

Relatoría

Mesa de investigación: Impactos del Covid-19 en el Perú[Ver sitio web](#) - [Ver video](#)

Jueves, 16 de diciembre de 2021

En el marco del XXXI Seminario Anual de Investigación “Perú 2021: Cómo superar los retos del Bicentenario”, organizado por el CIES en el mes de diciembre, se programó una Mesa de investigación “Impactos del Covid-19 en el Perú”, coorganizado con el Centro Peruano de Estudios Sociales. En dicha Mesa se presentaron los resultados de dos investigaciones:

- [Efectos del Covid-19 y sus políticas sobre la pobreza en el Perú 2020](#), investigación realizada por el economista Mario D. Tello.
- [¿Desplegando resiliencia? Agricultura familiar y sistemas alimentarios en contexto de COVID-19](#), investigación realizada por las sociólogas Fiorella Loli y Gabriela Rengifo

Las presentaciones fueron comentadas luego por especialistas invitados para tal efecto.

La Mesa se realizó el 15 de octubre, de 15:00 a 16:30 horas. La cantidad de asistentes virtuales fue de 153 (114 Zoom, 29 Facebook y 10 Youtube).

A continuación, se resume la presentación de los investigadores y de los comentaristas.

Mario D. Tello. Efectos del Covid-19 y sus políticas sobre la pobreza en el Perú 2020

Inicio mi presentación de la investigación precisando cuál fue su objetivo: el análisis de los efectos del COVID-19 y de las políticas adoptadas durante el 2020, sobre la incidencia de la pobreza en el Perú. Para ello, he utilizado tres técnicas novedosas y desarrolladas en las últimas dos décadas: el control sintético aumentado (CSA), el análisis de tiempo interrumpidas (ITSA) y la estrategia de dosis (ED) en base a la técnica diferencias en diferencias (DD).¹

Al inicio de la pandemia, las instituciones que tenían una voz a nivel mundial –entre ellas el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional- afirmaban que este tipo de problemas establecerían una disyuntiva entre economía y salud, porque para evitar los contagios y las posibles muertes la alternativa sería el confinamiento, que inevitablemente restringiría la actividad económica. Esta medida se aplicó en muchos países. La otra alternativa para evitar el *trade-off* es que no hubiera este tipo de políticas y mantener las actividades económicas, pero a costa de un posible incremento de las personas contagiadas y fallecidas.

Pero durante todo el año 2020 esto no ha sido así. Hemos tenido evidencias diferentes: recesiones y decrecimientos, contagios y no contagios, pocas muertes o muchas muertes. Cada país hizo sus diagnósticos y sus políticas, pero los resultados no produjeron necesariamente ese *trade-off* entre economía y salud. Esto tiene que ser tomado en cuenta en el futuro en casos como la actual epidemia, cuando la salud tiene que ser contrastada con la economía.

¹ Los detalles de estas tres técnicas son complejos y difíciles de resumir, por lo que el lector interesado puede consultar el informe de investigación siguiendo el siguiente enlace: [Link](#) (F.E.)

Instituciones comprometidas con el conocimiento

Para mostrar cómo los efectos del covid-19 pueden variar según las políticas aplicadas por los gobiernos, comparo los procesos de Perú y de China. Según la información disponible, durante 2020 el PBI real per cápita del Perú decreció en 12% —el más alto del planeta— y la pobreza aumentó en 10%. En China, por el contrario, la economía creció en 2.3%. En el Perú el número de fallecidos por millón de habitantes fue de 3000 —el mayor del mundo—. En China la situación fue muy diferente: los contagiados fueron de solo 3 por cada millón, uno de los más bajos del mundo. Por tanto, la usual presunción del *trade-off* de economía y salud no fue válida para ambos países.

La pregunta es por qué ocurrió esto. El problema es que se tienen evidencias, pero no teoría.

El Perú, desde comienzos de marzo, en que se conoció el primer caso, dispuso una serie de medidas drásticas de confinamiento por varios meses. Después, el propio gobierno tuvo que atenuar las consecuencias, se realizaron transferencias a personas y empresas, créditos con garantías del gobierno y se aprobó la posibilidad de retirar los ahorros previsionales. Todo el año tuvimos confinamiento, aunque su rigurosidad varió según el grado de incidencia del Covid-19 en cada territorio. ¿Qué hizo China? El gobierno chino, desde el inicio, también impuso estrictas medidas de confinamiento, de distanciamiento social y de cuarentena para los trabajadores migrantes, pero ya en febrero del 2020 las actividades fueron reiniciadas. Lo interesante es que esta cuarentena duró solo un mes y medio.

