

Prueba y error para mitigar los efectos de la pandemia en Perú

Trial and error to mitigate the effects of the pandemic in Peru

 Aldo Lorenzzi Bolaños 

Lima, Perú

Recibido: 16/09/2020

Revisado: 20/09/2020

Aceptado: 23/09/2020

Publicado: 25/10/2020

RESUMEN

El presente artículo describe en primer lugar los sucesos que se dieron desde que se informó al mundo acerca de la pandemia originada por el COVID-19, y posteriormente cómo fue expandiéndose por el mundo, llegando al Perú con todas las implicaciones que ha significado la crisis sanitaria en nuestro país. Posteriormente se analizarán cuáles han sido los impactos en materia de empleo y de las empresas, los estímulos y las medidas tomadas por el gobierno para mitigar la crisis causada por la pandemia.

Palabras clave: Pandemia, impacto, crisis, mitigar, cambio, COVID-19.

ABSTRACT

This article first describes the events that occurred since the world was informed about the pandemic caused by COVID-19, and later how it spread throughout the world, reaching Peru with all the implications that the crisis has meant health care in our country will subsequently analyze the impacts on employment and companies, the stimuli and the measures taken by the government to mitigate the crisis caused by the pandemic.

Keywords: Pandemic, impact, crisis, mitigate, change, COVID-19.

INTRODUCCIÓN

A finales del 2019, una parte del mundo amaneció con una impactante noticia: se había descubierto un virus con origen en la ciudad de Wuhan de la República Popular China. Aparentemente era una neumonía atípica, la cual al principio no fue tomada con la debida seriedad e importancia que requería este virus y que poco a poco fue invadiendo distintas partes del mundo hasta llegar a nuestra región.

En enero de este año el COVID -19 ya había traspasado las fronteras de China y llegó a Europa, América, África y Oceanía. Debido al contexto en el cual vivimos, en el que prima el tránsito de personas por todo el mundo, esto generó una propagación más rápida del virus. La OMS (Organización Mundial para la Salud) con conferencias constantes anunciaba citas, estadísticas y medidas que debían tomarse entre los países, pero la propagación seguía. Sin ningún tipo de tratamiento oportuno que pueda mejorar las condiciones clínicas de algunos pacientes, el virus de Wuhan continuaba su camino de expansión por el mundo.

El 6 de marzo por la mañana, el presidente del Perú, Martín Vizcarra, anunció el primer caso con diagnóstico de COVID-19, importado de Europa.

El 12 de marzo, la OMS declaró la pandemia, debido a la gran afectación que estaba causando el COVID-19 en el mundo. Cabe señalar que la definición de pandemia, según la asociación Médicos Sin Frontera (MSF), es la siguiente: "Si un brote epidémico afecta a regiones geográficas extensas (por ejemplo, varios continentes) se cataloga como pandemia.". Por su expansión tan rápida este concepto se ajustó al nuevo coronavirus.

Tras la recomendación de la OMS a los países para que tomen medidas extremas, el Perú declara el estado de emergencia nacional a través del Decreto Supremo N°

044-2020-PCM, con fecha 16 de marzo del 2020, declarando la inmovilización social obligatoria.

Para Denegri (2020), el Estado priorizó la salud en vez de la economía. "El gobierno no ha escatimado esfuerzos en levantar sus planes y ha sido firme y enérgico en su decisión de priorizar la vida antes que la economía" (p. 41). Y es a partir de ahí que nuestro país entró a una cuarentena, como lo hizo gran parte del mundo, como medida de contención para que el impacto del COVID-19, proyectado por los especialistas, sea menor en cuanto a contagios y muertes, debido a que no existe hasta el día de hoy un tratamiento concreto o una vacuna.

Al respecto, en abril de este año Tedros Adhanom, Director General de la OMS, señaló lo siguiente sobre la estrategia para combatir el virus: "Esta pandemia es mucho más que una crisis sanitaria. Requiere de una respuesta de los gobiernos y de la sociedad en su conjunto. La resolución y el sacrificio de los trabajadores sanitarios, en primera línea deben ir acompañados de la determinación de todas las personas y todos los líderes políticos para poner en práctica las medidas a fin de acabar con la pandemia".

Ahora bien, durante muchos años por diversos medios sabíamos los peruanos que uno de nuestros talones de Aquiles es la debilidad de nuestro sistema de salud y eso lo indica Delgado D. (2020) en un análisis que realizó: "El sistema de salud peruano es uno de los más débiles y desiguales de la región". Esta medida extrema trajo como consecuencia el incumplimiento de obligaciones entre privados y el Estado, nuevas formas de trabajo no presencial como el trabajo remoto y el teletrabajo. Asimismo, aceleró la digitalización del Estado en la prestación de servicios al ciudadano entre otras disposiciones para contener la pandemia.

