



LA SEGURIDAD SOCIAL EN IBEROAMÉRICA POST COVID-19: PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS*

Carmen Moreno de Toro**
Universidad de Córdoba (España)

Leopoldo Gamarra Vílchez***
Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Lima, Perú)

SUMARIO: 1. Introducción. –2. La crisis económica y social que el covid-19 puso en evidencia en Iberoamérica; 2.1. En España y Portugal; 2.2. En América Latina. –3. ¿Cómo explicar la pobreza en un continente con tanta riqueza económica? –4. Las medidas tomadas por los países iberoamericanos frente al covid-19; 4.1. La política fiscal como la gran protagonista en España y Portugal; 4.2. Las medidas focalizadas que se tomaron en América Latina. 5. Las medidas que se deberían tomar en América Latina post covid-19; 5.1. Las medidas estructurales: formalización y reforma tributaria; 5.2. Implementación de la Seguridad Social mínima de acuerdo con el Convenio 102 de la OIT; 6. A modo de conclusión.

RESUMEN

En este artículo examinamos la crisis económica y social que el covid-19 puso en evidencia y la situación de la Seguridad Social en Iberoamérica; asimismo, se intenta responder por qué un continente como América Latina con tanta riqueza económica tiene niveles de pobreza tan graves en muchos de sus países. También, a manera de comparación, abordamos las diferentes medidas tomadas por España, Portugal y los países de América Latina frente al shock del covid-19. Terminamos planteando algunas medidas estructurales post covid-19 que se deben tomar en cuenta, como son la formalización, la reforma tributaria y la implementación de la Seguridad Social mínima de acuerdo con el Convenio 102 de la OIT.

ABSTRACT

In this article we examine the economic and social crisis that the covid-19 revealed and the situation of Social Security in Ibero-America; likewise, an attempt is made to answer why a continent like Latin America with so much economic wealth has such serious poverty levels in many

* Recibido 22 de febrero de 2021, aceptado el 10 de marzo de 2021.

** Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

*** Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

of its countries. Also, by way of comparison, we address the different measures taken by Spain, Portugal and the countries of Latin America in the face of the covid-19 shock. We finish by proposing some post -covid-19 structural measures that should be taken into account, such as formalization, tax reform and the implementation of minimum Social Security in accordance with ILO Convention 102.

Palabras clave: Coronavirus, neoliberalismo, pobreza, reforma tributaria, seguridad social.

Key words: *Coronavirus, neoliberalism, poverty, tax reform, social security.*¹

1. INTRODUCCIÓN

En ningún año, como el 2020 y este 2021 que acaba de empezar, una pandemia ha golpeado tanto a la humanidad. Nos obligó a cambiar todo, especialmente la relación social y laboral. Iberoamérica no es ajena a la mayor pandemia que afecta al mundo: miles de personas han muerto; otros miles perdieron a su familia; otros, sus empleos y ahorros; todos fuimos separados de nuestras familias y de las personas que queremos; hasta ahora no nos atrevemos a salir de nuestras casas por el temor a ser contagiados.

Dicha realidad puso en evidencia la situación y necesidad de la Seguridad Social, especialmente en los países latinoamericanos, y obligó a todos a buscar alternativas frente a estos problemas concretos que afectan especialmente a los trabajadores y a los sectores más pobres. En ese sentido, es importante el quehacer académico, como fue el seminario internacional de reflexión crítica sobre las relaciones laborales y de protección social, organizado por el IELAT de la Universidad de Alcalá, la Universidad de San Marcos y la Universidad San Martín. Agradecemos la excelente iniciativa del profesor y amigo Eduardo López Ahumada de publicar las exposiciones del mencionado evento académico.

En el presente artículo analizamos la crisis que la pandemia puso en evidencia y la situación de la Seguridad Social en Iberoamérica como retos post covid-19. Lo hacemos en cuatro apartados: en el primero, examinamos la crisis económica y social diferenciada que el covid-19 causó en Iberoamérica, especialmente en los países de América Latina; en el segundo, tratamos de responder a la pregunta de cómo un continente con tanta riqueza económica puede tener niveles de pobreza tan graves en muchos de sus países y solo contar con Seguro Social y no Seguridad Social; en el tercero, a manera de comparación, tratamos las medidas fiscales y sociales tomadas por España y Portugal y los países latinoamericanos frente al shock del covid-19; finalmente, en el cuarto, desarrollamos la propuesta de las medidas estructurales que se deben tomar a través de la Seguridad Social post covid-19 y terminamos con algunas conclusiones, insistiendo en las medidas necesarias y olvidadas reiteradamente a lo largo de la historia latinoamericana.

