workers in Latin America and the Caribbean*. Filadelfia: Temple University Press.
- Durin, S., De la O, M. E., & Bastos, S. (Eds.). (2014). *Trabajadoras en la sombra. Dimensiones del servicio doméstico latinoamericano*. México: Ciesas.
- Fuertes, P., Rodríguez, E., & Casali, P. (Coords.). (2013). *Trabajo doméstico remunerado en el Perú. Situación y perspectivas en función del Convenio 189 y la Recomendación 201 de la OIT*. Lima: OIT.

- Garavito, C. (2015). *Evolución del mercado de trabajo doméstico remunerado en el Perú*. Documento de Trabajo 407. Lima: Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Gianella, C., Gideon, J., & Romero, M. J. (2021). What does COVID-19 tell us about the Peruvian health system? *Canadian Journal of Development Studies / Revue Canadienne d'Études du Développement*, 42(1-2), 55-67. doi:10.1080/02255189.2020.1843009
- Gobierno del Perú. (2021). *Coronavirus: apoyos económicos del Estado por el aislamiento social obligatorio*. <https://www.gob.pe/8895-coronavirus-apoyos-economicos-del-estado-por-el-aislamiento-social-obligatorio>
- González, M., & Sassone, S. (2016). *Mujeres migrantes, trabajo y empoderamiento: bolivianas en una ciudad de la periferia globalizada*. *Amérique Latine Histoire et Mémoire. Les Cahiers ALHIM*, 31. Recuperado de <http://journals.openedition.org/alhim/5453>
- Gorbán, D., & Tizziani, A. (2014). Inferiorization and deference: The construction of social hierarchies in the context of paid domestic labor. *Women's Studies International Forum*, 76, 54-62.
- Guzmán, P., & Villalpanado, A. (2020, 27 de abril). Las trabajadoras domésticas: rehenes de la pandemia de COVID-19. *Nexos. Blog de Redacción*. <https://redaccion.nexos.com.mx/las-trabajadoras-domesticas-rehenes-de-la-pandemia-de-covid-19/>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). (2018). *Perú: perfil sociodemográfico. Informe nacional*. Lima: INEI.
- Kofman, E., & Raghuram, P. (2012). Women, migration and care. Explorations of diversity and dynamism in the Global South. *Social Politics*, 19(3), 408-432.
- Lautier, B. 2003. Las empleadas domésticas latinoamericanas y la sociología del trabajo: algunas observaciones acerca del caso brasileño (Latin American domestic employees and the sociology of labour: Notes on the Brazilian case). *Revista Mexicana de Sociología*, 789-814.
- López, E. (2020). *El COVID-19 y el trabajo doméstico en Argentina*. Informe técnico. OIT. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos\\_aires/documents/publication/wcms\\_742115.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_742115.pdf)
- Magliano, M. J., Perissinotti, M. V., & Zenklusen, D. (2016). Trayectorias laborales migrantes en el empleo doméstico en la ciudad de Córdoba: especificidades en torno al origen nacional, la condición étnico-racial y la pertenencia de clase. En: M. J. Magliano, M. V. Perissinotti & D. Zenklusen (Eds.). *Los nudos ciegos de la desigualdad. Diálogos entre migraciones y cuidado*. Buenos Aires: Conicet.
- Mannarelli, M. (2019). *La domesticación de las mujeres. Patriarcado y género en la historia peruana*. Lima: La Siniestra Ensayos.
- Millán, A. (2020, 2 de junio). «Esta pandemia nos ha convertido en casi esclavas»: cómo la COVID-19 puso en evidencia la situación de las empleadas domésticas en América Latina (y cuál es el único país que las ayuda). *BBC*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-52848742>
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2016). Políticas de formalización del trabajo doméstico remunerado en América Latina y el Caribe. Ginebra: OIT. <https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=53512>
- ONU Mujeres, OIT & Cepal. (2020). *Trabajadoras remuneradas del hogar en América Latina y el Caribe frente a la crisis del COVID-19*. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45724-trabajadoras-remuneradas-hogar-america-latina-caribe-frente-la-crisis-covid-19>

