

# Tendencias en derecho sindical y debates sobre la negociación colectiva en el sector público

## CONTENIDO

- **WILFREDO SANGUINETI RAYMOND:** La garantía extracontractual del derecho de huelga: una reconstrucción sistemática.
- **JUDITH CARRERAS GARCÍA:** "¿Puede el feminismo ser un revulsivo sindical?".
- **MAURICIO MATOS ZEGARRA Y FIORELLA MANRIQUE VALDIVIA:** Los colegios profesionales en el Perú: una mirada desde la libertad sindical negativa.
- **MARIANELLA LEDESMA NARVÁEZ:** Doctrina y jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre negociación colectiva en el sector público.
- **JUAN JOSÉ MARTÍNEZ ORTIZ:** La negociación colectiva en el sector público: necesidad de regulación equilibrada.
- **CARLOS GUILLERMO MORALES MORANTE:** Problemática de la regulación del contenido económico de la negociación colectiva en el Sector Público: balances y perspectivas.
- **ADOLFO CIUDAD REYNAUD:** Análisis de los proyectos tramitados en el Congreso de la República.
- **ANA CECILIA CRISANTO CASTAÑEDA:** Los modelos de negociación colectiva en el sector público con incidencia presupuestal: su presencia en los proyectos de ley recientes y en el DU N° 014-2020.
- **RAÚL SACO BARRIOS:** Plazo de vigencia de la convención colectiva de trabajo en el sector público.
- **FERNANDO DELGADO SOARES NETTO:** "Peculiaridades de las relaciones laborales en el sector público en el Uruguay".

### SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO

- **LUCÍA GUZMÁN ESTRADA:** Riesgos biológicos en el trabajo: fundamentos para plantear una función resarcitoria del Estado.

### SEGURIDAD SOCIAL

- **IRENE DEL PILAR ÁLVAREZ DEOSSA:** Sistema Pensional Colombiano: una mirada a la responsabilidad del empleador.

### TENDENCIAS: EL COVID-19 Y LAS RELACIONES DE TRABAJO

- **JOSÉ EDUARDO LÓPEZ AHUMADA:** Solidaridad y trabajo protegido desde una perspectiva global: la respuesta social ante la pandemia del coronavirus.
- **MARIO GARMENDIA ARIGÓN:** Navegando la pandemia: notas sobre su impacto laboral y las medidas adoptadas para su contención.
- **LEOPOLDO GAMARRA VÍLCHEZ:** La kenosis peruana puesta en evidencia por el Covid-19.
- **WILLMAN MELÉNDEZ TRIGOSO:** El instituto de la suspensión perfecta de labores en el contexto del Covid-19.

# Laborem

N.º 22 / 2020



**Revista Laborem**

Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Director

Luis Mendoza Legoas

Consejo Editorial

Miguel Canessa Montejo

Ana Cecilia Crisanto Castañeda

Wilfredo Sanguinetti Raymond

Lima, 2020

*Laborem* es la revista de doctrina laboralista editada por la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Desde 1994, esta publicación ha promovido el debate de asuntos de trabajo desde una perspectiva académica en el campo aplicado y teórico, a nivel nacional e internacional.

En su edición electrónica, la revista alcanza a un número de lectores peruanos y del extranjero, de los ámbitos universitario, gremial, profesional, impulsando el estudio de los asuntos de trabajo a nivel local y comparado. Por ese motivo, la revista respeta el método de citado de las contribuciones originalmente alcanzadas por los autores.

La revista Laborem está alojada en la página de la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social: [www.spdtss.org.pe](http://www.spdtss.org.pe)

## EDITORIAL

El número 22 de la revista *Laborem* ve la luz en medio de la crisis originada en una pandemia global que ha conmovido al mundo del trabajo y a las instituciones del Derecho Laboral. No obstante, como escribió hace un tiempo el profesor español Manuel Carlos Palomeque, “la crisis económica es un compañero de viaje histórico del Derecho del Trabajo”, por lo que, además de su impacto en las relaciones de trabajo, la verdadera novedad de la crisis que sufrimos actualmente yace en los terribles efectos del COVID-19 en la vida y la salud de las personas que trabajan.

La revista propone, en ese contexto, una temática principal dedicada al Derecho Sindical. En ella, son dos los temas que se presentan. En primer lugar, dos interesantes ensayos sobre temas asaz actuales sobre el fenómeno colectivo: la huelga como manifestación fáctica en su proyección extracontractual en las complejas relaciones empresariales descentralizadas, a cargo de Wilfredo Sanguinetti; y el estudio realizado por Judith Carreras sobre los bastos puntos de conexión entre la plataforma de lucha sindical y la feminista.

A continuación, una serie de artículos presentados a nuestra revista respecto a un tema que ha ocupado un espacio propio en el debate laboral peruano del último lustro: la negociación colectiva en el sector público. Si bien hoy ya se tiene una normativa aprobada sobre el particular, estos artículos se han incluido como testimonio del impulso que la SPDTSS ha dado a la discusión sobre este tema a través de eventos científicos y publicaciones especializadas (esfuerzo que, estamos seguros, tendrá continuidad).

Así, Marianella Ledesma, presidenta del Tribunal Constitucional del Perú, reseña en primer lugar la doctrina y jurisprudencia del alto tribunal sobre el particular. Igualmente, Juan José Martínez Ortiz, presidente ejecutivo de la Autoridad Nacional del Servicio Civil, nos ofrece un panorama de la normativa y la jurisprudencia sobre la negociación colectiva en el sector público, aunada a una nutrida

información estadística sobre aspectos importantes del ejercicio de este derecho en los años recientes.

También dentro del mismo eje temático se presentan los trabajos de los profesores Carlos Guillermo Morales, quien ofrece un balance y perspectivas sobre la regulación del contenido económico; Adolfo Ciudad con un análisis sobre los proyectos normativos que se tramitaron en el Congreso de la República; Ana Cecilia Crisanto, quien trata los modelos de negociación colectiva en los proyectos dados y la norma aprobada; y Raúl Saco, quien analiza el plazo de vigencia asignado a los convenios colectivos del sector público. Cabe mencionar que la mayor parte de estos trabajos recogen, con ampliaciones, las ponencias presentadas por los nombrados autores en el conversatorio sobre negociación colectiva en el sector público, que fue coorganizado por nuestra asociación y la Oficina de la Organización Internacional del Trabajo para los Países Andinos en setiembre de 2019.

Cerrando esta sección, el profesor uruguayo Fernando Delgado nos ofrece una visión comparativa de las relaciones laborales el sector público de su país. Esta reflexión es de especial interés para nosotros ya que el propio autor tuvo oportunidad de compartir con la SPDTSS la experiencia del Uruguay en la negociación colectiva en el sector público. Su vinculación con nuestra sociedad y con el estudio de este tema data entonces de varios años ya.

4

En materia de seguridad y salud en el trabajo, presentamos el estudio de Lucía Guzmán Estrada sobre la responsabilidad del Estado frente a la exposición de los trabajadores en centros de salud pública estatal a riesgos biológicos. Se trata, sin ninguna duda, de un tema de acuciante actualidad dada la precaria situación del personal que lucha diariamente frente a la pandemia que nos azota en los centros de salud del Estado.

Posteriormente, desde Colombia, la abogada Irene Álvarez Deossa nos presenta una exposición de las obligaciones patronales en el marco del Derecho Previsional de su país, haciendo recurso de la vasta jurisprudencia existente sobre el particular.

A continuación, nuestra sección de tendencias recoge estudios iniciales al impacto de la crisis sanitaria y económica del COVID-19 en las relaciones de trabajo. Cuatro estudios componen esta importante sección, adelantando lo que será la temática principal de la siguiente entrega de la revista *Laborem*, programada para noviembre de 2020.

En primer lugar, José Eduardo López Ahumada presenta un claro análisis sobre las respuestas estatales y supranacionales en función de las instituciones laborales más importantes. De otro lado, Mario Garmendia Arigón nos ofrece un panorama sobre las respuestas desde el Derecho del Trabajo y la Seguridad Social en Uruguay, en la dimensión de lo individual y lo colectivo.

También en este eje se presenta al trabajo de los autores nacionales Leopoldo Gamarra Vílchez, quien presenta una explicación del impacto que ha tenido la pandemia en el sistema peruano desde una crítica estructural a la institucionalidad del mercado de trabajo y el Derecho del Trabajo doméstico. Luego, Willman Meléndez Trigo sobre una traumática institución propia de la crisis: la suspensión perfecta de labores. Esta figura, ampliamente discutida en nuestro medio, es estudiada desde una interesante perspectiva que atiende al fundamento de esta figura excepcional.

Como podrá comprobarse en la lectura de estos aportes académicos, la SP-DTSS ofrece a la comunidad laboralista un número de interés, cuyos temas se encuentran en el debate de los problemas nuevos y actuales, pero problemas de siempre al fin.

Guillermo Boza Pró  
Presidente SPDTSS

Luis Mendoza Legoas  
Director de *Laborem*



## CONTENIDO

Editorial .....	3
-----------------	---

### TENDENCIAS EN DERECHO SINDICAL Y DEBATES SOBRE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL SECTOR PÚBLICO

<b>WILFREDO SANGUINETI RAYMOND:</b> La garantía extracontractual del derecho de huelga: una reconstrucción sistemática .....	19
I. Los términos de un problema capital .....	20
II. La construcción jurisprudencial de la garantía extracontractual del derecho de huelga.....	26
A. La concepción instrumental del derecho de huelga en el punto de partida .....	26
B. La afirmación del deber del empresario de soportar los efectos del ejercicio del derecho.....	28
C. La proyección de la tutela del derecho hacia otros empresarios.....	31
III. Un intento de reconstrucción: la afirmación de una posición patronal instrumental a los efectos de la garantía del derecho de huelga.....	39
A. La “especial vinculación” entre los trabajadores que ejercen el derecho y el proceso productivo global liderado por otro empresario como fundamento y límite de su proyección a los grupos y las redes empresariales.....	41
B. Contenido de la posición patronal instrumental.....	47