2. LA CRISIS ECONÓMICA Y SOCIAL QUE EL COVID-19 PUSO EN EVIDENCIA EN IBEROAMÉRICA

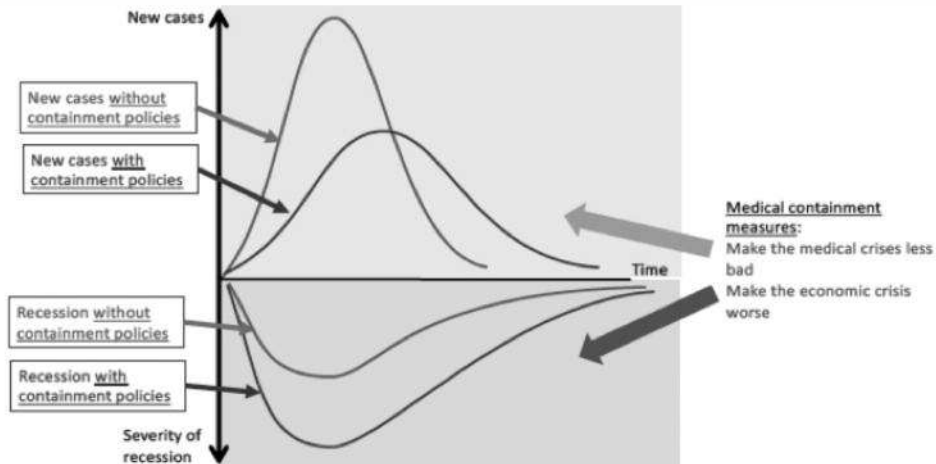
Iberoamérica comprende España, Portugal y todos los países de América Latina; por ello, vamos a desarrollar las políticas económicas y sociales frente al covid-19 en estos dos últimos años en las siguientes líneas.

¹ Los conceptos y temas utilizados en este trabajo fueron desarrollados en la ponencia que presentamos y expusimos en el Seminario Internacional “Reflexión crítica sobre las relaciones laborales y la protección social”, organizado por el IELAT de la Universidad de Alcalá, la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y la Universidad San Martín, del 2 al 4 de diciembre 2020. Lamentablemente, por problemas de salud, la profesora Carmen Moreno no pudo participar en la exposición del tema en la fecha indicada.

2.1. En España y Portugal

A diferencia de la Gran Recesión de los años 2008 y 2011, en Europa, con esta crisis del covid-19, el empleo y la producción cayeron significativamente porque los gobiernos exigieron que las personas se quedaran en casa para enfrentar la pandemia. Las medidas de salud pública para superar la curva de infectados significaron imponer grandes costos económicos, como podemos observar en el gráfico 1, que redujeron inevitablemente la actividad económica y disminuyeron el tamaño general de las economías².

Gráfico 1
Curva de contagios covid-19 y recesión económica



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

Por otro lado, muchos economistas consideran que el impacto de esta crisis covid-19 será persistente; de ahí que la prioridad de los gobiernos fue, y todavía lo es, proteger a las personas en concreto de los problemas de la falta de ingresos y garantizar que la economía esté en condiciones de recuperarse rápidamente cuando se contenga el virus. Hacer esto significó una respuesta política multifacética y ambiciosa. Se dijo: “Es el tiempo de sacar la artillería pesada; no es el momento de políticas tímidas, sino de hacer lo que sea necesario y rápido”³.

2.2. En América Latina

El crecimiento económico en América Latina en estas últimas décadas fue importante con tasas que superaron el 7 %, pero sin desarrollo⁴. A pesar de ese crecimiento económico, los problemas sociales se mantienen, como la debilidad del empleo formal⁵, con beneficios sociales;

² MARRON Donald, “Macroeconomic Policy in the time of COVID-19”, 2020.

<https://www.taxpolicycenter.org/taxvox/macroeconomic-policy-time-COVID-19>

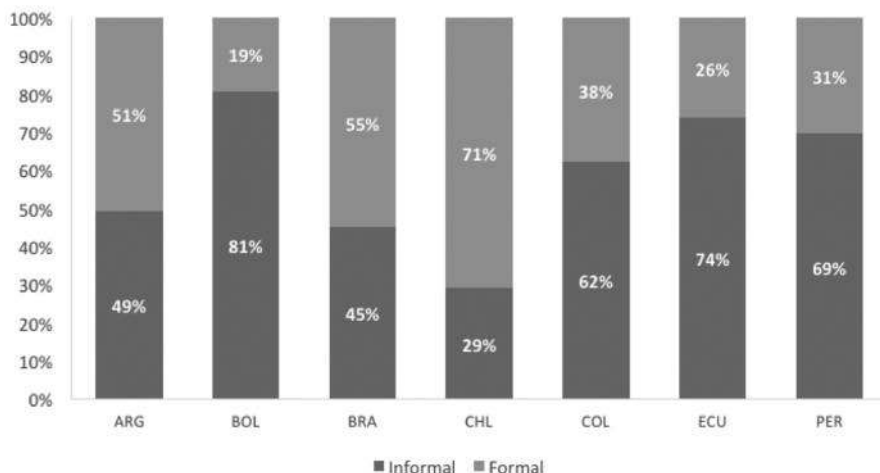
³ BALDWIN, R. y WEDER DI MAURO, B. (eds.), *Mitigating the COVID Economic Crisis: Act Fact and Do Whatever It Takes*, Vox CEPR, 2020, p. 2.

⁴ Es decir, el concepto de desarrollo no puede limitarse al crecimiento de objetos inanimados (como el PIB) sino que “su valor debe estar relacionado con el efecto que tienen en las vidas y libertades de las personas a quienes atañen” (NUSSBAUM, M. y SEN, A. (eds.), *The Quality of Life* (Oxford: Clarendon Press, 1993), y CROCKER, D. y LINDEN, T. (eds), *Ethics of Consumption* (New York: Rowman and Littlefield, 1998).

⁵ Esta diferencia entre el crecimiento económico (expresado en el comportamiento del PBI) y la tasa de ocupación se debe al modelo de desarrollo de una economía extractiva de recursos naturales y no de materias con valor agregado.

es decir, con amplio dominio del trabajo independiente, temporal, sin contrato o, en términos generales, *informal*⁶. Existe una escasa cobertura de los seguros sociales frente al grupo poblacional que enfrenta la contingencia. Así, el desempleo y subempleo se convierten en un límite estructural para el Seguro Social; además, el impacto de esta situación se extiende a la economía informal, por cuanto la demanda de los bienes y servicios depende en gran medida del ingreso medio de los trabajadores. Una mirada a algunos países de América Latina nos muestra que los países con mayor empleo informal son⁷: Bolivia (81 %), Ecuador (74 %) y Perú (69 %), según los datos de la OIT en el gráfico 2.