- Pérez, L. M. (2018). Trabajo doméstico remunerado y la precariedad laboral en el Perú: retos para una democracia más inclusiva. En R. Farfán, C. O'Neill & S. Mariani (Eds.). *Repensando las reglas de juego: caminos para evitar el colapso institucional y social*. Lima: Universidad del Pacífico.
- Pérez, L. M. (2020). La nueva ley de los trabajadores del hogar: ¿Hecha la ley...? *Revista Ideele*, 295. <https://www.revistaideele.com/2020/12/23/la-nueva-ley-de-los-trabajadores-del-hogar-hecha-la-ley/>
- Pérez, L. M. (2021). On her shoulders: Unpacking domestic work, neo-kinship and social authoritarianism in Peru. *Gender, Place & Culture*, 28(1), 1-21. doi:10.1080/0966369X.2019.1708273
- Pérez, L. M., & Gandolfi, A. (2020). Vulnerable women in a pandemic: Paid domestic workers and COVID-19 in Peru. *Bulletin of Latin American Research*, 39(S1), 79-83.
- Pérez, L. M., & Llanos, P. (2015). *¿Al fondo del escalafón? Un estado de la cuestión sobre el trabajo doméstico remunerado en el Perú*. Documento de discusión. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP). <https://repositorio.up.edu.pe/bitstream/handle/11354/963/DD1501.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- Pérez, L. M., & Llanos, P. (2017). Vulnerable women in a thriving country: An analysis of twenty-first-century domestic workers in Peru and recommendations for future research. *Latin American Research Review*, 52(4), 552-570. <https://doi.org/10.25222/larr.67>
- Rojas-García, G., & Toledo-Sanchez, M. P. (2017). Paid domestic work. Gender and the informal economy in Mexico. *Latin American Perspectives*, 20(30), 1-17. doi:10.1177/0094582X17734545
- Rosas, C. (2020). Últimas-otras del cuidado. *Bordes. Revista de Política, Derecho y Sociedad*. <http://revistabordes.unpaz.edu.ar/ultimas-otras-del-cuidado/>
- Rubbo, A., & Taussig, M. (1983). Up off their knees: Servanthood in southwest Colombia. *Latin American Perspectives*, 10(4), 5-23.
- Ruiz-Bravo P. (2004). Criollas y andinas: modelos de identidad femenina en el medio rural peruano. En N. Fuller. *Jerarquías en jaque: estudios de género en el área andina*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.
- Rutte García, A. (1973). *Simplemente explotadas: el mundo de las empleadas domésticas de Lima*. Lima: Desco.
- Saldaña-Tejada, A. (2012). «Why should I not take an apple or a fruit if I wash their underwear?». Food, social classification and paid domestic work in Mexico. *Journal of Intercultural Studies*, 33(2), 121-137.
- Santana Pinho, P. (2015). The dirty body that cleans: Representations of domestic workers in Brazilian common sense. *Meridians*, 13(1), 103-128.
- Schellekens, T., & Van der Schoot, A. (1989). Household workers in Peru: The difficult road to organization. En E. M. Chaney & M. García Castro. *Muchachas no more: Household workers in Latin America and the Caribbean* (pp. 291-306). Filadelfia: Temple University Press.
- Smith, M. L. (1989). Where is María now? Former domestic workers in Peru. En E. M. Chaney & M. García Castro. *Muchachas no more: Household workers in Latin America and the Caribbean*. Filadelfia: Temple University Press
- Stefoni, C. (2009). Migración, género y servicio doméstico: mujeres peruanas en Chile. En M. E. Valenzuela & C. Mora (Eds.). *Trabajo doméstico: un largo camino hacia el trabajo decente*. Santiago: Oficina Internacional del Trabajo (OIT).