<b>JUDITH CARRERAS GARCÍA: ¿Puede el feminismo ser un revulsivo sindical? ....</b>	<b>59</b>
Las luchas ‘sindicales’ de la reproducción social.....	62
La Huelga del 8 de marzo densifica el concepto de huelga .....	66
La huelga feminista, una experiencia para las huelgas laborales y organización sindical .....	68
Referencias .....	70
<b>MAURICIO MATOS ZEGARRA / FIORELLA MANRIQUE VALDIVIA: Los Colegios Profesionales en el Perú: Una mirada desde la libertad sindical negativa.....</b>	<b>71</b>
1. Introducción .....	72
2. La Sindicalización en el Perú .....	72
2.1 Antecedentes .....	72
2.2. Regulación actual .....	75
3. Libertad sindical.....	77
3.1 Contenido y marco normativo aplicable.....	77
3.2 Jurisprudencia .....	78
4. Colegios profesionales .....	80
4.1 Regulación normativa y naturaleza de los Colegios profesionales ...	80
4.2 Constitucionalización y principales lineamientos jurisprudenciales	81
4.3. Colegiatura obligatoria y libertad sindical.....	83
5. Conclusiones .....	84
6. Bibliografía.....	85
<b>MARIANELLA LEDESMA NARVAEZ: Doctrina y Jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre negociación colectiva en el Sector Público .....</b>	<b>87</b>
1. El reconocimiento constitucional del derecho a la negociación colectiva de los servidores públicos.....	87
2. La negociación colectiva en el sector público .....	90
3. Negociación colectiva y presupuesto público .....	91
4. Sector público y ausencia de regulación de la negociación colectiva .....	92
5. Directrices para la futura legislación sobre negociación colectiva.....	93
6. Límites a los límites de la negociación colectiva en el sector público .....	95
Conclusiones.....	97



<b>JUAN JOSÉ MARTÍNEZ ORTIZ:</b> La negociación colectiva en el sector público: necesidad de regulación equilibrada.....	99
Los antecedentes normativos en materia de negociación colectiva.....	99
La evolución del pensamiento del tribunal constitucional.....	103
Acción de Inconstitucionalidad contra la Ley N° 28175, Ley Marco de Empleo Público.....	104
La postura actual del tribunal constitucional .....	106
El derecho de negociación colectiva, como derecho de constitucional de configuración legal .....	110
La negociación colectiva en el sector público. La evidencia de los datos .....	111
Problemas actuales de la negociación colectiva.....	114
Comentario final .....	118
 <b>CARLOS GUILLERMO MORALES MORANTE:</b> Problemática de la regulación del contenido económico de la negociación colectiva en el Sector Público: Balance y perspectivas.....	121
1. Introducción .....	121
2. Problemática de la regulación del contenido salarial de la negociación colectiva en el Sector Público.....	122
2.1. Antecedentes de la regulación del contenido salarial en la negociación colectiva en el Sector Público en el Perú.....	122
2.2. Las prohibiciones presupuestales al contenido salarial en el Sector Público.....	124
3. Análisis de los cuestionamientos a la prohibición de la regulación del contenido salarial en las Leyes de Presupuesto del Sector Público.....	125
3.1. Cuestionamientos de las organizaciones sindicales ante la OIT .....	125
3.2. Pronunciamientos del Tribunal Constitucional .....	127
4. Análisis de las posiciones sobre la problemática de la regulación del contenido salarial en la negociación colectiva en el Sector Público .....	133
4.1. Posiciones teóricas sobre la materia .....	133
4.2. Crítica a estas posiciones.....	135
5. Bibliografía.....	136

<b>ADOLFO CIUDAD REYNAUD:</b> Análisis de los proyectos tramitados en el Congreso de la República sobre negociación colectiva en el sector público .....	139
I. Obligación de fomento de la negociación colectiva.....	139
II. Análisis de los dos proyectos de negociación colectiva.....	140
1. Materias comprendidas en la negociación .....	140
2. Reglamentación excesiva de los niveles de negociación: .....	142
3. El Informe Económico Financiero del MEF .....	144
4. Plazo mínimo de duración del convenio colectivo e inicio de vigencia..	146
5. Conformación del Tribunal Arbitral.....	148
6. Registro Nacional de Árbitros de Negociaciones colectiva .....	149
7. Ejecución del laudo arbitral .....	151
<b>ANA CECILIA CRISANTO CASTAÑEDA:</b> Los modelos de negociación colectiva en el sector público con incidencia presupuestal: su presencia en los proyectos de ley recientes y en el DU N° 014-2020 .....	153
I. Antecedentes .....	153
II. Fundamento de los límites en materia económica en la negociación colectiva del sector público: .....	155
III. Modelos legales de negociación colectiva en el sector público con incidencia en el presupuesto estatal.....	157
1. Modelo de topes en la ley de presupuesto:.....	158
2. Modelo de ley que habilita el establecimiento de límites en materia económica: .....	159
3. Modelo de prohibición legal de la negociación colectiva en materia económica en el sector público.....	160
IV. Informe económico financiero: análisis en los proyectos de ley y en el DU N° 014-2020 .....	162
1. Proyecto de ley de la Comisión de Trabajo .....	162
2. Proyecto de Ley de la Comisión de Descentralización .....	164
3. DU N° 014-2020 .....	165
V. Conclusiones .....	167
VI. Bibliografía.....	168

<b>RAÚL SACO BARRIOS:</b> Plazo de vigencia de la convención colectiva de trabajo en el sector público.....	171
1. Antecedentes .....	172
1.1. Sector privado .....	172
1.2. Sector público .....	176
2. Intervencionismo y “reglamentarismo” estatales en la negociación colectiva frente a la autonomía colectiva, y legislación comparada.....	180
3. Doctrina nacional.....	184
4. La OIT.....	186
4.1. Negociación libre y voluntaria .....	186
4.2. Duración y vigencia de las convenciones colectivas.....	188
5. Cuestiones prácticas .....	190
6. Conclusiones .....	191
Bibliografía.....	192
<b>FERNANDO DELGADO SOARES NETTO:</b> Peculiaridades de las relaciones laborales en el sector público en el Uruguay.....	199
I. Introducción .....	199
II. Peculiaridades en cuanto a la regulación (Derecho Administrativo vs. Derecho Laboral) .....	200
1. Posición administrativista o dualista.....	200
2. Posiciones laboristas .....	201
3. Teorías híbridas .....	201
4. Los aportes de Octavio Racciatti .....	202
III. Peculiaridades del sujeto empleador (la complejidad y extensión del estado uruguayo) .....	203
1. Los vínculos laborales del estado .....	203
2. Las pluralidades en el ámbito estatal.....	204
3. Los cargos políticos , la estructura jerárquica y burocrática.....	205
IV. Peculiaridades en cuanto al rol del ministerio de trabajo .....	205
V. Peculiaridades en cuanto al contenido (materia salarial, convenios y presupuesto) .....	206
1. La materia salarial en la negociación pública .....	206
2. El “ida y vuelta” entre normas presupuestales y convenios colectivos.....	207

3. El caso del convenio en la enseñanza pública.....	208
4. Los efectos jurídicos de los acuerdos o convenios colectivos .....	209
VI. Otras limitaciones constitucionales, legales y reglamentarias .....	209
VI. Reflexiones finales.....	210

## SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO

<b>LUCIA GUZMÁN ESTRADA:</b> Riesgos biológicos en el trabajo: Fundamentos para plantear una función resarcitoria del Estado.....	213
Introducción .....	214
I. Breve marco conceptual de los riesgos biológicos y su relación con las y los trabajadores de centros sanitarios públicos .....	215
II. La función garante del Estado como agente principal del sistema de seguridad y salud en el trabajo en centros sanitarios públicos: crítica a la situación actual .....	216
2.1. Fundamento constitucional del rol garante del Estado en la seguridad y salud en el trabajo.....	216
2.2. Rol garante del Estado en relación a los riesgos biológicos en centros sanitarios públicos: crítica a la situación actual.....	218
3. Riesgos biológicos en el trabajo: ¿cómo se puede sustentar la activación de una función resarcitoria del Estado en relación a sus trabajadores? .....	221
4. Conclusiones .....	225
5. Bibliografía.....	226

## SEGURIDAD SOCIAL

<b>IRENE DEL PILAR ÁLVAREZ DEOSSA:</b> Sistema pensional colombiano: una mirada a la responsabilidad del empleador.....	231
1. Presentación .....	231
2. Antecedentes de la seguridad social.....	232
3. De los regímenes pensionales antes de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993.....	234
4. De la creación del nuevo sistema general de pensiones y su posterior reforma con la Ley 797 de 2003 .....	240

A) Antecedentes de la Ley 100 de 1993 .....	240
B) Requisitos para acceder a la pensión de vejez en la Ley 100 de 1993 y sus posteriores reformas.....	242
C) De los títulos pensionales.....	243
5. Recorrido en la jurisprudencia colombiana sobre el pago de título pensional, en las situaciones excluidas del art. 33 de la Ley 100 de 1993.	245
a. De la zona geográfica: trabajadores laborando en zonas no cubiertas por el ISS desde el inicio del contrato y trabajadores afiliados al ISS trasladados a zonas sin cobertura. ....	246
b. Los trabajadores que no fueron afiliados al hoy fenecido ISS, aun cuando ya el empleador sí tenía la obligación de hacerlo en su zona geográfica, pero que, por razones de orden público no pudo realizarlo .....	248
c. De los trabajadores cuya vinculación no estaba vigente al 23 de diciembre de 1993, pero cuya pensión estaba a cargo del empleador. ....	250
Conclusión.....	255

## TENDENCIAS: EL COVID-19 Y LAS RELACIONES DE TRABAJO

13

<b>José Eduardo López Ahumada:</b> Solidaridad y trabajo protegido desde una perspectiva global: la respuesta social ante la pandemia del coronavirus.....	259
I. Introducción .....	260
II. La epidemia del coronavirus y la situación de crisis humanitaria: una profunda cuestión social .....	261
III. El papel de la OIT ante la crisis global en el empleo: efectos de la crisis del coronavirus en la economía y en el mundo del trabajo .....	266
IV. Los desafíos internacionales de la crisis global en el mundo del trabajo .	268
V. Las principales medidas laborales y de protección social adoptadas por los estados nacionales: la protección del empleo y la atención a las situaciones de necesidad .....	272
VI. Régimen de servicios esenciales y sectores prioritarios en régimen de continuidad.....	273
VII. La protección del derecho a la salud en el trabajo.....	275

VIII.	Trabajo a distancia y teletrabajo como respuesta al actual modelo actividad laboral.....	276
IX.	Protección en el empleo y estabilidad laboral: solidaridad y protección social.....	279
X.	Prohibición y limitaciones a los despidos por causa de fuerza mayor: promoción de la defensa del empleo .....	281
XI.	La protección del salario y la previsión de beneficios económicos excepcionales en caso de necesidad .....	283
XII.	La ordenación del tiempo de trabajo y de descanso ante la situación de aislamiento y movilidad restringida .....	284
XIII.	Conciliación de la vida familiar y laboral.....	286
XIV.	Medidas de protección social: desempleo, renta mínima de inserción y subsidios económicos para colectivos más desfavorecidos .....	287
XV.	Tutela del trabajo por cuenta propia y del régimen de actividad de las microempresas y pymes .....	290
XVI.	Conclusiones .....	292
XVII.	Referencias bibliográficas .....	296