Gráfico 2
Empleo formal e informal (% empleo total, por países)



Fuente: Elaboración propia usando ILO-STATISTICS (base datos). Último año disponible.

Los seguros sociales en América Latina muestran limitaciones estructurales, como la cobertura minoritaria respecto a la población y las prestaciones mínimas. De esta manera surgió la necesidad de tener que expresar en pasivos tangibles las promesas/compromisos de pago a futuro cuando se acredita el derecho de tener una pensión; ello se expresó de dos maneras: como bonos del Estado que reconocen aportaciones realizadas y como flujo de pagos futuros para atender pensiones en períodos subsiguientes.

Las drásticas restricciones que aquejaron al sistema público, de cuenta única y de solidaridad, alentaron en casi todos los países de América Latina el modelo previsional de capitalización individual de carácter privado⁸ con el supuesto objetivo de brindar mayores y mejores pensiones⁹.

⁶ El desempleo y subempleo, expresados en la constante pérdida del poder adquisitivo, serían una de las causas principales del crecimiento de la pobreza, donde pobres son los hogares que no tienen un ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades básicas.

⁷ No obstante, en la última década, estos tres países han implementado políticas públicas, con el objetivo de ampliar la cobertura de la protección social, con programas no contributivos. A pesar de estos avances, que solo son programas, gran parte de la población aún no tiene acceso a sistemas de protección social.

⁸ En cuatro proposiciones puede resumirse el cuerpo teórico del SPP: las pensiones son mercancías reguladas por la oferta y la demanda del mercado; responsabilidad individual y libertad personal en el ahorro para obtener pensiones; la empresa privada es garantía de eficiencia y modernidad en la gestión jubilatoria; el sistema es seguro y rentable y posibilitará la reactivación económica de cada país.

⁹ Sin embargo, según el Informe de la OIT en la 91.ª Conferencia de 2003, se verificaron éxitos en la cobertura de las pensiones en Brasil y de las prestaciones de salud en Costa Rica, ambos con el sistema público como base.

Hace más de cuatro décadas que empezó la implementación del Sistema Privado de Pensiones en América Latina¹⁰. Hubo un momento de euforia en los que dirigían el sistema privado, tratando de insertarse en el proceso real del Seguro Social, pero con un modelo teórico distinto. Ahora se afrontan problemas y limitaciones para su desarrollo de manera diferente en cada país latinoamericano. Ciertamente el sistema privado, en estos años, generó el máximo de ahorro de parte de los trabajadores. Con todo, los cuatro principios (proposiciones) señalados exigen para su cumplimiento la recuperación de la actividad económica, procesos de ajuste real en los mercados de bienes y factores que aseguren el logro de la rentabilidad en las inversiones y el nivel óptimo de afiliaciones; además, fundamentalmente, el aumento remunerativo que incida en la economía general.

Una revisión objetiva de la realidad latinoamericana bastaría para demostrar cuán lejos está el modelo teórico del mundo real. La acentuada crisis productiva, tecnológica, ocupacional y social de muchos países hace irrelevantes las proposiciones planteadas¹¹. Además, solo se solucionó el tramo de las personas que calificaron para pensiones mínimas, pues no está incorporada la mayoría de los trabajadores al sistema de capitalización, ya que son autónomos o el saldo acumulado es insuficiente para financiar una pensión, lo cual requiere de un esfuerzo fiscal complementario del Estado¹².

Asimismo, la pandemia del covid-19 puso en evidencia la magnitud de los problemas económicos y sociales, los que han salido a flote estos últimos meses y probablemente se recrudezcan en los próximos años. En este contexto, conviene recordar lo que se sostuvo desde la década de los 90, en todos los tonos: que un sistema económico neoliberal¹³ 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 en que el Estado se haga a un lado, funcionará la economía¹⁴. Basta con revisar las cifras económicas de la mayoría de los países latinoamericanos para darnos cuenta de que la pobreza en América Latina se mantiene tan igual como hace más de tres décadas, como puede observarse en el siguiente gráfico 3.

¹⁰ El 4 de noviembre de 1980, con el gobierno militar de Augusto Pinochet, Chile fue el primer país que aplicó un régimen obligatorio de pensiones de capitalización individual; El Salvador fue el segundo país en la región en 1990; luego, el Perú en 1992; Colombia y Argentina, en 1993, aunque en 2008 Argentina retornó al sistema público; México, en 1995; Bolivia, en 1996; y República Dominicana, en 2001. También se aplicó el modelo mixto (público como base y opcional el privado) como fue el caso del Uruguay.