Este trabajo pretende, pues, diferenciar cual fue el mayor responsable del aumento de la pobreza y el desempleo: el Covid, o la política adoptada para combatir la pandemia. Este es un trabajo empírico, pues no hay teoría. El gran problema de la información estadística es la metodología de análisis adoptada. Cada metodología tiene sus supuestos, sus limitaciones, sus inferencias.

La aplicación de las tres técnicas —CSA, ITSA y la ED en base a DD- al caso peruano, con información principalmente del INEI y la ENAHO, mostró que las políticas para enfrentar el Covid-19 incidieron negativamente sobre la pobreza: como hemos visto, el PBI tuvo una caída del 12% en el 2020. La conclusión del estudio es que fueron mayores los efectos de las políticas que del Covid-19 mismo, lo cual era esperado dado que el confinamiento evita que la gente trabaje y genere ingresos. Las transferencias fueron solo paliativos sin mucha injerencia en el resultado final. La pregunta obvia es ¿por qué el Covid-19 no se redujo con la injerencia del confinamiento?

Como respuesta, adelanto una conjetura: las políticas Covid-19 no tuvieron en cuenta el comportamiento de las personas ante dichas políticas. Las familias de menores ingresos no respetaron el confinamiento ni las normas de prevención. (Estas afirmaciones fueron ilustradas en la presentación por una serie de fotografías que mostraban aglomeraciones en los mercados, fiestas que no acataron la inmovilización social y otros eventos en los que el riesgo de contagios era evidente.)

Fiorella Loli y Gabriela Rengifo. ¿Desplegando resiliencia?: agricultura familiar y sistemas alimentarios en contexto de COVID-19

Aun cuando las medidas del Covid-19 implicaron severas restricciones a nivel nacional, la producción y distribución de alimentos no fue afectada formalmente.

Los primeros reportes sobre América Latina y el Caribe, y específicamente sobre el Perú, resaltaron los ámbitos en los que la pandemia afectó a los productores familiares, y sugerían un escenario de shocks que necesitaba ser investigado.

¿Cómo se manifestaron estos shocks? ¿Cuáles fueron las respuestas de los productores, del gobierno y de otros actores del sistema alimentario? Para encontrar las respuestas realizamos un trabajo de campo, tanto presencial como virtual, e hicimos un mapeo “hacia atrás” a partir de dos mercados: Modelo y Maltería, teniendo como contexto territorial el valle del Mantaro, un corredor económico esencial tanto para la sierra central como para la selva central y Lima.

En el contexto del Covid-19 encontramos diferentes circuitos de circulación de los alimentos. El primero -convencional- se orienta hacia los mercados de la capital, y está conformado por alimentos que son producidos con la utilización de fertilizantes y otros insumos químicos; la escala de producción y de los volúmenes es mayor a la de los otros dos circuitos.

El segundo circuito analizado es el agroecológico, con una producción de menor escala y con aplicación de abonos orgánicos. Los productos se orientan a nichos en ferias, pero también son materia de contratos con empresas, cuyas exigencias incluyen el control de calidad del producto y su trazabilidad.

El tercer circuito es el del programa social Qali Warma, que está mediado por asociaciones de agricultores y cooperativas. Los alimentos adquiridos por el programa deben ser inocuos y su producción debe seguir pautas agroecológicas.

Estos tres circuitos fueron impactados por la pandemia de manera diferenciada. Mientras que todos fueron afectados en el desplazamiento de la producción por restricciones en la circulación de vehículos, no ocurrió lo mismo con el acceso a insumos, que, habiéndolos afectado, lo hizo sobre todo en el circuito convencional y, mucho menos, en los otros dos circuitos. La reducción del volumen demandado se expresó también diferencialmente: en el circuito convencional fue alta, intermedia en el circuito agroecológico y baja en el caso del Qali Warma. Hubo también diferencias en la evolución de los precios -fue baja en el circuito convencional, mediana en el agroecológico y alta en el circuito Qali Warma.

