

7 Propuesta de política pública

Entre el COVID-19 y el hambre:
¿funcionan los bonos del Gobierno?



CENTRO DE INVESTIGACIÓN

UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO

Mayo 2020

Análisis y propuestas sobre la entrega de los subsidios para los más vulnerables

Contexto

Luego de más de 60 días de cuarentena, el impacto del COVID-19 en el Perú nos está dejando una aguda crisis económica y segmentos sociales en situación de vulnerabilidad profundamente afectados por las estrictas medidas de distanciamiento social. Mitigar la inseguridad alimentaria para esta población es un reto sin precedentes para el Estado, considerando que más del 70% de peruanos trabaja en la informalidad (Publicaciones Económica, 2019), aproximadamente 3 millones no tienen agua potable (Gestión, 2019), 42% está sin trabajo o ya no percibe ingresos (El Comercio, 2020) y más de 50% de familias no cuentan con refrigeradora (Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI, 2017).

A la fecha, el Gobierno ha dispuesto cuatro subsidios:

i) El **Bono “Yo me quedo en casa”** de 760 soles, dirigido a hogares en situación de pobreza y pobreza extrema beneficiarios de programas sociales. Son entregados en dos partes a través del Banco de la Nación.

ii) El **Bono Independiente** de 760 soles, dirigido a hogares de trabajadores independientes en situación de vulnerabilidad económica, cuyos ingresos no superen los 1200 soles mensuales. El padrón de beneficiarios será definido por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE).

iii) El **Bono Rural** de 760 soles, que busca atender a pequeños agricultores del sector rural. El padrón de beneficiarios será definido por el Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI).

iv) El **Bono Familiar Universal** de 760 soles, dirigido a las personas no consideradas en las medidas anteriores. El padrón de beneficiarios será definido por el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) sobre la base de información proporcionada por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) el MTPE y el Instituto Nacional de Estadística e Informática de Perú (INEI).

Estos bonos tienen tres problemas centrales para garantizar la seguridad alimentaria de las familias más vulnerables: la cobertura, el distanciamiento social y la suficiencia nutricional. Respecto a la **cobertura**, los primeros bonos no han llegado

Propuesta de Política Pública

Analiza diversos temas de la realidad peruana a partir de resultados de investigaciones del CIUP, y plantea propuestas de políticas públicas. Los textos pueden ser total o parcialmente reproducidos si se cita la fuente. Su contenido no refleja necesariamente la posición institucional del CIUP.

Este boletín fue redactado por los investigadores del Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP), Angie Higuchi, Roger Merino, Juan Carlos Ladines, y la docente de la Universidad del Pacífico, Estrella Peinado.

a todos los que lo necesitaban y se tiene poca certeza acerca del alcance del Bono Universal debido a la dificultad en el cruce de información para consolidar las bases de datos de los beneficiarios (Ayuda en acción, 2020). En relación al **distanciamiento social**, al no tener una cobertura digital, y depender a la vez de agencias bancarias y del Banco de la Nación, las entregas de los bonos generan aglomeraciones que incrementan la posibilidad de contagio. Finalmente, respecto de la **suficiencia nutricional**, no es seguro que los bonos sean invertidos en una canasta alimentaria adecuada para una población donde personas mayores de 15 años de edad tiene una prevalencia de sobrepeso de 33,8%. Dicha prevalencia es mayor en Lima (35,7%) y en la costa (36,7%), que en la selva (33,4%) y que en la región andina (29,8%) (Villena Chávez, J. E., 2017).

Una medida que fue implementada inicialmente para atender la seguridad alimentaria de forma directa, fueron las entregas de canastas básicas por parte de municipalidades, a partir de una transferencia monetaria de 200 millones de soles del Ejecutivo (El Peruano, 2020). Sin embargo, la distribución de estas canastas generó aglomeraciones, mientras que la deficiente gestión de las municipalidades llevó a hacer entrega de productos de mala calidad o incompletos, presentándose incluso situaciones de corrupción.

En dicho contexto, es fundamental plantear mecanismos alternativos que contribuyan a fortalecer la seguridad

alimentaria de la población, complementados con medidas de corto, mediano y largo plazo que puedan acompañar las cuatro fases de reactivación económica anunciadas por el Gobierno.