## 14

	<b>MARIO GARMENDIA ARIGÓN:</b> Navegando la pandemia: notas sobre su impacto laboral y las medidas adoptadas para su contención .....	301
I.	Introducción .....	302
II.	Estado de emergencia sanitaria nacional y su impacto en la actividad económica y el funcionamiento de las empresas.....	303
III.	Continuidad de la actividad y prevención de los contagios .....	306
	1. Trabajo desde el domicilio de los trabajadores .....	307
	2. Telemedicina: Ley nº 19.869, del 2 de abril de 2020.....	308
	3. Medidas profilácticas para el trabajo presencial (CONASSAT).....	308
IV.	Empleo e ingresos de los trabajadores: medidas dirigidas a preservar las fuentes de trabajo, la estabilidad del empleo y los ingresos de los trabajadores .....	310
	1. Flexibilización del seguro de paro.....	310
	2. Otras medidas.....	312
	3. Pago de los salarios.....	313
	4. Fondo solidario COVID-19 e impuesto emergencia sanitaria (ley nº 19.874, del 8 de abril de 2020).....	313

V. Amparo para los trabajadores que contraen la enfermedad o se ven obligados a guardar cuarentena.....	314
VI. Situación de los trabajadores de la salud.....	315
VII. ¿Qué espacio tiene el diálogo social y la negociación colectiva en la actual coyuntura?.....	315
VIII. Conclusiones .....	316
<b>LEOPOLDO GAMARRA VÍLCHEZ: La <i>kenosis</i> peruana puesta en evidencia por el Covid-19 .....</b>	<b>319</b>
I. Introducción .....	320
II. El fracaso de las políticas neoliberales .....	320
1. El grado de la crisis que el coronavirus pone en evidencia .....	322
2. ¿Cómo explicar esos datos en una “economía social de mercado”?... ..	325
III. Las medidas tomadas por otros países frente al <i>shock</i> del COVID-19....	328
1. La política fiscal, la gran protagonista.....	329
2. La ayuda directa a los más afectados.....	329
3. En cuanto a los trabajadores.....	330
IV. Las medidas que se están tomando (y otras que deben tomarse) en el Perú. .	332
1. Medidas preventivas: “más temo al hambre que al coronavirus” .....	333
2. Las medidas estructurales: las más necesarias y las más olvidadas .....	336
V. Conclusiones .....	341
VI. Referencia bibliográfica.....	342
<b>WILLMAN MELÉNDEZ TRIGOSO: El instituto de la suspensión perfecta de labores en el contexto del Covid-19.....</b>	<b>345</b>
¿De lo genérico a lo específico? .....	346
La hoja de ruta especial .....	348





# Laborem

N.º 22 / 2020

## TENDENCIAS: EL COVID-19 Y LAS RELACIONES DE TRABAJO





## LA *KENOSIS* PERUANA PUESTA EN EVIDENCIA POR EL COVID-19

LEOPOLDO GAMARRA VÍLCHEZ\*

La pandemia del coronavirus ha puesto en evidencia la profunda crisis económica y social del Perú, a este hecho le llamamos *kenosis*. En este artículo examinamos el fracaso de las políticas neoliberales en nuestro país; luego, a manera de comparación, tratamos las medidas tomadas por otros países frente al COVID-19 y, por último, comentamos críticamente las medidas que se están tomando (las preventivas) y otras que deberían tomarse, las estructurales.

**Palabras clave:** *kenosis*, coronavirus, neoliberalismo, impuestos, seguro social.

**ABSTRACT:** The coronavirus pandemic has exposed the profound economic and social crisis in Peru, a fact that we call *kenosis*. In this article we examine the failure of the neoliberal policies in our country; then, by way of comparison, we discuss the measures taken by other countries against COVID-19 and, finally, we critically comment on the measures being taken (the preventive ones) and others that should be taken, the structures.

**Keywords:** *kenosis*, coronavirus, neoliberalism, taxes, social security.

**SUMARIO:** **I.** Introducción. **II.** El fracaso de la política neoliberal. 1. El grado de la crisis que el coronavirus pone en evidencia. 2. ¿Cómo explicar esos datos en una economía de mercado? **III.** Las medidas tomadas por otros países frente al shock del covid-19. 1. La política fiscal, la gran protagonista. 2. La ayuda a las personas que sufren las consecuencias del COVID-19. 3. En cuanto a los trabajadores. **IV.** Las medidas que se están tomando (y otras que deben tomarse) en el Perú. 1. Medidas preventivas: “más temo al

\* Profesor y coordinador de la maestría en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, miembro del Instituto Universitario de Investigación en Estudios Latinoamericanos (IELAT) de la Universidad Alcalá de Henares de España, autor de varios libros y artículos en temas relacionados con el trabajo y la seguridad social.

Contacto: leopoldo.gamarra@edu.uah.es

hambre que al coronavirus”. 2. Las medidas estructurales olvidadas reiteradamente. V. Conclusiones. VI. Referencia bibliográfica.

## I. Introducción

En estos últimos meses todo ha cambiado en el mundo, nuestro país no es ajeno a la mayor pandemia que afecta a la humanidad: miles de personas no se atreven a salir de sus casas por el temor a ser contagiados por el coronavirus, otras lo hacen con miedo y otras por cumplir la ley de “cuarentena”. Esto nos obliga a cambiar nuestra forma de pensar, trabajar, relacionarnos, consumir, producir; en suma, esta pandemia nos obliga a repensar el funcionamiento de nuestras sociedades.

En este artículo, utilizamos el término *kenosis* que proviene del griego *kenos* y significa despojo, renuncia y pérdida de atributos por el tiempo. Eso es precisamente lo que nos demuestra y nos enrostra la pandemia actual: destapa nuestras miserias, nuestros atrasos como sociedad y nuestras desigualdades más profundas.

Por ello, en el presente artículo buscamos indagar y explicar las causas de nuestra experiencia lastimosa de fracasos en la política económica y social de las últimas décadas. Lo hacemos en tres apartados: el primero, tiene el propósito de examinar el fracaso de más de treinta años de aplicación de políticas neoliberales en nuestro país; en el segundo, a manera de comparación, tratamos las medidas fiscales y laborales tomadas por otros países frente al *shock* del COVID-19. Finalmente, analizamos las medidas preventivas que se están tomando en el Perú y aquellas olvidadas reiteradamente a lo largo de nuestra historia, las estructurales.

## II. El fracaso de las políticas neoliberales

Con la pandemia los neoliberales<sup>1</sup> no deben sentirse amilanados frente a la magnitud de los problemas económicos y sociales que han salido a flote estos últimos meses y que probablemente se recrudezcan en los próximos años, tal como

1 El término neoliberal es un neologismo que permite dar a conocer una nueva etapa del liberalismo como el proceso de hegemonía ideológica y política en el pensamiento político contemporáneo; en términos económicos, se debe a que sus medidas se aproximan a los pre - keynesianos o liberales.

veremos más adelante. En este contexto, conviene recordar su propuesta (pensamiento) simple: *dejad que los mercados y la libre iniciativa solucionen los problemas.*

Recordemos también expresiones como las siguientes, que tuvieron tanta influencia desde fines de los ochenta: “(...), la intervención estatal en el Perú es excesiva y nociva. (...), en el mejor de los casos, complica la vida de todos” (De Soto, 1989, 310); “el mercado (...) empezó poco a poco a revelar a la conciencia ideológica sus virtudes potenciales: su capacidad para estimular la eficiencia productiva y la responsabilidad individual e, incluso, para inducir una mejor redistribución social de la riqueza” (De Althaus, 1992, 54). Esta posición, como núcleo argumental, según la cual el Estado debe limitar su acción o ser neutral de las políticas macroeconómicas, esto es, en la asignación de recursos que determinen el mercado; es lo que se viene aplicando hace más de treinta años en nuestro país, con diferentes gobiernos (Fujimori, García, Toledo, Humala y Kuczynski).<sup>2</sup>

Se dijo, en todos los tonos, que un sistema económico así, generaría riqueza y la satisfacción de las necesidades sociales, se argumentó que el Estado genera gastos improductivos y se planteó retornar al Estado garante del libre mercado, se argumentó también que, en la medida que el Estado se haga a un lado, funcionará la economía. De ahí que, se afirmaba alegre e irresponsablemente que todos los individuos tienen las mismas oportunidades y su destino dependería de sus propios méritos.

Incluso, se llegó a prohibir al Estado de la facultad de planificar la economía y solo se le reconoció el papel de *orientador*, según el artículo 58 de la actual Constitución peruana de 1993: “(...) *el Estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura*”.

Inexplicable en otras realidades que han logrado desarrollo económico y social, como es el caso de España que en el artículo 131 de su Constitución reconoce expresamente que “el Estado, mediante ley, podrá planificar la actividad económica general”, fijándose como objetivo la atención a “las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución”. Con este artículo, se reconocen las demandas sociales destinadas a satisfacer las exigencias de infraestructura y equipamientos sociales.

2 Presidentes que se encuentran procesados por corrupción y otros delitos: el primero, preso; el segundo, se suicidó por temor a ser detenido; el tercero, con proceso de extradición de los EE. UU.; el cuarto, en juicio; y, el último, con detención domiciliaria.

## 1. El grado de la crisis que el coronavirus pone en evidencia

Como sabemos, la pandemia ha abierto el telón y podemos ver el grado de la crisis social. Basta con una breve mirada a las cifras de pobreza, educación, trabajo y salud para darnos cuenta de nuestro atraso como sociedad. En líneas generales:<sup>3</sup>

- El 20.5% de la población es pobre en términos monetarios, de la cual 42.1% es rural y 14.4% urbana.
- La tasa de empleo informal es de 72.4%, cabe señalar que la informalidad en el Perú es fundamentalmente rural (95.6%) y urbana (65.7%).
- El 24.4% de la población está afiliado al seguro social de salud (EsSalud) en su mayoría (29.7%) en las áreas urbanas y rural solo el 5.5%.
- El 47.1% de la población está afiliado al seguro integral de salud (SIS) y en su mayoría (79.4%) se encuentran en las áreas rurales urbanas y rural llegan al 38%.

Ahora bien, si los datos mencionados se desagregan por zonas geográficas el panorama cambia y se agudiza totalmente. La realidad económica y social pone de manifiesto tres relaciones (ver cuadro 1).<sup>4</sup>

- Relación entre informalidad y pobreza: los más pobres albergan las tasas de empleo informal más altas: Huancavelica, Cajamarca, Apurímac, Puno, Huánuco, Ayacucho y Amazonas.
- Relación entre la informalidad (y la pobreza) y la afiliación al SIS: en los departamentos con tasa de empleo informal más alta, la población en su mayoría está afiliada al SIS, consistente con el hecho de que son sobre todo los más pobres los que hacen uso del SIS.
- Relación entre la informalidad (y la pobreza) y la afiliación al SSS: en los departamentos con tasa de empleo informal más alta, un menor porcentaje de su población está afiliada al SSS-EsSalud; lo cual es consistente, ya que, solo los trabajadores formales se benefician de EsSalud.