Las respuestas a estas restricciones fueron tanto institucionales como familiares e individuales. Las primeras fueron las que desplegaron la dirección regional agraria, las municipalidades distritales, la municipalidad provincial de Huancayo y el Midagri, por exigencia de los propios afectados. Los esfuerzos se orientaron a la rearticulación a los mercados. Entre ellos y más importantes están los mercados itinerantes, las ferias locales y regionales. Se reubicaron los puntos de venta; surgieron nuevas ferias agroecológicas, todo lo cual que permitió el flujo de los alimentos que no tenían salida comercial. Se incrementó el uso de tecnologías de la información y comunicación (TIC) para evitar el contacto físico. También hubo una presencia importante de las entidades públicas para la gestión de efectos del shock climático (sequías y heladas). Desde el Estado se distribuyeron bonos, canastas de alimentos e insumos. Aquí las municipalidades y autoridades distritales cumplieron un papel importante.

En cuanto a las respuestas familiares e individuales, es importante el impulso que se dio a la cooperación. Se activaron las redes sociales; se facilitó la información para el transporte de productos hacia los puntos de venta y para la obtención de permisos y pases vehiculares.

También hubo respuestas productivas: transformación de los productos; inversión en la siguiente campaña agrícola; utilización de ahorros personales y préstamos familiares; reducción de la intención de siembra.

Del análisis realizado surgieron varias recomendaciones e implicancias de política. La pérdida de ingresos podría moderarse con el acceso a mercados más seguros, por ejemplo, con el fortalecimiento de circuitos agroecológicos, la incorporación de mejoras de infraestructura y salubridad en los centros de abastos, la modernización del sistema y la creación de ambientes más inocuos. Frente a la descapitalización, podría promoverse las políticas de comercio justo en los circuitos convencionales, y la bancarización en todos los casos. Con el objetivo de reducir la pérdida de alimentos, deberían activarse las compras públicas de alimentos y adoptar las recomendaciones de la FAO sobre gestión de sistemas alimentarios (Pacto de Milán), dado que en Huancayo existe ya una plataforma multiactor comprometida con el Pacto. Midagri, finalmente, debería aplicar mecanismos de prevención y masificación de seguros agrarios catastróficos y fortalecer los sistemas de gestión del agua.

Hugo Ñopo. Comentarios a la presentación de Efectos del Covid-19 y sus políticas sobre la pobreza en el Perú 2020

He leído con anticipación el informe de investigación. Tengo reparos metodológicos sobre lo que la investigación estaba midiendo y sobre hasta dónde las técnicas pueden medir para decir algo respecto de las variables de interés.

El informe de investigación propone el uso de controles sintéticos. Esta es una técnica que viene ganando mucha popularidad en los últimos años. Pero más adelante en el informe de investigación, y también en la presentación, se motiva con una pregunta acerca del *trade-off* entre economía y salud. Pero una metodología de controles sintéticos es muda respecto de preguntas de *trade off* como las que el estudio plantea.

El que se pueda escribir en una ecuación un par de fórmulas en la que se afirma que A se puede atribuir al efecto Covid-19, y B es atribuible al efecto *policies*, y que como están en una misma ecuación se puede hablar de *trade-offs*, no es garantía de que esté bien formulado. A partir de las ecuaciones y de la data revisadas, no puede llegarse a un análisis de *trade-off* entre economía y salud. Lo que las metodologías de paneles sintéticos hacen es preguntarse por los efectos causales de esta variable –el Covid-19– en algunos variables de resultados, en este caso algunos resultados económicos. Pero no se gana nada etiquetando algo como un resultado de políticas; es una licencia que la data no permite.

En cuanto a la variable de tratamiento, que es tomada como el porcentaje de personas contagiadas, en opinión del comentarista, faltan detalles. ¿Es al cabo de un mes de iniciada la pandemia, de dos o más meses? No se sabe en qué momento se corta. Además, este virus tiene un comportamiento errático, y, por tanto, hay que mirar los distintos momentos de su evolución, en que se puede cortar la data. No basta un solo corte en el tiempo.

El porcentaje de personas contagiadas es una variable continua, que se corta nuevamente para separar un grupo de tratamiento de un grupo de control. Pero este corte es arbitrario. El lector necesitaría ser convencido de que esa arbitrariedad es inofensiva. Se necesitaría explorar más ese continuo de porcentajes de contagio para convencer al lector de que eso es inocuo y no altera los resultados.

Para concluir, señalo que se debe usar bien la metodología. Para interpretar los datos se necesita una base sólida y, en este caso, la base no lo es.

Silvana Vargas. Comentarios a la segunda presentación fue realizada por la socióloga.

Animarse a hacer un estudio sobre los sistemas alimentarios y sobre cómo se configuran desde una perspectiva territorial es una apuesta compleja, particularmente en un contexto de pandemia, pero las investigadoras lo han hecho de manera muy rigurosa.