Muchos negocios no han podido abrir sus puertas desde ese momento hasta hoy y muchas personas se quedaron sin trabajo. Las entidades financieras empezaron a negociar los contratos con sus clientes debido a que muchos de ellos no tenían capacidad de pago, por lo que se estuvo tratando de cuidar las cadenas de pago, con medidas.

La BBC News Mundo informó que nuestro país había preparado el mayor plan de estímulo de América Latina para paliar el impacto de la pandemia, a través de bonos, estímulos tributarios, suspensión de plazos, entre otros. La ministra de Economía, María Antonieta Alva, declaró lo siguiente: "El impacto económico de lo que está sucediendo no tiene precedentes y el plan económico que tenemos que aplicar es un plan sin precedentes" (BBC, 2020). Las medidas anunciadas eran ejemplo para muchos países de la región.

Por otro lado, en el mes de enero del presente año se dieron nuevas elecciones en las cuales se buscaba elegir a un nuevo parlamento para un periodo muy corto, de un año y algo más. Este parlamento elegido se instaló en plena pandemia el 16 de marzo del presente año; por la tarde juramentó el nuevo congreso "extraordinario". Este nuevo parlamento también se sumó de inmediato a trabajar y empezaron a elaborar normas que permitirían a los ciudadanos aminorar todo el impacto económico que aconteció a partir de la pandemia.

¿Qué impacto legal han tenido estos sucesos en el mundo y en nuestro país?

El primer impacto que podemos mencionar es el confinamiento masivo, suspendiendo las garantías como el libre tránsito. Es quizá para muchos el derecho más afectado, por lo que hay muchas opiniones, hasta se podría decir que existe una violación a los derechos fundamentales, con la suspensión de las garantías. Sin embargo, la Convención

Americana Sobre Derechos Humanos en su Capítulo IV, artículo 27, sobre las garantías dice lo siguiente: "1. En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado parte, éste podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social.". Desde luego, muchos países tomaron esta medida, la cual hasta ahora es cuestionada y ha sido motivo de marchas y manifestaciones en otras latitudes del mundo como en España, Italia y Alemania, entre otros.

En el artículo 137 de la constitución del Perú, se encuentra establecido en qué situación se puede dar la suspensión de garantías, sobre los estados de excepción con lo cual el gobierno puede suspender las garantías si es que hay peligro inminente y en este caso este peligro ha sido la pandemia, tal como lo señala Rioja (2016) en su análisis de este artículo: "... si bien las normas que consagran los derechos fundamentales de la persona son previstos para su goce pleno en situaciones de normalidad, en cambio en los 'tiempos de desconcierto'" (p. 563). Estas medidas, sin embargo, pueden convertirse en instrumentos para la destrucción del propio orden constitucional que los reconoce y asegura, por lo que esta situación extraordinaria ameritaba esta medida por parte del gobierno.

Pero ¿cuánto afectó la suspensión de garantías en nuestro país? Al darse esta situación una de las más afectadas es la economía. Adicionalmente nos ha dado un diagnóstico real del estado en el que se encontraban

nuestras instituciones, desde no tener un protocolo con el primer deceso en domicilio, hasta la logística que se necesita para una situación de esta naturaleza. Además, se evidenció el escaso manejo en la repartición de los bonos y el empadronamiento real de las personas que se encuentran en extrema pobreza, ya que muchos de ellos ni siquiera cuentan con un DNI.

Para todas las sociedades se deben regular las obligaciones entre los individuos, esto siempre se ha dado a través de los contratos, contratos entre un privado y el estado, contratos entre dos individuos por el arrendamiento de un local o una vivienda, contratos por la obligación de prestaciones en salud, de educación, entre otros.

Es en este aspecto que los abogados, al revisar los contratos y buscar llegar a un buen arreglo para nuestros patrocinados, apelamos a las cláusulas de fuerza mayor y caso fortuito, y esto se ha dado casi en la gran mayoría de situaciones.

Sin embargo, no podemos olvidar los principios en materia de contratos que también muchos abogados hemos invocado para exigir que se cumplan las obligaciones como *pacta sunt servanda*, *rebus sic stantibus* o *vis major*, y es que la pandemia nos ha planteado escenarios diversos en los cuales debemos buscar las mejores soluciones y propuestas.