3 Datos según el Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Hogares para el año 2018, Perú.

4 Debemos agregar el dato de los mayores de 60 años, como los más vulnerables al coronavirus: de la población de 32 millones el 13% es adulto mayor con más de 60 años; para el 2050 se proyecta que la población de 60 años a más representaría el 24.9%, sobrepasando así a la población menor de 15 años (18.0%); esta cifra del adulto mayor ocasionará presión fiscal de no existir seguridad social.

**Cuadro 1**  
**Informalidad, pobreza y acceso a seguro de salud en Perú, 2018**  
 (% , según departamentos)

Departamentos	Tasa de empleo informal	Pobreza monetaria	Afiliados SIS	Afiliados SSS
Huancavelica	91.4	34.6	83.2	10.5
Cajamarca	89.3	41.9	73.8	9.8
Apurímac	88.0	34.6	79.8	12.4
Puno	87.6	34.6	57.3	12.5
Huánuco	87.3	34.6	70.2	11.3
Ayacucho	87.1	34.6	76.7	11.1
Amazonas	85.4	34.6	72.1	13.1
San Martín	84.6	23.1	66.7	13.9
Junín	83.5	23.1	55.2	16.9
Loreto	81.8	34.6	67.0	15.1
Cusco	81.6	23.1	59.1	16.0
Pasco	80.9	34.6	59.3	24.7
Áncash	80.3	23.1	58.1	21.1
Piura	78.3	23.1	53.7	20.9
Ucayali	77.6	12.6	54.4	18.1
Madre de Dios	76.2	3.1	49.7	18.2
Tumbes	76.0	12.6	57.8	23.9
Tacna	74.2	12.6	32.5	20.3
Lambayeque	74.2	12.6	45.9	28.6
La Libertad	72.5	23.1	44.1	27.9
Arequipa	65.3	12.6	28.4	32.2
Moquegua	64.4	12.6	38.7	36.0
Ica	61.1	3.1	24.6	40.9
Lima	58.6	12.6	30.4	32.5

**Nota:** SIS=Seguro Integral de Salud, SSS=Seguro Social de Salud-EsSalud. Hemos excluido el Callao, la provincia y región Lima.

**Fuente:** Elaboración propia con datos de Instituto Nacional de Estadística e Informática – ENAHO, 2007-2018.

Por otro lado, en materia de infraestructura en salud, tenemos cifras escalofriantes frente a una pandemia tan severa: *“El país solo cuenta con 685 camas en sus Unidades de Cuidados Intensivos de las cuales, en Lima, 90% están ocupadas y en provincia el 70%. (...), la respuesta sanitaria a cargo del gobierno y las organizaciones de salud, parte con un enorme déficit, producto de la deplorable situación de atención de la salud del país. En efecto, estamos frente a servicios públicos de salud condenados a cien años de abandono...”* (Lazo, 2020, 4).

En cuanto a la educación, estamos en un país en el que el acceso al internet puede ser un lujo (sólo el 29.8% de hogares a nivel nacional) al igual que tener una computadora (sólo el 33.3% de hogares a nivel nacional). Entonces, aprender en tiempos de pandemia en el Perú se está convirtiendo en tarea difícil. La edu-

cación a distancia agudiza la gran desigualdad en el país. Cuando desagregamos estas cifras por departamentos, menos del 10% de los hogares en Cajamarca, Huánuco, Puno, Ayacucho, Apurímac, Pasco y Huancavelica tienen acceso a internet. De manera similar, menos del 20% de los hogares tienen una computadora en Puno, Loreto, Huánuco, Ayacucho, Cajamarca, Huancavelica y Apurímac. Ver cuadro 2.

**Cuadro 2:**  
**Hogares con acceso a internet con al menos una computadora, 2018**  
**(% total de hogares, según departamentos)**

Departamento	Acceso a internet (% total hogares)	Al menos una computadora (% total hogares)
Amazonas	16.3	20.7
Áncash	17.1	27.6
Apurímac	6.7	11.6
Arequipa	35.0	41.9
Ayacucho	7.2	15.1
Cajamarca	9.3	13.4
Cusco	13.9	25.1
Huancavelica	2.8	12.0
Huánuco	9.2	17.3
Ica	33.6	40.7
Junín	21.3	23.2
La Libertad	24.7	32.4
Lambayeque	28.1	34.4
Lima	51.8	50.6
Loreto	19.3	18.1
Madre de Dios	21.0	27.8
Moquegua	30.7	37.9
Pasco	6.4	23.2
Piura	20.6	22.9
Puno	9.2	19.8
San Martín	14.3	21.4
Tacna	44.0	47.1
Tumbes	21.4	29.8
Ucayali	15.0	23.6

**Nota:** Hemos excluido el Callao, la provincia y región Lima.

**Fuente:** Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática –ENAHO, 2007-2018.

En cuanto a las pensiones de los trabajadores, tanto en el sistema público como en el privado, la cobertura contributiva es baja con respecto a la PEA, como se puede observar en el siguiente cuadro 3.



**Cuadro 3**  
**Ratios de cobertura en los sistemas de pensiones (en %)**

Sistema	Indicadores	2014	2015	2016	2017	2018
SNP	Afiliados/PEA	24.4	25.8	26.2	26.4	26.5
	Cotizantes/PEA	9.6	9.9	9.6	9.3	9.2
SPP	Afiliados/PEA	34.9	36.1	37.1	38.4	40.2
	Cotizantes/PEA	15.4	15.7	15.3	17.3	17.3

Fuente: MEF, con datos del INEI, ONP, SBS.

Finalmente, sobre el mercado laboral, lo más grave en este contexto es la inexistencia total de un seguro de desempleo o de cualquier forma de prestación por desempleo<sup>5</sup> ha obligado a 167 mil peruanos que viven en Lima a regresar a sus regiones expulsados por el desempleo y el COVID-19.<sup>6</sup>

## 2. ¿Cómo explicar esos datos en una “economía social de mercado”?

Los datos mencionados, demuestran la dolorosa experiencia del fracaso estrepitoso de la política neoliberal, con un elevado costo económico y social. En los 90 se cuestionó el quehacer estatal, la injerencia en la solución de problemas sociales, las políticas redistributivas, etc. Esto se agravó con el fenómeno de la globalización<sup>7</sup> económica que afectó el funcionamiento de los Estados nacionales, las empresas y los sindicatos; se buscó la reducción de la intervención del Estado en cuanto a lo social y la regulación de las materias económicas.

Así, a partir de 1992, al igual que los demás países latinoamericanos, se implementó el mercado como el medio idóneo para la solución de la crisis socioeconómica de entonces y el crecimiento a largo plazo, la restitución de los supuestos equilibrios básicos y el libre funcionamiento de la oferta-demanda. Se enarbó el principio del individualismo y la negación absoluta de lo social; es decir, se consideró al mercado como articulador de la vida social, de la estabilidad monetaria y de los precios.

5 Aunque existe la CTS, denominada por la OIT “seguro imperfecto de desempleo”; pero está totalmente desnaturalizada por la constante liberación de los fondos para el uso muy distinto a sus fines.

6 Fuente: Ojo público.

7 “La globalización es, sin lugar a duda, el gran tema de los tiempos que corren. Casi todos los ámbitos del quehacer humano parecieran no solo formar parte inamovible y constitutiva del proceso de globalización, sino, además, ser el resultado directo o indirecto del mismo” (Informe de la OIT, 1995, p. 5-29).

Esos inesperados y estrepitosos cambios han cerrado toda posibilidad de mejorar la situación de los pobres y de la sociedad, con lo cual se reorganizó por completo y radicalmente las relaciones socioeconómicas y se inauguró precisamente una nueva etapa en donde el paradigma es el mercado, la competencia sin límites y el individualismo; para ello, en términos ideológicos, se cuestionó de forma radical la teoría social moderna y a los autores que fijaron los principales marcos de referencia como Marx, Durkheim y Weber.<sup>8</sup>

En materia de trabajo, se instauró la temporalidad de la relación laboral; esto provocó la precariedad del empleo, el aumento de la incertidumbre en los trabajadores, con lo que se logró modificar el régimen de contratación.<sup>9</sup> Esto favoreció el debilitamiento del modelo de contrato de tiempo completo y de duración indeterminada; es decir, la desintegración de la sociedad salarial.<sup>10</sup> Y, lo más grave, afectó a la organización sindical por el uso de contratos temporales, las diversas formas de intermediación, uso de contratos “no laborales”, con disposiciones que no son compatibles con el Convenio 98 de la OIT, que dispone el fomento, por parte de los gobiernos, de derechos colectivos.

Asimismo, tenemos la privatización del seguro social. Esta reforma del seguro social se hizo de dos formas: en pensiones bajo el principio del aporte individual y privado para captar los recursos monetarios de los trabajadores, con la finalidad de invertirlos en la adquisición de títulos y valores, y el pago de prestaciones de jubilación y otros eventualmente de invalidez y sobrevivientes; en el segundo caso, en materia de salud, como resultado de la reforma tenemos a las Entidades Prestadoras de Salud (EPS) como “empresas privadas”.

Las prestaciones de pensiones y salud han logrado regresar a manos privadas de grupos monopólicos que fueron las razones para que el Estado en los años 60 las controlara. Si bien hubo un momento de euforia en los que dirigieron la privatización, ahora podemos observar problemas en el sistema tanto en pensiones como en salud; en definitiva, no lograron insertarse eficazmente en el proceso real de solución de los problemas de la seguridad social.

8 Un análisis de las ideas sociológicas de los tres autores puede verse en la obra de Anthony Giddens, *Capitalismo y la moderna teoría social*, Ed. Idea universitaria, Barcelona, 1998.

9 Como puede constatarse en cuatro países de América Latina: Argentina, Colombia, Chile y Perú, en el libro de Víctor Tokman y Daniel Martínez (Editores), *La flexibilización en el margen: la reforma del contrato de trabajo*, OIT, Lima, 1999.

10 Al respecto, ver Robert Castel, *Les metamorphoses de la question sociale: une chronique du salaire*, Editions Fayard, París, 1995.