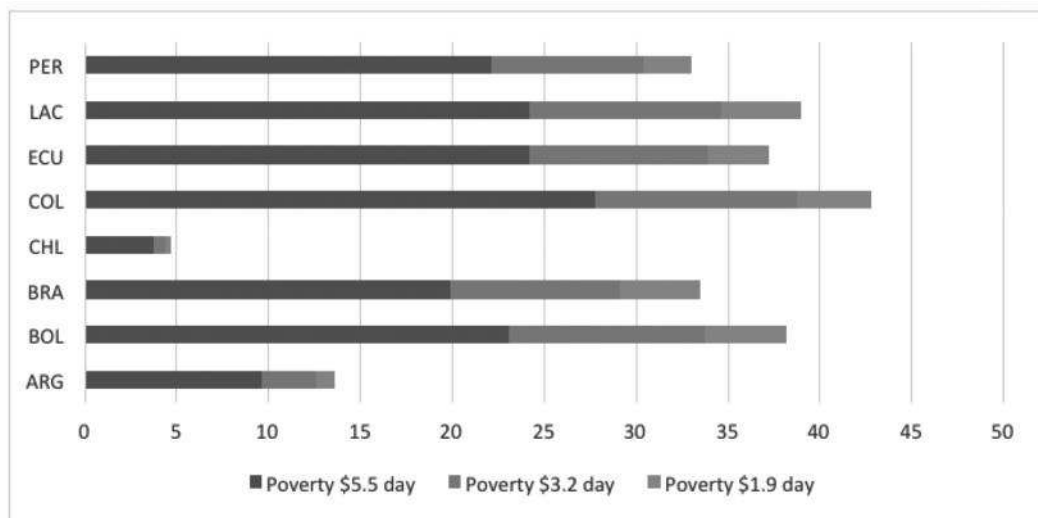
¹¹ Podemos señalar algunas razones: la concentración del ingreso y de la propiedad en el sector financiero transforma en una ficción el mercado de capitales perfectos y vacía de todo contenido real la idea de tasas óptimas al ahorro; la marcada crisis industrial y los mercados de trabajo están lejos de convertir automáticamente el ahorro interno en inversión segura. Es decir, la formulación genérica del aporte individual no garantiza gozar de una pensión mayor que la que ofrece el sistema público. El carácter de las remuneraciones y su desregulación, que inciden en la actividad económica junto con la persistente tasa de desempleo y subempleo, ponen de manifiesto el simplismo de la teoría del ahorro forzoso individual.

¹² En la medida en que la “planilla” como acreditadora de derechos sociales no es el mecanismo generalizado de contratación, existe el uso de diversas maneras para disponer de mano obra que no esté sujeta a beneficios sociales.

¹³ El término “neoliberal” es un neologismo que permite dar a conocer una nueva etapa del liberalismo como el proceso de hegemonía ideológica en el pensamiento político contemporáneo; en términos económicos, se debe a que sus medidas se aproximan a las de los pre-keynesianos o liberales.

¹⁴ Esta posición, como núcleo argumental, según la cual el Estado debe limitar su acción o mantenerse neutral en 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 los países de América Latina.

Gráfico 3
Pobreza en América Latina



Fuente: Elaboración propia usando World Bank Database.

Nota: Último año disponible (2018 todos los casos, excepto Brasil 2017).

En este gráfico la pobreza está medida como el porcentaje de personas del total de la población que viven con menos de 5.50 \$ (color azul), 3.20 \$ (color naranja) y 1.90 \$ (color gris) al día. Podemos apreciar que, en el Perú, el 22 % de la población en 2018 vivía con menos de 5.50 \$ al día, el 8 % con menos de 3.20 \$ al día y el 3 % con menos de 1.90 \$ al día. La pobreza en el Perú se encontraba en 2018 ligeramente por debajo de la media de América Latina y el Caribe (LAC): 24 % (5.50 \$ día), 10 % (3.20 \$ día) y 4 % (1.90 \$ día). Por encima de Perú sólo se sitúa Ecuador con 24 %, 10 %, 3 %, Colombia con 28 %, 11 %, 4 % y Bolivia con 23 %, 11 % y 5 % de pobreza, pobreza media y extrema pobreza correspondientemente. El país con mayor pobreza extrema en el año 2018 fue Bolivia (5 %); por el contrario, el país con menor pobreza extrema fue Chile (0.3 %).

3. ¿CÓMO EXPLICAR LA POBREZA EN UN CONTINENTE CON TANTA RIQUEZA ECONÓMICA?

Los datos mencionados demuestran el fracaso de la política neoliberal, con un elevado costo económico y social. En los años 90 se cuestionó el que hacer estatal, la injerencia en la solución de problemas sociales, las políticas redistributivas, etc. Esto se agravó con el fenómeno de la globalización¹⁵ 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 económica.

Así, a partir de los años 90, en casi todos los países latinoamericanos, se implementó el mercado como el medio idóneo para la solución de la crisis socioeconómica de entonces y el

¹⁵“La globalización es, sin lugar a duda, el gran tema de los tiempos que corren. Casi todos los ámbitos del que-hacer 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, pp. 5-29).

crecimiento a largo plazo, la restitución de los supuestos equilibrios básicos y el libre funcionamiento de la oferta-demanda. Se enarboló el principio del individualismo y la negación de lo social; es decir, se consideró al mercado como articulador de la vida social, de la estabilidad monetaria y de los precios. Esos inesperados y estrepitosos cambios han cerrado toda posibilidad de mejorar la situación de los pobres y de la sociedad, con lo cual se reorganizaron 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 Weber¹⁶.

En la relación laboral se instauró la temporalidad de la relación. Esto provocó la precariedad del empleo y el aumento de la incertidumbre en los trabajadores, con lo que se logró modificar el régimen de contratación¹⁷ que favoreció el debilitamiento de los contratos de duración indeterminada, es decir, la desintegración de la sociedad salarial¹⁸. 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 normas que no son compatibles con el Convenio 98 de la OIT, el cual dispone el fomento, por parte de los gobiernos, de derechos colectivos. Asimismo, como señalamos antes, se instauró la privatización del Seguro Social en dos formas: primera, en pensiones bajo el principio del aporte individual de los trabajadores; en segundo lugar, en salud.