Ahora bien, como mencioné en párrafos anteriores, nuestro Congreso recién instalado publicó la Ley N°31018, la cual suspendía el cobro de peajes de algunos concesionarios. Debido al impacto económico los legisladores buscaban aminorar los efectos tan difíciles que se han presentado con la pandemia. Sin embargo, esta norma violó el derecho de los concesionarios, ya que no existía la naturaleza del contrato, exigía cumplir con las obligaciones que estipulaban en el contrato por parte del Estado.

Aquí también es preciso señalar el artículo 62 de la Constitución, debido a que la naturaleza de los contratos que se dan entre privados y el Estado están inmersos en la esencia de los contratos ley, lo cual brinda al inversor garantías por parte del Estado para el desarrollo de este tipo de proyectos y de esta forma asegura su inversión. Y en ese sentido tomaremos el segundo párrafo del mencionado artículo: "Mediante contratos-ley, el estado puede establecer garantías y otorgar seguridades. No pueden ser modificadas legislativamente, sin perjuicio de la protección a que se refiere el párrafo precedente". Vale decir que el Congreso al dictar esta norma vulneró derechos. El Tribunal Constitucional confirmó esta violación de derechos declarando el 25 de agosto del presente año fundada la demanda de inconstitucionalidad que presentó el Estado a través de la sentencia N° 359/2020. Los estímulos tributarios con la suspensión de la declaración de la renta, suspensión de pagos a cuenta, entre otras medidas, sirvieron con la finalidad de aliviar la carga de las empresas.

Durante el estado de emergencia muchos peruanos han perdido el empleo según lo estimado entre marzo y mayo del 2020 según el INEI. Fueron 2,318.300 millones de empleos perdidos. El Estado a inicios del estado de emergencia empezó a tomar medidas para paliar esta situación de crisis comparado a la crisis que se dio como consecuencia de la guerra con Chile hace más de 100 años. Una de las primeras medidas fue a través del decreto de urgencia N°029-2020, donde se dictan medidas complementarias destinadas al financiamiento de las micro y pequeñas empresas y otras medidas. Sin embargo, durante este primer periodo de emergencia se dieron solo la prestación de servicios y bienes esenciales, por lo que el FAE- MYPE (Fondo de Ayuda Empresarial) tenía como objetivo

otorgar créditos para el capital de trabajo y de esta manera se daría la reactivación de estas empresas, hasta junio del 2020. Fueron 240,000 empresas beneficiadas por este programa articulado por Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE).

Otra estrategia para mitigar los efectos en la economía fue el subsidio por parte del Estado a la planilla de las mypes, con un estímulo del 35 % del pago de cada trabajador que percibe una remuneración hasta 1,050 soles. Sin embargo, hubo muchos requisitos que impidieron que también muchas empresas accedieran a este beneficio.

A finales de marzo del 2020, según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), el Perú tenía un universo empresarial de 2 millones 765 mil 699 empresas, habiendo crecido un 13,4 % en comparación del último trimestre del 2019.

Por lo que la cobertura del FAE-MYPE fue insuficiente, y muchas empresas se vieron en la necesidad de despedir a su personal y cerrar.

El otro programa de préstamos y cobertura de garantías que tenía como objetivo impedir el rompimiento de la cadena de pagos fue Reactiva Perú, el cual se dio mediante el decreto legislativo 1455 y fue modificado por el decreto legislativo 1457, presentado como un "programa extraordinario" sin precedentes que asegurara que las empresas puedan cumplir con sus obligaciones. La garantía por parte del gobierno peruano fue de S/ 30.000 millones, aumentando este monto a S/. 30.000 millones adicionales. Esto significa un equivalente al 8 % del PBI según lo declarado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

A finales de mayo del presente año, las beneficiadas por este programa han sido 71, 553 empresas, por lo que igual que FAE-MYPE, solo cubrió una parte del universo empresarial coberturando mayormente

empresas medianas, y no las micro y pequeñas empresas.

El gobierno al ver el incremento de contagios y al no llegar aún a la meseta de contagios siguió dictando medidas para mitigar los efectos de la pandemia y es cuando publica el Decreto de Urgencia N° 038-2020, para autorizar a las empresas a solicitar la suspensión perfecta de labores y de esta manera no perder el vínculo con sus trabajadores. Esta medida no es nueva, ya que se encuentra en el artículo 15 del Texto Único Ordenado (T.U.O.) de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral, aprobada por el Decreto Supremo N° 003-97-TR. Esta medida tomada por el gobierno tuvo bastante discusión, ya que al principio se negó tomarla. Sin embargo, con el pasar del tiempo se tuvo que hacer una alternativa para las empresas.