Ahora que la pandemia del coronavirus nos vuelve a la realidad, tenemos que considerar dentro de todo planteamiento de cambio el tema de la inclusión social, como muy necesario y urgente; en esta perspectiva, el reto de la inclusión social debe ser visto de manera integral, entonces el desafío será promover políticas redistributivas dirigidas a superar la pobreza y lograr el desarrollo de nuestro país, bases fundamentales de todo cambio. Por ello, resulta clave plantear la relación entre inclusión social y relaciones de igualdad; es decir, no en el sentido extremo de sólo considerar la inclusión social como la posibilidad jurídica de comprar y vender en el mercado, como lo sostienen los neoliberales<sup>11</sup> que significaría un vaciamiento ético de las relaciones sociales y desconocimiento de derechos.<sup>12</sup>

Por ello, para lograr una estructura económica y social que tenga como base la igualdad y la justicia, se necesitan no solo voluntad política sino valores morales, de reconocer que todos los ciudadanos son iguales en derechos y obligaciones, que todos tienen intereses propios, legítimos y naturales; como ejemplo, tenemos el caso de los trabajadores y empresarios, en la cita muy conocida de Smith: *“No es de la benevolencia del carnicero, del cervecero o del panadero que esperamos nuestra comida, sino de la consideración que ellos hacen de sus propios intereses. Apelamos no a su sentido humanitario sino a su amor por ellos mismos ...”* (Smith, 1776, 13).

Aunque erróneamente Smith es considerado por muchos el padre de la “mano invisible”, entendida solo como egoísmo y principio básico de la economía; por el contrario, este padre de la economía no concebía el funcionamiento de la economía y del mercado sin la presencia de valores morales. Otro economista destacado como Keynes, después de más de siglo y medio de Smith, expresaba que no tenía ningún motivo para apartarse de las instituciones fundamentales de los principios éticos.

11 Para ellos, “la única igualdad que deben defender los liberales es la igualdad ante la ley y como acabamos de definir, pero en ningún caso una igualdad en los resultados, que es de raíz incompatible con la libertad y que se basa en un concepto de justicia social espurio y falso” (Jesús Huerta de Soto, *Estudios de Economía Política*, Unión Editorial, Madrid, 2004, p. 261).

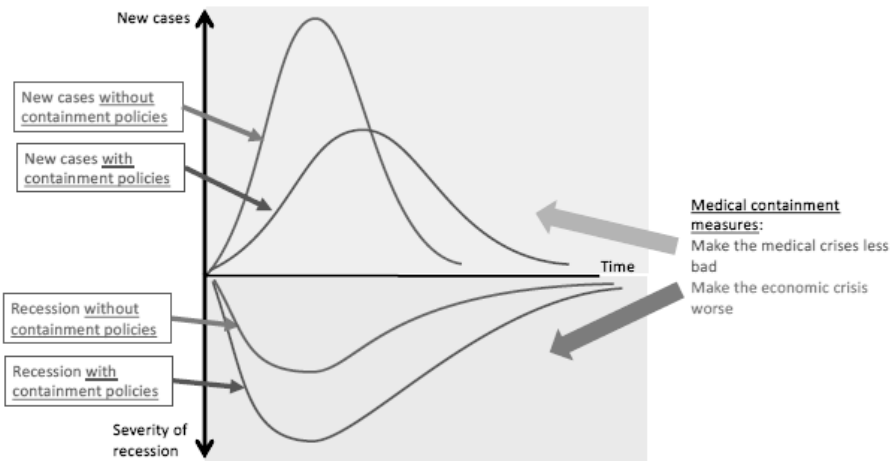
12 Que se expresan en el individualismo, insolidaridad y exclusión social, como actitudes o resultados no éticos o de connotación ética negativa; contrariamente “es moral todo lo que constituye fuente de solidaridad, todo lo que fuerza al hombre a contar con otro...” (Emile Durkheim, Tesis doctoral publicado en 1893).

### III. Las medidas tomadas por otros países frente al *shock* del COVID-19

A diferencia de la Gran Recesión del 2008 y del 2011, en esta crisis el empleo y la producción están cayendo porque queremos que las personas se queden en casa. Las medidas de salud pública para aplanar la curva imponen grandes costos económicos, como podemos observar en el gráfico 1, que reducen inevitablemente la actividad económica y disminuyen el tamaño general de la economía.<sup>13</sup>

Muchos economistas consideran que el impacto económico de esta crisis será persistente; de ahí que, la prioridad de los gobiernos debe ser proteger a las personas de los costos económicos y garantizar que la economía esté en condiciones de recuperarse rápidamente cuando se contenga el virus. Hacer esto requerirá una respuesta política multifacética y ambiciosa: “Es el tiempo de sacar la artillería pesada; no es el momento de políticas tímidas, sino de hacer lo que sea necesario, rápido”.<sup>14</sup>

**Gráfico 1**  
Curva de contagios COVID-19 y recesión económica



**Fuente:** Richard Baldwin y Beatrice Weder di Mauro (2020: 9).

13 Donald Marron (2020). Macroeconomic Policy in the time of COVID-19, marzo 17, 2020) <https://www.taxpolicycenter.org/taxvox/macroeconomic-policy-time-COVID-19>

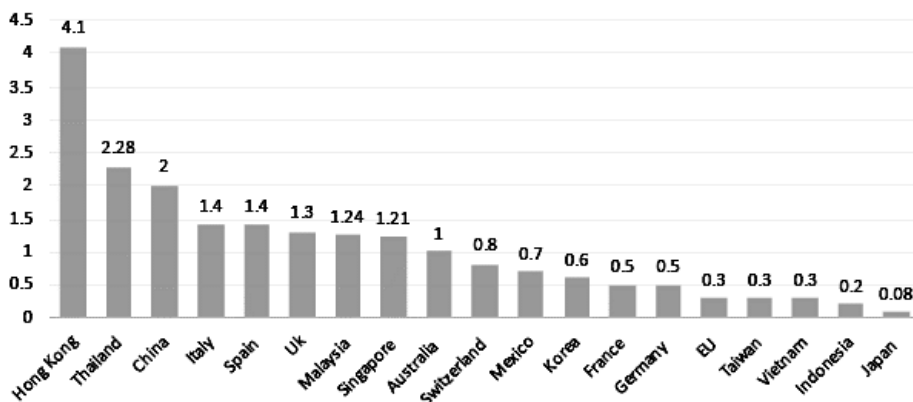
14 Richard Baldwin y Beatrice Weder di Mauro (2020), “Introduction”, en Richard Baldwin and Beatrice Weder di Mauro (eds.), *Mitigating the COVID Economic Crisis: Act Fact and Do Whatever It Takes*, Vox CEPR, p.2.

## 1. La política fiscal, la gran protagonista

En esta crisis la política fiscal debe ser la que debe salir al rescate de la economía porque gran parte del shock está ocurriendo en la economía real, mientras que la política monetaria debe desempeñar un papel de apoyo, garantizando la liquidez del sistema financiero.<sup>15</sup>

Muchos gobiernos reaccionaron en esta línea, como se puede ver en el gráfico 2. Hong Kong es el que más medidas fiscales ha implementado, un 4% de su PBI, seguido de Italia, España y el Reino Unido quienes han anunciado programas de ayuda económica (en su mayoría, condicionadas a determinados hogares y empresas) que equivalen el 1.5% de sus PBIs.

**Gráfico 2**  
Medidas fiscales anunciadas (%PIB)



Fuente: Richard Baldwin y Beatrice Weder di Mauro (2020: 17).

## 2. La ayuda directa a los más afectados

Muchos hogares no tienen efectivo ni ahorros para sobrevivir los próximos meses sin una ayuda externa; ayudar es esencial para evitar el sufrimiento extremo y el daño permanente en la economía. Pero, se ha debatido mucho sobre la mejor manera de ayudar a las personas en estos momentos difíciles causados por la pan-

15 Recordemos que, en la crisis del 2008, los bancos centrales fueron los que salieron al rescate de la economía. Lo mismo ocurrió durante la crisis del euro en el 2011; en la crisis actual, la política monetaria es inefectiva.

demia. Algunos economistas (entre ellos Greg Mankiw, ex asesor del presidente Bush) han sugerido una acción simple y rápida: transferir una cantidad fija a cada individuo.<sup>16</sup>

Es una forma efectiva de poner dinero en las manos de la mayoría de las personas rápidamente.

Otros economistas, más preocupados por el costo y la focalización de las transferencias, abogan por que éstas sean dirigidas a las personas realmente afectadas (hogares de bajos ingresos). Los problemas que se han presentado con esta propuesta son: (i) la dificultad de identificar a los verdaderamente necesitados en tan corto tiempo, (ii) si se hace de manera imperfecta, puede no tomar en cuenta a algunas personas realmente necesitadas, (iii) el problema de las externalidades (distorsiones en el comportamiento del individuo).

### 3. En cuanto a los trabajadores

Podemos constatar en este momento (como en otros) de la historia de Europa y otros países desarrollados, en cuanto a los trabajadores se refiere, que la seguridad social es el instrumento más eficiente para evitar los efectos distorsionadores de las medidas de entrega de apoyos; por eso, en varios países, se ampliaron los programas de redes de seguridades existentes.<sup>17</sup> Como Mankiw argumenta, los responsables de la política fiscal no deberían centrarse en la demanda agregada sino en la seguridad social.<sup>18</sup> Por ejemplo, en Estados Unidos se ha ampliado la elegibilidad para el seguro de desempleo, se ha aumentado la cantidad de beneficios (\$50 por semana adicional) y se han ampliado programas para los más

16 La propuesta de Mankiw es enviar a cada persona un cheque por X dólares cada mes durante los próximos N meses y poner un impuesto adicional en 2020, con vencimiento en abril de 2021 o tal vez repartido en varios años, igual a  $N * X * (Y_{2020} / Y_{2019})$ , donde  $Y_{2020}$  es el ingreso de una persona en 2020 y  $Y_{2019}$  es el ingreso de una persona en 2019. El impuesto adicional se limitaría a  $N * X$ . Según este plan, una persona cuyas ganancias caen a cero este año mantiene todos los pagos del seguro social y no paga el impuesto adicional. Una persona cuyas ganancias caen a la mitad mantiene la mitad de los pagos y devuelve la mitad. Una persona cuyas ganancias se mantienen igual (o aumenta) devuelve todo. Ver: Greg Mankiw, *A proposal for Social Insurance During the Pandemic* (marzo 23, 2020): <http://gregmankiw.blogspot.com/>

17 Donald Marron (2020). Macroeconomic Policy in the time of COVID-19, (Marzo 17, 2020) <https://www.taxpolicycenter.org/taxvox/macro-economic-policy-time-COVID-19>

18 Greg Mankiw, *Thoughts on the Pandemic* (Marzo 13, 2020) en <http://gregmankiw.blogspot.com/>

vulnerables, como el Programa de Asistencia Nutricional Suplementaria (SNAP, por sus siglas en inglés).<sup>19</sup>

En algunos países europeos, incluidos Alemania, Austria, España y Suiza, permiten una forma de apoyo bien focalizada: aquellos a quienes el bloqueo les impide trabajar, reciben el 80% de su salario normal en forma de compensación por desempleo mientras permanecen bajo contrato con su empleador. Lo que implica que los fondos públicos se destinan a ayudar a la inactividad involuntaria de aquellos trabajadores que no perciben ningún salario, lo que les incentiva a ponerse en marcha nuevamente tan pronto como se levante el bloqueo.<sup>20</sup> Específicamente en España se le conoce como Expediente de Regulación Temporal de Empleo (ERTE)<sup>21</sup> y se define como una prestación por desempleo que se percibe tras la pérdida involuntaria, definitiva o temporal de un empleo, o tras la reducción de la jornada diaria de trabajo.