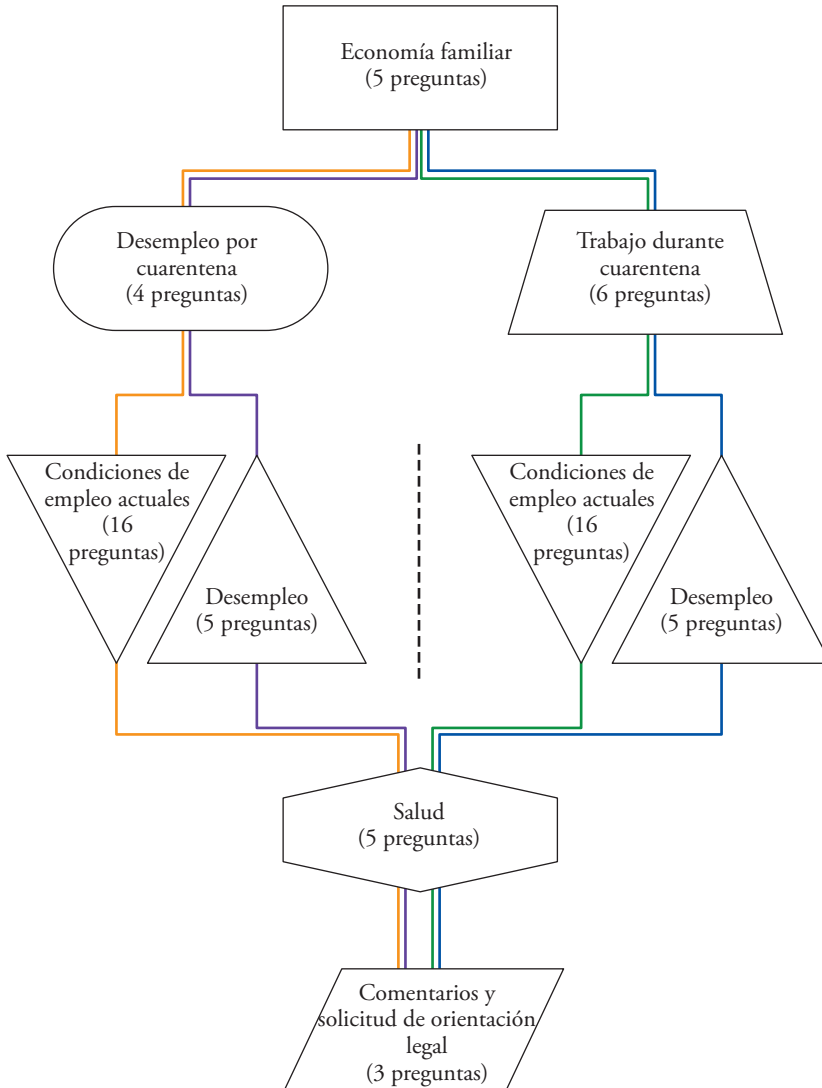
- Unifem. (2010). *La institucionalización sociocultural y jurídica de la desigualdad: el trabajo doméstico remunerado: resúmenes de estudios de la región de Centroamérica y República Dominicana*.
- UNDP. (2017). *Las trabajadoras del hogar remuneradas en el Cono Sur: lucha y superación de exclusiones históricas*. Cuaderno 1, Igualdad de Género. New York.
- Valdez Carrasco, B. (2018). *Revelando el secreto: relaciones de género entre empleadoras y trabajadoras del hogar cama adentro*. 7 Ensayos Ediciones.
- Valenzuela M. E., & Mora, C. (Eds.). (2009). *Trabajo doméstico: un largo camino hacia el trabajo decente*. Santiago: Oficina Internacional del Trabajo (OIT).
- Valenzuela, M. E., Scuro, M. L., & Vaca Trigo, I. (2020). *Desigualdad, crisis de los cuidados y migración del trabajo doméstico remunerado en América Latina*. Serie Asuntos de Género, 158 (LC/TS.2020/179). Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).
- Vorágine. (2020). Las trabajadoras del hogar no existen para el Gobierno. *Vorágine*. <https://voragine.co/trabajadorasdomesticas/historias/trabajadoras-domesticas-no-existen-para-gobierno.php>
- Wright, M.W. (2006). *Disposable women and other myths of global capitalism*. Nueva York: Taylor & Francis Group.

## Anexos

### Anexo 1

Figura A1

Flujos y combinaciones de preguntas de la encuesta realizada a THR





## Conclusión

Mientras revisamos el manuscrito del libro para el Fondo Editorial, encontramos un país en crisis. Lo que comenzó como un conflicto político hace cinco años, se ha convertido, hoy, en una crisis social y económica. Corremos el peligro de que ella se torne alimentaria, o humanitaria (Trivelli, 2022). Tras la pandemia de COVID-19, el Perú ha enfrentado una sucesión de problemas que van desde escándalos de corrupción hasta protestas violentas. Durante los últimos dos años, encontramos un escenario que pasó de una creciente polarización política a un estallido que ha costado, antes de terminar el primer semestre de 2023, medio centenar de vidas.