Nuestro congreso seguía también trabajando en normas que ayuden a mitigar un poco el efecto pandémico, por lo que aprobó y publicó por insistencia del parlamento la Ley N° 3101, "...que establece medidas para aliviar la economía familiar y dinamizar la economía nacional en el año 2020". Con esta norma los aportantes podrían disponer de un monto de hasta el 25 % total de los fondos de sus cuentas individuales, hasta 3 UIT (Unidades Impositivas Tributarias). Esta medida también generó muchas polémicas debido a que las pensiones de un gran grupo de trabajadores estaba en peligro de extinguirse. Una ley parecida se dio en el vecino país de Chile. Debido a que muchas personas han perdido el empleo, este tipo de medidas ha permitido que los peruanos puedan tener ingresos para poder alimentarse y cubrir lo básico.

Antes de esta ley, el gobierno autorizó el retiro de 2,000 soles de los Fondos Privados de Pensiones, con lo cual también se mitigó un poco más el efecto pandémico, pero no fue suficiente. Muchos expertos señalan que el impacto de estas medidas solo es posible

medirlo en tres años, por lo que no podríamos decir si funcionó o no esta norma.

El gobierno también a través de algunas disposiciones entregó bonos a las personas que vivían del día a día, que durante el confinamiento no han tenido forma de conseguir algún medio de subsistencia o generar ingresos. Sin embargo, uno de los principales problemas fue la entrega de bonos, debido a nuestra poca planificación abandonada por años. Al respecto Trivelli C. (2020) señala lo siguiente: "Nos ha faltado acción colectiva, fuerza y liderazgo. Es momento de exigirnos acciones que logren una inclusión financiera de gran alcance; no para que los intermediarios financieros hagan más negocios, no para cumplir con una moda internacional, sino para asegurar que tenemos instrumentos efectivos para atender emergencias".

Dentro de este período de emergencia nacional hay otras medidas que se han tomado dejando algunos vacíos que han permitido que muchas empresas no puedan responder sus obligaciones, y es que el gobierno suspendió los plazos de obligaciones de garantía como títulos valores, cartas fianzas y otro tipo de documentos de circulación que mueven las operaciones de las empresas. En lo que respecta a las garantías muchos bancos renovaron estos contratos, y la interpretación en muchas de estas medidas por el sistema bancario fue subjetiva, por algunos vacíos que se dieron con estas medidas.

Por otro lado, según estadísticas, el 70 % de los peruanos somos obesos, lo cual hace que esta población tenga mayor riesgo de tener un cuadro clínico serio al contraer el COVID-19. Esto ha significado que muchas empresas hayan tenido que recurrir a nuevas modalidades laborales haciéndolo de forma remota y al teletrabajo.

Del teletrabajo se dicen muchas cosas, sin embargo, en otros países ya se estaba dando

de manera más acentuada. Al respecto, Lorenzo (2020) señala lo siguiente: "El trabajo a distancia ya estaba inventado, pero ahora será el principal motor de la productividad y de crecimiento de las economías del primer mundo" (p. 781). Esto significa que esta nueva modalidad se está implementando a nivel mundial debido a la pandemia.

El teletrabajo está regulado en nuestro país desde hace algunos años a través de la Ley N° 30036, en el gobierno anterior, pero ¿realmente las empresas han utilizado esta modalidad laboral antes de la pandemia? No muchas, debido a distintos factores. Uno de ellos podría ser las pobres condiciones que tenemos en temas de conectividad y velocidad del internet, encontrándonos en el puesto 89 en velocidad (OPECU, 2020). El trabajo presencial ha tenido siempre mayor preferencia por el sector privado y también el público. En lo que respecta al trabajo remoto esta modalidad se reguló a través del Decreto Supremo N° 010-2020-TR, durante el estado de emergencia, y en esta etapa en la que nos encontramos muchas instituciones del Estado se han acogido a esta modalidad, así como el sector privado.

El gobierno ha tenido iniciativas tomando medidas transversales como en otros países, amparándose en recomendaciones de instituciones supranacionales como la OMS, durante esta pandemia, que han sido una especie de prueba y error, debido a que nos estamos enfrentado con una situación extraordinaria.

CONCLUSIONES

A manera de conclusión nuestro país ha enfrentado la pandemia sobre la base de su realidad. Las medidas tomadas por el gobierno se han dado en el marco de una emergencia sanitaria como nunca antes vista y colapsa cualquier sistema de salud. Las medidas tomadas para mitigar esta crisis

han sido acertadas, para algunas realidades de nuestro país, pero no para todas.