Como resultado de la reforma, tenemos también la participación de las empresas privadas en la privatización solo de algunos servicios; pero en menor medida que las pensiones, por el costo y la menor ganancia que significaba asumir las prestaciones de salud. 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. Ahora que el covid-19 nos vuelve a la realidad, se tiene que considerar, dentro de todo planteamiento de cambio, el tema de la inclusión social, como muy necesario y urgente. En esta perspectiva, el reto debe ser visto de manera integral. El desafío será promover políticas redistributivas dirigidas a superar la pobreza y lograr el desarrollo de nuestros países, bases fundamentales de todo cambio.

Por ello, es clave plantear la relación entre inclusión social y relaciones de igualdad; es decir, no en el sentido de sólo considerar la inclusión social como la posibilidad jurídica de comprar y vender en el mercado¹⁹, lo que significaría un vaciamiento ético de las relaciones sociales y desconocimiento de derechos expresados en el individualismo, insolidaridad y exclusión social.

4. LAS MEDIDAS TOMADAS POR LOS PAÍSES IBEROAMERICANOS FRENTE AL COVID-19

Frente a la crisis económica y social que el covid-19 puso en evidencia en Iberoamérica, podemos decir que las medidas tomadas son diferentes, especialmente las de los países europeos respecto a los latinoamericanos. Estos últimos, muchos de ellos, se han visto afectados no solo

¹⁶ Un análisis de las ideas sociológicas de los tres autores puede verse en la obra de GIDDENS ANTHONY, *Capitalismo y la moderna teoría social*, Ed. Idea universitaria, Barcelona, 1998.

¹⁷ Como puede constatarse en cuatro países de América Latina: Argentina, Colombia, Chile y Perú, en el libro de TOKMAN, V. y MARTÍNEZ, D. (Editores), *La flexibilización en el margen: la reforma del contrato de trabajo*, OIT, Lima, 1999.

¹⁸ CASTEL, R., *Les metamorphoses de la question sociale: une chronique du salaire*, Editions Fayard, París, 1995.

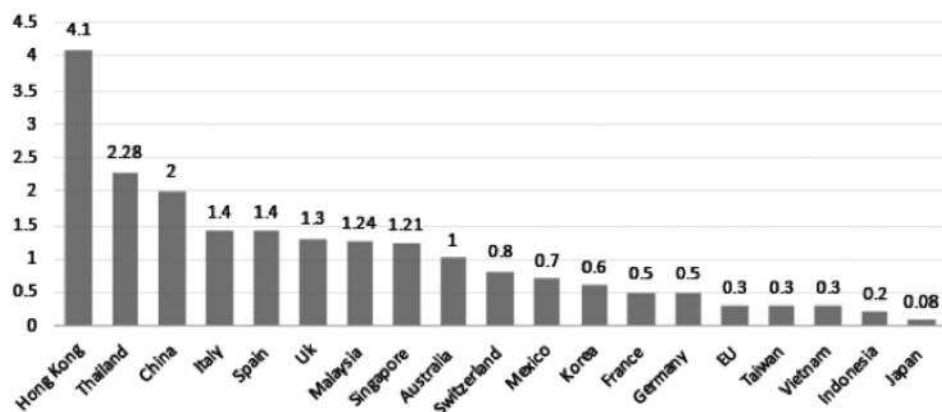
¹⁹ "La única igualdad que deben defender los liberales es la igualdad ante la ley y como acabamos de definir, pero en ningún caso una igualdad en los resultados, que es de raíz incompatible con la libertad y que se basa en un concepto de justicia social espurio y falso" (HUERTA DE SOTO J., *Estudios de Economía Política*, Unión Editorial, Madrid, 2004, p. 261).

por el virus sino también por la caída de los precios de las materias primas y las fugas de capital. La mayoría de esos países no tienen el espacio fiscal para reaccionar ante estos shocks y se plantearon solo medidas focalizadas como veremos²⁰.

4.1. La política fiscal como la gran protagonista en España y Portugal

En general, en esta crisis la política fiscal salió al rescate de la economía porque gran parte del shock está ocurriendo en la economía real, mientras que la política monetaria tiene un papel de apoyo garantizando la liquidez del sistema financiero. Muchos gobiernos reaccionaron en esta línea, como se puede ver en el siguiente gráfico 4.

Gráfico 4
Medidas fiscales anunciadas (% PIB)



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

Específicamente, España y Portugal, que pertenecen a la UE, contaron y cuentan con estrategias y apoyos económicos del bloque regional. De esta manera, España aprobó al inicio de la pandemia el impulso fiscal de 53,800 millones de euros: 2,900 millones de fondo para gastos médicos extraordinarios de los gobiernos autonómicos, 1,400 millones como fondos de contingencia para el Ministerio de Salud y 17,800 millones de euros para la ampliación de los regímenes de empleo temporal. En el desarrollo de la pandemia se aprobaron gastos para enfrentar la crisis sanitaria a través de la Seguridad Social: 1,350 millones de euros para los infectados del covid-19, 63 millones de euros en otras prestaciones extraordinarias de desempleo y 557 millones en moratoria de 6 meses de cotización a la Seguridad Social para las empresas y trabajadores autónomos.