En medio de esta tragedia, los resultados mostrados a lo largo de este libro ofrecen luces para sostener alguna esperanza. Por ejemplo, al destacar la capacidad de resiliencia de los actores empresariales, estatales y de la sociedad civil. En medio de la emergencia sanitaria y la crisis económica, diferentes personas y organizaciones encontraron salidas sostenibles. En otros casos esto fue imposible, pero queda como aprendizaje un registro de sus esfuerzos para mejorar diferentes aspectos de nuestra sociedad. Esto no solo es académicamente interesante, sino que es una obligación para quienes, desde la universidad, buscamos diagnosticar problemas y colaborar en el desarrollo de soluciones sostenibles.

El libro ha ofrecido varios elementos por considerar. Primero, es vital reconocer la debilidad institucional que ha marcado la historia del Perú. Diferentes capítulos del libro muestran un país marcado por desigualdades históricas; desconfianza hacia el Estado y entre ciudadanos; una frágil infraestructura; y serios problemas de gestión limitan el espectro de lo posible. Esta lista no agota las limitaciones de las que partimos antes de la pandemia. Tampoco los retos que tenemos hoy. Es la realidad del espacio en el que grandes empresas y políticos, sindicalistas y pequeños empresarios deben desenvolverse. Es difícil subestimar la magnitud de este reto.



Sin embargo, junto a esto, los autores que participaron en este libro encontraron liderazgos capaces y esfuerzos de supervivencia en diferentes sectores. La gestión transparente, el trabajo en sinergia con diversos grupos y el compromiso de impulsar políticas adecuadas son excepcionales, pero no imposibles. La existencia de estos ejemplos, incluso en medio de un panorama como el descrito arriba, pone de relieve la resistencia y determinación de organizaciones y comunidades. La apuesta del libro ha sido que, a través de la revisión rigurosa de sus estrategias y prácticas, podemos encontrar lecciones inspiradoras a futuro.

Dado que ya la introducción ha resumido los principales resultados de cada investigación, queremos solamente notar tres aspectos que parecen clave. El libro no ofrece recetas, pero sí pautas que considerar para implementar soluciones a largo plazo. Primero, notamos el papel que podría desempeñar el Estado en la regulación, aplicación y supervisión de políticas sostenibles. Esto es crucial para mejorar la calidad de vida de las personas y para mejorar el ecosistema empresarial. Más aún, una gobernanza eficaz y procesos de toma de decisiones transparentes deberían fomentar mayor confianza entre Estado y sociedad.

En segundo lugar, varios capítulos del libro han subrayado la necesidad de pensar a través de políticas públicas técnicamente sólidas, pero también que se apoyen en la política para avanzar. Incluso las mejores ideas son limitadas sin actores que las apoyen continuamente. Esto vuelve crucial la búsqueda de participación por parte de empresas y actores de la sociedad civil en la hechura y aplicación de políticas en todo nivel.

Esto se vincula con un tercer elemento crucial, relacionado con la importancia de la cooperación entre diferentes actores. Esta cooperación es esencial para abordar los desafíos y encontrar soluciones sostenibles y justas para la sociedad en su conjunto. Las sinergias resultan claves en el éxito de varios de los ejemplos vistos en este libro. Y su ausencia parece ser un elemento común a varios de los principales problemas enfrentados. Lamentablemente, también en este aspecto escribimos en un contexto de gran desconfianza. Como notamos al inicio, la crisis parece ser no solamente política, sino que atraviesa diferentes capas y dimensiones de nuestra vida social.

Es crucial, en este contexto, que desde la academia asumamos la responsabilidad de identificar y contribuir a superar vacíos en la gestión privada, pública y social. La universidad es un espacio privilegiado para generar y difundir conocimientos críticos, especialmente en tiempos de crisis y polarización política. Con este propósito, este libro ha tratado de dar cuenta de investigaciones sobre posibles caminos de diálogo y mejora en nuestro país.