Los sistemas alimentarios proponen una interdependencia entre espacios, que cada vez son menos urbanos y menos rurales: nos vamos desplazando en una gama de grises. Este desplazamiento está sugerido en el estudio, pero podría ser profundizado más, en particular la interdependencia entre procesos y actores.

Debe destacarse la dimensión territorial adoptada por la investigación. El territorio es una categoría polisémica, que alude no solo al espacio físico que habitamos, sino también al conjunto de construcciones de distinto tipo. El estudio sugiere algunos temas que podrían ser profundizados en el futuro.

El primer tema tiene que ver con los elementos de los sistemas alimentarios. Es particularmente relevante identificar cómo se configuran los sistemas alimentarios en un enfoque territorial en un contexto particular –como es el valle de Mantaro–, no teóricamente, sino empíricamente. Los elementos están planteados en el estudio, pero una mayor reflexión sobre las particularidades ayudaría mucho a avanzar en la discusión.

En segundo lugar, hay una pregunta y una reflexión sobre la interdependencia. El estudio hace un análisis muy fino respecto a lo que las autoras llaman los circuitos: convencionales, agroecológicos y los circuitos vinculados a la experiencia de Qali Warma. Cabe preguntarse en qué medida estos circuitos constituyen rutas paralelas o si son complementarios. Varios de estos circuitos operan en interdependencia y se complementan, dado que la lógica de la producción puede estar más orientada a combinar estrategias, a probarlas, a dar cuenta de cómo responden, dada la estacionalidad del trabajo agrícola. Esto quiere decir que es probable que un mismo productor puede desplazarse entre los tres circuitos.

En tercer lugar, las voces recogidas en las entrevistas de campo sugieren que es muy importante partir de los matices que ellas revelan. Valdría la pena indagar y profundizar más en las voces de las mujeres y de los jóvenes, lo que nos llevaría a descubrir pistas sobre roles diferenciados.

Es en el reconocimiento de la heterogeneidad de los sistemas alimentarios, de la interdependencia de estos circuitos y del reconocimiento de estas voces diferentes que nos jugamos la posibilidad de identificar similitudes, diferencias, omisiones, recurrencias, que son claves en la formulación de políticas públicas, particularmente en un tema que es fundamental: la gobernanza territorial de los sistemas alimentarios.

Quiero cerrar con tres ideas. Primero, no es solo el Midagri, es también Produce, el Minam, el Midis, quienes tienen un rol y una responsabilidad respecto de estos temas; los Comités Regionales Agrarios (CGRAs), tienen también un rol desde las regiones. Segundo, la academia tiene una responsabilidad ética para seguir generando investigación, formando profesionales y generando una agenda que nos permita incidir en quienes toman decisiones. Por último, hay un espacio de acción colectiva que aún

puede seguir ampliándose, que tiene que ver con los gremios de productores, con los jóvenes, con las mujeres. La tarea está aún pendiente.

Fernando Eguren, moderador

Cierro esta Mesa con algunos comentarios breves, no sin antes agradecer a los expositores y los comentaristas.

Las dos investigaciones presentadas forman parte de la ardua y necesaria tarea de descubrir y entender algunos de los efectos de la pandemia y de las políticas públicas generadas para enfrentarla, desde entradas y metodologías muy diferentes, aplicadas a universos muy distintos.

Los impactos del Covid-19 sobre las diferentes dimensiones de la realidad –la salud física y mental, la economía, la sociedad, el trabajo, la cultura, las mentalidades– todavía no pueden ser plenamente conocidos. No solamente por esta multidimensionalidad y porque aún es un proceso, sino que, por su carácter de evento global, tomará mucho tiempo para que las consecuencias sean reconocidos, evaluadas, medidas y cuantificadas en toda su amplitud. Aquello que ya se sabe muestra que los efectos sobre las personas y las comunidades son distintos y variables, que son difícilmente predecibles y que varían en cobertura, intensidad y duración.