En cuanto a Portugal podemos señalar también que se tomaron medidas de gastos concretos para enfrentar la crisis sanitaria con el impulso fiscal inmediato de 5,200 millones de euros para las empresas en crisis (evitar despidos). El Estado asumió el pago de 3 meses de la Seguridad Social a cargo del empleador, también 3,000 millones de euros para el pago por el Estado del 2/3 del salario del trabajador, 271 millones para la prórroga automática del seguro de desempleo, 952 millones para las empresas que reinician sus actividades después de la pandemia, 304 millones de euros para los trabajadores independientes y 588 millones de euros para los que cuiden niños menores de 12 años (por la suspensión de clases).

²⁰ La mayoría de los países latinoamericanos necesitan ayuda en forma de subvenciones para combatir el virus y otros shocks, según BLANCHARD O. "Whatever it takes." Getting into the specifics of fiscal policy to fight COVID-19, Realtime Economic Issues Watch, 2020. <https://www.piie.com/blogs/realtime-economic-issues-watch/whatever-it-takes-getting-specifics-fiscal-policy-fight-covid>

En resumen, la política fiscal fue la que salió 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. En España, más que Portugal, se contó con el impulso fiscal inmediato porcentualmente en una media de la UE.

Cuadro 1
Medidas fiscales en respuesta al covid-19 a noviembre de 2020, % del PIB de 2019

	Impulso fiscal inmediato	Aplazamiento	Otra liquidez / garantía	Última actualización
Bélgica	1,4%	4,8%	21,9%	22/10/2020
Dinamarca	5,5%	7,2%	4,1%	01/07/2020
Francia	5,1%	8,7%	14,2%	05/11/2020
Alemania	8,3%	7,3%	24,3%	08/04/2020
Grecia	3,1%	1,2%	2,1%	06/05/2020
Hungría	0,4%	8,3%	0,0%	25/03/2020
Italia	3,4%	13,2%	32,1%	22/06/2020
Países Bajos	3,7%	7,9%	3,4%	27/05/2020
Portugal	2,5%	11,1%	5,5%	05/04/2020
España	4,3%	0,4%	12,2%	18/11/2020
Reino Unido	8,3%	2,0%	15,4%	18/11/2020
Estados Unidos	9,1%	2,6%	2,6%	27/04/2020

Fuente: Elaboración propia usando World Bank Database.

Por otro lado, se debatió mucho sobre la ayuda directa a los más afectados y a los trabajadores. Algunos economistas (como Greg Mankiw, ex asesor del presidente Bush) han sugerido una acción simple y rápida: transferir una cantidad fija a cada individuo²¹. 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, abogaban por que fueran 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).

²¹ La propuesta de Mankiw es enviar a cada persona un cheque por X dólares cada mes durante los próximos N meses y establecer un impuesto adicional en 2020, con vencimiento en abril de 2021 o tal vez repartido en varios años, igual a $N * X * (Y_{2020} / Y_{2019})$. 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 aumentan) devuelve todo. Ver: MANKIW, G., "A proposal for Social Insurance During the Pandemic" (Marzo 23, 2020): <http://gregmankiw.blogspot.com/>

Podemos constatar en este momento (como en otros) de la historia de Europa y otros países desarrollados —en lo que 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 las redes de seguridades existentes²². Como Mankiw argumenta, los responsables de la política fiscal no deberían centrarse en la demanda agregada sino en la Seguridad Social²³. 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 vulnerables, como el Programa de Asistencia Nutricional Suplementaria (SNAP, por sus siglas en inglés)²⁴.

En algunos países europeos, incluidos Alemania, Austria, España y Suiza, se permite 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. Esto 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 para ponerse en marcha nuevamente tan pronto como se levante el bloqueo²⁵. En España este medio se conoce como Expediente de Regulación Temporal de Empleo (ERTE)²⁶ 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.

Entonces, ampliar temporalmente el seguro de desempleo a los trabajadores despedidos y a los desempleados alienta aún más la actividad fuera del mercado porque reduce el costo relativo (o precio) de participar en dichas actividades²⁷. 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) hasta que dure la pandemia o existan mecanismos como la vacuna para evitar el contagio y la muerte. En ese sentido, limitar la duración de los beneficios de desempleo es muy valioso para no crear ineficiencias al largo plazo²⁸. 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.

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 XX.

²² MARRON, D., “Macroeconomic Policy in the time of COVID-19” (Marzo 17, 2020): <https://www.taxpolicycenter.org/taxvox/macroeconomic-policy-time-COVID-19>

²³ MANKIW, G., “Thoughts on the Pandemic” (Marzo 13, 2020) en <http://gregmankiw.blogspot.com/>

²⁴ FURMAN, J., “Protecting people now, helping the economy rebound later” en BALDWIN R. and WEDER DI MAURO, B. (eds.), *Mitigating the COVID Economic Crisis: Act Fact and Do Whatever It Takes*, Vox CEPR, 2020, pp. 191-196.

²⁵ BONARDI, J., BRÜLHART, M., DANTHINE, J., JONDEAU, E., ROHNER, D., “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*, 2020. <https://voxeu.org/article/economics-wage-compensation-and-corona-loan>

²⁶ Ver: <https://www.sepe.es/HomeSepe/Personas/distributiva-prestaciones/quiero-cobrar-el-paro/afectadoERE.html>

²⁷ DUPOR, B., “Possible Fiscal Policies for Rare, Unanticipated, and Severe Viral Outbreaks”, *Economic Synopses*, N.º 6, 2020. <https://research.stlouisfed.org/publications/economic-synopses/2020/03/17/possible-fiscal-policies-for-rare-unanticipated-and-severe-viral-outbreaks>

²⁸ Ver: DOLLS, M., An Unemployment Re-Insurance Scheme for the Eurozone? Stabilizing and Redistributive Effects, CESifo Working Papers 8219, April 2020.