## Referencia

Trivelli, C. (2022). *El alcance de la crisis alimentaria*. IEP – Instituto de Estudios Peruanos. <https://iep.org.pe/noticias/critica-y-debates-el-alcance-de-la-crisis-alimentaria-por-carolina-trivelli/>

## Sobre los autores

**Carlo Agreda** es bachiller en Economía en la Universidad del Pacífico. Correo electrónico: c.agreda@alum.up.edu.pe

**Julio Aguirre** es PhD en Economía por la Universidad de San Andrés (Argentina) y Master of Arts in Economics por ILADES (Chile)/Georgetwon (USA). Actualmente se desempeña como profesor asociado del Departamento Académico de Economía de la Universidad del Pacífico (Lima, Perú). Correo electrónico: aguirre\_jc@up.edu.pe

**Samuel Arispe** es magíster en Economía por la Universidad de San Andrés (Argentina) y bachiller en Economía con mención en Economía Pública por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Perú). Se desempeña como asistente de cátedra en la Universidad de San Andrés. Sus intereses de investigación incluyen: desarrollo económico, confianza institucional y economía del comportamiento. Correo electrónico: sarispetejada@udesa.edu.ar

**Matthew Bird** es profesor asociado de la Escuela de Posgrado de la Universidad del Pacífico e investigador del Centro de Investigación de la misma casa de estudios. Es licenciado en Historia por Yale University y PhD en Desarrollo Humano por la University of Chicago, enfocándose en las influencias culturales en las decisiones económicas y el comportamiento organizacional.

**Gustav Brauckmeyer** es politólogo de la Universidad de Marburgo (Alemania) y Magíster en Desarrollo Internacional por la Universidad de Manchester (Reino Unido) y cuenta con especializaciones en Desarrollo Económico por LSE (Reino Unido) y Política Pública por la Universidad de Piura (Perú). Es director ejecutivo de Equilibrium CenDE, un centro de investigación independiente enfocado actualmente en la generación de investigación, análisis e incidencia sobre el fenómeno migratorio venezolano.

**Marta Castro Padrón** es magíster en Relaciones Internacionales por la Universidad IE de Madrid. Cuenta con experiencia de intercambio en Sciences Po (Francia). Es economista por la Universidad Carlos III, España, con experiencia de intercambio en Mannheim (Alemania). Se encuentra cursando una especialización en violencias por razones de género por FLACSO Brasil y CLACSO. Se desempeña como consultora independiente, actualmente para la Fundación EU-LAC en temas de género.

**Agustín Espinosa** es profesor principal del Departamento Académico de Psicología de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Es licenciado en Psicología con mención en Psicología Social por la PUCP y Doctor en Psicología Social por la Universidad del País Vasco (España). Actualmente es coordinador del Grupo de Investigación en Psicología Política y Social de la PUCP (GPPS-PUCP). [agustin.espinosa@pucp.pe](mailto:agustin.espinosa@pucp.pe)

**Luisa Feline Freier** es doctora en Ciencia Política por la London School of Economics and Political Science, LSE (Inglaterra); M.A. en Estudios de América Latina y el Caribe por la University of Wisconsin, Madison (USA); y bachiller en Economía por la Universität zu Köln (Alemania). Es profesora del Departamento Académico de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad del Pacífico (Lima, Perú) y Cátedra de Desplazamiento Forzado en América Latina y el Caribe del IDRC. Se desempeña como asesora de alto nivel de investigación y publicación sobre migración de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

**Rosa María Fuchs** es doctora en Ciencias de la Administración por la Universidad ESAN (Perú), magíster en Investigación en Ciencias de la Administración por la Universidad ESAN, International MBA por el Instituto de Empresa (España) y licenciada en Administración por la Universidad del Pacífico (Perú). Actualmente, es docente e investigadora de la Universidad del Pacífico. Correo electrónico: [fuchs\\_rm@up.edu.pe](mailto:fuchs_rm@up.edu.pe).