Vivimos en un entorno V.U.C.A (Volatility, Uncertainty, Complexity y Ambiguity), que significa volatilidad, incertidumbre, complejidad y ambigüedad, por lo que es muy difícil controlar y plantear desafíos que van a permitir a muchos países asumir que existe una nueva normalidad, y otros, por el contrario, pensarán que con la vacuna termina este doloroso y triste episodio que puso a la humanidad en un escenario oscuro y duro.

Sin embargo, las bases están puestas para que se pongan nuevas bases para reformas que permitan cambiar algunos aspectos fundamentales para mejorar las condiciones de vida de nuestras sociedades.

En nuestro país la valla es muy alta. No se trata de mejorar el sistema de salud, por ejemplo, sino de reformar este sistema, formulando políticas públicas focalizadas, si es posible, ya que el Perú no solo es Lima, Arequipa, Cuzco, Piura, Tacna, sino mucho más. Esta es una lección también para saber cómo estamos en conectividad. El Estado debe promover mayores inversiones en tecnología, pero para esto se deben generar marcos legales apropiados para esta nueva era tecnológica, en la cual estamos aún atrasados, comparados a otros países.

Hay otros puntos que no he tocado en este artículo, que han sido motivo de análisis y de reflexión de lo que ha pasado en esta pandemia en nuestro país. Seguro que será materia de análisis de otros profesionales.

Lo seguro es que aún en el mundo sigue habiendo brotes y rebrotes del virus, por lo que la incertidumbre estará por algún tiempo entre nosotros. Estamos en camino al bicentenario y en medio de esta crisis que sea éste el mejor impulso para salir de esta situación y a partir de ahí mejorar como sociedad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Delgado, D. (4 de mayo 2020). *La COVID-19 en el Perú: una pequeña tecnocracia enfrentándose a las consecuencias de la desigualdad*. Madrid: Fundación Carolina. Recuperado de: <https://docplayer.es/185292611-Analisis-carolina-26-2020.html>.

Denegri, F. (2020). Las guerras y el estado empírico. En McEvoy, C., Paredes, D., Agüero, J. C., Denegri, F., Chirif, A., Yahuarcani, R., Degregori, L. N., Burga, M., Alva, W., Adrianzén, E., Mannarelli, M. E., Costa, M. P., Rivero, L. R., Neyra, E., Gago, A., Vidal, M. P., Tokeshi, E., Nugent, G., Bákula, C., ... Paz, Z. de., *25 ensayos desde la Pandemia para imaginar el Bicentenario* (p.41). Lima: Proyecto Bicentenario. Recuperado de: <https://www.lapatria.pe/las-guerras-y-el-estado-empirico/>.

García, D. (31 de marzo de 2020). *Coronavirus: qué dice sobre la economía (y el gobierno) de Perú que el país prepare el mayor plan de estímulo de América Latina contra el covid-19*. BBC. Recuperado de: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-52104166>.

Lorenzo, A. (2020). Las 30 normalidades que impondrá el coronavirus cuando acabe la crisis. En A. Manrique (comp.), *El coronavirus y su impacto en la sociedad actual y futura* (p. 781) [Archivo PDF]. Lima: Colegio de Sociólogos del Perú. Recuperado de: <https://colegiodesociologosperu.org.pe/wp-content/uploads/El-Coronavirus-y-su-impacto-en-la-sociedad-actual-y-futura-mayo-2020.pdf>.

Organismo Peruano de Consumidores y Usuarios (2020). *Velocidad y variación promedio mensual de banda ancha móvil de bajada (mbps). Países a nivel mundial, América, Sudamérica, OCDE y TPP-11. Junio 2020* [Archivo PDF]. Recuperado de: <http://opecu.org.pe/wp-content/uploads/2020/07/2-Ranking-IN->

TERNET-MOVIL-de-Pa%C3%ADses-a-nivel-GLOBAL-en-JUNIO-2020.pdf.

Rioja, A. (2016). *Constitución Política comentada y su aplicación jurisprudencial*. Lima: Jurista Editores.

Trivelli, C. (21 de marzo de 2020). Conexión mínima para atender la emergencia. *El Comercio*. Recuperado de: <https://elcomercio.pe/economia/opinion/coronavirus-peru-conexion-minima-para-atender-la-emergencia-por-carolina-trivelli-noticia/?ref=ecr>.