



Recuadro 3 MEDIDAS DE SOPORTE A HOGARES FRENTE A LA CRISIS DEL COVID-19

Frente a la crisis económica provocada por la pandemia del nuevo coronavirus, el Gobierno ha dictado un conjunto de medidas para asegurar, por un lado, el flujo de la cadena de pagos y la estabilidad del sistema financiero, y, por otro, la viabilidad del distanciamiento social obligatorio. Los dos primeros objetivos buscan evitar un círculo recesivo que acabe en despidos y quiebras masivas que dificulten la recuperación económica futura. El tercer objetivo se formula reconociendo que el éxito de la contención del virus depende de los incentivos económicos para respetar las medidas de distanciamiento social.

Desde la perspectiva de los hogares, el mecanismo fundamental para asegurar evitar una contracción en el gasto y que a su vez sea óptimo cumplir con la cuarentena consiste en proveerles liquidez en el corto plazo. Un aumento en el ingreso disponible de las familias estimula el consumo presente, pero también resta la necesidad de salir a trabajar y genera mejores expectativas sobre la situación futura de la familia y del resto de hogares.

El Gobierno está operando con formas directas e indirectas de provisión de liquidez a las familias. El primer tipo de medidas incluye a: (i) las transferencias monetarias y en especie a los hogares; (ii) la suspensión de descuentos obligatorios al salario bruto (tales como el aporte a las AFP); y (iii) la potestad para retirar efectivo de cuentas de ahorro forzoso, tanto las establecidas para fines previsionales como las de contingencia por desempleo. La provisión indirecta de liquidez abarca medidas para reducir los diferentes gastos de los hogares, entre las que resalta el alivio tributario y el fraccionamiento en el pago de servicios públicos (electricidad, gas natural, saneamiento, y telecomunicaciones).

Adicionalmente, la inyección de liquidez ha venido acompañada de cierta extensión de la red de protección social, que otorgaría cierta cobertura frente a las contingencias de la crisis. La extensión de la red de protección social ha estado enfocada en el acceso a salud (red de soporte a adultos mayores y personas con discapacidad, continuidad de prestaciones de EsSalud para trabajadores afectados por la suspensión perfecta de labores, entre otras), y a prestaciones por el recorte temporal de ingresos (subsidio a los trabajadores MYPE afectados por la suspensión perfecta de labores).

Dada la limitación de recursos fiscales, la provisión directa de liquidez inicialmente estuvo focalizada para los hogares más vulnerables. En el contexto de la crisis, los hogares más vulnerables son aquellos con escasa protección económica frente a la pérdida de ingresos, y cuya fuente de ingresos laborales sea sensible a la cuarentena por la naturaleza de sus actividades. De esta manera, en los primeros 15 días del Estado de Emergencia, se inició con programas de subsidios a los hogares en situación de pobreza en zonas de emergencia sanitaria (Bono “Yo me quedo en casa”, DU 027-2020 del 16 marzo), y a los

hogares no pobres de bajos ingresos que dependen de un trabajador independiente (Bono Independiente, DU 033-2020 del 27 de marzo). Luego, a un poco más de un mes de iniciada la cuarentena, se implementó un tercer subsidio para los hogares rurales en situación de pobreza (Bono Rural, DU 042-2020 del 19 de abril). Los tres tipos de hogares encajan en el perfil de grupo vulnerable dados los criterios mencionados.

En paralelo a la implementación de los primeros subsidios, el Gobierno aprobó los retiros de cuentas de ahorro forzoso con la finalidad de atenuar el impacto de la pérdida de ingresos. Mediante el DU 033-2020 y DU 034-2020, respectivamente, se habilitó por primera vez durante el Estado de Emergencia el retiro de efectivo de cuentas de Compensación por Tiempo de Servicios (CTS) y de las Cuentas de Capitalización Individual de las AFP. Si bien estas medidas benefician a hogares con trabajadores formales, que serían, en promedio, los menos vulnerables frente a la crisis, servirían para aliviar la contracción de la actividad económica. La intervención es particularmente pertinente respecto a la CTS, ya que ésta opera como un sustituto al seguro de desempleo y sus fondos deberían responder a estas contingencias. Así, por ejemplo, además del retiro general de S/ 2 400 planteado inicialmente para todos los formales, el DU 038-2020 permitió que todos los trabajadores afectados por la suspensión perfecta de labores puedan retirar cada mes un monto equivalente al de su remuneración bruta mensual. En cambio, la liberación del ahorro previsional podría afectar la sostenibilidad del sistema pensionario.⁵