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. De ahí que, En Europa, se está proponiendo la creación de un impuesto (temporal) progresivo sobre la riqueza²⁹.

4.2. Las medidas focalizadas que se tomaron en América Latina

A mediados de julio de 2020, para América Latina y el Caribe se han contabilizado más de 3,2 millones de personas contagiadas con el covid-19. De ellas, más de 140.000 fallecieron (Johns Hopkins Coronavirus Resource Center). Para el conjunto del año se estima que el producto regional se contraiga en un 9,1% (CEPAL,2020c)³⁰.

Por otro lado, cabe señalar, que la mayoría de los países latinoamericanos no cuentan con la Seguridad Social como política redistributiva y universal, solo existen los Seguros Sociales contributivos y laborales que muestran aspectos negativos como la cobertura minoritaria respecto a la población, las limitadas prestaciones, la complejidad administrativa y burocrática, que han originado problemas permanentes como la deuda previsional y la falta de institucionalidad de las prestaciones y las bajas y limitadas prestaciones como las pensiones³¹.

En ese sentido, en la mayoría de los países latinoamericanos se empezaron a tomar medidas de contención de la pandemia a través de políticas sociales focalizadas y específicas, y no desde la Seguridad Social, con excepción de Chile, como se puede observar en el siguiente cuadro 2.

²⁹ Ver: LANDAIS, C., SAEZ, E., ZUCMAN, G., “A progressive European wealth tax to fund the European COVID response”, *VOX CEPR Policy Portal*, 2020.

³⁰ En este trabajo se documenta el impacto inicial de la crisis sanitaria del covid-19 en los mercados laborales latinoamericanos, con base en la información generada en los mismos países. En este sentido se amplía y actualiza información presentada por la OIT de 2020 (CEPAL, El impacto de la crisis sanitaria del covid-19 en los mercados laborales latinoamericanos).

³¹ En el INFORME del BANCO MUNDIAL 2004, *Manteniendo la promesa de seguridad de ingresos para los de edad avanzada en Latinoamérica*, se analizan 11 países de la región concluyendo que las reformas ignoraron el papel del primer pilar público en la reducción de la pobreza, ya que el asunto de la cobertura era uno de los objetivos de las reformas de los sistemas de jubilación. Y propone –tanto para orientar a las autoridades de los países que ya están en proceso de reforma, como para aquellos que están considerando emprenderlas– que deben prestar más atención a la función de prevenir la pobreza, para lo cual consideran fundamentales los pilares públicos: “la formación de un primer pilar robusto de jubilaciones”.

Cuadro 2
Medidas de política social en respuesta al covid-19 en América Latina

Países	Medidas concretas por cada país
Argentina	Plan de ingreso universal de emergencia con 120 dólares americanos por mes para los más vulnerables. También se suspendieron los desalojos para los que no puedan pagar la renta; además, se prohibió el despido de los trabajadores.
Brasil	Se lanzó una aplicación móvil y un sitio web para facilitar el registro de los trabajadores informales para recibir el apoyo económico.
Chile	El Gobierno inyectó 2 mil millones de dólares americanos en un fondo en el sistema del seguro de desempleo.
Costa Rica	Programa de subsidio para los trabajadores despedidos, reducción de horas o menores ingresos con un beneficio mensual de entre 110 y 218 dólares.
Ecuador	Se difirió por 12 meses, sin recargos, dirigidos a los agricultores, a pequeños comerciantes y artesanos que no puedan pagar agua y electricidad.
El Salvador	El subsidio de 300 dólares por hogar para el 75% de los hogares salvadoreños. Congelamiento en los precios de productos básicos.
México	Las empresas que eviten pagar a los trabajadores o desobedezcan las normas podrían enfrentar sanciones.
Paraguay	Reducción de los salarios estatales para ahorrar un aproximado de 52 millones de dólares. La medida decreta que ningún salario oficial deberá exceder los 5,635 dólares mensuales (el salario del presidente).
Perú ³²	Pagos anticipados en los programas Contigo y Pensión 65, que benefician a personas con discapacidades graves y a aquellas personas mayores de 65 años en situaciones de pobreza.

Fuente: elaboración propia con datos de la OIT.

³² Perú ha sido uno de los países con una respuesta más estricta por parte del Gobierno para contrarrestar los efectos de la pandemia (de acuerdo con el Índice de Rigurosidad de Respuesta Gubernamental de la Universidad de Oxford). A pesar de ello, persiste un elevado número de casos confirmados y personas fallecidas por covid-19. En efecto, Perú ha implementado uno de los mayores planes económicos, en la región de América Latina, para enfrentar al covid-19, con la finalidad de reducir el impacto en la salud de los ciudadanos y brindar apoyo a los hogares y empresas. Implementó un plan económico de 19,69% del PBI, que equivale a S/ 136 536 millones,

5. LAS MEDIDAS QUE SE DEBERÍAN TOMAR EN AMÉRICA LATINA POST COVID-19

¿Qué medidas tomar frente a los problemas post covid-19? En el caso de América Latina, si tuviera un mínimo de institucionalidad y formalización en la economía (ver las cifras mostradas en los primeros gráficos), las medidas de contingencia de transferencias monetarias a individuos y empresas serían solo la ampliación de los instrumentos y 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 como señalamos en el punto anterior. En ese sentido, se necesitan medidas estructurales de largo aliento para contrarrestar toda la crisis social que la pandemia ha puesto en el tapete. Veamos.