Ampliar temporalmente el seguro de desempleo a los trabajadores despedidos y a los desempleados alienta a la actividad fuera del mercado aún más porque reduce el costo relativo (o precio) de participar en dichas actividades.<sup>22</sup> Las empresas que experimentan falta de demanda podrían despedir o suspender parte de su fuerza laboral, sabiendo que los ingresos de muchos de estos trabajadores se compensarían con beneficios del seguro de desempleo (temporalmente).

Entonces, limitar la duración de los beneficios de desempleo es muy valioso para no crear ineficiencias al largo plazo.<sup>23</sup> Según el estudio esta política absorbería en promedio el 20% de las pérdidas de ingresos originadas por el aumento del desempleo; por lo tanto, proporcionaría un efecto de estabilización adicional equivalente a más del 50% del efecto de un esquema de seguro de desempleo típico en la zona del euro.

19 Jason Furman (2020), "Protecting people now, helping the economy rebound later" en Richard Baldwin and Beatrice Weder di Mauro (eds.), *Mitigating the COVID Economic Crisis: Act Fact and Do Whatever It Takes*, Vox CEPR, p.191-196.

20 Jean-Philippe Bonardi, Marius Brühlhart, Jean-Pierre Danthine, Eric Jondeau, Dominic Rohner (2020), The economics of wage compensation and corona loans: Why and how the state should bear most of the economic cost of the COVID lockdown, *VOX CEPR Policy Portal*. <https://voxeu.org/article/economics-wage-compensation-and-corona-loan>

21 Ver: <https://www.sepe.es/HomeSepe/Personas/distributiva-prestaciones/quiero-cobrar-el-paro/afectadoERE.html>

22 Bill Dupor, Possible Fiscal Policies for Rare, Unanticipated, and Severe Vital Outbreaks, *Economic Synopses*, N°6 (2020). <https://research.stlouisfed.org/publications/economic-synopses/2020/03/17/possible-fiscal-policies-for-rare-unanticipated-and-severe-viral-outbreaks>

23 Ver: Mathias Dolls (2020), An Unemployment Re-Insurance Scheme for the Eurozone? Stabilizing and Redistributive Effects, CESifo Working Papers 8219, April 2020.

En conclusión, combatir la crisis significa niveles de deuda, considerablemente más altos en todos los países; pero, según Krugman (2020), las economías avanzadas pueden emprender grandes inversiones públicas financiadas con déficit de forma continua porque al parecer la economía está en una “trampa” de liquidez. Por lo tanto, la inversión pública adicional tendrá un efecto multiplicador, elevando el PIB en relación con lo que de otro modo sería.

Pero ¿qué nos enseña la historia económica sobre formas justas y efectivas de lidiar con el sobreendeudamiento público? Podemos recordar cómo los gobiernos lidiaron con la deuda pública masiva acumulada en el transcurso de la primera mitad del siglo 20. En lugar de inflar la deuda, como lo hizo Francia inmediatamente (con tasas de inflación anuales del 50% entre 1945 y 1948) o como el Reino Unido hizo más gradualmente (solo borró su deuda masiva en la década de 1970 con tasas de inflación de dos dígitos durante toda una década), Alemania estableció impuestos progresivos a la riqueza.

Estos impuestos, que se aplicaban a la riqueza neta (todos los activos netos de deudas), fueron temporales y altamente progresivos y allanaron el camino para el milagro económico alemán de la posguerra.<sup>24</sup> De ahí que, En Europa (así como en otras partes del mundo) se está proponiendo la creación de un impuesto (temporal) progresivo sobre la riqueza.<sup>25</sup>

#### IV. Las medidas que se están tomando (y otras que deben tomarse) en el Perú

Ante lo mencionado en el punto anterior, podemos decir que la situación es diferente en los países emergentes y en desarrollo porque muchos de ellos se han visto afectados no solo por el virus, sino también por la caída de los precios de las materias primas (si son exportadores) y por grandes salidas de capital. Algunas de estas economías no tienen el espacio fiscal para reaccionar ante estos shocks y necesitarán ayuda, en forma de subvenciones para combatir el virus y a otros shocks.<sup>26</sup>

24 Hicks et al. 1941, Eichengreen 1990, Hughes 1999.

25 Ver: Camille Landais, Emmanuel Saez, Gabriel Zucman (2020), A progressive European wealth tax to fund the European COVID response, *VOX CEPR Policy Portal*.

26 O. Blanchard (2020), “Whatever it takes.” Getting into the specifics of fiscal policy to fight COVID-19, Realtime Economic Issues Watch. <https://www.pii.com/blogs/realtime-economic-issues-watch/whatever-it-takes-getting-specifics-fiscal-policy-fight-covid>



En el caso de nuestro país, si tuviéramos un mínimo de institucionalidad y formalización en nuestra economía (recordar las cifras mostradas en el cuadro 1), las medidas de contingencia de transferencias monetarias a individuos y empresas serían a su vez la ampliación de los programas ya existentes (como la seguridad social, las compensaciones a los trabajadores y el seguro al desempleo). Sin embargo, al carecer de esos instrumentos básicos en toda sociedad, se tuvieron que tomar medidas inmediatas o preventivas. Pero, conviene recordar que necesitamos de medidas estructurales de largo aliento para contrarrestar toda la crisis social que la pandemia ha puesto en el tapete.

### 1. Medidas preventivas: “más temo al hambre que al coronavirus”

El gobierno, apenas aparecieron las primeras señales del COVID-19, tomó una serie de medidas como la declaración de emergencia sanitaria a nivel nacional, de prevención y control (Decreto Supremo 008-2020-SA del 11 de marzo), también se suspendieron los vuelos provenientes de Europa y Asia, y desde el territorio nacional hacia dichos destinos (Decreto Supremo 008-2020-MTC del 13 de marzo), se aprobó el aislamiento social obligatorio por períodos que se van evaluando y postergando; además, se formó un comando de operaciones para hacer frente a los casos de COVID-19 (Resolución Ministerial 155-2020-Minsa del 1 de abril) y diariamente se toman medidas específicas.

Sin embargo, no se avizó que cientos de familias están migrando desde Lima (y otras provincias) hacia sus ciudades natales a pie, expulsados por el desempleo y el COVID-19. Ahí en medio de la diáspora es que Elizabeth de 53 años expresó que “más temo al hambre que al coronavirus”,<sup>27</sup> frase que refleja la situación social de millones de peruanos que no están integrados al sistema formal de trabajo, de seguros, de salud y de justicia. Esto obligó al gobierno a tomar medidas concretas centralizadas en combatir el coronavirus y el hambre.

No obstante, el problema principal en nuestro país es cómo llevar rápidamente los fondos a las personas y a las pequeñas empresas que lo necesitan, al no existir una mínima formalidad e instituciones que sirvan como canales de

27 En: “La dura travesía de los más pobres: pandemia y desempleo expulsan a miles de migrantes”, Ojo Público.[https://ojo-publico.com/1786/desplazados-por-la-pandemia-la-travesia-de-los-mas-pobres?fbclid=IwAR0T0-HmP7cRM8vSMcdlWHINUYdVbcZ26it0B-1QinJx5NNsmvEfpCZ1\\_to](https://ojo-publico.com/1786/desplazados-por-la-pandemia-la-travesia-de-los-mas-pobres?fbclid=IwAR0T0-HmP7cRM8vSMcdlWHINUYdVbcZ26it0B-1QinJx5NNsmvEfpCZ1_to).

distribución. A ello se suma la falta de información sobre quién necesita el dinero; entonces, llegar a quienes más lo necesitan es difícil.

- Para aquellos que no tienen un trabajo formal, dependiente y regular se ha aprobado la entrega de bonos económicos.
- En el caso de los trabajadores formales, se tomaron cuatro medidas específicas: el trabajo remoto o teletrabajo,<sup>28</sup> la liberación de los fondos de la CTS,<sup>29</sup> la suspensión perfecta de labores,<sup>30</sup> la liberación de los fondos de las AFP.<sup>31</sup>

Cabe señalar, que el Poder Legislativo delegó al Poder Ejecutivo la facultad de legislar en diversas materias. Así, en trabajo: “5) con la finalidad de garantizar y fiscalizar la protección de los derechos sociales laborales de los trabajadores en el marco de la emergencia sanitaria causada por el COVID-19 (...)”<sup>32</sup>.

En ambos casos, existe mucha improvisación y problemas en el diseño de las propuestas. Sin embargo, no solo se incumplió la norma sino se afectó seriamente lo poco que se había logrado en estos años, en cuanto al depósito de los empleadores en las CTS (siendo intangibles cuatro remuneraciones) y los fondos en las AFP que tiene una finalidad previsional contra el riesgo de la vejez, totalmente diferente a una crisis por la pandemia del coronavirus.

28 El teletrabajo está regulado por la Ley 30036 del 4 de junio de 2013, que reconoce “como una modalidad especial de servicios caracterizada por la utilización de TIC, en las entidades públicas y privadas, y promover su desarrollo” (art.1). Pero, desde el 2013, ni las empresas privadas ni las instituciones públicas valoraron esa modalidad de trabajo; por el contrario, se desdeñó su uso por el simple hecho de no querer perder el poder de dirigir o controlar directamente, de manera presencial a los trabajadores. Ahora, nos lamentamos de no haber avanzado en la práctica de las tecnologías digitales para el uso correcto y eficaz del teletrabajo.

29 Por Decreto de Urgencia 033, del 27 de marzo último, se autorizó el retiro de 2,400 soles por una sola vez de la CTS, que está regulada por el Decreto Legislativo 650, cuyo Texto Único Ordenado es el Decreto Supremo 001-97-TR del 27 de febrero de 1997.

30 Aprobada por el Decreto de Urgencia 038, del 14 de abril último, que autoriza la suspensión de labores a solo pedido de los empleadores, sin mayores requisitos y de incumplirlos con multas mínimas (D.S. 011-2020-TR del 21 de abril último). Muchos laboristas y, sobre todo, los trabajadores tipifican a esta medida como abuso por la carencia de sustento técnico que afecta solo a los trabajadores y no a los empresarios ni al Estado frente a una pandemia.