En un segundo momento, reconociendo las limitaciones para identificar a todos los hogares vulnerables, se cambió la estrategia por una que privilegia la cobertura por sobre la focalización. Según la ENAHO de 2019, alrededor del 40 por ciento de los hogares no pobres en Perú está compuesto sólo por trabajadores informales, de los cuales no se dispone información completa sobre su nivel de ingresos y tipo de ocupación. Por ende, se hace imposible focalizar a los hogares vulnerables dentro de este grupo, y extender la ayuda para garantizar la estabilidad macroeconómica y social requiere aceptar un nivel alto de filtración. En este contexto, se implementó el Bono Familiar Universal (DU 052-2020 del 5 de mayo), que plantea entregar un subsidio monetario a todos los hogares que: (i) no hayan sido beneficiarios previos de otro bono, (ii) no cuenten con un miembro del hogar en planilla del sector privado o público, y (iii) no cuenten con un miembro del hogar con ingresos por encima de S/ 3 000 según la información disponible en el sistema financiero y tributario.⁶ El gráfico a continuación ilustra la secuencia de las medidas de provisión directa de liquidez:

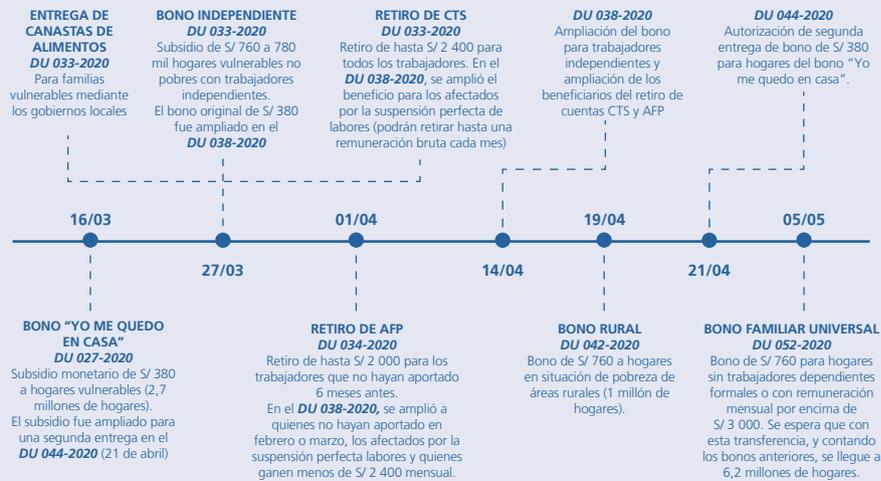
5 Al inicio esta medida sólo incluía a trabajadores que dejaron de aportar hasta seis meses antes de la cuarentena (una proxy de estar desempleado o haber migrado al sector informal). Sin embargo, fue extendido a más beneficiarios (mediante DU 038-2020 se permitió retirar fondos a los trabajadores que no hayan aportado en febrero o marzo, que ganen menos de S/ 2 400, y los afectados por la suspensión perfecta de labores) y, eventualmente, el Congreso de la República publicó la Ley 31017 que facilita el retiro de hasta el 25 por ciento de los fondos para todos los trabajadores.

6 Esta estrategia de identificación de beneficiarios por método de descarte implica una alta filtración, pero también una provisión más rápida de ayuda, y asegura una mayor cobertura.





LÍNEA DE TIEMPO DE ADOPCIÓN DE MEDIDAS DE PROVISIÓN DE LIQUIDEZ



Los subsidios directos ascienden a S/ 760 por hogar, el costo de una canasta básica alimentaria mensual para cuatro personas, y cubrirán a un total de 6,2 millones de hogares (70 por ciento del total).^{7,8} La lógica del monto del subsidio sigue el hecho de que en Perú los hogares están compuestos, en promedio, por 3,5 personas. Sin embargo, habría hogares que estarían recibiendo más o menos ayuda per cápita por no considerar el tamaño del hogar al asignar los recursos (aunque solucionar esto requeriría de aún mayores esfuerzos de focalización); y quedan dudas sobre si el monto es suficiente para modificar incentivos (en especial, considerando la extensión del Estado de Emergencia por encima de los 90 días).