**Francisco B. Galarza** es doctor en Economía Agrícola y Aplicada por la Universidad de Wisconsin, en Madison (EE.UU.). Es Profesor Principal en el Departamento de Economía de la Universidad del Pacífico. Sus intereses de investigación incluyen tópicos de economía del desarrollo, de economía experimental y de economía del comportamiento. Correo electrónico: [galarza\\_fb@up.edu.pe](mailto:galarza_fb@up.edu.pe).

**Andrea Gandolfi** es magíster en Gobernanza Europea por la Universidad de Luxemburgo y licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad de Santiago de Compostela. Es coordinador de proyectos y oficial de desarrollo en organizaciones de la sociedad civil para la promoción y defensa de los derechos laborales y civiles de poblaciones vulnerables. Actualmente es doctorando en Sociología en la Pontificia Universidad Católica del Perú.

**Fernando Nicolás Gonzalez Estrada** es bachiller en Negocios Internacionales por la Universidad del Pacífico. Actualmente se desempeña como jefe de práctica en la Facultad de Finanzas de la Universidad del Pacífico. Correo electrónico: fn.gonzalez@up.edu.pe

**Luis Guevara** es magíster en Gerencia Social y psicólogo de la PUCP. Está especializado en el diseño y adecuación de modelos de gestión para el fortalecimiento de capacidades. Actualmente es docente, asesor de tesis e investigador de la PUCP. Cuenta con experiencia directa como coordinador y consultor con entidades como: Unicef, Unesco, Promsex, Fundación Bernard van Leer, Grade, Servir, Ministerio de Educación, Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, PUCP, entre otras instituciones. Correo electrónico: l.guevara@pucp.edu.pe

**Renzo Guzmán** es magíster en Economía por la Universidad del Pacífico y licenciado en Economía por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Se desempeña como gerente de data y evidencia en Aporta Desarrollo Sostenible. Correo electrónico: rguzmana@aporta.org.pe

**Angie Higuchi** es doctora y Master of Science en Economía Agrícola con especialización en Marketing de alimentos por Kyushu University (Japón). Se licenció en Ingeniería de Gestión Empresarial por la Universidad Nacional Agraria La Molina. Ejerce como investigadora y profesora asociada del Departamento de Administración, Facultad de Ciencias Empresariales de la Universidad del Pacífico. Correo electrónico: a.higuchi@up.edu.pe

**Joanna Kámiche** es doctora en Economía Agrícola y de los Recursos Naturales por la Universidad de Connecticut, y magíster en Economía de los Recursos Naturales y el Medio Ambiente por el Programa Conjunto de la Universidad de Los Andes (Colombia) y la Universidad de Maryland (USA). Es licenciada en Economía por la Universidad del Pacífico, en donde se desempeña como profesora asociada actualmente. Correo electrónico: Kamiche\_jn@up.edu.pe

**Pablo Lavado** es doctor en Economía y máster en Economía y Finanzas por el Centro de Estudios Monetarios y Financieros CEMFI, España. Es licenciado de la Facultad de Economía y Finanzas por la Universidad del Pacífico. Es profesor asociado del Departamento Académico de Economía, Investigador del Centro de Investigación y Vicedecano de la Facultad de Economía y Finanzas de la Universidad del Pacífico. Correo electrónico: P.LavadoPadilla@up.edu.pe

**Oscar Malca** es doctor en Economía y Dirección de Empresas por la Universidad de Deusto (España) y becario del Programa de la Fonds Léon Bekaert de Bélgica. Es, además, profesor principal e investigador de la Universidad del Pacífico. Miembro de la Asociación Científica de Economía y Dirección de la Empresa (ACEDE) de España, The Academy of International Business (AIB) y de la European International Business Academy - EIBA. Correo electrónico: malca\_oe@up.edu.pe

**Omar Manky** se desempeña como profesor auxiliar del Departamento Académico de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad del Pacífico e investigador del CIUP. Es doctor en Relaciones Laborales por Cornell University, y licenciado en Sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Correo electrónico: wo.mankyb@up.edu.pe

**Miguel Marcilla-Vigo** es bachiller de Negocios Internacionales por la Universidad del Pacífico (Perú). Se desempeñó como asistente de investigación del Vicedecano de Negocios Internacionales participando en la elaboración de diversos artículos académicos.