31 Los Decretos de Urgencia 026-2020 del 15 de marzo, 029-2020 del 20 de marzo, 034-2020 del 1 de abril y el 038-2020 del 14 de abril último, establecen el retiro extraordinario del fondo de pensiones del Sistema Privado de Pensiones para mitigar los efectos económicos del aislamiento social obligatorio; además, se promulgó por insistencia del Congreso la Ley 31017 del 31 de abril que aprobó el retiro de 25 % de sus fondos; paralelamente el Ejecutivo aprobó por Decreto el retiro de 5,000 soles. Incluso quienes tienen menos de 4,300 soles pueden retirar la totalidad.

32 Ley 31011, aprobado por el Legislativo y promulgado por el Ejecutivo el 27 de marzo último.

Lo correcto es que el Estado debería asumir la mayor parte de los costos del coronavirus que sufren los trabajadores, no se recomienda una compensación del 100%,<sup>33</sup> pero sí lo suficiente para evitar la falta de ingresos económicos; además, esta medida preventiva debe ser temporal y focalizada en los grupos más vulnerables de la población como los trabajadores de las pequeñas y microempresas, los hogares monoparentales, el sector informal, los desempleados, la población en pobreza y pobreza extrema, los discapacitados, etc. Son políticas que deben ayudar a sobrellevar los daños colaterales de la pandemia como la pérdida de trabajo, el cierre de empresas, la enfermedad, etc.

Hay que asegurar que las personas tengan dinero disponible mientras estén temporalmente fuera del mercado laboral; en efecto, miles de trabajadores verán caer sus ingresos por la reducción de las horas de trabajo, los permisos, las vacaciones forzadas, la suspensión perfecta y los despidos; también, otros quedarán fuera de los programas específicos que ya existen, que se establecieron o que se establecerán.

Una pandemia como la actual afecta relativamente más a los asalariados con ingresos más bajos que aquellos que más ganan. Investigaciones recientes, para países desarrollados, que pueden aplicarse a nuestro caso, muestran que los trabajadores con educación universitaria tienen un 60% más de probabilidad de teletrabajar; es decir, los empleados que pueden trabajar desde casa pueden enfrentar un menor riesgo de pérdida de empleo; pero, los trabajadores de bajos ingresos, que tienden a ser menos educados, tienen menos probabilidad de teletrabajar.<sup>34</sup>

Debemos proteger la capacidad productiva de nuestra economía para que pueda recuperarse una vez que el riesgo del virus disminuya. Los bancos deben desempeñar el papel de garantizar el buen funcionamiento de los mercados de crédito. Es decir, es esencial proporcionarles suficiente efectivo para sobrevivir a la crisis, porque debido a la baja demanda o al cierre forzado, muchas pequeñas y medianas empresas tienen insuficientes reservas en efectivo para sobrevivir unos pocos meses.

33 Ya que, podría provocar riesgo moral (*moral hazard*). El reemplazo total de salarios eliminaría el incentivo para buscar empleos y reduciría el incentivo de buscar o regresar al trabajo una vez que la cuarentena finalice.

34 Bill Dupor, Possible Fiscal Policies for Rate, Unanticipated, and Severe Vital Outbreaks, *Economic Synopses*, N°6 (2020). <https://research.stlouisfed.org/publications/economic-synopses/2020/03/17/possible-fiscal-policies-for-rare-unanticipated-and-severe-viral-outbreaks>

Esto requiere mayor creatividad, los programas de préstamos a gran escala serán una parte importante de la respuesta, incluidas las garantías gubernamentales parciales o totales de los préstamos otorgados por los bancos a las empresas para mantenerlos en condiciones de emplear a personas y salir de la bancarrota para estar en condiciones de reanudar la actividad después de que termine la pandemia (Furman, 2020, 191-196). El Reino Unido y Alemania, por ejemplo, ha introducido nuevos préstamos para aquellas empresas que han visto interrumpidas sus actividades.<sup>35</sup>

Gastar tanto como sea necesario para tratar la infección ahora y dar incentivos a las empresas para que produzcan pruebas, medicamentos y vacunas, de modo que la pandemia pueda reducirse y mantenerse bajo control. No reparar en los gastos en salud, es lo recomendable; las pruebas, los sistemas hospitalarios, la investigación en las universidades sobre los antivirales y las vacunas o cualquier experimento científico que se necesiten deben ser financiados. Sea cual sea la combinación de transferencia monetaria elegida, ésta debe llevarse a cabo. El breve repaso de las cifras que hemos señalado anteriormente nos indica que es mejor equivocarse en cuanto a esta medida en lugar de no dar nada o dar muy poco.

## 336 2. Las medidas estructurales: las más necesarias y las más olvidadas

Estas medidas estructurales, olvidadas reiteradamente en nuestro país, son medidas más complejas por su aplicación, cobertura y plazo. Este tipo de políticas deben entrar en las líneas de ruta hacia la construcción de una sociedad desarrollada mínimamente. Debimos aprovechar (y todavía podemos) las circunstancias económicas como las que tuvimos desde hace más de quince años y que ahora el coronavirus nos recuerda.<sup>36</sup>

Tomará un tiempo procesar la magnitud del impacto económico de la crisis, pero es innegable que aumentará la desigualdad social e inequidad. Por ello, necesitamos planificar para salir de la crisis. Volvamos al artículo 58 de la actual Constitución peruana de 1993, la palabra *orientar* puede utilizarse como *planificar* que es sinónimo de dirigir, guiar y encaminar (Cabanellas, 1981, 717). Sólo así, supe-

35 Como anécdota, el programa alemán titulado “A protective shield for employees and companies” incluye garantías de préstamo ilimitadas para respaldar la liquidez de las empresas fue calificado por el Ministro de Finanzas alemán como “big bazooka”.

36 Olvidamos lo que Christine Lagarde recomendaba con frecuencia cuando era directora gerente del FMI: “*fix the roof while the sun was shining*” (“arreglar el techo mientras brillaba el sol”).

rariamos las falacias y sofismas del verbo planificar respecto a la economía. De lo contrario, ¿cómo superar los graves problemas sociales que la pandemia ha hecho evidentes? Justamente las áreas que requieren inversión económica – el empleo, la salud, la educación, la seguridad social – son aquellas en donde la pandemia ha demostrado la incapacidad y orfandad del Estado.

Como sociedad debemos preguntarnos ¿por qué y en qué medida depende del Estado intervenir? ¿cómo responder a lo urgente sin olvidarnos lo sustancial, la implementación de una seguridad social para todos?<sup>37</sup> Tal vez, nos encaminamos hacia un tiempo de reconstrucción que a su vez puede ser un *kairos*, un tiempo propicio de cambio. Para ello, proponemos tres medidas estructurales:

- **Formalización**

Con niveles de informalidad como los señalados en el cuadro 1, es fundamental centrarnos en la formalización de empresas e individuos, y superar los regímenes laborales antitécnicos de los trabajadores. Debemos integrar a toda la población (si es posible) al sistema formal, a los canales y vías del Estado (esto no necesariamente quiere decir crear más instituciones o programas). De tal forma que, ante cualquier shock (transitorio o permanente) los individuos estén cubiertos y el Estado únicamente tenga que ampliar dichos programas para hacer más efectiva su llegada.

- **Reforma tributaria**

Los impuestos son parte de uno de los canales utilizados por los gobiernos para intervenir en la economía. Los gobiernos aumentan los impuestos para financiar los bienes públicos y redistribuir los ingresos. Los impuestos cumplen dos roles, de eficiencia (recaudación) y de equidad (progresividad). Sin embargo, en el sistema fiscal peruano no se puede hablar de equidad si sólo un porcentaje minúsculo de la población paga los impuestos (sobre todo, el impuesto a la renta).

En ese sentido, para aumentar la recaudación proponemos en primer lugar la *expansión de la base tributaria*. Para ello, (a) se debe luchar contra la evasión fiscal, cabe señalar, que los mayores evasores fiscales de todo sistema tributario son los individuos de las rentas más altas. (b) eliminar todas aquellas

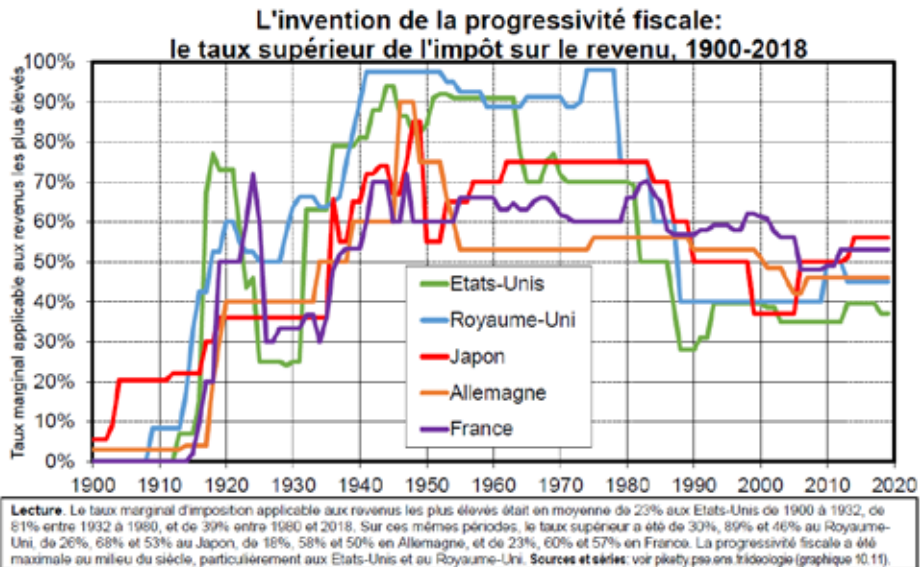
37 Como nos obliga el Convenio 102 de la OIT de 1952, sobre normas mínimas de seguridad social, firmado y ratificado por el Estado peruano; asimismo, la Recomendación 202 de la OIT del 2012

deducciones y exenciones innecesarias que en lugar de favorecer a los que menos tienen complejizan el sistema y crean vías para la elusión fiscal.

En segundo lugar, *luchar contra la elusión fiscal*, aquellos individuos y/o empresas que se aprovechan de los agujeros legales del sistema para pagar menos impuestos. En tercer lugar, crear un *impuesto progresivo sobre las rentas del capital*. Sobre su posible efecto en el crecimiento económico, la historia nos muestra que el PIB *per cápita* creció mucho más después de la Segunda Guerra Mundial sobre todo en países como Alemania y Francia donde los *shocks* fueron extremadamente devastadores y fueron los países que fijaron un impuesto sobre las rentas del capital. Esta fuerte progresividad fiscal contribuyó de manera notable a reducir las desigualdades en el siglo XX.