Pilares del enfoque de seguridad alimentaria

Rami Zurayk (2020) define cuatro pilares para desarrollar un enfoque de seguridad alimentaria en las intervenciones públicas en el contexto del COVID-19:

- **Disponibilidad.** Las cadenas de alimentos están bajo mucha presión y sufren de variaciones significativas y esto se ve impactado por la logística paralizada. Se ha comenzado a instalar restricciones en productos como el trigo (en Kazajistán, Rusia y Rumanía), arroz (en Tailandia, Cambodia e India) y la soja en Argentina. La exposición de trabajadores agrícolas al COVID-19 está generando perjuicios en esas dimensiones. La dinámica de dichas cadenas es jugar con los excedentes almacenados debido a los altos rendimientos en promedio de la temporada pasada que aún excede a la demanda regular, pero esto no es más que una medida de corto plazo.
- **Acceso.** Los mercados domésticos están sujetos a presión por el aumento de la demanda y el pánico psicológico. Existen problemas de excedentes y mala aplicación de prácticas de manejo de residuos dado que las cadenas tipo restaurantes y *catering* están cerradas. El impacto se define en los salarios y las familias de los niveles más bajos ya que no cuentan con recursos que les permita adquirir más alimentos.
- **Utilización.** La estrategia que muchas familias están aplicando es el de reducir la dieta y adquirir productos duraderos, lo cual impacta en el mercado de productos diarios. En consecuencia, las dietas son menos variables.
- **Estabilidad.** En países como Yemen y Somalia se están combinando escenarios de conflicto e invasión que desestabiliza la política de seguridad.

Cabe resaltar que el COVID-19 está explotando las falencias de un sistema agrícola que no ha tenido tiempo de adaptarse a shocks externos. Esto no ha permitido desarrollar mecanismos de acoplamiento adecuado en las familias a corto plazo.

Las propuestas

Las propuestas para fortalecer la seguridad alimentaria deben ser de corto, mediano y largo plazo. Una medida de corto plazo que creemos que es esencial es la entrega de cupones alimentarios. Esta medida sería complementaria a los bonos ya entregados o anunciados, pues mientras los bonos en la práctica buscan aliviar la situación de incertidumbre

económica de las familias, los cupones se dirigen a proteger directamente su seguridad alimentaria.

La cobertura de los cupones alimentarios debería considerar el mapa de pobreza distrital creado por el INEI, es decir, debe enfocarse en los distritos más pobres del país y dentro de ellos hacer una entrega total a cada familia. Para ello, las municipalidades deberían hacer entregas de cupones mensuales (mientras duren las fases de reactivación económica del gobierno) con un contenido nutricional idóneo y preestablecido por el MIDIS.

Recomendaciones

Recomendaciones de corto plazo

1. Impulsar una mayor cantidad de mercados itinerantes en distritos populosos y con altos índices de contagios.
2. Facilitar los canales de las comunidades campesinas y agricultores: simplificar los canales por los cuáles sus productos llegan a los mercados. Apoyarlos en la producción (el Gobierno ya anunció créditos, pero el apoyo debe ser también tecnológico y de facilitación legal para reforzar cooperativas y la seguridad legal de sus tierras).
3. Apoyar a comunidades nativas: entrega directa de víveres con estrictos protocolos de seguridad. No se les puede entregar cupones porque están muy alejados y el riesgo de contagio es letal. El Estado debe acercarse a ellos y evitar que salgan de sus comunidades por alimentos.
4. Transmitir vía radio, televisión, etc. “franjas de salud” (similar a las franjas electorales obligatorias en el contexto del COVID-19): informar a la ciudadanía de las medidas diarias que deben adoptar en el ámbito sanitario, de distanciamiento social y de alimentación saludable.
5. Aprovechar la capacidad instalada/activos de empresas que no se están utilizando o no emplean en su capacidad total: podrían prestar distintos tipos de servicios para llevar a cabo las propuestas mencionadas y realizarlo como pago de sus impuestos (obras por impuestos). Por ejemplo: unidades de transportes que apoyen con la logística de la entrega de productos, equipos de desinfección de campos que realicen labores de desinfección en los mercados itinerantes, empresas textiles que produzcan equipos de protección personal (EPPS) para los trabajadores de las cadenas productivas, entre otros.