Por otro lado, la cobertura de 6,2 millones de hogares, si bien es extensa, ha sufrido en la práctica de retrasos en la aprobación de los padrones y entrega de subsidios, lo cual podría restar efectividad si es que la ayuda no se provee oportunamente y los hogares se ven igual obligados a laborar. Por ejemplo, el segundo tramo del Bono Independiente demoró dos semanas en hacerse efectivo desde su anuncio, el Bono Rural inició el pago el 13 de mayo (habiendo sido anunciado el 19 de abril), y el Bono Familiar Universal inició operaciones con un padrón incompleto dos semanas después del decreto de urgencia que lo oficializó. Según el MIDIS, al 14 de junio, alrededor de 5,1 millones de hogares habrían recibido algún bono, dejando casi a más de 15 por ciento de beneficiarios pendientes de entrega. El siguiente cuadro resume el avance en la entrega:

7 Los dos primeros subsidios ("Yo me quedo en casa" e "Independiente") fueron inicialmente de S/ 380, cuando todavía se preveía el Estado de Emergencia duraría menos de un mes. Luego, mediante los DU 036-2020 y DU 044-2020, se habilitó un segundo pago para completar los S/ 760.

8 El cálculo de 6,2 millones de hogares se obtiene a partir del presupuesto asignado para la entrega de bonos, que se encuentra alrededor de S/ 4,7 millones.

SUBSIDIOS MONETARIOS DURANTE EL ESTADO DE EMERGENCIA							
Subsidio	Entidad responsable	Normal legal	N° beneficiarios (miles)		Inicio de pago 1/		Avance en el cobro (%)
			Según DU	Según padrón final 2/	Primer tramo	Segundo tramo	
Bono Yo me quedo en casa	MIDIS	DU 027-2020	2 749	2 727	26-Mar.	Inicios de mayo	92%
Bono Independiente	MTPE	DU 044-2020 DU 033-2020 DU 036-2020	780	773	8-Abr.	28-Abr.	87%
Bono Rural	MIDIS	DU 042-2020	1 098	980	13-May.		61%
Bono Familiar Universal	MTPE/MIDIS	DU 052-2020	1 613	1 596	20-May.		
<i>Ámbito urbano</i>	<i>MTPE</i>		606	594			77%
<i>Ámbito rural</i>	<i>MIDIS</i>		263	258			78%
<i>Programas sociales</i>	<i>MIDIS</i>		743	743			94%

Nota: Elaboración propia en base a la información de la nota de prensa del MIDIS. Información al 14 de junio.

1/Los bonos Yo me quedo en casa e Independiente tuvieron dos tramos de S/ 380. En el resto de bonos, fue una única entrega de S/ 760. El Bono Familiar Universal tendrá un segundo tramo, extendiéndose el padrón.

2/ Este es el número de beneficiarios indicado en la nota de prensa del MIDIS.

Link de la nota de prensa: <https://www.gob.pe/institucion/midis/noticias/186819-mas-de-5-1-millones-de-hogares-ya-cobraron-el-bono-de-s-760>.

Finalmente, la entrega de los subsidios servirá además para mejorar los sistemas de información para la focalización de asistencia social, facilitando una respuesta más rápida y eficaz a futuro. Los tres primeros subsidios evidenciaron que la disponibilidad de información era insuficiente para realizar una identificación veloz de los hogares con las bases de datos disponibles. El padrón del Bono “Yo me quedo en casa” fue aprobado por el MIDIS y utilizó al Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH), y el del Bono Rural empleó también esta base de datos junto a la información manejada por el MINAGRI. El Bono Independiente, por su parte, fue focalizado por el MTPE y tuvo que mezclar información de la SUNAT, INEI, SBS, SIS y EsSalud. Procesar toda esta información fue costoso en términos de tiempo, y por ello, se busca ahora crear un Registro Nacional de Hogares a cargo de la RENIEC para consolidar y sistematizar la información de todos los hogares beneficiarios.