Por ello, Piketty (2019) sostiene que la tributación puede ser nuevamente el gran instrumento para hacer frente a la desigualdad social; pero no cualquier tipo de tributación sino una *tributación progresiva*. En especial, de un impuesto progresivo sobre las rentas del capital y sobre las rentas del trabajo pueden reducir la creciente desigualdad, sin desmerecer las políticas y los programas sociales.<sup>38</sup> En el siguiente cuadro podemos apreciar la evolución y el impacto de la tributación progresiva sobre la renta (Piketty 2019, 49): *“el tipo marginal máximo del impuesto sobre la renta (aplicable a las rentas más elevadas) en Estados Unidos entre 1900 y 1932 era el 23 por ciento, en promedio, frente al 81 por ciento entre 1932 y 1980 y el 39 por ciento entre 1980 y 2018. En los mismos periodos, el tipo máximo es 30, 89 y 46 por ciento en el Reino Unido, 18, 58 y 50 por ciento en Alemania, y 23, 60 y 57 por ciento en Francia. En efecto, la progresividad fiscal fue máxima a mediados del siglo XX, pero particularmente en Estados Unidos y el Reino Unido”*.

38 Las políticas y programas sociales mejoran, sin duda, la situación de pobreza y/o pobreza extrema en la que una gran proporción de la población se encuentra inmersa; efectivamente, son herramientas cruciales para aumentar las posibilidades de desarrollo de esta población. Sin embargo, este tipo de políticas no afectan a la concentración de la riqueza; en consecuencia, no logran una mejor redistribución de la renta y por ende, no reducen la desigualdad.



Una vez que se logre esto, podremos entonces hablar de equidad o progresividad en el sistema peruano. ¿Qué importancia tiene sobre la desigualdad que un sistema tributario sea progresivo?<sup>39</sup> Entonces, es determinante que un sistema tributario en su conjunto sea progresivo, porque significa que la distribución de la renta post impuestos es mayor que la distribución de la renta antes de impuestos para la población con menos renta, caso inverso para la población con más renta.

Quiere decir que hay un “efecto redistributivo” o, en otras palabras, que la desigualdad en la renta se reduce post el pago de impuestos si y sólo si el sistema tributario es progresivo. Luego, la progresividad de un sistema fiscal es elemental debido a su capacidad de redistribuir la renta.<sup>40</sup>

39 Según Piketty y Sáenz la definición general de progresividad es: “un sistema tributario es progresivo si después del pago de impuestos, la renta está más equitativamente distribuida que antes del pago de impuestos”. Y la definición estándar: “un sistema tributario es progresivo si la participación de la renta pagada en impuestos aumenta con la renta” (“How Progressive is the U.S Federal Tax System? A Historical and International Perspective”, *Journal of Economic Perspectives* - Volume 21, N° 1, 2007, p. 3 - 24).

40 Este hecho se puede corroborar a través de varios índices como la curva de Lorenz, el índice de Gini y de Concentración.

## - Implementación de la seguridad social

Esta propuesta es admitida por todos, aunque con diferentes matices y énfasis.<sup>41</sup> En efecto, la seguridad social como instrumento de política social y redistribución, ha sido promovida desde el siglo XIX, habiendo alcanzado su consolidación a lo largo del siglo XX como paradigma del mundo moderno (Lettieri, 2004, 95). La creación de la OIT (1919) constituyó un hito importante en ese objetivo histórico; además, somos miembros de dicha institución mundial que nos obliga a respetar los acuerdos expresados en los convenios a nivel mundial.

Pero ¿cuál es el lugar que debe tener en la sociedad y en el Estado? Responder a esa pregunta en una sociedad en permanente confrontación de realidades y derechos, y en un contexto de necesidades económicas de la mayoría de la población, requiere de una nueva óptica: la consideración de nuevos enfoques en materia de política social puede ser altamente significativo y las reflexiones que van por nuevos caminos que vinculan el crecimiento con la gobernabilidad deben ser exploradas.

En ese sentido, el concepto de seguridad social no se debe limitar a las prestaciones sociales para atemperar o superar las fallas del mercado sino ser un instrumento necesario para cada Estado moderno, que resulte de decisiones valorativas fundamentales como son los derechos humanos.<sup>42</sup> Este concepto es muy importante porque los derechos humanos pueden resultar ayuda e impulso para la implementación de la seguridad social, en tanto está reconocida y garantizada constitucionalmente

Además, puede ser el marco conceptual que permite construir una política social redistributiva<sup>43</sup>, el reto entonces consiste en traducir los fundamentos éticos de los derechos humanos en instrumentos que otorguen factibilidad a nuestras posiciones en la difícil discusión sobre el futuro de la política social. Lo dicho

41 Pero, es innegable que las sociedades democráticas tienden a obtener, en general, ciertos niveles mínimos de bienestar que en el campo de la seguridad social se traducen en el respeto a principios que reflejan su concepción de los derechos humanos y de la dignidad humana.

42 Recordemos la Declaración Universal de los Derechos Humanos: “Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social” (art. 22).

43 Debemos reconocer que el Informe Beveridge (1941), en el que se proponía sacar a Gran Bretaña del empobrecimiento de su población que era consecuencia de la II Guerra Mundial, la seguridad social adquirió un concepto aún más amplio. Los programas de asignaciones familiares, de salud pública, de asistencia social, de empleo y otros, de carácter no contributivo y financiado a través del fisco, pasaron a integrar, junto al seguro social, el universo de políticas de seguridad social. Esto último revela en toda su dimensión la íntima relación entre la política de desarrollo y la de seguridad social.



implica establecer estrategias y construir viabilidades para resolver los graves problemas de cobertura e inequidades que enfrenta el tema previsional en el Perú y hacerlo con eficacia, eficiencia, sostenibilidad y equidad, que son los criterios típicos que hoy se plantea la política social.

Obviamente ninguno de estos temas es fácil y requiere de condiciones especiales de gobernabilidad, participación ciudadana y crecimiento económico. Esperemos que esta perspectiva de la seguridad social como derecho humano y política social se transforme en un *ethos* normativo que defina valores e ideales. Ciertamente, hay mucho camino que recorrer, pero también muchos mitos que desvelar si se quiere tener en general niveles mínimos de seguridad social y evitar, en el futuro, la crisis actual como sociedad cuya consecuencia no es posible prever.

## V. Conclusiones

Tras el fracaso de las políticas neoliberales, con más de 30 años de aplicación, la realidad se ha vuelto a imponer.<sup>44</sup> Es indudable que superar ese fracaso requiere voluntad política y mucho esfuerzo de la ciudadanía. Se puede afirmar que es imprescindible el cambio a una sociedad justa donde la igualdad sea real y no solo legal. En esa dimensión, las políticas estructurales son fundamentales.

Debemos distinguir los derechos fundamentales sociales de otros derechos que exigen una actuación del Estado. El Estado no puede ser ajeno a ese reclamo de muchas décadas, es una cuestión de efectividad, no de jerarquía de los derechos sociales, ya que la calidad de los derechos en general no se está poniendo en duda. Se trata de examinar nuestra realidad, *dulce y cruel* como diría Jorge Basadre, para superar la crisis económica de la mayoría, el consumismo de pocos, la irresponsabilidad social y la quiebra ética como sociedad; en definitiva, para superar nuestra *kenosis* como país.

<sup>44</sup> Al respecto, es interesante el reciente trabajo de Van Veen que desarrolla una visión general del comportamiento de la teoría macroeconómica en los últimos 40 años, bajo el sugestivo título ¿Han perdido los modelos macroeconómicos su conexión con la realidad económica? El enfoque se centra en las principales líneas de pensamiento y la historia detrás de los modelos más que en los detalles matemáticos de estos modelos. Sostiene que las crisis han sido el principal motor de los cambios en la teoría macroeconómica y que los debates actuales después serán el comienzo de un enfoque más plural de la macroeconomía y, en particular, de la relación entre el desarrollo y la realidad económica (Tom Van Veen, “Have macroeconomic models lost their connection with economic reality?”, CESIFO Working papers N° 8256, abril 2020).

## VI. Referencia bibliográfica

CABANELLAS Guillermo, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, Ed. He-  
liastas, 1981, Argentina, Tomo VIII.

CASTEL Robert, *Les metamorphoses de la question sociale: une chronique du salaire*,  
Editions Fayard, París, 1995.

DATOS según el Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Na-  
cional de Hogares para el año 2018, Perú.

DE SOTO Hernando, *El otro sendero*, Instituto Libertad y Democracia, Lima,  
octava edición, 1989.

DE ALTHAUS Jaime, Perú: ¿por qué avanza el liberalismo?, en Revista Perfiles  
Liberales, Año 6, N° 29, tercera edición, Bogotá, 1992.

DOLLS Mathias, An Unemployment Re-Insurance Scheme for the Eurozone?  
Stabilizing and Redistributive Effects, CESifo Working Papers 8219, april  
2020.

FURMAN Jason, *Protecting people now, helping the economy rebound later*, in  
“Mitigating the COVID Economic Crisis: Act Fact and Do Whatever It  
Takes”, Edited by Richard Baldwin and Beatrice Weder di Mauro, CEPR  
Press, p.191-196.

KRUGMAN Paul (2020), *The case for permanent stimulus*, in “Mitigating the  
COVID Economic Crisis: Act Fact and Do Whatever It Takes”, Edited by  
Richard Baldwin and Beatrice Weder di Mauro, CEPR Press, p.213-219.

LAZO Oswaldo, Revista Alandar, Año XXXV, N° 367, Madrid, abril, 2020.

LETTIERI Alberto, *La Civilización en debate: de las revoluciones burguesas al neo-  
liberalismo*, Ed. Prometeo libros, Buenos Aires, 2004.

SMITH Adam, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, vol  
1, Londres, 1776.

TOKMAN Víctor y MARTÍNEZ Daniel (Editores), *La flexibilización en el mar-  
gen: la reforma del contrato de trabajo*, OIT, Lima, 1999.

Mitigating the COVID Economic Crisis: Act Fact and Do Whatever It Takes,  
Edited by Richard Baldwin and Beatrice Weder di Mauro, CEPR Press (p.2)

NAVARRO Vincenç, “Capital-trabajo: el origen de la crisis actual”, en el periódico *Le Monde Diplomatique*, París, julio 2013.

PIKETTY Thomas, *Capital e ideología*, Ediciones Deusto, Barcelona, diciembre 2019.

VAN VEEN Tom, “Have macroeconomic models lost their connection with economic reality?”, CESIFO Working papers N° 8256, april 2020.

Lima, 15 de mayo de 2020