Recomendaciones de mediano plazo (entre 1 a 3 años)

1. Implementar un plan de reordenamiento territorial de los mercados para que se ubiquen en áreas estratégicas. Estos deben considerar el nivel de capacidad de absorción y radio (distancia de intervención).
2. Realizar estudios de impacto analizando los criterios de priorización de las familias peruanas beneficiarias de los bonos y subsidios otorgados.
3. Celebrar convenios de colaboración con universidades para reforzar la base científica de las medidas a implementarse. Por ejemplo, promover el desarrollo de estudios sobre niveles nutricionales de la población.
4. Evaluación y mejora de la normativa sobre el mercado mayorista para formación de precios de alimentos a nivel nacional. En muchos países, la formación de precios surge a través de subastas donde la producción nacional de verduras y frutas se envían a través de cooperativas cuando se trata de comercialización a larga distancia (a los mercados en las principales zonas urbanas) y por agricultores individuales con producciones pequeñas a mercados cercanos (Jussaume, 1994, Bird, A., 2001).

Recomendaciones de largo plazo (4 a 6 años)

1. Las nuevas bases de datos creadas deben dar lugar a procesos de inclusión financiera para las personas más vulnerables, abriéndoles a todos una cuenta de ahorros en el Banco de la Nación.

2. Crear una plataforma tecnológica para entrega de cupones alimentarios electrónicos a los beneficiarios de programas sociales.
3. Promover la agroforestería y la producción sostenible que llegue a los mercados sin muchos intermediarios. Esto requiere tecnología para las comunidades, apoyo legal (reforzar cooperativas, seguridad de la tierra) y mejora de infraestructura sostenible para la conectividad.
4. Establecer indicadores y metas de reducción de emisiones de carbono vía las cadenas alimentarias y recojo de desechos.
5. El actual contexto nos obliga a pensar en soluciones innovadoras, pero también eficaces y humanas, que consideren no solo la reactivación económica y la salud inmediata de las personas, sino también su bienestar futuro. Esto último solo se logrará si aseguramos la seguridad alimentaria de los más vulnerables. Según Scott, Rozelle y Jikun Huang (2014) la mal nutrición produce un impacto negativo en el desarrollo del mercado laboral, lo que al final produce marginación de ingresos de las familias, generando focos de informalidad laboral y subempleo. Necesitamos definir prioridades nacionales con intervenciones públicas transparentes, reforzar la articulación interinstitucional y buscar un bien común sostenible.

Las propuestas internacionales

La iniciativa SNAP de West Virginia es un programa complementario en EE.UU. que consiste en beneficios mensuales para asistir a los hogares que califiquen en la compra de alimentos. La elegibilidad para recibir los beneficios se basa en el tamaño del hogar, ingresos, activos y algunos gastos domésticos. SNAP pueden utilizarse únicamente para la compra de alimentos para consumo humano y semillas/plantas para cultivar alimento en el hogar. SNAP no pueden ser utilizados para artículos del hogar, productos de limpieza, tabaco, bebidas alcohólicas, alimentos para mascotas, etc. (SNAP de West Virginia, 2020).

Guatemala implementa un Programa de Apoyo Alimentario y Prevención del COVID-19, el cual tiene como objeto

la entrega alimentaria en especie de artículos/insumos o cupones canjeables a familias en situación de vulnerabilidad. Para esto, los Ministerios coordinan y definen los criterios de identificación de establecimientos de canje como tiendas del barrio, supermercados, depósitos de alimentos (Ministerio de Desarrollo Social de Guatemala, 2020).

Argentina implementa la Tarjeta Alimentar del Plan “Argentina contra el Hambre”, la cual ha sido reforzada ante la irrupción del COVID-19 para asegurar la alimentación de los beneficiarios (niños menores de 6 años, embarazadas y personas con discapacidad). Este programa no excluye otros como el de Asignación Universal por Hijo (AUH), que es el más importante en Argentina (Argentina.gob, 2020) ⁱ.

ⁱEl plan se propuso entregar más de 1,500,000 tarjetas, que alcanzarán a más de 2,800,000 destinatarios, con ARS \$4,000 para las familias con un/a hijo/hija de hasta seis años de edad. Seis mil pesos ARS \$6,000 en el caso de familias que tienen más de un hijo o hija en la misma franja etaria. Las tarjetas se entregan de manera directa por el Banco Nación o banco público que cada provincia determine. No se permiten intermediarios ni gestores, tampoco extraer dinero en efectivo.

Si bien se podría crear un mercado negro de cupones con esta medida, la forma de mitigar este riesgo es que las municipalidades se aseguren de que cada cupón otorgado incluya nombres completos y DNI del representante de la familia. Los cupones solo podrán canjearse con DNI y no deben contener enmendaduras o tachones.