**Carlos Mejía** es magíster en Relaciones Laborales por la PUCP. Licenciado en Sociología por la UNMSM. Trabajó temas de sociología laboral y política con énfasis en organizaciones de trabajadores, identidades y género. Profesor en PUCP y la UNMSM. Correo electrónico: mejia.carlos@pucp.pe

**Paula Muñoz** es profesora asociada del Departamento Académico de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad del Pacífico e investigadora del CIUP. Es doctora en Ciencia Política (Gobierno) por la University of Texas en Austin (Estados Unidos), y bachiller en Ciencias Sociales con mención en Sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Correo electrónico: P.MunozChirinos@up.edu.pe

**Leda M. Pérez** es doctora en Estudios Internacionales, especializada en Desarrollo Comparado y Estudios interamericanos por la Universidad de Miami. Su investigación se centra en la intersección de los derechos laborales y sociales con el género, la etnia/raza, la migración y la clase social. Correo electrónico: l.perez@up.edu.pe.

**Tilsa Ponce Romero** es doctora en Antropología Social por la Universidad de Harvard y licenciada en sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Ejerce como profesora auxiliar en la Escuela de Antropología de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Cuenta con experiencia de siete años como funcionaria pública, en el diseño y gestión de políticas de desarrollo social. Especialista en investigación cualitativa y etnográfica con enfoque de género e interculturalidad. Correo: tponcer@unmsm.edu.pe

**María Ángela Priale** tiene Estudios de Doctorado en Gobierno y Administración Pública en el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (España). Es magíster en Desarrollo y Ayuda Internacional por la Universidad Complutense de Madrid (España), y licenciada en Administración por la Universidad del Pacífico (Perú). Es profesora asociada e investigadora de la Universidad del Pacífico. Correo electrónico: priale\_ma@up.edu.pe

**Nataly Rosado** es bachiller en Negocios Internacionales por la Universidad del Pacífico. Cuenta con una especialización en Relaciones Internacionales y Finanzas. Cuenta con experiencia en consultoría e investigación académica para entidades como: CIUP, Prom-Perú, CCL, CECHAP. Correo electrónico: n.rosadoanticona@up.edu.pe

**Jorge Rubio Donet** es magíster en Estadística Aplicada por la Universidad Nacional Agraria La Molina; e ingeniero estadístico por la misma casa de estudios. Actualmente se desempeña como profesor principal de la Facultad de Economía de la Universidad del Pacífico. Correo electrónico: rubio\_jl@up.edu.pe

**Franco Saito** es bachiller en Economía por la Universidad del Pacífico con especialización en el sector público. Analista de Sectores y Empresas en *Semana económica*. Correo electrónico: fsaito1790@gmail.com

**Sergio Saravia** es estudiante de doctorado en Sociología en la Universidad de Syracuse y magíster en Trabajo y Derechos de los trabajadores por la Universidad Estatal de Pensilvania. Licenciado en Sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Sus principales intereses de investigación giran alrededor de la sociología del trabajo, la economía política y la inmigración. Correo electrónico: ssaravia@syr.edu

**Angela Vera Ruiz** es doctora en Psicología por la PUCP, magíster en Estudios Culturales por la Universidad de los Andes (Colombia), licenciada en Psicología por la Universidad Javeriana (Colombia) y maestra en Artes Plásticas de la Universidad Nacional de Colombia. Se desempeña como docente e investigadora asociada a tiempo completo del Departamento de Psicología, de la Escuela de Posgrado y de CENTRUM, PUCP. Correo electrónico: averar@pucp.edu.pe

**Fernanda Vigo** es bachiller en Economía por la Universidad del Pacífico. Es analista de negocios del Banco Interbank. Correo electrónico: fg.vigoc@alum.up.edu.pe

**Silvia Wú Guin** es administradora de negocios agropecuarios, con formación en educación ambiental y agroecología. Promotora de mercado ecológico local bajo principios de un comercio justo y consumo ético. Difusora de una alimentación saludable y consumidora convencida de productos ecológicos. Correo electrónico: silviawugin@hotmail.com

Este libro se terminó de imprimir en los talleres gráficos de  
ALEPH IMPRESIONES S. R. L.  
Jr. Risso 580 Lince  
Teléfono 634 7500  
Julio de 2023, Lima - Perú