5.1. Las medidas estructurales: formalización y reforma tributaria

Estas medidas estructurales, olvidadas reiteradamente, 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. Se deben aprovechar las circunstancias económicas, como las que se tuvieron desde hace más de quince años y que ahora el coronavirus nos recuerda³³. Tomará un tiempo procesar la magnitud del impacto económico de la crisis, pero es innegable que aumentará la desigualdad social e inequidad. Por ello, se necesita planificar para salir de la crisis. 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 de lo sustancial, la implementación de una Seguridad Social para todos?³⁴. Tal vez, sea un tiempo de reconstrucción que a su vez puede ser un *kairós*, un tiempo propicio de cambio.

Con niveles de informalidad como los señalados en el gráfico 2, 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.

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). 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 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* de aquellos individuos y/o empresas que se aprovechan de los agujeros legales

diseñado para contener la crisis sanitaria, a través del fortalecimiento del sistema de salud, la entrega de ayuda económica a las familias y el apoyo a empresas, con énfasis en la continuidad de la cadena de pagos para impulsar la economía y la generación de empleo.

³³ 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”).

³⁴ 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.

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. 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.

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, un impuesto progresivo sobre las rentas del capital y sobre las rentas del trabajo puede reducir la creciente desigualdad, sin desmerecer las políticas y los programas sociales³⁵. En el gráfico 5 podemos apreciar la evolución y el impacto de la tributación progresiva sobre la renta desde 1900 hasta 2020:

Gráfico 5



En efecto, “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 1960 y, el 39 por ciento, entre 1960 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” (Piketty 2019, 49).

Entonces, ¿qué importancia tiene sobre la desigualdad que un sistema tributario sea progresivo?³⁶ Es determinante que un sistema tributario en su conjunto sea progresivo, porque sig-

³⁵ Los 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 para aumentar el 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.

³⁶ La definición 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” (PIKETTY, T. y SÁENZ, P. “How Progressive is the U.S Federal Tax System? A Historical and International Perspective”, *Journal of Economic Perspective* - Volume 21, N.º 1, 2007, pp. 3-24).

nifica 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 renta³⁷.

5.2. La implementación de la Seguridad Social mínima de acuerdo con el Convenio 102 de la OIT

Esta propuesta es admitida por todos, aunque con diferentes matices y énfasis³⁸. En efecto, la seguridad social como política redistributiva 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, todos los países latinoamericanos son miembros de dicha institución 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 sociedades en permanente confrontación de realidades y derechos y 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 significativa, 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 ha de ser un instrumento necesario para cada Estado moderno, que resulte de decisiones valorativas fundamentales como son los derechos humanos³⁹. 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 permita construir una política social redistributiva. 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.

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 develar si se quiere tener en general niveles mínimos de Seguridad Social y evitar, en el futuro, la crisis actual cuya consecuencia no es posible prever; en definitiva, debemos superar nuestra *kenosis*⁴⁰ como continente.

6. A MODO DE CONCLUSIÓN

Podemos señalar algunas ideas, a manera de conclusión. Con la pandemia del covid-19 en América Latina los problemas económicos y sociales han salido a flote estos últimos meses y

³⁷ Este hecho se puede corroborar a través de varios índices, como el de la curva de Lorenz, el índice de Gini y de Concentración.

³⁸ 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.

³⁹ Recordemos la Declaración Universal de los Derechos Humanos: “Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la Seguridad Social” (art. 22).

⁴⁰ El término *kenosis* proviene del griego *kenos* que 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 continente latinoamericano y nuestras desigualdades más profundas.

probablemente se recrudezcan en los próximos años. También constatamos que España y Portugal cuentan con Seguridad Social y los países latinoamericanos en su mayoría solo cuentan con Seguro Social contributivo laboral. En ese contexto, se puede constatar empíricamente el fracaso de las políticas neoliberales, con más de 30 años de aplicación⁴¹. 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. También hemos reseñado los problemas centrales que enfrenta el Seguro Social en América Latina, en cuanto a las insuficiencias como sistema contributivo, y los intentos de un modelo privado que ha llevado a problemas sociales de insatisfacción de los afiliados y beneficiarios. No ha satisfecho simplemente porque dicho modelo no es adecuado en los términos como se viene implementando, especialmente por los problemas que hemos señalado. Además, al no contar con Seguridad Social, grandes sectores de la sociedad se encuentran en estado de necesidad y son vulnerables a cualquier riesgo.

Existe necesidad del paso del estado de necesidad al Estado de Bienestar en América Latina a través de la Seguridad Social, mediante la acción determinante del Estado, sin que ésta excluya la iniciativa privada y la participación organizada de los agentes económicos y sociales. Y esta alternativa como vía posible debe surgir de una nueva ecuación entre la planificación y el mercado, a partir de un marco estructural que consagre el ámbito de la competencia del Estado, para enfrentar con éxito los problemas reseñados en este trabajo e implementar la Seguridad Social mínima del Convenio 102 de la OIT. Creemos que de esta manera se puede avanzar en América Latina en la construcción de una sociedad que haga compatible el crecimiento económico y el desarrollo con equidad social.

Se trata de examinar la realidad latinoamericana, para superar la crisis económica de la mayoría de los países, el consumismo de pocos y la pobreza generalizada, la irresponsabilidad social y la quiebra de las naciones. 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: 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).

⁴¹ Al respecto, es interesante el reciente trabajo de VAN VEEN, el cual 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 (VAN VEEN, T., “Have macroeconomic models lost their connection with economic reality?”, *CESIFO Working papers*, N.º 8256, abril 2020).