Para reforzar la gobernanza de esta intervención pública el Ejecutivo debería hacer un monitoreo constante a estos procesos. Oficinas y entidades públicas como el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, el Viceministerio de Gobernanza Territorial, la Secretaría de Gestión Pública y la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros deberían crear equipos que realicen monitoreo para la adecuada ejecución de estas entregas.

Además, cada vez que un municipio haga entrega de los cupones a las familias deberá recoger información económica y social esencial para crear un padrón sobre el nivel de vulnerabilidad de las familias que residen en su territorio. Esta información sería muy útil para complementar los padrones que se están creando.■

Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP)

Universidad del Pacífico - Pabellón I

Jr. Gral Sánchez Cerro 2050

Jesús María - Lima, Perú

(51)1 219-0100 Anexo 2103

ciup.up.edu.pe

Referencias

Argentina.gob (2020). Tarjeta Alimentar. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/argentinacontraelhambre>

Argentina.gob (2020). Tarjeta Alimentar. Amplían la política alimentaria ante la cuarentena por coronavirus. Publicado el 20 de marzo de 2020. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/noticias/amplian-la-politica-alimentaria-ante-la-cuarentena-por-el-coronavirus>

Ayuda en acción (2020). "Frente a la covid 19 sepa cómo acceder a los bonos del Estado". Disponible en: <https://ayudaenaccion.org.pe/actualidad/frente-la-covid-19-sepa-acceder-los-bonos-del-estado/>

Bird, A. (2001). "Encyclopedia of Japanese Business and Management". Routledge; Edición 1. Pp. 528.

El Peruano (2020). "Bono de 380 soles: Gobierno oficializa Segundo pago para familias vulnerables". 11-04-2020. Disponible en: <https://www.elperuano.pe/noticia-bono-380-soles-gobierno-oficializa-segundo-pago-para-familias-vulnerables-94757.aspx>

El Peruano (2020). "Municipios recibirán S/. 200 mllns.". 27-03-2020. Disponible en: <https://elperuano.pe/noticia-municipios-recibiran-s-200-mllns-93537.aspx>

El Comercio (2020). "El 42% de peruanos están sin trabajo o ya no perciben ingresos a causa de la cuarentena por el coronavirus". Disponible en: <https://elcomercio.pe/economia/peru/covid-19-el-42-de-peruanos-estan-sin-trabajo-o-ya-no-perciben-ingresos-a-causa-de-la-cuarentena-por-el-coronavirus-desempleo-informales-trabajo-noticia/>

Gestión (2019). "Ministro de vivienda revela cuántos peruanos acceden al consumo de "agua de calidad"". Escrito por Whitney Miñán. Diario Gestión. Disponible en: <https://gestion.pe/economia/ministro-de-vivienda-reve-la-cuantos-peruanos-acceden-al-consumo-de-agua-de-calidad-noticia/>

INEI (2017). "Perú: Perfil Sociodemográfico, 2017". Capítulo 6: Características de los Hogares. Disponible en: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1539/cap06.pdf

Jussaume, R. A. Jr. (1994). "Cap. 4: The Japanese Food Distribution System". Tomado del libro: "Understanding the Japanese Food and Agrimarket". A multifaceted opportunity". Edited by A. Desmond O'Rourke. Pp. 236.

Ministerio de Desarrollo Social de Guatemala (17 de abril de 2020). Acuerdo gubernativo 60-2020. Recuperado de <https://sgp.gob.gt/wp-content/uploads/2020/04/AG-060-2020.pdf>

Publicaciones Económica (2019). "Informalidad laboral en el Perú: la gran problemática y sus posibles soluciones". Escrito por Nicole Linares. Publicaciones Económica. Disponible en: <http://economica.pe/articulos/1366-informalidad-laboral-peru>

Rozelle, S., & Huang, J. (2014). The Food Security Roots of the Middle-Income Trap. In R. L. Naylor (Ed.), The Evolving Sphere of Food Security (p. 416). Oxford: Oxford University Press.

SNAP de West Virginia (2020). "Programa suplementario de asistencia nutricional (SNAP) de West Virginia". Disponible en: <https://www.benefits.gov/es/benefit/1591>

Villena Chávez, J. E. (2017). "Prevalencia de sobrepeso y obesidad en el Perú". Simposio: Obesidad en la mujer. Revista Peruana de Ginecología y Obstetricia. Disponible en: http://www.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2304-51322017000400012

Zurayk, R. (2020). Pandemic and Food Security: A View from the Global South. Journal of Agriculture, Food Systems, and Community Development. <https://doi.org/10.5304/jafscd.2020.093.014>