La investigación sobre los efectos del Covid-19 y sus políticas sobre la pobreza, pone a prueba técnicas novedosas para descubrir, a partir de la información estadística disponible, los impactos de las políticas *ad hoc* sobre la pobreza y el empleo, en el contexto del Covid-19. La segunda investigación, acerca de la agricultura familiar y los sistemas alimentarios en contexto de COVID-19, indaga, a través de un trabajo de campo tanto virtual como presencial, sobre los efectos de la pandemia en los sistemas alimentarios en un lugar específico del valle del Mantaro, y las respuestas institucionales e individuales para contrarrestarlos. El enfoque adoptado por la primera contribuye a conocer los efectos de las políticas a un nivel macro, sobre la base de información secundaria, lo cual es sin duda de utilidad para mejorar la calidad de esas políticas. La segunda, más bien, realza las iniciativas y la agencia de la sociedad para adaptarse a la nueva situación y superar, en lo posible, las restricciones impuestas por la pandemia a la actividad agrícola alimentaria.

Ambas son de interés y utilidad para la definición -y corrección, ahí donde sea necesario- de las políticas públicas, y muestra la necesidad de que éstas se sustenten sobre el conocimiento científico y la utilización de técnicas de análisis apropiadas. Este conocimiento, por lo demás, debe ser multidisciplinario. Como bien observa el Dr. Tello -quien muestra lo inapropiado de varias medidas de política adoptadas para enfrentar la pandemia- se requiere incorporar también el comportamiento de los agentes en el diseño de las políticas y de manera diferencial por área local. Y para ello precisamente es muy valiosa la contribución de las sociólogas Rengifo y Loli, quienes posan su mirada sobre un espacio territorial determinado para mostrar cómo la pandemia afecta a los actores involucrados, en particular a los agricultores familiares, en la cadena alimentaria.

Las dos investigaciones terminan siendo, pues, complementarias, y refuerzan la necesidad y pertinencia de aproximaciones multidisciplinarias.



PERFIL ACADÉMICO

Mario Delfín Tello Pacheco, expositor

Doctor en Economía por la Universidad de Toronto, magister en economía por la Universidad de Ottawa y licenciado en economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Es experto en Desarrollo Económico Nacional y Local, Negociaciones Comerciales, Políticas Sectoriales y Comercio Exterior, Desarrollo de Clusters, Competitividad, Cadenas Globales de Valor, Matrices Insumo Producto y Modelos Computables de Equilibrio General, Políticas de Regulación, Innovación y Productividad. Profesor e Investigador en diversas universidades de los Estados Unidos, Reino Unido, Puerto Rico, Nicaragua, y Bolivia. Consultor Internacional, Asesor de Gobierno y director de proyectos financiados por organismos internacionales tales como el Banco Mundial, el BID, USAID, Naciones Unidas, APEC, CEPAL, FAO, y OIT.

Gabriela Rengifo, expositora

Estudiante de la Maestría de Gobierno y Políticas Públicas de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la PUCP. Licenciada y Bachiller en Sociología por la misma casa de estudios. Tiene experiencia de investigación en temas de problemática agraria y desarrollo rural, así como capacidades estatales y de gobierno.

Fiorella Loli, expositora

Estudiante de la Maestría de Asuntos Internacionales de la Universidad Estatal de Pensilvania. Licenciada y Bachiller en Sociología por la PUCP. Becaria de Posgrado Fulbright. Tiene experiencia en el manejo de proyectos, política pública y de investigación en desarrollo rural, agricultura familiar y minería.

Hugo Ñopo, comentarista

Ph.D. en Economía por la Northwestern University (Evanston, Illinois), una Maestría en Economía Matemática por el Instituto de Matemática Pura e Aplicada (Rio de Janeiro, Brasil) y dos grados universitarios, uno en Matemáticas por la Pontificia Universidad Católica del Perú (Lima, Perú) y otro en Ingeniería de Sistemas por la Universidad Nacional de Ingeniería (Lima, Perú). Actualmente es Investigador Principal de GRADE.

Silvana Vargas, comentarista

Ph.D. en Sociología y Demografía Rural de la Universidad Estatal de Pensilvania, EE. UU. Profesora principal del Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Fue la primera Directora General de Políticas y Estrategias del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS). Luego sería ministra de dicho despacho. Es Profesora Visitante de la Universidad Nacional Agraria La Molina desde 2004. Actualmente, se desempeña como Directora Académica de Responsabilidad Social.

Fernando Eguren, moderador

Licenciado en Ciencias Sociales por la Universidad de Lovaina, Bélgica. Estudios de postgrado en sociología en l'École Pratique des Hautes Études de París, y en estudios políticos en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, de Lima. Ex presidente del Seminario Permanente de Investigación Agraria (SEPIA). Presidente del Centro Peruano de Estudios Sociales. Director de Debate Agrario y de La Revista Agraria. Miembro del Consejo Directivo de la Convención Nacional del Agro Peruano (Conveagro).